

urbanistica

INFORMAZIONI

Pianificazione comunale nel **MEZZOGIORNO** d'Italia: a che punto siamo? Emerge una **"DUALITÀ"** tra territori regolati da leggi attente alla sostenibilità, ai valori ambientali e paesaggistici e regioni dove leggi arretrate, disattese o addirittura assenti sono il terreno dentro cui si perpetuano *comportamenti illegali* e inopportuni. *Sviluppo territoriale e pianificazione urbanistica*: proposte per la programmazione nella gestione delle risorse comunitarie della programmazione europea 2021-2027. Il corridoio transalpino del **BRENNERO**: una opportunità *di sostenibilità nei trasporti* e di rigenerazione ambientale e territoriale. **GIACARTA** e le sfide delle *megalopoli nel sud del mondo*. Molte grandi città globali del sud del mondo hanno fronteggiato *crescite urbane a ritmi senza precedenti*, con conseguente mancanza di alloggi a prezzi accessibili ed infrastrutture adeguate.

282

Rivista bimestrale
Anno XXXV
Novembre-Dicembre
2018
ISSN n. 0392-5005

€ 10,00

INU
Edizioni

Rivista bimestrale urbanistica e ambientale
dell'Istituto Nazionale Urbanistica
Fondata da Edoardo Salzano
Anno XXXV
Novembre-Dicembre 2018
Euro 10,00

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

Direttore: Francesco Sbetti
Redazione centrale:
Emanuela Coppola,
Enrica Papa,
Anna Laura Palazzo,
Sandra Vecchiatti

Servizio abbonamenti:
Monica Belli Email: inued@inuedizioni.it

Consiglio di amministrazione di INU Edizioni:
G. De Luca (presidente),
G. Cristoforetti (consigliere),
D. Di Ludovico (consigliere),
C. Gasparrini (consigliere),
L. Pogliani (consigliere),
F. Sbetti (consigliere).
Redazione, amministrazione e pubblicità:
Inu Edizioni srl
Via Castro Dei Volsci 14 - 00179 Roma
Tel. 06 68134341 / 335-5487645
<http://www.inuedizioni.com>

Comitato scientifico e consiglio direttivo nazionale Inu:
Alberti Francesco, Amante Enrico, Arcidiacono Andrea,
Barbieri Carlo Alberto, Bruni Alessandro, Capurro Silvia,
Cecchini Domenico, Centanni Claudio, Dalla Betta Eddi,
De Luca Giuseppe, Fantin Marisa, Fasolino Isidoro,
Gasparrini Carlo, Giaino Carolina, Giannino Carmen,
Giudice Mauro, Imberti Luca, La Greca Paolo, Licheri
Francesco, Lo Giudice Roberto, Mascarucci Roberto,
Moccia Francesco Domenico, Oliva Federico, Ombuen
Simone, Pagano Fortunato, Passarelli Domenico,
Pingitore Luigi, Porcu Roberta, Properzi Pierluigi, Rossi
Iginio, Rumor Andrea, Sepe Marichela, Stanghellini
Stefano, Stramandinoli Michele, Tondelli Simona, Torre
Carmelo, Torricelli Andrea, Ulrici Giovanna, Vecchiatti
Sandra, Viviani Silvia.

Componenti regionali del comitato scientifico:
Abruzzo e Molise: Di Ludovico Donato (coord.) donato.
di.ludovico@gmail.com
Alto Adige:
Basilicata: Rota Lorenzo (coord.) aclerot@tin.it
Calabria: Foresta Sante (coord.) sante.foresta@unirc.it
Campania: Coppola Emanuela (coord.) ecoppola@unina.
it, Berruti G., Arena A., Nigro A., Vanella V., Vitale C.,
Izzo V., Gerundo C.
Emilia-Romagna: Tondelli Simona (coord.) simona.
tondelli@unibo.it
Lazio: Giannino Carmela. (coord.) carmela.giannino@
gmail.com
Liguria: Balletti Franca (coord.) francaballetti@libero.it
Lombardia: Rossi Iginio (coord.) iginiorossi@teletu.it
Marche: Angelini Roberta (coord.) robyarch@hotmail.
com, Piazzini M., Vitali G.
Piemonte: Saccomani Silvia (coord.) silvia.saccomani@
polito.it, La Riccia L.
Puglia: Milano Giuseppe (coord.), Petralia Cristina,
Maiorano Francesco, Mancarella Genni.
Sardegna: Barracu Roberto (coord.)
Sicilia:
Toscana: Rignanese Leonardo (coord.) leonardo.
rignanese@poliba.it, Alberti F. Nespolo L.
Umbria: Murgante Beniamino (coord.) murgante@gmail.com
Veneto: Basso Matteo (coord.) mbasso@iuav.it

Foto in IV di copertina:
Marco WIDMANN, *Cantiere della Galleria in base del
Brennero*. L'originale è a colori.

Progetto grafico: Hstudio

Impaginazione: Iliaria Giatti



Associato all'unione stampa periodica italiana

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

Abbonamento annuale Euro 30,00
Versamento sul c/c postale .16286007, intestato a
INU Edizioni srl; Via Ravenna 9/b, 00161 Roma,
o con carte di credito: CartaSi - Visa - MasterCard.

Aperture

Percorsi legislativi regionali

Francesco Sbeti

il Punto

Il bisogno di urbanistica.

Breve riflessione post VII RUN e XXX Congresso dell'INU

Silvia Viviani

- 08** **Pianificazione comunale nel Mezzogiorno d'Italia: a che punto siamo?**
a cura di Emanuela Coppola
- 11 **Stato della pianificazione comunale nella regione Basilicata**
Giuseppe Bruno
- 15 **Da una prassi urbanistica frammentata ad una "cultura di piano"**
Francesco Scorza
- 16 **Materiali per il dibattito sulla pianificazione comunale in Calabria**
Giuseppe Caridi
- 19 **Trasformazioni territoriali e pianificazione delle dinamiche costiere. La pianificazione strutturale e la VAS del Comune di Crotona**
Sante Foresta
- 19 **Lo stato della pianificazione in Campania**
Gilda Berruti, Emanuela Coppola, Michele Grimaldi, Roberto Musumeci e Marialuisa Petti
- 23 **Perché in Campania si stenta a pianificare?**
Gilda Berruti
- 26 **Caserta provincia plurale. Tra pianificazione urbanistica e politiche innovative per il territorio**
Giuseppe Guida, Adriana Galderisi
- 28 **Dilemmi e prospettive del governo del territorio a Pozzuoli**
Roberto Gerundo
- 30 **L'urbanistica in Molise: ritorno al passato**
Emilio Natarrelli
- 32 **Della non governabilità: inventare il presente dei luoghi dell'abusivismo perenne della costa tarantina orientale**
Francesco Maiorano
- 34 **La pianificazione comunale in Sicilia: quali vie d'uscita dallo stallo?**
Daniele Ronsivalle
- 37 **L'INU per il Mezzogiorno, una proposta oltre il dualismo**
Pierluigi Properzi

- 39** **Verso la Programmazione europea 2021-2027. Prime proposte**
a cura di Franco Marini
- 39 **Programmazione europea 2021-2027. La necessità di una visione territoriale**
Franco Marini
- 42 **La dimensione territoriale nella Programmazione comunitaria post 2020**
Simone Ombuen
- 45 **Infrastrutture verdi e blu. Una priorità nazionale per la pianificazione urbanistica e la coesione territoriale nei prossimi anni**
Carlo Gasparini
- 48** **Il corridoio transalpino del Brennero: una opportunità di sostenibilità nei trasporti e di rigenerazione ambientale e territoriale**
a cura di Francesco Sbeti
- 49 **Autostrada e territorio costruiscono il futuro**
Luigi Olivieri
- 49 **Infrastrutture e territorio**
Peter Morello
- 54 **Il ruolo delle infrastrutture**
Giulio Santagata
- 55 **L'impatto ambientale di un'infrastruttura autostradale in una valle alpina e strategie di mitigazione**
Lorenzo Giovannini
- 58 **L'autostrada**
Carlo Costa
- 59 **Merci e logistica: l'Interporto Quadrante Europa**
Nicola Boaretti
- 62 **La ferrovia**
Ezio Facchin
- 68 **Il territorio: Bolzano**
Maria Chiara Pasquali
- 70 **Il territorio: abbandono e corridoi europei**
Silvia Zanetti

- 74** | Una finestra su: **Giacarta**
a cura di *Enrica Papa*
- 74 | **Giacarta e le sfide delle megalopoli nel sud del mondo**
David Wallace Mathewson
- 82** | **INU per Jane's Walk 3.0 - Esiti concorso @Biennale Spazio Pubblico**
a cura di *Ambra Bernabò Silorata, Gaetano Manuele, Roberta Calcina, Andrea Scarchilli*
- 83 | **Muri e Murales nel quartiere Rebibbia**
a cura di *Elena Paudice*
- 86 | **Green Jane's Walk a cura di Rossella, di Giacomina, di Emanuele e del "Laboratorio San Lorenzo"**
Fabiola Fratini
- 88** | **Rassegna urbanistica**
- 88 | **La sicurezza urbana. Una metodologia per la costruzione della mappa del rischio**
Francesca Coppola
- 90 | **ComuniCiclabili FIAB: la rete di buone pratiche per diffondere la ciclabilità urbana**
V. Lorenzelli, R. Di Marcello
- 92 | **Laboratorio San Lorenzo. Prove di rigenerazione sostenibile nel quartiere di San Lorenzo a Roma**
Fabiola Fratini

- 96 | **CONTEST FOTOGRAFICO**
a cura di *Luana Di Lodovico*
- 98 | **Strumenti di lavoro**
- 98 | **Movimenti urbani e globalizzazione: innovazione sociale e fallimenti del mercato nelle città**
Niccolò Pieri
- 101 | **Giardino terapeutico: come il design biofilico promuove la salute**
Simona Totaforti
- 103 | **Assurb**
a cura di *Daniele Rallo*
- 103 | **Le Tre Ecologie di Triscina: se dietro la demolizione ci fosse un progetto di rete ecologica?**
Luca Lazzarini, Giuseppe Claudio Vitale
- 106 | **Libri e altro**
a cura di *Federico Camerin*
- 110** | **Opinioni e confronti**
Capire il territorio per migliorarlo: e se cominciassimo a far parlare i "numeri"?
Claudio Perin
- 112 | **Indici**

in quarta

Cantiere della Galleria di base del Brennero

Marco Widmann

Aperture

Percorsi legislativi regionali

Francesco Sbeti

Recentemente nelle Aperture di UI abbiamo concentrato l'attenzione sui temi della crisi, del degrado e delle disuguaglianze, così come sulle emergenze che si determinano sia sul lato della difesa del territorio: terremoti, inondazioni, frane, sia su versante sociale: si pensi alla irrisolta domanda abitativa o alla qualità dei servizi. Vogliamo puntare ora l'attenzione alle modalità con cui vengono affrontati i problemi, mettendo a fuoco la produzione legislativa (molto ricca in alcune realtà) e le politiche che stanno caratterizzando l'attività delle Regioni, prendendo a caso di studio il Veneto che, da questo punto di vista, risulta certamente emblematico. La legge regionale veneta 11/2004 ha certamente individuato alcuni nodi critici del territorio e dell'urbanistica introducendo e portando a sistema le norme sulla difesa del suolo, la consapevolezza della necessità di contenere il consumo di territorio e i nuovi approcci al paesaggio. Alle politiche di vincolo e tutela sono state affiancate modalità nuove di leggere i temi sempre presenti: le diverse domande abitative, gli spazi verdi assenti o residuali, il traffico e la marginalità del trasporto pubblico locale, la questione energetica come tema che riguarda la città e il territorio nel suo complesso.

Negli anni di applicazione della legge regionale abbiamo assistito ad un continuo proliferare di aggiornamenti, revisioni, sovrapposizioni di norme e di nuovi strumenti che hanno reso il quadro operativo sempre più complicato e foriero di contrasti. La vera questione non è però rappresentata da una spesso giusta necessità di adeguamento e aggiustamento di una nuova legge quanto dalla volontà (spesso manifesta) di scardinare la logica del piano così come disegnata dalla legge urbanistica del 2004.

Il Piano casa Veneto nelle tre versioni fin qui varate (2009 – 2011 – 2013) ha proposto, attraverso l'affermazione della deroga, una logica tutta orientata al sostegno del settore delle costruzioni, seguendo l'ipotesi che la crisi è determinata da difficoltà procedurali (soprattutto urbanistiche predisposte dai comuni) che bisogna superare. Nella logica del legislatore regionale non compare nessuna riflessione nei confronti dell'enorme sovrapproduzione sia residenziale che non residenziale (capannoni e uffici) così come non ha riflettuto sulle dinamiche del mercato abitativo e sui fabbisogni residenziali. Il Piano Casa Veneto ha scelto la soluzione semplice e di facile consenso: puntiamo su quanto avviene comunque e cioè i piccoli adeguamenti e facilitiamoli evitando problemi burocratici e oneri urbanistici; il successo rivendicato (il numero degli interventi più alto rispetto alle altre regioni italiane) sarebbe ugualmente avvenuto senza depauperare le già vuote casse comunali.

Ancora, ma questa è una riflessione che riguarda tutta la produzione legislativa di questi ultimi dieci anni, la norma, in quanto in deroga, non distingue i contesti, anzi tende ad omologarli. Il tema della efficientazione energetica ad esempio presenta difficoltà e quindi sfide diverse in ambiti rurali, periurbani e urbani; nei centri storici e in quelli consolidati.

L'evoluzione veneta dello Sportello unico ha puntato a risolvere la grande quantità di imprese insediate "fuori zona" proseguendo il principio attuato fino dagli anni Ottanta e cioè quello di prendere atto di un modello insediativo "banale" che non intende pagare i costi delle proprie scelte e che chiede quindi (e ottiene) la "legalizzazione" dell'insediamento, un tempo con il riconoscimento (la schedatura) delle imprese fuori zona e con la possibilità di ampliarle, oggi con

lo sportello unico e il consolidamento della localizzazione ovunque sia e della possibilità, comunque, dell'ampliamento fino a 1.500 mq, risolvendo così ogni questione relativa ad riordino delle aree produttive, alla loro ristrutturazione in termini tecnologici, ambientali, logistici e infrastrutturali evitando di affrontare il tema dei capannoni vuoti e in progressivo degrado.

Anche in questo caso una risposta ad un problema reale (gli spazi per la produzione e le necessità di evoluzione delle imprese nel loro ciclo di vita) tutta giocata in funzione della proprietà immobiliare dei terreni piuttosto che in chiave imprenditoriale.

Il territorio della Regione Veneto è stato interessato da una continua erosione di risorse ambientali dovute in gran parte alle modalità di uso e di spreco di suolo. Tale situazione è oggi riconosciuta non solo in sede tecnico scientifica, ma è coscienza diffusa e il contenimento del consumo di suolo e il corretto uso delle risorse rappresentano una prospettiva strategica. Anche la legge riferita alla riclassificazione dei terreni edificabili (Lr 4/2015) denominata Varianti Verdi, va nella direzione del contenimento del consumo di suolo, ma con una logica che segue temi fiscali senza rispondere a forma e bisogni della città e del territorio. Così come negli anni dell'espansione il prodotto è stato una "città casuale" edificata seguendo le richieste puntuali e la rendita, una città che rincorre la domanda, ora con la possibilità di "riclassificare in agricole le aree edificabili" si rincorre la stessa domanda, attraverso lo strumento della "sottrazione" senza rispondere a forma e bisogni della città.

Certamente interessanti appaiono le proposte di sostegno alla rigenerazione urbana (Lr 14/2017 e Lr 14/2019), ma c'è il rischio di svuotare, anche in questo caso le sue potenzialità. Le modalità attuative dei processi di rigenerazione urbana prevedendo come "incentivi" unicamente lo strumento (in molti casi spuntato) degli incrementi volumetrici premiali.

L'INU nell'ultimo Congresso si è posto l'obiettivo di interpretare i modi con cui si può stare all'interno di un processo di transizione che certamente sarà lungo, ma al cui interno si devono individuare le modalità per dare, oggi, risposte ai fabbisogni. Più volte l'INU, fa parte della sua storia, ha cercato di orientare l'agenda politica dei governi centrali e locali, ponendo il fuoco sulla necessità di una legge di principi in materia di governo del territorio e soprattutto proponendo un modello di progettazione urbanistica integrata incentrata sulla individuazione di prestazioni ambientali e standard urbanistici a sostegno dell'uguaglianza sociale.

Oggi non è più possibile sperare che i problemi possano essere risolti come negli anni '70 o forse ancora negli anni '90 del secolo scorso, con una legge, ma certamente le modalità con cui vengono proposte le "innovazioni normative", anche quando si presentano nelle vesti della rigenerazione urbana e del contenimento del consumo di suolo come nel caso Veneto, sembrano prefigurare in modo sempre più esplicito un modello di governo del territorio con una forte guida centrale che tende a costituire un rapporto diretto con cittadini e imprese bypassando i comuni e sostituendo al piano urbanistico - strumento di riferimento di un disegno d'insieme capace di predefinire gli impatti delle trasformazioni e di indirizzarli verso una maggiore sostenibilità urbana - un sistema dirigitico di norme leggi e deroghe che puntano a riproporre l'impossibile stagione della valorizzazione immobiliare e della intensa e diffusa produzione edilizia.

Il bisogno di urbanistica.

Breve riflessione post VII RUN e XXX Congresso dell'INU

Silvia Viviani

L'urbanistica pare tornata al centro dell'attenzione. Non si tratta solo delle molteplici proposte di legge sui temi della rigenerazione urbana e del consumo di suolo o degli studi sulle città, che appartengono al nostro campo disciplinare. Architettura e urbanistica sembrano attraversare, a volte sottotraccia, discorsi, narrazioni e dibattiti sul nostro presente europeo, ove sono poste domande sulle relazioni logorate fra le acquisizioni culturali apparentemente stabili e i principi che le hanno generate. Ciò riguarda la cultura dei diritti umani tanto quanto l'identità internazionale delle città europee, tradizioni delle quali si apprezzano i risultati, ma che, sganciate dai principi di origine, si perdono nell'assoluta superficialità che ci circonda. «Mentre i nostri antenati ci hanno lasciato le cattedrali di Sant-Denis, Chartres, York, San Pietro, l'abbazia di San Giorgio Maggiore e il monastero dell'Escorial, i grandi edifici contemporanei fanno a gara solo a quale è più alto, più luccicante, o più nuovo» (Murray, 2017)¹. D'altronde «siamo soliti valutare una civiltà -tanto del presente come del passato- dalle forme urbane e abitative che produce» e «la riconcettualizzazione dello spazio e dello spazio urbano in modo particolare -sarà al centro della trasformazione che ci aspetta. Vero e proprio campo di battaglia del nostro futuro» (Magatti, 2018)². Un'arena nella quale si tendono le relazioni tra individualizzazione e condivisione, quest'ultima che «va semplicemente dove c'è possibilità di andare: negli spazi residuali delle frange urbane o nel cuore simbolico della città», rompendo le retoriche dello «stare ognuno per sé» e ricostruendo «valori economici a partire da quelli sociali»³. Alla costruzione degli spazi urbani e anche all'architettura, se e in quanto interpretata come «grande opportunità collettiva che comporta l'essere responsabili verso una grande quantità di individui»⁴, pare potersi affidare la capacità di offrire speranza nella società contemporanea, un modo per non rimanere ostaggi del presente, per ritrovare gli *etimi*, ripensare un'idea di civiltà e scongiurare il rischio, come accade anche per il linguaggio, di non comprendere le problematiche sociali e politiche con le quali dobbiamo confrontarci (Balzano, 2019)⁵. Per Ratti «l'impegno pubblico è un fattore determinante nel dibattito sul futuro urbano

collettivo», in uno scenario nel quale la fabbrica può estendersi in ogni quartiere, «la città diventa forum di azione e reazione, il terreno di gioco dell'innovazione urbana si estenderà a nuove comunità»⁶. Secondo Winy Maas, direttore di Domus da gennaio 2019, «ogni scala è urbanistica, ognuno è urbanistica, tu sei urbanistica»⁷. La rivista, secondo il suo programma, darà voce per tutto l'anno «a quelli che fanno città, come urbanisti, architetti, paesaggisti, designer, artisti, costruttori, investitori, sindaci, residenti, utenti, ricercatori e critici», che operano «in un mondo dinamico che va dai nano-materiali alla pianificazione su larga scala»⁸. Gabellini utilizza il termine urbanistica non per «stanca inerzia» ma come scelta, utile per riflettere sulle condizioni urbane, sugli orizzonti della rigenerazione e della resilienza, sui rapporti tra piano e progetto, sui compiti della politica e quelli della tecnica, sul ruolo dell'urbanista. Un ruolo, questo, caratterizzato da solitudine ma forte della deontologia che lo disciplina («un sistema di valori riferito alla competenza») e dell'attitudine ad assumersi responsabilità «per molti versi anche condizione di convivenza civile». Sono tratti ritenuti tipici di «chi opera in una prospettiva riformista», necessari «per mantenere aperto uno spazio di azione e riflessione sui temi difficili e controversi riguardanti le scelte per città e territori, andando oltre l'incertezza del ruolo, inteso come interfaccia tra il singolo e ciò che la società si può aspettare da chi ricopre una determinata posizione»⁹. La città è al centro di un romanzo che narra il presente osservando la vita di una strada, implacabile nel cogliere «frammenti di pianificazione urbana, vale a dire, per quel che ne so, di teoria urbanistica novecentesca mal applicata o solo parzialmente applicata, uno pseudo-viale con annessi parcheggi che sembra volersi inoltrare nella Sacca, ma subito si pente e si restringe, un episodio tronco senza senso apparente, una specie di moncherino di città possibile che mi appare come un compromesso tra i dettami modernisti e la pratica andante dell'urbanista comunale, che non sa niente di città, perché è addestrato a vederla come un insieme di zone-indici-numeri-leggi-regolamenti-norme che devono tornare e ha dimenticato la qualità dello spazio fisico e degli oggetti che lo compongono»¹⁰.

Così viene colta, in un fotogramma, quell'urbanistica appiattita sulla conformità e sulle procedure, esito di una complicata stratificazione che, in assenza di riforma urbanistica nazionale, il regionalismo riformista della fine dello scorso secolo non ha potuto superare. Le vicende urbanistiche del Novecento e in esse la lunga storia della legge urbanistica nazionale sono, però, da comprendere e rileggere per ricavarne «ipotesi per il futuro», in un'Italia che vede chiudersi gli individui in cerchie «sempre più ristrette, sempre più omogenee, entro le quali non ci si confronta o si discute, ma ci si riconosce come uguali o ci si rifiuta» (Zoppi, 2018)¹¹.

Dunque l'impegno dell'Istituto Nazionale di Urbanistica va confermato, «a favore di uno spazio, quello dei luoghi, ma anche e di più quello della disciplina, entro il quale muoversi da qui in avanti, ove non vi è modo di aggiustare o rammendare, ma è meglio recuperare (rigenerare), eliminare, ideare»¹². Un impegno che nel XXX Congresso accompagnato dalla VII Rassegna Urbanistica Nazionale dell'INU (Riva del Garda, 2019) si è declinato in un programma rigoroso ma non chiuso, per proporre strumenti utili alla società civile e all'azione istituzionale: un nuovo modo di fare urbanistica per un nuovo modello di sviluppo.

1. Douglas Murray, *La strana morte dell'Europa*, Neri Pozza, 2018
2. Mauro Magatti, *La città convivio*, in Ilaria Giuliani e Paola Piscitelli (a cura di), *Città sostantivo plurale*, Fondazione Giangiacomo Feltrinelli, 2018, p. 70
3. Cristina Bianchetti, *Introduzione*, in Cristina Bianchetti (a cura di) *Territori della condivisione. Una nuova città*, Quodlibet, 2014, p. 10
4. <http://www.ppan.it/stories/domus-winy-maas/>
5. Marco Balzano, *Le parole sono importanti*, Einaudi, 2019
6. Carlo Ratti, *La città di domani*, Einaudi, 2017
7. <https://www.domusweb.it/it/editorial/2019/01/07/tutto-urbanistica.html>
8. <http://www.ppan.it/stories/domus-winy-maas/>
9. Patrizia Gabellini, *Le mutazioni dell'urbanistica. Principi, tecniche, competenze*, Carocci, 2018
10. Francesco Pecoraro, *Lo stradone*, Ponte alle Grazie, 2019, pp. 69-70
11. Mariella Zoppi, Carlo Carbone, *La lunga vita della legge urbanistica del '42*, Didapress, 2018
12. *Il governo della frammentazione*, Documento congressuale, XXX Congresso dell'Istituto Nazionale di Urbanistica, Riva del Garda 3-6 aprile 2019



Il Consiglio direttivo dell'Istituto Nazionale di Urbanistica, rinnovato nei membri nell'assemblea tenutasi nel corso del XXX Congresso a Riva del Garda, ha eletto alle cariche istituzionali il presidente Michele Talia, il vicepresidente Andrea Arcidiacono, il tesoriere Simona Tondelli e il segretario generale Francesco Domenico Moccia.

Pubblichiamo la lettera che il Presidente Michele Talia ha inviato ai soci anticipando le linee programmatiche che intende condividere con tutto l'Istituto. *Urbanistica Informazioni* nel prossimo numero aprirà con una intervista al neo Presidente incentrata sullo stato del territorio e dell'urbanistica nel nostro Paese e gli obiettivi con i quali intende impegnare l'INU nel corso del suo mandato.

Care socie, cari soci,

lo scorso 5 luglio il nuovo Consiglio Direttivo Nazionale eletto dal XXX Congresso dell'INU mi ha nominato Presidente e nell'assumere questa carica importante e impegnativa ritengo essenziale coinvolgere l'intera base associativa dell'Istituto in una fase difficile, ma assai promettente, del suo cammino. Una fase che punta a riportare l'Urbanistica al centro delle principali sfide che il Paese sarà chiamato ad affrontare nei prossimi anni.

In oltre cinque anni di presidenza Silvia Viviani ha già guidato l'Istituto verso l'acquisizione di un assetto più stabile e aperto alle innovazioni, proponendo strumenti utili alla società civile e all'azione istituzionale anche mediante la creazione di una fitta rete di alleanze con numerose amministrazioni pubbliche e con le più vitali realtà associative nazionali. Credo di interpretare un'opinione largamente condivisa se manifesto il più sincero riconoscimento per questa attività appassionata e originale, ma si tratta ora di compiere un ulteriore passo in avanti, provando a fare in modo che il patto per l'urbanistica ipotizzato nell'ultimo Congresso dell'INU possa disporre di condizioni di partenza opportune per essere sottoscritto dagli attori più rappresentativi.

Per procedere speditamente in questa direzione sono convinto che si debba consolidare il nostro potere di interlocuzione, e che di conseguenza si debba contrastare quel forte impulso alla "disintermediazione" che costituisce uno degli aspetti più controversi dell'attuale discorso politico. Come appare ormai evidente, la ricerca di un rapporto diretto tra il potere centrale e i cittadini rischia di erodere il prestigio e l'autorevolezza di un soggetto come il nostro, che fonda sulla terzietà e sul pensiero critico gran parte della sua capacità attrattiva. Per chi si candida a offrire il luogo ideale del dialogo e della rappresentanza di temi cruciali per il governo del territorio e per la stessa convivenza civile, è dunque fondamentale ristabilire la fiducia nelle competenze tecniche, e nella possibilità che queste ultime possano contribuire non solo alla fattibilità delle politiche pubbliche, ma anche al più ampio conseguimento dell'interesse collettivo.

Nel presentare il programma di attività per il prossimo biennio in occasione della mia elezione a Presidente, questo obiettivo di fondo – e cioè l'azione di contrasto nei confronti della disintermediazione – è stato declinato in tre modi differenti, ciascuno dei quali può coincidere evidentemente con un orientamento strategico della nostra iniziativa:

- partecipazione del nostro Istituto alla attuale discussione sull'autonomia regionale differenziata, offrendo

approfondimenti conoscitivi, quadri valutativi comparati e specifiche proposte;

- valutazione del peculiare apporto che la disciplina urbanistica può offrire alle politiche di adattamento al cambiamento climatico;
- individuazione del contributo delle politiche di piano al superamento delle principali fragilità urbane e territoriali.

Per quanto riguarda il primo di questi assi tematici, l'originalità del nostro punto di vista può derivare innanzitutto dalla possibilità di misurare il prevedibile impatto della attribuzione alle Regioni italiane (o ad alcune di esse) di maggiori competenze con riferimento al governo del territorio, e adottando un approccio che miri a considerare tanto le materie a legislazione concorrente, quanto quelle a legislazione esclusiva come la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema o dei beni culturali. Il nostro Istituto, facendo leva su una fondamentale prerogativa qual'è senza dubbio la sua articolazione in 19 Sezioni regionali, è in grado di rivendicare un ruolo di primo piano in una discussione pubblica che non deve trascurare il pericolo di una ulteriore frammentazione dei macro-modelli insediativi del territorio nazionale, cui si deve tra l'altro la ricchezza e la coerenza dei nostri quadri paesaggistici. È bene sottolineare come la nostra partecipazione alla discussione sull'autonomia differenziata può rappresentare un argine necessario a contrastare la prevedibile egemonia di letture economicistiche delle politiche pubbliche, in base alle quali le Regioni potrebbero auspicare il ricorso a discipline di controllo delle trasformazioni più permissive allo scopo di attivare flussi "drogati" di investimenti privati anche di provenienza internazionale.

Quanto al secondo asse tematico, e cioè alla individuazione di politiche atte a contrastare il *climate change*, l'iniziativa del nostro Istituto deve prendere atto innanzitutto del preoccupante *deficit* di elaborazione e di sensibilità politica che caratterizza la scena nazionale che, a differenza di altre realtà non solo europee, sconta un particolare ritardo nella affermazione di una egemonia della cultura ambientalista. L'occupazione di una posizione di retroguardia in un campo che può rivelarsi strategico in vista del superamento dell'attuale (e fallimentare) modello di sviluppo, ci spinge a mettere in campo la nostra attitudine ad adottare una visione multidisciplinare nella lettura dei rapporti tra l'evoluzione delle strutture spaziali e l'alterazione degli equilibri ecologici. Ma c'è di più; il ricorso complementare alla lettura scientifica delle criticità più rilevanti e alla prefigurazione di interventi correttivi, che la nostra

formazione di progettisti ci consente, può connotare in modo univoco un approccio in grado di affiancare l'esame rigoroso dei costi derivanti dal cambiamento climatico ai benefici anche economici che possono conseguire dalla adozione consapevole di misure settoriali o integrate, finalizzate rispettivamente al contenimento del consumo di suolo, alla riduzione delle superfici impermeabili, al risparmio energetico, al governo della mobilità.

In relazione infine alla individuazione del contributo delle politiche di piano al superamento delle principali fragilità urbane e territoriali, l'INU può trovare una sfida impegnativa e stimolante nella opportunità di collaborare alla risoluzione delle molte aree di crisi che caratterizzano le città e i territori contemporanei. Si tratta di contesti che sono al centro di una drammatica perdita di competitività e, al tempo stesso, dei ritardi maturati nell'adozione di politiche finalizzate alla messa in sicurezza delle aree maggiormente esposte alle calamità naturali, con un bilancio particolarmente insoddisfacente per quanto riguarda la ricostruzione della regione appenninica investita dal sisma del 2016-2017. Nel mettere a frutto le esperienze maturate negli ultimi anni nel campo della trasformazione resiliente degli insediamenti umani, il nostro Istituto può valorizzare pienamente la composizione plurale della sua base associativa, chiamando a raccolta la componente professionale, quella accademica e quella che opera nella pubblica amministrazione in vista della elaborazione di un ampio ventaglio di proposte innovative. Spaziando ad esempio dalla predisposizione di modelli normativi per la rigenerazione urbana allo studio di nuovi paradigmi per una progettazione eco-compatibile alla scala del quartiere, o dalla ricerca di nuove forme di integrazione per la messa in sicurezza dei centri urbani minori più esposti al rischio idrogeologico alla sperimentazione delle piattaforme per la promozione dello sviluppo locale che sono state predisposte in questi anni.

Carissimi soci, nonostante il carattere sommario di queste anticipazioni, spero che emergano con chiarezza le linee di un programma ambizioso e stimolante che dovrà essere condiviso dall'intera base associativa dell'Istituto, e che al fine di ottenere i risultati che ci prefiggiamo ha bisogno del sostegno, dell'intelligenza e della passione di tutti voi. Mi auguro pertanto che questa lettera segni l'inizio di un ricco e fertile scambio di idee, per cui vi invito fin da oggi a scrivermi all'indirizzo di posta elettronica segreteria@presidenza@inu.it.

Un cordiale saluto e a presto,
Michele Talia

Pianificazione comunale nel Mezzogiorno d'Italia: a che punto siamo?

La pianificazione comunale nel Mezzogiorno è un tema di riflessione centrale per il nostro Istituto.

L'interesse che ha prodotto questa call con i contributi che sono pervenuti dalle sezioni regionali INU non fa altro che amplificare l'invito a considerare questo tema all'interno del "Progetto Paese" così come delineato nel Documento congressuale e proposto in Assemblea al XXX Congresso INU di Riva del Garda.

Tale servizio si propone come un primo momento per raccogliere un archivio di materiali utili a raccontare, analizzare e dibattere sul ruolo e la centralità che deve avere la pianificazione comunale nei territori del Mezzogiorno al fine di salvaguardare le loro identità storico-culturali ed ambientali, essere un freno per l'abbandono e la desertificazione delle aree interne e contrastare fenomeni di compromissione del paesaggio derivanti ancora da incontrollate azioni di abusivismo.

Se un monitoraggio sullo stato della pianificazione urbanistica e territoriale avviene sistematicamente attraverso i Rapporti del Territorio INU, un tentativo, invece, di confrontare la complessa realtà del "Governato del Territorio" nel Mezzogiorno è il tema principale di questo servizio di *Urbanistica Informazioni*.

Una prima riflessione è avvenuta già nell'ambito del Master di II Livello in Pianificazione Comunale¹ la cui attività si è poi concretizzata nel testo "La Pianificazione comunale nel Mezzogiorno" (Coppola, 2015).

Nell'ultimo ventennio si registrano buoni risultati che riguardano in particolare il governo del territorio di d'area vasta. Sono numerosi i territori provinciali che finalmente si sono dotati dei Ptcp (la sola regione Campania ha approvato 4 dei 5 piani provinciali; la Puglia ha approvato il piano paesaggistico e 4 dei 6 piani provinciali; la Basilicata il piano provinciale di Potenza; la Calabria e la Sicilia sono più indietro avendo approvato la prima il Qtr/P e 2 piani provinciali e la seconda solo 3). A livello di pianificazione comunale, nonostante alcune interessanti esperienze innovatrici (queste derivanti dall'applicazione delle nuove leggi regionali urbanistiche approvate negli ultimi anni), si continua ancora a pianificare poco se pensiamo che complessivamente solo il 23% dei comuni del Sud risulta dotato di un piano comunale rinnovato (tale percentuale non contempla il Molise del quale non è disponibile il dato).

L'immagine di un Mezzogiorno duale

La lettura dei contributi restituisce ancora una volta un'immagine duale del Mezzogiorno, quella evocata da Manlio Rossi Doria "della polpa e dell'osso" poichè, come si avrà modo di esaminare, alla debolezza atavica

delle aree interne si contrappone un'immagine forte di quelle costiere.

La caratteristica del Mezzogiorno che maggiormente emerge è quella di un territorio scarsamente "governato" caratterizzato da un'attività di gestione pianificatoria inadeguata che spesso si è tradotta in una manifesta proliferazione di fenomeni incontrollati di manomissione di aree (abusivismo diffuso, scelte prive di lungimiranza pianificatoria, ecc), che nella maggior parte dei casi – come si può immaginare - interessa quei territori più economicamente appetibili. I risultati sono ovvi: un paesaggio urbano disordinato, distonico, respingente e, in generale, privo di quella qualità che normalmente caratterizza un "luogo dove investire per vivere". Nell'ultimo decennio, tali risultati sono stati alimentati ed amplificati da dispositivi legislativi straordinari (mi riferisco ad esempio alle leggi del Piano Casa, ma anche ad Accordi di Programma, alle varianti puntuali a piani obsoleti e sovradimensionati, alla mancanza di obblighi perentori alla redazione dei piani, ecc..) che soprattutto nel Sud sono diventati gli strumenti per attivare modalità ordinarie ed alternative al rinnovamento dei piani urbanistici.

Le zone costiere sono quelle che mostrano in maniera più evidente gli effetti disastrosi di tale "mancata" gestione del territorio (Taranto e Crotone); e proprio su queste aree sensibili (caratterizzate da un consumo dissennato di suolo) "che la pianificazione urbanistica non può che diventare centrale ed operativa attraverso una definizione di strategie, obiettivi per implementare azioni concrete di gestione integrata" (Foresta).

Oltre a questo, un altro elemento che caratterizza quei territori economicamente più rilevanti (ad es. l'area casertana) è quello del

cosiddetto “territorio negato” caratterizzato dalle aree di scarto (“negate” appunto), intese quali paesaggi residuali, privi di funzioni definite, spesso caratterizzati da condizioni di elevato degrado o da usi illegali difficili da classificare e progettare (Galderisi, Guida).

L'altra immagine che completa la fotografia del Mezzogiorno è quella che si sofferma sulla realtà delle aree interne – le aree più “abbandonate” -, caratterizzate da livelli di spopolamento intensi e da fragilità strutturali ed economiche dove troppo spesso la pianificazione “appare” non necessaria e inutile. Sono proprio i comuni più piccoli, quelli caratterizzati da fenomeni di spopolamento sempre più preoccupanti, che mostrano un ritardo atavico a dotarsi di un nuovo strumento urbanistico (Bruno).

In questi territori manca, in generale, una cultura urbanistica che riconosce il piano come un “agente di razionalità” (Alexander 1997) capace di creare uno sviluppo ordinato, armonico, rispettoso e democratico del territorio.

Questo è l'aspetto più importante che si rileva in tutti i contributi esaminati.

“Nelle agende politiche di livello nazionale, regionale ed in particolar modo nella sfera dell'ambito scolastico, professionale ed accademico, questo tema deve essere centrale e affrontato con maggiore coscienza e con la giusta consapevolezza” (Bruno).

Ostacoli alla pianificazione

Il nuovo modello di piano (nella duplice componente strutturale e operativa) nel Sud ha conosciuto l'avvio con le leggi urbanistiche regionali del 1999 (Lur Basilicata), del 2001 (Lur Puglia), del 2002 (Lur Calabria) e del 2004 (Lur Campania). La Sicilia resta legata ad una legge regionale molto vecchia risalente al 1978 mentre nel Molise i piani urbanistici comunali fanno riferimento – e sono ancora redatti- ai sensi della L. 1150/42. Le regioni che si sono dotate di nuove leggi hanno, in generale, scontato la loro difficile applicazione, come nel caso della Basilicata (Lr 23/99) dove la stessa legge è stata considerata molto complessa per i contenuti forse troppo innovativi o come la Campania (Lr 16/2004) che, nonostante abbia dovuto prevedere nel 2011 un “regolamento” che ne chiarisse i suoi contenuti, presenta ancora oggi aspetti non univoci di interpretazione circa l'applicazione e l'implementazione del-

la componente programmatico-operativa.

Tale problematica non è però quella che incide maggiormente sul perché al Sud i comuni risultano ancora dotati di piani obsoleti e molte volte sovradimensionati.

Tra le cause di ritardo della pianificazione comunale si registra spesso l'assenza di un quadro di riferimento di area vasta; questa ad esempio è stata tra le cause del mancato rinnovamento della strumentazione urbanistica comunale della provincia napoletana che è l'unica tra quelle campane a non essersi ancora dotata del piano provinciale (Coppola; Gerundo).

Un'altra delle cause di ritardo e rallentamento della pianificazione comunale è la difficoltà connessa al corretto dimensionamento dei carichi insediativi (Berruti; Galderisi; Guida) che spesso costituiscono le variabili che dilatano enormemente i tempi di redazione dei piani.

A tutto ciò si aggiunga una complessa realtà della finanza che vivono i comuni del Mezzogiorno, che rende difficile quando non impossibile il ricorso a professionalità esterne. “Una condizione tanto più grave, tenuto conto che le politiche di austerità praticate negli ultimi dieci anni hanno compromesso i trasferimenti dal centro e imposto una progressiva riduzione degli organici mediante il blocco del *turnover*, per cui i Comuni (in particolare i più piccoli) si trovano spesso completamente sguarniti di personale tecnico in grado di svolgere mansioni della programmazione urbanistica” (Realfonzo 2018).

Questa questione è legata anche all'esiguità dei fondi dei capitoli di spesa dedicati alla pianificazione urbanistica; questo è un altro capitolo su cui spesso non ci si sofferma abbastanza. Tale aspetto, nell'ambito di un'attenta euro-progettazione, potrebbe essere affrontato proprio attraverso l'utilizzo dei fondi strutturali che spesso sono stati dirottati su progetti isolati avulsi da un disegno pianificatorio.

Esiste poi una questione di incapacità della struttura tecnico/amministrativa, quella degli Uffici Tecnici Comunali, che non ha una formazione professionale adeguata a governare la nuova pianificazione e che spesso oppone una certa resistenza culturale ai processi di pianificazione (Berruti; Bruno). Di solito anziché procedere con la redazione di nuovi piani comunali, i comuni preferiscono proporre varianti ai piani vigenti.

La sfida del Mezzogiorno

Bisogna recuperare “una cultura urbanistica e pianificatoria” e questo può essere uno dei compiti che il nostro Istituto, fondato da Adriano Olivetti dovrebbe riprendere per rimarcare che, anche e soprattutto a livello comunale, un piano non è solo un obbligo di legge ma è soprattutto uno strumento necessario per lo sviluppo del territorio.

“Il piano è matrice di civiltà, un atto di amore verso un paesaggio o verso gruppo di uomini (...) teso a colmare il distacco tra cultura e Stato, Paese e Governo che reclamano la fine del disordine, la protezione della salute e dell'incolumità personale, l'eliminazione degli sprechi e dei rumori, il pieno impiego, l'unità armonica della vita” (Olivetti 1955).

Parole che forse oggi sembrano un po' troppo enfatiche ma che sottolineano la carica di democrazia, civiltà e sviluppo insita nella pianificazione del territorio.

Non a caso il Movimento Comunità, sulle pagine della rivista *Urbanistica*, ha rivendicato il ruolo della pianificazione urbanistica e territoriale nella costruzione dello sviluppo del Mezzogiorno.

Ricordiamoci che “è la pianificazione che ci dà la libertà. Ma si può anche invertire il concetto affermando che è la libertà che ci dà la pianificazione” (Doglio 1952).

Sono gli uomini liberi che operando nella società gettano le basi per la pianificazione in quanto sostituiscono al desiderio istintivo di fare il proprio interesse quello deontologico dell'interesse della comunità.

Mezzogiorno, muoviamoci!

1. Master II Livello in Pianificazione Comunale tenuto presso l'Università di Napoli “Federico II” negli a.a. 2013/2014

Riferimenti

- Coppola E. (2015), *La Pianificazione comunale nel Mezzogiorno*, INU Edizioni
- Doglio C. (1952), *Molinella, le sue cooperative, le sue lotte*, in “Urbanistica” n. 10
- Moccia F. D. (2018), *Lo stato dell'urbanistica in Campania 2017*, Franco Angeli
- Olivetti A. (1955), *Un piano per l'industrializzazione nel Mezzogiorno*, in “Urbanistica” n. 45
- Realfonzo R. (2018), *Prefazione*, in F. D. Moccia “Lo stato dell'urbanistica in Campania 2017”, Franco Angeli



L'INU si è sempre posto con i suoi Congressi e soprattutto con le Rassegne RUN di dare atto dello stato della pianificazione urbanistica e di come i comuni interpretano il "governo del Territorio". Sul numero 15 – 16/1955 di *Urbanistica* dedicato agli Atti del V Congresso Bruno Zevi scrive "Era perciò logico che (...) gli urbanisti italiani dedicassero un congresso ai piani comunali (...). Bisognava fare il punto sulla situazione, rilevare lo stato della pianificazione comunale in tutto il Paese, indicare una gradualità di urgenza dei piani comunali nelle varie regioni. Bisognava poi rivedere la metodologia dei piani, discutere e concordare le modalità della loro redazione. (...) Le iniziative dei comuni sono state molteplici in questi anni: concorsi, incarichi professionali, attività degli Uffici tecnici comunali si sono moltiplicati sotto la pressione degli avvenimenti, per l'evidenza che senza piani, si finirà per distruggere totalmente il patrimonio paesistico, ambientale e monumentale della nazione, si paralizzarono le città si devasterà la campagna"¹. In un quadro nazionale assai mutato, l'attenzione dell'INU verso la pianificazione comunale rimane costante e insieme si rinnova. La VII RUN a Riva del Garda, allestita in concomitanza del XXX Congresso, ha ben restituito il denso rapporto tra attività di pianificazione, politiche e azioni dei soggetti che ancora ne rappresentano il cardine operativo dell'urbanistica italiana: i Comuni.

Francesco Sbeti
Direttore di *Urbanistica Informazioni*

Paolo Galuzzi
Direttore di *Urbanistica*

La riflessione sullo stato della pianificazione comunale così come emerge dall'osservatorio costituito dalle nostre riviste, *Urbanistica* e *Urbanistica Informazioni*, nonché dal Rapporto dal Territorio e soprattutto dalla presenza anche quantitativa di casi alla VII RUN di Riva del Garda, ha mobilitato la nostra attenzione verso il Sud, proponendo questa prima *call* dal titolo esplicito: Pianificazione comunale nel Mezzogiorno d'Italia: a che punto stiamo? Una *call* con un obiettivo ricognitivo, per capire cosa sta succedendo e comprenderne il perché. Quanto l'urbanistica del Mezzogiorno restituisca ancora oggi una immagine duale dell'Italia o presenti al proprio interno differenziazioni di cui non solo il Mezzogiorno è destinatario, pur rimanendo il nostro "un Paese troppo lungo": dualità riscontrabili nelle differenti dinamiche tra zone costiere e delle aree interne; tra territori abbandonati o depressi e nuove trame territoriali capaci di incubare innovazione e sviluppo; tra la storicizzazione di problemi mai risolti e nuove prospettive di futuro; tra territori regolati da leggi attente alla sostenibilità, ai valori insediativi, ambientali e paesaggistici e regioni dove leggi arretrate, disattese o addirittura assenti sono il terreno dentro cui si perpetuano comportamenti illegali e inopportuni.

Una *call* a cui hanno aderito non solo tutte le redazioni regionali di UI, ma anche tutte le sezioni dell'INU che hanno colto l'occasione per confrontarsi, misurarsi e assumere la responsabilità di una questione pianificazione dentro la questione Mezzogiorno.

Le riviste dell'INU, *Urbanistica* e *Urbanistica Informazioni* si sono messe a disposizione di questo progetto in costruzione attraverso un percorso che prevede:

- la costruzione di un archivio di materiali da mettere a disposizione di lettori e soci;
- la costruzione di uno spazio di discussione aperto a contributi e interviste;
- la predisposizione di un percorso che attraverso *call* raccolga nei prossimi numeri di UI del 2019/20 approfondimenti tematici (i territori emergenti, i processi di metropolitizzazione, le aree di abbandono e degrado, i nuovi QC nelle leggi di Calabria, Basilicata e Abruzzo, ecc.);
- una riflessione strutturata come risultato di questo percorso da ospitare su *Urbanistica* nel 2020.

1. Rapporto sull'organizzazione al Congresso del professor Bruno Zevi – *Urbanistica* 15/16 1955.

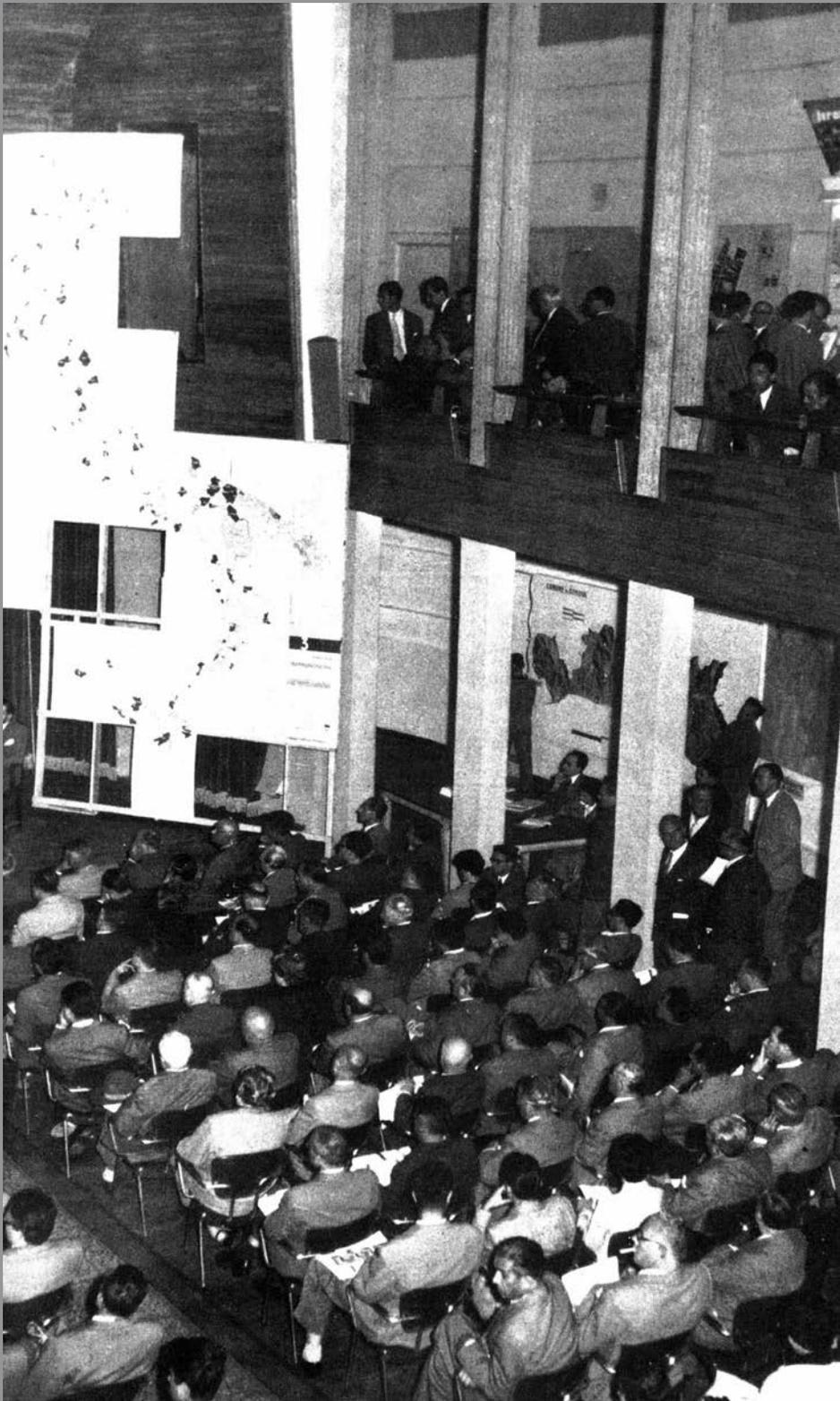
Stato della pianificazione comunale nella regione Basilicata

Giuseppe Bruno

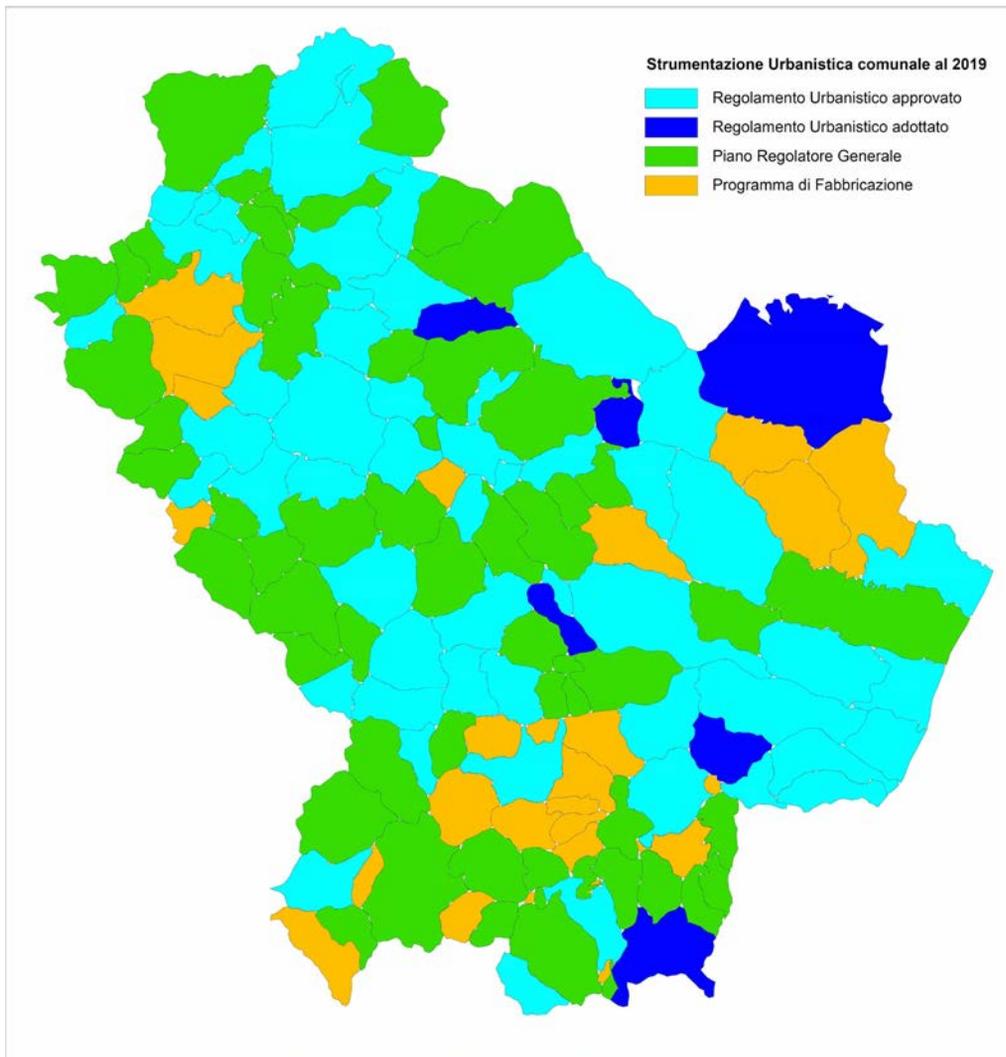
Dai dati del geoportale della Regione Basilicata e dalla consultazione della sitografia delle pagine ufficiali dei comuni si evince che al 2019, dei 131 comuni che fanno parte della Basilicata, 51 di essi (38,9%) hanno aggiornato (ricependo quanto disposto dalla Lur 23/99) il loro strumento urbanistico comunale, 5 comuni (3,8%) sono nella fase di adozione del Regolamento Urbanistico (Ru), 54 comuni (41,2%) sono ancora dotati di Prg, i restanti 21 restano ancora legati alla gestione del governo del territorio attraverso gli obsoleti ed inadeguati Programmi di Fabbricazione (Pdf). La situazione del mancato aggiornamento della strumentazione urbanistica comunale è differente nei territori delle due province.

Una maggiore cultura pianificatoria e quindi una maggiore attenzione al “Governo del Territorio” si è registrata nei comuni del materano dove su 31 comuni, circa il 58% del totale hanno rinnovato e/o stanno rinnovando concretamente la propria strumentazione urbanistica (15 comuni sono dotati di Ru vigente e 3 hanno il Ru in adozione, tra questi ultimi Matera). Sono ancora 4 i comuni in cui risultano vigenti i Pdf (San Mauro Forte, Pomarico, Miglionico e Motescaglioso – questi in contiguità territoriale), mentre nei restanti 9 è vigente il Prg.

Molto più complessa è la situazione potentina dove su 100 comuni solo il 38% del totale hanno rinnovato/stanno rinnovando concretamente la propria strumentazione urbanistica (36 comuni sono dotati di Ru vigente e 2 sono in una fase di adozione). Sono 17 i comuni che sono dotati ancora di Pdf (la maggior parte concentrati nell’area meridionale: San Martino D’Agri, Castelsaraceno, Carbone, Calvera, Teana, Fardella, Castronuovo, Roccanova, Noepoli, Maratea e Castelluccio Superiore; una parte nell’area settentrionale: San Fele, Bella e Baragiano; un’altra nell’area centrale: Trivigno e Sant’Angelo le Fratte). Nei restanti 45 comuni risulta vigente il Prg.



Nella pagina a fianco, la RUN 2019.
In questa pagina, il Congresso del 1954.



Le dinamiche demografiche nel periodo 2001/2018

In questo contributo tale approfondimento risulta utile in quanto, come vedremo successivamente, esse, come dinamiche, risulteranno legate a quella della vivacità di alcune realtà territoriali che hanno rinnovato e/o stanno rinnovando la propria strumentazione urbanistica comunale.

Con una popolazione all'ottobre 2018 pari a 563.067 abitanti residenti (fonte: demoistat.it), la regione Basilicata registra nel periodo 2001/2018 una decrescita demografica pari a circa 33.623 abitanti.

Il decremento maggiore di popolazione si verifica nel territorio provinciale di Potenza che registra, rispetto al 2001, una perdita di circa 27.574 abitanti (- 7,02%). Attualmente la popolazione in questo territorio si attesta a circa 365.487 abitanti.

Nel territorio materano il decremento di popolazione risulta meno accentuato. Esso, con una percentuale negativa pari a -2,96%, si concretizza con una perdita di circa 6.409 abitanti. Attualmente la popolazione di questo territorio si attesta a circa 198.190 abitanti.

Nel territorio potentino i maggiori decrementi di popolazione si registrano nei comuni cosiddetti polvere (popolazione con meno di 1000 abitanti). I dati più allarmanti si registrano nei comuni che appartengono al territorio potentino meridionale (tra l'altro tutti ricadenti nel Parco del Pollino e tutti privi di un nuovo strumento urbanistico rinnovato e quasi tutti dotati di Pdf) (tabella 1).

Gli unici comuni dove invece si registra un incremento positivo di popolazione sono quelli riportati nella tabella 2.

È da rilevare che tutti questi ultimi comuni, tranne San Costantino Albanese che rientra nel territorio lucano meridionale, appartengono all'area gravitazionale intorno al capoluogo di Potenza (dotato di Ru) e che quasi tutti hanno rinnovato il loro strumento urbanistico.

I comuni che sostanzialmente registrano una consistenza della popolazione con decrementi non superiori al 3% sono quelli riportati nella tabella 3.

Anche in questo caso questi comuni appartengono al territorio potentino settentrionale.

Nel territorio materano gli unici incrementi di popolazione si registrano nel Comune di Matera e nei centri costieri di Bernalda e Policoro (dinamica positiva di sviluppo che per quest'ultimi due risulta particolarmente coerente con l'assioma teorico di Manlio Rossi Doria legato alla metafora dell'osso, cioè le aree interne, le terre non bonificate, non irrigate, sostanzialmente improduttive e la polpa cioè le zone fertili e pianeggianti, ricche di acqua e produttive).

C'è da sottolineare che, in questo caso, i comuni che registrano un aumento della popolazione sono tutti dotati di Ru, situazione questa che sembra evidenziare che laddove esiste una strategia pianificatoria adeguata ai tempi, e quindi una strategia di sviluppo (una visione d'insieme), la dinamica demografica presenta anche aspetti di crescita.

Consistenza dei comuni per ampiezza della popolazione

I 131 comuni della regione Basilicata presentano al 2018 questa consistenza demografica:

- 29 (22,14%) comuni con meno di 1000 abitanti;
- 53 (40,46%) comuni tra 1001 e 3000 abitanti;
- 28 (21,37%) comuni tra 3001 e 5000 abitanti;
- 10 (7,64%) comuni tra 5001 e 10000 abitanti;
- 9 (6,87%) comuni compresi tra i 10001 e 18000 abitanti;
- 2 comuni (Potenza e Matera) con popolazione rispettivamente di 66.809 e 60.409 abitanti.

Complessivamente:

- il 3,57% della popolazione (20.097 abitanti) vive nei comuni con meno di 1.000 abitanti;
- il 16,78% della popolazione (94.595 abitanti) vive nei comuni con ampiezza demografica tra i 1001 e 3.000 abitanti;
- il 14,83% della popolazione (83.614 abitanti) vive nei comuni con ampiezza demografica tra i 3.001 e 5.000 abitanti;
- il 19,59% della popolazione (110.433 abitanti) vive nei comuni con ampiezza demografica tra i 5.001 e 10.000 abitanti;
- il 22,65% della popolazione (127.670 abitanti) vive nei comuni con ampiezza demografica tra i 10.001 e 18.000 abitanti;
- il 22,58% della popolazione (127.268 abitanti) vive nei due capoluoghi di provincia.

Tabella 1 - Comuni potentini con il maggior decremento di popolazione

Comuni	Strumento urbanistico generale vigente	Popolazione		Dinamica demografica	
		2001	Ottobre 2018	Valori assoluti	Valori %
San Paolo Albanese	Prg (1988)	416	248	-168	- 40,38
Calvera	Pdf	584	376	-208	-35,62
Noepoli	Pdf	1.189	816	-373	-31,37
Carbone	Pdf	853	588	-265	-31,07
Castronuovo Sant'Andrea	Pdf	1.439	1.006	-433	-30,09

Tabella 2 - Comuni dove invece si registra un incremento positivo di popolazione

Comuni	Strumento urbanistico generale vigente	Popolazione		Dinamica demografica	
		2001	Ottobre 2018	Valori assoluti	Valori %
San Costantino Albanese	Prg (1988)	416	666	250	60,10
Pignola	Ru (2010)	5.483	6.950	1467	27,76
Marsico Vetere	Prg (1989)	4.703	5.576	873	18,56
Tito	Ru (2012)	6.387	7.320	933	14,81
Melfi	Prg (1987)	16.110	17.793	1.683	10,45
Atella	Ru (2014)	3.276	3.885	159	4,27
Ginestra	Prg	726	742	16	2,20
Lavello	Ru (2012)	13.247	13.425	178	1,34

Tabella 3 - Comuni con una consistenza della popolazione con decrementi non superiori al 3%

Comuni	Strumento urbanistico generale vigente	Popolazione		Dinamica demografica	
		2001	Ottobre 2018	Valori assoluti	Valori %
Rionero in Vulture	Ru (2010)	13.441	13.103	-338	- 2,51
Brienza	Prg (1990)	4.067	4.005	-62	-1,52
Satriano di Lucania	Prg	2.353	2.321	-32	-1,36

Tabella 4 - Comuni con una consistenza della popolazione con decrementi non superiori al 3%

Comuni	Strumento urbanistico generale vigente	Popolazione		Dinamica demografica	
		2001	Ottobre 2018	Valori assoluti	Valori %
Policoro	Ru (2017)	15.096	17897	2.801	18,55
Matera	Ru in adozione	57.785	60.459	2.674	4,63
Bernalda	Ru (2004)	11.958	12.436	478	4,00

Correlazione tra ampiezza demografica dei comuni e dotazione del tipo di strumentazione urbanistica vigente

Come si è avuto modo di vedere nei riquadri provinciali sono proprio i comuni più piccoli, quelli caratterizzati da fenomeni di spopolamento

sempre più preoccupanti, che mostrano un ritardo atavico a dotarsi di un nuovo strumento urbanistico. Questo aspetto nelle agende politiche di livello regionale e nazionale ed in quello del mondo professionale ed accademico è un tema che dovrà essere approfondito con mag-

giore coscienza e consapevolezza e non potrà essere più ignorato.

In generale i ritardi riscontrati in Basilicata nel rinnovamento della pianificazione urbanistica comunale sono da imputare a vari motivi, qui se ne espongono solo i principali:

PROVINCIA DI POTENZA

I comuni in cui risulta vigente il nuovo strumento urbanistico e cioè il RU:

- nel 21,75 % dei comuni polvere;
- nel 36,67 % dei comuni tra i 1001 e 5000 ab.;
- nel 50 % dei tra i 5001 e 10.000 abitanti;
- nel 50 % dei tra i 10.000 e 18.000 ab.;
- nel comune di Potenza.

I comuni in cui risulta vigente il Prg:

- nel 43,48% dei comuni polvere;
- nel 46,67% dei comuni tra i 1001 e 5000 ab.;
- nell'40,00% dei comuni tra i 5001 e 10.000 ab.;
- nel 50% dei comuni tra i 10.000 e 18.000 abitanti.

I comuni in cui risulta vigente il PdF:

- nel 34,78% dei comuni polvere;
- nel 13,33% dei comuni tra i 1001 e 5000 ab.;
- nell'10,00% dei comuni tra i 5001 e 10000 ab. (il solo comune di Maratea);
- in nessuno comune con ampiezza demografica superiore a 10.000 abitanti.

I comuni in cui risulta il RU in adozione:

- allo stato attuale il RU risulta in fase di adozione nel comune di Terranova del Pollino (1129 abitanti) e nel Comune di Oppido Lucano (3755 abitanti).

PROVINCIA DI MATERA

I comuni in cui risulta vigente il nuovo strumento urbanistico e cioè il RU:

- nel 33,33 % dei comuni polvere;
- nel 50,00 % dei comuni tra i 1001 e 5000 ab.;
- nel 57,14 % dei comuni tra i 5001 e 10.000 ab.;
- nel 66,67 % dei comuni tra i 10.000 e 18.000 abitanti.

I comuni in cui risulta vigente il Prg:

- nel 50,00 % dei comuni polvere;
- nel 21,43 % dei comuni tra i 1001 e 5000 ab.;
- nel 28,57 % dei comuni tra i 5001 e 10.000 ab.;
- nel 33,33 % dei comuni tra i 10.000 e 18.000 abitanti.

I comuni in cui risulta vigente il PdF:

- nel 21,43 % dei comuni tra i 1001 e 5000 ab.;
- nel 14,29 % dei comuni tra i 5001 e 10.000 abitanti (il solo comune di Montescaglioso).

I comuni in cui risulta il RU in adozione:

- allo stato attuale il RU risulta in fase di adozione nel comune di Gorgoglione (948 ab.) e nel Comune di Matera (64459 ab.).

- mancanza di una cultura urbanistica e pianificatoria ovvero una diffusa ignoranza sui temi che riguardano la materia del "Governo del Territorio". In molti casi per le pubbliche amministrazioni locali dotarsi di un Piano risulta essere solo un adempimento burocratico – un obbligo di legge - e non invece uno strumento essenziale per implementare e individuare serie politiche di sviluppo;
- procedimenti di formazione del Piano molto complessi derivanti da una Legge Urbanistica Regionale (23/99) di non facile applicazione che tra l'altro non fa distinzione tra picco-

li comuni e comuni più grandi e che quindi non prevede per essi forme semplificate di procedure di formazione dei piani stessi;

- incapacità tra i piccoli comuni ad associarsi per avanzare strategie intercomunali più adatte e utili a raggiungere obiettivi comuni;
- risorse economiche di bilancio inadeguate che non aiutano le pubbliche amministrazioni ad attivarsi per un improcrastinabile rinnovamento del Piano;
- dispositivi legislativi (regionali e nazionali), successivi alla Lur, che hanno depotenziato la legge stessa e che, non obbligando in maniera preteritoria il rinnovamento dei

Piani, hanno ridato forza alle vecchie ed inadeguate strumentazioni urbanistiche vigenti (PdF e Prg);

- una struttura tecnico/amministrativa, quella degli UTC, che rivela, in generale, due ordini di problemi: il primo legato alla formazione professionale ed alla capacità del personale dell'UTC che risulta – quasi sempre – impreparato o inadeguato per gestire processi di programmazione e gestione del territorio (gli uffici di Piano sono davvero rari); l'altro legato all'assenza di apparati strumentali avanzati ed all'incapacità, da parte del personale tecnico di servizio, di essere promossi e quindi utilizzati (pensiamo in questo caso al solo uso dei GIS che negli UTC lucani risulta rarissimo e che risulta sconosciuto ai più);
- una diffusa incapacità dei professionisti locali all'esercizio dell'attività urbanistica che mostra tutti i problemi di una mancanza di cultura pianificatoria che forse, tranne in pochi casi, non è mai esistita e non è mai riuscita ad orientare adeguatamente ed efficacemente le agende politiche dei governanti dei territori comunali;
- strettamente legato al punto precedente si rileva un diffuso atteggiamento da parte di non pochi amministratori locali a promuovere grandi progettualità "mediatiche" in variante agli strumenti urbanistici vigenti e che quasi sempre risultano poco utili nell'obiettivo di colmare carenze infrastrutturali e arrestare il progressivo impoverimento del territorio che solo attraverso una visione strategica di tipo pianificatoria può essere quanto meno arginato e/o arrestato.

Non riconoscere il ruolo della pianificazione urbanistica come attività interdisciplinare fondamentale per definire e individuare una strategia di sviluppo dei nostri territori (in questo la nuova programmazione operativa regionale 2014/2020 avrebbe dovuto fare molto più attenzione) significa perseverare in una improduttiva azione di un "Governo del Territorio" che immagina risultati immediati e che continua a non investire e programmare azioni per il futuro (ecco perchè continuiamo a scontare, rispetto al nord, ritardi nello sviluppo!). Forse la questione meridionale di cui oggi si ritorna a parlare con maggiore coscienza è legata alla mancanza di una cultura che riconosce il valore della pianificazione urbanistica e del territorio come condizione e/o presupposto essenziale per avviare una vera strategia di sviluppo territoriale in tutte le sue accezioni.

Da una prassi urbanistica frammentata ad una “cultura di piano”

Francesco Scorza

L'analisi dello stato della pianificazione comunale in Regione Basilicata ci riporta l'evidenza di come strumenti normativi che alla loro origine vennero definiti come “innovativi” dalla comunità INU come dal mondo accademico e dal contesto istituzionale e professionale regionale, in un contesto di “sfiducia” – come quello lucano – stentino a produrre un efficace sistema di governo e gestione del territorio in cui i principi di sostenibilità e inclusività dello sviluppo urbano e territoriale trovino definizione operativa.

La mancata attuazione delle Lur misura l'inefficienza del sistema complessivo in cui la dimensione amministrativa e tecnica degli enti locali e il contributo dei professionisti del territorio appare come “rinunciario” rispetto ad un protagonismo nei processi di governo delle trasformazioni urbane che consideriamo precondizione allo sviluppo sostenibile del territorio.

La Lr 23/99 non è bastata ad attivare processi virtuosi e l'attualità del dibattito urbanistico in regione è ferma su poche azioni che riguardano la dimensione comunale (citiamo l'adozione del Ru della Città di Matera, e quella del Piano Operativo di Potenza fortemente criticato dall'INU Basilicata (Scorza 2019)) e ciò porta a riflettere su come siano cambiate le condizioni di contesto (sociali, economiche, legate alla rendita ecc.) che contribuiscono a riempire di contenuto quel concetto figurativo che prima proponevo nella riflessione: “sfiducia”.

In questo clima di sfiducia anche l'accelerata che la Regione Basilicata ha dato recentemente sulla formazione del Piano Paesaggistico sembra destinata ad essere monca di una operatività che rilanci dalla tutela dei valori territoriali alle prospettive di sviluppo socio-economico secondo una concreta sussidiarietà territoriale. Tale ambizione non può prescindere da un investimento sulla pianificazione da parte della Regione che non può delegare alle scarse risorse dei comuni lucani la redazione di strumenti complessi sotto il profilo contenutistico e procedurale. All'attuazione della Lur devono essere dedicate risorse che contribuiscano ad approfondire i livelli di conoscenza del territorio e soprattutto consentano lo sviluppo di forme di coinvolgimento delle comunità locali median-

te modelli istituzionalizzati e organizzati in forme permanenti.

La Lr 23/99 definisce una struttura gerarchica di strumenti corrispondenti all'approccio multi scalare della pianificazione che è strettamente connesso alle funzioni amministrative dei soggetti della pianificazione urbana e territoriale. Ebbene, a 20 anni dalla sua adozione, non possiamo che registrare un fallimento nell'attuazione di quegli strumenti di scala vasta che avrebbero dovuto portare una vision unitaria e coerente di assetto del territorio. Infatti, fatto salvo il Psp della Provincia di Potenza, non esistono piani vigenti alla scala territoriale. Alla scala comunale, invece, un certo numero di strumenti sono stati realizzati e, seppure sorprende la persistenza di Programmi di Fabbricazione e Prg, poco incoraggia leggere nei dati che il 50% (in provincia di Potenza) e il 60% (in provincia di Matera) dei Comuni con popolazione maggiore di 10.000 abitanti abbia uno strumento urbanistico vigente ai sensi della Lur.

Tutto ciò in un contesto profondamente mutato dal 1999, anno di promulgazione della Lr 23. Un contesto in cui si acuiscono i conflitti sociali (manifestati da spopolamento, inoccupazione, assenza di opportunità), quelli ambientali (il tema del petrolio e del conseguente sviluppo economico solo parzialmente verificabile sul territorio) e le conseguenti ricadute in termini di tutela della salute, il tramonto di icone di sviluppo strettamente connesse a prodotti tipici di qualità e l'ascesa di nuovi valori legati all'identità territoriale che vedono in Matera 2019 condizioni su cui costruire visioni di sviluppo.

Lavorare sul territorio lucano significa fronteggiare tale diffusa sfiducia che i cittadini lucani indirizzano verso una idea di futuro in cui si possano garantire migliori condizioni di vita e maggiori opportunità ai residenti (perlomeno a quelli che ancora resteranno sul territorio¹) sulla base di criteri di sostenibilità e inclusività dello sviluppo. Non è forse l'urbanistica a dover fornire risposte a questa chiamata?

Oggi, la risposta affermativa a tale interrogativo dipende da numerose ipotesi al contorno. Potremmo rispondere “sì, a patto che”:

- la classe dirigente e i decisori rilancino con solidità un diffuso processo di aggiornamento degli strumenti dell'urbanistica a partire dalla riscrittura della Legge Regionale;
- i cittadini lucani riscoprano nel “piano” come forma di patto sociale (Las Casas, et al. 2018) le regole di organizzazione

dell'interesse collettivo che in Basilicata devono passare attraverso la tutela (“ad ogni costo”) delle risorse naturali e storico-identitarie, l'uso sostenibile delle risorse, il contenimento di quel residuo di domanda di trasformazione del territorio nei limiti degli ambiti urbani esistenti rinunciando una volta per tutte alle ville sui poggi;

- il piano e conseguentemente la decisione pubblica assuma il carattere della partecipazione come condizione di comunicazione e informazione circa scelte e scenari, confronto di alternative, condivisione della vision di territorio, collaborazione all'attuazione di un disegno condiviso;
- il monitoraggio dei trend e dei processi sia *open*;
- le sfide per il futuro includano come priorità l'attenzione alle fasce deboli: anziani, bambini, politiche di genere (UN HABITAT 2016; Las Casas et al. 2019)

Quest'elenco di condizionalità potrebbe essere molto più ampio, ma le questioni riportate rappresentano una base di innovazione significativa per determinare un approccio delle performance. Dove la prestazione del disegno territoriale parte da una chiara identificazione dei fabbisogni, si articola in coerenza con una strategia regionale basata su principi condivisi, definisce scenari operativi di trasformazione basati sul riuso, sulla riqualificazione funzionale, sulla rimozione dell'abbandono territoriale, sulla valorizzazione di competenze e professionalità locali.

Un approccio facile da presentare sul piano metodologico, sicuramente condivisibile su quello tecnico ma assolutamente difficile da implementare in un contesto in cui il conflitto si è radicato in forme di inefficienza che appaiono difficili da rimuovere.

Una precondizione diventa l'investimento sulla costruzione di una nuova consapevolezza che vede l'urbanistica non solo come quella disciplina che contabilizza quantità, standards, diritti e confini della città e del territorio. Piuttosto bisogna costruire una dimensione in cui l'urbanistica diventi strumento per la valutazione dei fabbisogni, la costruzione di obiettivi e strategie di comunità, l'implementazione di strumenti per la realizzazione di infrastruttura materiali e immateriali alle quali sia collegato il progetto della struttura organizzativa che le funzionalizza. Oggi non bisogna attendere la redazione di un Regolamento Urbanistico per fare urbanistica.

L'urbanistica si fa nella gestione quotidiana dei processi urbani e territoriali, come esercizio di razionalità che subordina azioni e decisioni progressive al conseguimento di uno scenario di lungo periodo.

Se rimane l'auspicio di costruire una "nuova cultura di piano" che ribadisca la centralità dell'urbanistica e del piano come forma di patto sociale per le comunità contemporanee, è opportuno rilanciare il dibattito verso una forma di responsabilità condivisa che cerchi la costruzione dell'accordo sui principi dello sviluppo urbano e territoriale e, come conseguenza di tale accordo, definisca nuovi strumenti (in primis una nuova legge urbanistica) basati su criteri di utilità ed efficienza. In questo la Basilicata, terra di piccoli numeri, potrebbe diventare laboratorio e caso studio per la comunità tecnica e scientifica attraverso strutture smart di collaborazione tra attori istituzionali, accademici, professionali e della società civile orientate all'efficienza delle trasformazioni territoriali e al monitoraggio degli esiti per l'auto-apprendimento e la trasferibilità dei modelli a maggiore performance.

1. Negli ultimi dieci anni la popolazione della Basilicata è passata da 591.001 ab. al 2007 a 567.118 ab. al 2017 con un indice di vecchiaia pari a 181,2 (2017) ed un indice di dipendenza strutturale pari a 52,9 (2017). Indicatori demografici che danno il senso della criticità di considerare le politiche di sviluppo del territorio ed i conseguenti strumenti di piano con la lucidità di una situazione grave di marginalizzazione territoriale e conseguente degrado diffuso (ambientale, sociale, economico, ecc.).

Riferimenti

- Las Casas, G. B., Scorza, F., & Murgante, B. (2018). From the rules to the models and vice-versa for a new planning rationality. In A. Leone & C. Gargiulo (Eds.), *Environmental and territorial modelling for planning and design* (pp. 499–508). FedOApress. <http://doi.org/10.6093/978-88-6887-048-5>
- Las Casas, G., Scorza, F., & Murgante, B. (2019). *New Urban Agenda and Open Challenges for Urban and Regional Planning*. In *Smart Innovation, Systems and Technologies* (Vol. 100, pp. 282–288). http://doi.org/10.1007/978-3-319-92099-3_33
- Scorza, F. (2019). Quale città pubblica in un contesto di pianificazione debole. Evidenze dal dibattito urbanistico a Potenza. In C. Giaimo (Ed.), *Dopo 50 anni di standards urbanistici in Italia* (pp. 182–186). Roma: INU Edizioni Srl.
- UN HABITAT (2016) *New Urban Agenda*, UN-Habitat

Materiali per il dibattito sulla pianificazione comunale in Calabria

Giuseppe Caridi

Le riflessioni presentate in questo lavoro si caratterizzano per un interrogativo: quali sono i principali cambiamenti sostantivi e procedurali che, negli ultimi due decenni, hanno informato le esperienze di pianificazione comunale in Calabria? Tale interrogativo è portato avanti nel rispetto di due assunti. Il primo è riferito al metodo, nel senso che i primi elementi per lo stato della pianificazione sono stati delineati facendo essenzialmente riferimento alla cosiddetta letteratura grigia (delibere di Giunta e Consiglio regionale, circolari del Dipartimento 11 regionale, note stampa dell'assessore Rossi, linee guida della pianificazione regionale, vademecum della legge urbanistica della Calabria - L.R. 19/2002, resoconto sedute IV commissione del Consiglio regionale ecc.) e all'osservazione speditiva di documenti e materiali relativi a un numero limitato di piani. Il secondo riguarda lo specifico punto di vista promosso che è mirato a offrire esclusivamente dei primi materiali per il dibattito. Evidentemente, risultati più compiuti non potranno che emergere da una successiva fase di lettura sistematica dei piani prodotti, capace di restituire secondo un'ottica comparativa l'organizzazione dei contenuti progettuali, la caratterizzazione tecnica dei piani, i percorsi procedurali attuativi e l'efficacia attribuita ai diversi contenuti ecc.

Tendenze evolutive della pianificazione comunale negli ultimi due decenni

Per inquadrare i primi elementi dello stato della pianificazione comunale in Calabria è opportuno riprendere i recentissimi dati divulgati dall'assessore regionale alla Pianificazione territoriale e urbanistica (nota stampa Rossi, 21/2/2019). Emergono, in estrema sintesi, alcuni elementi. Il primo è che solo 32 comuni hanno un Psc/-a approvato, mentre 49 non hanno ancora neanche avviato la conferenza di pianificazione (a questa data, tenuto conto delle due fusioni amministrative, i comuni calabresi sono 404 in totale). Secondo, del totale dei 360 Psc/-a complessivamente avviati solo 114 hanno intrapreso

l'iter tra il 2006 e il 2013 (35% del totale). Terzo: sono addirittura 246 i Psc/-a avviati tra il 2014 e il 2018 (60% del totale); e, inoltre, 19 comuni hanno aderito alla procedura semplificata (art. 27 ter, L.R. 19/2002) e 70 al consumo di suolo zero (art. 27 quater, L.R. 19/2002).

Più in generale, nel lungo percorso intrapreso con la legge urbanistica della Calabria (L.R. 19/2002), sembra possibile distinguere quattro specifiche fasi della pianificazione comunale.

Nella prima fase, che va dal 2002 al 2005, la nuova legge urbanistica regionale, priva di linee guida per l'attuazione, viene sostanzialmente disattesa (delibera G.R. n. 1 del 16/01/2006; delibera C.R. n. 106 del 10/11/2006). Essa, di conseguenza, rimane inapplicata anche per quanto riguarda la pianificazione comunale. Si rimanda a Clementi (2012), coordinatore scientifico del Qtrp Calabria (dal 2007 al 2010), per un giudizio critico sulla legge e sulle linee guida della pianificazione regionale.

Nella seconda fase, che va dal 2006 al 2010, si dà corso alla legge urbanistica regionale attraverso l'avvio concomitante d'iniziativa a tutti i livelli di pianificazione (Qtrp e Ptcp oltre a Psc/-a). Rapidamente le risorse necessarie per la redazione dei nuovi piani si scontrano con le scarse disponibilità dei Comuni, peraltro privi di adeguata cartografia di base. In questa fase l'attenzione verso la pianificazione comunale è così contraddistinta da un programma d'interventi premiali per quei Comuni che scelgono di favorire la pianificazione in forma associata (delibera G.R. n. 456 del 06/07/2006). Tale iniziativa permette l'avvio di 43 Psa, per un totale di 160 Comuni interessati (Vademecum L.R. 19/2002, Sistema Informativo Territoriale - Osservatorio delle trasformazioni territoriali).

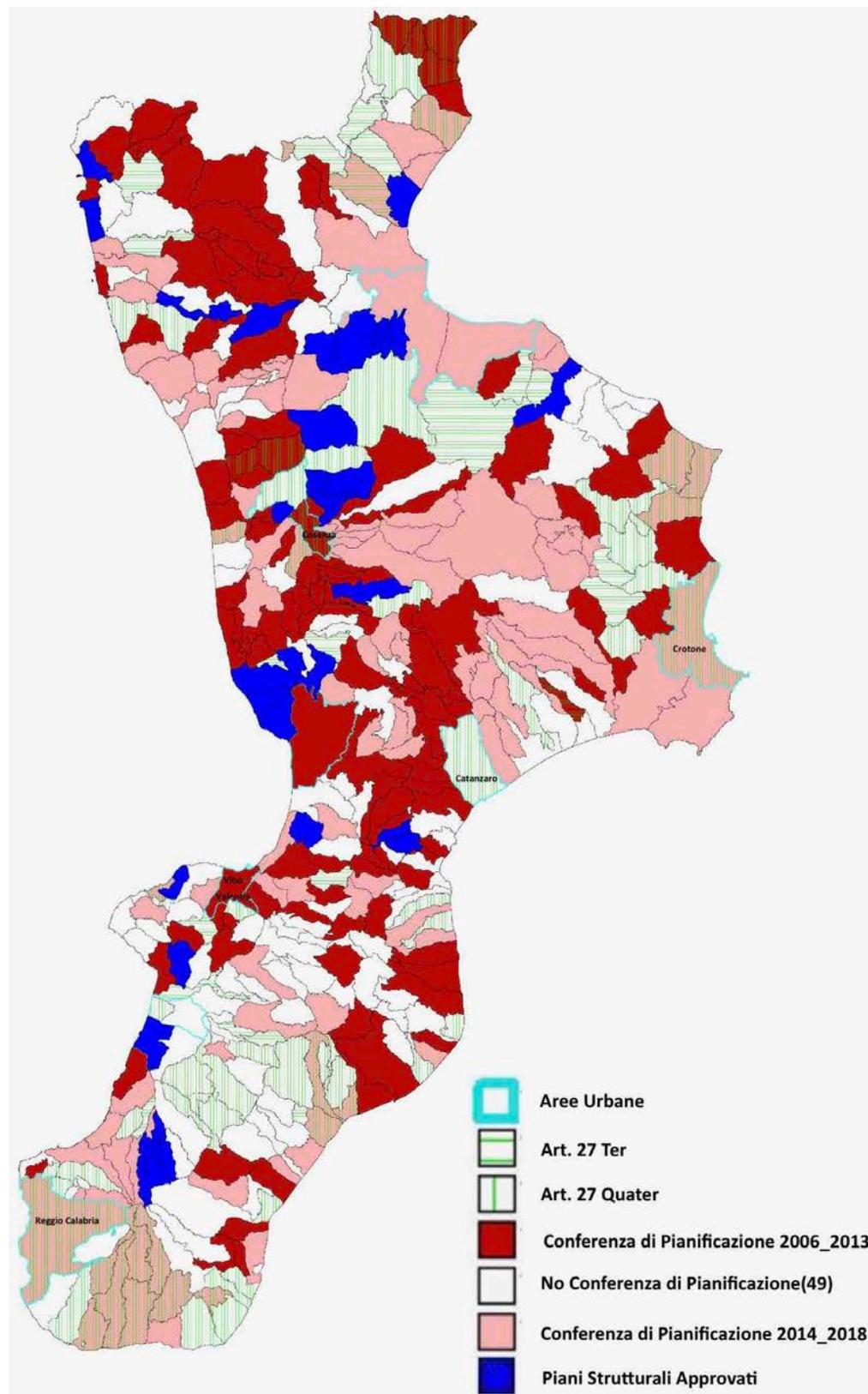
Nella terza fase, che va dal 2011 al 2014, l'attenzione verso la pianificazione comunale è stata monopolizzata dalla questione di allungare la vita ai Prg previgenti, attraverso la salmodiante applicazione delle disposizioni transitorie nell'attesa dell'approvazione dei Psc/-a (Regione Calabria, Dipartimento 11, Circolare prot. n. 222149/2018). La legge urbanistica regionale, di conseguenza, viene sei volte emendata senza, tuttavia, produrre alcuna modifica utile a incoraggiare la predisposizione dei nuovi Psc/-a. Com'è facile intuire, il perpetuarsi di questa situazione

interlocutoria ha, prima, disincentivato o non incoraggiato, poi, sistematicamente annullato, i presupposti per l'implementazione di nuovi piani.

Nella quarta fase, dal 2015 in fieri, si passa a definire una prospettiva abbastanza efficace riguardo a diversi degli inciampi che hanno caratterizzato le tre fasi precedenti. Tale prospettiva agisce a diversi livelli: i) di supporto alla redazione (art. 9, L.R. 19/2002) prevedendo misure organizzative straordinarie per la redazione degli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica. In particolare, esse facilitano l'implementazione del quadro conoscitivo: principale ostacolo alla pianificazione comunale in tutte le regioni del Mezzogiorno (Coppola, 2015); ii) di velocizzazione dell'adozione attraverso l'introduzione di due diverse procedure amministrative: semplificata e consumo di suolo zero (Regione Calabria, Dipartimento 11, Circolare prot. n. 0294504/2016); e, infine, iii) di raccordo con strumenti settoriali (art. 27, co. 1, L.R. 19/2002) prevedendo, per i comuni costieri, la contestuale formazione e approvazione di Psc/-a e Piano di spiaggia.

Principali criticità e problemi non risolti che informano le recenti esperienze

Passiamo adesso a tentare di capire se e in che modo, a quali condizioni e con quali limiti, i più recenti piani urbanistici di livello comunale prodotti in Calabria raccolgono alcune questioni centrali dell'odierno dibattito disciplinare, come il ridisegno del piano comunale (bipartizione: piano strutturale e piano operativo temporale; implementazione della forma associata ecc.), l'introduzione degli istituti della perequazione e della compensazione urbanistica e l'attenzione verso gli aspetti di gestione (accordi di partenariato e incentivi premiali), il passaggio dalla dimensione della regolamentazione a quella del progetto e alle forme tecnico-operative per praticarlo e, infine, l'affermazione del principio del contenimento del consumo di suolo. Il ridisegno del piano, attraverso la sua bipartizione in Piano strutturale comunale (Psc), che fissa le strategie, e Piano operativo temporale (Pot), destinato ad attuarle, nonché l'implementazione della sua forma associata (Psa), rappresentano la cifra di tutte le leggi urbanistiche che, introducendo variazioni rispetto alla L. 1150/1942, assumono per mo-



Stato della pianificazione comunale in Calabria
(fonte: nota stampa Rossi, 21/2/2019 – elaborazione Regione Calabria, Dip. 11, Sett. 11).

dello il processo di riforma promosso dall'INU nell'ambito del XXI Congresso di Bologna (1995). Tuttavia nelle recenti esperienze calabresi questo carattere duale viene meno giacché il Pot è considerato uno strumento, essenzialmente, facoltativo (art. 23, co.1, L.R. 19/2002). Esistono, perfino, dei casi esem-

plari di Psc/-a che, in assenza di Pot, prevedono di redigere il Programma pluriennale di attuazione (Ppa), facendo riferimento alle disposizioni della vecchia L. 10/1977. Più in generale, la mancanza del Pot, oltre a svalutare fortemente il senso stesso dell'eventuale copianificazione (perlomeno per quanto ri-

guarda gli aspetti legati all'attuazione delle strategie), compromette la reale operatività del piano, in quanto a 5 anni dall'approvazione avremo Psc/-a obsoleti con le aree, non più vincolate, aperte all'utilizzazione privatistica.

Per quanto riguarda gli istituti della perequazione e della compensazione urbanistica e l'attenzione verso gli aspetti di gestione del piano si constata facilmente che le recenti esperienze calabresi si limitano a una loro generica introduzione nelle norme (Reu, Ro ecc.). Ciò comporta che l'unica modalità per realizzare le opere e le attrezzature pubbliche diventa l'esproprio per pubblica utilità. Tale condizione, com'è evidentemente, rimanda alla questione delle compatibilità economiche: in riferimento agli attuali criteri per la determinazione delle indennità espropriative che sono più alti del passato essendo, giustamente, improntati sui valori di mercato dei beni (C. Cost. 347-348/2007 e 181/2011) e in rapporto alla scadenza/reiterazione dei vincoli preordinati all'esproprio, che hanno validità di cinque anni e sono reiterabili una sola volta ma a pagamento. Occorrerebbe piuttosto fare in modo che l'esproprio e il principio perequativo, le misure compensative, i dispositivi premiali possano coesistere, anche per la loro rispettiva efficacia, superando uno dei luoghi comuni per eccellenza dell'urbanistica comunale che li vede ideologicamente contrapposti.

È sufficiente una prima osservazione dei nuovi Psc/-a calabresi per riscontrare che, nella stragrande maggioranza dei casi, essi si fermano alla dimensione della regolamentazione ponendo ben poca attenzione verso le prospettive progettuali che, invece, tali regolamentazioni dovrebbero aprire. Prova evidente è che le forme tecnico-operative per praticare il progetto, nei casi migliori, si riducono solo alle intramontabili schede progetto. È chiaro che non si può chiedere a ogni esperienza una profonda riflessione critica sul senso del progetto urbanistico contemporaneo, tuttavia, come dimostra il caso Veneto, è sufficiente l'implementazione di alcuni semplici elementi per avviare rilevanti passi in avanti come avviene nel caso del prontuario per la qualità architettonica e del registro dei crediti edilizi (Bove, 2017).

Infine, emerge il tema del consumo di suolo che, come abbiamo visto nel precedente paragrafo, nel caso di consumo zero, è legato

a una valida procedura amministrativa per velocizzare l'adozione dei nuovi piani. A ciò si aggiunge, in attuazione del principio generale di contenimento del consumo di suolo, per i Comuni che hanno vecchi Prg/Pdf con dimensionamento minore di 5.000 abitanti, la possibilità di procedere alla redazione del solo Regolamento operativo (Ro), sostitutivo delle previgenti Norme tecniche di attuazione (Nta) e del Regolamento edilizio (Re). Tale innovazione allenta il nodo problematico, evidenziato da Fera (2008), relativo alla necessità di introdurre strumenti e modalità di pianificazione differenziate per i piccoli comuni (al 2019, solo 33 comuni calabresi su 404 hanno più di 10.000 abitanti). Ad ogni modo per rendere più incisivo il discorso sul consumo di suolo è necessario, adesso, affrontare la questione generale del consumo di suolo agricolo. In questo senso potrebbe essere utile riprendere la proposta di legge regionale n. 470 ("Disposizioni concernenti norme per il contenimento del consumo di suolo agricolo"), licenziata dalla IV Commissione Assetto e utilizzazione del territorio - Protezione dell'ambiente del Consiglio Regionale della Calabria (resoconto attività IV Commissione, IX legislatura, seduta 10/4/2014).

Conclusioni

La pianificazione comunale in Calabria rappresenta un caso dell'urbanistica italiana al tempo stesso eccezionale e paradigmatico. L'ultimo Rapporto dal territorio dell'INU ci ricorda che, nel 2015, il 41% dei comuni calabresi era ancora dotato di Pdf. A tempo debito Bianchi (1987) ha contestato il massiccio ricorso alla redazione di Pdf, considerandolo segno evidente di una più generale pochezza di contenuti che ha caratterizzato la produzione dei piani urbanistici in questa regione. Per un lunghissimo periodo i comuni calabresi si sono trovati, quindi, senza un idoneo substrato di governo del territorio ma solo con una dotazione tecnica residuale appena sufficiente per il funzionamento del blocco edilizio e, in taluni casi, per il perpetrarsi di qualche bieco interesse politico-elettoralistico. Non si può tacere sulla circostanza riportata da De Crescenzo (2008) di una proposta di legge, del 1973, per Bova Marina (RC), in cui si chiedeva l'ennesima proroga dell'entrata in vigore del piano urbanistico comunale approvato, addirittura, nel 1925 (Came-

ra dei deputati, Pdl n. 2364, 4/10/1973, primo firmatario Bova).

Non dobbiamo dimenticare che è in questo contesto problematico che s'innesta il percorso, incompiuto, della L. 19/2002 e iniziano a vedere la luce i nuovi Psc/-a. Essi, tuttavia, ricordano nostalgicamente gli strumenti che li hanno preceduti, apparendo ancora esclusivamente regolativi, pedantemente prescrittivi e rigidamente conformativi. In altri termini affetti da quella che, in maniera efficace e provocatoria, Oliva (2009) ha classificato come «sindrome da Prg».

Cosicché mentre l'ultimo trentennio dell'urbanistica italiana è ricordato come l'epoca della distruzione dell'oggetto venerabile: l'iperpiano degli anni Ottanta, in Calabria il tentativo di distruggere l'alone magico del vecchio Prg viene, in un certo senso, assorbito dal grande bisogno di oggetti da venerare.

Riferimenti

- Bianchi A. (1987), "Prospettive dell'assetto urbano e territoriale delle regioni meridionali: la Calabria", in *Rivista economica del mezzogiorno*, n. 1, pp. 21-67.
- Bove A. (2017), "Il Piano Regolatore Comunale", in Savino M. (a cura di), *Governare il territorio in Veneto*, Cluep, Padova, pp. 263-277.
- Clementi A. (2012), "Qtr Calabria. Tra intenzioni ed esiti", in Id. (a cura di), *Paesaggi interrotti. Territorio e pianificazione nel Mezzogiorno*, Donzelli, Roma, pp. 98-118.
- Coppola E. (2015), "Pianificazione urbanistica comunale, innovazione e sviluppo nel Mezzogiorno", in Id. (a cura di), *La pianificazione comunale nel Mezzogiorno*, Inu edizioni, Roma, pp. 6-23.
- De Crescenzo L. (2008), "Si chiede una proroga...", in Id., *Il caffè sospeso*, Mondadori, Milano, pp. 135-136 (ed. or. 1992, in *Corriere della Sera*, 6 gennaio, p. 12).
- Fera G. (2008), "La pianificazione strutturale in Calabria: qualche riflessione", in *Urbanistica*, n. 136, pp. 126-127.
- Oliva F. (2009), "Il nuovo Prg di Roma e l'urbanistica italiana", in Ricci L. (a cura di), *Nuove regole, nuovi strumenti, nuovi meccanismi attuativi*, Franco Angeli, Milano, pp. 17-29.

Trasformazioni territoriali e pianificazione delle dinamiche costiere.

La pianificazione strutturale e la VAS del Comune di Crotona

Sante Foresta

Il Comune di Crotona, Comune costiero capoluogo di provincia con oltre 180 kmq di territorio e 25 km di fascia costiera, ha promosso la redazione del Piano Strutturale Comunale (di seguito Psc), presso l'Ufficio Piani (di seguito coincidente anche con Comune di Crotona), al fine di: elevare il livello di integrazione progettuale con gli strumenti di pianificazione strategica e di programmazione economico-sociale a livello comunale, provinciale e regionale; per garantire il coordinamento metodologico delle iniziative intraprese e da attivare nel corso della legislatura; per la pianificazione integrata delle risorse territoriali con particolare riferimento alle valenze intergenerazionali riferite ai sistemi paesaggistico-ambientale e storico-patrimoniale. Il Psc costituisce una modalità di pianificazione e programmazione che si svolge tra la Regione e altri soggetti pubblici, con la condivisione delle parti sociali e dei soggetti privati interessati, tesa a realizzare le condizioni per lo sviluppo locale sostenibile, in coerenza con gli strumenti della pianificazione e programmazione regionale¹ e provinciale e con particolare riferimento al processo indicato dalla Legge Urbanistica Regionale².

Le trasformazioni e la pianificazione delle aree costiere

Nella elaborazione del Psc di Crotona una particolare attenzione è stata dedicata ai processi finalizzati alla definizione di strategie, strumenti, obiettivi e azioni per la Gestione Integrata delle Zone Costiere con particolare riferimento, ai sistemi urbani e territoriali che caratterizzano la configurazione del sistema paesaggistico-ambientale. Sono state oggetto di specifici approfondimenti le metodologie e i procedimenti integrati di progettazione, pianificazione e gestione delle trasformazioni dei sistemi insediativi, del territorio e dell'ambiente assumendo come riferimenti: il territorio di Capo Colonna quale componente storico-ar-

cheologica; l'area portuale e il Centro Storico quali componenti caratterizzanti il sistema insediativo; il territorio compreso tra il Carmine e Capo Colonna quale componente paesaggistico-ambientale caratterizzata dalla presenza di spiagge rosse e "argilla storica" ricca di fossili marini; il territorio compreso tra la foce del Fiume Neto e il Porto caratterizzato da aree agricole e dalla presenza di insediamenti produttivi e aree dismesse da restituire alla Città; il territorio dell'entroterra per la varietà dei paesaggi che lo compongono e la ricchezza di biodiversità presente a ridosso delle aree urbane. Una sequenza Piano - Programma - Progetto è stata sviluppata attraverso la simulazione degli scenari resi possibili dai procedimenti operativi previsti dalla Legge Urbanistica Regionale (in particolare Psc e Programma d'Area) per l'elaborazione degli strumenti di pianificazione in grado di valorizzare le specificità territoriali presenti nella fascia costiera e che possono considerarsi uniche nel paesaggio calabrese e mediterraneo.

Nell'ambito del Psc una particolare attenzione è stata rivolta alle forme di pianificazione territoriale e ambientale per la Gestione Integrata delle Zone Costiere assumendo il "sistema insediativo" come uno dei settori strategici su cui progettare la simulazione di interventi da parte dell'Amministrazione e degli enti che hanno funzioni di pianificazione e programmazione del territorio comunale di Crotona.

Il principio di sostenibilità ambientale e territoriale nel sistema della pianificazione

La Legge Urbanistica Regionale riconosce un rapporto di interazione tra le azioni del campo di competenza della pianificazione ed i sistemi ambientali, insediativi, infrastrutturali a rete e della mobilità; la pianificazione concorre quindi a determinare i livelli di qualità urbana in termini di benessere, salubrità ed efficienza di questi sistemi, le condizioni di rischio per la salute e la sicurezza delle attività e delle opere della sfera antropica, nonché alla pressione del sistema insediativo sull'ambiente naturale.

Nel disciplinare l'uso e le trasformazioni del suolo, la pianificazione accerta limiti e vincoli agli stessi che derivano in particolare:

- da un interesse pubblico insito nelle caratteristiche del territorio inerente alla

tutela del bene ambientale, paesaggistico, naturale e alla difesa del suolo;

- dalla difesa delle attività antropiche dai rischi naturali;
- dalla tutela delle risorse ambientali dalla pressione antropica;

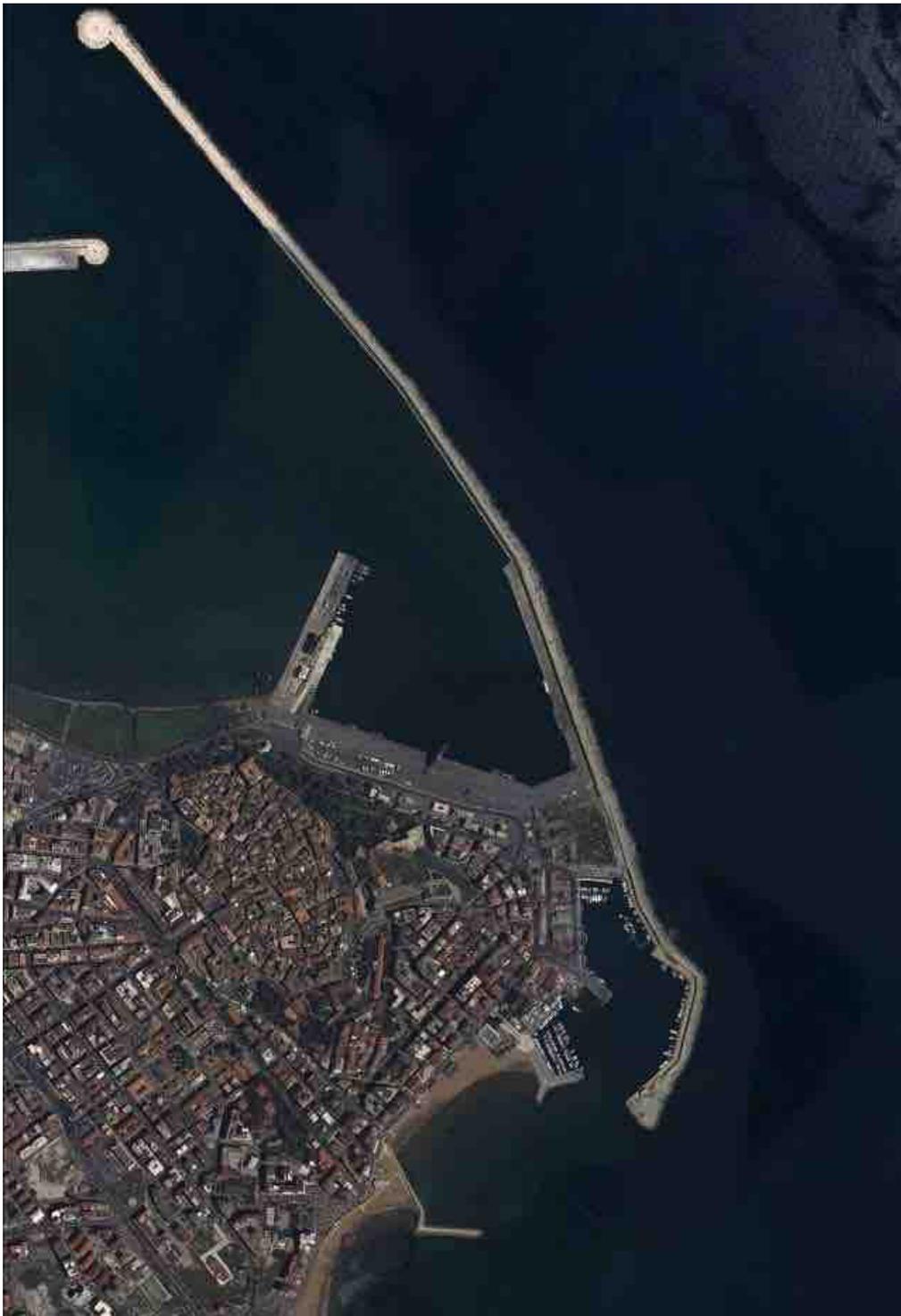
subordinando gli interventi di trasformazione all'attuazione di interventi di mitigazione. Il Psc si prefigge anche di individuare nella fase di partecipazione le procedure di valutazione preventiva di sostenibilità del Piano quale metodologia per valutare le interazioni e gli impatti delle scelte di pianificazione e mitigarne gli eventuali effetti negativi anche al fine di monitorare l'efficacia delle azioni dei piani e verificarne i bilanci d'attuazione. Per una migliore comprensione del ruolo che la pianificazione del sistema insediativo può concorrere a realizzare all'interno del Progetto di Gestione Integrata delle Zone Costiere appare opportuno assumere il criterio guida di considerare le azioni del campo di competenza della pianificazione:

- sia come determinanti di pressioni ed impatti sui sistemi e le risorse naturali e antropiche;
- sia esporre le stesse risorse vulnerabili del sistema insediativo o infrastrutturali (disciplinate dalla pianificazione) a situazioni di criticità o pericolosità (quindi come potenziali bersagli in situazioni a rischio).

Il sistema della pianificazione del sistema insediativo può supportare l'integrazione delle diverse azioni sul territorio disciplinando le trasformazioni e l'uso del suolo.

L'applicazione dei principi di sussidiarietà e sostenibilità all'interno del sistema della pianificazione della Legge Urbanistica Regionale può garantire un'efficace applicazione delle linee guida per la Gestione Integrata delle Zone Costiere a livello locale (comunale); in particolare all'interno della procedura di Valutazione Ambientale Strategica e monitoraggio del Psc e l'esplicitazione delle motivazioni poste a fondamento delle scelte strategiche operate.

In particolare questi elementi si concretizzano nella necessità di procedere alla individuazione definitiva delle scelte di Psc attraverso un processo di valutazione (coerente con la direttiva comunitaria di valutazione ambientale strategica) che definisca, in rapporto con le azioni del campo di competenza della pianificazione:



Il Castello, il centro storico e il porto di Crotona.
(fonte: ortofoto Carta Tecnica, Regione Calabria, anno 2008).

- il quadro conoscitivo rappresenta lo stato di fatto del territorio e le tendenze evolutive dei sistemi naturali ed antropici attraverso una sintesi interpretativa degli aspetti ricognitivi e valutativi per scenari territoriali;
- la definizione degli obiettivi di sostenibilità ambientale, territoriale e sociale, di salubrità e sicurezza, di qualificazione paesaggistica e di protezione ambientale e degli scenari obiettivo di piano;
- l'individuazione delle interazioni delle

scelte di Psc con i sistemi ambientali e territoriali e la valutazione degli effetti degli interventi significativi di trasformazione del territorio, tenendo conto della definizione di possibili scenari di progetto alternativi e delle loro differenti prestazioni rispetto agli scenari obiettivo;

- individuazione degli scenari di progetto definitivi e delle eventuali misure atte a impedire, mitigare, compensare gli impatti e una loro valutazione di sosteni-

nibilità;

- definizione di indicatori atti al monitoraggio delle scelte di Psc e dei loro effetti.
- Un approccio di questo tipo alla definizione delle scelte di pianificazione fornisce quindi una prima importante indicazione per l'applicazione dei contenuti del Psc-Progetto GIZC e per il suo utile ed efficace inserimento nel processo di pianificazione territoriale ed urbanistica. I contenuti del Psc-Progetto GIZC costituiscono gli elementi per una corretta e positiva interazione tra pianificazione ed altre aree tematiche settoriali, costituendo gli elementi e i contenuti da considerare nella procedura di Valutazione di sostenibilità ambientale e territoriale ed in particolare la definizione dei settori sensibili all'azione di pianificazione e del livello di interazione per i quali indicare:

- gli obiettivi generali e settoriali di sostenibilità ambientale e territoriale;
- i contenuti minimi del quadro conoscitivo da predisporre per supportare la diagnosi dello stato di fatto e delle sue tendenze evolutive;
- un quadro di indicatori utili alla descrizione e monitoraggio dei settori e degli obiettivi e di parametri per la valutazione dei diversi livelli di sostenibilità.

Gli obiettivi generali rappresentano il fine ultimo del Psc, ovvero gli obiettivi presi in considerazione nell'effettuare le analisi della prima fase di attività, ma anche la meta finale del Piano con riferimento alla Gestione Integrata delle Zone Costiere. Essi consistono nel:

- Semplificare e uniformare la normativa urbanistica di governo del territorio.
- Valorizzare il territorio mediante lo studio e la previsione di modelli di sviluppo per aree specifiche.
- Riconoscere e caratterizzare le risorse di reddito e sviluppo del tessuto economico e sociale dell'area.
- Promuovere la salvaguardia e la tutela attiva delle componenti ambientali, paesaggistiche, storiche, culturali attraverso progetti e politiche di sviluppo locali e territoriali.
- Migliorare la fruizione del territorio da un punto di vista paesaggistico, ambientale e turistico.

Per obiettivi specifici si intendono gli obiettivi da programmare ed esplicitare in linea specifica dopo la prima fase di ricognizione e di indagine. Gli obiettivi specifici prevedono:

- L'individuazione di specifici strumenti di attuazione del Psc-Progetto GIZC ovvero la definizione di repertori di regole, norme, indicazioni, metodologie da recepire da parte dell'Amministrazione Comunale.
- L'individuazione di progetti pubblici e/o privati ad alta suscettività di incentivazione all'attuazione.
- La determinazione di "Accordi di Programmi" "Accordi Ambientali - Territoriali" "Progetti Comuni" (anche a valere su iniziative comunitarie) con gli Enti locali, la Regione, i privati per la realizzazione dei programmi di comune interesse ai fini degli obiettivi generali, ovvero per la valorizzazione territoriale.

Elaborazione di uno scenario strategico di medio e lungo periodo

Lo scenario non costituisce un documento operativo o normativo, ma un riferimento progettuale di lungo periodo che delinea, anche con rappresentazioni grafiche e iconografiche, l'assetto territoriale che si vuole raggiungere con il Psc. La costruzione dello scenario si fonda sulla valorizzazione integrata delle risorse patrimoniali (ambientali, territoriali, progettuali) individuate nel quadro conoscitivo.

Le funzioni dello scenario sono: costituire una visione strategica socialmente condivisa del futuro del sistema territoriale e ambientale e degli obiettivi da raggiungere per la sua fruizione; funzionare come riferimento "guida" per le azioni, piani e progetti da attivare per la realizzazione nel tempo dello scenario stesso; funzionare come riferimento per la valutazione di politiche piani e progetti in atto. Lo scenario si compone di:

- linee generali di riqualificazione ambientale e territoriale;
- progetti locali integrati e azioni strategiche che implementano incrementalmente il disegno generale dello scenario; azioni e progetti locali prevedono l'individuazione di corridoi multifunzionali e relativi sottosistemi caratterizzati da specifiche identità e problematiche di relazione fra costa e insediamenti.

Il modello di valutazione ha la finalità di attivare nel processo uno strumento operativo che consenta:

- di valutare l'efficacia e la coerenza delle singole azioni di pianificazione ordinaria (ai vari livelli comunale, sovracomunale, provinciale, regionale) rispetto allo scena-

rio strategico nell'attivare trasformazioni territoriali e ambientali necessarie ad invertire la tendenza al degrado del sistema territoriale e ambientale;

- di valutare i progetti e le politiche che è necessario affiancare e integrare a quelle in atto in ogni singola area per determinare soglie significative di inversione della tendenza al degrado e la riqualificazione fruttiva del sistema territoriale e ambientale;
- di denotare, incentivare e integrare nel processo decisionale gli attori portatori di progettualità e di energie positive per la qualificazione del processo di Psc.

Il quadro sinottico del modello di valutazione è una griglia di indicatori analitici e indici sintetici delle singole azioni che ne valuta il grado di coerenza, di sinergia e di molteplicità di valenze con lo scenario strategico rispetto ai seguenti campi tematici:

- mitigazione del rischio idraulico;
- riduzione dell'inquinamento;
- riqualificazione strutturale e funzionale della rete ecologica e dei sistemi ambientali;
- riqualificazione strutturale e funzionale del sistema insediativo in relazione alle possibilità di fruizione.

Lo scenario strategico dovrà essere di medio e lungo periodo, individuare azioni nella programmazione dei diversi settori e livelli degli enti pubblici territoriali. Le azioni di breve periodo dovranno essere selezionate in funzione di un quadro multisettoriale di intervento e per soddisfare alcune emergenze rilevanti con modalità tali da non inficiare la realizzazione del futuro scenario, anzi ne costituiscano un primo stato d'avanzamento. Il monitoraggio dell'attuazione di queste azioni attraverso il modello di valutazione polivalente, che assume come riferimento lo scenario strategico, consentirà di individuare le future azioni (aggiuntive, integrative, correttive) necessarie per realizzare successivi stadi di attuazione dello scenario stesso e per connettere a sistema le singole politiche in atto.

1. Gli elaborati del DP sono stati finalizzati alla verifica del contenimento del consumo di suolo in coerenza con la Delibera del Consiglio Comunale n. 164 del 20/12/2016 con la quale è stata adottata, nella formazione del Piano Strutturale Comunale, la procedura a consumo di suolo zero, prevista dall'art. 27 ter della LUR, nelle modalità disposte dall'art. 27 quater della LUR così come modificato dall'art. 13 della LUR n. 28 del 5 agosto 2016.

Lo stato della pianificazione in Campania

Gilda Berruti, Emanuela Coppola, Michele Grimaldi, Roberto Musumeci e Marialuisa Petti

La Regione Campania è composta da 550 comuni, dei quali il 50% ricade nelle Province di Salerno (158 comuni) e Avellino (118 comuni). Salerno è anche la provincia più estesa, pari a 33% della superficie regionale, mentre la più popolosa è Napoli che ospita il 53% della popolazione dell'intera regione a fronte dell'estensione territoriale più piccola, pari all'9%.

Con la L.R. n. 16/2004 l'Amministrazione regionale campana istituisce un nuovo sistema di pianificazione territoriale e urbanistica articolato a livello regionale, provinciale e comunale che recepisce i principi di un "nuovo" Piano Urbanistico Comunale fondato su due strumenti diversi e complementari: piano strutturale e piano operativo (caratteristiche duali del piano).

L'articolazione di questi due nuovi strumenti di pianificazione è poco chiara nella versione della legge e questo comporta una certa timidezza dei comuni a dotarsi dei nuovi strumenti che si configurano più come dei Prg. L'integrazione del Regolamento di Attuazione n.5 del 2011 ha reso più chiara la formulazione di questo nuovo strumento di pianificazione duale e ha prodotto un'accelerazione per il rinnovo della strumentazione urbanistica comunale.

Un altro elemento che ha bloccato la pianificazione comunale è stato la mancanza di quadro di pianificazione di area vasta, a cui si è posto rimedio da parte di tutte le province, ad eccezione di Napoli, dal 2012 al 2014, con l'approvazione un piano di coordinamento provinciale.

Come può vedersi dalla seguente tabella, costruita suddividendo in tre archi temporali il periodo dall'approvazione della legge urbanistica regionale 16/2004 ad oggi (2004-2011, 2011-approvazione Ptcp e approvazione Ptcp-2017), sia il Regolamento di attuazione del 2011 che l'approvazione dei piani provinciali hanno favorito la pianificazione comunale anche se i tempi di approvazione sono ancora relativamente recenti.

Puc approvati dal 2004 ad oggi

	Puc approvati tra il 2004-2011	Puc approvati dopo il 2011	Puc approvati dopo l'approvazione del Ptcp	Totali Puc
Avellino	5	4	8	17
Benevento	5	1	4	10
Caserta	1	2	12	15
Napoli	2	5	/	7
Salerno	6	/	16	22
	19	12	40	71

Analisi della pianificazione comunale

Su 92 comuni della città metropolitana di Napoli solo 7 comuni hanno approvato un Puc (Brusciano, Cimitile, Ottaviano, Roccarainola, San Vitaliano, Sorrento, Terzigno) anche se il Puc di Roccarainola non ha ricevuto il parere di coerenza della Provincia. Il Comune di Brusciano sta già predisponendo la Variante al Puc. Altri 11 comuni hanno adottato il Puc ma non l'hanno ancora approvato (Boscotrecase, Calvisano, Casoria, Castello di Cisterna, Gragnano, Marigliano, Massa di Somma, Portici, Qualiano, Tufino, Visciano). Di questi tre comuni hanno in corso la rielaborazione del Puc adottato (Castello di Cisterna, Massa di Somma e Qualiano). Ovviamente, a parte i 7 comuni che hanno adottato il Puc, per gli altri 80 comuni vige un Prg, per due comuni vige un Programma di Fabbricazione (Pdf) che è in vigore ma non è efficace e due comuni non hanno alcuna forma di pianificazione. Se delle 10 città metropolitane istituite nel 2014 dalla Legge Delrio Napoli è la terza per numero di abitanti (3.128.702 a settembre 2014), risulta essere la più piccola per estensione territoriale (1.171 Km²) e quella in cui si registra la più alta densità demografica (2671 abitanti per km²). Una provincia densa e fragile (basti pensare al solo rischio vulcanico e bradisismico) priva di pianificazione d'area vasta (è in fase di redazione il piano strategico della città metropolitana) e con meno del 10% dei comuni pianificati con un "nuovo piano": una situazione pianificatoria davvero poco accettabile.

Per quel che riguarda la Provincia di Avellino, su 118 comuni 17 comuni hanno approvato un Puc (Aiello del Sabato, Ariano Irpino, Avellino, Caposele, Capriglia Irpina, Domicella, Frigento, Grottaminarda, Guardia Lombardi, Montefredane, Montella, Monteverde, Pratola Serra, San Potito Ultra, Santa Paolina, Senerchia, Sturno), 72 Comuni sono dotati di Prg, 30 Comuni sono dotati di Programma di Fabbricazione. La provincia di Benevento, invece, è composta

da 78 comuni e presenta una popolazione residente di 279.675 abitanti (dati ISTAT gennaio 2017) distribuita su una superficie di 2.080,44 chilometri quadrati. Dei 78 comuni della Provincia di Benevento, i comuni che hanno approvato un Puc sono 10: Benevento, Apollosa, Arpaia, Ceppaloni, Pontelandolfo, San Giorgio del Sannio (ex art.24 LR16/2004); Castelvenere, Pietrelcina, San Bartolomeo in Galdo, Pesco Sannita (in base al Reg. n.5/2011).

Altri due Comuni hanno presentato un Puc agli uffici provinciali, con esiti negativi: il Puc di San Leucio del Sannio ha avuto parere negativo dalla provincia ed è stato messo da parte (bocciato con procedimento L.R. 16/2004 ante regolamento). Il Puc di Amorosi, consegnato alla Provincia per il parere di coerenza rispetto alle strategie a scala sovracomunale individuate dall'amministrazione provinciale, risultava incompleto e ha avuto consistenti richieste di integrazione, alle quali i progettisti stanno lavorando. In corso di redazione ci sono 34 Puc considerando quelli in fase di avvio, di preliminare, e quelli adottati. Non è possibile definire quanti dei Puc in corso di redazione riusciranno a raggiungere l'approvazione e in che tempi. Dei 34 Puc in corso di redazione, 5 sono in fase di avvio, 19 hanno depositato il preliminare di piano, e 10 sono stati adottati. I comuni che risultano inerti rispetto all'intrapresa di un processo di Puc sono 34.

La Provincia di Caserta è divisa in 104 Comuni con una popolazione complessiva di circa 925.000 abitanti. È costituita prevalentemente da comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti (37%) e da comuni con popolazione compresa tra i 5000 e 15000 abitanti (38%) ove si concentra circa la metà della popolazione.

Su 104 comuni della Provincia di Caserta solo 15 hanno approvato il Puc (Camigliano, Carinara, Curti, Letino, Orta d'Atella, Pastorano, Recale, Rocca d'Evandro, San Felice a Cancelli, San Marco Evangelista, Santa Maria a Vico, Teverola, Trentola Ducenta, Vairano Patenora, e Villa

Literno), 71 sono i Comuni con Prg vigente e 14 con Programma di Fabbricazione vigente. Sono 4 i comuni sprovvisti di strumentazione urbanistica.

Infine, la provincia di Salerno è costituita soprattutto da comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti (68%), ove si concentra in larga misura la popolazione (68%), e occupano anche la maggior parte della superficie territoriale provinciale (65%).

Su 158 comuni della Provincia di Salerno, il 14% dei comuni, ovvero 22 comuni hanno approvato un Puc (Auletta, Buccino, Campagna, Casaletto Spartano, Giungano, Mercato San Severino, Minori, Montecorice, Montecorvino Pugliano, Nocera Inferiore, Nocera Superiore, Palomonte, Perito, Rofrano, Salerno, San Cipriano Picentino, San Giovanni a Piro, San Mango Piemonte, San Marzano sul Sarno, Sarno, Siano, Vallo della Lucania). Sono 28 i comuni che hanno adottato/depositato un Puc e 55 quelli che hanno approvato un preliminare di Puc, 18 ulteriori comuni sono sottoposti solo a Prg e non hanno avviato un Puc, 7 comuni hanno un Pdf e non hanno avviato un Puc. Furore, Serramezzana e Teggiano, pur senza alcuna forma di pianificazione, non hanno completato un Puc avviato. I restanti comuni hanno Prg e non hanno completato un Puc avviato.

In definitiva, dopo 15 anni dalla Legge Regionale 16/2004, anche se la gran parte dei comuni campani ha avviato il processo di rinnovamento dei propri strumenti urbanistici comunali, solo il 12% ha approvato un Puc. Si riporta di seguito un'immagine relativa ai Puc approvati. Anche se gli esiti della ricognizione restituiscono un quadro di notevole deficit di strumentazione urbanistica generale di ultima generazione, di seguito, una seconda immagine, mostra lo stato di attuazione dei Puc evidenziando comunque una certa vivacità in tutta la Regione Campania.

Perché in Campania si stenta a pianificare?

Gilda Berruti

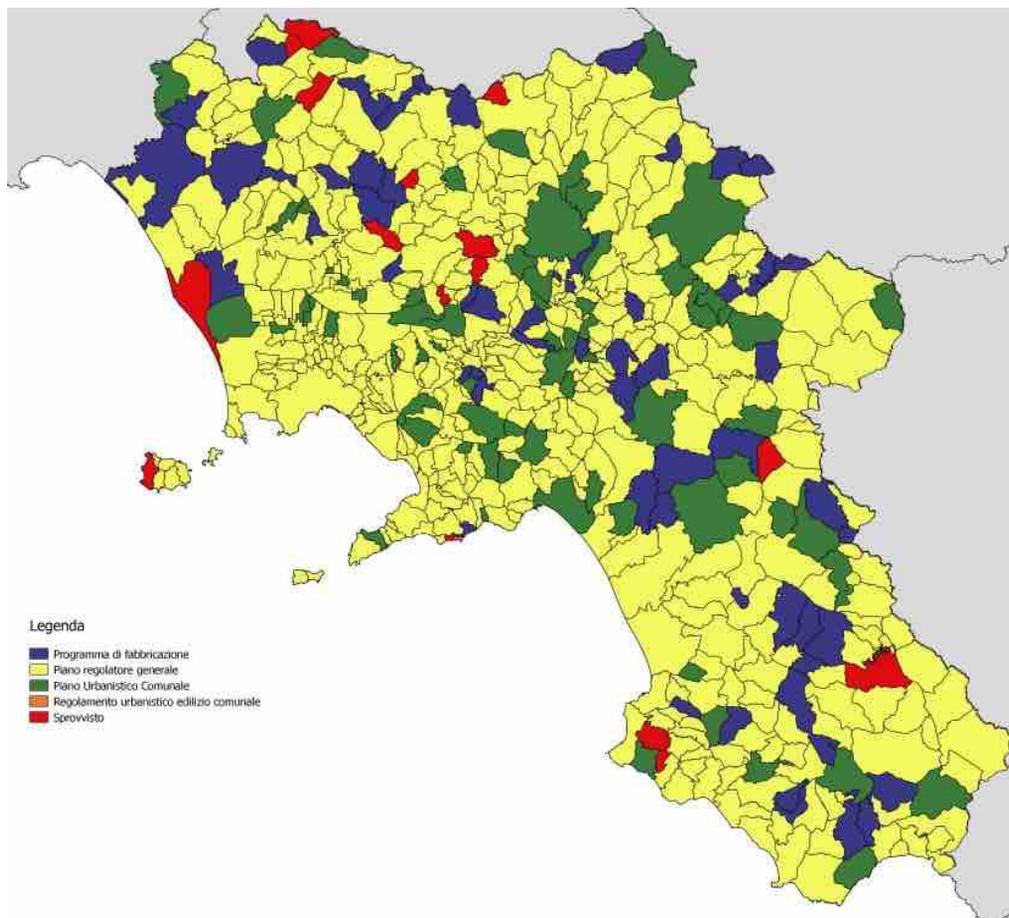
L'inchiesta sul campo attivata sul territorio regionale, promossa da Ance Campania e dalla Scuola di Governo del Territorio (cfr. Moccia 2018), ha mirato ad indagare quali sono le criticità rispetto all'attuazione dell'iniziativa urbanistica¹. Di seguito ci si sofferma su questioni significative e proposte, emerse dal dialogo con i testimoni privilegiati.

Ragioni che spingono a pianificare

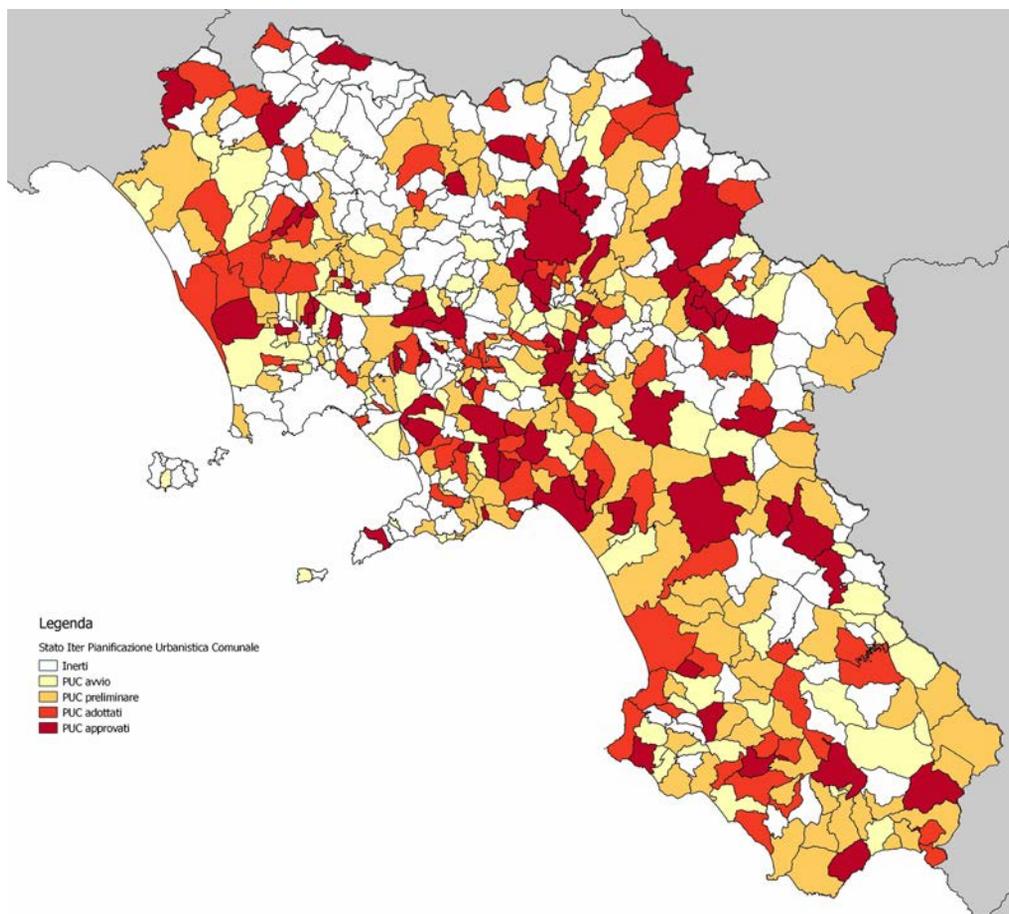
Le ragioni per cui un comune decide di intraprendere un piano urbanistico comunale sono diverse. La ragione predominante oggi sembra essere la necessità di ottemperare a obblighi amministrativi, connessi alla perdita di efficacia dei Prg e dei Piani di Fabbricazione vigenti, in relazione ai piani territoriali di coordinamento approvati. Questo in Campania riguarda le quattro province, ma non la città metropolitana di Napoli, che non ha ancora approvato il Ptc.

In virtù della legge urbanistica regionale (n.16 del 2004, art. 44) era stabilito che i comuni dovessero adottare il Puc entro due anni dall'entrata in vigore del Ptcp. In seguito il Regolamento n. 5 del 2011 (art.1, comma 3) prescriveva che i piani regolatori generali ed i programmi di fabbricazione vigenti perdessero efficacia dopo trentasei mesi dall'entrata in vigore dei Ptcp, poi anche questa norma è stata modificata. Da questo punto di vista le successive proroghe stabilite dalla Regione Campania, comprese le più recenti introdotte dalla legge regionale n.19 del 2017, sono ritenute un ulteriore deterrente rispetto alla decisione di procedere a pianificare.

Sembra essere solo secondaria la motivazione relativa alla volontà di guidare le scelte sul governo del territorio. A volte, avviare un processo di piano può risultare traumatico per i comuni in cui permane un residuo di piano che risulta superiore alla possibilità edificatoria del Puc da progettare e produrre una corsa per assicurarsi la possibilità di edificare prima che, con l'adozione del piano, scattino le misure di salvaguardia. Ecco perché, in molti casi, anziché avviare un piano urbanistico, si procede con le varian-



Lo stato della pianificazione comunale in Campania al 31 dicembre 2017 (Fonte: Moccia, 2018).



Iter di formazione dei Puc in Campania al 30 settembre 2017 (Fonte: Moccia, 2018).

ti ai Prg vigenti che permettono di attuare le modifiche che l'amministrazione ritiene necessarie, allo stesso tempo preservando i diritti edificatori acquisiti, che invece sarebbero limitati dal nuovo strumento urbanistico.

Un'altra ragione essenziale che spinge a pianificare è la necessità di sanare delle situazioni di disordine pregresse, attraverso il ridisegno di una struttura urbana che risulta inadeguata a rispondere ai bisogni dei cittadini. Su questo tema spesso emerge un'aspettativa rispetto agli effetti del piano che va ben oltre i poteri della pianificazione. Un esempio chiave riguarda la questione delle costruzioni al di fuori delle regole che in alcuni comuni campani costituiscono un'emergenza: in alcuni comuni il piano urbanistico è ritenuto, in maniera del tutto infondata, una possibile soluzione all'abusi-vismo.

Ragioni della difficoltà a pianificare

Si riscontra una certa resistenza culturale dei comuni rispetto ai processi di pianificazione, che è dovuta all'assenza di rigore e al lassismo che hanno per tanto tempo dominato nell'urbanistica e che tuttora persistono perché appoggiano le dinamiche spontanee. Anziché procedere con la redazione dei Puc, a volte i comuni preferiscono proporre varianti ai piani vigenti. Alla resistenza culturale contribuisce anche una mancanza di consapevolezza da parte della popolazione della reale incidenza dei piani urbanistici sulle proprie vite, che porta le comunità locali ad essere disattente rispetto alle scelte urbanistiche.

Un altro elemento da considerare, non trascurabile, è il quadro legislativo farraginoso della pianificazione comunale in Campania. In una prima fase è stato caratterizzato da una pletera di elaborati da allegare agli strumenti di pianificazione territoriale ed urbanistica: tutti i piani di settore da includere nei Puc in base alla delibera della giunta della Regione Campania n. 834/2007, in aggiunta agli indicatori di efficacia per la pianificazione comunale, su cui i comuni non avevano nessun tipo di *know-how*, i cui risultati attesi dovevano essere esplicitati negli atti di pianificazione.

Nella fase successiva, relativa al Regolamento regionale n.5/2011, poi impugnato dal Comune di Napoli, c'è stato un ulteriore in-

debolimento della spinta a pianificare, perché si attendeva che la Corte costituzionale si pronunciasse sulla legittimità o meno di quel regolamento.

Un'altra questione è relativa ai costi della pianificazione che sono rilevanti e possono scoraggiare soprattutto i piccoli comuni rispetto alla decisione di intraprendere un processo di piano. Se si tiene conto dei vincoli finanziari dei comuni, è chiaro che ci sono difficoltà economiche per attivare il processo di piano. L'offerta di un finanziamento regionale, soprattutto per i piccoli comuni che intendono associarsi per fare i piani, forse potrebbe agire da stimolo perché si attivino tali processi di copianificazione.

Tra i problemi rilevati, per alcuni comuni, c'è l'incertezza su come pianificare. Per esempio, i comuni che rientrano in aree oggetto di vincoli paesaggistici sono in difficoltà rispetto all'attivazione di processi di piano, in quanto il vecchio Piano urbanistico Territoriale dell'area sorrentina-amalfitana (d'ora in poi Put) è ritenuto inadeguato. Infine, le continue proroghe rispetto alla decadenza degli strumenti urbanistici vigenti e alle date di approvazione dei Puc introdotte dalle leggi regionali finiscono per rallentare ulteriormente i processi di piano. Per quanto riguarda la dimensione metropolitana, la mancata approvazione del Ptc di Napoli mette in difficoltà i comuni della città metropolitana. Si riscontra la necessità di definire una linea politica chiara che scelga quale disegno perseguire: se approvare il Ptc o adottare il piano metropolitano previsto dalla Legge Delrio. I comuni hanno bisogno di un quadro di certezze dal punto di vista della programmazione sovracomunale per incentivare la redazione dei Puc. Intraprendere un processo di piano con la prospettiva di doverlo poi adeguare al piano paesaggistico e/o al Ptc quando ci saranno, anche considerati i costi della pianificazione (sia economici che transattivi), non è un atto che si fa volentieri.

Un altro scoglio talvolta intravisto è costituito dall'interfaccia con gli enti sovraordinati: da questo punto di vista la consultazione dei Soggetti competenti in materia ambientale (Sca) può aiutare, in quanto diventa una premessa del confronto successivo.

Altre ragioni sono connesse alla mancata gestione e monitoraggio degli strumenti

urbanistici vigenti. I comuni, negli anni che intercorrono dal Prg al Puc, non si attrezzano a raccogliere elementi utili alla costruzione della base conoscitiva, per cui colmare il deficit di conoscenza rispetto al territorio sembra essere un'impresa molto onerosa in termini economici e di tempo. Dall'inchiesta derivano suggerimenti di azioni per rendere più semplice il monitoraggio: per esempio, catalogare i permessi a costruire in base ai vani rilasciati; costruire un registro degli standard per le lottizzazioni approvate in virtù del Prg.

Intoppi che producono una situazione di stallo

Al di là delle questioni politiche connesse a contrasti tra maggioranza ed opposizione, al cambio di amministrazione, o a possibili conflitti tra la politica e i progettisti incaricati del Puc, causa dello stallo possono essere anche questioni sostantive.

Tra i casi più frequenti in Campania c'è il verificarsi di incongruenze e disallineamenti rispetto ai criteri di quantificazione dei carichi insediativi e il dimensionamento dei piani, che produce una verifica di coerenza negativa da parte della provincia/città metropolitana. A questo punto, o si determina un blocco della pianificazione, o si attivano le necessarie modifiche al documento di piano da parte dei comuni e si riavvia il processo.

In particolare, per la provincia di Caserta, i carichi insediativi stabiliti dalla provincia sono definiti in relazione al 2018, producendo così che i piani urbanistici comunali attualmente in corso di redazione sono tenuti a stabilire un dimensionamento di fatto già superato all'atto dell'approvazione del piano, con i conseguenti effetti sui processi di piano attivi.

Un altro momento critico riguarda l'acquisizione dei pareri del distretto idrografico, dopo i recenti accorpamenti delle Autorità di bacino, che ha complicato il processo allungando i tempi. Invece, il parere di coerenza da parte della provincia/città metropolitana si riesce ad ottenere in tempi certi. D'altra parte la semplificazione dei procedimenti amministrativi è alla base delle strategie della Regione, di cui però si stenta ancora a vedere gli effetti.

Secondo alcuni, tra le procedure ritenute problematiche c'è quella che prevede che

il piano sia adottato in giunta e non in consiglio comunale. È diffusa l'idea per cui entrambi i passaggi, l'adozione e l'approvazione debbano avvenire in consiglio comunale in modo da consentire a tutti gli interessi legittimi di emergere nel corso del processo di piano evitando così blocchi nella parte finale del processo che rischiano di annullare tutto il lavoro fatto.

Infine, nel caso in cui il comune sia cresciuto in maniera disordinata, le contese tra diritti e la difficoltà di trovare risposte giuridiche ai problemi che si pongono, rischia di far segnare una battuta d'arresto al processo di piano.

Comprensione del passaggio da Prg a Puc

Il passaggio dal Prg al Puc non è stato ben compreso: spesso i Puc ripropongono la logica dei Prg. Ciò in parte è anche imputabile alla legge regionale 16/2004 che non aveva ben esplicitato la distinzione, che invece è stata meglio chiarita con il regolamento n.5 del 2011.

Non si è trattato di un passaggio indolore, soprattutto per quanto riguarda la comprensione della valenza diversa delle due componenti strutturale e programmatica. Per il Prg la zonizzazione funzionale, i vincoli definiti puntualmente, definivano una struttura consolidata del piano; per la definizione del Puc occorre muoversi in modo diverso e non tutti gli uffici tecnici dei comuni sono preparati a farlo. Si ritiene che non ci sia tutta la competenza necessaria né degli amministratori né degli uffici tecnici per comprendere la portata innovativa legata alla struttura del piano. Questo è un altro elemento che incide sulla difficoltà a pianificare. Ad essere penalizzata è soprattutto la componente programmatica. La situazione sembra diversa, invece, nel caso in cui i comuni abbiano fatto una scelta di esternalizzazione richiedendo il supporto di un consulente.

Provvedimenti per facilitare il processo di piano

La regione ritiene sia essenziale istituire finanziamenti per i comuni per spingerli a dotarsi di piani comunali. Una delle possibilità previste è l'istituzione di un fondo di rotazione per la redazione dei piani urbanistici, come già sperimentato per le opere pubbliche, in modo che se un piano urbanistico

mette in moto delle energie, il comune possa restituirne una parte alla regione. Un altro fronte su cui la regione sta lavorando è modificare la legge urbanistica. Gli indirizzi regionali sono rivolti a: evitare il consumo suolo; recuperare le aree degradate; accelerare la pianificazione affinché si possa arrivare all'adozione di tutti i Puc; stabilire premialità per i comuni che decidono di attivare processi di copianificazione.

Uno sforzo di revisione dei Ptc approvati e di chiusura di quello in corso per aggiornare previsioni ormai obsolete è ritenuto necessario. Solo in questo caso, se inadempienti, sarebbe giusto prevedere il commissariamento, perché l'inerzia dei comuni sarebbe provata.

Tutti concordano con la necessità di evitare ulteriori proroghe, che producono l'effetto di rallentare i processi di piano, e di porre un freno alle norme derogatorie, tra tutte il piano casa, che, protratto ben oltre l'emergenza per cui era nato, produce una serie di trasformazioni che ampliano l'edilizia in alcune zone, saturano il fabbisogno, e rendono la redazione del Puc puramente accessoria.

Temi più spinosi della pianificazione urbanistica in Campania

Prima di tutto, contenere il consumo di suolo; sembra molto più utile intervenire sul costruito, recuperare i grandi contenitori e promuoverne il riuso, attivarsi per una rigenerazione urbana e rurale sostenibile.

È opinione diffusa che l'edilizia vada ripensata diversamente: non si deve fermare, ma deve cambiare la sua area di interesse, rivolgendosi al recupero delle città, di concerto con i comuni, gli enti locali, le associazioni di categoria.

Un altro tema importante è quello delle emergenze ambientali che implicano il dialogo con altri enti, che spesso genera difficoltà. Soprattutto per i comuni delle aree interne è ritenuto essenziale preservare e riconnettere i segmenti della rete ecologica, e definire le potenzialità dell'uso del suolo in termini di sviluppo rurale.

È necessario, inoltre, affrontare il problema della crescita della città al di fuori delle regole per provare a trovare delle soluzioni concrete, al di là dei pregiudizi e delle interpretazioni che emergono dal dibattito pubblico. Allo stesso modo, sarebbe utile con-

frontarsi in maniera seria con il problema delle ordinanze di demolizione, che, per le dimensioni del fenomeno in alcuni territori, se attuate, rischiano di produrre problemi maggiori di quelli che si propongono di risolvere, per l'entità dei costi, la quantità di rifiuti da smaltire, la dimensione delle tendopoli da allestire per coloro i quali rimarrebbero senza casa.

1. L'inchiesta qualitativa ha previsto dieci interviste in profondità, semistrutturate ed esplorative, a testimoni privilegiati, oltre ad un focus group con un gruppo di progettisti impegnati nella redazione di diversi piani urbanistici. Sono stati intervistati: 1 esponente politico della regione Campania, 5 funzionari tra province e città metropolitana, 1 sindaco, 2 tecnici comunali, 1 esponente dell'Associazione nazionale costruttori edili.

Riferimenti

- Moccia F.D. a cura di, *Lo stato della pianificazione in Campania 2017*, Franco Angeli, Milano, 2018.

Caserta provincia plurale. Tra pianificazione urbanistica e politiche innovative per il territorio

Giuseppe Guida, Adriana Galderisi

Tra le province della Campania, quella di Caserta si caratterizza per un territorio particolarmente complesso e diversificato. Dalle contraddizioni del Litorale Domitio, caratterizzato da estesi fenomeni di urbanizzazione diffusa, spesso abusiva, e da aree di grande valore paesaggistico e talvolta ad elevata naturalità, alla marginalità delle aree interne che, pur interessate da crescenti fenomeni di spopolamento, sono ancora portatrici di spiccati caratteri identitari, passando per i territori “di mezzo”, che una narrazione parziale etichetta integralmente come “terra dei fuochi” ma che ancora rappresentano un importante simbolo della Campania Felix, concorrendo alla vitalità del cuore agricolo del meridione con una significativa quantità ed eterogeneità di prodotti di qualità, a partire dalla mozzarella di bufala.

La complessità di questo territorio è stata letta, elaborata ed efficacemente ricomposta nel vigente Piano Territoriale Provinciale (approvato nel 2012 e disegnato da Vezio De Lucia) che detta regole diversificate per i sei ambiti in cui è stato suddiviso il territorio provinciale, improntate a principi comuni di controllo del consumo di suolo, mitigazione dei molteplici fattori di rischio che interessano il territorio provinciale, continuità del sistema del verde, riqualificazione dei centri storici e complessivo riequilibrio delle tendenze economiche, sociali e demografiche in atto. Tra le peculiarità analitiche e progettuali del Piano, la categoria del cosiddetto “territorio negato”, che individua le aree di scarto, “negate” appunto, intese quali paesaggi residuali, privi di funzioni definite, spesso caratterizzati da condizioni di elevato degrado o da usi illegali. A tali aree il Piano attribuisce potenzialità diversificate, “ambientali” o “insediative”.

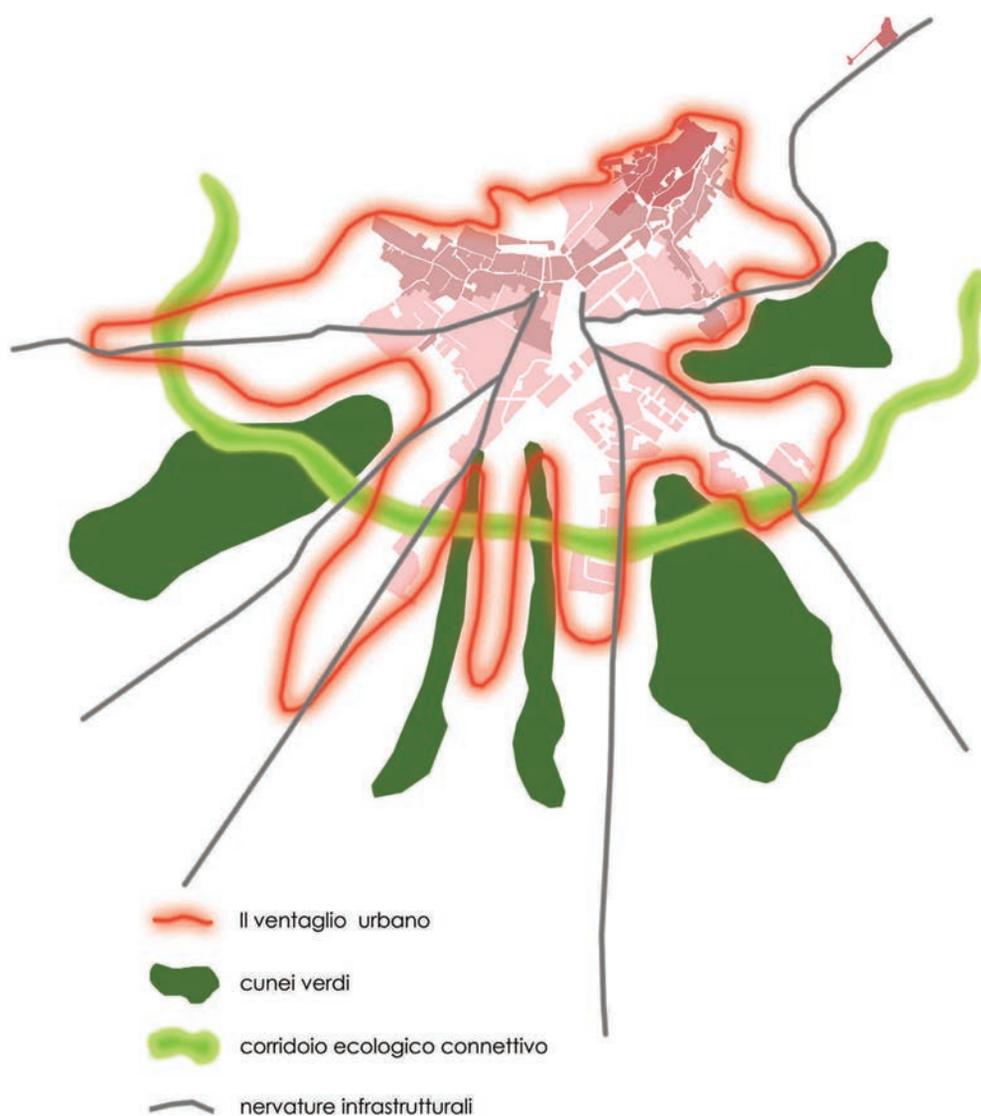
Il considerevole e approfondito apparato conoscitivo del Piano Provinciale, con la sua attenta definizione e schedatura dei paesaggi provinciali, naturali ed antropizzati, le puntuali conoscenze relative alle infrastrutture, all'uso e al degrado dei suoli, alle caratteristiche delle aree agricole, alle attrezzature di

interesse comunale e sovracomunale potrebbe indiscutibilmente rappresentare un utile riferimento per l'attivazione dei processi di pianificazione comunale e la definizione dei piani strutturali, specie per i comuni più piccoli e con minori mezzi economici e tecnici. I ritardi della pianificazione comunale nel territorio casertano evidenziano però, con chiarezza, che il Ptcp non è riuscito finora a configurarsi quale efficace volano per la formazione dei Puc. Basti pensare che, sul totale dei 104 comuni della Provincia di Caserta, solo 14 hanno ad oggi approvato il Puc, 12 lo hanno adottato e 18, tra cui il comune capoluogo, sono fermi al Preliminare.

Tra le cause di ritardo e rallentamento della pianificazione comunale nella provincia di Caserta, vanno senza dubbio individuate le difficoltà connesse al corretto dimensionamento dei carichi insediativi. I tempi lunghi

che caratterizzano i processi di definizione e approvazione degli strumenti urbanistici hanno generato, infatti, incongruenze e disallineamenti nel dimensionamento dei Puc rispetto a quanto previsto nel Ptcp e nelle quantificazioni stabilite dalle Conferenze di Pianificazione su base provinciale. Per la provincia di Caserta, ad esempio, i carichi insediativi massimi sono stati definiti al 2018: ciò implica che i processi di piano in corso sono tenuti a rispettare un dimensionamento di fatto già superato, generando incertezze e indecisioni sia di ordine tecnico-normativo che di carattere politico¹.

A fronte dei considerevoli ritardi che si registrano nell'attivazione dei processi di pianificazione comunale nel territorio casertano, appare oggi indispensabile, da un lato, cogliere le innovazioni che emergono dalle pur limitate esperienze concluse, dall'altro,



Puc di Piedimonte Matese (CE): “il ventaglio”, concept di progetto (Consulenza Scientifica per il Puc: Dipartimento di Architettura e Disegno Industriale dell'Università della Campania, Giuseppe Guida).

delineare ipotesi di lavoro in grado di favorire l'attivazione dei processi di pianificazione comunale e promuovere forme di progettualità locale, multisettoriali e multiattoriali, atte a garantire un diverso sviluppo, improntato a criteri di sostenibilità e resilienza, del territorio casertano.

In relazione alle innovazioni che emergono dai pur diversificati processi di pianificazione a scala comunale in atto nella Provincia di Caserta, si evidenzia in primo luogo che, sia il Ptcp sia molti Piani Urbanistici Comunali, individuano i "bordi" urbani, ovvero le ampie fasce del periurbano che separano la città consolidata dai residui rurali, ancora peraltro consistenti, quali aree prioritarie per l'innescamento di processi di sviluppo sostenibile. Il concetto di "rigenerazione" e di ricucitura delle continuità ecologiche è ampiamente riconosciuto nelle strategie dei pochi comuni che hanno definito il proprio Piano Comunale aprendo una discussione sul futuro all'interno della cornice definita, appunto, dal Ptcp. Nella gran parte delle fasce periurbane, il tema dei bordi è strettamente legato al ripensamento della rete dei grandi agglomerati industriali realizzati dalla Cassa per il Mezzogiorno che, integrati con le zone industriali ed artigianali previste dalla pianificazione locale, costituiscono una sorta di "capitale fisso", spesso in condizioni di abbandono e degrado, da cui la pianificazione del territorio non può prescindere. Com'è noto si tratta di complessi la cui normativa istitutiva prevedeva la possibilità di costituire consorzi tra comuni, province, camere di commercio, istituti bancari, ecc., allo scopo di promuovere nuove iniziative industriali, denominate Aree di Sviluppo Industriale (ASI), da concentrare in un determinato territorio². I relativi strumenti di pianificazione erano di tipo settoriale e sebbene prevedessero, sulla carta, un'interconnessione con i percorsi di sviluppo e le pianificazioni urbanistiche locali, di fatto sono diventati gated lands indipendenti e non risolti nel territorio casertano. Tra gli esempi, in questa direzione, i Puc di Caserta, Marcianise, San Nicola La Strada (ad oggi in fase di adozione) e Capodrise (adottato), che provano a rileggere il rapporto tessuto urbano-tessuto industriale, in una logica improntata al minimo consumo di suolo e al prioritario riuso di aree degradate o dismesse. Un secondo spunto di innovazione emerge dai territori interni e dai numerosi Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti



Capodrise (CE), il bordo urbano.

(poco meno della metà dei Comuni casertani). Qui le strategie e le previsioni urbanistiche di area vasta (Ptcp) e locali (Puc) tendono ad intercettare più ampie strategie e visioni per il territorio dettate da politiche sovralocali, come la Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI) o la legge per il sostegno e la valorizzazione dei piccoli comuni (158/2017). In tali contesti, i Comuni, pur fiaccati da una generale debolezza delle strutture istituzionali e caratterizzati da significative dinamiche di spopolamento e di progressivo invecchiamento della popolazione, pongono con chiarezza una domanda di "valorizzazione" del territorio cui i piani comunali (laddove presenti) non sono stati finora in grado di offrire risposte adeguate. L'assenza di domanda abitativa causata dal costante calo demografico fa apparire il piano come un inutile aggravio, con costi di redazione non sostenibili. Emerge dunque da questi territori, in contrapposizione con la tradizionale norma regolativa dei piani comunali mirata a definire in modo certo e duraturo ciò che è consentito e ciò che è proibito³, una domanda di strumenti in grado di offrire una prospettiva unitaria e condivisa dello sviluppo locale di medio-lungo periodo, entro cui dare spazio a pratiche flessibili e adattive che, agganciandosi a politiche e finanziamenti, regionali, nazionali e comunitari, promuovano azioni di rigenerazione dei nuclei antichi, promozione del turismo, riqualificazione e tutela del capitale di risorse naturali.

Casi rilevanti in questo senso sono i comuni

di Piedimonte Matese, con una storica eredità industriale ed oggi collocato lungo il percorso della via Francigena del Meridione che ne ricentralizza il ruolo e apre inedite prospettive di sviluppo, e quello di Ruviano, borgo con poco più di 1.500 abitanti che ha saputo, grazie a fondi europei e al supporto della Regione Campania, rinnovare l'intero nucleo storico: un'operazione che rischia, però, di non produrre i risultati attesi, in assenza di un piano urbanistico aggiornato in grado di fare da cornice unitaria a politiche promozionali e immateriali di rilancio in chiave turistica, ambientale, enogastronomica.

I casi citati, unitamente a pochi altri (come quello del Puc di Castel Volturno sul Litorale Domitio, che affronta il tema dell'abusivismo e dell'abbandono dei tanti fabbricati realizzati lungo la fascia costiera), evidenziano alcune delle tendenze in atto e degli spunti di innovazione offerti dal limitato panorama della pianificazione comunale casertana. Si tratta, tuttavia, di "indizi" ancora difficili da estrapolare e interpretare, tenendo conto che circa il 40% dei comuni della provincia di Caserta non ha nemmeno attivato il processo di redazione del proprio Puc. Inoltre, anche i piani a carattere innovativo (come dovrebbero essere i nuovi Puc), appaiono ancora strumenti prevalentemente "regolativi" e di controllo, poco orientati ad innescare processi di valorizzazione del patrimonio culturale e paesistico di questi territori e, ancor meno, a promuovere forme di attivazione delle comunità locali.

In tale contesto, sembra quanto mai urgente

delineare ipotesi di lavoro in grado di facilitare l'attivazione dei processi di pianificazione comunale, promuovendo nel contempo, forme sperimentali e partecipate di progettualità locale.

Una prima ipotesi di lavoro potrebbe riguardare, ad esempio, la possibilità/opportunità di rafforzare il ruolo di indirizzo strategico del Ptcp, redigendo i «piani strutturali» in riferimento ai sei «ambiti insediativi» da esso individuati e lasciando ai singoli comuni la possibilità di definire i «piani operativi» per il territorio comunale o anche solo per parti di esso. Si ricorda infatti che, contrariamente al territorio napoletano, la Provincia di Caserta è prevalentemente caratterizzata da piccoli centri: solo 29 Comuni hanno una popolazione superiore ai 10.000 abitanti e dei residui 75, ben 48 hanno una popolazione inferiore ai 5.000 abitanti. Tali Comuni scontano evidentemente significative difficoltà nell'attivare il complesso processo di redazione del Piano Comunale così come oggi delineato dalla Legge Urbanistica Regionale. È chiaro che ciò richiederebbe una revisione della legge urbanistica regionale 16/2004, di fatto già in atto, che apra all'innesto di un decisivo approccio strategico nel sistema di pianificazione campano, soprattutto di area vasta, in grado di orientare e guidare la pianificazione comunale verso obiettivi di incremento della resilienza del sistema ai molteplici fattori di rischio cui l'intero territorio campano è esposto; di accrescimento, attraverso interventi di rigenerazione ambientale, della dotazione di capitale naturale; di innesco di processi di trasformazione, condivisi e possibili, delle vaste porzioni di territorio negato in "territorio ritrovato".

Una seconda ipotesi di lavoro riguarda il ruolo cruciale che l'approvazione del Piano Paesaggistico, attualmente in fase di redazione, potrebbe assumere proprio per la provincia di Caserta che, più di altre, si connota per la presenza di rilevanti estensioni di paesaggi degradati, casuali, negati. Le esperienze di pianificazione paesaggistica attivate in molte regioni italiane, anche del Sud, evidenziano infatti la chiara transizione dall'approccio tradizionale, prevalentemente improntato ad una concezione vincolistica mirata alla tutela conservativa di beni e aree di pregio del territorio, ad approcci volti alla valorizzazione del patrimonio ambientale, territoriale e paesaggistico mediante strumenti dinami-

ci, partecipati e a forte valenza progettuale. I più recenti Piani Paesaggistici sono, infatti, prioritariamente volti alla "valorizzazione attiva" del territorio regionale, attraverso la costruzione partecipata di regole di trasformazione, politiche, azioni, progetti in grado di innalzare la qualità dei paesaggi dell'intero territorio regional⁴.

È dunque auspicabile che il Piano Paesaggistico possa, nel delineare le future strategie per la valorizzazione attiva dell'intero territorio regionale, promuovere, orientare e incentivare forme integrate di progettualità locale, multisettoriali e multiattoriali volte a garantire, in primo luogo, la rigenerazione dei paesaggi di scarto, oltre 5.000 ha nella Provincia di Caserta, il rilancio, anche in chiave turistica, del patrimonio di risorse culturali e naturali che caratterizza i territori interni della provincia, la riqualificazione dell'ecosistema costiero, uno dei più compromessi del territorio provinciale.

1. Francesco Domenico Moccia (a cura di), *Lo stato dell'urbanistica in Campania*, Franco Angeli, Milano, pp. 105-112.
2. Adriana Galderisi, Giuseppe Guida (2018), Un frame teorico- metodologico per la rigenerazione dei territori periurbani. Un pilot case nel territorio casertano, in *Urbanistica Informazioni* n. 278-Special Issue.
3. Jean Hillier (2017), Lines of Becoming, in Gunder M., *The Routledge Handbook of Planning Theory*, Routledge, 2017.
4. Maria Rita Gisotti (2015), Dal vincolo al progetto. Il quadro della pianificazione paesaggistica in Italia e una proposta per un modello operativo, in Magnaghi, A., *La Pianificazione Paesaggistica in Italia. Stato dell'arte e innovazioni*, Firenze University Press.

Dilemmi e prospettive del governo del territorio a Pozzuoli

Roberto Gerundo

La Regione Campania ha avviato, a valle della riforma urbanistica varata nel 2004 con legge regionale n.16 recante "Norme sul governo del territorio", un programma di verifica della sua attuazione, così come esplicitamente previsto dall'art. 1, comma 30, della legge regionale 60/2018, con l'obiettivo accelerare la redazione e adozione dei piani urbanistici dei comuni che non abbiano adeguato la propria strumentazione ai dettami della suddetta normativa. In definitiva si è andati prefigurando l'attivazione di provvedimenti sostitutivi in caso di inerzia degli enti locali, in pratica aprendo ad una nuova stagione di commissariamenti, che periodicamente, su base generalmente più che decennale, sono stati messi in essere sin a far data dagli anni '70.

Ciò appare del tutto condivisibile ed è scaturito dalla scarsa se non trascurabile efficacia della richiamata legge regionale 16/2004.

Con ogni evidenza, i programmi generali scontano la necessità di affrontare aspetti specifici ed esaminare singole situazioni onde evitare di risultare contraddittori, se non addirittura dannosi.

Prendiamo, come riprova, il caso del Comune di Pozzuoli, che dispone di un Piano Regolatore Generale (Prg) definitivamente approvato nel 2002, in quanto adeguato al Piano Territoriale Paesistico (PTP) dei Campi Flegrei, a sua volta vigente dal 1999.

Inoltre, il Piano Territoriale di Coordinamento (Ptc) che la Città Metropolitana di Napoli ha adottato, determinando la vigenza delle norme di salvaguardia, attualmente in fase di definizione delle osservazioni presentate dagli enti locali coinvolti, vive una fase di notevole incertezza in relazione alla intervenuta legge regionale 26/2018 che prevede, all'art. 2, la formazione del Ptm, Piano Territoriale Metropolitan, determinando dubbi sulla efficacia del Ptc, che era stato assunto dalla Provincia di Napoli e, successivamente, dalla Città Metropolitana, quale schema di riferimento per la verifica di coerenza in fase di approvazione dei Piano Urbanistici Comunali (Puc), da parte del soggetto competente, ai sensi del vigente Regolamento regionale 5/2011.

Come si può facilmente convenire, i comuni ricadenti nell'area metropolitana di Napoli e, in particolare, fra essi, quelli soggetti alla sovraordinata disciplina paesaggistica, si confrontano con un quadro di diffusa incertezza. Anche perché, la Regione Campania ha da tempo in redazione il Piano Paesaggistico Regionale (PPR), che vorrebbe, tra l'altro, articolare per ambiti territoriali identitari, scommettendo su una innovazione procedimentale su cui fare convergere il tendenzialmente restio Ministero per i Beni Culturali (Mibac), chiamato, nel quadro normativo statale, alla sua formazione in forma congiunta con la stessa Regione Campania che, a sua volta, intenderebbe procedere con la previa approvazione di un Preliminare di PPR, così come dettato dall'art. 3 della legge regionale 26/2018.

In definitiva, rispetto ad uno scenario certo, relativo ai comuni delle restanti quattro province della Campania, in cui gli stessi non hanno più alibi dovendo elaborare i propri Puc in coerenza con i Piani Territoriali di Coordinamento Provinciali (Ptcp) ovunque vigenti, in quanto approvati definitivamente fra il 2012 e il 2014, i comuni del napoletano vivono una condizione di profonda incertezza che diventa inestricabile per quelli che sono assoggettati ai PTP.

Ciò vale, evidentemente, per i comuni con Prg adeguati ai PTP, potendosi ritenere che per quelli che non lo sono, disponendo ancora di strumenti urbanistici risalenti agli anni '70 e '80, comunque appare del tutto utile che mettano in sicurezza il proprio territorio, anche se saranno chiamati con ogni probabilità ad un ulteriore adeguamento degli stessi alla luce del futuro PPR.

Prospettiva che appare del tutto ridondante per i comuni, fra cui Pozzuoli, che lo hanno già fatto, essendo dotati di Prg adeguato al PTP e che dovrebbero adottare un Puc che non potrà che sostanzialmente replicare le stesse scelte urbanistiche già assunte e vigenti.

È necessario, infatti, chiarire che i PTP, redatti fra il 1996 e il 1999 su iniziativa dello Stato che commissariò la Regione Campania, unica in Italia, in quanto inadempiente all'osservanza della legge 431/1985, furono redatti in ottemperanza ad un approccio totalmente improntato alla più stretta salvaguardia, non essendo all'epoca ancora sviluppata la componente orientata alla valorizzazione,

che troverà applicazione a far data dagli anni 2000, ispirata dalla adesione del nostro Paese ai dettami della Convenzione Europea del Paesaggio.

Va, da ultimo, ribadito come i PTP approntati dallo Stato, in Campania, prevedono una disciplina molto stringente, configurandosi alla stregua della componente strutturale della pianificazione urbanistica comunale, lasciando, quindi, ai Prg, prima, e al Puc, dopo il 2004, una discrezionalità pianificatoria del tutto irrilevante, ridotta ad alcune minime scelte di estremo dettaglio, tipica della pianificazione urbanistica attuativa (Pua).

Da ultimo, ad ulteriormente complessificare la già inestricabile condizione urbanistica del territorio flegreo e, al suo interno, apicalmente la Città di Pozzuoli, l'intero comprensorio è inserito nella zona rossa soggetta al rischio bradisismico, allo stato, in fase di attenzione, al livello nazionale, da parte del Dipartimento della Protezione Civile.

In tale complesso e, a tratti, inestricabile quadro di riferimento, l'azione amministrativa in tema di governo del territorio, a valle di una lunga stasi riconducibile al periodo intercorrente fra il 2002, anno di approvazione del Prg ed il 2012, durante il quale si sono attuati interventi in esclusivo regime commissariale sovraordinato di cui alle leggi 887/1984 (piano intermodale dell'area flegrea a seguito del bradisismo del 1983) e 80/1990 (recupero del Rione Terra sgomberato a seguito del bradisismo del 1971), l'Amministrazione comunale a iniziato ad attuare il Prg in modo intenso e capillare.

Inoltre, ha sviluppato un più incisivo protagonismo nell'indirizzamento delle suddette attività commissariali, emancipandosi da una condizione di tendenziale passiva subalternità alle scelte dei soggetto sovraordinati, a lungo perdurante e rotta solo da un breve intermezzo nel biennio 1993-94, in cui si provvide, con specifiche assunzioni di responsabilità amministrative, ad attivare il recupero del centro storico e, emblematicamente, del mitico complesso Olivetti, abbandonati a seguito degli esiti del bradisismo del 1983 e di successive congiunture aziendali culminate nel 1993.

L'azione di governo del territorio, alla luce dello scenario di riferimento sopra delineato, dovrà prendere le mosse dalla stesura del Preliminare di Piano (PdiP), così come previsto nell'ordinamento regionale vigente,

rivisitato concettualmente rispetto ad una visione statica della pianificazione urbanistica comunale che ancora permea l'impianto normativo regionale, che pur non particolarmente vetusto, è ascrivibile ad una impostazione tendenzialmente statica del governo del territorio, basato sullo sclerotico concetto di pianificazione anticipativa.

Il PdiP deve, viceversa, essere improntato sul modello della pianificazione consecutiva, alimentato da forme di programmazione strategico-adattiva, alla luce dell'approccio del *planning by doing*, su cui si fondano le esperienze più avanzate dell'urbanistica riformista nel nostro Paese e nel mondo occidentale.

Ciò in quanto si è in una fase di rimodulazione della pianificazione di area vasta con il futuro Ptm e di nuova formulazione dalla pianificazione paesaggistica, attesa la condizione di immanenza della zona rossa e della pervasiva valenza culturale dell'intero territorio comunale.

Entrambe, sostanziano una componente strutturale del Puc proiettabile a tempo indeterminato, almeno nella percezione che se ne ha nell'azione amministrativa estesa nel breve, medio e lungo periodo, commisurabile fra i 3 ed i 30 anni di arco di riferimento temporale tipico dei processi di evoluzione urbanistica.

Il PdiP dovrà tracciare le nuove prospettive di miglioramento territoriale basato sui processi continui di rigenerazione urbana, selezionando ed implementando, nell'attuazione a tempo breve, il complesso delle previsioni urbanistiche conformi al PTP ed efficientandone la declinazione già operante nel vigente Prg, in un quadro di crescita delle economie locali.

Per tali economie locali, al fine della loro equilibrata evoluzione, dovranno prefigurarsi ambiti spaziali in cui possa essere riconfigurato il territorio comunale e le sue componenti urbane consolidate, da riguardarsi quali motori di sviluppo,

Infatti, l'assetto policentrico del territorio comunale, caratterizzato da una rilevante estensione esposta su due separati e diversi tratti di costa, oltre che da una notevole profondità nell'entroterra, consentono di qualificare diverse missioni economico-produttive, rispettose del paradigma orientato al massimo contenimento del consumo di suolo da far tendere a zero, almeno esterna-

mente agli apparati insediativi preesistenti. Grande attenzione, infatti, deve essere riposta nelle azioni di rigenerazione delle superfici relittuali e interstiziali, in ambito urbano consolidato, con l'obiettivo di migliorarne la vivibilità e la funzionalità, riducendo al minimo indispensabile, se non azzerando, gli impatti volumetricamente rilevanti.

Da ultimo, il PdiP dovrà contenere il nuovo assetto della mobilità urbana sostenibile, basata sull'ampliamento delle aree ciclopedonali urbane, non solo limitate all'estensione di quelle già implementate nel centro storico della città, ma estese ad altre zone sensibili del territorio, a partire dalle aree a maggiore valenza paesaggistico-ambientale e a più spinta attrattività turistica.

Ciò comporta il perfezionamento del disegno strategico già in atto, basato su sistemi di interscambio fra vettori di trasporto a impatto ambientale decrescente verso le zone più densamente stratificate di funzioni urbane, così come consolidatamente distribuite sul territorio.

In particolare, il tema della mobilità sostenibile dovrà essere concertato in area vasta intermedia, vale a dire con i comuni del sistema territoriale di sviluppo dell'area flegrea, così come già prefigurato nel vigente Piano Territoriale Regionale (PTR) e assunto dalla pianificazione sovraordinata provinciale nella sua evoluzione nel tempo, nonché nella pianificazione paesistica vigente, anche se le dinamiche di concertazione territoriale non godono attualmente di protocolli cogenti e affidabili, sanciti efficacemente nell'ordinamento legislativo statale e regionale.

Inoltre, il PdiP deve assumere il ruolo e la funzione di invariante strutturale e ricognitiva del Puc e prefigurare un contributo on going alla stesura del Ptm e del PPR, contribuendone ad informare *ex ante* la loro definizione, riducendo al minimo le fibrillanti verifiche *ex post*.

In tal senso, sarà esteso il processo partecipativo che dovrà accompagnare la formazione delle scelte di assetto del territorio comunale, animato dalle modalità più innovative che le tecniche di mediazione di massa rendono attualmente disponibili.

L'urbanistica in Molise: ritorno al passato

Emilio Natarelli

Dei caratteri innovativi e delle speranze di una diversa stagione dell'urbanistica, fondata su una nuova forma di Piano, come elaborata nel XXI Congresso INU del 1995 a Bologna, nel Molise non v'è traccia. Ciò, nonostante la volontà di pochi che, nel corso di questo ventennio, hanno cercato di contrastare un approccio profondamente scettico, se non volutamente interessato, di chi, amministratori e professionisti, hanno sempre visto nei "principi" e nelle "regole" dell'urbanistica un impedimento alle consuetudini clientelari se non, a volte, volutamente affaristiche.

Se negli anni Novanta la gestione dell'urbanistica in Molise era pervasa dalla supplenza - rispetto al voluto disinteresse della politica nel governo del territorio - dei vari Commissari *ad acta*¹ che intervenivano sistematicamente a modificare le previsioni degli strumenti urbanistici sulle aree destinate a servizi (vincoli decaduti), favorendo una selvaggia urbanizzazione, oggi la soluzione è stata trovata nel derogare totalmente alle previsioni dei piani con la legge regionale sulla casa².

Il Molise ha una popolazione di circa trecentomila abitanti con un andamento demografico decrescente. Il territorio, prevalentemente collinare e montuoso, presenta un sistema insediativo diffuso, costituito per la gran parte da piccoli centri abitati che non raggiungono i mille abitanti³.

Questo sistema insediativo, distribuito su un territorio di 4.438 kmq, è una delle caratteristiche paesaggistiche della regione, poiché, per gran parte, è composto di abitati arroccati sui cacumi delle colline o lungo i crinali che delimitano la valle del Biferno.

Gli aspetti negativi di questo sistema attengono all'eccessivo isolamento dei piccoli centri che vivono difficoltà di relazioni e, quindi, un progressivo e incessante spopolamento⁴. Tutti i dati riferiti al Pil e all'occupazione regionale sono negativi e questo comporta una conseguente e preoccupante sfiducia dei cittadini sulle prospettive di sviluppo regionale.

Negli ultimi anni le attività economiche sono state deboli e in controtendenza rispet-

to al resto del Paese. La domanda interna e le spese per investimento non sono sostenute e non vi sono segnali di una ripresa che porti a un'inversione di tendenza per raggiungere i livelli pre-crisi.

Da questo quadro sconsolante, è evidente che le politiche di governo del territorio, in funzione di una maggiore attenzione alla pianificazione e progettualità urbanistica e architettonica, sono di fatto inesistenti: sia per atavica diffidenza rispetto a qualsiasi strumento regolatore, sia perché non vi sono risorse per avviare studi innovativi, nonostante il gran numero di architetti presenti in regione.

Il personale tecnico all'interno delle Amministrazioni è limitato e molto spesso demotivato, anche in ragione del solo impiego in pratiche d'ordinaria gestione urbanistica.

Gli strumenti urbanistici regionali sono di vecchia data, alcuni per lo più risalenti agli Settanta perché imposti dalla legge "Ponte" e dalla nuova normativa sugli standard urbanistici.

Gran parte di questi piani è fondata su uno scontato azzonamento e su una pedissequa applicazione degli standard così come previsti dal Dm 1444/68.

Anche se tutti i Comuni sono provvisti di uno strumento urbanistico, solo un dieci per cento ha un Piano Regolatore Generale, gli altri utilizzano il Regolamento Edilizio con allegato un Programma di Fabbricazione.

I Regolamenti Edilizi sono quelli tipo che a suo tempo furono approntati dallo IASM⁶, quindi senza alcuno studio specifico delle particolarità insediative e delle tipologie edilizie, per cui è evidente che, da tutto questo quadro normativo (*zoning*, standard, e regolamenti), lo sviluppo dei piccoli, come dei grandi centri, è avvenuto secondo modalità insediative e costruttive incongrue rispetto alla singolarità dei luoghi, alla particolarità dei sistemi costruttivi e dei caratteri tipomorfologici dei centri abitati.

A tutto si aggiunga l'effetto prodotto dalle deroghe a una normativa che, ancorché incongrua, comunque regolava l'edificazione al rispetto quantitativo degli standard e alla rispondenza localizzativa.

La legge regionale 30/09 e s.m.i. ha di fatto cancellato qualsiasi previsione dei Piani consentendo un'edificazione incontrollata che permette: ampliamenti di unità immobiliari di qualsiasi tipo e destinazione, anche con

abbattimenti e ricostruzioni, con incrementi volumetrici e contestuale cambio delle destinazioni d'uso fino al 70% delle volumetrie esistenti; la costruzione e/o ricostruzione anche al di fuori del lotto di riferimento, in un raggio di 250 mt, e in qualsiasi zona, anche in quelle destinate a servizi i cui vincoli sono decaduti; la cessione di cubatura nei casi d'interventi anzidetti; la realizzazione di "edilizia sociale" in qualsiasi zona di Prg, esclusa quella agricola con densità territoriali da 1,50 a 2,5 mc/mq; la monetizzazione delle aree che dovrebbero essere cedute per gli standard.

Per questo, descrivere quello che le varie Amministrazioni hanno fatto per l'urbanistica molisana nell'ultimo ventennio è desolante, anche se certamente non conforta quanto avvenuto in altre parti d'Italia, soprattutto nel Mezzogiorno.

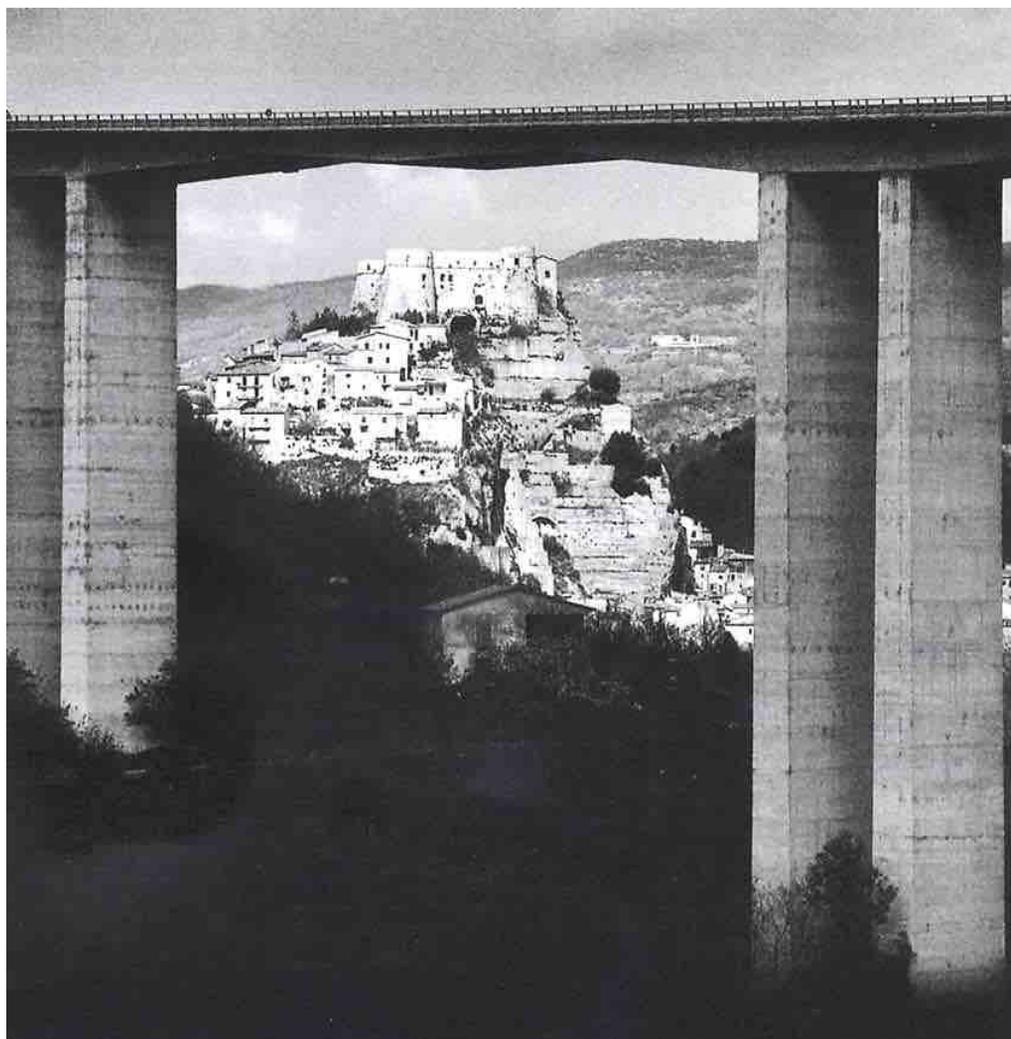
Inoltre, indipendentemente dall'alternarsi dei vari schieramenti politici apparentemente contrapposti, il fine primo e ultimo di tutti era ed è quello di una pura gestione del Potere, di gruppo e personale, senza alcuna tensione ideale e programmatica.

La riprova è rappresentata proprio dalla legge regionale 30/09 (cosiddetta legge sulla casa) che è diventata, di fatto, la vera legge urbanistica (*sic!*) regionale. Questa legge porta nel suo progressivo e sistematico modificarsi, sempre in peggio, il segno di un crescente decadimento della politica e dell'amministrazione dell'urbanistica.

Deliberata da un governo di centrodestra e cui è succeduto uno di centrosinistra, in quest'ultimo decennio, nel suo modificarsi a ogni rinnovo, quasi biennale, rivela il sovrapporsi di modifiche opportunistiche tutte tese al peggioramento degli iniziali assunti che già di per sé non erano dei migliori.

Cosicché v'è stato un regressivo ritorno al passato, che ha annullato qualsiasi conquista che la cultura urbanistica aveva fatto, a partire dalla legge fondamentale 1150/42. Perciò, di deroga in deroga, si è tornati, di fatto, a una pratica edilizia massivamente centrata sugli interventi edilizi diretti attraverso la Scia e come riferimento il Codice Civile, fatte salve quelle norme di legge nazionale che non potevano essere derogate, quali le distanze tra edifici e il rispetto degli standard, che comunque sono monetizzati.

Resta come strumento minimo di controllo, anche se scarsamente efficace soprattutto



Cerro al Volturno

per com'è stato gestito fino ad oggi, il Piano Territoriale Paesistico di Area Vasta, che, tra l'altro, non norma tutto il territorio molisano, lasciando scoperte vaste aree centrali gravanti sui due capoluoghi provinciali che, a suo tempo, evidentemente non si volle fossero assoggettati a una norma di salvaguardia. Del nuovo Piano Paesaggistico di cui al Capo III del Codice dei Beni Culturali, non v'è traccia, a conferma di un disinteresse totale per i problemi urbanistici e del paesaggio.

Ripensare l'urbanistica in Molise è urgente e indifferibile attraverso un processo di confronto tra i vari soggetti che si trovano ad amministrarla e a produrla, al fine di giungere a una legge urbanistica regionale che sia frutto anche di una nuova filosofia del Piano che tenga conto, in particolar modo, delle piccole realtà insediative dove l'approccio non deve essere tanto riferito alla media scala, ma a una molto più limitata, in cui prevalgano il recupero del "buon senso" del costruire e del comporre lo spazio insediativo.

Questo porta ad un ripensamento critico sul-

la forma del Piano, anche rispetto a quanto scaturito dal Congresso dell'INU di Bologna, per ricercare con strumenti molto più semplici l'unità tra l'architettura e l'urbanistica nel solco di una specificità disciplinare che deve essere recuperata, pena la perdita progressiva e incessante della qualità urbana e insediativa con la conseguente distruzione del nostro paesaggio.

1. La pratica continua del ricorso ai commissariamenti ad acta in quel decennio, e anche in seguito, comportò il completo snaturamento di ogni previsione di Piano poiché la gran parte delle aree interessate a servizi venivano rese edificabili ai fini residenziali.
2. Questa legge regionale del 2009, progressivamente modificata in peggio e in vigore fino al 2020, salvo ulteriori proroghe, nata con intenti positivi di recupero e messa a norma degli edifici esistenti, di fatto si è rivelata come una legge per la realizzazione di nuove edificazioni, anche in deroga a qualsiasi norma di piano.

3. Il numero dei Comuni molisani è di 136 (84 in provincia di Campobasso e 54 in provincia di Isernia). Solo la città capoluogo Campobasso raggiunge i 50.000 abitanti; Termoli, Isernia e Venafro hanno una popolazione compresa tra i 30.000 e i 10.000 abitanti; sei comuni sono tra i 5.000 e 8.000 abitanti. Da uno studio del CNA il Molise nel prossimo ventennio perderà circa 30.000 abitanti.
4. I dati del Pil molisano sono sconfortanti in rapporto a quelli italiani e del Mezzogiorno; infatti, nell'ultimo decennio c'è stata una caduta del 17%, la più alta rispetto a tutte le altre regioni italiane.
5. Il numero di iscritti all'Ordine degli architetti della Provincia di Campobasso è di quasi 800 unità.
6. Lo IASM, Istituto per l'Assistenza allo Sviluppo del Mezzogiorno, predispose nel 1971 un Regolamento Edilizio tipo che fu utilizzato in molti Comuni del Mezzogiorno. Questo strumento - teso più a dare risposte di carattere normativo in rispondenza a quanto richiesto dall'art. 33 della legge 1150/42, che non a specificare, se non genericamente, le "norme di buona costruzione" - non poteva, com'è evidente, corrispondere alle particolarità architettoniche e urbanistiche dei sistemi insediativi locali. Cosa nota agli estensori che, nelle avvertenze definivano il regolamento come un suggerimento e una «guida per una più dettagliata specificazione, forse opportuna per i Comuni di più rilevante importanza territoriale e demografica».

Della non governabilità: inventare il presente dei luoghi dell'abusivismo perenne della costa tarantina orientale

Francesco Maiorano

Lo sviluppo degli anni ottanta è stato un "profeta senza incanto"¹. Non ci può essere incanto nei paesaggi-relitti semi abbandonati rimasti per strada, se nel percorso abbiamo scoperto una società che muta faticosamente attraverso le sue contraddizioni e i suoi conflitti. I bagliori della luce hanno messo in evidenza i guasti sul territorio. La luce del giorno ha offuscato il passato e reso incerto il futuro, ci ha messo di fronte al presente. Un presente con cui facciamo fatica a convivere, un presente che evitiamo di inventare, ma da cui non possiamo sfuggire, per sempre. Vi è un ampio territorio tra le propaggini urbanizzate di Taranto del quartiere Lama-San Vito e la località balneare di San Pietro in Bevagna, in comune di Manduria, dove l'abusivismo è oramai un dato perenne. Sono interessati i territori costieri di Taranto, Leporano, Pulsano, Lizzano, Torricella, Maruggio e Manduria; cinquanta chilometri di bellezza mutilata dalla presenza di una pratica costruttiva al di fuori di regole urbanistiche, architettoniche, di buon senso. È questo un territorio dove l'estate offre l'opportunità a circa 100.000 persone di godere di un mare ancora profondo, trasparente, dalle diverse sfumature del blu. Non intendo scavare nella profondità di cause e responsabilità, né tanto meno di prospettare *rendering* spesso anacronistici; intendo segnalare un caso di abbandono del governo del territorio, come se questi luoghi dovessero essere e rimanere instabili, dimenticati, abbandonati alle sorti darviniane dell'evoluzione. Il fenomeno dell'abusivismo costiero, di seconde case, lungo il versante orientale di Taranto inizia dopo la prima metà degli anni settanta, allorquando la "casa a mare" diventa un piccolo, discreto, *status symbol* del ceto medio. Ad investire, qualche benestante locale, le rimesse degli emigranti, alcuni "passanti" che videro un territorio vergine. In varie località non vi era ancora la corrente elettrica, molto scarse erano le strade di accesso alla costa. Negli anni ottanta, a seguito del "benessere" delle famiglie per l'aumento di reddito, i locali incominciarono

a costruire in modo molto più consistente, nonostante la Regione Puglia emanasse la sua prima Legge urbanistica, la n.56 nel 1980, e nei trecento metri dalla linea di costa ponesse il "vincolo urbanistico" art.51 comma "f": è vietata qualsiasi opera di edificazione entro la fascia di 300 metri dal confine del demanio marittimo, o dal ciglio più elevato sul mare. Viene completata l'elettrificazione e realizzate le opere infrastrutturali per l'accesso alla litoranea. Il risultato è un continuo costruire di casette, con varie forme e diversi colori, un fenomeno che dura oltre dieci anni, a metà degli anni 90, rallenta e di seguito si blocca. Il paesaggio costiero del litorale tarantino orientale è a quel punto compromesso. È un'altra cosa. Un paesaggio dal denso urbanizzato, dalla presenza di nuove essenze arboree, dalla carenza di infrastrutture e servizi, dall'architettura instabile, espressione delle diverse possibilità economiche. Passano diversi condoni: 1985, 1994, 2003; si presentano agli uffici comunali migliaia di istanze, catalogate e archiviate, ancora oggi per la maggior parte in attesa di istruttoria. Gli immobili compresi nel vincolo urbanistico art.51 della Lr 56/80, relativamente al secondo e terzo condono, e parte del primo, entrano in un "buco nero"; non sono condonabili individualmente, ma possono esserlo solo se inseriti in uno strumento urbanistico esecutivo di recupero territoriale. Strumento inizialmente previsto dalla Legge 47/1985; l'art.29 prevede la formazione, anche in variante, agli strumenti urbanistici generali finalizzati al recupero urbanistico, degli insediamenti abusivi, esistenti al 1° ottobre 1983, "entro un quadro di convenienza economica e sociale". La Legge n. 431 del 1985 sancisce definitivamente il valore paesistico ambientale delle coste, ponendo il vincolo nei trecento metri dalla costa. Arriva la stagione dei Piani regionali paesistici. In Puglia, il Piano Urbanistico Territoriale Tematico "Paesaggio" (Putt/p) viene approvato con delibera di Giunta Regionale n.1748 nel 2000; attività avviata nel 1983. Il Putt/p è uno dei Piani Tematici, previsto dalla Lr 56/80, teso a dare contenuti specifici al Piano Urbanistico Territoriale (Put). Il Putt/p, in coerenza a quanto previsto dalla Legge n.431/85 art.1 Bis, introduce il Piano di Interventi di Recupero Territoriale (Pirt). Il Pirt è un strumento di pianificazione esecutiva, di iniziativa pubblica e/o privata, che mira al recupero dell'edificato di una pluralità di costruzioni abusive comportante una con-

tinuità edificata ed una rilevante modificazione del territorio. Esso può intervenire anche nelle aree di vincolo, in un quadro di valutazione della compatibilità dell'esistente in relazione alla tutela e salvaguardia del territorio interessato. Il Putt/p chiede ai Comuni la redazione e l'approvazione dell'adeguamento alle sue prescrizioni e direttive. Nel 2001 arriva la nuova legge urbanistica regionale, la n. 20, che introduce la perequazione e il doppio livello nella pianificazione comunale, attraverso le previsioni strutturali e quelle programmatiche. Nel febbraio 2015 la Regione Puglia approva il nuovo Piano Paesaggistico (Pptr), demandando ai Comuni l'adeguamento agli strumenti urbanistici. Il Pptr si presenta come un documento di ispirazione neopositivista, ad alto valore culturale, basato sulla "buona volontà" dei costruttori di paesaggio. Il sistema costiero assume un valore strategico, diventa un obiettivo specifico (n. 9) di Piano, viene incluso nei cinque progetti territoriali per il paesaggio regionale. I territori abusivi costieri sono affrontati nelle descrizioni analitiche, pressoché dimenticati nella parte progettuale. Arrivano e passano nuovi piani e nuove leggi, il quadro della pianificazione locale si presenta pressoché immobile; dopo trent'anni dal primo condono edilizio, le istanze sono ancora ferme negli uffici comunali. Taranto ha uno strumento urbanistico (Variante generale al Prg) approvato con Decreto n.421/78. Nel 2017 con delibera di GC n.151, viene approvato l'atto di indirizzo per la formazione del Documento Programmatico per la formazione del nuovo strumento urbanistico (PUG). Leporano è dotato di Prg approvato con delibera di Gr n.2297/2008; ha in corso la proposta di adeguamento del Prg al Pptr adottata con atto n.14/2018. Pulsano con delibera di CC n.23/2005 approva in via definitiva il nuovo Prg adeguato al Putt/p. Lizzano ha un Prg vigente approvato con atto della Regione Puglia n.1471/2003. Torricella è dotato di Prg approvato con delibera di Gr n.600/2000. Maruggio è dotato di Programma di Fabbricazione approvato con atto regionale n.807/1975; nel 2006 con delibera n.34 di CC approva il Documento Preliminare del PUG. Manduria ha un Prg vigente rilasciato dalla Regione Puglia nel 1973, approvato con Dpgr n.11811/1983; nel 2008 inizia la redazione del PUG. Un quadro oscuro: quasi tutti gli strumenti urbanistici sono datati, si presentano sovradimensionati nelle previsioni edificato-

rie, dense di piani attuativi, scarni nella dimensione ambientale e nella coerenza territoriale. Il Comune di Lizzano cerca di affrontare in modo organico e unitario la problematica dell'insediamento costiero abusivo. Il Prg tipizza la fascia costiera compresa nei 300 m come zona a Vincolo urbanistico (Vu) e prevede la redazione di un "Piano di Ristrutturazione per la definizione e localizzazione di standard urbanistici". Inizia la redazione del Piano di Interventi di Recupero Territoriale (Pirt) ai sensi dell'art.7.08 della Nta del Putt/p. Il Pirt viene adottato dal Consiglio Comunale nel 2005, approvato con delibera di Gr n.263 nel 2008, con osservazioni; riapprovato in CC nel 2017, ritornato in Regione per l'approvazione definitiva. I Comuni di Leporano e Pulsano con strumenti urbanistici più recenti delimitano le aree di costruzioni abusive e le sottopongono alla redazione del Pirt. Tanto per capirci, il Pirt di Lizzano ingloba nel suo perimetro circa 950 costruzioni abusive, pari a 1.000.000 di mq di superficie coperta, in 4,5 km di costa, con la previsione di 90 abbattimenti. Di dimensioni più consistenti è l'abitato abusivo costiero di San Pietro in Bevagna, in comune di Manduria, 7 km di territorio costiero completamente costruito nei trecento metri. Il demandare ai Comuni i problemi e i procedimenti al solo responsabile di un ufficio comunale porta in un limbo senza fine, ad una storia senza storie. Intanto il degrado aumenta, agli immobili abusivi è vietata anche la manutenzione ordinaria. Aumentano i casi di abbandono; diversi proprietari oramai arrivati ad età avanzata non usano più la casa nel periodo estivo, né tanto meno i loro figli, specie se si tratta di soggetti residenti all'estero. Il degrado edilizio tende così ad aggravare le forme del dissesto idrogeologico e aumentano le problematiche ambientali, influenzando e non di poco sull'economia del territorio. Al di là delle questioni che caratterizzano il meridione, descritte in modo eloquente da Donolo², si può uscire, e si deve uscire, da questo terreno insidioso della non governabilità, della non decisione. Recenti studi sul tema dell'abusivismo ripropongono la questione; tra questi la significativa ricerca di F. Curci, e F. Zanfi³. Gli autori, percorrendo un viaggio nei territori dell'abusivismo, rilevano l'intreccio di problemi irrisolti, spesso aggravatisi nel tempo, che si vanno associando a nuove questioni riguardanti la transizione demografica, il dissesto idrogeologico, la crisi economica e ambien-

te. Gli autori consapevoli della complessità del tema prospettano diverse direzioni di lavoro, ma per operare, in questi territori instabili, bisogna associare al rigore nel perseguimento dell'interesse pubblico una forte dose di realismo e pragmatica, riconoscendo i limiti di una urbanistica dirigistica nella piena identificazione delle possibilità commisurate al contesto. Di recente una nota di D. Immondino⁴ traccia una via di uscita, indicando come da questa situazione complessa si può uscire attraverso una strategia condivisa da tutte le amministrazioni, coinvolgendo anche le Prefetture e la Capitaneria di Porto. Solo una effettiva cooperazione tra le istituzioni coinvolte nel governo del territorio può dare un contributo decisivo. In questo intreccio amministrativo e burocratico i livelli gerarchici del Piano possono risultare inutili, oltre che dannosi. In questa direzione la linea indicata da G. Pasqui sul modo di "praticare il Piano"⁵ sembra la più adeguata alla complessità del contesto fisico e gestionale della questione. Un'ultima riflessione sulla variabile "tempo". Il tempo da sempre uno degli argomenti dibattuti nella letteratura urbanistica, nelle scienze e nella filosofia, ma sempre trascurato. Il tempo è un fattore indispensabile nel governo del territorio: se non c'è rispetto dei tempi, viene meno la governance, viene meno la progettualità, perdiamo le tracce del passato e le prospettive future. Viene meno il senso dell'agire nei confronti dei mondi vitali e dei soggetti che pretendiamo di governare attraverso il Piano⁶. Inventare il presente, ricostruire il paesaggio dell'esistente quotidiano, esaltare i valori culturali del passato, ridare dignità e fiducia al futuro può essere anche una risposta sensata al consumo di suolo, riutilizzando in modo permanente questi immensi luoghi edificati vuoti, che non per forza devono rimanere seconde case.

1. Melucci, A., (1982), *L'invenzione del presente*, il Mulino, Bologna
2. Donolo C., (1999), *Questioni meridionali*. L'Ancora, Napoli
3. Curci F., Formato E., Zanfi F. (a cura, 2017), *Territori dell'abusivismo. Un progetto per uscire dall'Italia dei condoni*. Donzelli, Roma
4. Immondino D., (2018), *Fenomenologia dell'abusivismo edilizio: una patologia del «federalismo» italiano*. *Edilizia e Territorio*, Ed. Il Sole 24 Ore, Milano
5. Pasqui G., (2017), *Urbanistica Oggi, Piccolo lessico critico*. Donzelli, Roma
6. Gabellini P., (2018), *Le mutazioni dell'urbanistica. Principi, tecniche, competenze*. Carocci, Roma

La pianificazione comunale in Sicilia: quali vie d'uscita dallo stallo?

Daniele Ronsivalle

La situazione attuale della pianificazione urbanistica comunale e la sua storia recente

Il tema della pianificazione di livello comunale in Sicilia porta con sé una inevitabile riflessione sulla mancanza di rinnovamento normativo al mutare delle condizioni territoriali intervenute. L'attuale situazione normativa, infatti, non si discosta di molto dal dettato della Lr 71/78, integrata e modificata soprattutto dalla Lr 15/91. Tuttavia, il sistema gerarchico centrato sulla rilevanza del Piano Regolatore Generale comunale è stato ampiamente alterato e adattato alle intervenute necessità di trasformazione dei territori locali.

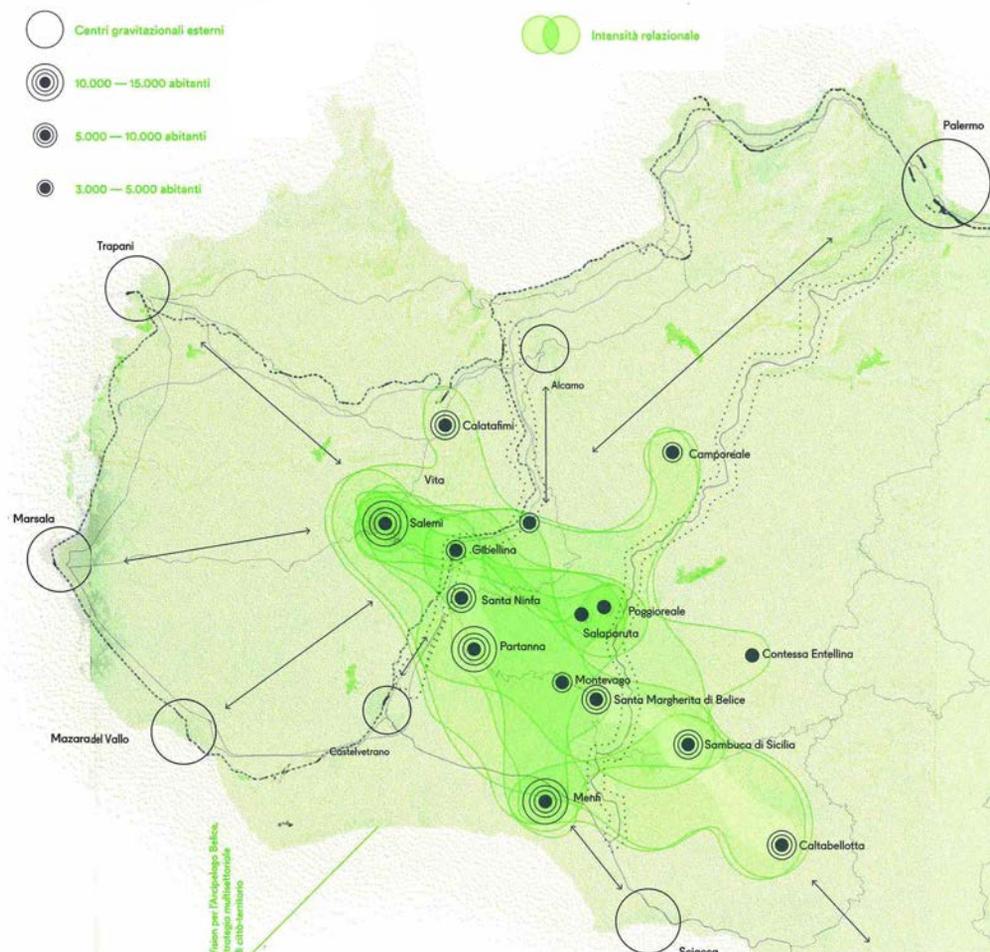
Il risultato di questo processo è nei numeri degli archivi dell'Assessorato Regionale del Territorio e dell'Ambiente: il 50% dei comuni siciliani ha un piano regolatore approvato dopo il 2000, quindi spesso con vincoli scaduti.

In sostanza, possiamo dire, numeri alla mano, che la stagione più prolifica di approvazioni di piani regolatori è stata quella dello scorcio finale degli anni Novanta e dei primi anni Duemila: così come anche nel numero 108 del 1997 di Urbanistica si annunciava, nella sezione curata da Carla Quartarone¹.

L'onda lunga della stagione dei Prg si ferma presto e numerosi comuni che hanno avviato i processi di revisione integrale degli strumenti urbanistici, o la nuova redazione degli stessi, non riescono a finalizzare la redazione e adozione dello strumento. Tra questi anche casi eccellenti.

La Città di Catania solo negli ultimi anni con la consulenza di Paolo La Greca e il lavoro della Direzione Urbanistica e Decoro Urbano e dell'Ufficio del Piano ha dato impulso alla progettazione del nuovo Prg.

Recentemente è stata completata la fase della consultazione con i portatori di interesse, sicché la Giunta municipale nel febbraio 2019 ha trasmesso le Direttive Generali al Consiglio Comunale che a breve saranno all'ordine del giorno. Il piano vigente fu



Arcipelago Belice. La nuova visione relazionale tra i centri del "cratere" del terremoto del 1968 (fonte: Carta M 2018. Strategia d'intervento. in Cucinella M. *Arcipelago Italia. Progetti per il futuro dei territori interni del Paese*. Macerata: Quodlibet, pp.236-237)

approvato nel 1969 e porta la firma di Piccinato.

La Città di Palermo ha in corso i processi di revisione del suo Prg (la vigente variante generale è stata approvata in Regione nel 2002), ha già esitato lo Schema di Massima, ha avviato le procedure Vas.

La Città di Messina aveva avviato con la Giunta Accorinti un processo di variante di salvaguardia idrogeologica e sismica definita "Salvacolline": questa proposta di variante interveniva a ridurre i carichi urbanistici del Prg del 2002. Nel 2015, la stessa Giunta avvia le procedure per la redazione di un nuovo Prg, con la consulenza scientifica di Carlo Gasparrini. Nel 2018, con l'elezione del nuovo sindaco, Cateno De Luca, l'iter relativo alla variante di salvaguardia viene revocato e lo Schema di Massima presentato prima dell'elezione di De Luca viene fermato. Solo da qualche mese, la Giunta ha riattivato il procedimento, dando nuovo impulso istituzionale alle attività di redazione del Prg, confermando la consulenza Gasparrini. Se la realtà delle tre Città, capoluoghi del-

le Città Metropolitane che ai sensi della Lr 15/2015 hanno sostituito le Province Regionali, è difficile ma con prospettive positive per la revisione della strumentazione, le condizioni degli altri centri non è semplice. Riduzioni di organico per pensionamenti, *spending review* e limitazione della possibilità di affidare all'esterno la progettazione dei piani hanno provocato una forte riduzione del numero dei processi di pianificazione comunale attivati ai sensi della legislazione urbanistica regolativa.

Tra norma e strategie: vie d'uscita per la crescita sostenibile

Al contrario, si registra una certa fioritura di accordi, strumenti di natura strategica e soluzioni negoziali tra i centri minori.

Questo fatto potrebbe far temere un tentativo di *bypassare* la regolamentazione per ottenere una sorta di *deregulation* fatta di progetti e singoli interventi, nel nome della necessità di trasformare rapidamente, laddove i piani regolativi non riescono a garantire coerenza e aggiornamento.

Tabella 1. Età degli strumenti urbanistici vigenti nei 390 comuni siciliani

Piani vigenti/scaduti approvati prima della L. Urbanistica Regionale n. 71/78	59	15%
Piani vigenti/scaduti approvati dopo la l.r. 71/8 e prima della legge regionale n.15/91	65	17%
Piani vigenti/scaduti approvati dopo la l.r. 15/91	266	68%
Totale comuni	390	
Piani approvati prima del 2006, senza procedura VAS	310	79%
Piani approvati dopo il 2006, con procedura VAS	80	21%
di cui Piani vigenti	19	5%
Piani in corso di revisione (almeno adottati)	19	

Fonte: Regione Siciliana. Dipartimento Regionale dell'Urbanistica. Dato in corso di aggiornamento fornito per gentile concessione del Dipartimento Regionale dell'Urbanistica, luglio 2019

L'esempio della città a rete madonita è il primo in questo senso: quando i piccoli centri sulle pendici e a corona del grande parco naturale regionale delle Madonie si accorgono di non avere le risorse per potere rispondere in modo tradizionale alle impellenze della programmazione urbanistica e alle necessità di dotazione di servizi urbani, decidono di fare economia di scala con l'obiettivo di lavorare sulle risorse locali e di dotarsi di servizi innovativi fondati su un forte senso di sostenibilità dello sviluppo.

I comuni dell'area dei monti Sicani, prima ancora che la Strategia nazionale delle aree interne individuasse il territorio come bisognoso di potenziamento del sistema dei servizi di rango elevato, nei primi anni Duemila iniziano a sviluppare politiche di rete per dotare i centri di servizi di base e per offrire alla comunità sub-regionale servizi di interesse sovralocale anche per cercare di bloccare il forte *trend* di riduzione demografica.

Il Belice a cinquant'anni dal terremoto scopre di essere un territorio non più fatto di isolate comunità locali post-sismiche che hanno perso la loro forza demografica e che sono rimaste intrappolate dallo stigma della ricostruzione mancata e dallo sfaldamento del sistema sociale ed economico, ma scopre – anche grazie al lavoro di studio e allestimento del Padiglione Italia della Biennale di Architettura di Venezia 2019 – di essere un territorio-arcipelago in cui la forza delle singole “isole” è nascosta sotto il “mare”, identità comune e condivisa di queste comunità.

Sulla base delle strategie condivise e portate alla ribalta internazionale dall'allestimento del Padiglione Italia della Biennale di architettura di Venezia del 2018, i comuni cominciano a costruire nuove ipotesi di pianificazione urbanistica integrata attraverso la grande politica dell'arcipelago: tutti i quattordici comuni del “cratere” del terremoto del 1968 adottano e condividono una strategia di crescita basata sull'idea di “città-territorio”. L'ipotesi di specializzazione dei centri potrebbe così ottimizzare il drenaggio delle risorse finanziarie disponibili.

Ultimo in ordine di tempo, il Biodistretto dei Nebrodi – presentato al pubblico nel febbraio 2019 – trova le proprie radici in un sistema sociale e naturalistico di grande pregio che nel corso degli anni ha maturato una forte consapevolezza delle proprie capacità e delle proprie risorse. Il Biodistretto dei Nebrodi è soprattutto il tentativo di avviare un modello di crescita diversa, autosufficiente, basato sull'auto-sostenibilità (sociale, economica, ambientale, culturale) dei sistemi urbani e territoriali che coinvolga fattivamente gli abitanti dei luoghi ad una partecipazione reale per il territorio e le comunità presenti. *L'input* è stato in questo caso dato dal Gal Nebrodi Plus che, da anni, svolge una forte azione di analisi, partecipazione e inclusione sociale sulle politiche di sviluppo per il territorio.

1. Quartarone C (1997), *La stagione urbanistica in Sicilia: uno sguardo d'insieme*, «Urbanistica», n. 108, pp. 88-91

L'INU per il Mezzogiorno, una proposta oltre il dualismo

Pierluigi Properzi

Il tema del Mezzogiorno è emerso con un rinnovato interesse nell'INU in corrispondenza del Congresso-Rassegna di Riva del Garda (e in particolare della Rassegna) ma anche in riferimento alla attività di rilettura dello stato della pianificazione comunale, di cui questo numero di *UI* dà atto, e più in generale di quello ricognitivo e valutativo del Rapporto dal Territorio.

L'idea che emerge sulla questione Mezzogiorno è che sia ancora prevalente una concezione duale del tema (Mezzogiorno vs mezzogiorni / problema risolvibile vs non risolvibile / mercato vs pianificazione / Politiche ordinarie vs straordinarie / intervento centrale vs intervento locale /etc) nella ricerca di una soluzione che, nella sua caratterizzazione spesso solo oppositiva (alle altre) e ideologica, prescinde da una necessaria visione-interpretazione "territoriale" dei contesti e della loro identità e di contro delle loro relazionalità euromediterranea.

La dualità è stata del resto l'elemento distintivo di tutte le politiche dall'Unità in poi ed ha alimentato nelle sue derive antropolitiche una "differenza" che mantiene il sud in una condizione di subalternità.

Il dualismo non emerge in questa configurazione nel resto del Paese se non nei rapporti tra costa e aree interne dove si riproduce spesso il blocco tipico del dualismo a sostegno di politiche retoriche di riequilibrio basate su flebili strategie di dotazione di servizi e di accessibilità dove viceversa il problema è l'abbandono.

L'Istituto intende viceversa affrontare il tema con un approccio integrato in cui l'analisi territoriale sia orientata alla costruzione di Progetti di Territorio dei territori emergenti che anche nel sud sono presenti fornendo agli stessi un supporto di conoscenza e di metodo.

Nella definizione di questo campo di attività è sembrato necessario definire alcune condizioni, essenziali per avviare un percorso di convergenza orientato sia alla ricostruzione del capitale sociale sia alla legittimazione al suo interno dei centri soggetti di intermediazione:

- non limitare l'analisi e la proposta alla dimensione geografico-amministrativa delle sole regioni meridionali, ma considerare il tema come un tema essenziale per il Paese;
- orientare la ricerca al riconoscimento dei contesti emergenti e di contro di quelli di Abbandono o di Degrado e dei loro rapporti con i flussi delle persone e delle merci in uno scenario euromediterraneo;
- non limitare il dibattito allo stretto specifico disciplinare ma costruire sui territori sistemi di alleanze orientate alla soluzione dei problemi.

Si tratta di considerare il Mezzogiorno come una macro regione europea in cui sono in atto alcuni processi di trasformazione territoriale con caratteri molto evidenti in alcuni contesti e al contempo una regressione delle attività di pianificazione relative al governo del territorio (Vedi RdT 2019).

Si tratta anche di coinvolgere altre discipline, costruire alleanze con soggetti istituzionali, utilizzare modalità di lavoro nuove e sperimentali così come indicato nel Documento Congressuale.

I promotori dell'iniziativa si sono già riuniti a Napoli per un Seminario (maggio 2019) per definire il tema e un'ipotesi di organizzazione da sottoporre al nuovo CDN attraverso la elaborazione di un Documento di orientamento come esito di un seminario nazionale da svolgere eventualmente in concomitanza con Urban Promo.

Aspetti Operativi

I contenuti del Documento costituiscono un orientamento per le attività dell'INU nei territori del Mezzogiorno, ma altresì possono essere utili per definire la posizione dell'Istituto nei tavoli istituzionali (Audizioni parlamentari – rapporti con le Regioni – rapporti con gli altri soggetti) attraverso una loro diffusione programmata da parte delle Riviste dell'Istituto e sul Sito. Gli obiettivi che si intendono proporre al CDN nel Documento orientativo delle attività dell'Istituto sono:

1. Impegnare le Sezioni INU in una ricognizione dei Contesti territoriali emergenti e delle aree oggetto di Degrado e /o di Abbandono
2. Individuare territori nei quali poter

avviare la costituzione di Comunità di progetto (Progetti di territorio e di Paesaggio) come sostegno alle attività delle amministrazioni locali, quali strutture aperte al contributo attivo degli Ordini e delle Università locali

3. Garantire un supporto alle Amministrazioni locali sia nella perimetrazione degli ambiti di Progetto, (attraverso seminari, *workshop*, convegni) sia nella definizione delle Intese e degli Accordi, anche interregionali, propedeutici alla implementazione progettuale (Indirizzi – Linee guida – assistenza ai bandi – valutazione – controllo)
4. Fornire attraverso le riviste ed il sito dell'Istituto una costante informazione – diffusione dei risultati delle attività svolte.

Per i due primi obiettivi sono prevalentemente ma non esclusivamente, impegnate le Sezioni Meridionali, con un coordinamento operativo offerto da INU Campania ed articolato su temi progettuali interregionali.

I responsabili del Coordinamento scientifico, nominati dal CDN, concordano con il Coordinamento operativo delle Comunità di Progetto, le finalità e le modalità della ricerca sui Contesti emergenti e su quelli di Degrado e di Abbandono e nella mappatura della pianificazione.

Gli esiti della ricerca saranno pubblicati e aggiornati sul nuovo Sito del *Rapporto dal Territorio* e su *Urbanistica Informazioni*.

L'attività di supporto alle Amministrazioni Locali (obiettivo 3) comporta la costruzione, attraverso Accordi con le istituzioni interessate (Enti locali, Camere di Commercio, Associazioni etc) di un Comitato di promozione di sostegno e di garanzia dei processi di sviluppo, tra loro coerenti e compatibili, in una dimensione strategica adeguata.

Questa proposta si colloca in una dimensione di sperimentalismo democratico che, nella consapevolezza dei fallimenti di tutte le politiche di contenuto ideologicamente dualistico e nel superamento di visioni spaziali totalizzanti, attraverso la prefigurazione di un assetto spaziale, spesso solo intellettualistico, tende viceversa a ricomporre pezzi delle buone prassi che hanno caratterizzato molti degli interventi per il Mezzogiorno soprattutto quelli volti alla costituzione di un più solido capitale sociale.

Una storia che parte dalle fondative e diffuse esperienze Olivettiane nel Mezzogiorno per arrivare alla troppo breve stagione dei Programmi Complessi che, proprio sulla caratterizzazione “progettuale” e sulla costruzione del capitale sociale, piuttosto che su quella regolativa/normativa, hanno fondato la loro razionalità.

L'Istituto, proprio per questa sua tradizione, per la capacità dei soci delle sue sezioni, per la dichiarata volontà inclusiva rispetto agli altri attori dei processi di sviluppo del territorio, rappresenta un significativo potenziale di promozione e di intermediazione in una delicata fase di mutazione della sfera pubblica nella quale vengono rimesse in discussione le basi stesse delle democrazie liberalsocialiste.

Novità editoriali



INFRASTRUTTURE SOSTENIBILI URBANE

a cura di Emanuela Coppola
collana Accademia



ESPLORAZIONI URBANISTICHE DELLO SPAZIO PUBBLICO

a cura di Gilda Berruti
collana Accademia



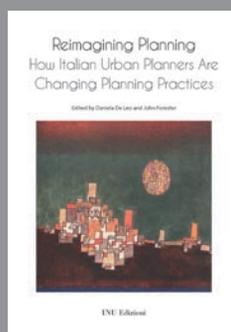
PIANIFICARE LE CITTÀ METROPOLITANE IN ITALIA

a cura di Giuseppe De Luca e Francesco Domenico Moccia
collana Accademia



METROPOLI SENZ'AUTO

a cura di Francesco Domenico Moccia
collana Accademia



REIMAGINING PLANNING How Italian Urban Planners Are Changing Planning Practices

Edited by Daniela De Leo and John Forester
collana Accademia

a cura di Franco Marini

Verso la Programmazione europea 2021-2027. Prime proposte

Franco Marini

Programmazione europea 2021-2027. La necessità di una visione territoriale

Il 20 marzo a Perugia si è tenuto un convegno dal titolo: "SVILUPPO TERRITORIALE E URBANO E PIANIFICAZIONE URBANISTICA. Proposte per la programmazione europea 2021-2027", organizzato dall'INU e dalla regione Umbria, in collaborazione con gli ordini professionali ed il patrocinio dell'Anci Umbria.

In occasione dell'emanazione da parte della Commissione europea delle proposte di Regolamenti per i fondi comunitari della programmazione 2021-2027, in cui sono definiti i contorni delle politiche urbane e territoriali promosse dall'Europa per il prossimo settennio, l'INU ha chiamato urbanisti, economisti ed amministratori pubblici ad un confronto finalizzato a promuovere la necessità di un incontro tra programmazione economica e pianificazione territoriale nella gestione delle risorse comunitarie della programmazione post 2020.

Il convegno è stato inserito tra le attività della Rassegna Urbanistica Nazionale e del XXX Congresso nazionale dell'INU tenutosi a Riva del Garda dal 3 al 6 aprile.

Gli articoli che seguono restituiscono alcune delle riflessioni emerse nel Convegno

Con la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio per i fondi Fesr, Fse, Fondo di coesione ecc., a cui sono seguite le proposte di Regolamento per i singoli fondi comunitari, il dibattito sulla programmazione europea 2021-2027 è entrato nel vivo e quindi nel corso del 2019-2020 sarà definito il quadro di gran parte delle risorse che i territori dell'Unione potranno utilizzare per la città, il territorio, le infrastrutture e l'ambiente.

Sul tema della programmazione comunitaria *post 2020* l'INU ha istituito una specifica *community* con l'obiettivo di seguirne l'evoluzione del dibattito a livello europeo e nazionale e di sensibilizzare sull'argomento il proprio mondo di riferimento (enti locali, professioni, Università), invertendo una tendenza per cui si parla di risorse europee per la città ed il territorio solo quando tutto è stato deciso.

Come noto, i programmi comunitari hanno introdotto sovente degli elementi innovativi nelle politiche urbane e territoriali, che hanno spinto le amministrazioni locali a modificare sostanzialmente il proprio approccio alle problematiche della città e del territorio. Sin dai primi Progetti pilota urbani fino ad arrivare al programma *Urban*, in effetti, si è passati dal concetto di riqualificazione urbana a quello di rigenerazione urbana. Quei programmi europei ci hanno insegnato che per recuperare un quartiere non basta re-

cuperare "le pietre", ma occorre contestualmente attivare politiche di tipo sociale e di sviluppo economico. Con l'Agenda urbana della programmazione 2014-2020, sono state introdotte, a mio avviso con una retorica eccessiva, le tematiche dell'immateriale e delle *smart cities*, spingendo le amministrazioni a misurarsi con nuove problematiche.

Il merito dei programmi *Urban* o della recente "Agenda urbana" è quello di "aver costretto" le amministrazioni, che in genere operano per compartimenti stagni, a pensare le complesse problematiche della città e del territorio in un'ottica di integrazione e di governo della complessità.

La programmazione *post 2020*, continua a valorizzare la dimensione territoriale della politica di coesione e ad incentivare le politiche per uno sviluppo urbano sostenibile, accentuando un approccio fondato sulla concentrazione delle risorse finanziarie intorno a pochi obiettivi tematici e sulla integrazione delle problematiche e quindi dei saperi chiamati a gestire tale complessità. È probabile, pertanto, che i prossimi programmi comunitari per la città ed il territorio, siano ancora più complessi di quelli su cui ci siamo misurati negli anni passati e che richiedano un protagonismo ancora più accentuato degli enti e delle comunità locali.

Semplificazione, flessibilità, concentrazione delle risorse, sono alcune parole chiave della nuova programmazione comunitaria.

La semplificazione si traduce in una riduzione di oltre 1/3 dei programmi che saranno attivati ed in una riduzione delle regole, con la costituzione di un unico corpo di norme per i fondi a gestione concorrente, così che, come riportato nella proposta di Regolamento, “sarà possibile combinare risorse dell’UE seguendo lo stesso sistema di regole”.

Una maggiore flessibilità dei fondi è finalizzata ad adeguare obiettivi e risorse dei programmi al mutamento delle circostanze e, appunto, a favorire una maggiore combinazione delle risorse.

La concentrazione delle risorse ha comportato una diminuzione degli obiettivi strategici dagli 11 della programmazione 2014-20, ai 5 della programmazione 2021-27, che sono:

- a. “Un’Europa più intelligente”, attraverso la promozione di una trasformazione economica innovativa e intelligente;
- b. “Un’Europa più verde e a basse emissioni di carbonio”, attraverso la promozione di una transizione verso un’energia pulita ed equa, di investimenti blu e verdi, dell’economia circolare, dell’adattamento ai cambiamenti climatici e della gestione e prevenzione dei rischi;
- c. “Un’Europa più connessa”, attraverso il rafforzamento della mobilità e della connettività alle TIC;
- d. “Un’Europa più sociale”, attraverso l’attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali;
- e. “Un’Europa più vicina ai cittadini”, attraverso la promozione dello sviluppo sostenibile e integrato delle zone urbane, rurali e costiere e delle iniziative locali.

Gran parte delle risorse sono concentrate sugli Obiettivi strategici 1 (un’Europa più intelligente) e 2 (un’Europa più verde), ma sono previste maggiori risorse anche per lo “sviluppo urbano sostenibile”, con una riserva del 10% dei fondi Fesr allocata nell’obiettivo strategico “un’Europa più vicina ai cittadini”.

In effetti la “dimensione territoriale della politica di coesione”, già introdotta nell’attuale ciclo dei fondi comunitari, è rafforzata nella programmazione *post* 2020 tanto che l’art.22 della proposta di Regolamento generale (intitolato “Sviluppo territoriale integrato”) afferma che “lo Stato membro sostiene lo sviluppo territoriale integrato mediante strategie di sviluppo territoriale e locale.”

Per rafforzare l’approccio integrato allo svi-

luppo territoriale nello stesso Regolamento generale si asserisce che “gli investimenti sotto forma di strumenti territoriali, quali gli investimenti territoriali integrati (Iti), lo sviluppo locale di tipo partecipativo (Cld) o altri strumenti territoriali nel contesto dell’obiettivo strategico - un’Europa più vicina ai cittadini - a sostegno di iniziative elaborate dallo stato membro per investimenti programmati per il Fesr, dovrebbero basarsi sulle strategie di sviluppo territoriale e locale”. E si aggiunge “ai fini degli Iti e degli strumenti territoriali elaborati dagli stati membri, dovrebbero essere stabilite prescrizioni minime sul contenuto delle strategie territoriali”.

E qui veniamo al punto che è stato al centro della discussione del convegno di Perugia del 20 marzo: “quale può essere l’apporto degli urbanisti nella definizione delle suddette strategie territoriali?”, “come urbanisti e economisti possono interagire nella definizione delle strategie e dei relativi documenti di accompagnamento, siano essi di livello regionale o comunale?”.

Il dato di partenza è che dette strategie territoriali debbano essere elaborate sotto la diretta responsabilità delle Autorità locali e territoriali (art.22 del Regolamento generale), che quindi, come detto, si trovano ad essere fortemente responsabilizzate.

L’Europa spinge le amministrazioni ai vari livelli (governance multilivello) a pensare al futuro dei propri territori, spingendole e costruire, ciascuna per le proprie competenze, una “visione” di medio periodo, finalizzata a utilizzare efficacemente le risorse comunitarie destinate alla città, al territorio e all’ambiente.

L’Urbanistica che è, come l’Economia, una disciplina vocata a pensare al futuro può dare un contributo alla definizione di tale “visione”, che necessariamente deve essere supportata da apparati cartografici essenziali, volti anche a comunicare più efficacemente le progettualità dei territori. Una simile visione/strategia territoriale, che economisti e urbanisti devono costruire insieme, prima a livello regionale e poi locale, comporta un nuovo protagonismo delle autorità locali, che i territori devono saper cogliere, pena l’improvvisazione o peggio, la colpevole perdita di risorse.

A ben vedere la Regione Umbria (che viene qui citata in quanto ospite del convegno, ma

il concetto vale per tutte le regioni) avrebbe, lo strumento adatto per costruire una propria “visione strategica integrata” in coordinamento “con i propri strumenti di programmazione economica-finanziaria”, che è il Piano Strategico territoriale (Pst), previsto all’art. 8 della Lr 1/2015 e che è concepito per “territorializzare le politiche regionali di sviluppo”. Sarebbe opportuno che, anche in relazione al nuovo ciclo di programmazione comunitaria che, come detto, si caratterizza per una spiccata dimensione territoriale, la Regione Umbria appronti la redazione del Pst con una stretta collaborazione degli uffici predisposti alla programmazione economica ed al governo del territorio. Un documento agile che definisca una visione di futuro da condividere con i territori e che li faciliti nella programmazione e spesa delle prossime risorse comunitarie destinate alle città, al territorio e all’ambiente. L’Umbria prevede il Pst, ma in generale sarebbe opportuno che tutte le regioni redigano un documento simile in vista della prossima programmazione comunitaria.

A loro volta le città e le autorità locali, come per altro richiesto dalla stessa UE, dovranno assumere un ruolo di primo piano nella definizione delle proprie strategie territoriali, che a mio avviso non si dovranno limitare alla corretta ed efficace spesa delle risorse previste nell’obiettivo strategico 5 (un’Europa più vicina ai cittadini), ma anche di quelle destinate agli investimenti blu e verdi (si rimanda all’articolo di Carlo Gasparrini sull’argomento), alla prevenzione dei rischi, alla mobilità sostenibile ed alla innovazione, previsti negli altri obiettivi strategici.

Le città ed i comuni delle aree interne, quindi, dovranno misurarsi nella costruzione di una visione/strategia territoriale di medio periodo, che potrebbe tradursi in una sorta di Documento programmatico di tipo territoriale (il riferimento al Documento programmatico propedeutico alla definizione dello strumento urbanistico previsto dalla legislazione regionale umbra non è casuale), la cui redazione implica un salto di qualità delle amministrazioni pubbliche e dei saperi in essa incardinati, che devono uscire dai propri recinti, mettersi in discussione e cooperare per l’interesse pubblico e per utilizzare adeguatamente ed efficacemente le risorse disponibili (a tal riguardo si rimanda all’articolo di Simone Ombuen che illustra i

risultati della ricerca Espon-Compass, commissionata dalla Commissione europea e del *Country Report* per l'Italia).

Credo di poter dire che nell'INU si vada difendendo la convinzione che la redazione di una visione territoriale da parte delle amministrazioni pubbliche ai vari livelli, dovrebbe essere una "condizione abilitante" (che ha sostituito la condizionalità *ex ante* della vigente programmazione) per l'accesso ai fondi e che sarebbe, altresì, opportuno che parte delle risorse della prossima programmazione comunitaria siano dedicate alla elaborazione di tali documenti strategico-territoriali. Il tutto, come detto, al fine di garantire una maggiore efficacia nella spesa delle risorse comunitarie.

Un simile approccio potrebbe attivare una nuova stagione programmatorio-pianificatoria sul territorio nazionale a tutti i livelli, "costringendo" le amministrazioni pubbliche ad uscire da un eterno presente ed a pensare un po' anche al futuro, come sollecitato dallo stesso Presidente Mattarella che in un recente intervento presso la Triennale di Milano ha affermato di "non aspirare che il nostro Paese pensi in termini di secoli ... Sarebbe ampiamente sufficiente, e ne sarei soddisfatto, se ragionasse in termini di decenni. Con la capacità di essere pronti per affrontare il futuro e progettarlo".

Per tutto ciò un nuovo incontro tra programmazione economica e pianificazione territoriale è ritenuto dall'INU una priorità, tanto che nella relazione programmatica alla base del recente XXX Congresso, in una delle cinque parole chiave (Attualizzare) alla base dei prossimi campi di azione dell'Istituto, si sostiene che "per rafforzare la capacità delle amministrazioni in questo campo (attuazione delle politiche di coesione per la città e il territorio ndr), a sostegno degli interventi di valorizzazione, gestione, tutela dell'ambiente, sicurezza del territorio e rigenerazione urbana sostenibile, si può indagare la potenziale linea di contatto tra le logiche della programmazione e le logiche della pianificazione. Si tratta di incrementare la conoscenza delle azioni che attuano la programmazione, per garantire la qualità nell'attuazione delle politiche di coesione e favorire la semplificazione dei procedimenti di accesso alle risorse comunitarie, tramite una maggiore integrazione tra funzioni di programmazione degli interventi e pianificazione urbana e territoriale".

Su tali presupposti è importante che l'INU, nelle sue varie articolazioni, segua lo sviluppo del dibattito e delle decisioni che porteranno tra il 2019 e gli inizi del 2020 alla definizione delle Politiche di coesione per la città e il territorio prima a livello europeo, con la stesura definitiva dei regolamenti comunitari, successivamente a livello nazionale con la definizione dei Programmi Operativi Nazionali (Pon) ed infine a livello regionale, con la redazione dei vari Programmi Operativi Regionali (Por).

Riferimenti

- Proposta di Regolamento del parlamento europeo e del Consiglio recante disposizioni comuni applicabili al FESR, al FSE plus, al Fondo di coesione..., Strasburgo 29/5/2018, COM(2018) 375 final
- Proposta di Regolamento del parlamento europeo e del Consiglio relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e al fondo di coesione, Strasburgo, 29.5.2018, COM(2018) 372 final.

I Cinque obiettivi strategici della politica di coesione post 2020

La programmazione 2021-27, rispetto agli 11 obiettivi del precedente ciclo, si basa su 5 obiettivi strategici:

1. **Un'Europa più intelligente**, attraverso la promozione di una trasformazione economica innovativa e intelligente;
2. **Un'Europa più verde e a basse emissioni di carbonio**, attraverso la promozione di una transizione verso un'energia pulita ed equa, di investimenti blu e verdi, dell'economia circolare, dell'adattamento ai cambiamenti climatici e della gestione e prevenzione dei rischi;
3. **Un'Europa più connessa**, attraverso il rafforzamento della mobilità e della connettività alle TIC;
4. **Un'Europa più sociale**, attraverso l'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali;
5. **Un'Europa più vicina ai cittadini**, attraverso la promozione dello sviluppo sostenibile e integrato delle zone urbane, rurali e costiere e delle iniziative locali.

Il Dipartimento per le politiche di Coesione, che fa capo alla Presidenza del Consiglio dei ministri, ha avviato un confronto partenariale per la preparazione della politica di coesione 2021-2027. Il confronto è articolato in cinque tavoli, uno per ogni obiettivo strategico sopracitato. L'INU, che fa parte del partenariato economico e sociale costituitosi presso il Dipartimento, partecipa ai cinque tavoli.

Simone Ombuen

La dimensione territoriale nella Programmazione comunitaria post 2020

Nella ormai lunga esperienza della programmazione comunitaria è spesso accaduto, non solo ma soprattutto in Italia, che siano emersi conflitti fra i criteri di allocazione territoriale della spesa e le previsioni della pianificazione, sia perché poche sono state le esperienze di redazione di quadri territoriali di coerenza per la programmazione comunitaria (Dicoter 2007), sia perché spesso le previsioni degli strumenti di pianificazione non erano aggiornate o comunque coerenti rispetto ad obiettivi di sviluppo socio-economico. Ne sono nati vari ordini di problemi, dal finanziamento ad opere in deroga alle previsioni urbanistiche a rallentamenti ed impedimenti nella realizzazione delle programmazioni; e comunque ad inefficienze nelle dimensioni operative di piani e programmi.

Per evitare di reiterare tali rischi la Commissione Europea ha commissionato la ricerca Espon Compass, per comprendere i rapporti tra governo del territorio e politiche di coesione nei Paesi europei, fra cui l'Italia, ricerca conclusa nel 2017.

I risultati del progetto dimostrano che in genere uno strumento o un "documento" di pianificazione ha più funzioni, e che la funzione strategica tende a dominare a livello nazionale mentre quella regolativa è predominante a livello locale. Sebbene la pianificazione italiana sia spesso criticata per i suoi rigidi approcci regolativi, è emerso come la visione e la strategia che essa consente di sviluppare sono fattori importanti, e la cui importanza è in aumento.

Lo sviluppo policentrico è stato riconosciuto come uno dei principali obiettivi politici in tutte le regioni analizzate come casi di stu-

dio, sebbene le caratteristiche degli insediamenti varino da regione a regione. Per l'Italia sono state individuate le seguenti sfide:

- la suburbanizzazione è un problema significativo in particolare nelle aree urbane più grandi;
- manca uno sviluppo territoriale equilibrato nei casi in cui il sistema di controllo dell'uso del suolo non funziona in modo adeguato.
- nelle realtà territoriali con insediamenti dispersi e scarsa accessibilità mancanza di massa critica nelle dimensioni territoriali e nella popolazione urbana.

Quanto agli effetti della programmazione comunitaria sullo sviluppo delle *Urban Issues*, le innovazioni relative alla pianificazione territoriale comprendono l'introduzione di piani e programmi di rigenerazione urbana che sfruttano le risorse dell'UE o rispecchiano i programmi dell'UE attraverso fondi interni, come negli Assi per lo sviluppo urbano sostenibile dei Por e in programmi come i Puc 2 e 3 in Umbria.

La politica urbana dell'UE contribuisce all'introduzione diffusa nelle strategie di sviluppo locale di una serie di questioni: efficienza energetica, mobilità e sviluppo urbano sostenibili, compattezza della città e riduzione del consumo di suolo, conservazione del patrimonio.

Nel complesso, la politica urbana dell'UE ha promosso un rinnovato interesse per le politiche e i progetti urbani nella maggior parte dei paesi. Ha inoltre contribuito a introdurre un approccio di programmazione alle questioni urbane, aumentando il numero e la gamma di attori coinvolti, promuovendo il cofinanziamento e l'integrazione delle risorse per gli interventi urbani.

Fra le maggiori conclusioni del lavoro, utili per impostare il prossimo ciclo di programmazione 2021-2027, oggi in corso di definizione, è emerso che:

- gli strumenti di pianificazione territoriale e le loro politiche sono troppo spesso separati dalla politica di coesione e da altre politiche di settore;
- i sistemi di pianificazione territoriale *mainstream* non guidano gli investimenti della politica di coesione, ma entrano in gioco principalmente nella fase di regolamentazione;
- sebbene sia possibile che i progetti siano coerenti con le priorità d'investimento della politica di coesione e anche conformi alle indicazioni della pianificazione territoriale, è necessaria un'azione più concertata per utilizzare efficacemente la capacità dei sistemi di pianificazione di ottenere un valore aggiunto nella progettazione e nella realizzazione dei progetti.

Queste le raccomandazioni di *policy* per potenziare la *governance* territoriale e la pianificazione territoriale:

- rafforzare la dimensione strategica e visionaria della pianificazione territoriale e della *governance* territoriale;
- rafforzare l'integrazione fra le diverse politiche settoriali;
- valorizzare le aree urbane funzionali e la cooperazione territoriale;
- incoraggiare i professionisti a utilizzare la politica di coesione come strumento di pianificazione a livello di programma;
- sviluppare una forte agenda territoriale per l'Europa *post-2020*, e applicarla;
- utilizzare la programmazione comunitaria per imparare a superare la logica dell'amministrazione per competenza, verso l'amministrazione per obiettivi.

Questi risultati non sono rimasti lettera morta, ma hanno segnato una traccia nel negoziato in corso presso l'Unione europea per definire la programmazione *post 2020*. Nel negoziato si sono avuti di recente due avvenimenti importanti; la modifica della proposta di regolamento, avvenuta con il voto dell'Assemblea plenaria del 14 febbraio, e l'uscita del *Country Report* della Commissione Europea licenziato il 27 febbraio.

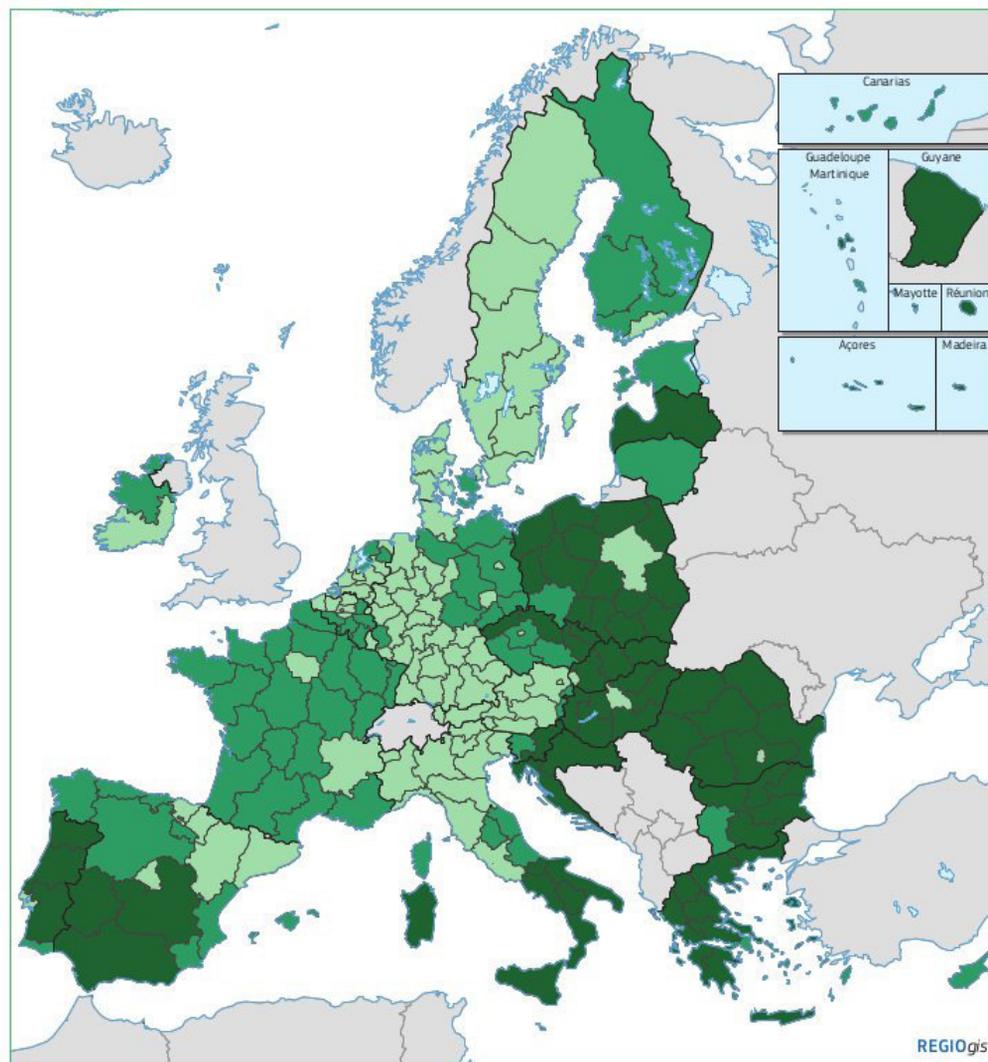
Il testo di Regolamento approvato dall'Assemblea vede alcune conferme e importanti innovazioni. Viene confermata la struttura

di base, con un approccio più fortemente strategico, centrato su cinque obiettivi. Le “Strategie di sviluppo territoriale” per la prima volta vengono ricomprese in un Obiettivo strategico autonomo, l’OS5, che integra le varie componenti delle strategie - sociale, economico, ambientale e culturale - e i diversi contesti territoriali, urbani rurali e costieri, con la promozione dello sviluppo sostenibile e integrato attraverso iniziative di sviluppo locale di tipo partecipativo, per il patrimonio culturale e la sicurezza.

Viene ribadita la necessità di un incremento della effettualità della *governance*, connessa ad obiettivi inderogabili. Nel caso italiano sarà possibile usufruire delle sperimentazioni condotte attraverso i Piani di Rafforzamento Amministrativo sviluppati nel periodo 2014-2020 e coordinati dall’Agenzia per la Coesione.

Viene dichiarata la necessità di rafforzare lo sviluppo territoriale integrato, anche nel quadro dello sviluppo urbano sostenibile, al fine di affrontare più efficacemente le sfide economiche, ambientali, climatiche, demografiche e sociali delle aree urbane, comprese le aree urbane funzionali, tenendo conto della necessità di promuovere i collegamenti tra aree urbane e rurali. Vi saranno quindi maggiori responsabilità per le autorità locali nella gestione dei fondi (artt. 6 e 23 proposta Reg. Gen), con il loro coinvolgimento nella fase della preparazione dei programmi anche per la definizione delle Strategie di sviluppo territoriale e delle aree bersaglio, in applicazione dei due criteri delle azioni place based e della governance multilivello, nonché nelle fasi gestionali con la definizione delle Autorità intermedie.

Per favorire e sostenere lo sviluppo delle capacità degli attori di produrre le azioni innovative, le conoscenze, l’elaborazione delle strategie e la comunicazione per lo sviluppo urbano sostenibile, è prevista l’istituzione di un’Iniziativa Urbana Europea (art. 10 proposta Reg. Fesr), che dovrebbe coprire tutte le “aree urbane funzionali” e sostenere l’Agenda Urbana Europea e i suoi partenariati. Si tratta di un programma che andrà a sostituire tutte le azioni urbane innovative nel settore dello sviluppo urbano sostenibile, nel quale sono combinati unitariamente tutti gli strumenti relativi alla tematica urbana, per proporre alle città scambi, azioni per lo sviluppo di capacità, azioni pilota e di comunicazione.



Index, EU-27=100
 < 75% (less developed regions)
 75%-100% (transition regions)
 >= 100% (more developed regions)

* the Outermost region of Saint-Martin is included in the NUTS2 Guadeloupe region

Prodotto interno lordo pro-capite nel triennio 2014-2016 per le regioni europee NUTS2.

Fra le novità emerse con il voto dell’Assemblea, è stato definito un orientamento di concentrazione tematica, con due condizioni: che fra il 65% e l’85% della spesa per lo sviluppo regionale sia concentrata sugli OS 1 e 2; e che il 25% di tutte le spese dei programmi europei vadano a favore di azioni per il clima, misurate attraverso appositi indicatori di risultato. Sono state inoltre proposte due riserve su base territoriale sul totale dei fondi Fesr:

- una riserva del 10% da destinare allo sviluppo urbano (era il 6% nella proposta, ma è stata aumentata visto che molte regioni nei Por Fesr del ciclo 14-20 hanno destinato alle strategie di sviluppo urbano fino al 14% della dotazione);
- una ulteriore riserva del 5% per aree non urbane svantaggiate o con difficoltà di accesso a servizi di base, dette aree interne

(art. 8 Reg. Fesr modificato), con una percentuale minima del 17,5% destinata ad aree e comunità rurali.

È stato infine stabilito che il Fesr sostiene interventi nelle aree colpite da gravi e permanenti handicap e sfide naturalistiche o demografiche (art. 10). Le aree e aggregazioni di amministrazioni locali con una densità di popolazione inferiore a 12,5 abitanti per km² per aree scarsamente popolate, o 8 abitanti per km² per le aree molto scarsamente popolate, o con un decremento medio della popolazione superiore all’1% tra il 2007 e il 2017, saranno oggetto di specifici piani nazionali e regionali per rafforzare l’attrattività, aumentare gli investimenti e incrementare l’accessibilità a servizi pubblici e digitali. Nell’accordo di partenariato lo Stato membro potrà prevedere risorse finanziarie dedicate a tali aree.

Le alte priorità d'investimento raccomandate all'Italia dal Country Report della Commissione

- Ricerca e innovazione
- Efficienza energetica
- Cambiamento climatico
- Prevenzione dei rischi idrogeologici
- Resilienza alle calamità naturali
- Connettività digitale
- Mobilità urbana sostenibile
- Accesso al mercato del lavoro
- Sistema scolastico e formazione
- Lotta alla povertà

Il secondo atto di rilievo è l'uscita del *Country Report* per l'Italia, un corposo documento di un centinaio di pagine con un allegato dal titolo "Orientamenti in materia di investimenti finanziati dalla politica di coesione 2021-2027". Esso evidenzia i settori prioritari nei quali a giudizio della Commissione l'Italia dovrà concentrare i 38,5 Mld Euro e i suoi sforzi, al fine di contrastare l'attuale tendenza al calo degli investimenti e a promuovere la riduzione delle disparità regionali che oggi in Italia si stanno allargando. Non a caso i documenti preliminari del negoziato per la programmazione *post 2020* ampliano il numero di regioni italiane ammesse ai contributi convergenza, includendovi Molise, Basilicata e Sardegna, e classificando come regioni in transizione Marche, Umbria e Abruzzo (vedi figura).

L'invito esplicito del documento è che l'Italia colga l'occasione del nuovo ciclo di programmazione per definire una vera e propria strategia per lo sviluppo del capitale territoriale, inteso come complesso di elementi immateriali (capitale umano e sociale, qualità delle istituzioni, capitale relazionale) e tangibili (infrastrutture, capitale privato, capitale naturale e culturale),

di natura pubblica e privata, a disposizione del territorio. Le politiche dovrebbero quindi individuare le dotazioni di capitale esistenti, per promuovere la formazione o il potenziamento di quelle scarse, in una visione di complementarità fra materiale e immateriale, fra territori e politiche (Fratesi, Perucco 2018).

Si tratta di un approccio che invita a superare la storica divisione fra politiche rivolte al capitale fisico e quelle rivolte al capitale sociale, individuando i modi per i quali sia possibile utilizzare le complementarità fra le due dimensioni per ottenere quella integrazione di contesto fra settori, componenti e soggetti in grado di superare la dominante frammentazione territoriale, degli approcci e delle politiche, nella visione *place based* dello sviluppo sostenibile e di un profondo mutamento nel cambio di paradigma della produzione del valore.

Con tale documento la Commissione dimostra di avere piena consapevolezza dei problemi e dei limiti della programmazione per lo sviluppo in Italia, e sollecita una prospettiva molto interessante ma altrettanto sfidante, per cogliere la quale territori e governi dovranno intraprendere – ci auguriamo – anzitutto un percorso abilitante di ricapitalizzazione cognitiva e di potenziamento operativo, che consenta fra l'altro di superare l'attuale dispersione settoriale della spesa, la più alta in Europa.

Per tale prospettiva il rilancio della pianificazione è essenziale; ma di una diversa pianificazione, nella quale i contenuti regolativo-conformativi siano logicamente subordinati alla coerenza con gli obiettivi strategici e il concreto ottenimento degli outcomes attesi. Una mutazione che meriterebbe di essere riconosciuta come principio fondamentale in materia di governo del territorio.

Riferimenti

- Agenzia per la Coesione territoriale (2017). *Relazione annuale CPT*
- Barca F. (2009). *An agenda for a reformed Cohesion Policy*. Independent Report prepared at the request of Danuta Hubner, the Commissioner for Regional Policy, at http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/policy/future/pdf/report_barca_v0306.pdf
- Coppola G., Destefanis S., Marinuzzi G., Tortorella W. (2017) L'impatto delle politiche di coesione sullo sviluppo delle regioni italiane, in *Eyesreg*, Vol.7, N.3, Maggio 2017
- European Commission (2017). *Reflection paper on the future of EU finances*, Brussels
- European Commission, COM(2018) 321 final, *Quadro finanziario pluriennale 2021-2027*, Brussels
- Fratesi U, Petrucco G (2018), *Politiche di coesione europee e capitale territoriale in un approccio sistemico*, in Pellegrini G, Tortorella W, a cura di, *L'impatto della politica di coesione in Italia e in Europa*. Senato della Repubblica, Ufficio Valutazione Impatto, con AISRe ed IFEL, Documento di valutazione n. 11, luglio
- Giua M. (2017). Spatial discontinuity for the impact assessment of the EU Regional policy. The case of the Italian Objective 1 regions, *Journal of Regional Science*, 57(1), 109-131.
- IFEL, Dipartimento fondi europei e investimenti territoriali, Osservatorio Politiche di Coesione (2019), *Sviluppo territoriale e urbano; aggiornamento sul negoziato del ciclo di programmazione 2021-2027*, Roma, marzo
- Petraglia C., Provenzano G.L.C. (2018) *L'Italia e la politica di coesione post-2020*, la Rivista Il Mulino, 31 gennaio 2018; https://www.rivistailmulino.it/news/newsitem/index/Item/News:NEWS_ITEM:4237

Carlo Gasparini

Infrastrutture verdi e blu. Una priorità nazionale per la pianificazione urbanistica e la coesione territoriale nei prossimi anni

Nell'esperienza della pianificazione urbanistica, strategica e operativa internazionale delle città e dei territori urbanizzati - dalle grandi aree metropolitane alle città intermedie fino alle aree interne - le infrastrutture verdi e blu (Ivb) tendono ad assumere un ruolo centrale e fertile nella ricerca di possibili coalescenze territoriali e prospettive praticabili di coesione, ecologicamente orientate, socialmente inclusive oltre che capaci di traguardare nuove economie urbane di tipo circolare.

Questo processo è particolarmente denso e articolato in Europa dove, negli indirizzi delle politiche e negli orientamenti normativi e gestionali più avanzati della UE, nel crescente protagonismo delle città e delle loro reti e alleanze in materia, come anche nel dibattito culturale e nella ricerca, si va affermando la necessità di una dimensione complessa e integrata delle Ivb per rispondere alla domanda di una ineludibile riurbanizzazione resiliente di qualità paesaggistica, ambientale e funzionale.

La convergenza virtuosa di domande diverse, a cui si sono sempre date risposte settoriali e frammentarie consente di andare oltre il tradizionale campo ambientale in cui le infrastrutture verdi e blu sono state immaginate, per intercettare declinazioni urbanistiche, sociali, economiche e gestionali più complesse, strettamente connesse alla pervasività degli esiti delle dinamiche dell'urbanizzazione contemporanea e ai suoi molteplici rischi ecologici, sociali ed economici.

Un impulso rilevante viene fornito da un diffuso protagonismo sociale e imprenditoriale innovativo, da pratiche di riciclo e

nuove filiere produttive e gestionali che reclamano una modificazione profonda dell'azione pubblica a tutte le scale e un ripensamento sostanziale anche degli strumenti di piano, delle loro strategie e dei loro programmi, delle modalità di *governance* e dei dispositivi di erogazione e integrazione della spesa pubblica.

Le Ivb trovano un riscontro nell'ampia produzione di politiche e strategie della UE degli ultimi 10 anni, dal Libro Bianco sull'adattamento ai cambiamenti climatici del 2009 e dalla Strategia europea sulla biodiversità dello stesso anno fino ad oggi, passando per la *Green infrastructure strategy* del 2013: "*The strategy recognizes the presence of different definitions for describing GI; Therefore they are described as a planned and multifunctional network, constituted by natural, semi-natural and artificial features, that provides ecosystem services. The concept of GI is in harmony with urban landscapes and with cultural heritage, and are both crucial for the well-being and the economic prospects, as well as for the enhancement of EU identity*". Si tratta di un'accezione di queste reti che ha risentito negli anni scorsi di un taglio sostanzialmente ambientale, debolmente sintonizzato con la complessità multidimensionale che prendeva intanto corpo nelle città europee. Un'analoga e simmetrica transizione è rilevabile nell'esperienza italiana, nella quale la traduzione delle politiche e delle strategie europee mostra ugualmente una difficoltà ad uscire dall'originaria matrice ambientale, con scarsi livelli di interazione soprattutto con le dimensioni spaziale, sociale ed economica, oggetto di specifiche strategie (*green community, green economy, aree interne, ecc.*). Un riferimento

esplicito e convincente per le *Green Infrastructure* lo si ritrova nel 2017 nella "Carta di Bologna per l'ambiente" sottoscritta dalle città metropolitane per lo sviluppo sostenibile, a valle dell'approvazione dell'Agenda 2030 da parte delle Nazioni Unite nel 2016: "Riconoscere 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 (servizi di fornitura o approvvigionamento, di regolazione, culturali, di supporto secondo la definizione del *Millennium ecosystem assessment*)".

La previsione dei nuovi Fondi Europei per lo sviluppo regionale e per la coesione 2021-2027 apre una prospettiva virtuosa in questo contesto per affermare una visione integrata delle Ivb per dare risposte efficaci ad una pluralità di domande, integrando obiettivi di programmazione economica con quelli di una pianificazione urbanistica, strategica e operativa delle amministrazioni locali. Un'"Europa più verde" è uno dei 5 obiettivi strategici posti a base della proposta di Regolamento per la programmazione del nuovo settennato, approvata dalla Commissione Europea. Un obiettivo che deve essere perseguito "attraverso la promozione di una transizione verso un'energia pulita ed equa, di investimenti verdi e blu, dell'economia circolare, dell'adattamento ai cambiamenti climatici e della gestione e prevenzione dei rischi". Dunque una dimensione integrata della prospettiva green nelle nostre città e nei nostri territori che affida alle infrastrutture ambientali la capacità di triangolare campi diversi dell'azione pubblica, favorendo le interazioni e complementarietà con altri canali finanziari pubblici e privati dentro idee di città di cui si auspica una metamorfosi resiliente incrementale.

Le Infrastrutture blu e verdi infatti possono rappresentare allo stesso tempo:

- un sistema dinamico e resiliente di adattamento alla molteplicità di rischi ambientali, amplificati dai cambiamenti climatici a scala planetaria e urbana;
- il serbatoio diffuso e crescente di produzione dei servizi ecosistemici per un contrasto attivo e compensativo delle criticità prodotte dal consumo di suolo;
- il contesto primario di riferimento per la riorganizzazione del metabolismo

urbano e dei cicli di vita delle risorse (in primis acqua, suolo, dotazioni vegetali, rifiuti, energia);

- il telaio della nuova città pubblica connotata da elevati standard urbanistici ed ecologico-ambientali.

In questo senso è possibile far rientrare nelle Ivb diverse declinazioni e campi dell'azione pubblica che, nell'esperienza internazionale a partire da quella europea, si presentano diversamente misce-late e integrate:

- Reti delle acque e infrastrutture tecniche del drenaggio urbano e territoriale conformate per la coesistenza dinamica città-acque, la mitigazione e l'adattamento al rischio idrogeologico e idraulico, la ritenzione e il riciclo delle risorse idriche.
- Reti e costellazioni di paesaggi vegetali e suoli permeabili o da desigillare per garantire la produzione di servizi ecosistemici, il ripascimento delle falde, il governo dei processi di evapotraspirazione, la riduzione del CO₂ in atmosfera e dei gas climalteranti, il miglioramento delle condizioni microclimatiche urbane (a partire dalle "isole di calore"), della qualità dell'aria e della ventilazione urbana.
- Reti e costellazioni degli spazi di "scarto" (suoli e corpi idrici inquinati, aree abbandonate e marginali, spazi della dismissione, ...) da bonificare, rinaturare e riciclare per usi collettivi, sociali e produttivi ecologicamente orientati.
- Reti di strade e sottoservizi adeguate alle attuali e future domande di spazi per la mobilità "dolce", infrastrutture per la ritenzione, lo smaltimento e il riciclo delle acque, infrastrutture energetiche e digitali.
- Telaio di spazi pubblici di qualità paesaggistica per l'identità, la vita sociale e la sicurezza dei territori e delle comunità.
- Luoghi di convergenza di azioni multiattoriali per la riappropriazione sociale e la creazione di accordi collaborativi e pattizi relativi alla gestione di beni comuni.
- Campi privilegiati per lo sviluppo di filiere innovative dell'economia urbana legate al riciclo e all'economia circolare, interrelati alla produzione e gestione dei beni comuni ricompresi nelle

Ivb (acque, suoli, verde, rifiuti, energia, mobilità "dolce", *welfare*).

I futuri Fondi strutturali europei possono svolgere insomma una funzione propulsiva per mettere le Ivb al centro dell'Agenda urbana europea e di quella italiana, sollecitando contemporaneamente le iniziative governative sulla città nelle sue diverse forme e specificità dei contesti ad assumere questo tema come prioritario. Questa direzione di marcia, se intende produrre una crescente efficacia della spesa pubblica, deve intervenire su tre questioni rilevanti.

1. RISORSE. È da auspicare una prospettiva virtuosa di integrazione ordinaria di finanziamenti pubblici e privati per obiettivi e luoghi, attraverso un programma pluriennale straordinario di investimenti per le Ivb. Ciò significa sostenere finanziariamente progetti e programmi integrati in attuazione di bandi nazionali e regionali coerenti con una politica pluriennale per le Ivb e attivare misure ordinarie di medio-lungo periodo delle amministrazioni locali in sinergia con i fondi europei, armonizzando risorse pubbliche oggi settoriali, episodiche e frammentarie per i diversi campi di pertinenza delle Ivb descritti precedentemente. Occorre inoltre prevedere la definizione di specifiche misure di incentivazione per la riqualificazione integrata degli spazi aperti pertinenti e orientare i finanziamenti indiretti di natura urbanistica, fiscale e creditizia per realizzare opere diffuse di drenaggio e ritenzione idrica (vasche di accumulo condominiali, rain garden, ecc.) ma anche per opere di permeabilizzazione e densificazione vegetale coerenti con le caratteristiche performative previste per gli spazi pubblici. Va inoltre considerata positivamente la istituzione obbligatoria di specifici "centri di costo" nei bilanci dei comuni e delle città metropolitane, dedicati alla creazione, irrobustimento e salvaguardia delle Ivb, in cui convergano oneri ordinari e straordinari generati dai processi di rigenerazione urbana oltre ai finanziamenti pubblici regionali, nazionali ed europei dedicati a questo fine.

2. ATTORI. Le Ivb sollecitano una nuova geografia di soggetti pubblici e privati e di forme di cooperazione inter-istituzionale verticali e orizzontali. Serve insomma la de-

finizione di forme di *governance* multilivello e partenariali per la gestione dei processi decisionali, prevedendo anche forme di copianificazione, accordo e concertazione connesse alla pianificazione, realizzazione e gestione delle Ivb. Ma non si può più eludere il tema di una riorganizzazione della Pubblica Amministrazione "per obiettivi", tra cui appunto quello della dimensione integrata delle Ivb, ridefinendo l'articolazione organizzativa e decisionale, dallo Stato centrale alle Regioni agli Enti locali, con competenze e finalità di scopo trasversali e integrate. Così come vanno sollecitati e valorizzati la formazione e il consolidamento di soggetti sociali organizzati e reti di soggetti per la programmazione degli interventi, la gestione degli spazi pubblici e privati e lo sviluppo di nuove iniziative imprenditoriali nei campi di un diverso metabolismo urbano e dell'economia circolare. Ciò richiede la previsione di un adeguato repertorio di strumenti e procedure gestionali delle Ivb, attraverso la definizione e l'attivazione di forme differenziate di collaborazione tra soggetti pubblici e privati, a partire da quelle già sperimentate (Contratti di fiume, forme pattizie, accordi di gestione, ecc.).

3. STRUMENTI. Occorre innanzitutto fertilizzare, implementare e coordinare la filiera di piani, politiche, programmi e norme. Ciò significa produrre una metamorfosi degli strumenti di pianificazione a tutte le scale nel quadro delle specificità regionali e in un rapporto collaborativo tra Stato e Regioni. In questo quadro deve essere affermato il ruolo delle Ivb all'interno dei piani come componente strutturante di valore strategico per la rigenerazione urbana e territoriale, ripensando anche l'efficacia multiscale della filiera che va dai piani di area vasta alla pianificazione urbanistica comunale e, contemporaneamente, delle interazioni con i piani di settore in capo a specifici soggetti istituzionali. Serve inoltre la definizione di nuovi standard urbanistico-ambientali, qualificando anche in senso performativo le Ivb e supportando i processi decisionali nella valutazione della loro efficacia ecologico-ambientale ed economica per il sistema insediativo, orientando la riqualificazione delle attrezzature a standard esistenti e la realizzazione di quelle di progetto alla costruzione incrementale del telaio della nuo-

va città pubblica. Può essere parallelamente sperimentata una nuova generazione di bandi orientati, come quelli di cui si è già detto in precedenza, per attivare programmi integrati relativi ad interventi pubblici e privati connessi alla loro realizzazione, in sintonia con la pianificazione urbanistica e territoriale e con le politiche nazionali. In questo quadro si rende necessaria una opportuna revisione delle normative settoriali esistenti, attraverso linee-guida finalizzate ad una loro necessaria armonizzazione e all'orientamento delle leggi urbanistiche e delle politiche pubbliche regionali per le parti relative alla regolazione e azione delle Ivb.

In questa prospettiva di progressiva e fertile interazione tra pianificazione urbanistica e programmazione economica, costituisce un obiettivo praticabile quello di rendere obbligatoria la redazione di un documento strategico territoriale da parte delle amministrazioni locali regionali e comunali come condizione abilitante per l'ottenimento dei futuri fondi strutturali europei 2021-2027. Si tratta di un'occasione irrinunciabile per contribuire a rafforzare la componente strategica dei piani urbanistici e, contestualmente, definire campi d'azione prioritari per la loro operatività nel tempo breve e medio, con particolare riferimento alla centralità delle nuove reti energetiche e digitali, della mobilità e soprattutto ambientali, a partire appunto dalle Ivb, attraversando tutti gli Obiettivi Strategici previsti dalla Commissione Europea. Insomma, una prassi non straordinaria che solleciti le città e i territori a dotarsi di visioni di assieme, connotate da scenari alternativi e da una chiara consapevolezza temporale delle necessarie scelte incrementali e da metodi di supporto alle decisioni, per una sinergia efficace tra diversi attori e risorse.

Riviste

urbanistica INFORMAZIONI
on-line
www.urbinfo.it

URBANISTICA

semestrale

160

(luglio-dicembre 2017)

urbanistica INFORMAZIONI

bimestrale

280-281

(luglio-agosto
settembre-ottobre 2018)

urbanistica INFORMAZIONI

bimestrale

282

(novembre-dicembre 2018)

INU
Edizioni

a cura di Francesco Sbetti

Il corridoio transalpino del Brennero: una opportunità di sostenibilità nei trasporti e di rigenerazione ambientale e territoriale

La direttrice del Brennero ha rappresentato nei secoli un grande sistema di trasporto intermodale oggi interessato dall'autostrada del Brennero, dal nuovo tracciato ferroviario, con la realizzazione del Tunnel di Base e delle tratte di accesso per raggiungere il polo logistico di interscambio modale di Verona, snodo importante verso il Mediterraneo a Sud e incrocio verso Est ed Ovest.

Autostrada del Brennero SpA, in modo lungimirante, ha capito l'importanza di sviluppare anche il trasporto su rotaia in appoggio e in alternativa a quello su gomma per velocizzare i flussi, per ridurre in autostrada il traffico pesante e l'inquinamento atmosferico e per ridurre i costi di stoccaggio e spedizione delle merci.

I contributi raccolti in questa sezione rappresentano gli interventi presentati al convegno di Bolzano del 28 aprile 2019.

L'INU ha organizzato dal 3 al 6 aprile il XXX Congresso e la VII RUN per la quale ha scelto il titolo "Mosaico Italia Raccontare il futuro". In questo "mosaico" un posto di primo piano abbiamo voluto assegnarlo anche alle "infrastrutture grigie", le strade, che vengono identificate con molti dei problemi che caratterizzano l'ambiente e la società: inquinamento, emissioni, il crescente peso dei trasporti di persone e merci su gomma, consumo di suolo.

Il valico del Brennero è interessato da un flusso di merci equivalente a quello sommato da tutti gli altri valichi alpini italiani. Oggi questo corridoio è attraversato dall'autostrada del Brennero, dalla ferrovia e dagli interventi sul nuovo tracciato ferroviario con la realizzazione del Tunnel di Base e le tratte di accesso per il polo logistico di interscambio modale di Verona.

Da tempo l'INU analizza con interesse le scelte fatte dall'Autostrada del Brennero SpA, una società a controllo pubblico, anche se non statale, legata alle amministrazioni locali, in particolare:

- il finanziamento, con parte degli utili della società, alla realizzazione del tunnel ferroviario e il potenziamento logistico di Verona e Trento;
- la prospettiva che le due infrastrutture – autostrada e ferrovia – diventino occasione di rigenerazione urbana dei territori attraversati.

L'intermodalità e l'attenzione ambientale e sociale ai territori trovano concretizzazione da un lato con le innovazioni tecnologiche e infrastrutturali conseguenti alla configurazione del Tunnel di Base che consente:

- minor consumo di energia, minori inquinamenti, maggiore velocità;
- spostamento del traffico merci fuori delle aree urbane recuperando e rigenerando suolo come nel caso dell'areale ferroviario di Bolzano;

- possibili utilizzi della linea storica per incrementare il trasporto locale su ferro.

Un nuovo ruolo delle infrastrutture, affaticate da un crescente peso del trasporto di merci e persone su gomma e da una cronica difficoltà a costruire intermodalità, si deve trovare nella prospettiva di un profondo cambiamento ambientale e in una rinnovata stagione di progetti e reti e di sistemi capaci di costruire un telaio integrato di infrastrutture della mobilità veloce e lenta e capaci di creare integrazioni con i processi di rigenerazione territoriale e coesione sociale. L'esperienza, unica per come è costruita, sia nelle modalità realizzative, sia nel ruolo degli attori, dei territori e delle popolazioni coinvolte, costituisce un'occasione di riflessione a partire proprio da:

- fare il punto sul ruolo dell'autostrada e della ferrovia del Brennero nello sviluppo sociale ed economico dell'area da Modena al Brennero e sugli impatti dei flussi di persone e merci (di auto, camion e treni) sull'ecosistema alpino e sulle sue popolazioni;
- approfondire i progetti in corso, il loro stato di avanzamento, il rapporto con le città e le valli attraversate, evidenziandone problemi e opportunità;
- realizzare un sistema di mobilità che sostenga il progresso economico locale e europeo, rafforzando la cooperazione e la competitività dei territori;
- promuovere le azioni necessarie per ridurre i flussi, spostarli dalla gomma al ferro, ridurre gli impatti nel lungo ma anche nel breve periodo attivando sinergie tra i gestori delle infrastrutture, gli Enti locali e territoriali e le imprese di trasporto;
- cogliere le opportunità che gli interventi infrastrutturali offrono ai territori in termini di riqualificazione urbanistica e di riorganizzazione della mobilità.

Autostrada e territorio costruiscono il futuro

Luigi Olivieri

Basta leggere il titolo di questo importante convegno – Il Corridoio transalpino del Brennero, un’opportunità di sostenibilità nei trasporti e di rigenerazione ambientale e territoriale – per capire l’importanza che tali tematiche rivestono per Autostrada del Brennero SpA. La Società che ho l’onore di rappresentare non solo accompagna da sessant’anni l’Italia in Europa, ma si preoccupa di farlo nel rispetto dell’ambiente e delle esigenze dei territori che attraversa. Un compito in un certo senso scontato, se pensiamo che le nostre Comunità mantengono saldo da sempre il controllo della Società attraverso gli Enti Pubblici locali che le rappresentano.

Quanti hanno avuto la possibilità di partecipare al convegno tenutosi lo scorso 20 febbraio in occasione del nostro Sessantesimo e di ascoltare l’intervento del professor Ennio Cascetta ricorderanno che più del 10% di tutto l’import-export italiano passa dal Corridoio del Brennero. Non credo siano necessari altri dati per evidenziarne l’importanza strategica per l’economia nazionale ed europea. Né potrebbe essere diversamente, se pensiamo che il Corridoio del Brennero ha avuto un ruolo analogo per lo meno dai tempi in cui la Serenissima Repubblica di Venezia commerciava da un lato con l’Oriente, attraverso la Via della Seta, e dall’altro con il Nord Europa, attraverso la Via del Brennero. Le lancette della storia potrebbero essere portate di diversi secoli ancora più indietro, senza dover ridimensionare il ruolo avuto negli umani commerci dalla direttrice che oggi spetta principalmente ad Autostrada del Brennero gestire. La lettura dei quotidiani ci suggerisce che tale ruolo non è destinato a venire meno, anzi. La Cina punta sui porti dell’Adriatico settentrionale come porta d’accesso all’Europa e anche un bambino potrebbe indicare da dove passeranno le merci destinate al Nord Europa.

Tutto questo rappresenta un’enorme opportunità, ma anche un rischio per i nostri territori. Sull’opportunità non mi soffermerei, perché mi pare evidente: come intuirono prima degli altri i Soci Fondatori della nostra Società, gestire una direttrice strategica di traffico di livello europeo offre plurime possibilità di sviluppo non solo economico, ma anche sociale e culturale. Tuttavia, noi tutti sappiamo che la A22 è oggi vicina

alla saturazione. Il continuo ammodernamento della tratta ci consente di gestire efficientemente, con disagi limitati, ormai 73 milioni di transiti l’anno e 35 milioni di tonnellate di merci che attraversano annualmente il valico del Brennero. Tra i primi a livello europeo, ci stiamo attrezzando per consentire una guida sempre più automatizzata, per abbattere il tasso di incidentalità, aumentare la capacità della tratta e ridurre le emissioni inquinanti. Investiamo da tempo nelle energie rinnovabili, dall’idrogeno all’elettrico, per ridurre l’inquinamento atmosferico. Tutto questo farà in modo che, anche in futuro, la A22 continui ad essere un’autostrada modello. Tuttavia, consapevoli degli obblighi che abbiamo nei confronti delle future generazioni - le stesse che abbiamo visto scendere in piazza in tutto il mondo due settimane fa per difendere il proprio futuro - abbiamo cominciato già a metà anni Novanta a puntare sulla ferrovia come necessario completamento di un sistema intermodale di mobilità. Lo abbiamo fatto investendo capitali nelle società ferroviarie oggi controllate dalla Società, lo abbiamo fatto accantonando, dal 1998 ad oggi, oltre 700 milioni di euro per finanziare il Tunnel del Brennero e le relative tratte di accesso.

Lascio ai molti e autorevoli interventi in programma questo pomeriggio il compito di entrare nel merito delle scelte che ci attendono nei prossimi anni. Io mi limito ad esprimere un auspicio, ossia che oggi come negli anni Cinquanta del secolo scorso noi si sappia cogliere appieno la grande opportunità di sviluppo che abbiamo davanti, salvaguardando al contempo per chi verrà dopo di noi il bene più prezioso che abbiamo da lasciare: la bellezza e la salubrità del nostro territorio. Questo duplice compito, ne sono convinto, può essere assolto solo se il controllo delle scelte in materia di mobilità resterà agli Enti Pubblici locali.

Infrastrutture e territorio

Peter Morello

Le tappe della rivoluzione dei trasporti in Italia

La nuova linea del Brennero con il tunnel di base e le linee di accesso è una risposta a problemi già evidenti oggi, ma è anche una risposta per il futuro che ci attende. Ricordiamo in estrema sintesi le tre tappe della rivoluzione dei trasporti in Italia:

- la prima tappa alla fine ‘800 consiste nella realizzazione della rete ferroviaria che è stata determinante per lo sviluppo dell’industria e del turismo;
- la seconda tappa negli anni ‘60 è stata la realizzazione della Rete autostradale che ha accompagnato il boom economico;
- la terza tappa negli anni 2000 è rappresentata dalla rete dell’alta velocità e dell’alta capacità ferroviaria.

Si temeva e si teme di realizzare opere troppo grandi, però possiamo affermare senza alcun dubbio che le prime ferrovie vengono utilizzate ancora adesso dopo 150 anni e che le autostrade, che si diceva fossero sovradimensionate, oggi sono in molte delle loro tratte sovraccaricate. Esiste quindi il rischio di fare opere troppo grandi, ma anche di sottodimensionare gli interventi, di fare il minimo indispensabile, senza pensare che sono opere epocali.

La ferrovia come motore di sviluppo (1859-1881)

Nel corso della seconda metà del 19° secolo la realizzazione della ferrovia del Brennero è determinante nel processo di sviluppo delle città e dei territori attraversati.

Il salto di qualità si produce con la realizzazione della ferrovia del Brennero. Per iniziativa della società viennese Südbahn dei Rothschild si realizzano in rapida successione i tronchi principali Bolzano-Verona (1859), su progetto dell’ingegner Luigi Negrelli, e Bolzano-Innsbruck (1867), su progetto dell’ingegner Carl von Enzl, poi integrati con il tronco secondario della Pusteria fino a Marburgo sulla Drava (1871) e con il collegamento a Merano (1881). In poco più di venti anni si è realizzata, attraverso lo storico tracciato del valico del Brennero, una poderosa infrastruttura che mette le città alpine in relazione diretta con il centro dell’Europa.

Il caso di Bolzano. L’opera ferroviaria agisce sull’economia locale a più livelli:

Tabella 1 - Traffico merci attraverso le Alpi (a) – Distribuzione geografica e modal split

Anno	Francia			Svizzera			Austria			Totale		
	Ferrovia	Strada	Totale									
Milioni di tonnellate												
1984	8,1	12,9	21,0	14,3	2,4	16,7	4,7	14,4	19,1	27,1	29,7	56,8
2017	2,7	20,6	23,3	27,2	11,7	38,9	13,8	36,8	50,6	43,7	69,1	112,7
Distribuzione percentuale												
1984	38,6	61,4	100,0	85,6	14,4	100,0	24,6	75,4	100,0	47,7	52,3	100,0
2017	11,6	88,4	100,0	69,9	30,1	100,0	27,3	72,7	100,0	38,7	61,3	100,0
Distribuzione percentuale												
1984	29,9	43,4	37,0	52,8	8,1	29,4	17,3	48,5	33,6	100,0	100,0	100,0
2017	6,2	29,8	20,6	62,2	16,9	34,5	31,6	53,3	44,9	100,0	100,0	100,0

Fonte: Alpinfo – UFT della Svizzera
(a) Arco Alpino Moncenisio/Fréjus-Brennero

Tabella 2 - Traffico sull'autostrada del Brennero (a) in milioni di veicoli-km

Anno	Valori assoluti			Valori percentuali			Valori indice		
	leggeri	pesanti	totali	leggeri	pesanti	totali	leggeri	pesanti	totali
2001	2.941	1.179	4.119	71,4	28,6	100,0	100,0	100,0	100,0
2005	3.154	1.337	4.491	70,2	29,8	100,0	107,3	113,4	109,0
2010	3.366	1.283	4.649	72,4	27,6	100,0	114,5	108,8	112,9
2015	3.339	1.275	4.614	72,4	27,6	100,0	113,5	108,1	112,0
2016	3.457	1.346	4.803	72,0	28,0	100,0	117,6	114,2	116,6
2017	3.530	1.433	4.962	71,1	28,9	100,0	120,0	121,5	120,5

Fonte: AISCAT
(a) Su tutti i 314 km dell'autostrada del Brennero

- rilanciandone il ruolo mercantile e dando nuovi impulsi al settore tradizionale vitivinicolo, ma anche a nuove attività produttive (agro-alimentare e tessile),
- avviando e sviluppando il turismo di cura e il turismo alpino,
- determinando un rilevante flusso di capitali, sia per il finanziamento dei lavori che per gli indennizzi dei terreni espropriati, che alimentano il sistema locale e che verranno reinvestiti nello sviluppo urbanistico ed edilizio,
- creando, con il tracciato ferroviario e la localizzazione della stazione, un'area strategica per la crescita della città e l'espansione edilizia.

La realizzazione dell'autostrada del Brennero (1959-1974)

Cento anni dopo si avviano i lavori per realizzare l'autostrada. Nel 1959 viene costituita la società "Autostrada del Brennero", nel 1961 riceve la concessione da parte dello Stato, nel 1964

inizia la costruzione del tratto Bolzano-Trento che viene aperto nel 1968, nel 1972 vengono completate le tratte Brennero-Chiusa e Bolzano-Modena e nel 1974 vengono ultimati i lavori della tratta Chiusa - Bolzano Sud. In 15 anni si è realizzata per iniziativa degli enti locali una infrastruttura di oltre 300 km, che mette in relazione la Pianura padana con l'Europa attraverso il passo del Brennero (a 1.375 m.s.l.m.). Allora e ancor più oggi costituisce assieme alla ferrovia un corridoio essenziale per i collegamenti tra l'Italia e il nord Europa.

Traffico merci attraverso le Alpi

Per inquadrare il ruolo dell'asse del Brennero è indispensabile ricostruire un quadro del traffico merci attraverso le Alpi. I dati di Alpinfo e dell'Ufficio federale dei trasporti (UFT) della Svizzera (tab. 1 e grafici 1 e 2) ci dicono che nel 2017 nell'arco alpino, dal Moncenisio/Fréjus al Brennero sono passate 112,7 milioni di tonnellate di merci, il 38,7% per ferrovia e il 61,3% su strada. Nel 2014 erano 56,8, circa la metà per fer-

rovia e l'altra metà su gomma. In altri termini il traffico è raddoppiato e la crescita ha riguardato soprattutto il traffico su strada.

L'altro aspetto rilevante è la distribuzione geografica dei flussi incrociata anche al *modal split*. Nel 2017 per i valichi francesi passa il 20,6% delle merci, per quelli svizzeri il 34,5% e per quelli austriaci il 44,9%. Nel 1984 le quote erano rispettivamente il 37,0%, il 29,4% e il 33,6%. Ma quello che è più rilevante è che dei 43,7 milioni di tonnellate trasportati per ferrovia il 62,2% passa dalla Svizzera, mentre dei 69,1 milioni di tonnellate trasportate su gomma il 53,3% passa dal Brennero.

In altri termini i 38,9 milioni di tonnellate di merci totali che superano le Alpi attraverso i valichi svizzeri, pari al 34,5% del totale delle merci attraverso le Alpi, per più di due terzi lo fa sul treno e per un po' meno di terzo su strada. Invece i 50,6 milioni di tonnellate di merci totali che superano le Alpi attraverso il Brennero, pari al 44,9% del totale, lo fa con modalità rovesciate: un terzo per ferrovia e due terzi per strada.

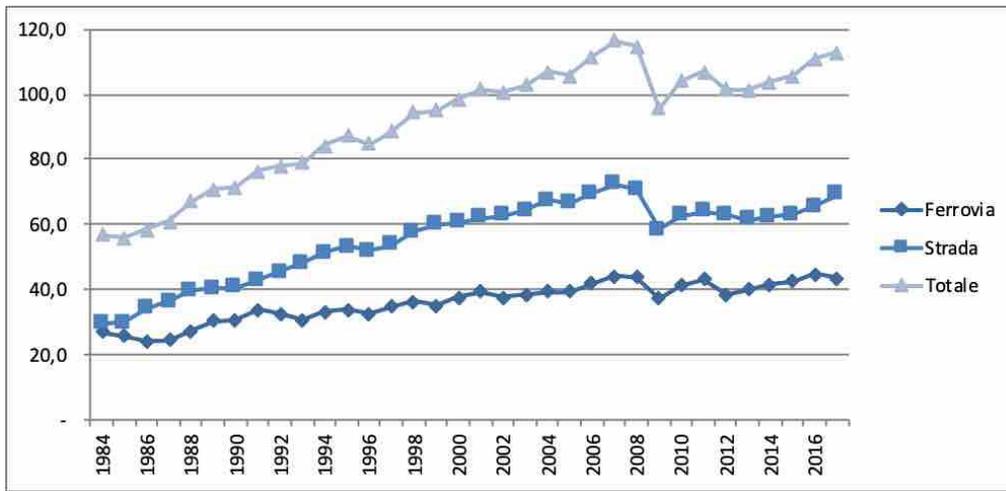


Grafico 1 - Traffico merci attraverso le Alpi (a) - Modal split in milioni di tonnellate nette all'anno. Fonte: Alpinfo - UFT della Svizzera

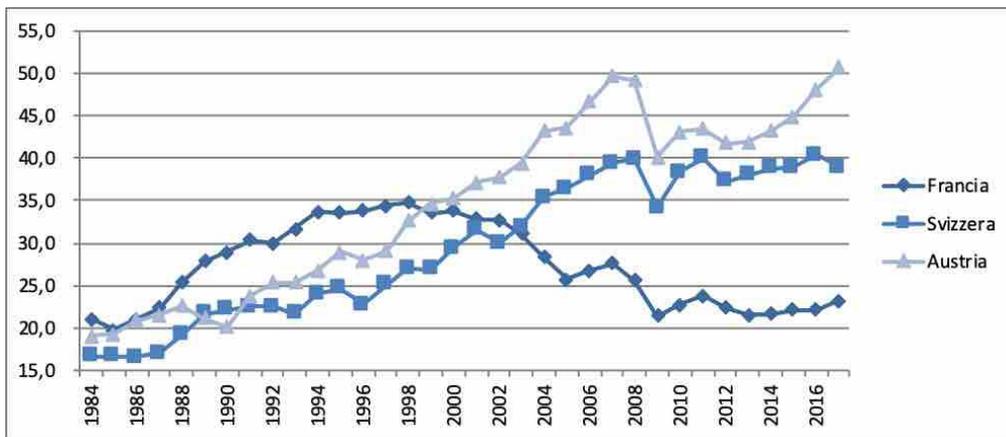


Grafico 2 - Traffico merci attraverso le Alpi (a) - Distribuzione geografica in milioni di tonnellate nette all'anno. Fonte: Alpinfo - UFT della Svizzera

Traffico sull'autostrada del Brennero

L'intera Autostrada A22 da Modena al Brennero nell'arco del 2017 è stata percorsa da 4.962 milioni di veicoli-km, di questi il 28,9% erano veicoli pesanti. La crescita rispetto al 2001 è stata circa del 20% sia per i veicoli leggeri che per quelli pesanti (tab. 2 e grafico 3). Il traffico giornaliero medio totale al passo del Brennero è stato di 28.710 veicoli, per due/terzi leggeri e un terzo pesanti. Il traffico per il 45,4% ha per origine o destinazione l'Alto Adige e per il 54,6% il resto d'Italia. Se consideriamo solo il traffico pesante la quota che ha per origine o destinazione il resto d'Italia sale al 72,7% (tab. 3).

Traffico merci e andamento economico

Nella dinamica dei flussi di traffico merci nel periodo recente sono evidenti gli effetti della crisi economica e poi della ripresa. Il trend positivo degli ultimi anni risente in modo particolare della crescita del commercio

estero (soprattutto import/export tra Italia e Germania). Per quanto riguarda i flussi di persone la crescita è dovuta soprattutto allo sviluppo del turismo (grafici 4 e 5).

Traffico «deviato»

In sintesi risulta che al Brennero il 70% delle merci si sposta su strada e il 30% in ferrovia, mentre nei valichi con la Svizzera le percentuali sono invertite per la politica di investimenti nei tunnel ferroviari e le tasse sul traffico pesante commisurate alle prestazioni (TTPCP). Il Brennero (autostrada e ferrovia) con oltre 50 milioni di tonnellate risulta il valico più importante concentrando quasi la metà dei volumi totali transitati nei valichi alpini. Il traffico dei TIR particolarmente elevato lungo l'asse del Brennero è dovuto ai costi dei pedaggi autostradali che sul Brennero sono molto inferiori rispetto ai valichi svizzeri e al costo particolarmente basso del carburante in Austria (tab. 4 e grafico 6).

Traffico e ambiente

L'entità del traffico e la prevalenza del trasporto su gomma rispetto a quello su rotaia sono i problemi principali. L'A22 è ai limiti della sua capacità funzionale: il traffico pesante occupa spesso ormai completamente una corsia dell'autostrada (anche per il giusto divieto di sorpasso).

Anche l'impatto ambientale, nonostante il rinnovo del parco veicoli (con il passaggio a classi Euro più elevate per tutte le categorie di veicoli), continua ad essere elevato. Secondo il monitoraggio effettuato da *iMonitraf!* (grafico 7):

- le concentrazioni di inquinanti atmosferici (PM₁₀ e NO₂) hanno evidenziato un aumento nella maggior parte dei siti di misurazione;
- il rumore continua a mantenere livelli elevati, compresi tra i 70 e 80 dB.

Il grafico illustra l'andamento della media annuale delle concentrazioni di biossido di azoto (NO₂) tra il 2005 e il 2017 vicino alle autostrade (il biossido di azoto è principalmente legato al trasporto su strada e in particolare ai veicoli diesel). Dopo il generale calo delle concentrazioni di NO₂ registrato da tutte le stazioni di misurazione nel 2016, un leggero aumento è visibile per l'anno 2017. In diversi casi, le misurazioni superano i valori limite imposti dall'UE (40 µg / m³). Le concentrazioni più elevate nel 2017 sono registrate lungo il corridoio del Brennero (linee del colore verde).

Il tunnel di base e le linee di accesso

La risposta nei tempi lunghi (che però si stanno avvicinando) è nelle reti transeuropee e nel nostro caso il corridoio Scan-Med (Scandinavia-Mediterraneo) con al centro il progetto principale del Tunnel di base del Brennero e le linee di accesso sud e nord.

Con il quadruplicamento della linea, il potenziamento dei centri intermodali di Trento e, soprattutto, di Verona e i treni merci lunghi 750 metri aumenterà la capacità di trasporto merci sulla ferrovia e quindi la possibilità di trasferire il traffico dalla gomma al ferro.

Per quanto riguarda il traffico passeggeri si avrà un significativo risparmio di tempo: Monaco sarà raggiungibile in 4 ore da Verona, rispetto alle 5 e 45 minuti attuali.

Rilevanti sono anche le potenzialità di sviluppo del trasporto pubblico locale sulle tratte liberate dal traffico merci.

Tab. 3 - Traffico giornaliero medio al Brennero per origine e destinazione - 2016

Origine e destinazione	in uscita			in entrata			totale		
	Leggero	Pesante	Totale	Leggero	Pesante	Totale	Leggero	Pesante	Totale
Valori assoluti									
Resto Italia	4.434	3.458	7.892	4.360	3.420	7.780	8.794	6.878	15.672
Alto Adige	5.220	1.246	6.466	5.234	1.338	6.572	10.454	2.584	13.038
Totale	9.654	4.704	14.358	9.594	4.758	14.352	19.248	9.462	28.710
Valori percentuali (di riga)									
Resto Italia	56,2	43,8	100,0	56,0	44,0	100,0	56,1	43,9	100,0
Alto Adige	80,7	19,3	100,0	79,6	20,4	100,0	80,2	19,8	100,0
Totale	67,2	32,8	100,0	66,8	33,2	100,0	67,0	33,0	100,0
Valori percentuali (di colonna)									
Resto Italia	45,9	73,5	55,0	45,4	71,9	54,2	45,7	72,7	54,6
Alto Adige	54,1	26,5	45,0	54,6	28,1	45,8	54,3	27,3	45,4
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: ASTAT - Autostrada del Brennero

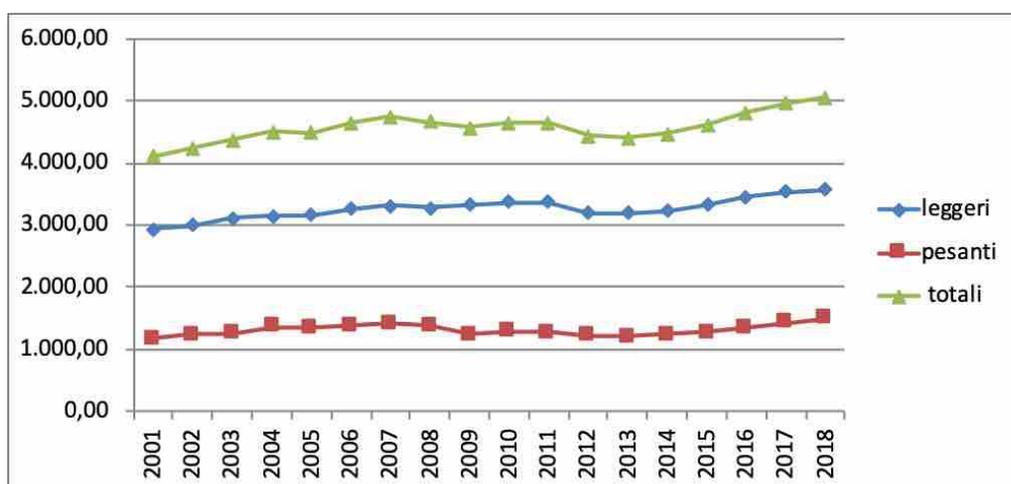


Grafico 3 - Traffico sull'autostrada del Brennero (a) in milioni di veicoli-km. Fonte: AISCAT

Misure accompagnatorie e infrastrutturali

Il 12 giugno del 2018 a Bolzano è stato sottoscritto da Italia, Austria e Germania la "Dichiarazione di intenti" relativa all'attuazione di misure accompagnatorie e infrastrutturali che contribuiscano alla realizzazione del corridoio Scandinavo-Mediterraneo della rete centrale TEN-T. La Dichiarazione è stata sottoscritta dai Ministri dei trasporti di Italia, Austria e Germania, dagli Amministratori delegati di DB Netz Ag, di ÖBB-Infrastruktur e di Rete Ferroviaria Italiana, dal Ministro dei trasporti Bavarese, dai Presidenti del Land Tirolo, della Provincia Autonoma di Bolzano, della Provincia Autonoma di Trento e della Regione Veneto.

Per garantire la salute dei cittadini e la tutela del delicato ecosistema alpino a fronte del crescente impatto del traffico su persone e ambiente, l'accordo prevede misure capaci di trasferire le merci su rotaia, in particolare una politica comune transfrontaliera per la gestione del traffico e l'adozione di misure infrastrutturali, così sintetizzabile:

- progettazione e costruzione della Galleria di base e delle linee di accesso,
- utilizzo dei proventi autostradali per la realizzazione della nuova ferrovia,
- armonizzazione degli standard di sicurezza, gestione e interoperabilità,
- ammodernamento del materiale rotabile (vagoni merci più silenziosi),
- armonizzazione dei pedaggi lungo il Corridoio del Brennero per limitare il traffico deviato e contribuire allo spostamento modale,

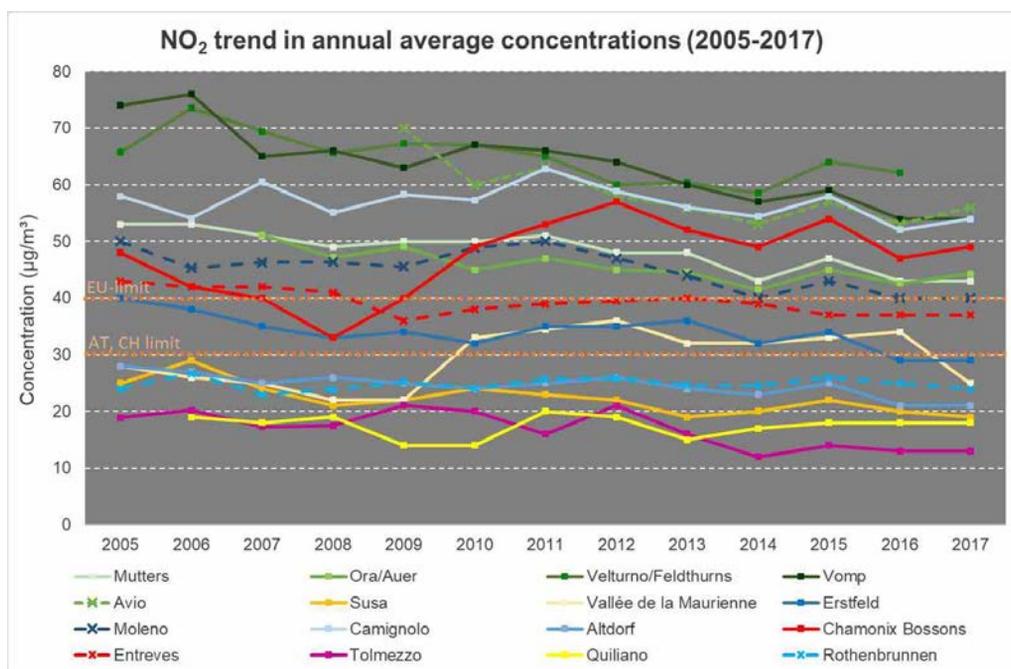


Grafico 7 - Andamento delle concentrazioni medie annuali di biossido di azoto (NO2). Fonte: iMONITRAF!

Tabella 4 - Prezzi del pedaggio per un singolo transito su corridoi in direzione Nord-Sud – Euro/km

Transito	km	Autovettura	Veicolo pesante euro 6
Ventimiglia	381	0,11	0,34
Frejus	298	0,27	1,49
Monte Bianco	228	0,34	1,87
Gottardo	288	0,12	0,80
San Bernardino	170	0,21	0,82
Sempione	99	0,36	0,80
Brennero	333	0,11	0,40
Tarvisio	313	0,09	0,42

Fonte: iMONITRAF!

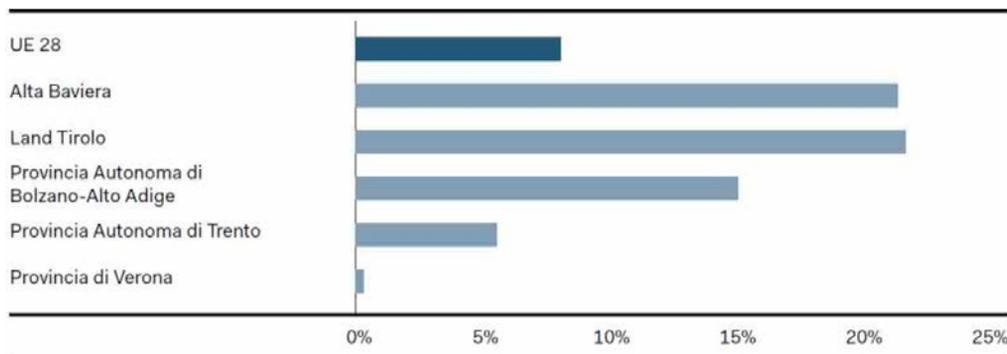


Grafico 4 - Modifica del PIL a livello NUTS 2* 2007-2014. Fonte: Eurostat 2016d

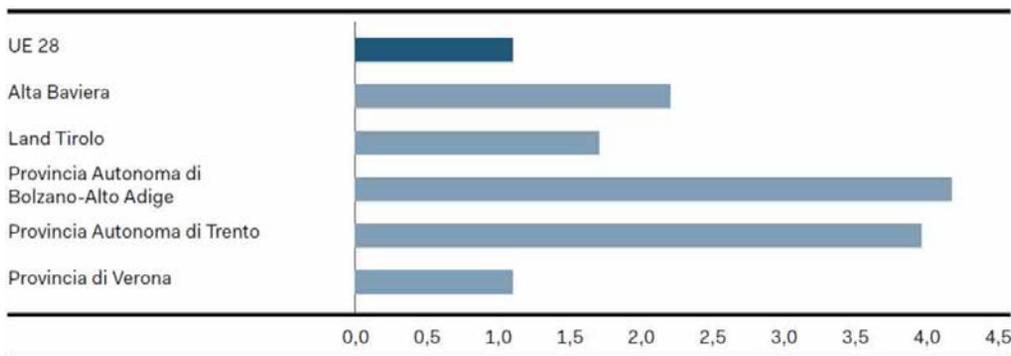


Grafico 5 - Arrivi di turisti per abitante a livello NUTS 2* 2014. Fonte: Eurostat 2016a/c

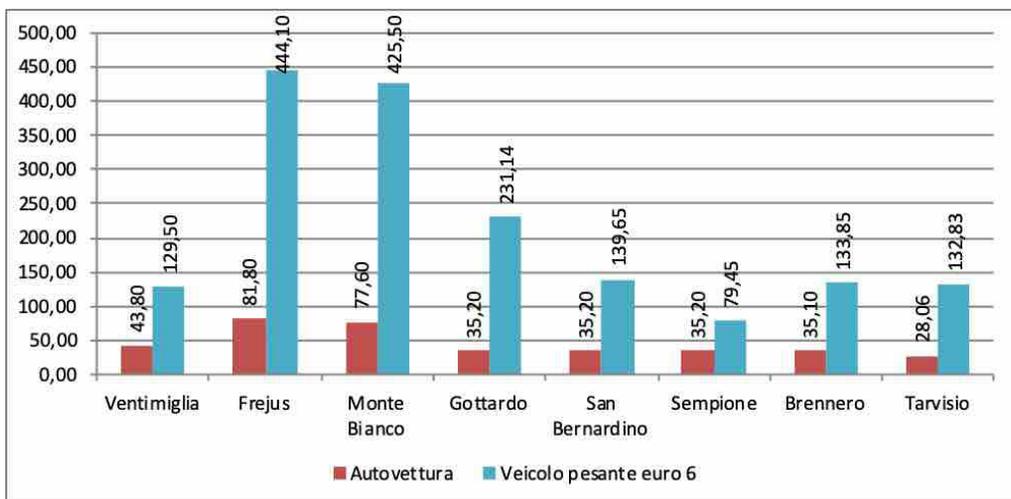


Grafico 6 - Prezzi del pedaggio per un singolo transito su corridoi in direzione Nord-Sud – Euro/km.

Fonte: iMONITRAF!

- potenziamento e realizzazione di centri intermodali (per treni da 740 m).

Competizione e cooperazione tra città e territori

Il governo della mobilità di corridoio è al centro di un nuovo protagonismo di cooperazione per creare sinergie tra le varie reti stradali, ferroviarie, energetiche e delle comunicazioni.

Oltre all'Autostrada del Brennero, controllata dagli enti locali, all'Euregio di collaborazione transfrontaliera, all'Arge Alp-Comunità di Lavoro delle Regioni Alpine, che istituzionalmente si sono occupati del traffico lungo il Brennero, sono numerose le iniziative di cooperazione attivate:

- la Piattaforma del Corridoio del Brennero (dal 2007) con il suo Piano di Azione,
- la Comunità di Azione Ferroviaria del Brennero (CAB) che riunisce le Province e le Camere di Commercio,
- il Consorzio dell'Osservatorio della Galleria di Base del Brennero e della tratta di accesso sud, costituita nel 2007 dai comuni, dai comprensori e dalla provincia di Bolzano con lo scopo di coinvolgere la popolazione in tutte le fasi del progetto e della sua realizzazione,
- il "Processo di Zurigo" (2001), una piattaforma di collaborazione tra i Ministri dei trasporti dei paesi alpini e la Commissione europea per promuovere il trasferimento dalla gomma alla rotaia,
- *iMonitraf!* un progetto che coinvolge le regioni dell'arco alpino per una politica coordinata dei trasporti.

Il ruolo delle infrastrutture

Giulio Santagata

Il secolare dibattito sul ruolo delle infrastrutture ruota intorno a due affermazioni:

- Condizione indispensabile per lo sviluppo di un territorio. Attivatrici “automatiche” di crescita (il sud non si sviluppa per carenza di infrastrutture).
- Le aree sviluppate richiedono infrastrutture per potere mantenere la loro competitività. Lo sviluppo domanda sempre più infrastrutture (il Veneto e il costo di una carenza infrastrutturale).

Un dibattito sterile e al limite dell'assurdo se non fosse alla base di decisioni strategiche su come allocare risorse scarse.

Entrambe le affermazioni hanno un fondo di verità anche se lo sviluppo non è per forza legato alle infrastrutture sia nella fase di avvio che in quella di crescita o meglio non vi è una relazione causale così stretta.

L'esito più evidente e grave di un uso ideologico del tema infrastrutturale è stato una evidente difficoltà a scegliere e un gioco a somma negativa che ha frenato la complessiva infrastrutturazione del Paese.

Siamo ancora bloccati dentro a questa visione artificialmente contrapposta. Mettiamo in conflitto grandi opere e infrastrutture minute, i collegamenti col sistema europeo e le infrastrutture locali mentre dovremmo affidare a un sistema infrastrutturale moderno e potenziato il ruolo centrale di unificare il Paese e di proiettarlo nel mondo globalizzato.

C'è bisogno di recuperare un ritardo storico e di dotare tutto il paese di una rete (darei di reti) adeguate a colmare i divari e a portarci tutti nel mondo.

Forse può aiutare a superare questo dualismo (una vera, ennesima guerra tra poveri) un cambiamento radicale nel modo con cui dobbiamo guardare alle infrastrutture e al loro ruolo nei e per i territori.

Paradossalmente i corni storici del dibattito interpretano le infrastrutture come patrimonio, dotazione propria di ciascun territorio che “le possiede”. Una visione chiusa del principale strumento di apertura di un territorio.

Lo sviluppo di una pluralità di reti, le forme gerarchiche e al tempo stesso equipotenziali di alcune di loro, la modificazione della geografia che le nuove *performance* delle infrastrutture portano con se, stanno modificando in profon-

dità il ruolo stesso delle infrastrutture: non più patrimonio a servizio dei singoli territori ma materia prima per il cambiamento delle forme e dei ruoli dei territori.

Le reti infrastrutturali costruiscono il territorio e ci consegnano nuove forme e nuove relazioni.

Se al posto della dimensione spaziale usiamo quella temporale possiamo vedere ad esempio come la ferrovia AV ha accorciato l'Italia o come l'inserimento di un nuovo nodo ha fatto emergere una nuova configurazione territoriale (es. Area Mediopadana).

L'apertura della stazione Alta Velocità a Reggio Emilia ha fatto emergere e ha contribuito a riorganizzare una area di circa 2 milioni di abitanti che ha trovato nella nuova accessibilità la condizione per avviare processi di cooperazione (università, camere di commercio, associazioni di categoria) e di inserimento funzionale nell'area metropolitana milanese.

Si sono aperti processi che ancora attendono di dispiegare compiutamente il loro potenziale di trasformazione (Torino-Milano, Bologna-Firenze).

Non è solo una questione di forme ma più in profondità le infrastrutture portano ad un mutamento delle funzioni insediate nei territori.

Assistiamo a un mutamento delle condizioni insediative di molte funzioni e allo sviluppo di nuove gerarchie territoriali.

Le metropoli si liberano di funzioni “pesanti” (logistica, manifattura, ecc.) e concentrano le funzioni terziarie (ricerca, finanza, comunicazioni).

Le aree periferiche si avvicinano al nucleo metropolitano e ne possono utilizzare la capacità di offrire servizi rari senza venire emarginate. Un modello di specializzazione/cooperazione che genera una somma positiva.

Se il territorio è sempre più costruito da una rete di reti allora diventa decisivo per tutti non essere tagliati fuori dai principali sistemi.

Questo vale per Internet ma anche per la rete dei porti; vale per le connessioni ferroviarie e per le autostrade.

Non lasciare smagliature nelle reti e soprattutto essere parte attiva nella costruzione delle reti globali diventa dunque indispensabile per costruire le nuove forme territoriali da porre a base della complessiva competitività del Paese. Nessun territorio è dunque “proprietario” delle infrastrutture che lo attraversano perché ciascun territorio viene ridefinito dalla dotazione di reti e dalle relazioni che queste attivano.

Può sembrare un discorso astratto ma se, ad esempio, il porto di Trieste diventa un terminale della Via della Seta tutto il nord-est vede cambiare le proprie relazioni economiche e le infrastrutture est-ovest acquistano un nuovo peso. È ancora il porto di Trieste o piuttosto un connettore di una vastissima area produttiva coi mercati globali?

E Trieste sarà ancora una città magnifica ma periferica o avrà una nuova centralità?

Una centralità che richiede un potenziamento complessivo delle reti e la sutura delle cesure che rendono difficile il ruolo di *hub* logistico di livello globale

Quanto conta per sfruttare questa potenzialità (il porto) il tunnel ferroviario del Brennero? e quanto questa infrastrutturazione è in grado di cambiare la natura stessa di vasti territori e la loro posizione nella economia nazionale e globale?

Nomisma ha recentemente valutato l'impatto economico della Autostrada del Brennero. Certamente la infrastruttura ha una forte connotazione di supporto alle relazioni locali ma allarga il suo impatto ben oltre le province direttamente attraversate con un impatto indotto che è circa tre volte quello direttamente generato dalla gestione della infrastruttura.

Senza voler criticare la recente valutazione costi-benefici della tratta Torino Lione (non ne conosco i dettagli) dalla nostra esperienza emerge come nel valutare una infrastruttura non si possa non tener conto della ampiezza territoriale del suo impatto e soprattutto della capacità di modificare le relazioni e le funzioni dei territori.

Se una tratta ci aggancia o ci esclude da una rete più ampia e strategica diventa fuorviante valutarla a se.

Ho trovato paradossalmente corretta la affermazione del ministro Toninelli “chi se ne frega di andare a Lione” infatti non si tratta di quello ma di agganciarci ad un corridoio ben più strategico e di conseguenza potenziare ed efficientare tutta la rete nazionale di trasporto merci. Dobbiamo quindi, a mio avviso, darci una nuova ottica con cui guardare al tema delle infrastrutture.

Uscire dalla visione congiunturale (infrastrutture/lavoro) e dalla visione localistico-rivendicativa e mettere in fila le decisioni guardando a massimizzare gli impatti di trasformazione positiva che possiamo affidare agli investimenti infrastrutturali.

L'impatto ambientale di un'infrastruttura autostradale in una valle alpina e strategie di mitigazione

Lorenzo Giovannini

La qualità dell'aria in una valle alpina è determinata sia dalle emissioni presenti sul territorio, sia dal particolare contesto geografico, che in particolari condizioni può risultare penalizzante dal punto di vista della dispersione degli inquinanti in atmosfera. Infatti gli inquinanti emessi all'interno di una valle sono fisicamente confinati dall'orografia, che, soprattutto in valli strette, limita il volume d'aria a disposizione per la dispersione. Inoltre, i fondovalle sono spesso soggetti a fenomeni meteorologici che limitano la diluizione degli inquinanti, che quindi possono accumularsi nelle vicinanze delle fonti di emissione. Si tratta in particolare dei fenomeni di inversione termica, molto frequenti in questi contesti geografici, soprattutto durante il periodo invernale.

Una delle fonti principali di inquinamento nelle valli alpine è rappresentata dal traffico veicolare, in quanto in molti casi i fondovalle sono attraversati da importanti infrastrutture viarie che mettono in comunicazione diverse regioni o stati sfruttando questi corridoi naturali. È questo il caso dell'Autostrada del Brennero, che connette l'area Mitteleuropea con l'Italia attraversando diverse valli alpine. Uno degli inquinanti principali emessi dal traffico veicolare, soprattutto dagli autoveicoli con alimentazione diesel, è il biossido di azoto (NO₂), inquinante sul quale si focalizzerà il presente contributo. Al giorno d'oggi, con l'attuale parco macchine in circolazione, nelle vicinanze delle grandi arterie stradali i limiti di concentrazione media annua imposti dalla normativa per questo inquinante (40 µg/m³) vengono spesso superati. Questa situazione è presente anche in prossimità dell'Autostrada del Brennero nel tratto che scorre in Trentino Alto Adige, come testimoniato dalle misure effettuate in diverse stazioni di qualità dell'aria dall'Agenzia provinciale per la protezione dell'ambiente della Provincia Autonoma di Trento (APPATN) e dall'Agenzia provinciale per l'ambiente e la tutela del clima della Provincia Autonoma di Bolzano (APPABZ). Infatti, l'analisi delle concentrazioni misurate presso alcune stazioni posizionate nei

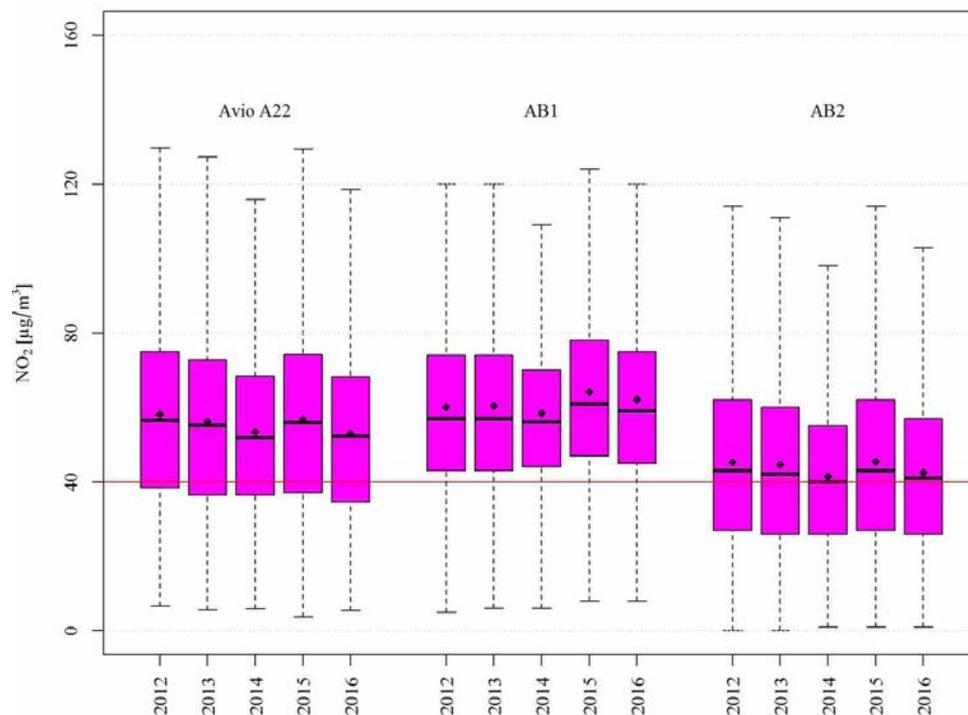


Figura 1: Boxplot relativi alle concentrazioni di NO₂ misurate presso le stazioni situate nei pressi dell'Autostrada del Brennero nel quinquennio 2012-2016 e confronto tra le concentrazioni medie annue (◊) e il valore limite da normativa (evidenziato dalla linea rossa orizzontale).

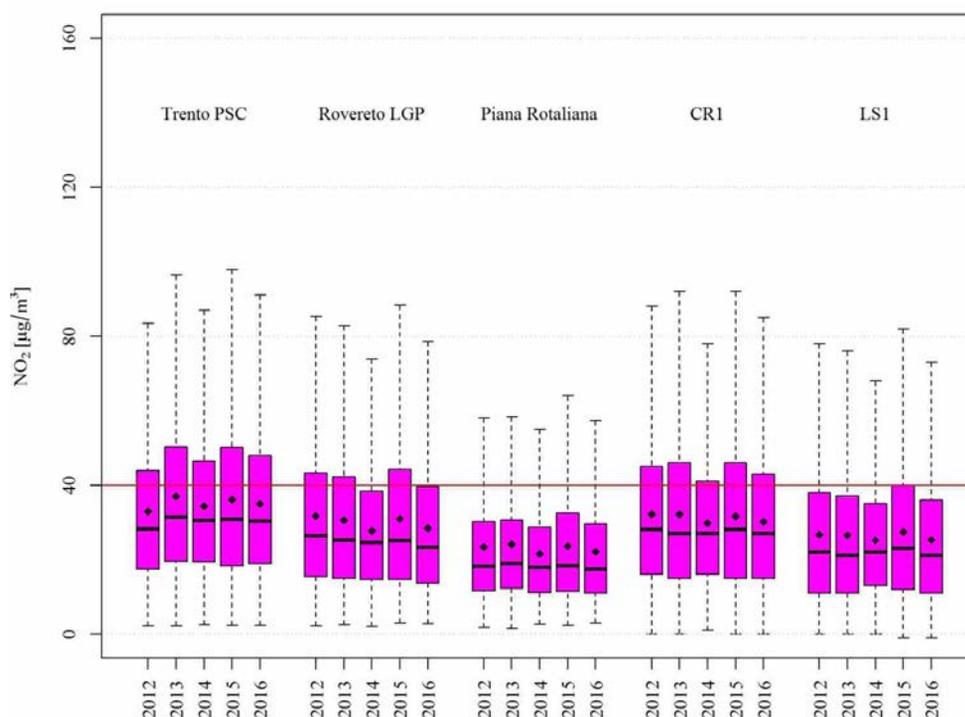


Figura 2: Boxplot relativi alle concentrazioni di NO₂ misurate presso le stazioni di fondo nel quinquennio 2012-2016 e confronto tra le concentrazioni medie annue (◊) e il valore limite (evidenziato dalla linea rossa orizzontale).

pressi dell'Autostrada del Brennero (Figura 1) mostrano il superamento del valore limite per la concentrazione media annua (evidenziato dalla linea rossa) in tutti i siti di misura analizzati. In questo tipo di grafici, detti *boxplot*, il rombo rappresenta la media dei valori misurati,

la riga nera all'interno del rettangolo la mediana, mentre gli estremi inferiore e superiore del rettangolo rappresentano rispettivamente il 25° e il 75° percentile. In questo caso le stazioni Avio A22 e AB1 sono localizzate nelle immediate vicinanze dell'autostrada, mentre la stazione AB2

è situata a circa 30 m dalla carreggiata. Si osserva una tendenza, seppur lieve, alla riduzione delle concentrazioni medie nel corso del quinquennio 2012-2016, interrotta da un leggero incremento delle concentrazioni nel 2015.

In Figura 2 vengono invece riportati i *boxplot* relativi alle concentrazioni misurate nel quinquennio 2012-2016 da alcune stazioni poste in val d'Adige, a maggiore distanza dal tracciato dell'Autostrada del Brennero (stazioni di fondo). In questo caso emerge che il limite imposto dalla normativa viene rispettato in tutte le stazioni di riferimento. Anche in questo caso nel corso del quinquennio 2012-2016 si può notare una generale tendenza alla riduzione delle concentrazioni medie annue, interrotta solo nel 2015, che si conferma un anno critico dal punto di vista della qualità dell'aria. Il diverso posizionamento delle stazioni di fondo ha sicuramente influenza sulle concentrazioni misurate, in particolare presso la stazione della Piana Rotaliana, situata in contesto prettamente rurale. Le concentrazioni misurate presso questa stazione risultano infatti nettamente inferiori rispetto a quelle misurate nei restanti siti. Queste analisi confermano quindi che in val d'Adige le concentrazioni più elevate di NO₂ si riscontrano nei pressi dell'Autostrada del Brennero, che dunque può essere individuata come la maggior fonte per quanto riguarda questo inquinante. Va comunque ricordato che in val d'Adige esistono anche altre fonti che contribuiscono in maniera rilevante alle emissioni totali di ossidi di azoto, tra cui il traffico su viabilità ordinaria e all'interno della città e il riscaldamento domestico.

La riduzione delle emissioni di inquinanti emesse dal traffico autostradale può essere perseguita attraverso diverse politiche di lungo termine, che comportano ad esempio il ricambio del parco macchine circolante favorendo la transizione verso veicoli a minori emissioni o il trasferimento di parte del traffico su rotaia. Al contrario, una possibile politica a breve termine di riduzione delle emissioni è costituita dalla riduzione del limite di velocità massima consentita ai veicoli leggeri. Infatti le emissioni di ossidi di azoto da parte dei veicoli leggeri sono minime a velocità di circa 70-90 km/h ed aumentano sensibilmente alle velocità tipiche autostradali. Politiche di contenimento delle emissioni di inquinanti generati dal traffico basate sulla riduzione dei limiti di velocità

sono già state sperimentate con successo in molti paesi europei. Ad esempio nel febbraio 2014 ADEME, agenzia francese per l'ambiente e per la gestione dell'energia ha pubblicato uno studio su una serie di applicazioni di limitazione della velocità avvenute in vari paesi europei, prendendo in esame anche gli effetti di riduzione delle emissioni di ossidi di azoto e confermando che la riduzione della velocità sulle strade di grande percorrenza può dare effetti concreti sulle emissioni di questo inquinante e sulle relative concentrazioni nelle vicinanze dell'infrastruttura.

La riduzione dei limiti di velocità a fini ambientali, in particolare per contenere le emissioni di ossidi di azoto, è una delle sperimentazioni previste dal progetto *BrennerLEC*, finanziato dall'Unione Europea nell'ambito del programma "Life Ambiente". Partner del progetto *BrennerLEC* sono Autostrada del Brennero S.p.A. (*lead partner*), l'Agenzia provinciale per la protezione dell'ambiente della Provincia Autonoma di Trento, l'Agenzia provinciale per l'ambiente e la tutela del

clima della Provincia Autonoma di Bolzano, NOI Techpark, CISMA s.r.l. e l'Università di Trento. Questa misura di contenimento delle emissioni è stata testata su un tratto autostradale di circa 10 km posizionato tra i caselli di Egna/Ora e S. Michele/Mezzocorona. In particolare, in determinate situazioni, i limiti di velocità sono stati ridotti dai normali 130 km/h a 100 km/h. La valutazione dei benefici ambientali ottenuti grazie alla riduzione della velocità è stata effettuata analizzando i dati di due stazioni di qualità dell'aria installate a bordo autostrada specificatamente per il progetto. Una stazione (ML103) è stata posizionata in un tratto autostradale interessato dalle riduzioni di velocità a fini ambientali, mentre l'altra (ML107) è stata posta in un tratto senza riduzioni di velocità. L'analisi combinata delle misure di NO₂ effettuate da queste due stazioni ha quindi consentito di valutare gli effetti della riduzione della velocità dei veicoli leggeri sulle concentrazioni di questo inquinante a bordo autostrada.

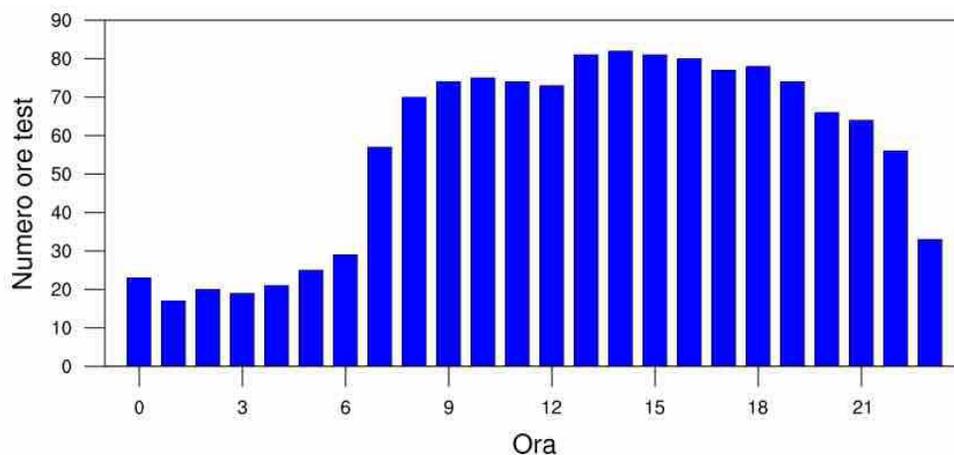


Figura 3: Numero di ore di test analizzate per il *dataset* esteso per quanto riguarda il biossido di azoto.

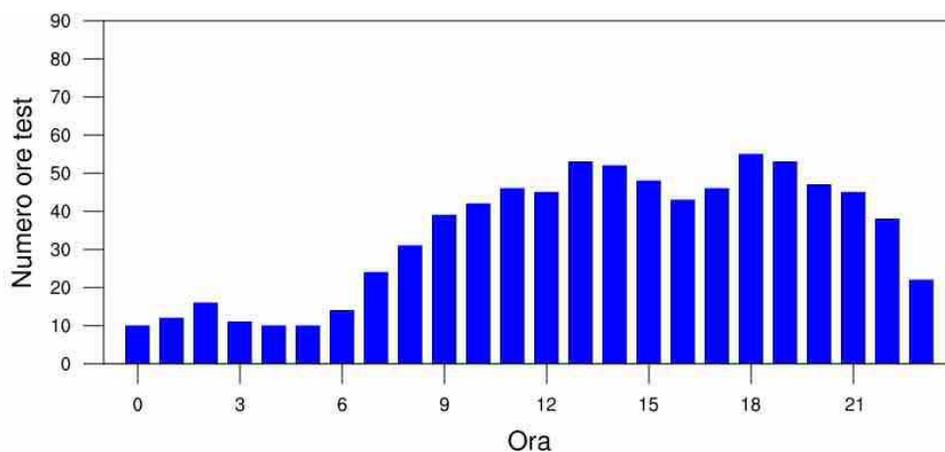


Figura 4: Numero di ore di test analizzate per il *dataset* ridotto per quanto riguarda il biossido di azoto.

Durante le sessioni di *test* è stata registrata una differenza media di velocità dei veicoli leggeri pari a 14 km/h tra il tratto con la riduzione del limite di velocità (velocità media 109 km/h) e il tratto con il limite di velocità inalterato (velocità media 123 km/h). La valutazione degli impatti ambientali di questa riduzione di velocità è stata dapprima effettuata analizzando le misure di qualità dell'aria registrate in tutte le ore di *test* con una riduzione di velocità di almeno 10 km/h tra le due stazioni di misura (dataset esteso). Il *dataset* esteso consta di circa 1470 ore e dalla Figura 3 si può notare come la maggior parte del campione a disposizione sia concentrato nelle ore diurne. Questa valutazione ha consentito di quantificare i benefici medi attesi a bordo autostrada dall'applicazione delle politiche di riduzione della velocità.

In seguito le stesse valutazioni sono state anche effettuate analizzando esclusivamente le ore di *test* considerate più favorevoli per monitorare i benefici della riduzione di velocità lungo l'autostrada (*dataset* ridotto). In particolare, il *dataset* ridotto è stato ottenuto applicando i seguenti ulteriori criteri: (i) vento proveniente dall'autostrada in direzione delle stazioni di qualità dell'aria, in modo da considerare nell'analisi solo i periodi in cui le stazioni si trovavano sottovento rispetto alle emissioni del traffico autostradale; (ii) quantità minima di veicoli in transito, pari a 20 veicoli ogni 10 minuti (risoluzione temporale dell'analisi), in modo da considerare esclusivamente i periodi temporali nei quali le politiche di riduzione della velocità hanno avuto un effetto concreto sulla riduzione delle emissioni. Il *subset* risultante è caratterizzato da circa 850 ore di *test*, che coprono l'arco della giornata come illustrato in Figura 4.

I risultati delle analisi riguardanti il *dataset* esteso sono riportati in Figura 5, che mette in evidenza la riduzione delle concentrazioni di biossido di azoto, valutate dal confronto tra le concentrazioni misurate presso la stazione ML107 e la stazione ML103. In media la riduzione è quantificata nell'ordine di 3.6 $\mu\text{g}/\text{m}^3$, pari a circa il 6% delle tipiche concentrazioni misurate a bordo autostrada. I dati riportati in Figura 5 mettono inoltre in evidenza come i benefici ambientali siano mediamente più significativi durante le ore diurne, mentre nella notte le riduzioni

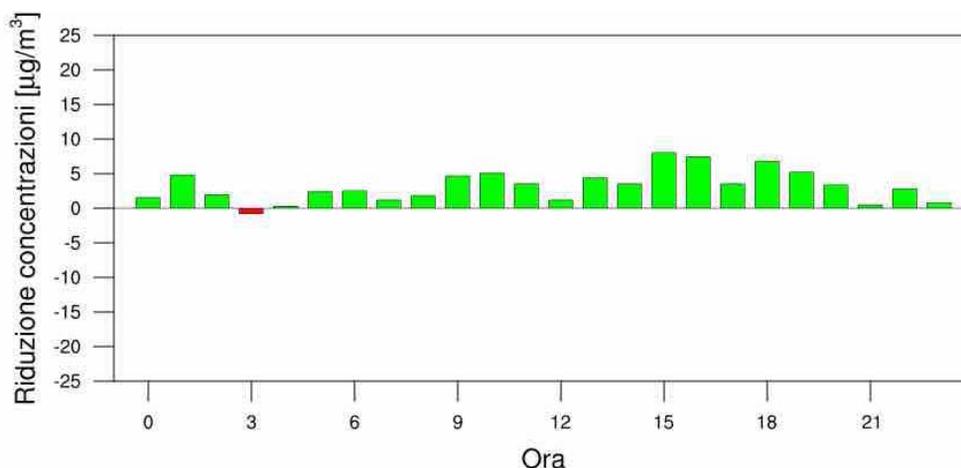


Figura 5: Effetto dell'applicazione dei test di riduzione della velocità sulle concentrazioni di NO2 considerando il dataset esteso. Valori positivi (verde) si riferiscono ad una riduzione delle concentrazioni di NO2 durante i periodi di test presso la stazione ML103 rispetto alla stazione ML107, mentre valori negativi (rosso) evidenziano un aumento delle concentrazioni di NO2 presso la stazione ML103 rispetto alla stazione ML107 durante i periodi di test.

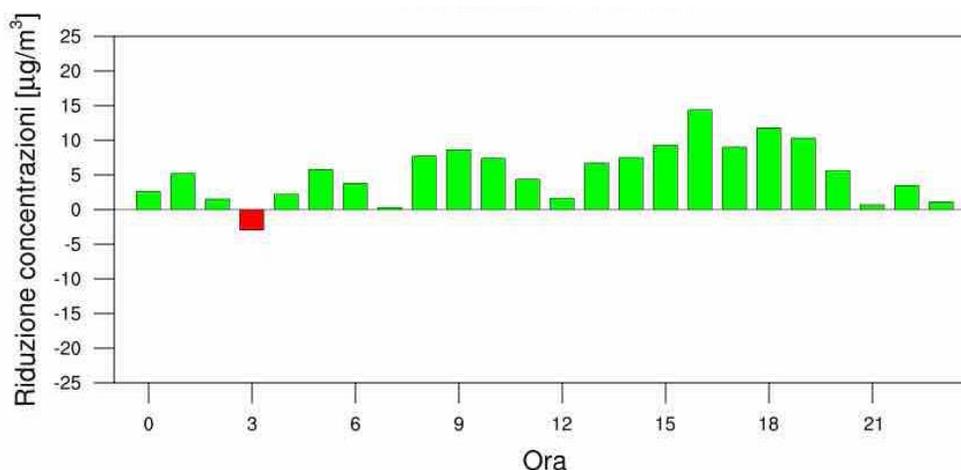


Figura 6: Effetto dell'applicazione dei test di riduzione della velocità sulle concentrazioni di NO2 considerando il dataset ridotto. Valori positivi (verde) si riferiscono ad una riduzione delle concentrazioni di NO2 durante i periodi di test presso la stazione ML103 rispetto alla stazione ML107, mentre valori negativi (rosso) evidenziano un aumento delle concentrazioni di NO2 presso la stazione ML103 rispetto alla stazione ML107 durante i periodi di test.

ni delle concentrazioni tendono ad essere poco significative.

Le stesse analisi effettuate sul *dataset* ridotto mettono in luce, come aspettato, benefici più elevati rispetto a quelli riscontrati sul *dataset* esteso. In questo caso si riscontrano riduzioni medie delle concentrazioni di 5.9 $\mu\text{g}/\text{m}^3$, pari a circa il 10% delle tipiche concentrazioni misurate a bordo autostrada. La Figura 6 mostra una distribuzione nell'arco della giornata dei benefici ottenuti dall'applicazione dei limiti di velocità ridotti simile a quella trovata per il *dataset* esteso. Anche in questo caso effetti poco significativi si riscontrano durante le ore notturne.

I risultati del progetto BrennerLEC dimostrano quindi che la riduzione della velocità dei veicoli leggeri può portare a significanti

riduzioni delle concentrazioni di biossido di azoto a bordo autostrada e può dunque essere considerata come una possibile politica per ridurre l'impatto ambientale di importanti arterie stradali. Tale azione non deve sostituirsi a politiche di più lungo termine che mirino ad una graduale diminuzione delle emissioni da parte del parco macchine circolante, ma può essere attuata in maniera complementare per mitigare nel breve periodo l'impatto ambientale del traffico.

* Ringraziamenti: Si ringrazia il gruppo di lavoro del progetto BrennerLEC che ha contribuito alle sperimentazioni e ai risultati presentati nel presente lavoro.

L'autostrada

Carlo Costa

Per me l'A22 e i suoi 314 km sono come una grande città lineare in cui "vivono" ogni giorno circa 100.000 persone. Una città che parte dal Passo del Brennero, a 1.375 metri sul livello del mare e arriva nell'area padana. Una città che attraversa 5 regioni e 6 province e che conta oltre 1.000 dipendenti. Una città in cui transitano circa 43.000 veicoli al giorno. Una città per la quale cerchiamo quotidianamente di garantire i migliori livelli di sicurezza e di mobilità, nonostante siano mutate e non di poco le condizioni di traffico rispetto al passato. A tal proposito bisogna tenere conto che all'apertura dell'A22, nel 1974, transitavano circa 11.000 veicoli al giorno, dei quali 8.000 pesanti e circa 3.000 leggeri. I flussi di traffico nel 2018, che è stato l'anno di maggior traffico della storia di Autobrennero, hanno registrato 44.000 veicoli al giorno, dei quali 13.000 pesanti e 31.000 leggeri. La soddisfazione più grande è sicuramente quella di aver chiuso il bilancio dell'anno col tasso di incidenti e il numero di decessi sull'autostrada del Brennero più basso di sempre. Si tratta del miglior risultato a livello italiano e questo dà il senso di una vocazione anche rispetto alla sicurezza che da sempre cerchiamo di portare avanti e migliorare costantemente.

L'asse del Brennero soffre però di uno squilibrio modale, ovvero di una negativa ripartizione in termini percentuali del trasporto merce tra gomma e rotaia. Dal valico del Brennero passano 35 milioni di tonnellate su strada e quasi 14 milioni di tonnellate su ferrovia con un rapporto di 72 a 28. È il primo valico alpino per quantità di merci che vengono trasferite e quello in assoluto che ha il rapporto di distribuzione modale peggiore. Questo spiega tra le altre cose l'impegno di Autostrada del Brennero SpA anche sul fronte dell'intermodalità, nonostante in apparenza possa sembrare un improprio sforzo per crearsi concorrenza in casa propria. Difficilmente infatti un gestore autostradale immaginerebbe di investire sullo spostamento del trasporto merci da gomma su rotaia, perché questo significherebbe una perdita di fatturato. In A22, però, la situazione è di saturazione assoluta e non va dimenticato l'impatto ambientale che un'arteria come la nostra

provoca sul corridoio territoriale in cui è inserita. I territori che vengono attraversati dall'asse fanno fatica a percepire i benefici rispetto all'indotto economico e alla libertà di movimento, mentre rilevano con facilità le problematiche legate all'inquinamento acustico e atmosferico. Autobrennero ha quindi voluto mettere in campo per prima una strategia di attenzione rispetto allo sviluppo di un'infrastruttura in grado di favorire un sistema di mobilità sostenibile che passa anche dall'intermodalità nel trasporto merci. Tutto questo attraverso scelte concrete, come dimostra il fondo di più di 700 milioni di euro accantonati, immaginato proprio a sostegno dei costi da sostenere per la realizzazione del tunnel del Brennero e le relative tratte di accesso.

Più in generale, l'obiettivo è quello di andare verso un piano della mobilità a emissioni zero e di farlo non solo attraverso l'adozione di scelte economiche e infrastrutturali ma anche cercando di creare a livello culturale un maggiore sensibilità rispetto alla mobilità sostenibile. Quando abbiamo realizzato la barriera fonoassorbente fotovoltaica di Isera, più di 1 km di barriera antirumore, che genera ormai da oltre 10 anni energia elettrica attraverso i pannelli fotovoltaici che la ricoprono, non è stato soltanto un investimento sulla mobilità sostenibile, ma è stato anche un grande investimento d'immagine rivolto a tutti coloro che ogni giorno passano e vedono questo tipo di infrastruttura.

Il piano della mobilità di Autobrennero poggia su quattro cardini.

Il primo riguarda la mobilità elettrica, con un'infrastrutturazione pensata per rispondere alle esigenze di chi si muove anche per tratti lunghi e può trovare nell'A22 un'arteria in grado di favorire gli spostamenti di veicoli ad alimentazione elettrica. Ad oggi sono operative 6 stazioni di ricarica dove è possibile fare rifornimento. Per ora abbiamo scelto di rendere le ricariche gratuite, perché siamo convinti che non esiste leva migliore per modificare le abitudini delle persone, anche rispetto all'attenzione all'ambiente, di quella economica. I dati sono incoraggianti. Tra il 2016 e il 2018 sono state effettuate 8.000 ricariche per un totale di 91.000 kw/h di energia distribuita. Entro il 2025 vogliamo portare il numero di stazione per la ricarica a 16 con una stima di 20 ricariche giornaliere. Il tutto con un sistema modulare in grado di far fron-

te alle esigenze di ricarica dei veicoli di oggi ma anche a quelle delle future vetture, con una possibilità di estendere la potenza fino a 350 kw.

Il secondo cardine del piano mobilità riguarda l'idrogeno. In questo senso, molti anni fa, abbiamo immaginato di realizzare quello che sembrava un sogno irrealizzabile, cioè la creazione di una centrale per la produzione, lo stoccaggio e la distribuzione di idrogeno prodotto da energia rinnovabile. Un'operazione virtuosa, a zero emissioni, che oggi è una realtà a Bolzano e grazie alla quale ogni giorno girano autobus e macchine alimentati a idrogeno. Parliamo di una produzione giornaliera di 180 m³/h, che tradotta significa la possibilità di alimentare 15 autobus al giorno con percorrenze di 200-250 km, oppure 708 vetture per un risparmio annuo di circa 525.000 litri di benzina. In futuro vogliamo potenziare la rete di distribuzione, aggiungendo lungo l'asse ulteriori 4 stazioni: al Passo del Brennero, a Rovereto sud, all'innesto con la A4 a Verona e a Campogalliano.

Il terzo cardine del piano di Autostrada del Brennero è il metano. Ad oggi sono già state aperti 5 punti di distribuzione, ma fra il 2019 e il 2020 sono previste altre sette stazioni di ricarica più una nel 2021.

Quarto ma non ultimo il GNL, il gas naturale liquido, il tipo di carburante liquefatto che consente di avere un'autonomia di percorrenza tra i 700 e gli 800 km con emissioni estremamente ridotte, anche rispetto al migliore euro 6 a gasolio. Anche su questo fronte abbiamo di recente cominciato ad investire, nonostante a molti potesse sembrare un obiettivo irraggiungibile. Siamo stati i primi presso l'autoporto Sadobre, a Vipiteno, a realizzare attraverso una società partecipata un punto per la distribuzione del gas naturale liquido per mezzi pesanti, che può essere anche gas naturale compresso, a seconda della temperatura a cui viene stoccato e viene rifornito. In futuro sono previsti anche altri due punti di distribuzione GNL/GNC nelle due aree di servizio Po. Questo impegno, sul fronte del trasporto dei mezzi pesanti, porta a un grandissimo beneficio ambientale poiché permette di ridurre fortemente le emissioni di biossido di carbonio e di biossido di azoto oltre a permettere di avere minori consumi senza la necessità di un allacciamento al gasdotto.

L'intero piano della mobilità di Autobrennero prevede investimenti per circa 20 milioni di euro. Personalmente ritengo che nessuno dei cardini sopra citati sia l'unica vera chiave del successo ma che al contrario tutti vadano fatti coesistere e sostenuti in un'ottica di sistema. Quello che è certo è che gli idrocarburi sono verso la fine vita, rispetto alle disponibilità e al fabbisogno energetico che le nostre Società impongono, tenendo inoltre conto che già oggi il settore della mobilità assorbe circa un terzo delle complessive richieste energetiche a livello mondiale con una tendenza all'aumento.

L'altra frontiera rispetto al futuro sviluppo della mobilità autostradale e non solo riguarda la guida autonoma. Stiamo infatti facendo la nostra parte nello studio e nell'infrastrutturazione di un asse autostradale che sia molto più simile a una ferrovia che non a una strada. Oggi 45.000 veicoli significano anche 45.000 guidatori, che possono essere in ottime condizioni, giovani, anziani, con difficoltà, concentrati o soggetti a diversi tipi di distrazione, con un fattore di rischio rilevante soprattutto rispetto alla sicurezza. A tal proposito la nostra Società sta partecipando ad una serie di progetti europei che ci consentono di innovare, migliorando in termini di prestazione sul fronte ambientale e tecnologico. Oggi le macchine sono pronte alla guida autonoma, ormai vengono fornite con applicazioni di guida e di controllo della sicurezza anche su modelli a basso costo. È l'infrastruttura che non è pronta e dimostra un *deficit* nella capacità nel far dialogare il gestore della strada con l'automobilista e gli automobilisti fra loro. I mezzi di comunicazione attuali non sono molto diversi da quelli di 30 anni fa: la segnaletica stradale, la radio e nei migliori dei casi i pannelli a messaggio variabile. Non è questo il futuro. Il futuro passa attraverso una rete interconnessa alla quale stiamo lavorando attraverso più progetti europei, tra cui uno dedicato all'ottimizzazione dell'uso della rete 5G, che permette tempi di latenza bassissimi e consente di dare le informazioni e scambiarle in modo cooperativo e soprattutto molto velocemente. Lo stiamo facendo dentro un corridoio digitale di 600 km, che interessa la Germania, l'Austria e l'Italia e che sarà propedeutico alla guida autonoma del futuro. Lo stiamo facendo anche attraverso l'implementazione di sistemi di guida cooperativa intelligente che

permettano per esempio a più mezzi pesanti equi-distanziati tra loro di percorrere l'autostrada con un solo autista di testa impegnato nella guida, oppure di far avere agli automobilisti maggiori informazioni e in modo più tempestivo rispetto a eventi turbativi lungo l'asse autostradale.

Sono tutte sperimentazione che ci porteranno a breve a concepire la guida in maniera molto diversa rispetto ad oggi. Probabilmente in futuro non avremo più una macchina di proprietà, faremo una telefonata al mattino e un mezzo verrà, da solo, sotto casa nostra, recupererà più persone lungo il tragitto e saprà dove trovare parcheggi liberi.

La digitalizzazione porterà sicuramente nel giro di 10 anni a implementare anche la sicurezza stradale e l'idea di arrivare a zero morti è un'idea possibile con veicoli che hanno caratteristiche di questo tipo. Sono queste le reali motivazioni che ci portano ogni giorno a implementare i nostri livelli di qualità sul fronte della sostenibilità, della sicurezza e dell'innovazione.

Merci e logistica: L'Interporto Quadrante Europa

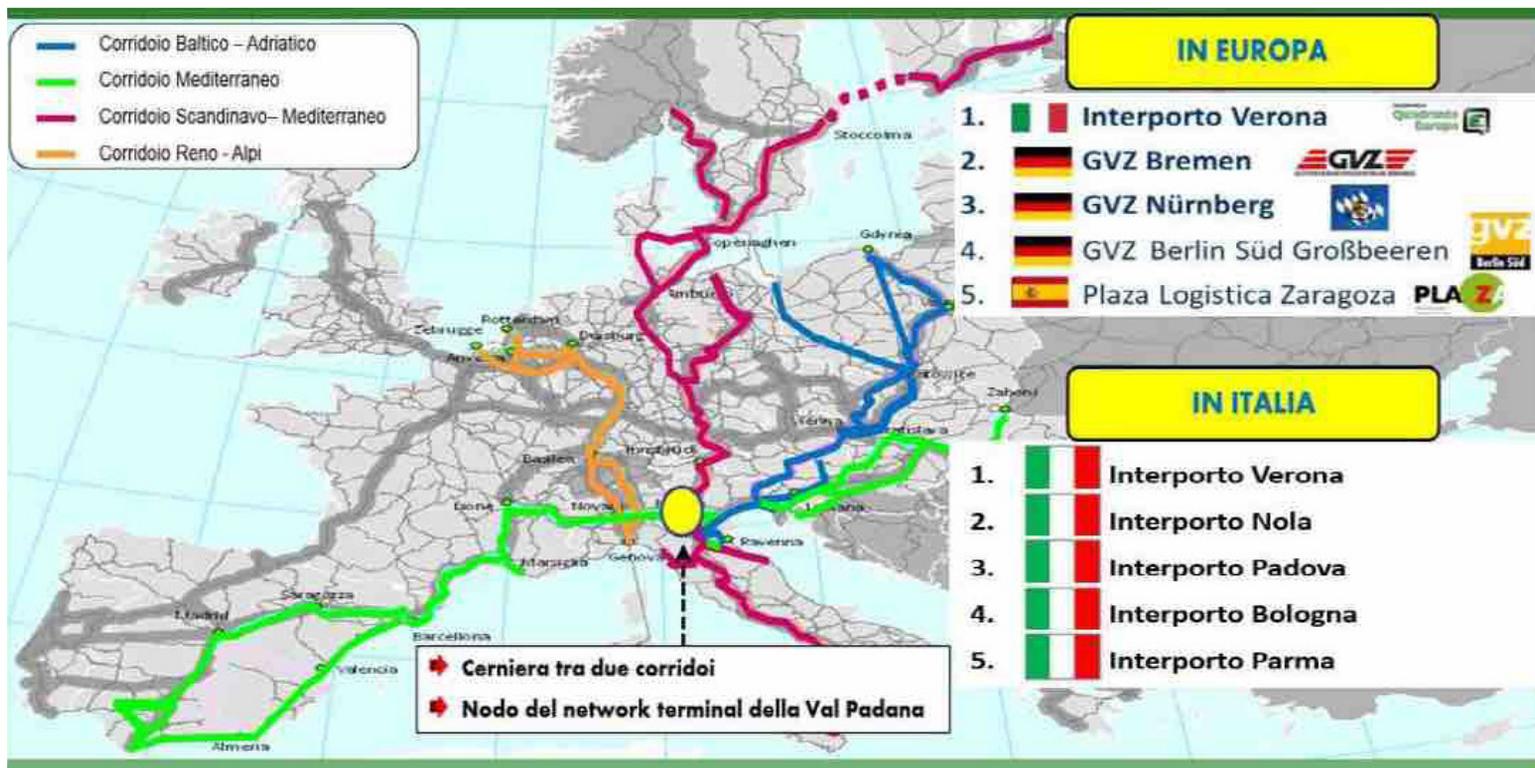
Nicola Boaretti

Cos'è un interporto? Secondo il quadro normativo nazionale (Legge 240/90), "si definisce interporto un complesso organico di infrastrutture e servizi integrati gestito da un soggetto imprenditoriale che opera al fine di favorire la mobilità delle merci tra le diverse modalità di trasporto, con l'obiettivo di accrescere l'intermodalità e l'efficienza dei flussi logistici".

Che l'Italia abbia una rete di interporti efficiente è un dato di fatto, come lo è l'impegno di Rete Ferroviaria Italiana a collegarli meglio, con più binari e sagome delle gallerie più adatte ai carichi d'oggi. Per alcuni interporti dell'Italia centro-settentrionale la funzione di centri di aggregazione e intermodalità sarà presto potenziata dalle prossime aperture dei trafori alpini, che saranno la vera sfida con la concorrenza dei porti del Nord Europa. Per altri, quelli alle spalle dei grandi porti, si svilupperà (o si sta già sviluppando) il ruolo di retroporti.

Sin dalla sua costituzione nel 1948 il Consorzio ZAI si preoccupa di favorire lo sviluppo dell'economia veronese: come ente istituzionale a base territoriale ha compiti di pianificazione urbanistica e di propulsione allo sviluppo globale del territorio e dell'economia. Un'attento studio della logistica è alla base dei progetti realizzati dal Consorzio a favore delle industrie scaligere che hanno potuto così sfruttare al meglio le vie ferroviarie, stradali, aeree e fluviali. Alla giurisdizione del Consorzio sono state riservate quattro aree del comprensorio veronese: la zona industriale denominata Zai Storica, l'altra zona industriale Zai Due-Bassona, l'area del Quadrante Europa, l'area dell'Innovazione-Marangona. Nel complesso si tratta di un vero e proprio sistema infrastrutturale di 10 milioni di metri quadrati che costituisce un punto di forza economico naturale per la presenza di 1.000 aziende e 40.000 addetti.

L'Interporto Quadrante Europa di Verona è posto all'incrocio delle autostrade del Brennero (direttrice nord-sud) e Serenissima (direttrice ovest-est), nonché all'incrocio delle corrispondenti linee ferroviarie, l'Interporto Quadrante Europa si estende su una super-



Il primo interporto d'Europa

ficie di 2.500.000 mq, con espansione prevista fino a 4,2 milioni di metri quadrati. Tale localizzazione fornisce un vantaggio di rilevanza strategico-geografica idonea a dirigere i flussi di merce verso Verona. L'interporto assume maggiore importanza se si considera che intercetta i corridoi TEN-T Mediterraneo e Scandinavo-Mediterraneo. Primo in Italia per volumi di traffico combinato, è stato riconosciuto come il miglior interporto a livello europeo da una speciale classifica dell'Associazione Tedesca degli Interporti (GVZ). Esso rappresenta un punto di incontro ideale per il trasporto merci stradale, ferroviario ed aereo, nazionale ed internazionale; in particolare vi sono trattati i traffici merci internazionali provenienti o diretti al centro-nord Europa attraverso il Brennero, i traffici da e per la Francia e la Spagna e per i Paesi dell'Est europeo.

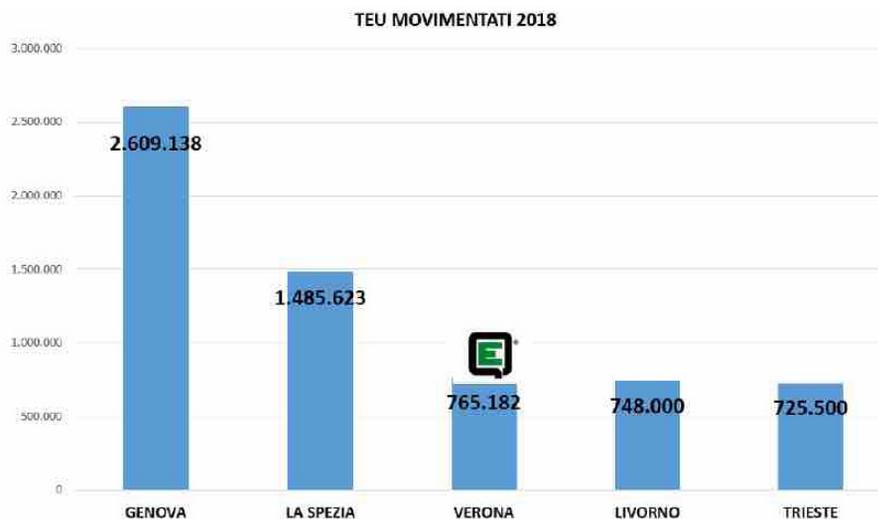
Ogni anno transitano nell' Interporto oltre 8 milioni di tonnellate di merci su ferrovia e 20 milioni di tonnellate su gomma. L'Interporto Quadrante Europa di Verona attesta nel 2018 un numero di treni movimentati pari a 156 coppie settimanali. Numeri record e di primato europeo. I principali collegamenti intermodali internazionali sono da e per la Germania con una quota di traffico che raggiunge il 72%. L'asse del Brennero è pertanto il corridoio fondamentale per il Quadrante Europa dove il mercato lungo la direttrice

Nord Sud è prevalente. Di fatto il secondo mercato di riferimento è l'Italia ma pur sempre in ottica di far confluire le merci verso Verona.

Dal rapporto annuale 2018, elaborato dal centro studi e ricerca Zailog convertendo le UTI in TEU tramite il tasso di conversione pari a 1,8, l'Interporto Quadrante Europa di Verona è per volumi di traffici movimentati il terzo porto italiano, dopo Genova e La Spezia, escludendo dal conteggio il traffico di *transhpmnt*. Esso infatti ha gestito oltre 765 mila unità di carico nel 2018 e pertanto in questa speciale classifica dimostra come

il ruolo del Quadrante Europa sia strategico nel sistema logistico italiano.

Il raffronto con i porti è significativo poiché *in primis* nonostante le ampie divergenze dal punto di vista infrastrutturale con i porti, l'Interporto si attesta con numeri di rilievo. In secondo luogo, perché la movimentazione ferro-gomma rispetto al trasbordo marittimo stradale/ferroviario è evidentemente più complicata e generare in rapporto traffici minori. Il paragone è presto fatto: le navi portacontainer attualmente nel mare Mediterraneo possono arrivare sui 16.000 TEU rispetto a un treno merci che carica al massimo 58 TEU.



Il raffronto con i porti italiani. Elaborazioni Zailog da Siti Autorità di Sistema Portuali.

Costi esterni marginali:

- Costi esterni per “incidenti” o incidentalità
- Costi esterni per inquinamento acustico
- Costi esterni per inquinamento atmosferico
- Costi esterni da modificazioni del clima “cambio climatico”
- Costi per infrastruttura
- Costi esterni da congestione

Ipotesi : tratta media di km 850 percorsa dai treni lungo l’asse nord-sud e considerando il complessivo dato di merce 2018 via ferrovia pari a 7.918.560 tons – *Software messo a disposizione da EcoTRANSIT*)

Quadrante Europa riduzione dei costi esterni marginali. Fonte: Quadrante Servizi.

Il sistema interportuale veronese, essendo infrastruttura di natura prettamente intermodale, è lo strumento strategico per incrementare la mobilità sostenibile del futuro garantendo il trasbordo ferro-gomma. Di fatto, la mobilità delle merci è causa di differenti tipologie di costi che ricadono sui diversi attori coinvolti: Amministrazioni Pubbliche, aziende di trasporto, utenti e collettività. Da questo punto di vista, i costi del sistema dei trasporti possono essere suddivisi in tre tipologie principali:

- costi di produzione del servizio;

- costi di uso del servizio;
- costi esterni marginali.

I costi esterni marginali sono prodotti dall’esercizio e dall’uso dei sistemi di trasporto, ricadendo sulla collettività nel suo complesso, incluso anche chi non utilizza tali sistemi.

Attraverso un’analisi dell’infrastruttura veronese si rilevano le tipicità e le caratteristiche che le permettono di abbattere in misura significativa le “esternalità”.

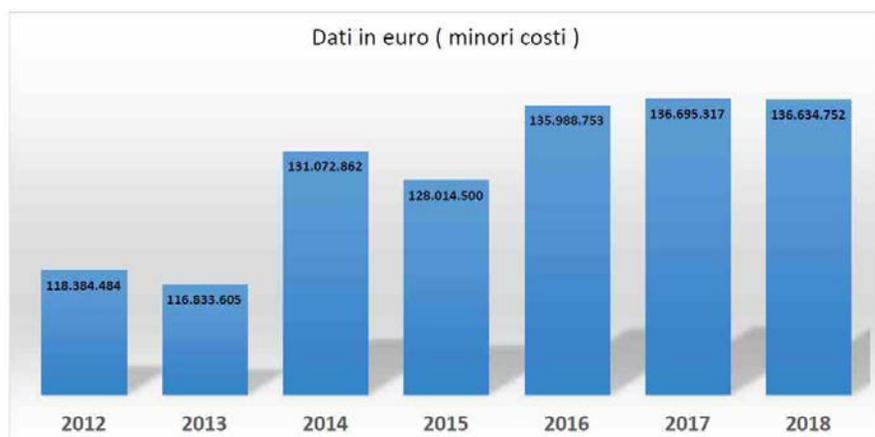
Il concetto di esternalità occupa un ruolo centrale sia nella teoria microeconomica classica che in numerosi progetti di analisi

e studio condotti negli anni da varie commissioni nazionali ed internazionali. In economia una esternalità si manifesta quando l’attività di produzione o di consumo di un soggetto influenza, negativamente o positivamente, il benessere di un altro soggetto, senza che quest’ultimo riceva una compensazione (nel caso di impatto negativo) o paghi un prezzo (nel caso di impatto positivo) pari al costo o al beneficio sopportato/ricevuto. Gli effetti di un’attività non si manifestano nella sola sfera giuridico-patrimoniale di chi la pone in essere, ma incidono anche sulla situazione di altri operatori, con la conseguenza di offuscare la percezione dei costi sociali connessi al compimento della stessa. Nella classificazione tradizionale le principali esternalità prodotte dal sistema di trasporto si suddividono in diverse tipologie, come è possibile osservare nella figura a lato.

Facile valutare come tutti i costi esterni marginali, in precedenza individuati e classificati, prodotti dai sistemi di trasporto abbiano un impatto notevole sull’assetto economico e sociale di tutti i paesi europei. Da una loro attenta valutazione non possono prescindere le politiche di investimento e di sviluppo dei sistemi di trasporto.

Appare pertanto utile un’attenta valutazione dei costi esterni marginali in fase di definizione degli investimenti che sono effettuati a diversi livelli territoriali nel settore dei trasporti; le scelte di politica dei trasporti dovrebbero essere rivolte sempre più a limitare al minimo le esternalità prodotte.

Utilizzando dei semplici modellini di calcolo, certificati e validati nel corso degli anni da numerosi progetti europei, è possibile giungere alla misura dei costi risparmiati, che non ricadono quindi sulla collettività, confrontando le varie modalità di trasporto. La tabella identifica degli indici diversi per modalità di trasporto e per tipologia di costo marginale, utile alla misura del costo risparmiato (confronto modale). Dal punto di vista della sostenibilità ambientale, grazie all’elevato livello di traffico ferroviario, l’interporto di Verona contribuisce inoltre ad evitare che una serie di costi esterni possa ricadere sulla comunità. A titolo di esempio, li abbiamo stimati per il 2018, in circa 136.000.000 Euro derivanti dallo spostamento del traffico merci dalla gomma alla ferrovia. Se pensiamo al quinquennio 2014-2018 tale valore ammonta a circa 670 milioni di euro.



Quadrante Europa riduzione dei costi esterni marginali. Quasi 900 milioni di euro di costi esterni marginali non sono ricaduti sulla collettività negli ultimi 7 anni (calcolo affettuato su una tratta di 850 km).

Alla luce di tutte le considerazioni sopra esposte, Verona è senza dubbio pronta a giocare un ruolo da leader tra i terminal intermodali europei in pieno accordo con la Commissione Europea, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e le istituzioni regionali e locali. Ovviamente ci auspichiamo che i progetti di sviluppo del terminal che abbiamo in cantiere siano solo un punto di partenza di una nuova era di visione allargata delle infrastrutture dedicate al trasporto delle merci, in una regione come la nostra che, nonostante il rallentamento del commercio mondiale, ha visto le proprie esportazioni raggiungere nel 2018 il loro massimo storico. Nel 2018 le esportazioni venete sono state infatti pari a 63,3 miliardi di euro e hanno registrato un tasso di crescita del +2,8%. La strategia del Quadrante Europa infatti è quella che un interporto non può ragionare come infrastruttura a sé stante ma insieme al sistema dei trasporti locale e nazionale, ai porti, e alla rete ferroviaria: la sinergia e l'integrazione tra porti ed interporti può essere elemento di sviluppo futuro per tutti, portando i porti italiani a servire mercati sino ad oggi mai approcciati ed inserendo gli interporti in catene logistico-intermodali globali che sino ad oggi non li avevano minimamente coinvolti, il tutto via ferrovia, in un'ottica di sempre maggiore sostenibilità del trasporto.

La ferrovia

Ezio Facchin

Ritengo che nei Convegni o nelle dichiarazioni pubbliche, la tesi del naturale trasferimento del traffico merci dalla strada alla rotaia all'atto dell'apertura del BBT, sia esposta in modo troppo semplicistico, quasi a voler rinviare ad un evento straordinario un problema che viviamo tutti i giorni e che avremo anche dopo quell'evento.

Non si tratta di essere pregiudizialmente a favore o contro una modalità di trasporto, né siamo di fronte ad un confronto radicalizzato tipo NO TAV/SI TAV, - per loro sfortuna, interessa aree dove l'agone politico predomina sul buon senso - ma non possiamo nemmeno pensare che il riordino del trasporto sul corridoio del Brennero possa avvenire sulla base della attivazione, in tempi e modi tutti da stabilire, delle varie infrastrutture previste dalla *Brenner Corridor Platform*, istituita già dal 2007! Senza un progetto complessivo del trasporto delle persone e delle merci corriamo il rischio di non poter raccogliere i risultati di un eccezionale impegno organizzativo e finanziario. Di tutto ciò dobbiamo averne consapevolezza ben conoscendo quali possano essere gli effetti indotti sul territorio dalla presenza effettiva di importanti infrastrutture componenti il sistema ferroviario. Gli effetti del sistema AV/AC sono ormai evidenti: gli spazi della penisola sono stati completamente ridisegnati dalle isocrone della T ferroviaria, una T non ancora completata e alla quale mancano le appendici di attraversamento delle Alpi.

Il 12 giugno dello scorso anno è stata sotto-

scritta a Bolzano la Dichiarazione di Intenti relativa all'implementazione di misure accompagnatorie e infrastrutturali che contribuiscano alla realizzazione del corridoio Scandinavo-Mediterraneo della rete centrale TEN-T.

Nel preambolo alla Dichiarazione, il Coordinatore del Corridoio Mr. Pat Cox sottolineava che:

- non si tratta di un documento legale e vincolante;
- è opportuno che i diversi livelli politici e gestionali si impegnino ad esplorare le prospettive comuni e a concordare le priorità;
- è necessaria un'azione comune per risolvere i problemi chiave, in particolare l'adozione del sistema ERMTS.

In generale, ribadiva l'esigenza di avere un concetto condiviso della politica dei trasporti sul corridoio, in modo da poter utilizzare al meglio le risorse disponibili - necessarie per l'attuazione delle 45 misure previste nella BCP - e ottenere di buoni risultati in termini operativi.

Non sembra che l'intesa abbia registrato significativi passi avanti.

Penso anzi che allo stato attuale l'argomento non risulti particolarmente interessante per nessun *stakeholder*. Eppure stiamo registrando dei fatti che richiederebbero una analisi complessiva della situazione, con eventuali aggiornamenti delle previsioni e dei progetti. Faccio riferimento allo sviluppo esponenziale dell'*e-commerce*, ovvero al crescente successo del *bus Inter city*, nazionali e internazionali, al possibile ingresso del treno *low cost* così come avvenuto per l'aereo, come pure il previsto e repentino sviluppo della guida

GEMEINSAME ABSICHTSERKLÄRUNG

über die Umsetzung gemeinsamer verkehrspolitischer und infrastruktureller Maßnahmen, zur Realisierung des TEN-V Kernnetzkorridors Skandinavien-Mittelmeer

DICHIARAZIONE DI INTENTI

relativa all'implementazione di misure accompagnatorie e infrastrutturali che contribuiscano alla realizzazione del corridoio Scandinavo-Mediterraneo della rete centrale TEN-T



Preamble

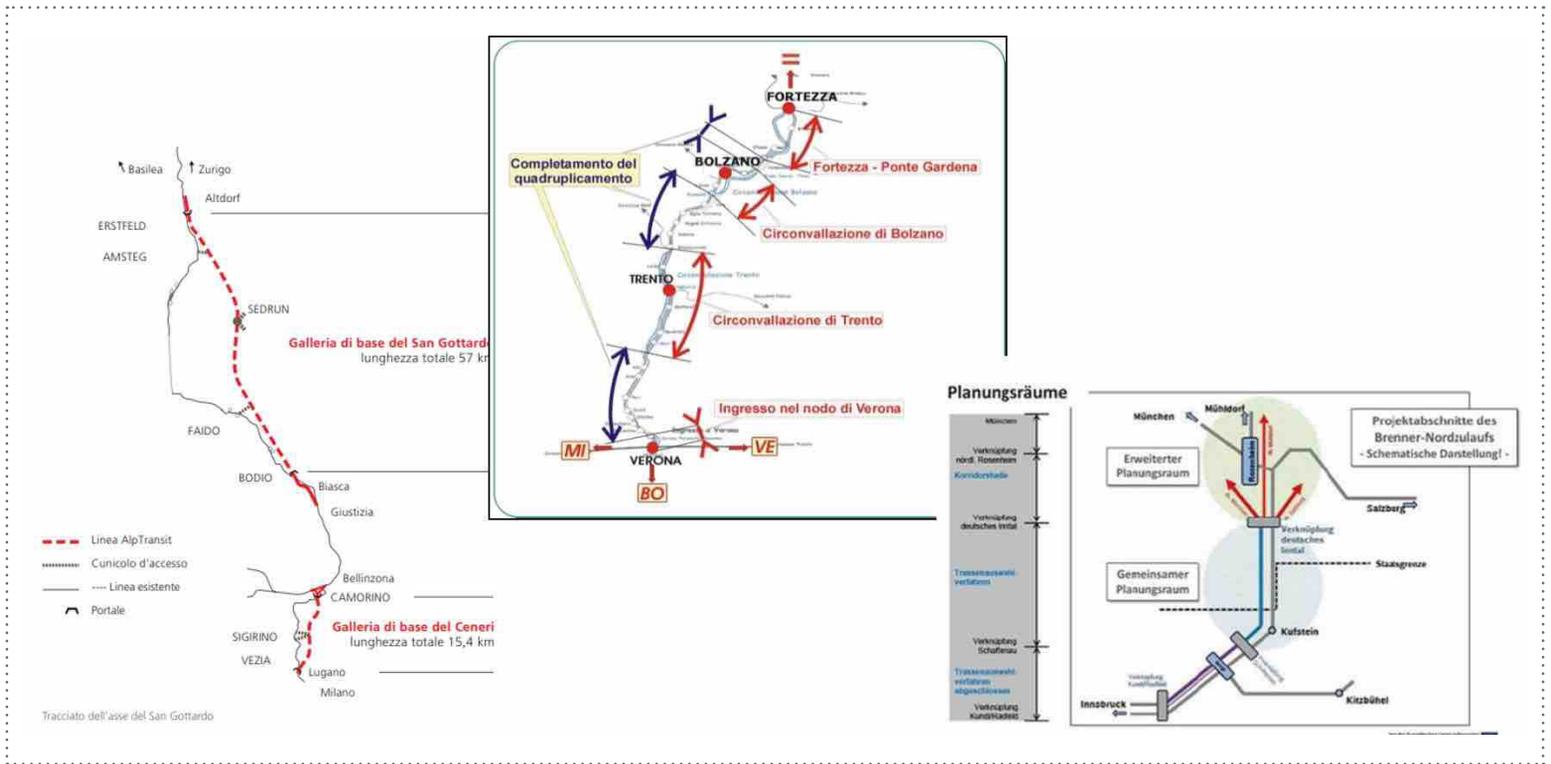
This Memorandum of Understanding is a review and update of the version adopted in Rome on 18 May 2009. With the passage of time some former priorities already have been realised while new challenges and issues present themselves for the future. This memorandum is not a legal document, nor is it intended that it should be legally binding. Rather, it invites the relevant multi-level governance and operational stakeholders to reflect on and explore common perspectives and priorities.

It aims to develop a shared understanding of the key issues that lie ahead, including the implementation of ERTMS, and to validate their exploration and development by the Brenner Corridor Platform and its working groups.

In large part this will consist of a process of conceptualisation of policy scenarios to assist in the optimisation of the new corridor logistical resources when they become operational.

All such options will need to be consistent with EU law and jurisprudence, will be forwarded for consideration by the relevant national and regional authorities and will fully respect the principle of subsidiarity.

signed
Pat Cox
European Coordinator for the Scandinavian-Mediterranean Core Network Corridor



automatica dei veicoli su strada.

Tutto ciò comporta di mettere in discussione la pianificazione finora sviluppata per la realizzazione delle infrastrutture di trasporto. Il rischio però è che si possano liquidare progetti complessi, che occupano le nostre discussioni da decenni, con un semplice SI o NO, acquisito con metodi creativi.

Dobbiamo invece riaffermare il valore della pianificazione delle infrastrutture quale risultato di un *concept* che non può cangiare di anno in anno o di amministrazione in amministrazione. È il *concept* che ci permette di valutare ed aggiornare le scelte infrastrutturali. Ed è sempre il *concept* che ci mette nelle condizioni oggi di confermare la bontà di alcune scelte che sono state fatte sul Corridoio del Brennero.

Se invece i progetti fossero stati sviluppati semplicemente rincorrendo la domanda o le esigenze contingenti, a fronte dei repentini cambiamenti dei comportamenti sociali, saremmo costretti a rivederli puntualmente con un'attività defatigante e dispersiva e con risultati insoddisfacenti.

Osserviamo invece che le più importanti scelte che hanno caratterizzato i progetti del Corridoio del Brennero si basano su concetti che difficilmente possono cambiare nel tempo, quali:

- organizzare la mobilità per favorire lo sviluppo un efficace trasporto pubblico;
- progettare infrastrutture che permettano la riduzione dell'impatto ambientale (aria, rumore, vibrazioni) sui terreni interessati;

- adottare soluzioni in grado di ridurre i costi energetici del trasporto, ovvero realizzare una ferrovia di pianura attraverso le Alpi (oltre 570m di dislivello recuperati);
- attuare processi di rigenerazione urbana attraverso la revisione delle funzioni ferroviarie e la progettazione dei centri della mobilità.

Concetti che infine dovranno concorrere ad un risultato fondamentale previsto dal Pacchetto Clima – Energia 20 20 20 – Aggiornamento 2030: 32% rinnovabili.

Ma quali sono le scelte sul corridoio del Brennero che, di fronte ai repentini cambiamenti, sono in grado di riaffermare la loro valenza? Si riferisce per il solo tratto italiano, da Verona a Brennero.

PIANO D'AZIONE EUROPEO



Entro l'anno
2020

*Business As Usual (Status Quo)



Dobbiamo prendere atto che nelle due Province Autonome, in particolare la Provincia di Bolzano, sono state attuate delle politiche di trasporto locale su ferro che nell'arco di 10 anni hanno permesso di raddoppiare, e in alcuni casi triplicare la frequentazione. L'offerta si basa comunque sulla performance della linea di riferimento, da Ala a Fortezza, dove sono previsti interventi rilevanti al fine di rendere compatibile il servizio del TPL con il previsto incremento del servizio Merci all'apertura del BBT.

Qualche preoccupazione va rappresentata in ordine alle priorità di utilizzazione della linea del Brennero tra TPL e traffico merci, anche con riferimento alle previsioni dell'Accordo Quadro 2015 tra Provincia Autonoma

di Bolzano e RFI, dove le frequenze del TPL potrebbero interferire con la necessità di un'offerta merci potenziata.

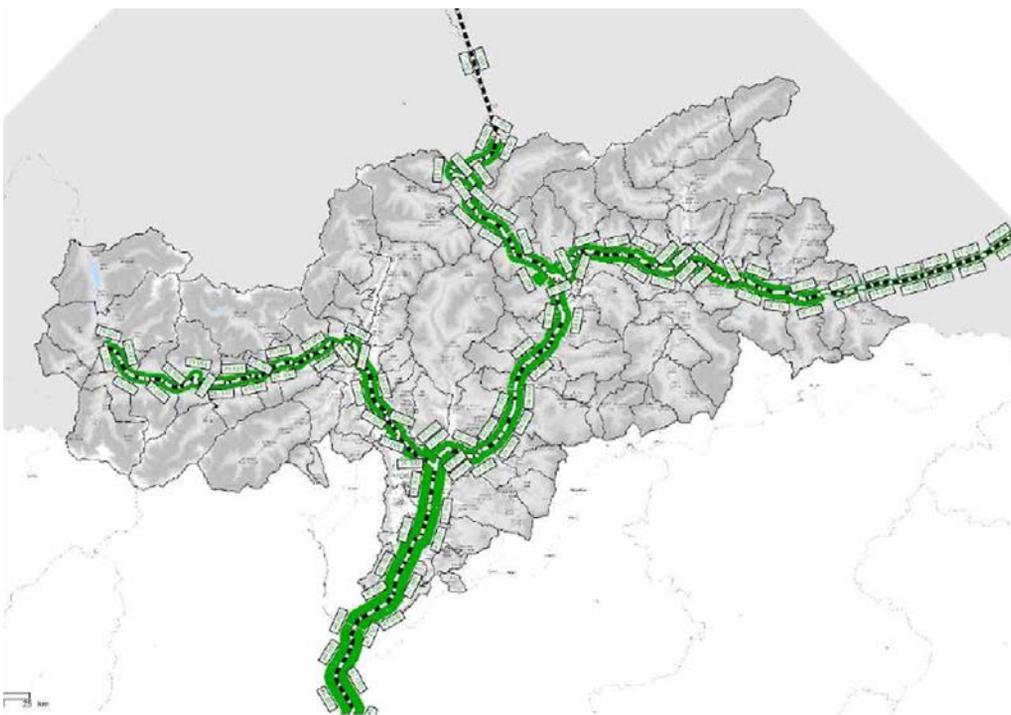
L'abbattimento del rumore e delle vibrazioni costituisce un obiettivo per il quale le Istituzioni locali sono da sempre impegnate. Negli ultimi 10 anni RFI e le Province Autonome di Trento e Bolzano hanno realizzato barriere antirumore per circa il 5% della tratta Verona-Brennero principalmente in corrispondenza dell'attraversamento dei maggiori centri urbani (Vipiteno, Bressanone, Bolzano, Trento).

Inoltre, per quanto riguarda i treni merci, la realizzazione del BBT e delle tratte di accesso prioritarie permetterà di eliminare il problema del rumore sul 48 % della linea tra

Verona e Brennero, senza contare il contenimento del disturbo conseguente alla riduzione del numero dei TIR atteso dall'attuazione del progetto. È altrettanto evidente come il progettato trasferimento del traffico pesante verso la ferrovia (30% ->50%) costituisca la misura più efficace per il contenimento dei gas immessi nell'aria.

Realizzare una "ferrovia di pianura" attraverso le Alpi rende evidentemente connessa la nostra penisola con il continente europeo e risponde finalmente al sogno di generazioni di evitare l'onerosa risalita alle quote dei valichi ottocenteschi.

La revisione del rapporto tra l'infrastruttura ferroviaria e la città fa parte della storia delle città. Milano, Roma, Vienna, Torino, per non citare altre e ancora più complesse realtà, sono state oggetto di numerose ricollocazioni delle loro stazioni, eventi che hanno determinato una nuova organizzazione dei trasporti e un nuovo assetto del sistema urbano. Diversamente, nel caso di città medio piccole, l'acceso dibattito tra diversi sostenitori ha quasi sempre portato alla condivisione che la stazione ferroviaria debba essere mantenuta vicina al centro della città. Ciò non di meno, la revisione delle funzioni ferroviarie ha evidenziato da tempo che le ampie aree utilizzate in passato per attività ora superate rendono possibile una ripianificazione di consistenti parti delle città. Alla fine degli anni 2000 tale opportunità è stata utilizzata per limitati interventi di sfruttamento edilizio. Successivamente, si è reso evidente che tale impostazione era molto riduttiva rispetto alla possibilità di avviare una vera e propria rigenerazione urbana e l'ottimizzazione del sistema integrato di trasporto.

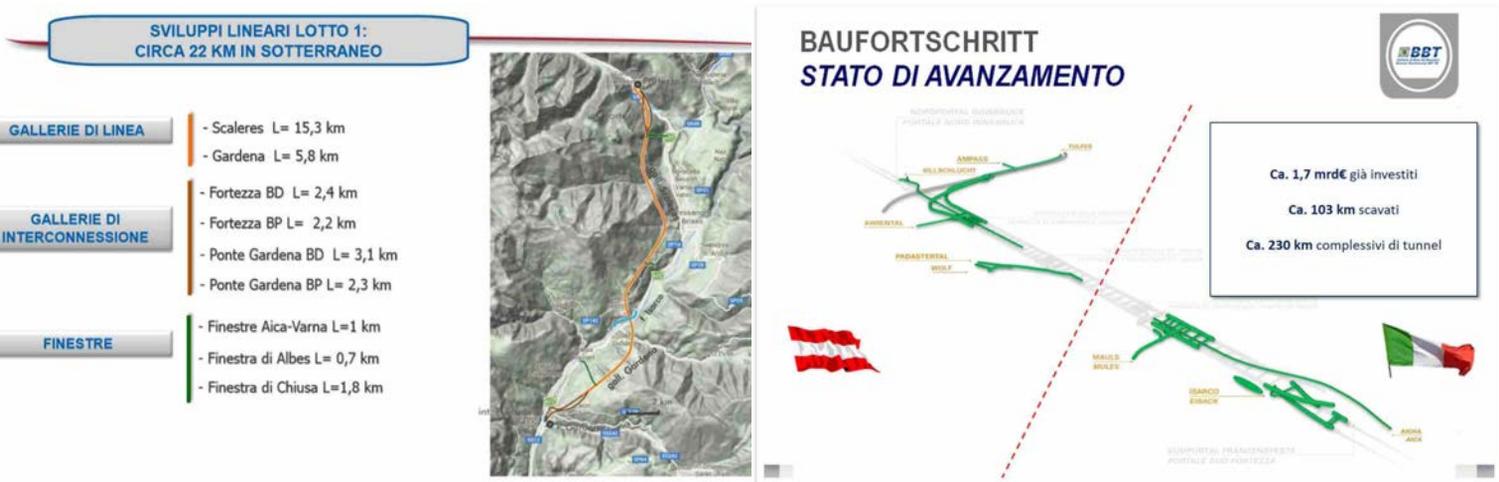


Numero di treni in un giorno feriali di Novembre 2016.

Realizzare una "ferrovia di pianura" attraverso le Alpi



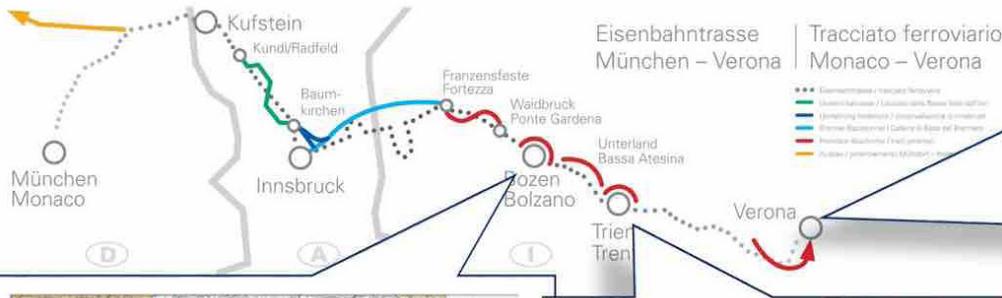
Stato di avanzamento: le barriere fisiche, tecnologiche e culturali



Spazi della ferrovia nell'ambito urbano: il Nodo di Milano oggi



Opportunità per il territorio



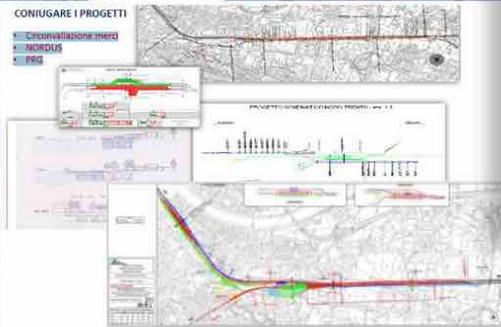
VERONA

- Instradamento traffici merci al di fuori della città
- Collegamenti più veloci e frequenti con l'Italia e l'estero (A, D)
- Possibilità di istituire una rete di trasporto suburbano che possa servire il 65% degli abitanti della Provincia



BOLZANO

- Recupero urbanistico dell'areale ferroviario
- Instradamento traffici merci al di fuori della città
- Collegamenti più rapidi con l'Italia e l'estero (A, D)
- Nuove capacità e nuove possibilità per il trasporto locale



TRENTO

- Integrazione tra progetti (circonvallazione merci, Nordus, PRG) fonte di sinergie costruttive e finanziarie
- Recupero urbanistico aree ferroviarie
- Instradamento traffici merci al di fuori della città
- Realizzazione centro integrato per la mobilità
- Collegamenti più rapidi con l'Italia e l'estero
- Nuove capacità e nuove possibilità per il trasporto locale



Il Nodo di Verona: un progetto di collegamento suburbano che interessa il 65% della popolazione provinciale

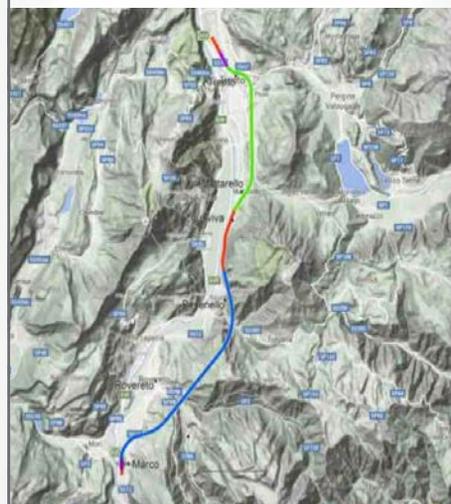


Areale di Bolzano. 47 ettari = metà Milano



CONNESSIONI CON LINEA ESISTENTE

- Loc. Roncafort - Scalo Filzi L ~ 2 km
- Loc. Acquaviva L ~ 3,6 km
- Loc. Marco L ~ 1 km



Stazione di Trento: 2,5 km di città nuova

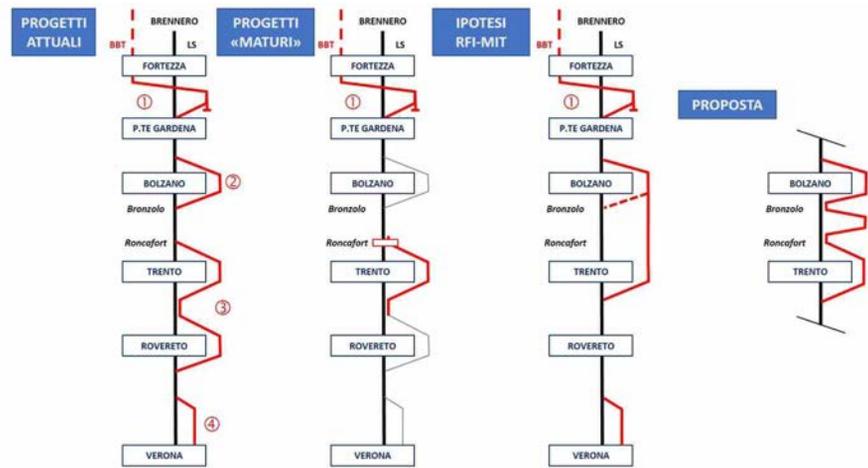
Inoltre sono stati attivati progetti di circolazione dei treni merci che, tendenzialmente, evitano di transitare all'interno delle città. Sono impostazioni che oggi trovano risposta nei progetti di circosollazione di Trento, che recentemente ha avuto una accelerazione progettuale, e Bolzano e nei relativi progetti di rigenerazione urbana. È importante quindi illustrare, sostenere e affermare che le scelte proposte dai tecnici e validate dalla politica nel corso degli ultimi 20 anni rappresentano tuttora obiettivi validi e rispondenti alle esigenze della popolazione e dei mercati. Piuttosto, si deve osservare che in quanto alla realizzazione delle iniziative avviate a partire dal 2001, esse presentano dei tempi di progettazione e di realizzazione inadeguati.

Da un lato, forse, è meglio perché nel frattempo è anche cambiato il tipo di approccio della Committenza verso il territorio, dall'altro si deve sottolineare che ora è necessaria una accelerazione in grado di assicurare risposte certe a esigenze evidenti e pressanti. Si tratta però di mettere in campo attività complesse e costose e per questo non è ammissibile attivare iniziative parziali e scoordinate.

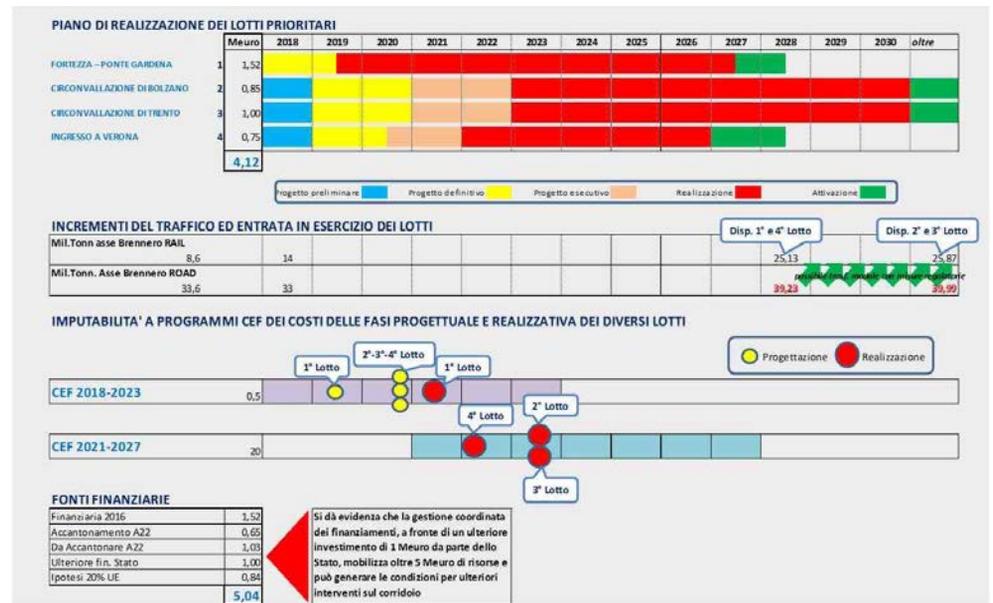
Come ho avuto modo di sottolineare in numerose circostanze, è necessario costruire una visione d'insieme sul corridoio Verona Monaco. Una visione che, basandosi sui concetti sopra espressi, permetta di costruire una pianificazione efficace dotata di validi contributi tecnici ed economici e di un consenso conquistato con la forza del dibattito.

Ma non basta. Al fine di ottenere i risultati attesi e valorizzare al massimo gli investimenti, è necessario poter disporre di una regia di corridoio, molto più forte ed efficace di quella esistente. Uno degli strumenti di regia più significativi è certamente quello finanziario. Ritengo che una corretta impostazione del piano di acquisizione delle risorse finanziarie potrebbe costituire la chiave di lettura di tutta la programmazione degli interventi sul versante italiano. Abbinare risorse finanziarie esistenti con gli accantonamenti attuali e futuri di A22 e della Unione Europea per pianificare i tempi dei progetti e delle realizzazioni permetterebbe di acquisire ottime prospettive per tutte le economie che ruotano comunque intorno al mondo dei trasporti. Osservare il valore degli investimenti che potrebbero essere avviati, insieme a quelli in atto, sull'asse tra Verona e Innsbruck, fa ritenere che un pensiero lineare per affrontare il problema complesso della mobilità e del territorio interessato potrebbe offrire la soluzione del caso!

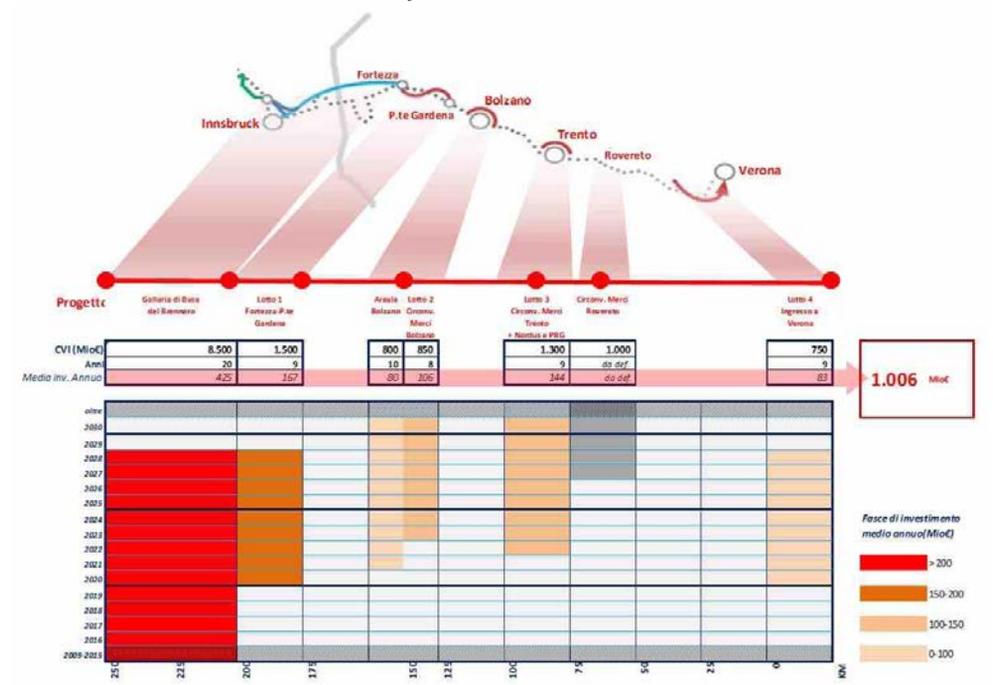
Linea di accesso Sud: configurazioni e soluzioni possibili



Tratte di accesso Sud: un approccio integrato



Contabilizzazioni annue e impatto sul PIL



Il territorio: Bolzano

Maria Chiara Pasquali

La storia di Bolzano e le sue più significative trasformazioni urbanistiche sono strettamente connesse con la direttrice del Brennero e le sue infrastrutture: attualmente la realizzazione del Tunnel ferroviario di Base del Brennero, con la Circonvallazione dei treni merci a Bolzano e la realizzazione della terza corsia dinamica sull'Autostrada del Brennero sono l'occasione per ripensare la città in un processo virtuoso di rigenerazione urbana e infrastrutturale.

La via del Brennero è sempre stata nei secoli un luogo di transito di persone e di merci, diventando, ai tempi di Marco Polo, il prolungamento della "Via della Seta" che collegava le popolazioni e le merci provenienti dall'Europa con Venezia per essere imbarcate verso i porti del Levante.

Bolzano si posiziona geograficamente lungo questo percorso e ne diventa un importante nodo, anzi nasce proprio come primo nucleo urbano a carattere spiccatamente mercantile nel XII secolo con un atto del Vescovo di Trento, che la fa costruire nel territorio compreso tra l'Isarco e il Talvera secondo il modello del lotto gotico.

Un ponte sull'Isarco consente di raggiungere la via che collegava il valico del Brennero con la pianura Padana.

È interessante notare che fin dalla sua nascita Bolzano, nel suo sviluppo urbano, si sia sempre caratterizzata dagli atti pianificatori che lo hanno determinato.

La città si sviluppa commercialmente e diventa un importante centro fieristico, luogo di incontro e di scambio di persone e di merci, per molti secoli fino all'inizio del XIX, in cui comincia la sua decadenza.

La strada del Brennero infatti, trasformata dall'Imperatrice Maria Teresa nella Via Imperiale del Brennero nel 1772, nel lungo periodo di guerre soprattutto durante il periodo napoleonico si deteriora fortemente e solo dopo il Congresso di Vienna, gli austriaci, di nuovo in possesso del Tirolo, la fanno ripristinare e insieme ad essa realizzano la nuova linea ferroviaria. Nella seconda metà del XIX secolo si inizia la costruzione del tronco ferroviario Bolzano-Innsbruck, che doveva per la prima volta attraversare le Alpi.

È con la realizzazione della ferrovia, prima il

tratto Bolzano - Verona nel 1859 e poi quello Bolzano - Innsbruck nel 1867, che la città esce dal suo "lungo medioevo" e torna ad essere centrale rispetto all'Europa.

Questo nuovo impulso economico-sociale comincia a produrre esigenze di crescita urbana e inizia l'opera di pianificazione dell'architetto Altmann, *Stadtarchitect* di Bolzano, che interpreta in forma innovativa, secondo un modello culturale ottocentesco europeo, lo sviluppo urbano.

La prima guerra mondiale e l'annessione all'Italia, avranno conseguenze profonde per la città segnata dal progetto fascista di italianizzazione che la vuole trasformare da piccolo borgo a capoluogo di provincia italiana di 100.000 abitanti.

Anche in questo caso è la pianificazione piacentiniana che determinerà lo sviluppo urbano e il ponte Talvera rappresenterà il "confine" tra città storica tedesca e città nuova italiana. È in questo Piano del '35 che l'areale ferroviario prende la forma e dimensione che avrà fino ad oggi.

Dopo la seconda guerra mondiale ci troviamo di fronte ad una società radicalmente mutata, caratterizzata da un crescente dualismo città campagna e al processo di ricostruzione, sempre improntato dall'efficacia degli atti pianificatori.

Già nel primo dopoguerra ci sono stati progetti per il recupero dell'areale ferroviario spostando la stazione al di là del fiume Isarco come nel progetto del 1948 di Willy Weyhenmey. Il "progetto stazione" con il recupero dell'areale ha quindi radici lontane. Sempre in questa fase di ricostruzione post-bellica che investe tutta l'Europa, nel 1950, per dare impulso all'economia e agli scambi commerciali e turistici tra nord e sud Europa si prevede la direttrice E6, che nella parte italiana corrisponde in larga massima all'attuale tracciato dell'A22.

Nel 1959 viene fondata dagli Enti territoriali situati tra Brennero e Modena, la Società per Azioni Autostrada del Brennero, poco appoggiata dallo Stato italiano che ha contribuito alla realizzazione dell'asse autostradale solo con un finanziamento simbolico del 3,25% per la tratta Brennero-Verona e dello 0,5% da Verona a Modena.

È nel 1961 che la Società ottiene la concessione per costruire e il successivo esercizio. Sin dalla progettazione iniziale si pone molta attenzione all'inserimento dell'autostrada

nel paesaggio, con l'importante contributo dell'arch. Porcinai, tenuto conto che doveva attraversare nella parte alpina un territorio ambientalmente delicato.

Il Prg di Piccinato (1962-64) è il primo piano del dopoguerra, definitivamente approvato nel '62 dal Comune e nel '64 dalla Provincia, che definisce l'organismo urbano a partire da una più lineare struttura della rete viaria principale e che propone una struttura aperta per superare la dualità città campagna. La struttura delle principali comunicazioni stradali di transito (autostrada e statale del Brennero) e di penetrazione viene appoggiata su un unico sistema assiale sulla sponda sinistra dell'Isarco.

Nel 1966 all'unanimità il Consiglio Comunale approva, sotto il profilo urbanistico, il progetto di attraversamento autostradale della città, ma subito nascono una serie di polemiche contro il viadotto. Infine i lavori iniziati nel 1969 si concludono nel 1974 quando con il completamento Chiusa- Bolzano Sud, tutta l'autostrada, dal Brennero a Modena, viene aperta al traffico.

Il viadotto lungo due chilometri e mezzo, retto da pile di quattro pilastri precompressi è stato pensato per consentire l'utilizzo dello spazio sottostante da parte di ANAS per la Variante della SS12.

Sarà infine il Piano della mobilità di Winkler del 1991 a prevedere la penetrazione a pettine alla città attraverso la realizzazione della cosiddetta arginale verso sud lungo l'Isarco sotto il viadotto autostradale e l'utilizzo delle vie Torricelli e Galilei verso Nord; infrastrutture oggi insufficienti a rispondere alle nuove esigenze di mobilità e di traffico. Arriviamo agli anni 2000 dove si comprende che, se gli scambi commerciali con l'Europa continueranno a crescere, c'è bisogno di un'ulteriore capacità di trasporto che affianchi la A22 e la risposta è nello scommettere sul "ferro", nelle reti transeuropee Tem e Tav attraverso l'asse del Brennero e la realizzazione del Tunnel di Base con le tratte di accesso.

A fronte del progetto di potenziamento dell'asse ferroviario del Brennero, il cosiddetto Corridoio1, e al passante ferroviario Cardano-Ora comincia anche il processo di dismissione delle aree ferroviarie e proposte di acquisto da parte di privati.

Il Comune di Bolzano si è mosso subito per fermare questo processo e promuovere in collaborazione con la Provincia studi e ap-

profondimenti confluiti in una proposta di riqualificazione urbanistica nelle aree ferroviarie liberate dallo spostamento dei binari e della stazione: il progetto *FerroPlan*.

Nell'estate 2006 è stato elaborato, approvato e sottoscritto sulla base del progetto *FerroPlan* un Protocollo d'Intesa tra Comune, Provincia e RFI che definisce i principi ispiratori e le regole procedurali dell'operazione di trasformazione. Nell'Intesa si è stabilito che le aree cedute dalle ferrovie avrebbero ripagato il costo del nuovo impianto ferroviario. Nel 2006 nasce la società per azioni paritetica tra Comune e Provincia "Areale Bolzano- ABZ Spa" per lo sviluppo dell'areale. Dal 2006 in poi si sono compiute tutte le azioni previste dal Protocollo per avviare la trasformazione di un'area che dai 30 ettari iniziali oggi riguarda 45 ettari e che rappresenta un vero "pezzo di città". Si sono approvati strumenti urbanistici come il *Masterplan* della Città e il Piano Urbano della Mobilità che hanno creato le premesse urbanistiche e infrastrutturali di collegamento con l'Areale. Nel 2010 è stato espletato il bando di concorso internazionale in due fasi: 138 partecipanti nella prima e dieci selezionati per la seconda che ha visto il gruppo Podrecca vincitore del concorso. Nel 2012 è stato dato l'incarico a Podrecca di redigere il Piano di Riqualificazione Urbanistica dell'areale denominato il "*Masterplan* dell'Areale ferroviario", consegnato alla fine del 2014, non prima di essere discusso durante la sua elaborazione in Consiglio comunale in una seduta in sala di rappresentanza alla presenza del prof. Desideri e, nel 2013, presentato al pubblico nell'aula magna dell'Università. La fattibilità economica finanziaria è stato l'elemento essenziale per arrivare alle successive intese e il prof. Nigris ne ha redatto lo studio. Le domande di fondo a cui rispondere erano: I ricavi attesi sono sufficienti per ripagare i costi degli interventi e remunerare gli investitori? La trasformazione urbanistica può finanziare la realizzazione degli impianti ferroviari? Ebbene lo studio effettuato ha accertato che a fronte di oltre 800 milioni di Euro di investimenti, di cui 260 pubblici, sono previsti 1000 milioni di Euro di ricavi. Il progetto potrà essere realizzato in tre macrolotti funzionali successivi nel tempo. I tempi possono andare dai 6 ai 20 anni per il completamento del progetto. Su questa base a dicembre 2014 è stato siglato il protocollo d'Intesa tra Provincia e Comu-

ne e successivamente a marzo 2015 l'Intesa Preliminare ai fini della futura sottoscrizione di un accordo di programma tra Comune, Provincia, Società Areale e RFI, Trenitalia, Sistemi Urbani. In questa Intesa è previsto che l'attuazione del *Masterplan* avvenga secondo la procedura dell'Accordo di Programma. Sempre a marzo 2015 in Consiglio Comunale è stato approvato il *Masterplan* dell'Areale secondo quanto previsto dall'Intesa Preliminare. È a partire da quest'atto del Consiglio comunale che si è potuto addivenire alla formazione dell'Accordo di Programma. Oggi siamo alla conclusione di questo percorso e l'Accordo di Programma dovrebbe essere firmato e approvato nei prossimi mesi. In esso sono contenuti gli obblighi e i diritti attivi e passivi delle parti firmatarie, le relazioni patrimoniali e gli aspetti e le sequenze procedurali complete dell'intrinseca graduazione dell'efficacia dell'accordo per il potenziamento del sistema ferroviario, la trasformazione urbanistica, la riorganizzazione delle aree ferroviarie. Solo dopo l'Accordo la Variante Urbanistica produrrà effetti conformativi sulle aree interessate e potrà partire il bando di gara per trovare il soggetto realizzatore. Ho voluto descrivere tutto il percorso perché è complesso e ci vuole molto tempo per completarlo, ci vogliono molti accordi ed intese politiche ed istituzionali per intervenire su 45 ettari, modificare il tracciato ferroviario e la stazione, realizzare la nuova autostazione bus, senza interrompere il servizio ferroviario, costruire circa 1.200.000 mc tra opere pubbliche, servizi e residenze. Abbiamo visto, come avrebbe detto Silvano Bassetti sotto il cui assessorato era iniziato questo percorso, che ci vuole "pragmatismo visionario" perché simili progetti possano nascere e condizioni favorevoli perché possano attuarsi; aggiungerei che è fondamentale la continuità amministrativa che garantisca l'attuazione di progetti così complessi che hanno necessariamente bisogno di tempi molto lunghi per vederne il completamento. Anche gli strumenti urbanistici devono rinnovarsi ed essere capaci di dare visione per il lungo periodo come il *Masterplan* della Città approvato all'inizio del 2010 e capacità attuativa per interventi complessi come il Piano di Riqualificazione Urbanistica.

Il *Masterplan* della città, il Piano Guida, a tempo indeterminato, che assume le funzioni di cornice strutturale nei confronti del

Puc ha nei suoi capisaldi oltre l'obiettivo di "costruire sul costruito" individuando all'interno della città le aree possibili di riqualificazione urbanistica come l'Areale ferroviario, anche quello di spostare l'autostrada in galleria, di intervenire sull'Arginale che ancor più dell'autostrada rappresenta una frattura urbana e, con il PUM, di creare le condizioni per un suo alleggerimento.

L'autostrada, che attraversa in viadotto la città, se al tempo della sua realizzazione è stata un'opportunità di crescita economica per Bolzano, sia per il settore produttivo che per quello turistico, oggi ne costituisce il più importante elemento di criticità, soprattutto per l'inquinamento sia acustico che atmosferico prodotto dall'intenso traffico di attraversamento. Ripensare all'infrastruttura autostradale rappresenta un progetto di ridisegno funzionale capace di articolare i flussi di traffico e diventare l'armatura per la costruzione di una nuova città equamente accessibile.

A settembre 2018 è stato siglato tra Comune, Provincia e Autobrennero S.p.a. un protocollo di intesa "Agenda Bolzano" per le infrastrutture strategiche per la mobilità di Bolzano e le connessioni con le reti extraurbane in coerenza con *Masterplan* e PUM. L'obiettivo è quello di migliorare la viabilità e mobilità e di individuare i canali di finanziamento.

"Agenda Bolzano" prevede opere per un miliardo di euro da eseguirsi entro una dozzina di anni.

La parte più consistente degli interventi, per una cifra complessiva di 586 milioni è a carico di Autobrennero e naturalmente sia il finanziamento che i tempi realizzativi sono dipendenti dal rilascio della concessione alla società pubblica e ai contenuti dell'accordo con il Ministro Toninelli. Fra gli interventi a carico di Autobrennero vi sono lo spostamento del tracciato cittadino per la realizzazione della terza corsia dinamica tra Egna e Bolzano Nord, la riconversione a tangenziale urbana dell'attuale tracciato e l'adeguamento del ponte sul fiume Adige a Vadena con una tempistica complessiva di 12 anni. Il rifacimento del sovrappasso autostradale presso il casello Bolzano Sud, il raddoppio del sovrappasso autostradale di via Einstein, compreso il risanamento e adeguamento degli attuali sovrappassi autostradali di collegamento con la Mebo e via Einstein, verranno completati in 6 anni.

Il primo lotto della circonvallazione previsto nel Pum, ovvero il potenziamento di via Einstein con il sottopasso presso la rotatoria di via Galvani, il sovrappasso di via Buozzi e il nuovo ponte sull'Isarco sarà a carico della Provincia (costi circa 60 milioni) e sarà concluso in 3 anni. Entro 10 anni sarà portato a termine anche il terzo lotto della circonvallazione prevista dal Pum ovvero il tunnel sotto il Monte Tondo che collegherà la strada per la val Sarentino e via Innsbruck (pesa 65 milioni).

Sempre nell'accordo sono previsti gli interventi per depotenziare l'arginale e via Galilei, creando il nuovo asse forte della viabilità su via Siemens-via Grandi-Galleria del Virgolo realizzando il sottopasso di via Roma. Il tutto è previsto in tre anni e il 1 marzo 2019 sono stati sbloccati 28 milioni di euro per la loro realizzazione. 13 a carico del Comune e 15 per la Provincia. Nell'accordo è previsto che a farsi carico della progettazione unica sia la Provincia. L'agenda Bolzano contiene inoltre tutto un capitolo di finanziamento e completamento della rete del trasporto pubblico (dal Metrobus al Tram), inserito nel nuovo strumento di pianificazione dei trasporti il Pums, mentre RFI si occuperà del potenziamento dei collegamenti urbani ferroviari sulla tratta Casanova-Terlano, il nodo di interscambio di Ponte Adige e, anche in prospettiva della realizzazione del nuovo tracciato dei binari nell'areale ferroviario, la costruzione della galleria ferroviaria a tre binari del Virgolo per consentire un uso metropolitano del treno. L'investimento complessivo sarà di circa 155 milioni e le opere saranno ultimate entro 8 anni.

In conclusione il corridoio del Brennero con le sue principali infrastrutture, quella autostradale e quella ferroviaria, nonostante i mutamenti economici, sociali, tecnologici, dei flussi di traffico commerciale e turistico avvenuti nel tempo rispetto alla loro costruzione originaria, nonostante gli impatti negativi dovuti alla congestione del traffico come l'inquinamento atmosferico e acustico, ancor oggi riesce ad interpretare il presente e le esigenze future della società, dell'economia, della tutela ambientale e a innovare l'efficienza delle proprie infrastrutture cercando di trasformare gli aspetti negativi in opportunità di miglioramento e ricadute positive per i territori attraversati.

Il territorio: abbandono e corridoi europei

Silvia Zanetti

Cause e caratteristiche dell'abbandono

Autostrada del Brennero, con un percorso di 314 km, attraversa i comuni delle province di Reggio Emilia, Mantova, Verona, Trento, Bolzano. L'esame degli immobili dismessi lungo A22 ha considerato una fascia di 300m per lato e ha permesso di trarre alcune osservazioni (fig. 1).

L'origine rurale è comune alla maggior parte degli edifici in questione, che pertanto manifestano simili caratteri storici e strutturali: si tratta di corti/cascine costruite tra le due guerre, con materiali poveri. Saltuariamente questi spazi vengono utilizzati per dare riparo a macchine impiegate nella lavorazione delle colture; sono quindi per questa minima parte mantenuti, mentre la restante versa in stato di degrado.

Le cause principali della dismissione sono di tipo economico altre fanno riferimento a motivazioni normative, ossia all'introduzione di nuove regole per l'adeguamento degli impianti e all'impossibilità dell'azienda di fare economicamente fronte a questi oneri. In misura minore, le ragioni sono di carattere sociale, date soprattutto dalla mancata volontà delle nuove generazioni di proseguire nell'attività di famiglia, generalmente agricola.

In assenza di una norma nazionale, la normativa regionale, seppure in maniera piuttosto eterogenea, ha formulato disposizioni, normative o principi finalizzati al contenimento del consumo del suolo e alla rigenerazione urbana. Ciò ha fatto sì che il fenomeno dell'abbandono diminuisca e poi scompaia procedendo da sud a nord.

Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto hanno norme simili, rivolte alle possibilità di riqualificazione degli immobili e non particolarmente stringenti nei confronti dei proprietari. I Comuni hanno facoltà di stabilire specifiche condizioni per il recupero degli spazi: agevolazioni, detrazioni, sussidi, usi temporanei per attività sociali e/o di interesse pubblico.

In Trentino-Alto Adige, le due Province autonome, nel rispetto delle direttive nazionali e con particolare attenzione alle risorse locali e ai principi comunitari, primo fra tutti la sostenibilità, hanno in comune un alto grado

di tutela paesaggistica.

Bolzano detiene la regolamentazione più severa: il Piano provinciale di sviluppo e coordinamento territoriale (Lerop, Landesentwicklungs- und Raumordnungsplan) è disciplinato dalla l.p. n. 151/18, che all'art. 17 stabilisce che, soprattutto al di fuori dei centri urbani e non connesso ad attività agricola, l'intervento ex novo può essere ammesso esclusivamente se necessario e se non esistono alternative (interventi di riuso, recupero, adeguamento degli immobili esistenti). La norma, oltre a promuovere l'utilizzo di immobili degradati, prevede anche la possibilità di esproprio: in caso di protratto abbandono, il Comune sanziona i proprietari, si fa carico dei lavori, beneficiando di specifici fondi provinciali, in seguito affida gli edifici a terzi, pubblici o privati, per mezzo di bandi appositamente istituiti.

Territori e corridoi

È possibile una distinzione anche sotto l'aspetto morfologico: A22, da sud a nord, attraversa la Pianura Padana, interseca la fascia delle Colline Moreniche, le Prealpi e infine le Dolomiti. Una morfologia di rilevante importanza, che ha inciso molto sullo sviluppo dei territori nei diversi ambiti e settori, favorendo l'utilizzo delle risorse e delle potenzialità locali, o stimolando lo sviluppo di attività innovative.

Nei settanta comuni lungo il suo percorso, la Autobrennero incontra nuclei più o meno estesi e densi; incrocia collegamenti di carattere locale e sovralocale, nonché percorsi europei; attraversa realtà diverse che danno origine a un paesaggio misto: centri storici, stabilimenti produttivi, porzioni più o meno ampie di campagna, centri commerciali, cascine isolate, aree di sosta e altre. L'autostrada diventa così un elemento di comunicazione, una vetrina, ma anche un confine.

Seppure diversi in quanto a morfologia, economia e disciplina, questi territori sono accumulati dall'appartenenza a due corridoi: uno locale costituito dall'autostrada stessa, uno sovra-locale dato dal corridoio Scandiano-Mediterraneo, parte della rete europea TEN-T (fig. 2).

Scan-Med è il più esteso dei nove corridoi, rappresenta un asse cruciale nord-sud per l'economia europea, infatti, le regioni interessate dal suo passaggio costituiscono un'importante area socio-economica.

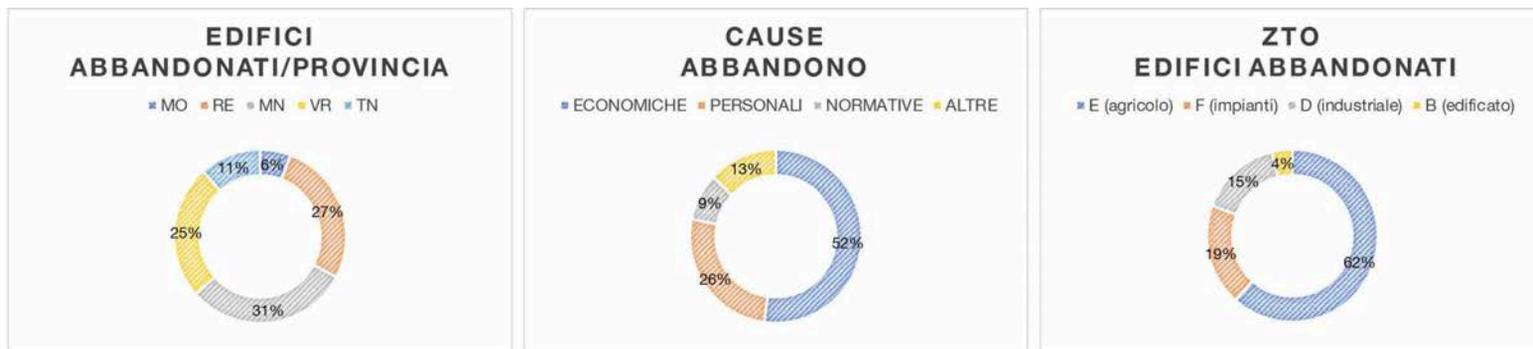


Fig. 1: Grafici di sintesi dei dati raccolti (elaborazione dell'autore).

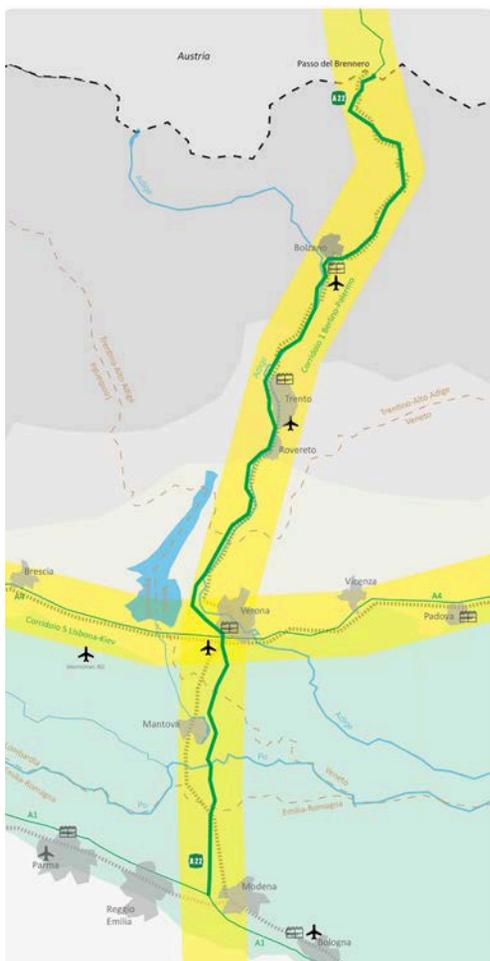


Fig. 2: Schema ambiente e infrastrutture (elaborazione dell'autore).

Considerato ciò, emerge la notevole importanza del ruolo svolto da A22 e dal collegamento transfrontaliero del Brennero, che costituisce un punto fondamentale dell'intero *network* comunitario. Questo gate è attualmente identificato come critico, perché congestionato e sottodimensionato. Si sta rispondendo a tali problematiche con l'ampliamento dell'Autobrennero attraverso la costruzione della terza corsia nel tratto Verona-Campogalliano (da avviare a breve) e il rafforzamento ferroviario Verona-Fortezza con la realizzazione (in corso) di un tunnel che permetterà maggiore fluidità e rapidità nei collegamenti e la riduzione del traffico stradale.

L'Unione europea sollecita decisioni per la risoluzione del rapporto fra infrastrutture e territori. In Italia, a partire dal 2005, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti promuove studi, ricerche e programmi. In quest'ottica, Autostrada del Brennero ha commissionato all'Università degli studi di Trento una ricerca in merito al miglioramento della qualità di vita negli insediamenti adiacenti il percorso autostradale. Di conseguenza, A22 ha attivato procedure di miglioramento degli effetti del proprio esercizio (Bilancio di sostenibilità), nonché ha incrementato le relazioni con le Amministrazioni comunali coinvolte nel percorso attraverso un dialogo regolare, al fine di raccogliere *feedback* e proposte, anche grazie alla partecipazione dei cittadini.

Il concetto di corridoio è quindi profondamente mutato nel corso dell'ultimo decennio, passando da una dimensione biunivoca a una reticolare: le infrastrutture intendono ora costituire parte integrante e virtuosa di un sistema completo.

Fare rete

All'inizio di questo lavoro non erano preve-

dibili le conclusioni a cui avrebbe portato, se i luoghi considerati avessero prospettive di recupero o l'unica opzione potesse essere quella di demolirli. Dall'esame conclusivo dei dati, è possibile stabilire che non è stata la presenza dell'autostrada a generare il fenomeno abbandono, sebbene in alcuni casi la vicinanza al percorso possa aver inciso sulle scelte dei proprietari a causa del suo carattere isolante. Attualmente esiste però la possibilità che questo rapporto diventi fondamentale e mutuale: l'autostrada potrebbe assumere un nuovo ruolo connettivo, evolvendo la rete di contatti già creata con i Comuni coinvolti nel suo percorso, nel quale potrebbero trovare utilità anche gli edifici/spazi abbandonati individuati, messi a disposizione in risposta a necessità locali o altre.

Recentemente, si sono verificati alcuni eventi rilevanti, che confermano tale possibilità:

- nell'ottobre scorso (2018) è stata istituita una società in house di Autostrada del Brennero Spa: Brenner Corridor Spa è composta dalla Regione autonoma Trentino-Alto Adige e dalle due Province autonome di Trento e Bolzano, con l'intento di gestire il corridoio secondo principi innovativi, sostenibili, comunitari;
- in occasione del convegno "Il corridoio transalpino del Brennero: una opportunità di sostenibilità nei trasporti e di rigenerazione ambientale e territoriale" organizzato da A22 e INU e tenutosi a Bolzano il 28 marzo scorso, il responsabile tecnico di A22, Dott. Carlo Costa, ha ribadito con forza la volontà di Autobrennero di promuovere l'utilizzo di mezzi di trasporto alimentati da energie rinnovabili e pertanto la necessità di creare nuove aree di sosta e rifornimento/ricarica adeguate a tali scopi.

Ricordo di ENRICO COSTA

Domenico Passarelli



Riferimenti

- Aa.Vv. (2007), eds., *Territori regionali e infrastrutture. La possibile alleanza*, Franco Angeli, Milano.
- Adobati F., Garda E. (2018), *Biografie sospese. Un'esplorazione dei luoghi densamente disabitati della Lombardia*, Mimesis, Milano-Udine.
- Bonfantini B. (2016), ed., *Attivare risorse latenti. Metodi sperimentali per l'analisi, la mappatura e la gestione informativa integrata delle trasformazioni di territori e manufatti del patrimonio culturale diffuso*, Planum, Roma-Milano.
- Commissione europea, Direzione generale della Politica regionale e urbana (2017), *La mia regione, la mia Europa, il nostro futuro, VII Relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale*, Bruxelles, settembre.
- Confcommercio-Legambiente (2008), "1996-2016: Eccellenze e ghost town nell'Italia dei piccoli comuni. Rapporto sull'Italia del disagio insediativo", Serico-Gruppo Cremse, Roma, agosto.
- D'Angeli T. (2013), *I vuoti infrastrutturali: nuove opportunità di rigenerazione urbana*, XXVIII Congresso nazionale INU, Salerno, 24-26 ottobre.
- Dinacci M.L. (2016), *Autostrada del Brennero. Storia, valori e progetti*, Idesia, Trento.
- European Commission (2016), *Scandinavian Mediterranean. Second work plan of the European coordinator Pat Cox*, Brussels, December, [<http://www.mokazine.com/read/transpadana/workplanscandinavomediterraneo>].
- Fabian L., Munarin S. (2017), eds., *Re-cycle Italy - Atlante*, LetteraVentidue, Siracusa.
- Guida I. (2015), *Corridoi. La linea in Occidente*, Quodlibet, Macerata.
- Iarrera A.R. (2004), *Autostrade come progetto di paesaggio*, Gangemi, Roma.
- Ingersoll R. (2006), "Sprawltown. Looking for the city on its edges", Princeton Architectural Press, New York.
- Ispra, Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (2018), *Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici. Rapporto 288/2018*, Ispra, Roma.
- Pucci P. (1996), *I nodi infrastrutturali: luoghi e non luoghi metropolitani*, Franco Angeli, Milano.
- Scaglione P., Ricci S. (2013), *A22. Nuove ecologie per infrastrutture osmotiche*, GreenTeen Design Factory, Rovereto (Tn).
- Tarpino A. (2012), *Spaesati. Luoghi dell'Italia in abbandono tra memoria e futuro*, Einaudi, Torino.
- Teti V. (2017), *Quel che resta. L'Italia dei paesi tra abbandoni e ritorni*, Donzelli, Roma.

Se n'è andato, purtroppo, un grande riferimento umano, scientifico e culturale. Sono molto emozionato, e privilegiato, nel ricordare il professor Enrico Costa, un Maestro che ha accompagnato e ispirato percorsi di tanti giovani e di tante generazioni. Molti di questi, oggi, sono validi e affermati professionisti, dirigenti, ricercatori e professori universitari. Tra le numerosissime testimonianze registrate nell'immediatezza della sua scomparsa si annovera quella del Presidente del Consiglio regionale della Calabria, Suo allievo nel Dottorato di ricerca in Pianificazione Territoriale, arch. Nicola Irto il quale scrive: "Sono addolorato. Profondamente. Oggi ho perso un maestro e un amico sincero. È venuto a mancare il Professore Enrico Costa. Un punto di riferimento umano e culturale, che ha inciso molto nella mia formazione. Aveva una personalità straordinaria, complessa, poliedrica, che ha dato tanto alla città di Reggio e all'Università Mediterranea. È difficile per me, in questo momento, fare i conti con la commozione. È stato un intellettuale acuto, che ha scelto Reggio per vivere la propria vita perché era innamorato di questa città e di questa regione. Aveva il Mediterraneo negli occhi, nel cuore e nella mente. La sua avventura tunisina, gli anni siracusani, poi la pionieristica esperienza che grazie al suo impegno ha portato alla nascita di Urbanistica a Reggio. Era un socialista convinto, orgoglioso delle sue idee che non ha mai rinnegato. Mi ha insegnato tanto. Mi ha fatto incazzare, mi ha fatto anche ridere. Mi ha fatto pensare. Ha contribuito a farmi guardare il mondo da un'altra prospettiva. Adesso se ne è andato. La terra ti sia lieve, Professore. Mi mancherai molto. Ci mancherai."

Nel ruolo di Coordinatore del dottorato di ricerca ha promosso e consolidato rapporti bilaterali con diverse università italiane e straniere. Grazie anche alla sua tenacia stabilì un rapporto accademico istituzionale con la Northeastern University di Boston dove molti ricercatori, tra cui il sottoscritto, hanno potuto perfezionare i propri studi e le attività di ricerca sull' "Economia e politica del territorio" conseguendo il Master of Science negli USA dagli stessi titoli. Nel 1988 avviò il progetto Erasmus tra l'Università di Reggio Calabria e quelle britanniche di Nottingham e Liverpool consolidando rapporti bilaterali che ancora oggi sussistono.

Sempre disponibile all'ascolto con una rara capacità ironica di rappresentare plasticamente la realtà raccogliendo ed esaltando gli aspetti più sani e positivi del fatto quotidiano: quelli necessari a costruire percorsi virtuosi, produttivi e duraturi.

Il suo mondo era quello universitario. Dopo una breve parentesi a Siracusa, dove ha contribuito a fondare la nuova Facoltà di Architettura quale componente eletto del CTO (Comitato Tecnico Ordinatore) ricoprendo la carica di Presidente del Corso di laurea in Architettura, è ritornato a Reggio Calabria per continuare un percorso che Egli stesso amava definire una bella e difficile missione.

Tra le testimonianze della sua avvincente vita accademica mi piace ricordarne due: la *Laurea honoris causa* che conferì a Giovanni Astengo (sua ultima prolusione dal titolo: "Cambiare le regole per innovare") nell'ambito dell'apertura di un anno accademico presso l'Università di Reggio Calabria che è stata la prima, insieme alla Ca' Foscari di Venezia, ad avere un Corso di Laurea in Urbanistica. E la lunga "battaglia" che fece per trasformare il Corso di laurea di urbanistica in Facoltà. Credeva fortemente in quello che è stato per tutta la sua vita il sogno da realizzare: una Facoltà interdisciplinare in grado di raccogliere e rilanciare le tante sfide di una disciplina in continua evoluzione, che necessariamente coinvolge saperi altri a partire dalla sociologia urbana. Nel 2003 fonda e dirige il trimestrale CinemaCittà, Rivista internazionale di cultura cinematografica, architettonica e urbanistica e della comunicazione. Nell'ambito di questa attività promosse il conferimento della Laurea ad honorem in PTU&A (Pianificazione Territoriale Urbanistica e Ambientale) a Francesco Rosi regista del noto film "Le mani sulla città".

Non era sicuramente una persona facile e accomodante, ma era in grado di offrire più di quanto ciascuno era in grado di aspettarsi! Per questo era imprevedibile e allo stesso tempo straordinario. Uno studioso appassionato, un poliedrico con una non comune capacità di farti appassionare ai temi dell'urbanistica fino a quelli della narrativa, del cinema e del teatro, dell'arte e della filosofia.

È stato Vice-presidente nazionale dell'Istituto di urbanistica e Presidente della sezione Calabria. Lo conobbi nel 1983 e durante il primo incontro mi parlò dell'INU e da lì a poco ero un Socio aderente del prestigioso Istituto. Durante quegli anni era molto impegnato anche in ambito professionale coordinando e progettando numerosi piani e progetti urbanistici. Negli anni novanta venne nominato con Decreto del Ministro per le Aree Urbane Membro della Segreteria Tecnica per l'Accordo di Programma per l'Area Urbana di Ancona, di Salerno e di Catanzaro quale rappresentante del Ministro stesso.

Numerose sono le pubblicazioni che ha curato come autore e in qualità di Direttore della Collana "Pianificazione Territoriale Urbanistica e Ambientale" (Gangemi Editore). Negli ultimi anni si è dedicato oltre

i confini dell'urbanistica e per dirla con Giuseppe Falcomatà, Sindaco della città di Reggio Calabria "forte di un bagaglio culturale poderoso e di un estro di saggista mai ingabbiato nel linguaggio tecnico-accademico", scrivendo "Itinerari Mediterranei", un viaggio nella storia mercantile del Trecento, paragonabile ad una società multi-etnica e multiculturale fortemente integrata e, la "Sua" opera ultima, "Selim e Isabella", un centone, quasi un Romanzo (di formazione) sotto forma scenica. Aveva scelto di vivere a Reggio Calabria da dove, con lo sguardo denso di passione, guardava Messina, sua città natale. Il Sindaco della città, Giuseppe Falcomatà, ricorda che "Il prof. Enrico Costa ha amato la nostra città come se ne fosse stato figlio. Giunto a Reggio nel 1975, assunse il ruolo di incaricato di Urbanistica presso l'Istituto Universitario Statale di Architettura, retto da Antonio Quistelli e fondato da personaggi del calibro di Luigi Vagnetti e Ludovico Quaroni. L'idea dei fondatori di quella che sarebbe diventata l'Università Mediterranea, era di creare un punto di riferimento culturale e scientifico nel bacino del Mediterraneo. E così è stato anche grazie all'impegno profuso dallo stesso Costa in tutti gli anni di permanenza sullo Stretto di Messina. Le sue grandi doti di comunicatore gli consentivano di farsi capire da tutti ed era infatti un apprezzato conferenziere. Le sue competenze variavano su più campi; letteratura, cinema e musica classico-operistica erano le sue grandi passioni a cui aveva dedicato gran parte della sua produzione saggistica. Convinto assertore dell'essenza umanistica della sua disciplina, riteneva lo studio della città una costante fissa nella storia della civiltà classica. Sviluppò pertanto il concetto di urbanistica come pianificazione, distribuzione edilizia, ma soprattutto "costruzione dell'ambiente". L'architettura per lui non doveva essere intesa come un insieme di tipologie edilizie, ma come la summa di un sistema di componenti socio-culturali tese a produrre l'organismo-città. L'*humus* delle sue riflessioni era costituito da simboli e immaginario che vagavano tra mari, isole e porti, città e paesaggi, miti pagani e religiosi, ebrei cristiani e musulmani. Il prof. Costa non ha mai fatto mancare la sua voce nel dibattito culturale, sociale e politico di quella che era diventata a tutti gli effetti la sua città e nella quale aveva deciso di rimanere anche quando nel 2016, dopo quarant'anni di docenza, era stato insignito del titolo di professore emerito".

Queste le motivazioni: il prof. Enrico Costa ha sempre lavorato per collocare l'Urbanistica al centro di intersezioni disciplinari multiculturali, applicando alla didattica e alla ricerca le metodiche e gli strumenti dei saperi trasversali. In questo senso, ha contribuito a creare contaminazioni virtuose tra settori affini raggiungendo l'obiettivo di mettere in luce la complessità della città vista dapprima come fatto culturale per poi reinterpretarla, non solo mediante la strumentazione tecnica, mai tecnocratica, propria della disciplina, attraverso gli occhi della letteratura e della poesia, delle arti figurative, della musica e, non ultimo, del cinematografo.

Nello stesso anno la Fondazione Mediterranea gli aveva conferito il "premio Bertrand Russell ai saperi Contaminati". Nel 2018 poi ha ricevuto il "Premio Anassilaos alla carriera" e...sicuramente il suo prestigioso *curriculum vitae* si sarebbe arricchito di altri meriti riconosciuti.

È stato un dono averTi incontrato. Proseguiremo, grati, sul sapiente solco della Conoscenza da Te tracciato.

Grazie ancora caro Maestro



a cura di Enrica Papa

Una finestra su: Giacarta

David Wallace Mathewson
Giacarta e le sfide delle megalopoli nel sud del mondo

Giacarta, una città globale emergente, si trova ad affrontare diverse sfide legate alla rapida urbanizzazione, al cambiamento climatico e all'esaurimento delle risorse naturali.

Giacarta rappresenta un caso di studio interessante di ciò che accade in molte altre megalopoli del sud del mondo; in particolare è significativo il modo in cui le amministrazioni locali stanno rispondendo a queste emergenze

Giacarta è una città globale emergente, uno dei più grandi agglomerati urbani del mondo, con una popolazione metropolitana di oltre 28 milioni di abitanti in una area edificata ad elevatissima densità¹ (Mathewson, 2018; Priatmodjo, 2016; Cybriwsky & Ford, 2001). Giacarta è la più grande regione urbana dell'Indonesia e del Sud-Est asiatico, centro economico della quarta nazione più grande del mondo per popolazione, situata all'interno di un arcipelago di oltre 16.000 isole (Cybriwsky & Ford, 2001; Hidayatno et al., 2017). La città si trova sulla costa nord di Giava, un'isola con una popolazione di oltre 141 milioni di persone pari al 57% dei 268 milioni di abitanti del paese (World Population Review, 2019, Cybrwsky e Ford, 2001). È una città che continua a crescere rapidamente affrontando sfide significative, tra cui inondazioni, gestione dei rifiuti, inquinamento atmosferico, intrusione di acqua marina, cedimento del terreno, pericoli naturali, traffico e congestione, accesso ad alloggi popolari (Steinberg, 2007 e Kops, 2012).

Giacarta si trova ad affrontare diverse sfide legate alla rapida urbanizzazione, al cambiamento climatico (Baker, 2012) e all'esaurimento delle risorse naturali (Delinom, 2008), come molte megalopoli in via di sviluppo (Dahiya, 2012). Molte grandi città globali del sud del mondo hanno fronteggiato

crescite urbane a ritmi senza precedenti negli ultimi decenni, in particolare tra il 1990 e il 2010 (Dahiya, 2012). Ciò presenta per i governi locali una minaccia significativa, con conseguente mancanza di alloggi a prezzi accessibili ed infrastrutture adeguate (Douglass, 2005). Alcune grandi città soffrono anche degli effetti dei cambiamenti climatici e dei disastri naturali (Delinom, 2008). Secondo la Banca Mondiale (2010, p1), "la rapida crescita e l'urbanizzazione di Giacarta hanno dato origine a problemi infrastrutturali su vasta scala che sono riconosciuti e analizzati dal governo dell'area metropolitana: la diffusione urbana, una delle peggiori congestioni da traffico del mondo, la proliferazione di insediamenti informali (sviluppo irregolare, baracche o baraccopoli), vaste inondazioni, mancanza di acqua potabile e sistemi di gestione dei rifiuti solidi, nonché alcuni dei più rapidi cedimenti del suolo nel mondo" (Banca Mondiale, 2010).

Giacarta rappresenta in questo senso un caso di studio interessante, rappresentativo di ciò che accade in molte altre megalopoli del sud del mondo; in particolare è significativo il modo in cui le amministrazioni locali stanno rispondendo a queste emergenze (Kops, 2012). I governi locali e nazionali sono da tempo alle prese con questi problemi, anche se sono stati fatti pochi progressi

fino a tempi relativamente recenti, quando la città ha iniziato il dragaggio dei canali e dei fiumi (Kops, 2012); queste azioni sono fondamentali perché la città continua a crescere. Infatti, se la città non affronta seriamente le sfide climatiche, porzioni significative della città potrebbero finire sott'acqua in modo permanente nel prossimo futuro (Ward et al., 2010).

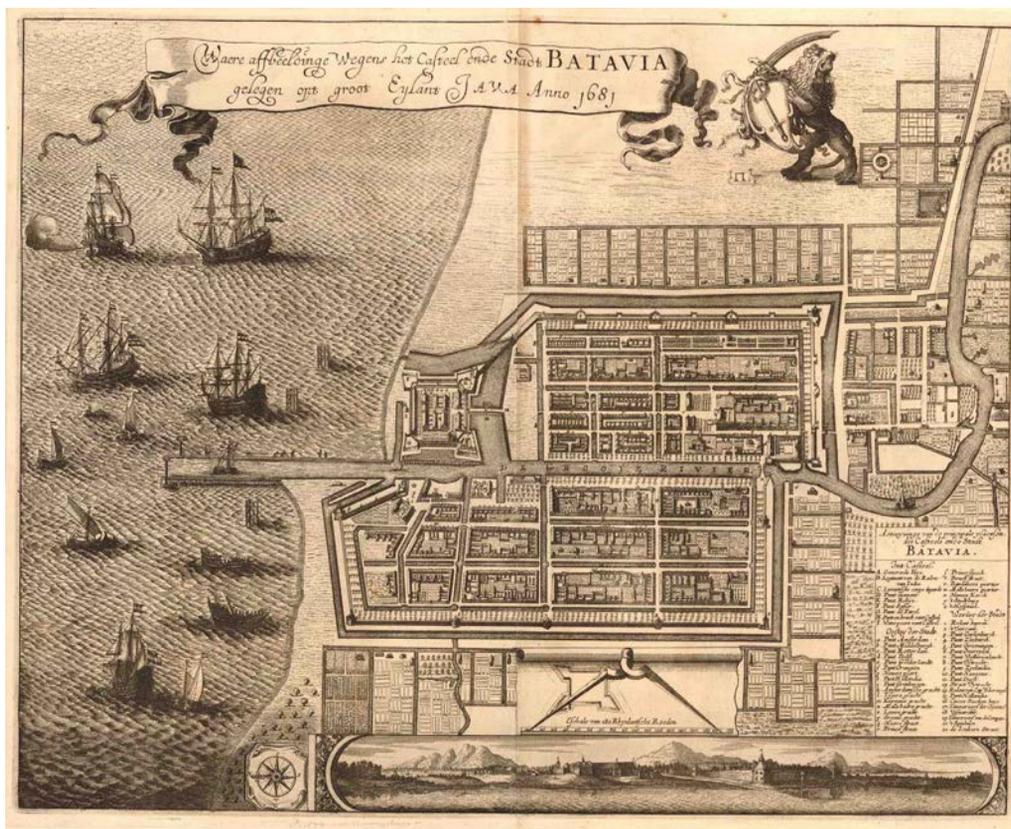
Le grandi città possono fungere da laboratori urbani e fornire esempi per le altre aree urbane, poiché i problemi e le sfide che affrontano sono spesso più visibili in queste metropoli in cui i disastri ambientali sono rapidamente coperti dai media internazionali e percepiti dai mercati internazionali. L'Indonesia è una nazione multiculturale, multietnica e multireligiosa che condivide parallelismi con altre società miste e di grandi dimensioni in altre parti del mondo.

Le sfide ambientali di Giacarta

"Giacarta è ora molto vulnerabile agli effetti delle variazioni climatiche. Il maggior rischio che affligge Giacarta è l'inondazione, che impone costi umani ed economici molto elevati alla città" (The World Bank, 2010, p1). Fino al 40% della superficie della città, principalmente composta da aree situate lungo la costa settentrionale, si trova già al di sotto del livello del mare ed è quindi altamente vulnerabile alle inondazioni, alle mareggiate e agli aumenti futuri del livello del mare. In questo contesto, i livelli pluviometrici totali e l'intensità delle precipitazioni sono aumentate, mentre l'aumento delle temperature globali, l'effetto isola di calore urbano ha portato a temperature medie più elevate nell'area metropolitana (The World Bank, 2010).

Non insolito per le grandi città del sud-est asiatico, il fenomeno è potenzialmente la principale minaccia ambientale di Giacarta. La città è situata in una zona pianeggiante del delta, attraversata da 13 fiumi e canali, con quasi il 50% della sua terra al di sotto del livello regionale delle acque, ed è vulnerabile alle inondazioni costiere e fluviali dai monsoni e dall'innalzamento del livello del mare (C40 Cities, 2019). Un altro problema è il rapido tasso di cedimento del terreno, fino a 40 mm all'anno, in alcune aree fino a 200 mm all'anno, mentre fino al 90% del nord di Giacarta è sotto il livello del mare (C40 Cities, 2019).





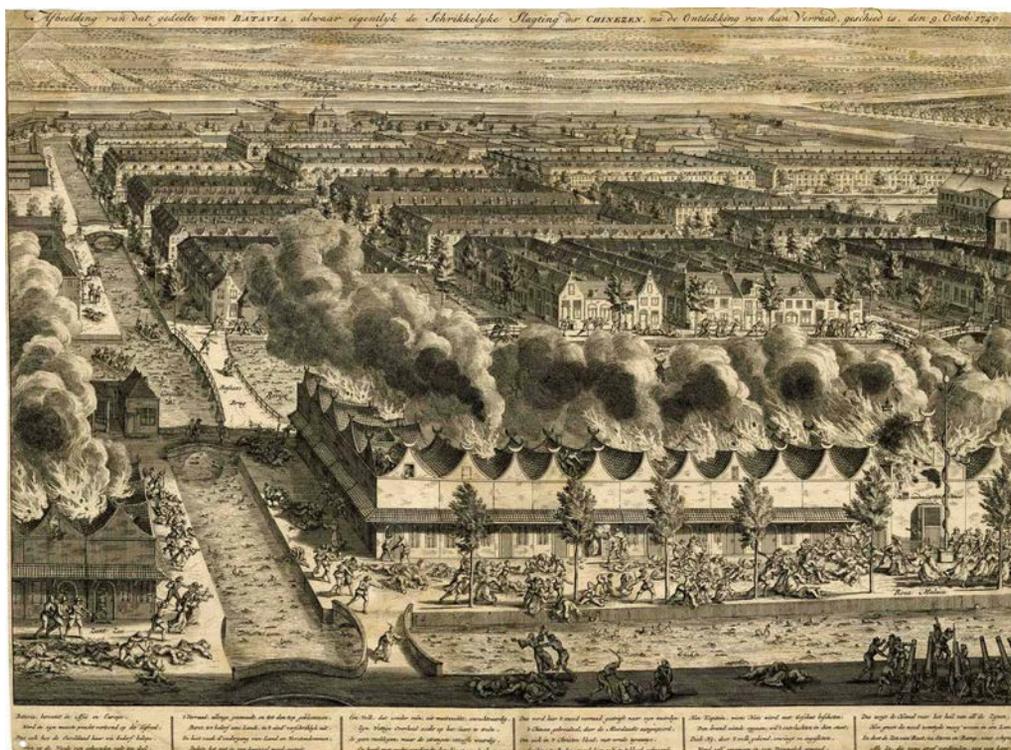
thewson, 2018, Priatmodjo, 2016 e Steinberg, 2007). Se questi problemi non fossero sufficienti, la capacità del suolo di Giacarta di assorbire acqua è stata ridotta a causa della diffusa urbanizzazione e della deforestazione, aggravata dalla mancanza di spazio verde in città² e dallo sviluppo incontrollato nella periferia urbana (Mathewson, 2018, Steinberg, 2007 e Priatmodjo, 2016). In questo contesto c'è stato un netto fallimento da parte dell'amministrazione della città di investire in infrastrutture per diversi decenni. Il simbolo di questo fallimento è un progetto di un canale lasciato incompiuto dai tempi degli olandesi (Mathewson, 2018, Steinberg, 2007 e Priatmodjo, 2016). Tuttavia, come vedremo, i problemi delle inondazioni non sono nuovi per Giacarta e hanno tormentato la città per secoli.

Sviluppo storico spaziale di Giacarta

Anche se la storia urbana di Giacarta risale al V secolo quando era, come Sunda Kelapa, una città portuale del regno di Tarumanagara, sono stati gli olandesi responsabili della sistemazione del centro storico di Batavia³, capitale delle Indie Orientali Olandesi (Priatmodjo, 2016). Batavia era situata vicino alla costa settentrionale di Giava e costruita dagli olandesi nel 1617 usando il loro *waterstad*⁴ tipologia liberamente basata su Amsterdam e altre città nei Paesi Bassi (Priatmodjo, 2016).

La ricerca primaria di un modello di morfologia urbana indonesiana è stata proposta da Larry Ford che descrive Giacarta come il prototipo della città indonesiana in cui il *layout* iniziale di base e i piani che definiscono il carattere delle città indonesiane sono stati sviluppati in un modello che sarebbe stato emulato altrove (Ford, 1993). Le grandi città indonesiane - tra cui Giacarta - svilupparono aree centrali modellate su idealizzate città portuali olandesi con canali, chiese, case a schiera e mura cittadine del 1700 (Ford, 1993).

Tuttavia, questo modello urbano europeo era estraneo al paesaggio giavanese. I canali che avevano lo scopo di attingere acqua dalla città e nel mare divennero lenti, persino stagnanti e infettati dalla malaria, con case alte e strette inadatte al clima tropicale (Mathewson, 2018, Ford, 1993). Nonostante il soprannome della città come "Gioiello dell'Asia", "Perla dell'O-



La città non è dotata di un efficace controllo delle inondazioni, un problema storico che si è protratto durante le amministrazioni coloniali e post-indipendenza. Le inondazioni sono in parte causate dalla deforestazione a monte, e a valle della città (Mathewson, 2018; Steinberg, 2008). Giacarta è attraversata da numerosi fiumi e canali che fluiscono verso nord nel Mar di Giava (Mathewson, 2018, Priatmodjo, 2016), che

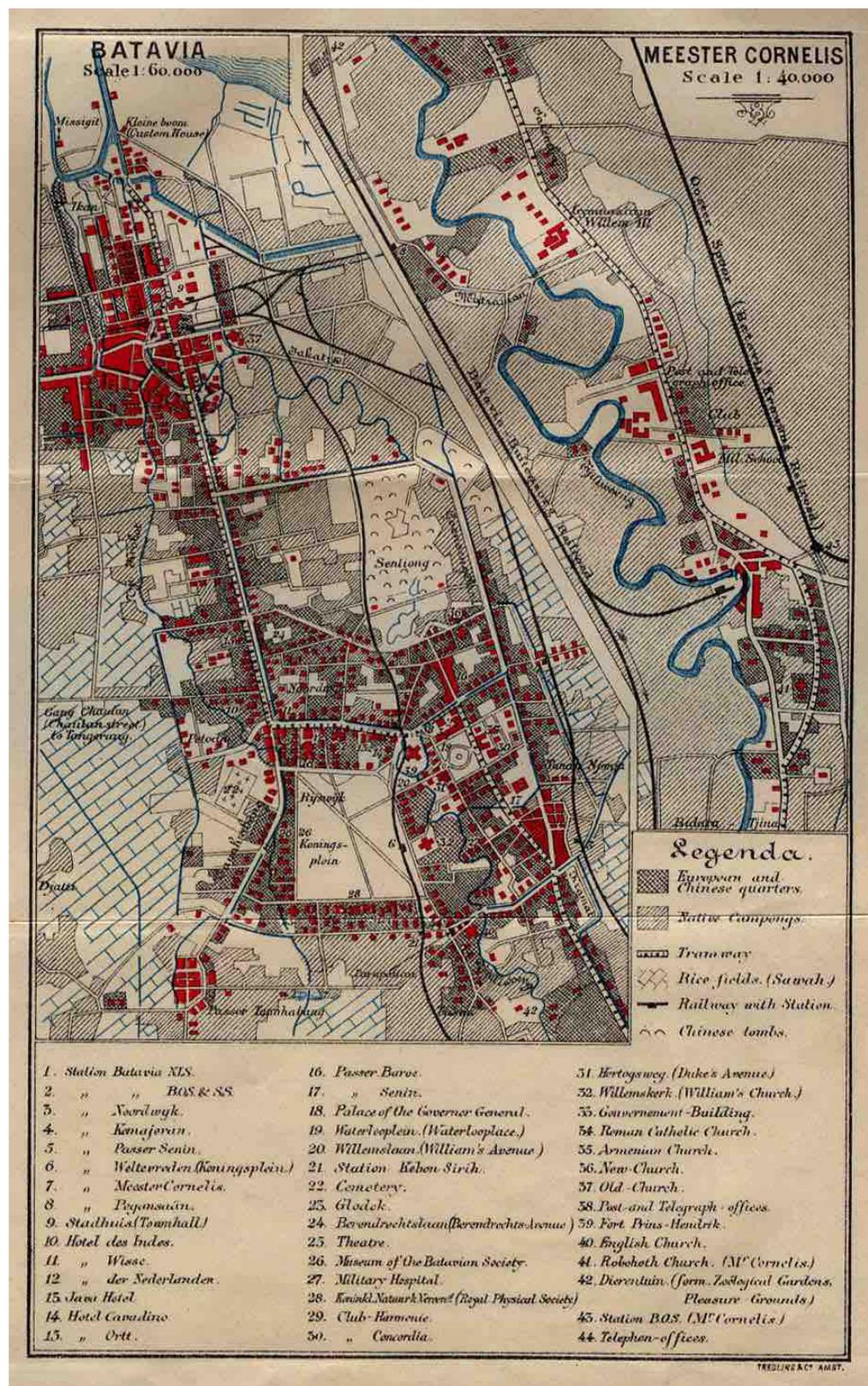
da decenni stanno perdendo la loro capacità di abbattere le acque di inondazione. Il problema è causato dal continuo sviluppo urbano e della costruzione di insediamenti informali lungo i corsi d'acqua della città. Questo ha causato una riduzione della capacità dei canali e la crescita incontrollata di giacinti d'acqua sui bacini idrici esistenti, questo ostruisce il flusso d'acqua riducendo ulteriormente la capacità dei canali (Ma-

riente" o "Regina dell'est", la bellezza della città era gradualmente scomparsa quando il governo coloniale olandese decise di trasferire il loro centro amministrativo a 4 km a sud nel nuovo quartiere chiamato Weltevreden nei primi anni del XIX secolo (Priatmodjo, 2016).

La vecchia Batavia fu trascurata mentre gli europei cercavano gli spazi verdi e aperti di Weltevreden, lontano dal centro olandese compatto e scarsamente drenato. Il nuovo quartiere era situato a una certa distanza dalla Batavia perché il terreno paludoso intorno al vecchio centro e una fitta rete di villaggi indigeni rendeva difficile la suburbanizzazione (Ford, 1993). Weltevreden è stato sviluppato attorno a due grandi spazi verdi aperti, Koningsplein e Waterlooplein⁵ entrambi distanti abbastanza a sud dalla città vecchia e in cui gli odori dei canali erano impercettibili. Inoltre, i pozzi d'acqua non soffrivano di intrusione di acqua salata, il che significa che l'acqua potabile era più facilmente reperibile (Ford, 1993). Quest'area, con i suoi grandi spazi verdi aperti a parco, emulava le tendenze attuali in Europa, mentre alla fine del XIX e inizio del XX secolo venivano costruiti bassi edifici neoclassici, in seguito seguiti da *bungalow* ibridi giavanese-olandesi che tenevano conto del clima locale (Ford, 1993). La vecchia città a nord fu abbandonata e le città portuali in stile olandese passarono di moda. Ormai gli europei avevano iniziato a spostarsi nell'entroterra verso aree recentemente pacificate che erano state insicure nei secoli precedenti (Ford, 1993).

Questo spostamento verso sud portò allo sviluppo di quella che inizialmente era una città lineare in cui lo sviluppo urbano fiancheggiava la principale strada statale che collegava Batavia a nord a Weltevreden a sud. Verso la metà del XIX secolo, questa fascia urbana si era sviluppata in quello a cui Ford si riferisce come la forma "manubrio" con i vecchi e nuovi centri alle due estremità (1993, p.377). Più tardi, nel XIX secolo le aree di sviluppo che fiancheggiavano la strada principale si riempiono gradualmente di *kampungs*⁶ o *desa*⁷ in quello che Ford chiama un "nuovo modello di intestino di manubrio" che è venuto a dominare la morfologia delle città indonesiane e continua a farlo fino ad oggi (1993, p.377).

Tuttavia, questo modello di sviluppo e la



conseguente disconnessione dal porto storico hanno rappresentato una sfida per i pianificatori, i funzionari e gli investitori. Il vero problema è stata la mancanza di una visione per lo sviluppo urbano e l'assenza di una relazione spaziale e visiva con il mare dovuta alla migrazione storica verso sud (Kusno, 2011). Durante il dopoguerra ci fu un periodo di isolamento privo di sviluppo sul lungo-

mare, con l'eccezione di Ancol⁸ nel 1960. Questo periodo è durato fino agli anni '80 quando sono stati costruiti a Muara Baru e Pluit i primi nuovi sviluppi residenziali. Ciò ha avviato un'era di consumismo globale in cui le lussuose e recintate comunità sul lungomare sono separate dalle comunità di pescatori esistenti e dagli sviluppi irregolari, spesso sotto forma di *kampungs*⁹ (2011).

Dalla metà degli anni '90, c'è stato un rinnovato interesse tra i gruppi di cittadini e gli ambientalisti per tornare a dove è nata Giacarta, ovvero "la costa settentrionale di Giacarta, a lungo considerata l'origine della città", (Kusno, 2011, p522). Ciò è stato intrapreso attraverso una serie di interventi sporadici di riqualificazione di edifici storici dell'era olandese del dominio coloniale e dei quartieri storici designati al turismo (Kusno, 2011).

La risposta alle inondazioni ed il sistema di pianificazione

Una degli elementi caratteristici dell'evoluzione urbana di Giacarta è stata l'imposizione di un modello urbano europeo in un paesaggio alieno in cui gli olandesi controllavano alcune città costiere (ad es. Batavia, Surabaya). Fino al XIX secolo, i giavanesi erano considerati ostili e quindi troppo pericolosi e non qualificati per essere auto-

rizzati ad abitare queste città europee, e rimasero nelle loro città tradizionali altrove intorno a Batavia (Ford, 1993). Così già in epoca precedente al dominio coloniale, la segregazione era uno strumento spaziale utilizzato dalle autorità. Quelli sul più basso gradino economico o sociale della scala sono stati storicamente lasciati con i peggiori problemi mentre i ricchi e i benestanti si allontanavano dalle inondazioni.

La stessa Giacarta è una calamita per i migranti rurali che cercano lavoro e migliori opportunità. Molti migranti affollano i kampung raggruppati lungo i corsi d'acqua della città o i terreni che tipicamente sono inondati (Padawangi, 2011). Secondo Padawangi, le mappe dell'alluvione del 2002 e del 2007 della città illustrano una forte correlazione spaziale tra i livelli di povertà e le inondazioni. Ovvero le aree maggiormente colpite dalle inondazioni erano i distretti lungo le rive e canali caratterizzate dai

più alti livelli di povertà (2011). Goh (2019) illustra la portata delle inondazioni come un problema a Giacarta: negli ultimi venti anni, la città è stata inondata approssimativamente una volta ogni cinque anni, nel 1996, nel 2002, nel 2007 e nel 2013. Durante questi eventi di piena, circa un terzo dell'area della città è inondata, con migrazioni su larga scala e in alcuni casi mortalità (Goh, 2013). A seguito delle inondazioni del 2007, le prove rivelate dagli scienziati indonesiani e olandesi suggeriscono che la causa principale delle inondazioni è un rapido cedimento del terreno di 12 centimetri all'anno lungo la costa settentrionale della città, con aree più a sud che affondano tra 3 cm e 10 cm (ibid) , mentre altre zone della città avevano ceduto di 2,6 metri tra il 1998 e il 2014 secondo Brinkman e Hartman (2009) e Abidin, et al. (2011).

Diversi workshop svoltisi al Max Lock Centre dell'Università di Westminster alla



Kota Tua link to Weltvreden

fine degli anni '90 così come più recenti *workshops* svoltisi all'università di Tarumanagara hanno confermato che gli abitanti *kampung* sono trattati in maniera differente. Ad esempio, alcune abitazioni economiche sotto forma di piccoli appartamenti sono state fornite storicamente a Karret Tengsin, sebbene non in quantità sufficienti per il numero di residenti che vivono nella zona, mentre a Kampung Aquarium ai residenti è stato promesso un processo completo di consultazione da parte del governo. Tra il 2016 e il 2017 le loro case sono state demolite per far posto a migliori opere di protezione dalle inondazioni, come dimostrano le immagini satellitari. A Waduk Pluit e Waduk Ria Rio, i *kampung* sono stati demoliti per realizzare miglioramenti negli spazi aperti pubblici e per mantenere o migliorare l'infrastruttura dell'inondazione (Priatmodjo, 2016).

Interventi per la difesa dalle inondazioni

I residenti dei *kampung* e degli insediamenti informali hanno storicamente occupato le sponde del fiume e altre aree soggette ad alluvioni a Giacarta a causa della grave carenza di alloggi a prezzi accessibili o delle difficoltà nell'acquisizione del possesso di terre più sicure (Mathewson, 2018). Questi spazi erano spesso discariche informali. La costruzione di questi insediamenti hanno provocato il restringimento e l'insabbiamento dei corsi d'acqua, con conseguenti inondazioni durante la stagione delle piogge oltre a interrare e intasare i bacini d'acqua (Priatmodjo, 2016).

Nel 2012 il governatore di Giacarta ha scelto due *waduk*^{co}, uno a Waduk Pluit nel nord di Giacarta, l'altro a est a Waduk Ria Rio per servire come progetti di restauro di acqua e di spazi aperti verdi. Entrambi sono stati scelti per il restringimento delle loro banchine, l'insabbiamento, l'infestazione da giacinto d'acqua, l'alluvione annuale eccessiva (Priatmodjo, 2016).

Waduk Pluit è il più grande bacino idrico della città ed è stato costruito tra il 1960 e il 1980, non molto tempo dopo che iniziò ad essere occupato da insediamenti informali. Originariamente 80 ettari, entro il 2012, la sua capacità era stata ridotta del 25%, mentre la profondità originale di 10 metri era stata ridotta del 70% (Priatmodjo, 2016). Il



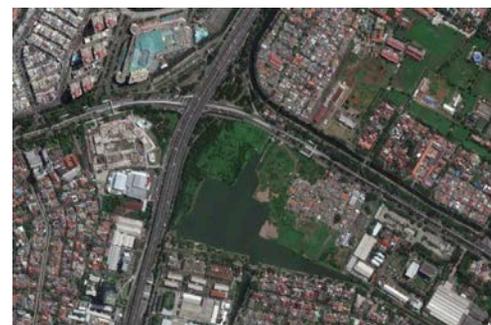
Waduk Pluit: Before



Waduk Pluit: After



Waduk Ria Rio: Before



Waduk Ria Rio: After

progetto per il ripristino del bacino ha richiesto la rimozione graduale dei residenti dagli insediamenti informali circostanti. Purtroppo, a causa della mancanza di alloggi disponibili nelle vicinanze, 2000 famiglie che avevano occupato la sezione umida [11] sono stati delocalizzati in un sito distante 20 km (Priatmodjo, 2016). Sul sito è stato costruito un parco di 6 ettari, chiamato Taman Kota Waduk Pluit, inaugurato nell'agosto 2013, che comprende piste da jogging e piste ciclabili e strutture ricreative. Appositi macchinari sono stati utilizzati per dragare e ripristinare il bacino idrico (Priatmodjo, 2016).

L'altro bacino idrico di Waduk Ria Rio, di 26 ettari e costruito tra il 1960 e il 1967, è stato occupato similmente da insediamenti informali. 230 famiglie sono state delocalizzate in un sito distante 8 km, mentre è stato realizzato un parco situato sul lato occidentale del bacino idrico (Priatmodjo, 2016). Il nuovo parco di 1,6 ettari, Taman Kota Ria Rio, non era dotato dello stesso tipo di strutture ricreative, tuttavia è stato fornito un servizio wifi gratuito (Priatmodjo, 2016).

La strategia di difesa costiera

Il governo dell'Indonesia e il DKI di Giacarta in collaborazione con i Paesi Bassi e un certo numero di consulenti olandesi stanno attualmente intraprendendo una risposta audace e nuova a molti di questi storici pro-

blemi cronici di inondazioni e cedimenti del terreno lungo la costa settentrionale della città. La strategia di difesa costiera di Giacarta (JCDS), costituisce un mega progetto lungo tutta la costa settentrionale di Giacarta e mira a trasformare l'area in un lungomare simile a quello di città come Singapore e Hong Kong (Kops, 2012). Attualmente a Giacarta manca un lungomare (Kusno, 2011) e questo progetto mira a cambiare il rapporto della città con il mare. Il progetto costituisce occasione di un grande cambiamento per lo sviluppo costiero e un catalizzatore cruciale per la crescita futura, con legami con le economie regionali e internazionali (Van Marrewijk, 2013). Questa ambiziosa strategia mira a fornire anche una difesa dalle inondazioni lungo la costa settentrionale della città, procurando allo stesso tempo una corona di nuove 17 isole ricavate dalla bonifica del territorio. Lo sviluppo urbano creerà un nuovo "volto" per la città, re-immaginandolo come una città sul lungomare, offrendo significativi elementi di protezione delle inondazioni e costiere, sistemi di drenaggio sostenibili e altre misure di mitigazione degli effetti dei cambiamenti climatici (Kops, 2012). I nuovi sviluppi insulari dovranno proteggere Giacarta dalle inondazioni, offrendo al tempo stesso nuove abitazioni a beneficio di un'ampia fetta della società urbana e allo stesso tempo offrendo comunità vibranti e inclusive.

Tuttavia, il tipo di sviluppo previsto dal *Master Plan: National Capital Integrated Coastal Development* (2014), non sembra affrontare i bisogni della maggioranza dei residenti della città. La visione degli sviluppi urbani insulari proposti è orientato ad attrarre investitori internazionali o indonesiani di classe medio-alta, con un carattere di sviluppo simile a Singapore o ad Hong Kong. Alcuni piccoli sforzi sembrano essere stati fatti per incorporare alcuni progetti di costruzione per le comunità costiere. Tuttavia questa idea orientata a preservare le comunità storiche di pescatori locali, non è entrata in nessuno dei piani principali di sviluppo insulare, che suggerisce invece sviluppi urbani in stile internazionale, ville unifamiliari a pochi piani o negozi. Non sembra esserci alcuno sforzo per rispondere agli altri problemi pressanti della città, oltre alle inondazioni e al cedimento dei terreni, vale a dire la mancanza di un possesso di terre a prezzi accessibili e di alloggi a prezzi accessibili.

Trasporto pubblico

Giacarta è stata spesso segnalata come una delle peggiori città al mondo per i livelli di traffico, essendo rimasta fino a poco tempo fa senza un affidabile sistema di trasporto pubblico, con conseguenti tempi di spostamento casa-lavoro di oltre due ore (Cochrane, 2013). Nell'area metropolitana con una popolazione di 28 milioni di abitanti, circolano oltre 9,9 milioni di veicoli (automobili, camion, motocicli, scooter (Cochrane, 2013). Il 24 marzo 2019, tutto è cambiato con l'apertura della prima linea della metropolitana della città. Con una lunghezza di 15,7 km e 13 stazioni, la nuova metropolitana passa da nord a sud attraverso il cuore della città: l'area governativa intorno a Merdeka Square e il quartiere centrale degli affari, o "Triangolo d'oro" lungo Jalan Jenderal Sudirman, l'arteria principale della città (GCR, 2019). Lo stesso giorno, il presidente indonesiano, Joko Widodo, ha presieduto la cerimonia dell'avvio della seconda fase della costruzione della metropolitana, una linea di 8 km che si snoda più a nord. Il costo previsto dell'intera linea nord-sud (Fasi 1 e 2) è stimato pari a 2,6 miliardi di dollari americani ed è finanziato da un prestito del governo giapponese (GCR, 2019).

Questa nuova linea della metropolitana,

chiamata anche MRT, è un primo passo fondamentale per la costruzione della rete di trasporto metropolitano della città. Le linee si integrano con un sistema BRT gestito da TransGiacarta, conosciuto localmente come 'Busway', inaugurato nel 2004 e che corre lungo 13 linee (Andapita, 2019; TransGiacarta, 2019). Il sistema è stato ispirato dalla rete Transmilenio BRT di Bogotá, in Colombia, e ha l'obiettivo di spingere i pendolari di Giacarta a lasciare i loro veicoli privati a casa e utilizzare gli autobus, che

sono completamente climatizzati e più sicuri dei normali autobus meno regolamentati (Andapita, 2019). Il sistema BRT è cresciuto da 300 autobus nel 2015 a oltre 800 alla fine del 2018, con il numero di passeggeri in aumento del 23% negli ultimi tre anni, secondo il direttore del presidente della TransGiacarta, Agung Wicaksono. Il sistema utilizza 155 linee che servono fino a 189 milioni di passeggeri nel 2018 e punta a servire 231 milioni entro la fine del 2019, in parte aprendo 80 nuove linee (Andapita, 2019).

- Abidin, H.Z., Andreas, H., Gumilar, I., Fukuda, Y., Pohan, Y.E., and Deguchi, T., (2011). Land Subsidence of Giacarta (Indonesia) and its relation with urban development. *Natural Hazards* 59.3, 1753-71.
- Akmalah, E. and Grigg, N.S., (2011). Giacarta Flooding: systems study of socio-technical forces. *Water International*. 36(6), 733-747.
- Andapita, V. (2019). Revolutionary TransGiacarta proves its relevance after 15 years. *The Giacarta Post*, 16 January. Available from <https://www.theGiacartapost.com/news/2019/01/15/revolutionary-transGiacarta-proves-its-relevance-after-15-years.html>
- Baker, J. L., (2012). *Climate Change, disaster Risk and the Urban Poor: Cities Building Resilience for a Changing World* [online] Washington: World Bank. Available from: < www.worldbank.org >
- Brinkman, J.J. and Hartman, M. (2009). Giacarta flood hazard mapping framework. Available from <http://edepot.wur.nl/140833>
- Caljouw, M., Nas, P.J.M. and Pratiwo, (2005). Flooding in Giacarta: Towards a blue city with improved water management. *Journal of the Humanities and Social Sciences of Southeast Asia*. 161(4), 454-484.
- Carroll, T., (2009). 'Social Development' as Neoliberal Trojan Horse: The World Bank and the Kecamatan Development Program in Indonesia. *Development and Change*. 0(3), 447-466.
- Central Intelligence Agency, (2016). *The World Factbook: Indonesia*. Washington: Central Intelligence Agency. Available from: < <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/id.html> >
- Cochrane, J. (2013). Hours to Go, Just to Get to work. *The New York Times*, 4 August. Available from <https://www.nytimes.com/2013/08/05/world/asia/hours-to-go-just-to-get-to-work.html?login=smartlock&auth=login-smartlock>
- Cybriwsky, R. and Ford, L.R., (2001). City profile Giacarta. *Cities*. 18(3), 199-210.
- Dahiya, B., (2012). *Cities in Asia 2012: Demographics, economics, poverty, environment and governance*. *Cities*. 29, S44-S61 [online] Available from: < <http://www.uclg.org/sites/default/files/Bharat%20Dahiya%20-%20Cities%20in%20Asia,%202012%20-%20Cities.pdf> >
- Delinom, R.M., (2008). Groundwater management issues in the Greater Giacarta area, Indonesia. *JSPS-DGHE Joint Research Project: International Workshop on Integrated Watershed Management for Sustainable Water Use in a Humid Tropical Region*. Tsukuba, Japan. October 2007. No.8. Tsukuba: University of Tsukuba, 2008.
- Douglass, M., (2005). Mega-projects and the Environment: Urban Form and Water in Giacarta. In: *International Conference on Global Cities: Water, Infrastructure and Environment*. 16-19 May 2005. Honolulu: University of Hawaii, 2005, pp. 1-12.
- Douglass, M. and Jones, G., (2008). Introduction. In: Jones, G. and Douglass, M., (eds.) *Mega-Urban Regions in Pacific Asia: Dynamics in a Global Era*. Singapore: National University of Singapore, 1-18.

- Douglass, M. and Jones, G., (2008). The Morphology of Mega-Urban Regions Expansion. In: Jones, G. and Douglass, M., (eds.) *Mega-Urban Regions in Pacific Asia: Dynamics in a Global Era*. Singapore: National University of Singapore, 19-40.
- Firman, T., Surabakti, I.M., Idroes, I.C. and Simarmata, H.A., (2011). Potential climate-change related vulnerabilities in Giacarta: Challenges and current status. *Habitat International*. 31 (2011), 372-378.
- Ford, L.R., (1993). A Model of Indonesian City Structure. *Geographical Review*. 83(4), 374-396.
- GCR Staff, (2019). Indonesia's first metro opens in gridlocked Giacarta. *Global Construction Review*, 25 March. Available from <http://www.globalconstructionreview.com/news/indonesias-first-metro-opens-gridlocked-Giacarta/>
- Hidayatno, A., Dinianyadharani, A.K., Sutrisno, A. (2017). Scenario analysis of the Giacarta Coastal Defence Strategy: Sustainable Indicators Impact Assessment. *International Journal of Innovation and Sustainable Development*. 11 (1), 37-52.
- Holzhacker, R.L, Wittek, R. and Woltjer, J., (2016). Decentralisation and Governance for Sustainable Society in Indonesia. In: Holzhacker, R.L, Wittek, R. and Woltjer, J., (eds.) *Decentralization and Governance in Indonesia*. Heidelberg: Springer, 3-30.
- Hudalah, D., Firman, T. and Woltjer, J., (2014). Cultural Cooperation, Institution Building and Metropolitan Governance in Decentralising Indonesia. *International Journal of Urban and Regional Research*. 38(6), 2217-2234.
- Coordinating Ministry for Economic Affairs of the Republic of Indonesia (2014). *Master Plan: National Capital Integrated Coastal Development*. Giacarta: Coordinating Ministry for Economic Affairs of the Republic of Indonesia.
- Kops, A., (2012). Quickscan of Masterplans executive summary: Giacarta Coastal Defence Strategy Bridging Phase (JCDS-BP) [online] The Hague: Netherlands Enterprise Agency. Available from www.partnersvoorwater.nl
- Kusno, A., (2011). Runaway city: Giacarta Bay, the pioneer and last frontier. *Inter-asia Cultural Studies*. 12(4), 513-531.
- Mathewson, D. (2018). Historic institutionalism and urban morphology in Giacarta: Moving towards building flood resiliency into the formal planning and development system. *Journal of Regional and City Planning*. 29 (3), 188-209. DOI: 10.5614/jrcp.2018.3.2
- Mezzi, P. (2016). The Great Garuda, the masterplan to save Giacarta. *Abitare*, 24 January. Available from http://www.abitare.it/en/habitat-en/urban-design-en/2016/01/24/the-great-garuda-the-masterplan-to-save-Giacarta/?refresh_ce-cp
- Padawangi, R., (2011). The right to flood-free homes: urban floods, spatial justice and social movements in Giacarta. In: Gonzalez-Brun, A., Liang Low, B, Rosemann, J. and Widodo, J., (eds.) *Global Visions: Risks and Opportunities for the Urban Planet*. Singapore: University of Singapore, 199-211.
- Padawangi, R. (2012). Climate Change and the North Coast of Giacarta: Environmental Justice and the Social Construction of Space in Urban Poor communities. In: Holt, W. (ed.) *Urban Areas and Global Climate Change*. Bingley, UK: Emerald, 321-340.
- Priatmodjo, D., (2016). Winning Back City's Blue-Green Elements: Cases of Waduk Pluit and Waduk Ria Rio, Giacarta. In: 53rd International Making Cities Liveable Conference on Caring for Our Common Home: Sustainable Cities and Settlements. Pontifical Urban University. 13-17 June 2016. Vatican City: Pontifical Urban University.
- Putra, T.H., Woltjer, J. and Guan Zhen Tan, W., (2016). Metropolitan Governance and Institutional Design: Transportation in the Giacarta Metropolitan Region. In: Holzhacker, R.L, Wittek, R. and Woltjer, J., (eds.) *Decentralization and Governance in Indonesia*. Heidelberg: Springer, 171-199.
- Steinberg, F., (2007). Giacarta: Environmental problems and sustainability. *Habitat International*. 31 (2007), 354-365.
- Sunarharum, T.M., Sloan, M. and Susilawati, C., (2013). Reframing infrastructure investment decision-making processes: a preliminary scoping study for urban flood risk management in Giacarta, Indonesia. In: *Proceedings of the 9th International Conference of the International Institute for Infrastructure Renewal and Reconstruction*. Queensland University of Technology. 7-10 July 2013. Brisbane: Queensland University of Technology, 2013, 1-9.
- The World Bank (2010). *Giacarta, Urban Challenges in a Changing Climate: Mayors' Task Force on Climate Change, Disaster Risk & The Urban Poor*. Giacarta: The World Bank.
- TransGiacarta, (2019). Peta Rute. TransGiacarta. Available from <http://transGiacarta.co.id/peta-rute/>
- Holzhacker, R.L, Wittek, R. and Woltjer, J., (2016). Decentralisation and Governance for Sustainable Society in Indonesia. In: Holzhacker, R.L, Wittek, R. and Woltjer, J., (eds.) *Decentralization and Governance in Indonesia*. Heidelberg: Springer, 3-30.
- Wiharani, A.P. and Holzhacker, R., (2016). Environmental Governance by Transnational Municipal Networks: The Case of Indonesian Cities. In: Holzhacker, R.L, Wittek, R. and Woltjer, J., (eds.) *Decentralization and Governance in Indonesia*. Heidelberg: Springer, 201-229.
- World Bank, (2016). GNI per capita, Atlas method (current US\$). Washington: The World Bank. Available from: <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GNP.PCAP.CD>
- World Population Review (2019). *Indonesia Population 2019*. World Population Review. Available from <http://worldpopulationreview.com/countries/indonesia-population/>

1. All'interno di questa conurbazione urbana si trova Giacarta DKI, la regione capitale, un'area di 664 kmq abitata da 12,7 milioni di persone di giorno e 10 milioni di persone di notte (Priatmodjo, 2016).
2. Attualmente solo il 10%, sebbene lo *Spatial Planning Act* del 2007 richieda che il 20% della superficie totale nelle città indonesiane sia spazio verde aperto (Priatmodjo, 2016).
3. Conosciuto oggi come Kota Tua.
4. *Waterstad* è olandese per *water city* (Priatmodjo, 2016).
5. Koningsplein fu ribattezzata Medan Merdeka e Waterlooplein ribattezzata Lapangan Banteng in seguito all'indipendenza (Priatmodjo, 2016).
6. *Kampung* è definito come un villaggio urbano giavanese o insediamento informale (Ford, 1993).
7. Collezioni di villaggi in Indonesia (Ford, 1993).
8. Ancol fu inizialmente sviluppato come destinazione per il tempo libero, per ordine del presidente Sukamo (1950-65), anche se in seguito fu trascurato fino agli anni '80, quando furono costruite le spiagge per gli abitanti della classe media della città (Kusno, 2011).
9. *Kampung* è un termine che significa villaggio o insediamento rurale spesso comprendente case su palafitte in Malesia, Indonesia e Brunei; tuttavia spesso si riferisce colloquialmente a insediamenti irregolari che di solito si trovano su terreni indesiderabili, di solito sopra o adiacenti a corpi idrici.
10. Un *waduk* è un bacino d'acqua (Priatmodjo, 2016).
11. L'area degli insediamenti informali costruiti direttamente sul bacino d'acqua o sulla riva.

82

a cura di Ambra Bernabò Silorata, Gaetano Manuele, Roberta Calcina, Andrea Scarchilli

INU per Jane's Walk 3.0 - Esiti concorso @Biennale Spazio Pubblico

A Roma nel maggio scorso all'evento conclusivo della quinta edizione della Biennale dello spazio pubblico, è si è svolto il workshop di "Inu per Jane's Walk", che è stato anche il coronamento della terza collaborazione tra l'Istituto Nazionale di Urbanistica e la piattaforma internazionale Jane's Walk, che celebra Jane Jacobs attraverso passeggiate gratuite, libere ed aperte a tutti. Gli articoli di presentazione dell'iniziativa e delle passeggiate che hanno vinto il concorso collegato, che nelle città del nostro Paese ha promosso un modo innovativo di vivere i quartieri, valorizzando la partecipazione delle comunità alla discussione e alla conoscenza degli spazi urbani. "Muri e murales" e "Green Jane's Walk 2.0" sono le passeggiate premiate: si sono svolte entrambe a Roma.

Jane's Walk è una manifestazione internazionale nata in Canada nel 2007 in onore dell'attivista statunitense Jane Jacobs e delle sue grandi idee: l'importanza del capitale e dell'innovazione sociale, dell'esperienza del cittadino e del suo ruolo centrale nel processo creativo del "fare la città". Ogni anno, il primo weekend del mese di maggio, in concomitanza con il compleanno della Jacobs, in tutto il mondo si celebrano i cittadini, le loro città e le relazioni che vi si intessono, attraverso passeggiate gratuite, libere ed aperte a tutti, guidate da persone entusiaste. Così le Jane's Walk prendono la forma di conversazioni itineranti sui temi più vari che possono appassionare una comunità, con l'obiettivo di accrescerne la consapevolezza urbana, il sentimento di appartenenza e di stimolare il dialogo tra cittadini ed esperti. L'obiettivo di Jane's Walk è sviluppare una tradizione e un'educazione urbana, nonché un approccio progettuale basato sulla concertazione con la comunità, incoraggiando passeggiate guidate dai cittadini per osservare, riflettere, condividere, discutere e re-immaginare collettivamente i luoghi in cui ciascuno di noi vive, lavora e gioca. Questi i principi di Jane's Walk:

- Tutti possono guidare una Jane's Walk
- Gli organizzatori sono volontari, l'iniziativa è gratuita.
- Jane's Walk celebra l'eredità e le idee dell'attivista e scrittrice Jane Jacobs accompagnandole persone all'esplorazione dei loro quartieri.
- Jane's Walk promuove quartieri e città progettate per le persone, con le persone.
- Jane's Walk incoraggia un ambiente in cui le persone possano scegliere di camminare, non solo come un'opzione ricre-

ativa, ma come un esercizio quotidiano divertente e possibile, per migliorare lo stato di salute ed aumentare la coesione sociale.

- I Walk Leaders facilitano le conversazioni itineranti attraverso aneddoti interessanti e racconti sui loro quartieri. Coinvolgono i partecipanti nelle discussioni per condividere opinioni ed osservazioni.
- Jane's Walk aiuta le persone a creare comunità forti, resilienti, intraprendenti, infondendo senso di appartenenza e incoraggiando l'impegno civile.
- Le Jane's Walk sono un'eredità vivente e dinamica delle idee di Jane Jacobs. Esplorano, criticano ed applicano le idee della Jacobs per far progredire l'impegno locale ed informare i processi di progettazione della città.
- Jane's Walk è un'iniziativa apartitica che cerca di garantire una pluralità voci ed idee nelle discussioni sulle città, i quartieri, e sull'impegno delle comunità.

L'iniziativa è sostenuta, in Italia, da una stretta collaborazione con l'Istituto Nazionale di Urbanistica. Dal 2017, attraverso le call, i concorsi e i workshop realizzati con l'Istituto, la rete di città che aderiscono a Jane's Walk si è estesa dal Nord al Sud del Paese. Anno dopo anno, in ciascuna città è aumentato il numero di passeggiate e di cittadini coinvolti, sempre di più, nei processi partecipativi dei loro quartieri. Bergamo, Bologna, Cagliari, Catania, Ivrea, L'Aquila, Matera, Milano, Napoli, Olbia, Perugia, Roma, San Benedetto Po, Sanremo, Taranto, Torino, Venaria Reale, Vietri sul Mare hanno organizzato, in questi anni, almeno una manifestazione di passeggiate "secondo Jane" con il patrocinio di INU.

Quest'anno la collaborazione tra INU e Jane's Walk è culminata con un concorso all'interno della Biennale dello Spazio Pubblico 2019. Durante l'incontro sono state esposte, sottolineando gli aspetti e le indicazioni emerse, le passeggiate che hanno aderito alla call e ai principi di Jane's Walk. Una giuria di esperti composta da Alessandro Bruni, Carmen Giannino e Marichela Sepe (INU) ha conferito tre menzioni e un riconoscimento ex-aequo alle passeggiate che si sono distinte secondo la filosofia e gli obiettivi dell'iniziativa e che hanno saputo valorizzare al meglio i temi dell'arte pubblica, della città verde, della mobilità sostenibile e dello spazio pubblico come luogo dell'incontro e della socializzazione e che sono state in grado di innescare processi di riappropriazione e di rigenerazione delle aree pubbliche da parte delle comunità locali.

"Muri e Murales", condotta a Roma, nel quartiere di Rebibbia da Elena Paudice e "Green Jane's Walk 2.0", condotta nel quartiere San Lorenzo di Roma da Rossella, Giacomina, Emanuele Caputo e dal Laboratorio San Lorenzo (Fabiola Fratini e Antonio Cappuccitti), sono state le passeggiate vincitrici del concorso INU per Jane's Walk 3.0. A queste, si aggiungono le tre menzioni conferite dalla giuria a passeggiate altrettanto coerenti e coinvolgenti: la passeggiata condotta all'Aquila da Quirino Crosta, Federico Eugeni e Luana Di Lodovico, la passeggiata condotta a Catania da Delia Valastro, la passeggiata condotta a Napoli da Francesca Zerella.

"INU per Jane's Walk" promuove uno strumento fondamentale nella sua estrema semplicità, la passeggiata, che auspichiamo possa coinvolgere tutti quei cittadini che si sentono esclusi dai processi socio-urbanistici di cui sono i veri protagonisti. Ci auguriamo che anche i *City-makers* indossino un paio di *sneakers* per addentrarsi nelle città con i piedi, gli occhi, le orecchie e il cuore dei loro abitanti.

I curatori di INU per Jane's Walk sono: Ambra Bernabò Silorata (Jane's Walk Rome), Gaetano Manuele (Jane's Walk Catania), Roberta Calcina (Jane's Walk Olbia), Andrea Scarchilli (INU)

Muri e Murales nel quartiere Rebibbia

a cura di Elena Paudice

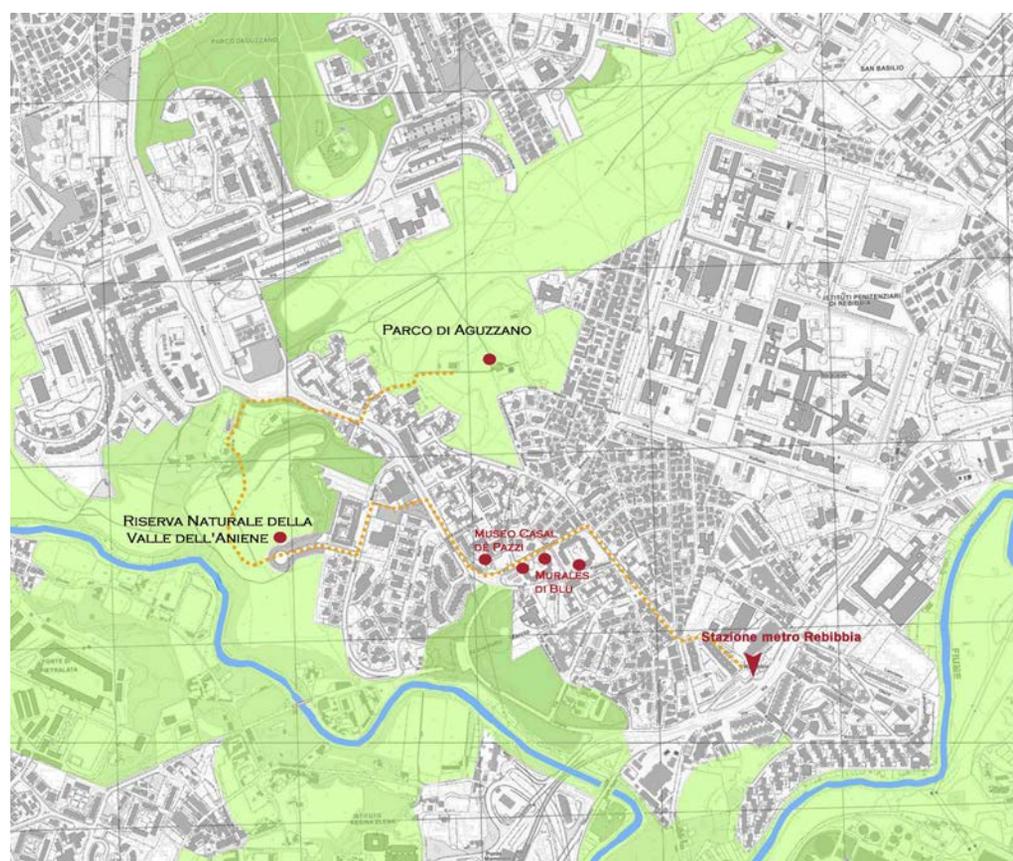
La scelta del quartiere

Il quartiere di Rebibbia, situato ad est di Roma e parte del IV Municipio, è conosciuto principalmente per l'omonimo carcere ma anche per ospitare il capolinea della metropolitana linea B. È un quartiere che ha conosciuto varie vicende storiche, tra cui l'insediarsi nel lontano 1474 della nobile famiglia fiorentina dei Pazzi, che si stabilirono in un casale preesistente sito tra via Nomentana e viale Kant, nella parte del Municipio denominata oggi proprio Casal de' Pazzi.

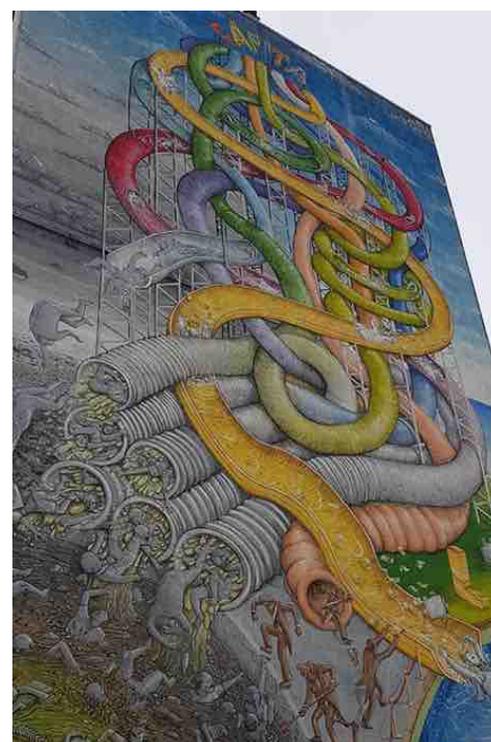
Ma lo sviluppo maggiore dell'area è avvenuto durante la prima metà del 1900, in relazione alla costruzione del carcere iniziata nel 1938. Le sue alte pareti cementizie delimitano il quartiere ad est, e si contrappongono alle peculiarità naturali e paesaggistiche come il fiume Aniene, e l'adiacente parco di Aguzzano collocato a nord-ovest. A sud, invece, è la strada consolare Tiburtina ad attraversare e tagliare il quartiere per formare un ulteriore limite.

I limiti, i "muri", naturali e antropici hanno contribuito a rendere Rebibbia un quartiere chiuso, composto da piccole abitazioni anche su due livelli a cui fanno da quinta gli alti edifici di edilizia residenziale pubblica, che un giorno sono diventati la "tela bianca" su cui dipingere la rabbia e la voglia di riscatto dei cittadini. Nel quartiere, infatti, sono nate tante piccole realtà di aggregazione sociale, divise in varie associazioni unite dall'obiettivo comune di contribuire alla rivitalizzazione del quartiere per superare quei luoghi comuni che associano Rebibbia a forme di degrado sociale ed ambientale. Ecco allora che la Jane's walk si rivela l'occasione ideale per conoscere da vicino questi luoghi, le comunità che li abitano e nutrono progetti di una futura rigenerazione. Le varie opere di street art realizzate negli ultimi anni ne sono una visibile e condivisa testimonianza.

La Jane's Walk 2019 condotta con gli studenti di Urbanistica, del corso di laurea in Ingegneria Edile-Architettura (titolare Claudia Mattogno), ha avuto come guida associativi e abitanti per attraversare assieme questo luogo contraddittorio ma nello stesso tempo sorprendente.



Mappa del percorso



Il percorso

Assieme agli studenti e alle associazioni locali quali Comitato di quartiere Mammuth, Forum per la Tutela del Parco di Aguzzano e l'associazione Insieme per l'Aniene, abbiamo strutturato un percorso che attraversasse il quartiere in modo trasversale permettendo ai partecipanti di conoscere i punti più rappresentativi dal punto di vista sociale ed ambientale. È nato così un percorso di circa 3 chilometri, articolato in sette tappe, ognuna delle quali è stata illustrata da uno studente e da un abitante, per fornire delle

informazioni di carattere generale e per impostare un confronto attivo e partecipativo. Siamo partiti dalla stazione metro Rebibbia, la porta di accesso al quartiere, segnalata dal murale dell'artista locale Zerocalcare, realizzato il 2 e il 3 dicembre del 2014, nell'ambito della fiera della piccola e media editoria "Più libri più liberi". Il mammut, protagonista del murale, è simbolo ed elemento di orgoglio per il quartiere in quanto, negli anni Ottanta, furono ritrovati nei resti di questo grande mammifero in località Casal de Pazzi.

Nel murale, al di sopra del mammut che porta sulle spalle il peso del quartiere, si legge la scritta "Welcome to Rebibbia. Fettuccia di paradiso stretta tra la Tiburtina e la Nomentana, terra di Mammuth, tute acetate, corpi reclusi e cuori grandi". Ma forse ciò che emerge di più è lo slogan nella parte bassa del murale, un riassunto dello stato d'animo dei cittadini: "Qui ci manca tutto, non ci serve niente". Da qui ci siamo spostati verso via di Casal de' Pazzi, passando per parco Kolbe, un'area che dal 2009 è entrata a far parte dei Punti Verde Qualità, un programma

proposto dal Comune per recuperare aree residuali e degradate attraverso l'affidamento in gestione a privati. Attualmente l'area, gestita da un centro di fitness, è totalmente recintata e solo l'area cani è ad uso pubblico, mentre per accedere al resto del parco bisogna entrare nel centro sportivo. Gli abitanti non condividono questa operazione, che ha comportato la privatizzazione di suolo pubblico non offrendo servizi utilizzabili dall'intera cittadinanza.

Dal parco Kolbe ci siamo diretti verso la seconda tappa, programmata in via Giovanni Palombini, dove siamo stati sorpresi dai colori del grande murale intitolato "La spirale della storia della terra", realizzato dal *writer* Blu nel 2015, quando l'artista venne contattato dal comitato di quartiere per realizzare dei graffiti sulle facciate cieche degli edifici di edilizia popolare.

Blu è un'artista fuori dagli schemi e, nonostante sia stato definito nel 2011 dal *The Guardian* uno tra i dieci migliori *street artist* del momento, rimane una personalità sfuggente che ama realizzare le sue opere in contesti non istituzionali. In questa occasione, l'unico compenso richiesto è stato un contributo irrisorio per l'acquisto dei materiali necessari per realizzare l'opera.

Il murale "La spirale della storia della terra" deve essere letto dal basso verso l'alto, poiché rappresenta la storia degli esseri viventi, dalle prime forme di vita fino alla civiltà contemporanea, che si sgretola in grigi pezzi per il peso di una società consumistica, inquinata dall'industria, la quale ha compromesso anche l'ambiente da dove proviene.

È sempre una critica all'attuale società dei consumi la protagonista della terza tappa: il murale Capita. Situato in via Ciciliano è l'ultimo intervento di Blu a Rebibbia realizzato nel 2018, quando l'artista ha sentito il bisogno di ritornare nel quartiere per lasciare un ulteriore segno. Nel murale è ritratta una giostra multicolore composta da scivoli acquatici, che si rivelano essere un gioco solo per pochi. Gli scivoli, infatti, terminano la loro corsa in due vasche: una composta da acqua putrida, dove finiscono i più deboli, l'altra da una piscina piena di acqua cristallina dove galleggiano potenti e ricchi, che sorseggiano champagne. Blu raffigura in modo ironico e spietato quella parte del potere sempre più corrotta, dove prevalgono gli sprechi e l'ostentazione di questi, per marcare i livelli di disuguaglianza sociale.

Poco più avanti verso via Galbani è localizzata la nostra quarta tappa segnata dalla presenza della prima opera che l'artista ha realizzato nel quar-

tiere, dove, con i colori della bandiera della pace sono dipinte le radici di un albero che si trasformano in tentacoli, i quali si arrampicano fino alla cima dell'edificio distruggendo le sbarre delle finestre del carcere di Rebibbia. Accanto una fitta vegetazione di alberi, invece, invade i tetti e dona colore ad una grigia città.

I murales di Blu hanno rappresentato tre tappe importanti del nostro percorso, e il racconto dei cittadini su come l'artista abbia saputo raffigurare i loro pensieri ci ha fatto capire come siano da non sottovalutare le azioni che provengono dal basso. Quasi di fronte troviamo il Museo di Casal de' Pazzi, famoso per contenere i resti e le zanne di un mammut vissuto 250.000 anni fa. Il museo nel 2019 ha inaugurato il murale di Jerico dal titolo "Riflessi", dipinto sul suo muro perimetrale. L'intervento è stato realizzato tramite un bando pubblico, diffuso da Zetema Progetto Cultura su incarico della Sovrintendenza Capitolina, per rendere più attrattivo e comunicativo l'accesso al museo. Jerico, con un'opera visionaria, ha voluto raccontare il tempo che scorre lentamente raffigurando un paesaggio preistorico che si riflette in un'acqua limpida. Lasciando la natura artefatta di Jerico ci siamo addentrati verso la Riserva naturale della valle dell'Aniene, la nostra sesta tappa. La riserva rappresenta uno dei polmoni verdi per il quartiere ma è di difficile accesso. Il parco è stato istituito nel 1997 e, per i suoi percorsi naturalisti e il sistema di orti urbani, rappresenta una grande potenzialità per tutto il territorio urbano. Dalla riserva ci siamo mossi verso il punto d'arrivo del nostro percorso, il casale Alba 2 nel parco di Aguzzano.

Quest'area, riconosciuta parco regionale nel 1989, racchiude al suo interno vari casali, denominati Alba 1 Alba 2 e Alba 3. Il casale Alba 3 soprannominato anche 'La Vaccheria', è stato restaurato e riqualificato nel 2002 per ospitare

la funzione di biblioteca e di sede del Centro di Cultura Ecologica – Archivio Ambientalista.

Il casale Alba 2 è stato al centro di una riqualificazione spontanea ad opera di alcuni cittadini che in autogestione si occupano della sua manutenzione e lo hanno trasformato in un contenitore di attività culturali di supporto al quartiere. L'adiacente casale Alba 1, invece, non ricopre al momento nessuna funzione nonostante rappresenti la memoria storica locale, in quanto una volta era una piccola chiesa dove alcuni abitanti raccontano di essersi sposati. Per il casale Alba 1 il Comune ha predisposto la concessione tramite bando in favore di enti, società o associazioni per l'inserimento di funzioni didattiche e sociali inerenti al tema "food". Le varie associazioni di quartiere si sono unite per difendere questo piccolo casale e per trasformarlo in un bene comune, con delle attività utili per gli abitanti.

Dopo La Jane's walk

La passeggiata ha offerto nuovi stimoli agli studenti, i quali sono stati orientati verso una progettazione dal basso, dove il cittadino è al centro del difficile progetto di riqualificazione dello spazio pubblico. Ma ci ha anche permesso di confrontarci con gli abitanti, di comprendere i luoghi attraverso il loro sguardo, per elaborare nuovi scenari verdi per il quartiere, al fine di valorizzarne le tante potenzialità.

La preparazione dell'evento ha richiesto una cooperazione tra il corso di urbanistica e le associazioni, una collaborazione che non è terminata con la fine del festival Jane's Walk ma che è in continua evoluzione. Al casale Alba 2, infatti, per tutelare e valorizzare il parco di Aguzzano e l'intero quartiere, sono ancora aperti vari tavoli di lavoro tematici, in cui si affrontano vari argomenti di natura ambientale, storica e sociale, al fine di produrre delle piccole azioni di rigenerazione urbana.



Green Jane's Walk a cura di Rossella, di Giacomina, di Emanuele e del "Laboratorio San Lorenzo"

Fabiola Fratini

Il Green Jane's Walk muove dalle attività di sperimentazione condotte nell'ambito del "Laboratorio San Lorenzo"¹ con il coinvolgimento di Roma Capitale, Municipio II, Sapienza (DICEA, SBAI, DIBA), CNR, Istituto Comprensivo Tiburtina Antica, Ambassade de France, Université Paris 1 Sorbonne-Panthéon, FFSS, Ex-Dogana e delle associazioni che hanno collaborato con il Laboratorio San Lorenzo: l'associazione GRU (2017), il Comitato di Quartiere e le associazioni Beba e Habicura (2018-2019).

La sperimentazione muove dall'obiettivo di "accrescere la qualità urbana e ambientale e il benessere dei cittadini attraverso azioni verdi". *Collaborative urbanism*², *tactical urbanism*³, *urban acupuncture*⁴, rammendo⁵ sono i principali riferimenti di un processo che si identifica come "Laboratorio di Rigenerazione Sostenibile" e prende forma nel quartiere di San Lorenzo a Roma.

Individuare i luoghi da rigenerare (percorsi e nodi), identificare i progetti possibili, ipotizzare gli attori da coinvolgere nel processo sono gli obiettivi del Green Jane's Walk organizzato nell'ambito del "Laboratorio San Lorenzo", coinvolgendo Rossella, Giacomina (comitato di quartiere) ed Emanuele (associazione Habicura) nel ruolo di guida e di attori della trasformazione.

La preparazione della passeggiata si svolge a partire da un'indagine sul campo e un *workshop*. L'indagine riguarda la ricognizione e la catalogazione degli *hot spot* presenti nel quartiere. Gli *hot spot* sono suddivisi in diverse categorie: i luoghi da valorizzare costituiti da spazi aperti abbandonati (piazze del Verano), dalle aree storico-archeologiche (largo Talamo) e dai luoghi della memoria (edifici bombardati); i luoghi insicuri (come Borghetto dei Lucani); i luoghi con potenzialità di trasformazione *green* (capannoni dei marmisti in dismissione); i luoghi in via di trasformazione dove negoziare la presenza di verde (Ex-Dogana).

A fronte di questa ricognizione viene organizzato, dal comitato di quartiere insieme

al "Laboratorio San Lorenzo", un workshop all'Ex-Dogana per discutere di progettualità *green* a San Lorenzo.

Le azioni verdi presentate sono ispirate a diversi casi di studio: le micro azioni di bio "agopuntura-urbana"⁶ condotte a Parigi, attraverso il programma "Végétalisons Paris"; l'agricoltura urbana, ovvero orti pedagogici e collettivi, come quella sperimentata a Roma dall'associazione Zappata Romana; nuove forme di agricoltura come la coltivazione idroponica, particolarmente indicata nei quartieri dove lo spazio disponibile è poco. Un'opzione possibile a San Lorenzo come avvenuto a Kreuzberg-Berlino, dove in una corte nascosta è cresciuta INFARM: l'Indoor Farming Berlin. Infine tetti e facciate verdi per mitigare il micro-clima, seguendo l'esempio dell'Istituto Keplero di Roma. Il motto della presentazione: "yes you can".

La sintesi tra problemi e potenzialità si compone nel progetto di un Green Jane's Walk come illustrazione e prefigurazione di una possibile trasformazione verde del quartiere. I cittadini che hanno partecipato alle fasi precedenti sono invitati a individuare le tappe del Jane's Walk in relazione alla fattibilità o al desiderio di vedere realizzata, negli *hot spot*, una delle azioni progettuali presentate durante il *workshop*. Dove possibile, è richiesto ai partecipanti di coinvolgere nelle soste della passeggiata i reali e potenziali attori delle trasformazioni ipotizzate o realizzate.

Così il Green Jane's Walk di San Lorenzo si svolge il 16 novembre, con la partecipazione di oltre 100 studenti universitari e 10 abitanti, tra le 12 e le 16, e contempla ventitré soste, sedici delle quali sono luoghi da rigenerare o rigenerati che possono essere replicati a San Lorenzo e in altri quartieri romani. Tre sono i temi guida la *civic economy*, la *green acupuncture*, il benessere sociale.

Piazzale del Verano (sosta 1) è un esempio di *civic economy* e progettualità sostenibile declinata attraverso il verde, il sociale e la mobilità sostenibile. I tre temi si integrano nel progetto di una "oasi multifunzionale" che nasce da una proposta di Emanuele dell'associazione Habicura, e dal bando del Municipio II "E-state insieme". L'area affidata dal bando all'associazione si compone di uno spazio dedicato allo sport; un'area di *co-working* per gli studenti universitari con tavoli, sedie e divani; una pedana di legno per accogliere iniziative culturali; un chiosco per il ristoro;

un'area dove si svolgono corsi di yoga e di Tai Chi Chuan. L'area di 500 mq produce attività e accoglie pubblico diurno e notturno di fasce d'età diverse, intercetta studenti e famiglie e riesce a bonificare un bacino di 3.500 mq, vitalizzando una parte abbandonata e insicura del quartiere.

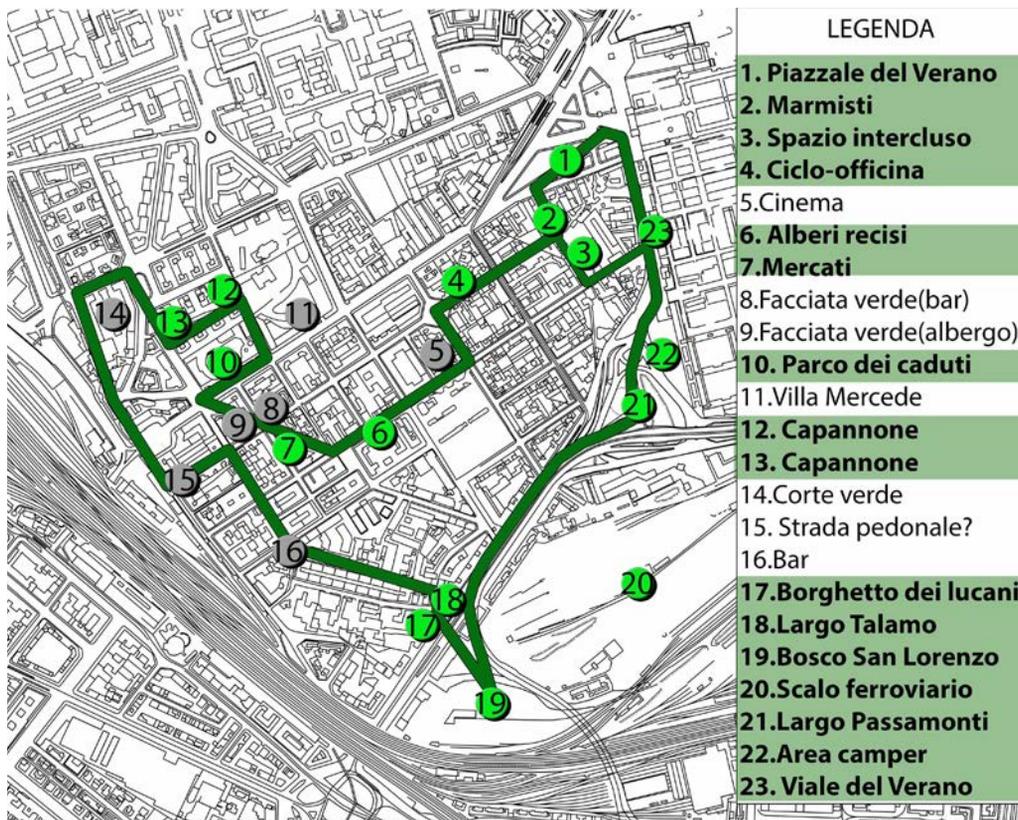
Da quest'anno l'"oasi multifunzionale" ospita anche una serra idroponica di 6 metri quadri e una stazione per l'affitto di biciclette di seconda mano, prendendo spunto dal *workshop* del "Laboratorio San Lorenzo".

Ad occuparsi di questi aspetti è Daniele (sosta 4) che ripara e trasforma le biciclette in creazioni artistiche a via dei Volsci. L'idea di realizzare una ciclo-officina stabile dove gli studenti della Sapienza possano trovare biciclette a costo zero impegnandosi a ripararle, e i visitatori del quartiere le possano affittare a basso costo viene quindi sperimentata, a scala micro, questa estate, nell'oasi di piazzale del Verano.

Se l'operazione dovesse trovare un equilibrio tra costi e benefici, Daniele potrebbe allora avviare un'azione di *civic economy* in proprio, aumentando il numero di biciclette e di utenti, collocando la ciclo-officina a Largo Passamonti.

L'opzione idroponica, che mette insieme *civic economy*, *green* e l'attenzione per un'attività imprenditoriale che si sviluppa nel solco della storia del quartiere, interessa anche Maurizio che lavora il marmo in uno dei capannoni tra piazzale del Verano e via dei Volsci (sosta 2). Qui il Progetto Urbano di San Lorenzo, ormai tramontato, prevedeva la demolizione e ricostruzione dei capannoni e lo spostamento della lavorazione del marmo nell'area dello scalo. Maurizio è certo che il mercato del marmo sia in declino e, guardando al futuro e alle immagini di INFARM, si dichiara disponibile a valutare una riconversione all'idroponia. La scelta della coltura è quella del luppulo sia perché a San Lorenzo esisteva una fabbrica di birra della Wührer, sia perché nei locali di una ex-officina meccanica in via degli Etruschi è attivo il progetto San Lorenzo Beer Lab con un piccolo impianto produttivo di 400 mq. Un "kmo" dalla materia prima alla produzione iscriverebbe l'iniziativa nell'alveo delle *good practice* di economia circolare.

Le micro-azioni verdi attivate o desiderate dagli abitanti, come da altri attori, interessano le soste successive della passeggiata.



La svolta arriva con il passaggio di proprietà dalla Ex-Dogana al Comune di Roma. Il Bosco acquisisce un “padrone” e può essere spostato. Una parte arriva nel Parco dei Caduti, e rimane in vaso, mentre gli alberi Presidenziali vengono piantati a villa Ada e a villa Massimo.

Il passaggio delle piante dai vasi alla terra è il più complicato e dura tre mesi. Per essere realizzato deve avvalersi del lavoro di un *network* costituito dal servizio giardini di Roma Capitale, dall’assessore all’ambiente del Municipio II, dal presidente del comitato di quartiere, da Rossella e dal “Laboratorio San Lorenzo”.

Ad operazione conclusa, gli alberi diventano “il nostro bosco”. Rossella predispone le schede scientifiche per ogni nuova pianta e le classi dell’Istituto Saffi adottano l’albero che dovranno curare.

Ma questa sosta della passeggiata si svolge il 18 aprile 2019.

In via dei Falisci (sosta 9) il tema dell’ “agopuntura green” si declina attraverso la realizzazione di facciate verdi esito di un accordo con i commercianti sostenuto dal comitato di quartiere. L’intervento non richiede permessi municipali (i vasi che contengono le piante sono sospesi da terra), può essere realizzato in tempi brevi, è *low-cost* e, come le azioni di *tactical urbanism*⁷, può essere considerata una *short-term action for long-term change*.

La richiesta *green* che parte dal Parco dei Caduti, sostenuta da Rossella e da Giacomina del comitato di quartiere (sosta 10), si sostanzia nella messa a dimora di nuovi alberi per il Parco. Rossella immagina un ruolo pedagogico e culturale per le piante. Giacomina mette a disposizione la sua vocazione di cuoca per organizzare cene a pagamento per raccogliere fondi per l’acquisto e la manutenzione del verde.

Lungo via dei Lollis, Maurizio (sosta 14) illustra il successo di un intervento di alberatura realizzato attraverso un “patto di collaborazione” con il Municipio II. Al centro della strada una fila di cipressi e di oleandri acquistati, piantati e innaffiati dai cittadini dimostra che i luoghi della natura devono essere voluti per essere realizzati.

L’ultima sosta *green* (19) di Jane’s Walk è nell’area della Ex-Dogana dove si trova(va) il “Bosco Temporaneo San Lorenzo” realizzato attraverso un progetto del “Laboratorio San

Lorenzo” in collaborazione con il Municipio II e la Ex-Dogana.

Il progetto parte da un’immagine simbolica e provocatoria: un “bosco sotto la tangenziale”. Il tema viene declinato nel corso della Biennale della Spazio Pubblico di Roma del 2017, poi diventa una “scintilla verde”, per dirla con Renzo Piano⁸. A conclusione della Biennale, la struttura Ex-Dogana presente alla manifestazione decide di finanziare l’idea. Unico vincolo: il bosco sarà temporaneo perché, alla fine del dicembre 2018, la struttura Ex-Dogana dovrà restituire, al proprietario, gli spazi.

I primi alberi ad arrivare provengono da una donazione della Riserva Presidenziale di Castelporziano; gli altri ottanta vengono acquistati dalla struttura Ex-Dogana che si impegna anche nella manutenzione del Bosco.

L’inaugurazione, il 24 luglio del 2017, è un successo. Gli alberi sopravvivono a due estati torride e a un tifone, che rovescia le piante a terra, ma a fine dicembre 2018 le piante devono trovare una nuova collocazione. Cassa Depositi e Prestiti avvia le fasi destinate al cantiere per innalzare i 13.500 mq dello Student Hotel, che sorgerà sotto la tangenziale, al posto del Bosco.

Il destino delle piante è incerto perché gli alberi, acquistati dalla Ex-Dogana, non sono stati mai adottati dal quartiere né metaforicamente né materialmente.

1. Laboratorio San Lorenzo è stato reso possibile grazie alla collaborazione tra Prof.ssa Arch. Fabiola Fratini, Prof.ssa Catherine Carré, Prof. Ing. Antonio Cappuccitti, Ambra Bernabò Silorata - in qualità di tesista, Ing. Marco Di Pietro, Ing. Andrea Spinosa, Ing. Michela Lisi, studentesse e studenti del corso di Tecnica Urbanistica a.a. 2018/2019 del CLM in Ingegneria Edile-Architettura u.e. Sapienza Università di Roma.
2. Cfr. Patsy Healy, “Collaborative Planning in Perspective”, 2003
3. Cfr. Mike Lydon, Anthony Garcia, *Tactical urbanism. Short term Action for Long Term Change*, Washington dc, 2015
4. Cfr. H.Casanova, J. Hernández, *Public space Acupuncture*, New York, 2014
5. Cfr. Renzo Piano, *G124*, Milano, 2015
6. Cfr. 3
7. Cfr. Mike Lydon, Anthony Garcia, *Tactical urbanism. Short term Action for Long Term Change*, Washington dc, 2015
8. Piano, 2015



Rassegna urbanistica

Francesca Coppola

La sicurezza urbana. Una metodologia per la costruzione della mappa del rischio

I temi della Rassegna urbanistica:

La sicurezza urbana. Una metodologia per la costruzione della mappa del rischio.

ComuniCiclabili FIAB: la rete di buone pratiche per diffondere la ciclabilità urbana.

Mappatura partecipata a supporto della pianificazione forestale: l'esempio della foresta di Monte Morello.

La domanda di sicurezza

Il termine sicurezza indica la «condizione che rende e fa sentire di essere esente da pericoli, o che dà la possibilità di prevenire, eliminare o rendere meno gravi danni, rischi, difficoltà»¹. Eppure, nonostante sia riconosciuta come diritto fondamentale, essa si configura come risorsa tanto essenziale quanto rara, e, per questo, da perseguire e tutelare, come dimostrato dal suo inserimento tra gli Obiettivi di sviluppo sostenibile, creati e promossi dall'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU)².

La vita negli spazi urbani è sempre più carica di ansie e timori, anche laddove non si riscontra un effettivo incremento dei reati. La percezione di insicurezza cresce in presenza di condizioni di degrado urbano e disagio sociale, oltre che in situazioni di rischio reale, in linea con la teoria delle *Broken Windows* (Kelling, Coles, 1996). L'analisi dei dati statistici conferma tale tendenza: un cittadino su quattro evita alcune strade, luoghi o persone durante le uscite serali, mentre il 70% circa delle famiglie possiede un sistema di sicurezza; è forte e diffuso, inoltre, il timore di subire furti in abitazione (60,2%), borseggi, scippi, rapine o furti d'auto (in media il 40%) (Istat, 2018).

Alla base della richiesta di maggiore sicurezza vi è, dunque, la paura, prodotto dell'interazione tra ambiente fisico e sociale (Zani, 2003).

La sicurezza urbana in Italia

Il tema della sicurezza urbana acquisisce rilevanza in Italia a partire dagli anni '90, con un forte ritardo rispetto al contesto internazionale. La sua diffusione si ha soprattutto

attraverso alcuni Centri di Ricerca Universitari, tra cui spicca il LabQus³, e il Forum Italiano per la Sicurezza Urbana (FISU), oltre al progetto Città Sicure. Tuttavia, nonostante alcuni risultati raggiunti in ambito accademico, le riflessioni e le deduzioni che ne derivano stentano a trasferirsi dalla teoria alla pratica, sia per difficoltà legate alla conoscenza del fenomeno criminale, sia per la mancanza di un modello concreto che consenta di considerare la tematica in fase di definizione degli strumenti urbanistici. Tale circostanza è legata all'indirizzo repressivo tradizionalmente seguito dalle politiche di sicurezza italiane, il quale ha portato anche all'assenza di obblighi di legge o studi sulla sicurezza propedeutici all'intervento sul territorio⁴. Uniche eccezioni, che testimoniano la volontà di creare un legame tra urbanistica e sicurezza, sono la norma UNI CEN/TR 14383-2:2010⁵, la quale fornisce criteri per la prevenzione del crimine attraverso la pianificazione urbanistica, e la UNI/PdR 48:2018, che definisce un linguaggio comune in materia di sicurezza urbana e fornisce un quadro delle prescrizioni nazionali e internazionali proponendo modelli di riferimento per la pianificazione, progettazione, gestione e realizzazione di interventi.

La proposta metodologica

L'obiettivo di rendere la città più sicura non è perseguibile esclusivamente con azioni di controllo o di tipo repressivo. La crescente richiesta di spazi urbani più sicuri è legata ad una pluralità di variabili tra cui emergono gli elementi fisici dell'ambiente urbano,

connessi al modo in cui le città e gli spazi sono pianificati, progettati, costruiti e gestiti. Tale circostanza rende necessario un approccio integrato alla sicurezza, in cui le azioni di tipo socio-economico siano affiancate da interventi sull'ambiente costruito, di carattere fisico, funzionale e gestionale, volti ad influenzare la vitalità della città e la presenza di "occhi sulla strada", elementi fondamentali per garantire ambienti urbani sicuri (Jacobs, 1961; Newman, 1972).

In linea con tali esigenze si presenta una proposta metodologica finalizzata all'analisi dell'organizzazione fisica e funzionale dell'ambiente urbano, attraverso un Indicatore di rischio urbano, e all'introduzione, nel piano urbanistico comunale, di azioni che consentano di adeguare, nel tempo, gli spazi urbani a criteri di sicurezza, modificandone le condizioni di vulnerabilità.

Il modello sviluppato è basato sull'approccio ambientale alla sicurezza urbana affrontato in termini di rischio territoriale. In esso, il rischio (R), legato al verificarsi di eventi criminosi, è costruito in funzione di tre fattori, pericolosità (P), vulnerabilità (V) ed esposizione (E), attraverso i quali viene misurata, rispettivamente, la probabilità di accadimento di un illecito, l'attitudine dello spazio urbano - intesa in termini di assetto fisico e funzionale - a scoraggiare o favorire il verificarsi di un determinato reato a carattere spaziale, gli elementi esposti al rischio (persone o beni).

La mappa del rischio urbano

La mappa del rischio urbano è la rappresentazione grafica dell'Indicatore di rischio urbano, costruito come combinazione di un set di indicatori di sicurezza urbana associati ai tre fattori di rischio citati e alle variabili da cui essi dipendono. Quest'ultima è stata costruita per la città metropolitana di Milano, scelta per la disponibilità dei dati relativi al fenomeno criminoso e agli elementi della struttura urbana.

L'indicatore citato è stato trasformato in mappa ricorrendo ad analisi di densità, implementate attraverso la tecnica della *Kernel Density Estimation*, e di prossimità, mediante la funzione *Euclidean Distance*, combinando e interpretando i risultati tramite operazioni di riclassificazione e map-algebra.

Tutte le tecniche e le operazioni sono state implementate in ambiente GIS, attraverso

la costruzione di un *Model builder* nel quale sono state richiamate alcune delle funzioni presenti in *CrimeStat III*, software di statistica spaziale utilizzato negli USA per lo studio del fenomeno criminale.

Nel dettaglio, l'indicatore di pericolosità (P) è stato costruito in funzione della tipologia di reato e i crimini considerati sono esclusivamente quelli a carattere spaziale, suddivisi in reati di tipo predatorio, *soft crimes* e atti vandalici. La funzione vulnerabilità (V) è stata, invece, costruita in dipendenza da indicatori di natura funzionale che è possibile mappare alla scala territoriale: marginalità, *mix* funzionale, prossimità ad aree ed edifici in degrado. Ciascuna variabile è funzione di ulteriori parametri.

Infine, il grado di esposizione al rischio (E) è stato quantificato attraverso due indicatori: distribuzione della popolazione residente e presenza di poli attrattori, ossia di particolari punti verso i quali le persone convergono in determinate circostanze (parchi, piazze, centri commerciali ecc.).

Il risultato di tali operazioni è una mappa che restituisce una fotografia delle condizioni di rischio presenti sul territorio

mettendo in luce la presenza e l'estensione superficiale delle zone caratterizzate da criticità, su cui intervenire mediante azioni di mitigazione adeguate ai livelli di rischio presenti (fig. 1).

Conclusioni

La complessità della tematica non può essere gestita in maniera episodica e frammentaria ma richiede un'azione sistematica sul territorio e una riflessione più attenta. Tale necessità deriva dal riconoscimento, in fase di definizione delle azioni di piano, di sinergie e dissinergie tra queste ultime e le canoniche finalità della pianificazione urbanistica. Troppo spesso, infatti, le scelte effettuate in fase di pianificazione, con l'intento di favorire un determinato obiettivo, risultano penalizzanti e in contrasto con altre finalità. L'inserimento dello strato informativo costituito dalla mappa del rischio urbano, tra quelli utilizzati nella definizione degli strumenti urbanistici, consentirebbe di effettuare scelte più attente e consapevoli, tenendo conto della sicurezza, al pari delle altre esigenze.

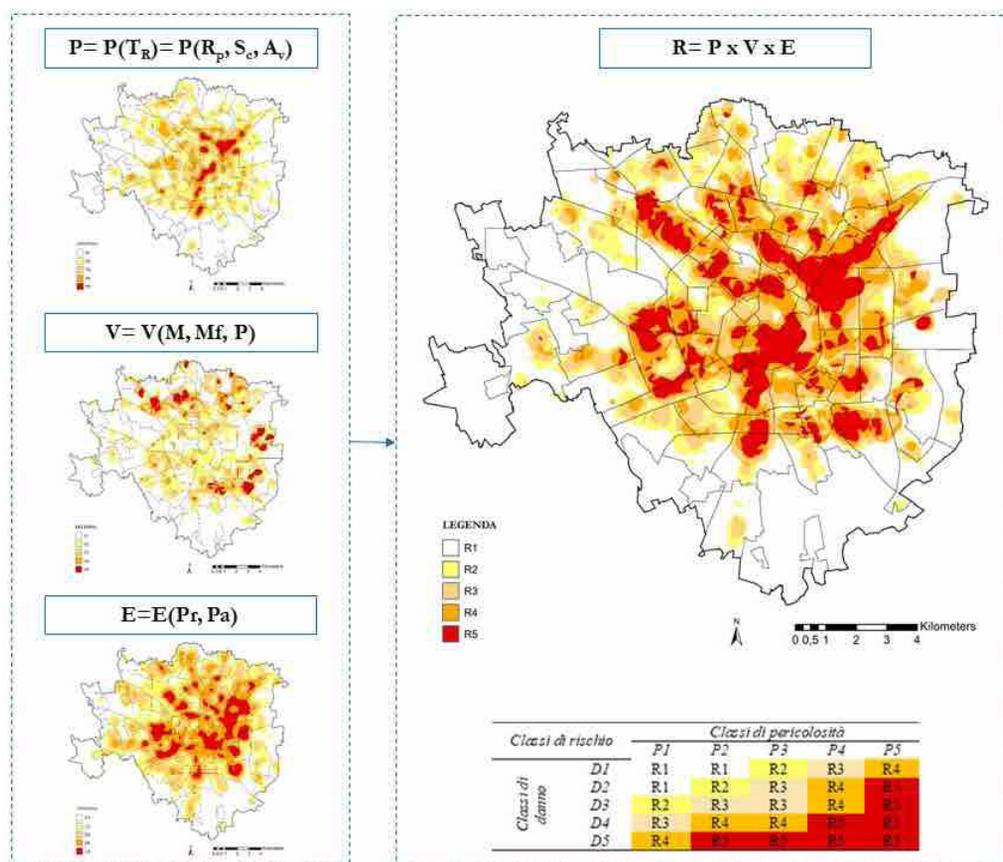


Figura 1 – Mappa del rischio urbano ottenuta implementando la metodologia al caso studio di Milano.

1. Enciclopedia Treccani.
2. In particolare: Sustainable Development Goals - SDG 11 e target 11.7.
3. Laboratorio di ricerca Qualità urbana e sicurezza del DIAP, Politecnico di Milano.
4. In ambito internazionale si distinguono: l'Études préalables de sûreté urbaine et aménagement de l'espace public francese, il Design Access Statement inglese e Police Label Secure Housing olandese.
5. Recepimento dello standard europeo: CEN/TR 14383-2:2007.

Riferimenti

- Fasolino I., Coppola F., Grimaldi M. (2018), *La sicurezza urbana degli insediamenti. Azioni e tecniche per il piano urbanistico*, FrancoAngeli, Milano.
- Istat (2018), *La percezione della sicurezza*. Report, Roma.
- Jacobs J. (1961), *The Death and Life of Great American Cities*, Random House, New York.
- Kelling G.L., Coles C.M. (1996), *Fixing Broken Windows: Restoring Order and Reducing Crime in Our Communities*, Martin Kessler Books, New York.
- Newman O. (1972), *Defensible space*, Mc Millan, New York.
- Zani B., a cura di (2003), *Sentirsi in/ sicuri in città*, il Mulino, Bologna.

Valeria Lorenzelli, Raffaele Di Marcello

ComuniCiclabili FIAB: la rete di buone pratiche per diffondere la ciclabilità urbana

FIAB - Federazione Italiana Ambiente e Bicicletta¹ - è una federazione di 190 associazioni presenti in tutta Italia. Il forte radicamento sul territorio nazionale è rafforzato dall'adesione a ECF - *European Cyclists' Federation* - la federazione che riunisce 60 associazioni di promozione della ciclabilità a livello europeo, di cui FIAB è referente per l'Italia. Il presidente nazionale FIAB, Alessandro Tursi, è anche vicepresidente ECF.

FIAB, da 30 anni, lavora per la promozione della mobilità ciclistica quotidiana e del turismo in bicicletta; finalità principale dell'azione associativa è la diffusione dell'uso della bicicletta, quale mezzo di trasporto ecologico, attraverso cui è possibile attivare processi di riqualificazione delle città e dei territori.

In un'Italia sempre più urbanizzata, dove lo "sprawl urbano" va a sostituire la dicotomia urbano-rurale, le città rappresentano

una delle sfide planetarie per il XXI secolo: le opportunità e le criticità che si delineano nei contesti urbani, dove progressivamente si concentra la popolazione (oltre la metà di quella mondiale già dal 2007), richiamano con urgenza la necessità di strategie di governance mirate a garantire la vivibilità dei territori interessati dalle diverse dinamiche insediative, contemperando le esigenze di tutela dell'ambiente con quelle di sviluppo edilizio, infrastrutturale, economico e sociale, come richiesto in ambito europeo (Comitato europeo delle Regioni, 2017).

Al fine di sostenere la diffusione di una cultura concreta di sostegno alle politiche della mobilità ciclistica, FIAB ha attivato nel 2017 ComuniCiclabili, un protocollo per valutare e attestare il livello di ciclabilità dei Comuni italiani, che si è rivelato utilissimo anche per formare le Amministrazioni e informare i cittadini. Le Amministrazioni





locali che intendono aderire, forniscono le informazioni necessarie per una valutazione - effettuata dai tecnici di FIAB - secondo uno schema che si sviluppa in quattro grandi ambiti di valutazione: Mobilità urbana, Cicloturismo, Governance e Comunicazione. Gli oltre trenta indicatori individuati vanno oltre la semplice presenza di piste ciclabili, poiché le infrastrutture sono solo uno degli elementi che identificano un Comune Ciclabile: azioni per la moderazione del traffico, politiche per la gestione degli spazi urbani (la creazione di un assessorato allo "spazio pubblico bene comune" è uno degli elementi di valutazione), promozione e facilitazione degli spostamenti casa-scuola/casa-lavoro a piedi o in bicicletta, sono tutti elementi che rendono una città a misura di bicicletta ma, soprattutto, a misura di cittadino (Parlamento Europeo, 2010). Non un premio, quindi, ma un vero e proprio *screening* che misura il livello di ciclabilità dei Comuni aderenti, fornendo la fotografia dello stato di fatto in modo che l'amministrazione

possa migliorare nelle azioni e politiche che risultino "deboli", raggiungendo, ogni anno, un livello più alto, per accrescere l'utilizzo della bicicletta e trarne i relativi vantaggi economici e sociali (ECF, 2016). Il riconoscimento ComuniCiclabili³ assegna un punteggio, graficizzato con i "bike smile" (faccine sorridenti con rappresentata una bicicletta), che vanno da 1 (basso grado di ciclabilità) a 5 (alto grado di ciclabilità), in modo da evidenziare il livello di ogni singolo Comune, spronandolo a migliorarsi ogni anno. Infatti le valutazioni, ad ogni edizione, inseriscono nuovi criteri da rispettare, così che le amministrazioni siano incoraggiate a migliorarsi. Ad oggi, conclusa la 2ª edizione, i Comuni aderenti alla rete sono 117, ubicati in 17 delle 20 Regioni italiane (mancano solo le tre microregioni Valle d'Aosta, Molise e Basilicata). La Regione con il maggior numero di ComuniCiclabili è l'Emilia Romagna, con 25 Comuni, seguita da Veneto (18 Comuni), Abruzzo (13) e Puglia (11); fanalino di coda Lazio, Sardegna, Calabria e Sicilia con 1 solo Comune.

Interessante la situazione delle Regioni adriatiche, dal Friuli Venezia Giulia fino alla Puglia, dove la maggior parte dei Comuni della rete sono ubicati lungo il tracciato della Ciclovia Adriatica, percorso ciclabile da Trieste a Santa Maria di Leuca, recentemente inserito nella Rete Nazionale delle Ciclovie Turistiche⁴ e individuato al n. 6 della rete ciclistica BicItalia di FIAB. Un percorso non ancora infrastrutturato nella sua interezza, che vede però alcuni tratti già finanziati e realizzati (come in Abruzzo e, in parte, nelle Marche), ed è in attesa di un finanziamento ministeriale per il suo completamento, segno che anche piccole azioni per favorire la ciclabilità, spesso, precedono la realizzazione di grandi infrastrutture e, spesso, la agevolano. Il fine della rete ComuniCiclabili è fornire ai Comuni aderenti una *road map* per sviluppare la "ciclabilità" dei loro territori, non solo tramite la valutazione delle azioni intraprese, ma anche tramite momenti formativi e di condivisione di buone pratiche, attraverso la "Scuola dei ComuniCiclabili".

L'esperienza di ComuniCiclabili ha, infatti, rivelato numerose realtà virtuose, superando i luoghi comuni che considerano l'Italia un Paese non adatto per l'utilizzo della bicicletta, facendo emergere importanti contenuti che hanno meritato il patrocinio di ANCI e la partnership di ECF, WCA, INU, Università La Sapienza di Roma, Associazione Comuni Virtuosi, rete Città in Bici e Cosmo Bike. Tali collaborazioni permettono di fare squadra e diffondere, sempre più, l'idea che la qualità urbana si realizza attraverso politiche di mobilità urbana ispirata a principi di accessibilità e sostenibilità e soprattutto maggiore equità nell'uso dello spazio pubblico tra auto, biciclette e pedoni (sul tema si veda anche Di Marcello, 2017).

1. www.fiab-onlus.it
2. www.ecf.com
3. www.comuniciclabili.it
4. www.mit.gov.it/node/5383

Riferimenti

- Comitato europeo delle regioni, 2017, Una tabella di marcia dell'UE per la mobilità ciclistica. Bruxelles: Belgio; visionabile su <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A52016IR1813>
- Di Marcello R., 2017, *Gli spazi urbani della mobilità non motorizzata* in Galdini R., Marata A. (a cura di), *La città creativa. Spazi pubblici e luoghi della quotidianità*. Roma, CNAPPC.
- ECF, 2016, *The EU Cycling Economy. Arguments for an integrated EU cycling policy*. Bruxelles: Belgio; visionabile su <https://ecf.com/groups/eu-cycling-economy>
- Parlamento europeo, 2010, *Promuovere l'uso della bicicletta*. Bruxelles: Belgio; visionabile su [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2010/431592/IPOL-TRAN_NT\(2010\)431592_IT.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2010/431592/IPOL-TRAN_NT(2010)431592_IT.pdf)

Fabiola Fratini

Laboratorio San Lorenzo. Prove di rigenerazione sostenibile nel quartiere di San Lorenzo a Roma

Premessa

Dall'Accordo di Parigi (COP 21, 2015) in poi la lotta ai cambiamenti Climatici sembra avere motivato con maggiore impegno i "protagonisti del mondo" (fatte salve alcune rilevanti eccezioni) a sottoscrivere nuovi accordi concernenti clima, energia e biodiversità.

Nelle città, dove si concentra il 70% delle emissioni mondiali di gas serra, con un consumo di oltre i 2/3 dell'energia mondiale (C40 Cities, 2017)¹, i sindaci sono diventati gli attori della sfida ai cambiamenti.

La lista dei Piani per l'Energia il Clima e la Sostenibilità (Paes) e le relative azioni a sostegno degli stessi, elencati nel *Covenant of Mayor* (2008)², illustrano un impegno capillare nelle città di tutta Europa. E le grandi strategie si alimentano di azioni a scala urbana e locale: le città sperimentano modelli di *governance* innovativi (Barcellona, Bruxelles, Utrecht), azioni verdi locali (Parigi, Bruxelles, Utrecht, Barcellona), partecipazione pro-attiva dei cittadini (Barcellona, Utrecht), approcci sistemici e multidisciplinari (Barcellona), l'innovazione digitale (Parigi).

Dagli esempi illustrati scaturisce l'idea di tentare a Roma, dove il percorso di elaborazione del "nuovo" Paesc (Piano di Azione per l'Energia Sostenibile e il Clima) è stato interrotto dalle recenti dimissioni dell'assessore all'ambiente³ e dove i processi civici e verdi testimoniano la presenza di una cittadinanza attiva⁴, una sperimentazione assimilabile a quelle realizzate nelle altre città europee.

La sperimentazione adattata alle specificità del caso romano muove da un obiettivo di "vegetalizzazione urbana" da declinarsi in

quella dimensione dove l'azione del cittadino può determinare il cambiamento del proprio "ambiente di vita": il quartiere.

Il percorso così definito si identifica come un "Laboratorio di rigenerazione urbana sostenibile" e prende forma nel quartiere di San Lorenzo a Roma. San Lorenzo viene scelto come area test in ragione di alcune specificità: densità, mineralità, degrado, una riserva di spazi dismessi potenzialmente strategici a fini *green* ma anche una tradizione nel campo della cultura e dell'associazionismo e la presenza di preesistenze storico-archeologiche di valore.

Il *network* di attori coinvolti è costituito da Roma Capitale, Municipio II, Sapienza (DICEA, SBAI, DIBA), CNR, Istituto Comprensivo Tiburtina Antica, Ambassade de France, Université Paris 1 Sorbonne-Panthéon, FFSS, Ex-Dogana. A questi si aggiunge la costellazione delle associazioni di San Lorenzo e tra queste quelle che hanno collaborato con il Laboratorio San Lorenzo sono l'associazione GRU (2017), il Comitato di Quartiere e il Comitato Beba e Habicura (2018-2019). L'agenda delle azioni promosse dal Laboratorio San Lorenzo risponde quindi alla necessità di individuare spazi per la natura in città, di tessere connessioni sociali e verdi per rigenerare luoghi e percorsi di quartiere, riproponendo l'approccio del rammendo evocato da Renzo Piano (2015) con micro azioni di bio "agopuntura-urbana"⁵. Come ricorda Gilles Clément⁶, gli spazi modesti conquistati attraverso azioni semplici sono davvero importanti dal punto di vista simbolico e consentono di sperimentare un modo diverso di connettere abitanti e natura.

Perché San Lorenzo

Il quartiere di San Lorenzo si sviluppa alla fine dell'800', accogliendo migranti manovali, ferrovieri, operai e artigiani. Oggi, nei 50 ettari del quartiere vivono novemila residenti censiti ai quali si somma una popolazione transitoria, non sempre registrata, di giovani abitanti legati alla sede universitaria della Sapienza. E la Sapienza, attraverso le sue "succursali", punteggia il tessuto urbano insieme alle sedi di associazioni, alle fondazioni, ai teatri, ai cinema e agli artisti⁷. A questa vocazione culturale si accompagna la trasformazione recente di San Lorenzo come polo dell'intrattenimento e della ristorazione e l'evoluzione sociale ed economica del quartiere. La popolazione originaria è sostituita dagli studenti e gli artigiani lasciano il posto a *pub* e *wine bar*. Tra le conseguenze negative di questa evoluzione emerge l'affermarsi di una modalità di occupazione dello spazio pubblico, da parte di una popolazione giovanile e notturna, in contrasto con le aspettative di "normalità" della componente stanziale degli abitanti. Un contrasto che si traduce in pratiche e usi che partecipano al degrado del quartiere dove, peraltro, la dotazione di spazio pubblico è inadeguata.

L'impianto ottocentesco ottimizza le superfici

dando priorità ai volumi a scapito dei vuoti. E nei vuoti la vegetazione è residuale. Le poche essenze piantate sono oggi ancora più rarefatte e in cattive condizioni. L'unico spazio verde al centro di Eppure il verde svolge la funzione di regolatore del micro-clima locale, di filtro di inquinanti e di polveri sottili, accresce il benessere fisico e psicologico dei cittadini⁸. Ma le essenze piantate lungo le strade sono poche e in cattive condizioni e l'unico spazio verde al centro del quartiere è il circolo dei Cavalieri di Malta ma è invisibile, nascosto dietro una recinzione. Eppure il verde svolge la funzione di regolatore del micro-clima locale, di filtro di inquinanti e di polveri sottili, accresce il benessere fisico e psicologico dei cittadini⁹.

Il quartiere è il circolo dei Cavalieri di Malta, un'area privata circondata da un recinto che la rende inaccessibile anche alla vista.

Delle uniche quattro aree verdi di San Lorenzo due sono caratterizzate da degrado e abbandono inspiegabile: Piazzale del Verano e Largo Passamonti. Restano Villa Mercedes e il Parco dei Caduti vissuto intensamente, da bambini e da cani, e curato dal Comitato di Quartiere.

All'urgenza di vuoti e di verde risponde, a contrasto, la "cura del pieno" favorita del Piano Casa, varato dal governo Berlusconi nel 2009, che consente di densificare un tessuto già saturo. Le costruzioni occludono le corti

(via dei Sardi), accentuando la mineralizzazione del quartiere. Le cubature crescono grazie alle premialità previste dalla legge (via dei Reti, via dei Sabelli) e le demolizioni non risparmiano gli edifici vincolati dalla Carta della Qualità del Prg (ex Fonderie Bastianelli). I nuovi fabbricati diventano prevalentemente alloggi mentre a pesare in termini di programmazione dovrebbero essere gli standard, fortemente sottodimensionati.

E, in questa sospensione di regole, gli strumenti urbanistici faticano a concretizzarsi. Eppure della riqualificazione di San Lorenzo si dibatte fin dagli anni '70¹⁰. Nel 1982 la variante al Prg classifica il quartiere come "zona di recupero" mentre il nuovo Prg del 2008 individua nello strumento del "Progetto Urbano"¹¹ l'opportunità per riprendere "quel discorso interrotto" su San Lorenzo.

Ma lo "Schema di Assetto Preliminare" che si delinea nel 2015 (art. 5 Nta Prg 2008) prende la forma di un compromesso tra la necessità di una visione complessiva (che rimane di sfondo senza imprimare le scelte proposte), alcune aspirazioni di sostenibilità (la cintura e le polarità verdi), un processo partecipato e la previsione di una quota importante di nuova edificazione (127.800 metri quadri) che non si confronta con quanto già costruito e non prevede il congelamento delle dinamiche in atto.





Tuttavia, nel 2015, il “Progetto Urbano” viene archiviato dalla nuova Sindaco e, con un nuovo governo a decidere le sorti della città, San Lorenzo esce dall’ “Agenda del Comune”.

Nel frattempo l’evoluzione del quartiere non si arresta. Nel dicembre del 2018, in una porzione dell’ ambito di valorizzazione C4, nell’area della ex-Dogana si apre il cantiere per la realizzazione dello Student Hotel (13.500 mq). I *rendering* della nuova cubatura mostrano un edificio sinuoso incastrato sotto la tangenziale ma con terrazze “verdi”. Tanto basta per “vendere” l’idea di un progetto sostenibile, a prescindere dalla sistemazione e dagli usi previsti per l’area circostante.

Ad accendere nuovamente i riflettori su San Lorenzo, e a risvegliare l’interesse di Roma Capitale, è, nell’ottobre 2018, la morte violenta di una ragazza consumata in uno spazio abbandonato del Borghetto Lucani.

Così, nell’aprile 2019 la Sindaco Raggi, l’assessore all’Urbanistica Luca Montuori, la Presidente del Municipio II Del Bello annunciano la rigenerazione del Borghetto dei Lucani in riferimento alla Legge Regionale n.7. Malgrado il nuovo interesse la proposta avanzata sembra di corto respiro. Un nuovo futuro per San Lorenzo dovrebbe partire da una visione complessiva che interessi l’intero quartiere a partire dagli spazi pubblici e dagli spazi aperti privati, come le corti, per disegnare una rete verde che intersechi e pervada gli ex-ambiti di valorizzazione, integrandoli in un sistema di oasi e di raggi verdi¹².

San Lorenzo potrebbe diventare un caso di buona pratica, coinvolgendo più direttamente abitanti e associazioni in un approccio *do-it-yourself*³ (DIY) che deleghi agli atto-

ri locali le iniziative “verdi”, dal progetto alla manutenzione, nell’ambito di un *framework* condiviso, come i “patti cittadini”.

Il dialogo tra associazioni, oggi “congelato”, potrebbe sciogliersi per confluire in un progetto, seppur fluido e aperto, che rilevi il “desiderio di stare e di fare qualcosa insieme” attivando risposte originali, inaspettate che si realizzino in modo collaborativo, innescando nuove relazioni.

Quale proposta? Cominciare da un albero, anzi cento

Per il “Progetto Urbano San Lorenzo” l’area della Dogana è un insieme di “tessuti, edifici e spazi aperti, caratterizzato da incoerenze e squilibri di tipo morfologico e funzionale”. Per il “Laboratorio San Lorenzo” lo Scalo è un’opportunità e la ex-Dogana rappresenta una “Oasi” da includere nella rete verde della rigenerazione. Nasce così il progetto “Oasi alla Dogana” con un’immagine simbolica, provocatoria e di contrasto: un “bosco sotto la tangenziale”.

In un’ottica sperimentale e innovativa il “bosco sotto la tangenziale” propone il capovolgimento delle priorità degli approcci “classici” alla trasformazione, antepo- nendo alle superfici edificabili l’esigenza di mettere a sistema la dotazione di verde, che lo “Schema Preliminare di Assetto” distribuisce secondo una logica “residuale”, e di conferirgli un valore strutturante.

Per i cittadini la Dogana è un’opportunità per accogliere verde e funzioni innovative e, in questa direzione, la ricerca interpreta questo desiderio attraverso un’opzione green. In questa concezione, il verde anticipa la presenza dei volumi edificati (che dovrebbe-

ro essere rigorosamente realizzati nel rispetto dei principi di *green building*), invertendo le priorità acquisite nella pratica della costruzione della città¹⁴.

Il tema del “bosco sotto la tangenziale” viene declinato dagli studenti e prende forma tra diversi scenari progettuali esposti nel corso della Biennale della Spazio Pubblico di Roma del 2017, dove sono presenti associazioni, scuole, studenti universitari e *stakeholder*¹⁵. E grazie a questo incontro, il bosco da provocazione diventa una “scintilla verde”, per citare Renzo Piano, che può essere accesa per un tempo breve grazie all’accordo del gruppo di ricerca della Sapienza con la struttura Ex-Dogana, presente alla Biennale.

Breve storia di un Bosco Temporaneo

Il riferimento ideale per un bosco da collocare in una ex-area ferroviaria è il parco berlinese di Südgelände, ma il bosco installato alla Dogana non ha niente in comune con questo esempio ed è l’opposto di un esperimento di *wilderness*¹⁶ in città.

Il “bosco sotto la tangenziale”, rinominato “Bosco Temporaneo San Lorenzo”, non può mettere radici perché nel giro di un anno e mezzo deve essere spostato. Perciò gli oltre 100 alberi acquistati dalla struttura Ex-Dogana e le diciotto piante regalate dalla Tenuta Presidenziale di Castel Porziano arrivano in vaso e restano in vaso fino al dicembre 2018 quando, allo scadere dell’affitto, la struttura Ex-Dogana riconsegna l’area alla Cassa Depositi e Prestiti.

Il “Bosco Temporaneo San Lorenzo” diventa quindi un’ “installazione di alberi in vaso” collocati a un metro da terra, sul molo della ex-Dogana, dove si contendono lo spazio con i *container* per lo *street food* e i tavolini.

Gli alberi appartengono a specie diverse e sono già adulti, per un’altezza che può superare anche i due metri. La loro presenza si impone, malgrado tutto, sul paesaggio in dismissione dello scalo e diventano un polo di attrazione.

Se un approccio vegetale “filologico” avrebbe suggerito alberi della macchia mediterranea, l’idea è di raccogliere un *mix* di piante per configurare il Bosco come una forma “non ortodossa” di orto botanico, rendendolo più attrattivo. Inoltre, la ricerca scientifica programmata può giovare della presenza di molte specie per testare la loro resistenza in condizioni urbane “estreme”.

I primi alberi provengono dalla Riserva Presidenziale di Castelporziano: diciotto piante tra lecci, crenate, sughere, corbezzoli e allori. Questo primo contributo è rilevante e simbolico perché dimostra quanto siano fondative di una cultura condivisa ai massimi livelli istituzionali le azioni a favore della natura.

Così dal giorno della sua inaugurazione, il 24 luglio 2017, il “Bosco Temporaneo” attira centinaia di ospiti intrigati dall’ossimoro “Bosco alla Dogana” e risveglia un’attenzione mediatica importante. Ma i giorni che seguono dimostrano come qualsiasi forma di natura, anche la più artificiale, sia capace, sempre, di produrre incanto ed empatia¹⁷.

Come annunciato, alla fine del mese di dicembre 2018 il “Bosco Temporaneo” deve trovare una nuova collocazione. Gli alberi devono essere recuperati in fretta prima che Cassa Depositi e Prestiti impedisca l’accesso all’area. Il servizio giardini e l’assessore all’ambiente di Roma Capitale, Pinuccia Montanari, si impegnano a trovare una soluzione a San Lorenzo.

E in questa condizione, che comincia a profilarsi come una emergenza, la soluzione per garantire la sopravvivenza degli alberi finisce per coinvolgere attivamente gli abitanti, in particolare il comitato di quartiere.

Il servizio giardini e l’assessore all’ambiente di Roma Capitale, Pinuccia Montanari, si impegnano a trovare una soluzione a San Lorenzo. Il comitato di quartiere conta e numera le piante. Una parte degli alberi viene trasferita al Parco dei Caduti. Alcune piante finiscono a Villa Ada, altre al parco di Villa Massimo, altre ancora restano alla Dogana. Gli alberi sono troppi per San Lorenzo. La piantumazione su strada è esclusa, restano i parchi.

All’inizio di febbraio l’assessore Montanari si dimette e gli alberi restano al Parco dei Caduti in vaso fino a maggio.

La ricerca di una soluzione riparte da un *workshop* che raccoglie, nei locali della chiesa valdese a Piazza Cavour, le “associazioni che piantano alberi a Roma”¹⁸. L’incontro consente al comitato di San Lorenzo di aprire nuovi contatti, in particolare con l’associazione amici di Porta Portese, e di trovare una soluzione: il nome e il numero di telefono del responsabile del servizio giardini. L’appuntamento è fissato sul campo e il comitato di quartiere, il servizio giardini, in-

sieme ai ricercatori della Sapienza mettono i picchetti per piantare “gli alberi giusti nel posto giusto” all’interno dell’area dei Caduti. Un’altra battuta d’arresto, un altro riavvio attraverso l’assessore all’ambiente del Municipio II sollecitato dal comitato di quartiere: il 18 aprile 2019 gli alberi mettono radici. Per il comitato di quartiere, finalmente, le piante diventano “il nostro bosco” e le classi della scuola primaria Aurelio Saffi sono pronte ad adottarli.

Conclusione

I meccanismi sottesi ai comportamenti dei cittadini mettono in luce l’importanza crescente di una domanda di natura che, troppo spesso, viene sottostimata nelle strategie di trasformazione della città.

Il paradigma dominante è: la città si espande e si densifica a scapito degli spazi aperti¹⁹. Diminuiscono così le opportunità di fruire di spazi verdi e si riducono i benefici per la salute e il benessere dei cittadini legati al contatto con la natura.

Da questa constatazione discendono tre sfide. La prima è generale: moltiplicare le opportunità di incontrare la natura in città. La seconda è quella delle amministrazioni che devono provvedere a determinare strategie e indirizzi chiari in materia di lotta ai cambiamenti climatici e di accrescimento di biodiversità e di specie vegetali nei contesti urbanizzati; la terza è quella dei cittadini che devono assumere un ruolo pro-attivo e diventare attori di questo cambiamento.

La prefigurazione di strumenti per rafforzare le strategie delle amministrazioni locali e favorire una cittadinanza pro-attiva è perciò fondamentale ma deve iscriversi all’interno di un *framework* condiviso. “Le amministrazioni sostengono, coordinano e integrano le esperienze dei cittadini all’interno di un disegno strategico comune, dando loro un collegamento di senso che altrimenti sarebbe perso nella frammentarietà e nell’isolamento di ognuna di esse”²⁰.

1. <https://www.c4o.org/ending-climate-change-begins-in-the-city>
2. <https://www.covenantofmayors.eu>
3. L’assessore Giuseppina Montanari si dimette a febbraio 2019
4. come dimostra la partecipazione, a Roma, di oltre 250 associazioni alla manifestazione internazionale Good Deeds Day del 2017

- per valorizzare i beni comuni della città
5. Casanova, Hernández 2014
 6. Clément 2015
 7. De Salvia, Galluzzi 2018
 8. Diffossez 2019
 9. Ivi 8
 10. Delibera consiliare del Comune di Roma n. 2983 del 29-30 luglio 1977; Pazzagliani 1989; Pazzagliani 1994; Casavola, Altarelli 2008
 11. www.urbanistica.comune.roma.it/partec-pu-san-lorenzo.html
 12. Il riferimento è ai Raggi Verdi di Andreas Kippar “si tratta di porzioni minime, piccoli tasselli fioriti o piantumati che si collegano con piste ciclabili e percorsi pedonali, così da tracciare un continuum”, creando connessioni
 13. Talen 2015
 14. A questo riguardo si pensi all’esempio del Parco Martin Luther King realizzato nel quartiere ecologico di Clichy Batignolles a Parigi, prima della costruzione degli edifici
 15. Biennale dello Spazio Pubblico, INU, Roma 26 giugno 2017
 16. Kowarik 2017
 17. Wohlleben 2016
 18. L’incontro è coordinato dal quotidiano La Repubblica e si svolge a marzo 2018
 19. Nel 2016 la quantità di consumo di suolo in Italia stimata dall’ISPRA è di 3mq al secondo www.isprambiente.gov.it/it/temi/soilo-e-territorio/il-consumo-di-suolo/i-dati-sul-consumo-di-suolo
 20. Caselli 2019

Riferimenti

- H. Casanova, J. Hernández (2014), *Public space acupuncture*, Actar Publishers, New York
- M. Casavola, L. Altarelli (2008), *Il mostro di San Lorenzo: Progetti per la tangenziale est di Roma*, Gangemi
- R. Caselli (2019), “Verso una politica dei distretti per i Beni Comuni”, *Labsus*, n. 291, 25 giugno 2019
- G. Clément (2015), *La città come paesaggio in Dialoghi sull’urbanistica*, Trento
- Costruttori Romani Riuniti Grandi Opere (2001), *Trasformazione e rinnovo urbano dell’area di San Lorenzo a Roma, Concorso Internazionale di Progettazione*, Gangemi Editore, Roma
- R. De Salvia, R. Galluzzi (2018), *Passione San Lorenzo. Artisti a Roma*, Ponte Sisto, Roma
- J.M. Diffossez (2019), *Silvoterapia. Il potere benefico degli alberi*, Vicenza
- I. Kowarik (2017), *Urban Wilderness: supply, demand and access*, in *Urban Forestry & Urban Greening*, Elsevier Journal
- S. Mancuso, A. Viola (2013), *Verde brillante. Sensibilità e intelligenza del mondo vegetale*, Giunti editore, Firenze
- M. Pazzagliani (1989), *San Lorenzo 1881-1981. Storia di un quartiere popolare a Roma*, Officina Edizioni, Roma
- M. Pazzagliani (1994), *Il quartiere San Lorenzo a Roma: storia e recupero*, Gestedit, Roma
- R. Piano (2015), *G124*, Skira, Milano
- E. Talen (2015), “Do-it-Yourself Urbanism: A History”, New York

#CONTESTMOSAICOITALIA2019

CONTEST FOTOGRAFICO

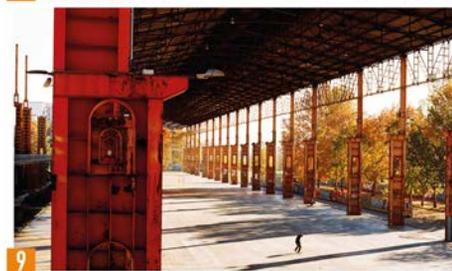
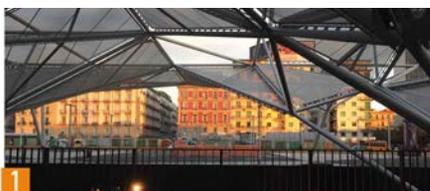
Il Concorso gratuito ideato dall'Istituto Nazionale di Urbanistica #contestmosaicitalia2019 ha avuto lo scopo di promuovere la VII edizione della Rassegna Urbanistica Nazionale e il XXX Congresso INU, che si sono tenuti a Riva del Garda dal 3 al 6 aprile 2019, attraverso la fotografia digitale. Il concorso ha raccontato attraverso le 110 foto che vi hanno partecipato le quattro visuali sul Paese: Italia fragile, Italia delle reti, Italia che si rigenera, Italia policentrica. Il concorso si è svolto in due fasi distinte. La prima ha visto la pubblicazione delle foto su Instagram da parte dei partecipanti. Sono state selezionate 10 fotografie (le 6 fotografie con più likes Instagram e 4 fotografie selezionate dalla giuria della RUN formata dai membri del comitato organizzatore) che hanno avuto accesso alla seconda fase del concorso, quella del voto diretto alla VII RUN a Riva del Garda. Le tre foto vincitrici sono state quelle che hanno ricevuto più voti sommando quelli della votazione durante la RUN

a Riva del Garda e quella online sul sito dell'evento. I 3 vincitori del contest sono (dal primo al terzo classificato):

1. Gaetano Marcanio (foto 4) con la foto del Lago di Ortucchio (AQ);
2. Federico Puggioni (foto 10) con uno scatto dell'Asinara National Park a Porto Torres (SS);
3. Carol Mattera (foto 1) con la foto della Stazione ferroviaria Garibaldi di Napoli.

Ai vincitori sarà recapitata una pergamena, riceveranno un abbonamento alla rivista Urbanistica e un libro di Inu Edizioni e vedranno pubblicate le loro foto oltre che in questa sezione di Urbanistica informazioni, sul catalogo digitale della RUN e sulla rivista Urbanistica.

Ogni scatto è riuscito a raccontarci una tessera del Mosaico Italia. Tutte le informazioni sono consultabili sul sito www.inucongressorun2019.com (a cura di Luana Di Lodovico)



LE 10 FOTO FINALISTE

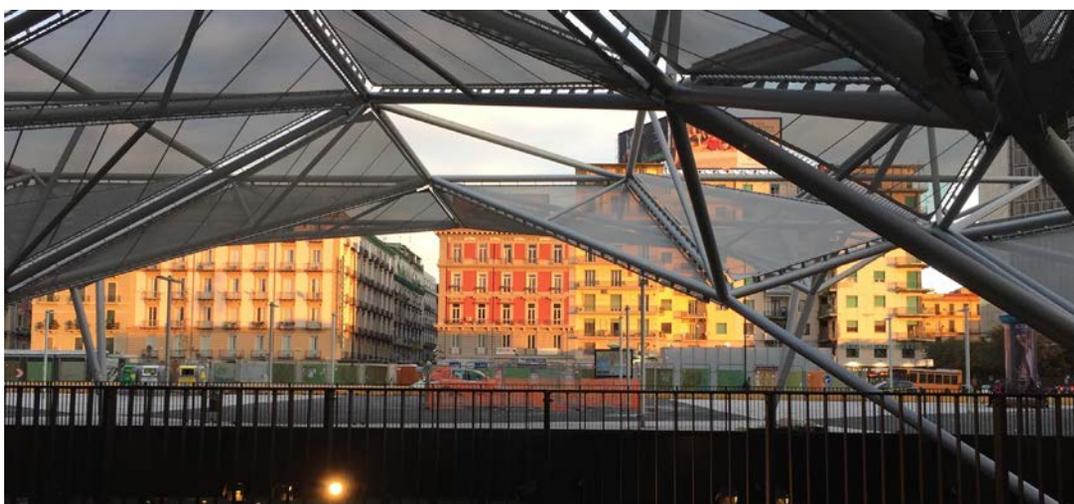
XXX CONGRESSO INU
VII RUN RASSEGNA URBANISTICA NAZIONALE
Istituto Nazionale di Urbanistica



1. Gaetano Marcanio (foto 4) con la foto del Lago di Ortucchio (AQ)



2. Federico Puggioni (foto 10) con uno scatto dell'Asinara National Park a Porto Torres (SS)



3. Carol Mattera (foto 1) con la foto della Stazione ferroviaria Garibaldi di Napoli



Strumenti di lavoro

Niccolò Pieri

Movimenti urbani e globalizzazione: innovazione sociale e fallimenti del mercato nelle città

Il dibattito sullo sviluppo del terzo settore, dell'innovazione sociale e degli incubatori sociali nelle città, non limitato in termini di *performance* e modelli di *business* (Van Dyck, 2010; Van den Broeck, 2011) è ormai da tempo acceso all'interno della comunità scientifica, attraversando molte discipline: dall'economia all'urbanistica.

L'approccio geografico all'innovazione urbana, per la rilevanza delle interazioni e delle reti tra cittadini, organizzazioni pubbliche e private che generano capitale sociale (Putnam, 1993; Fukuyama, 1995), è fondamentale per lo sviluppo di questa analisi, seguito dal processo di innovazione che avviene all'interno degli incubatori sociali, organizzazioni che proteggono, sostengono e alimentano il cambiamento sociale sul territorio. L'innovazione nelle attività economiche è stimolata, secondo la visione schumpeteriana dell'innovazione, dalla creazione di nuovi prodotti e servizi, dalla ricerca di nuove risorse e dall'apertura di nuovi mercati.

L'innovazione sociale può definirsi in due modi: l'innovazione sociale come soddisfazione di bisogni umani insoddisfatti o alienati, c.d. "debole"; innovazione nelle relazioni sociali tra individui e gruppi nei quartieri e nei territori più ampi che li in-

globano, c.d. "forte" (Moulaert, 2000). Le barriere e le disuguaglianze derivanti dalla globalizzazione e dall'urbanizzazione si configurano come minacce alla coesione sociale. Il ruolo di attori pubblici e privati, siano essi associazioni, cooperative e imprese sociali, dipendono dal contesto sociale e dalle comunità locali nelle quali agiscono.

Il processo di urbanizzazione è fortemente legato alla globalizzazione (Fujita al., 1999; Khanna, 2016; Krugman, 1991; Glaeser, 2012), guidando una delle antitesi più rilevanti in ambito socioeconomico. Sempre più individui si muovono verso le città alla ricerca di una migliore qualità della vita, opportunità, posti di lavoro più gratificanti stimolati dalla creatività e dalle connessioni. Tuttavia, molti cadono nelle trappole della povertà negli spazi urbani, che sono la culla delle disuguaglianze e della gentrificazione.

Le città sono interconnesse (Ohmae, 1999; Friedmann, 1999) sia virtualmente che fisicamente, da diverse tipologie di infrastrutture e reti (Khanna, 2016). I movimenti globali sono incoraggiati da questi collegamenti come canali, tunnel, ferrovie, porti, cavi, condotte e canali, che promuovono catene di approvvigionamento innovative

a livello globale, superando i concetti regionali e nazionali, collegando città e comunità diverse che sono in competizione tra loro per generare sempre maggiori investimenti in infrastrutture (Khanna, 2016) fisiche e virtuali.

La Città è stata il nodo cruciale per il contagio nella grande recessione (French et al., 2009; Wainwright, 2012; Wòijcik, 2013). Tuttavia, oltre ad essere stata la culla della crisi, la Città è stata anche il campione della rinascita post crisi. Sassen (2010) identifica città e pratiche urbane come componenti essenziali dell'analisi dell'or-

dine capitalista contemporaneo (Bassens et al., 2015). Una parte rilevante della ricerca che collega le interconnessioni del capitale globale e l'identificazione della città come nodo proviene dall'analisi finanziaria. Una grande letteratura teorica sia in economia urbana che in macroeconomia sostiene che l'agglomerazione del capitale umano ha effetti positivi sulla produttività e crescita economica di città, regioni e Paesi (Moretti, 2004).

Il concetto di città globale è considerato fondamentale per il capitalismo come luogo in cui gestire più efficacemente le rigidità del

mercato del lavoro attuate negli ultimi decenni (principalmente negli anni '70), dando impulso all'accumulazione di capitale nei nodi economici globali (Friedmann, 1986). La ricerca che collega lo sviluppo delle città globali e l'organizzazione spaziale del capitalismo globale è fondamentale per comprendere e analizzare criticamente l'organizzazione spaziale urbana e i relativi vantaggi delle reti cittadine.

La figura 1 mostra l'indice di globalizzazione KOF; utilizzando un panel di 209 paesi, l'indice KOF descrive la globalizzazione attraverso tre dimensioni, aggregate per analisi delle componenti principali: globalizzazione economica, globalizzazione sociale e globalizzazione politica. I flussi correnti di beni e servizi sono misurati dalla globalizzazione economica. La diffusione di idee, informazioni e persone è misurata dalla globalizzazione sociale. La diffusione delle politiche governative è sintetizzata dalla globalizzazione politica (Dreher, 2006). L'uso principale dell'indice KOF è finalizzato a monitorare i cambiamenti nel livello di globalizzazione di diversi paesi per un lungo periodo di tempo. L'indice di globalizzazione è una media dell'indice di globalizzazione *de facto* e *de jure*. Le misure dell'indice *de facto* includono variabili di flussi e attività, come lo scambio transfrontaliero di beni e servizi; le misure dell'indice *de jure* includono variabili che rappresentano politiche che consentono flussi e attività, come ad esempio il contesto normativo per i flussi finanziari internazionali (Gygli, Savina, Florian Haelg e Jan-Egbert Sturm, 2018).

Il livello di globalizzazione economica ha registrato un costante aumento dalla metà degli anni '70 alla fine degli anni '80, dalla metà degli anni '90 e in concomitanza con la bolla tecnologica dei primi anni 2000 e un leggero calo per la prima volta dalla recessione del 2008-2009. Sia i tassi di crescita dei flussi commerciali e finanziari sono diminuiti insieme a un deterioramento del quadro politico. I Paesi più fortemente globalizzati sono quelli che operano come nodi per i settori commerciali e finanziari come Singapore, Hong Kong, Paesi Bassi, Belgio e Malta (Gygli, Savina, Florian Haelg e Jan-Egbert Sturm, 2018).

La figura 2 illustra la tendenza globale di urbanizzazione dal 1960 al 2016, con il 50% superato nel 2009.

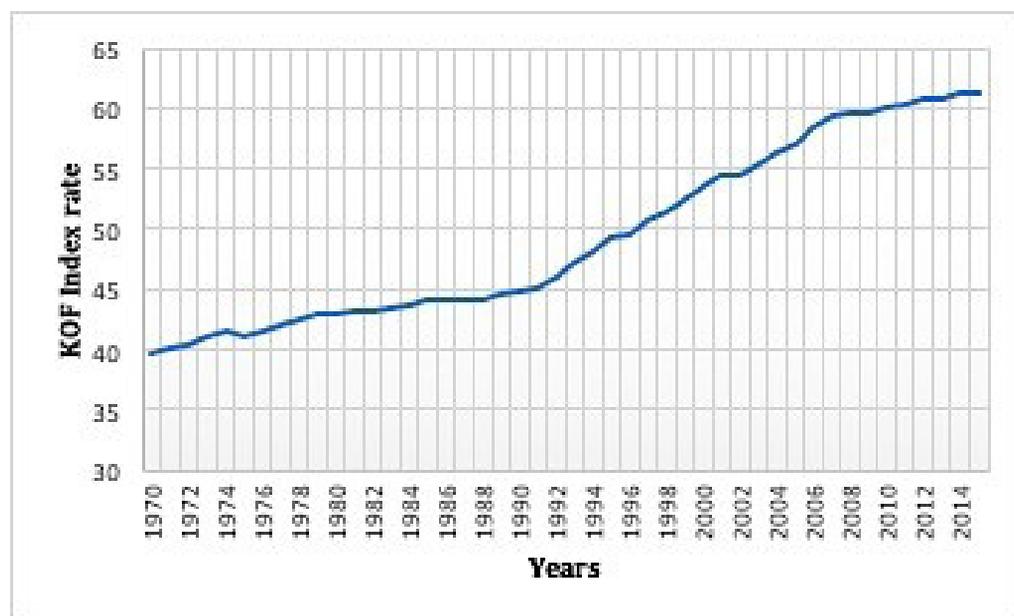


Fig. 1 - KOF Globalization Index 1970 - 2015. Source Gygli, Savina, Florian Haelg and Jan-Egbert Sturm (2018)

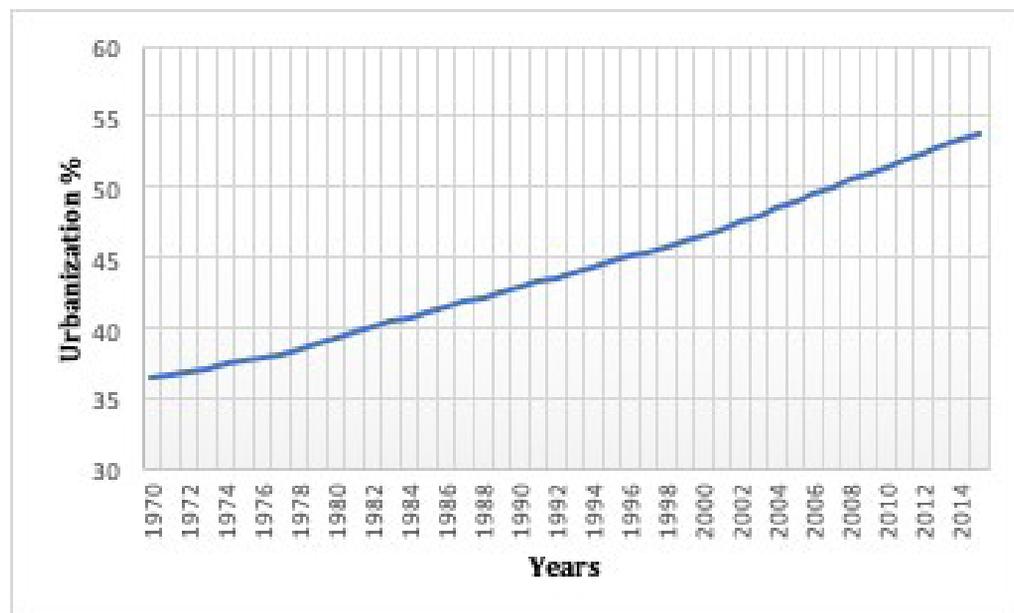


Fig. 2 - Global Urbanization Trend 1960 - 2016. Urban population (% of total). Source The United Nations Population Division's World Urbanization Prospects (March 2018)

Lottimismo indotto dallo sviluppo e dall'aumento del benessere assoluto tra città e ambienti rurali spesso non riesce a esporre i livelli di disuguaglianza. Sulla base dei dati sulle condizioni economiche sociali e sui rapporti di immigrazione e di ricerca (Rapporti ONU, 2016), il processo di urbanizzazione è anche il motore più potente della disuguaglianza, dove lo stato sociale è soggetto a un numero crescente di fallimenti.

I sistemi urbani hanno svolto un ruolo importante nelle ondate di industrializzazione sia come *hub* di rete di alta tecnologia e cultura, sia come *hub* organizzativi regionali industriali (Dunford e Greek, 2005). La digitalizzazione è guidata dallo sviluppo del capitale umano necessario per sostenere questo processo, che ha il suo nucleo nelle aree urbane e metropolitane (Moretti, 2012).

Mentre i Paesi ad alto reddito presentavano livelli di urbanizzazione elevati da diversi decenni, i Paesi a reddito medio hanno sperimentato il più rapido ritmo di urbanizzazione dagli anni '50 (Rapporto ONU sull'urbanizzazione, 2014).

L'inquinamento ambientale, l'aumento dei livelli di congestione del traffico, l'espansione urbana, la produzione di rifiuti e le acque reflue sono componenti della serie comune di questioni che le città devono affrontare (documento tematico della Commissione europea sull'ambiente urbano, 2006). La rilevanza della valutazione dell'urbanizzazione e dei suoi molteplici aspetti è intimamente legata alla ricerca di misure di sviluppo sostenibile al fine di affrontare il duplice fenomeno dell'urbanizzazione. 77 milioni di residenti urbani saranno spinti verso la povertà dal cambiamento climatico entro il 2030 (Banca Mondiale, 2018).

I processi di urbanizzazione e globalizzazione, quindi, hanno contribuito alla definizione del concetto di Antropocene (Gibson-Graham et al., 2015), con sistemi umani che sono diventati una forza geologica in grado di influenzare e modificare i sistemi terrestri (Gibson-Graham et al., 2016). Lo studio della resilienza ecologica e sociale sottolinea l'interdipendenza dei sistemi in evoluzione e definiscono concetti come l'adattabilità. Se ci avventuriamo nella definizione di resilienza con attenzione alle caratteristiche locali prendiamo in considerazione anche la resistenza e la sfida alle strutture di potere (Vale, 2014), storie, simboli e politiche ambientali. Le teorie sulla natura delle economie (Jacobs, 2000) e sulle economie comuni-

tarie (Gibson-Graham et al., 2013) supportano la costruzione della definizione di resilienza. Pratiche di deliberazione etica e progettazione di edifici sono in grado di unirsi per produrre economie di comunità locali, dove la resilienza è legata alla capacità di adattamento alla mobilità delle persone e delle strutture materiali (Gibson-Graham et al., 2015). Un'ulteriore nozione di resilienza deve essere presa in considerazione per spiegare una progressiva capacità decisionale partecipativa e etica (Vale, 2014), che possono essere sintetizzati nella costruzione di incubatori sociali urbani.

Nonostante la generalizzazione di molte innovazioni legate all'iniziativa sociale territoriale, lo spazio e il tempo continuano a contare ancora molto nell'era della globalizzazione, quindi i cambiamenti nelle politiche urbane nelle città mostrano la tendenza verso l'affidamento sull'internalizzazione dei servizi, come i servizi pubblici e i meccanismi democratici che sono in fase di ristrutturazione per coinvolgere le diverse comunità.

L'innovazione sociale deriva dall'innovazione territoriale e dal suo *background* teorico nelle relazioni e nello sviluppo della governance locale, in particolare nel livello del "vicinato urbano" (SINGOCOM, 2001).

Abbiamo presentato la prospettiva dell'innovazione sociale nelle città e il loro ruolo centrale nella promozione, sostegno e sviluppo di un impulso fondamentale all'innovazione, non solo tecnologica, al fine di stimolare un dibattito.

Tuttavia, le rapide transizioni urbane hanno portato a un crescente numero di disuguaglianze, in particolare quella tra luoghi (Moretti, 2012), che possono essere combattute e mitigate attraverso processi di agglomerazione innovativa con l'obiettivo di cambiamento sociale.

Questo breve contributo costituisce il preambolo di un più ampio progetto di ricerca dottorale DELoS (*Development Economics and Local Systems* 2015-2018, ciclo XXXI) "The Fog and the Cloud: The emergence and development of social incubators in cities. An analysis of the urban geography of social innovation" finanziato dalle Università di Trento e di Firenze.

Riferimenti

- Bassens, D., & Van Meeteren, M. (2015). "World cities under conditions of financialized globalization: Towards an augmented world city hypothesis. Progress" in *Human Geography*, 39(6), 752-775.

- Dreher, A. (2006). "Does globalization affect growth? Evidence from a new index of globalization." *Applied economics* 38.10 (2006): 1091-1110.
- European Commission (2006). *Cohesion Policy and cities: the urban contribution to growth and jobs in the regions*, (SEC (2006) 928)
- European Commission and EURICSE (2014), *Social Europe Guide. European Commission*
- French, S., Leyshon, A., & Thrift, N. (2009). "A very geographical crisis: the making and breaking of the 2007-2008 financial crisis". *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 2(2), 287-302.
- Friedmann, J. (1986). "The world city hypothesis." *Development and change* 17.1 (1986): 69-83.
- Friedmann, J. (1999). "The city of everyday life: knowledge/power and the problem of representation." *The Planning Review* 35.136-137 (1999): 4-11.
- Fujita, M. and Mori, T. (1999). "Structural stability and evolution of urban systems." *Regional science and urban economics* 27.4-5 399-442.
- Fukuyama, F. (1995), *Trust: Social Virtues and the Creation of Prosperity*, Hamish Hamilton, London.
- Gibson, K., Rose, D., & Fincher, R. (Eds.) (2015). *Manifesto for living in the Anthropocene*. New York, NY: Punctum Books.
- Gibson-Graham, J. K., Cameron, J., & Healy, S. (2013). *Take back the economy: An ethical guide for transforming our communities*. Minneapolis, MN: University of Minnesota Press.
- Glaeser, E. (2012). *Triumph of the City: How Our Greatest Invention Made us*. Notes.
- Gygli, Savina, Florian Haelg, and Jan-Egbert Sturm (2018). "The KOF Globalisation Index- Revisited." *KOF Working Papers* 439 (2018).
- Jacobs, J. (2010). *The nature of economies*. Vintage Canada, 2010.
- Khanna, P. (2016). *Connectography: Mapping the future of global civilization*. Random House.
- Krugman, P. (1991). "Increasing returns and economic geography." *Journal of political economy* 99.3 (1991): 483-499.
- Moretti, E. (2004). *Human capital externalities in cities. Handbook of regional and urban economics*. Vol. 4. Elsevier, 2004. 2243-2291.
- Moretti, E. (2012). *The new geography of jobs*. Houghton Mifflin Harcourt.
- Moulaert, F. (2000). *Globalization and integrated area development in European cities*. OUP Oxford, 2000.
- Ohmae, K. (1999). *The Borderless World: Power and Strategy in The Interlinked Economy*. New York: Harper Business.
- Putnam, R. D. (1993). *Making Democracy Work*. New Jersey: Princeton University Press.
- Sassen, S. (2010). *A savage sorting of winners and losers: Contemporary versions of primitive accumulation*. *Globalizations* 7: 23-50.
- SINGOCOM Project (2001) <http://users.skynet.be/frank.moulaert/singocom/index2.html>
- UN (2016). *World Cities Report*, 2016
- Vale, L. J. (2014). *The politics of resilient cities: Whose resilience and whose city? Building Research & Information*, 42(2), 191-201.
- Van den Broeck, P. (2010). Analysing social innovation through planning instruments: a strategic-relational approach. In *Strategic Spatial Projects* (pp. 70-102). Routledge.
- Van Dyck, B. (2010). *When the third sector builds the city. Brownfield transformation projects in Marseille and Montréal*.
- Wainwright, T. (2012). Number crunching: Financialization and spatial strategies of risk organization. *Journal of Economic Geography* 12: 1267-1291.
- Wöjckik, D. (2013). "Where governance fails: Advanced business services and the offshore world." *Progress in Human Geography* 37.3 (2013): 330-347.

Simona Totaforti

Giardino terapeutico: come il design biofilico promuove la salute

Design biofilico e benessere psico-fisico

Il *design* biofilico nasce dalla crescente consapevolezza che la mente e il corpo umano si sviluppano in un mondo sensorialmente ricco che è fondamentale per la salute delle persone e per il benessere emotivo, intellettuale e spirituale. Una relazione che lega gli individui e l'ambiente circostante e che viene sostenuta o negata dalla capacità di progettare gli spazi in modo da favorire un rapporto armonico con la natura. A ben vedere, non si tratta certo di una pratica recente, anzi fin dall'antichità i progetti architettonici si sono ispirati alle forme del mondo animale e vegetale e hanno cercato soluzioni per portare la natura e i suoi schemi all'interno dello spazio costruito. Dall'architettura giapponese che utilizza il fascino delle forme e dei materiali naturali, all'architettura organica di Frank Lloyd Wright con la sua casa sulla cascata, straordinario esempio di integrazione con l'ambiente naturale, fino ai più recenti progetti di *landscape design* che incorporano nel tessuto urbano una gestione funzionale ed estetica dell'acqua o alla Sidney Opera House che favorisce una graduale e intensa relazione tra gli individui e la natura (Sturgeon, 2017). Del resto, nelle società premoderne gli uomini costruivano il loro *habitat* in stretta connessione con il mondo naturale anche con un fine simbolico o celebrativo. Oggi, al contrario, le persone passano la maggior parte del loro tempo di lavoro, di vita quotidiana e di *loisir* all'interno di edifici o in ambienti costruiti.

La città rappresenta dunque per l'uomo lo spazio entro cui si dipana un'avventura esperienziale che viene determinata da sequenze percettive, simboliche e cognitive poste in relazione tra loro. Lo spazio fisico diventa, quindi, spazio di vita e metafora della quotidianità. Potremmo quasi dire, in senso letterale, che la città o meglio i luoghi in cui viviamo

ci entrano "sottopelle" e influenzano i nostri comportamenti in un modo che spesso non sospettiamo.

Da un punto di vista scientifico, che il design dell'ambiente costruito possa definire il carattere delle interazioni sociali e incidere sull'esperienza individuale era già chiaro negli studi di Whyte, Jacobs, Newman e Gehl. Tuttavia, è stato un tema a lungo confinato all'interno di studi prevalentemente teorici e filosofici come quelli di Bachelard o Casey, o ancora come quelli di Lefebvre dedicati all'architettura della felicità intesa come quadro concettuale alternativo che spostava l'attenzione dal pensiero urbano alla filosofia dell'abitare. Fanno eccezione gli studi di Lynch che da un lato hanno analizzato empiricamente come gli abitanti danno senso alla città e in essa trovano espressione e, dall'altro, hanno evidenziato la necessità di approfondire gli studi sull'esperienza urbana degli individui e sulle modalità con cui l'ambiente costruito la modifica e la definisce. Tuttavia, è solo con gli studi di Wilson negli anni '80 e successivamente di Kellert che ci si è soffermati sulle teorie biofiliche, ovvero sullo studio della naturale inclinazione umana a entrare in relazione con i sistemi e i processi della natura (Wilson, 1984, Kellert, 2012). Al contempo, negli ultimi vent'anni è emersa la consapevolezza che il design del paesaggio, delle aree urbane e degli edifici è un elemento cruciale per soddisfare i bisogni degli individui e promuovere il benessere delle persone (Goldhagen, 2017).

In particolare, la riflessione sui principi del *design* biofilico è particolarmente interessante se applicata ai luoghi di cura. Non solo perché gli ospedali rappresentano luoghi ad alto tasso di criticità e di stress tanto per i pazienti e i loro familiari, quanto per il personale medico e sanitario, ma anche perché molto spesso la progettazione degli ospedali è totalmente di-

sconnessa dall'impatto esercitato sulla vita di chi quegli spazi li abiterà e li attraverserà, anche solo temporaneamente. Gli elementi di stress negli ambienti terapeutici sono generalmente legati all'incapacità di esercitare un controllo su ciò che si ha intorno (soprattutto in termini di spazi e tempi, sia fisici che organizzativi), alla mancanza di *privacy*, alla presenza di rumori e suoni non familiari e spesso disturbanti o potenzialmente ansiogeni, agli odori ambientali intensi e, spesso, noti perché appresi, nel vissuto della maggior parte delle persone, in associazione all'esperienza della malattia, a un'illuminazione a basso *comfort* visivo.

Sebbene la progettazione degli ospedali tesa a favorire la salute e il benessere mostri un maggior livello di interesse e di attenzione negli ultimi anni, manca un nuovo linguaggio che parta dalla consapevolezza che la progettazione ha la capacità di restituire dignità alle persone, di farle sentire valorizzate, rispettate, visibili e soprattutto di determinare un benessere psico-fisico misurabile.

Al Gemelli il primo giardino terapeutico pensile

Il *design* degli ospedali moderni è il più delle volte orientato a una definizione degli ambienti capaci di assicurare un buon funzionamento delle procedure tecnico-sanitarie e, solo nelle migliori delle ipotesi, organizzativo-amministrative. Spesso l'architettura degli ospedali riflette ancora oggi le pratiche mediche e di assistenza sanitaria di epoche passate: ambienti tecnicamente e scientificamente complessi, caratterizzati da un'asimmetria informativa che al tempo stesso esprime e definisce il rapporto tra medici e pazienti. Al contempo, gli ospedali rappresentano un elemento cruciale del sistema sanitario pubblico sia da un punto di vista economico-organizzativo che simbolico, in quanto istituzioni riconoscibili nella comunità (Totaforti, 2017).

In questo contesto, si inserisce il primo giardino terapeutico pensile progettato dal Centro di ricerca ReLAB presso la Fondazione Universitaria Policlinico A. Gemelli IRCCS nell'ambito dello studio *Natu[Re]covery - Exploring the therapeutic benefits of biophilic design in hospital settings* con l'obiettivo di migliorare la qualità della vita dei pazienti e del personale sanitario e massimizzare l'efficacia delle cure e il benessere complessivo dell'istituzione ospedaliera.

Partendo dalla consapevolezza che attraverso il *design* biofilico è possibile influenzare la relazione che si genera tra l'ambiente ospedaliero e i suoi utenti (pazienti, visitatori e personale) producendo effetti positivi sulla salute umana e sul benessere, è stato definito il primo modello progettuale – C.E.N.T.R.I.C. (*City Environment and Nature for Therapeutic Interventions, Rehabilitation and Cure*) – per l'implementazione di un *setting* biofilico ospedaliero “leggero”, avvero applicabile anche al patrimonio edilizio esistente.

Il progetto ha individuato e parametrato le variabili principali di un modello multidimensionale di *design* biofilico applicabile agli ambienti ospedalieri al fine di aumentare i benefici terapeutici per i pazienti. Benefici che vanno dalla riduzione del dolore, alla massimizzazione degli effetti dei trattamenti, alla riduzione dei tempi di ricovero. In particolare, le evidenze scientifiche dimostrano come la presenza di verde, piante e materiali naturali produce un aumento del *comfort* e della soddisfazione (Biederman & Vessel, 2006), minori livelli di stress (Park, Tsunetsugu, Kasetani, Morikawa, Kagawa, & Miyazaki, 2009), maggiore concentrazione (Lee, Williams, Sargent, Williams, Johnson, 2015), maggiore interazione sociale, minore ostilità e aggressività (Kellert & Calabrese, 2015).

Lo studio ha preso le mosse dalla sistematizzazione dei risultati delle ricerche condotte a partire dagli anni '80 sull'organizzazione, la configurazione e l'umanizzazione degli spazi ospedalieri e sulle basi biochimiche della percezione e della consapevolezza degli individui, integrandole con le più recenti applicazioni del *design* biofilico, anche in relazione agli Indicatori di Umanizzazione Ospedaliera Percepita – IUOP (o *Perceived Hospital Environment Quality Indicators* – PHEQIs).

L'obiettivo, infatti, non è stato soltanto quello di valutare la qualità percepita (oggettiva e soggettiva) degli ambienti terapeutici così configurati (come, per altro, è stato già verificato in diversi studi condotti a livello nazionale e internazionale sia con riferimento a uno specifico attributo ambientale, sia prendendo in esame *setting* ospedalieri nel loro complesso), quanto, piuttosto, individuare, attraverso il contributo dell'analisi sociologica, quella che potremmo definire la combinazione ottimale delle diverse variabili prese in esame per favorire il benessere psico-fisico dei pazienti, ma anche per fornire un contributo a una mi-

gliore definizione dei bisogni di salute, delle politiche sociali e, in chiave teorica, del rapporto fra conoscenza sociologica e intervento sociale.

Il modello multidimensionale che ne è scaturito — anche grazie alla sua struttura modulare e flessibile — ha costituito la base teorica e scientifica per la realizzazione del primo giardino terapeutico pensile, ma potrà essere applicato sia in reparti/poli diversi dello stesso ospedale, sia in reparti/poli funzionalmente omologhi di ospedali differenti.

Il giardino ospita sequenze di funzioni e di attività capaci di entrare tra loro in relazione nel percorso terapeutico e sensoriale dei pazienti. Fruire degli spazi naturali con libertà o seguendo i percorsi esperenziali suggeriti, aumenta il senso di controllo ambientale dei pazienti (spesso assente all'interno degli ospedali) e il benessere fisico, mentale ed emozionale.

In particolare, all'interno del giardino le piante rappresentano un paesaggio sospeso, una raccolta botanica che consente il contatto diretto con la natura, una continua esperienza sensoriale e il beneficio naturale delle forme e dei colori. Il giardino consente esperienze di esplorazione e scoperta, di osservazione dei cambiamenti e delle metamorfosi naturali, di rifugio e *privacy*, rispecchia l'ordine e la complessità della natura e la modulazione dell'esperienza sensoriale sia individuale (attraverso la scelta che ogni visitatore compie nello sperimentare lo spazio), che naturale (durante le diverse stagioni dell'anno). I suoni della natura sono stati composti secondo il metodo *ReLab Sound Code*®, ovvero utilizzando frequenze appositamente studiate per ristabilire l'equilibrio psico-fisico e potenziare le energie; e la presenza di un olfattorio consente di scegliere la propria esperienza olfattiva per minimizzare gli effetti collaterali delle terapie oncologiche.

Si tratta di un nuovo modo di intendere il rapporto che lega gli spazi ospedalieri al benessere delle persone che li attraversano e li abitano anche se temporaneamente, nel convincimento che sia necessario ragionare in un'ottica di sintesi fra ambiti distanti ed eterogenei. Costruire secondo i criteri della progettazione biofilica significa abbracciare una filosofia di progetto complessa, un nuovo linguaggio che viene di volta in volta declinato e richiede una trasformazione culturale utile a costruire una rinnovata idea di salute e capace di ispirare l'ospedale del futuro.

Riferimenti

- Biederman I., Vessel E. A. (2006), *Perceptual pleasure and the brain: a novel theory explains why the brain craves information and seeks it through the senses*. *Am Sci* 94:247–253.
- Goldhagen S. W. (2017), *Welcome to your world. How the built environment shapes our lives*. Harper Collins Publishers, New York.
- Kellert S. R. (2005), *Building of life. Designing and understanding the human nature connection*. Island Press, Washington.
- Kellert S. R. (2012), *Birthingright. People and nature in the modern world*. Yale University Press, London.
- Kellert S. R., Heerwagen J. H., Mador M. L. (2008), *Biophilic design. The theory, science and practice of bringing buildings to life*. Wiley, New York.
- Kellert S. R., Calabrese E. F. (2015), *The practice of Biophilic design*. www.biophilic-design.com.
- Lee K. E., Williams K. J., Sargent L. D., Williams N. S., Johnson K. A. (2015), *40-second green roof views sustain attention: the role of microbreaks in attention restoration*. *Journal of Environmental Psychology*, 42: 182-89.
- Park S. H., Mattson R. H. (2008) *Effects of flowering and foliage plants in hospital rooms on patients recovering from abdominal surgery*. *Horttechnology* 18:563–568
- Sturgeon A. (2017), *Creating biophilic buildings*. Ecotone Publishing, Seattle.
- Totaforti S. (2017), *Il paziente cittadino. L'ospedale come sistema e come esperienza*. Franco Angeli, Milano.
- Ulrich R. S. (1984) *View through a window may influence recovery from surgery*. *Science* 224:420–421.
- Wilson E. O. (1984), *Biophilia*, Harvard University Press, Cambridge.



Luca Lazzarini, Giuseppe Claudio Vitale

Le Tre Ecologie di Triscina: se dietro la demolizione ci fosse un progetto di rete ecologica?

A Triscina sono state demolite le prime 45 case abusive lungo la fascia di inedificabilità previste nell'Accordo-quadro. Un evento epocale e non frequente in Sicilia, reso possibile da una serie di coincidenze che qui raccontiamo.

Nel descrivere la vicenda di Triscina si potrebbe rischiare di cadere in un malinteso. Il malinteso del vecchio saggio, che pensa di avere la soluzione in tasca, la via d'uscita, il facile compromesso, ma che in realtà si scorda di considerare alcuni fatti incontrovertibili, certe ipotesi non dichiarate, una serie di circostanze rilevanti.

La ricostruzione di una storia complessa, a tratti ambigua, come quella di Triscina, uno degli insediamenti informali più estesi d'Europa, i cui risvolti si spiegano sulla base di un groviglio inestricabile di domande sociali e consuetudini culturali, è fatto non scontato la cui trattazione implica mettere il naso dentro una sezione significativa della storia del territorio siciliano. Una ricostruzione che, fino ad ora, è stata affidata all'analisi e all'interpretazione dei caratteri morfologici e tipologici dell'insediamento, alla lettura delle condizioni sociali ed economiche alla base dei fenomeni insediativi, e forse meno all'indagine delle dinamiche spaziali e funzionali che caratterizzano le relazioni tra insediamento e territorio, e alla costruzione di un progetto di modificazione che fosse in grado di svelare quelle relazioni, risignificarle e trasformarle. Triscina occupa una porzione significativa del litorale sud-occidentale della Sicilia e conta poco più di 5.500 abitazioni, larga parte delle quali seconde case. L'insediamento si contraddistingue per i caratteri morfologici piuttosto omogenei che si accompagnano ad un'estrema diversità formale delle abitazioni monofamiliari su lotto. La forma urbana segue l'ordinamento fondiario-catastale, autorganiz-

zato in funzione della residenzialità stagionale. La matrice insediativa fa perno sulla ripetitività seriale della proprietà fondiaria, organizzata su un impianto particellare dalla caratteristica forma stricta et longa mutuata dal metodo di coltivazione agricolo basato sui filari delle viti, e che ha originato una maglia viaria trasversale "a pettine" rispetto alla linea di costa, fatta di un asse longitudinale, via del Mediterraneo, spina dorsale dell'insediamento, e una serie di strade strette perpendicolari senza sbocco che scendono fino alla spiaggia [fig. 1 e 2] (per un'accurata descrizione, si veda: Pacino, 2017).

Gli avvenimenti degli ultimi mesi sono di un qualche interesse per comprendere il "grande malinteso" che caratterizza la vicenda urbanistica di Triscina. Nel rintracciare le radici storiche e culturali dell'insediamento, è fondamentale posizionare Triscina all'interno di Castelvetrano, città del trapanese che ha dato i natali al boss mafioso più ricercato d'Italia, Matteo Messina Denaro, nonché realtà scossa anche recentemente da alcune importanti inchieste volte a svelare il legame tra politica, mafia e massoneria in Sicilia (si veda l'inchiesta Artemisia in: D'Amato, 2019).



Figura 1 e 2 – L'affaccio di alcune tipologie sul mare (in alto) e la spiaggia di Triscina (in basso).



La quotidianità a Castelvetro è permeata da una difficile tensione che restringe in modo incrementale il perimetro della legalità e mette continuamente alla prova gli anticorpi dello Stato e la sua resistenza a quel “liquido amniotico di pratiche corrotte e inerziali che danno forma ai rapporti di potere nella realtà locale, ostacolando la gestione trasparente della cosa pubblica”. L’illegalità nelle pratiche di governo del territorio si è affermata attraverso una continua attività illecita di trasformazione del territorio, nella quale i soggetti pubblici sono stati i testi-

moni silenti della costruzione incrementale di uno degli insediamenti informali tra i più grandi d’Europa.

L’ultima giunta di Castelvetro è stata sciolta per mafia nel 2017 e da allora si è insediata una Commissione Straordinaria composta da tre commissari affiancati da sovraordinati prefettizi dotati di deleghe importanti (tra cui l’edilizia e l’urbanistica) i quali, in quanto figure esterne al contesto castelvetranese, hanno agito in modo autonomo rispetto ad alcune dinamiche e conflittualità locali. Va precisato che le prime ordinanze di demoli-

zione dei manufatti di Triscina non condonati, ovvero quelli posti a meno di 150 metri dalla fascia costiera, risalgono alla fine degli anni Novanta. Da quel momento, le giunte che si sono succedute alla guida dell’amministrazione comunale non hanno mai portato a compimento tali opere. Le ragioni (e le colpe) si ascriverebbero alle modalità di acquisizione del consenso politico: Triscina è un serbatoio di voti molto significativo da cui è difficile emanciparsi.

Dopo oltre vent’anni di inerzia, seppure dopo molteplici vicissitudini legate a complicazio-

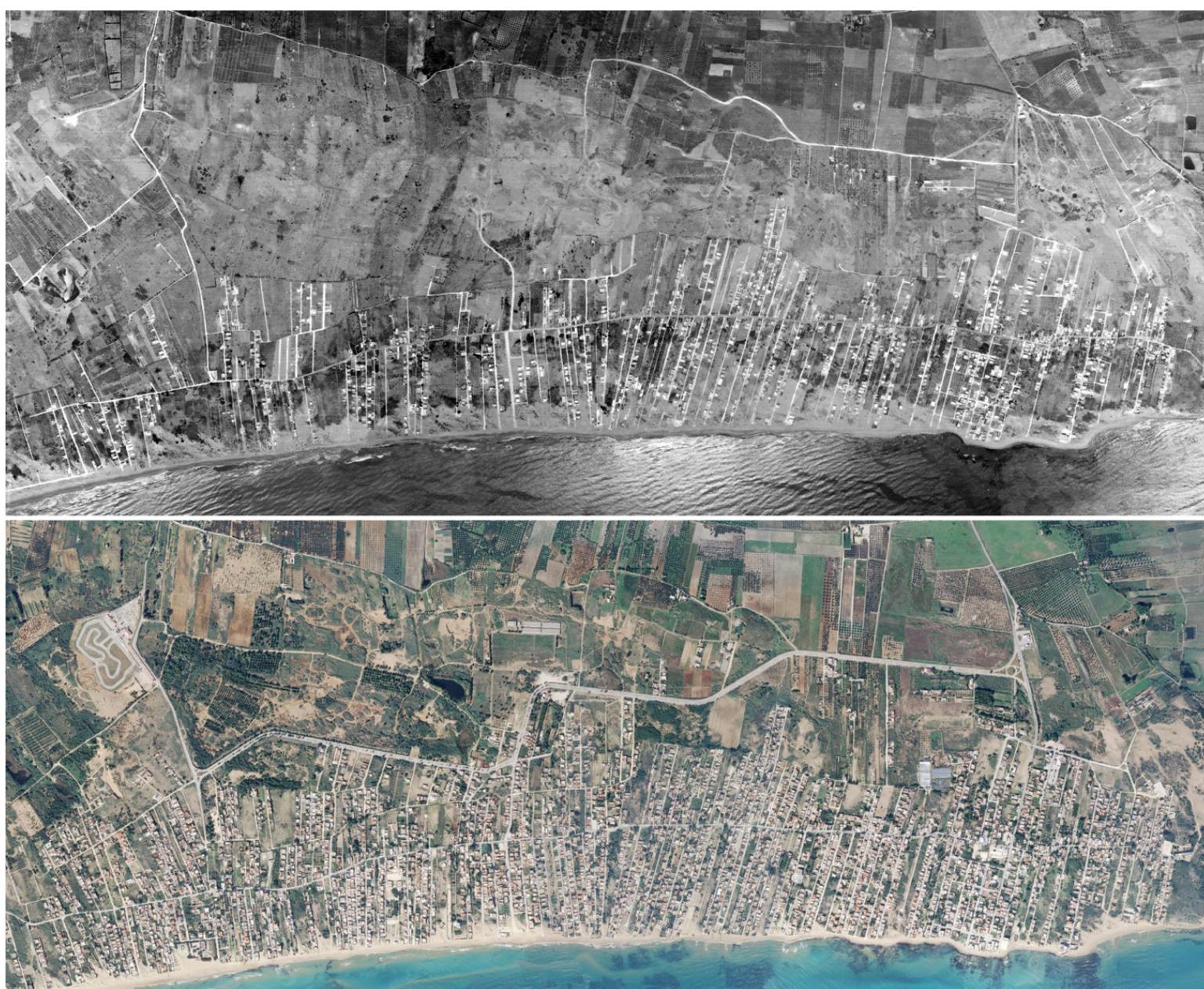


Figura 3 – Fig. 3. Ortofoto dell’insediamento di Triscina di Selinunte del 1978 (in alto) e del 2012 (in basso). Fonte: Direzione VII Urbanistica, Comune di Castelvetro, A.R.T.A. - S.I.T.R. Regione Siciliana – Dipartimento Regionale dell’Urbanistica.

ni di natura burocratica e amministrativa e ai ritardi legati alle procedure di immissione in possesso degli immobili derivanti da alcune conflittualità tra scelte amministrative e pareri tecnici all'interno della macchina comunale, la Commissione Straordinaria ha avuto il merito di avviare e portare a compimento le prime opere di demolizione, quelle relative ad un primo gruppo di 85 manufatti localizzati nella fascia di inedificabilità assoluta. Anche in questo caso si è potuto constatare l'attuazione di una certa pratica di "ignavia urbanistica" ovvero come creare percorsi ad ostacoli via via più difficili da superare in modo tale che il rallentamento procedimentale nell'attività di ricognizione dei manufatti abusivi, della loro localizzazione digitale e di demolizione coincidesse con il termine della presenza della Commissione Straordinaria. Ma tutto ciò non ha impedito nemmeno l'aver "scoperto" altri quasi 250 immobili nella fascia di inedificabilità assoluta di cui non esistono né istanze di sanatorie né ordinanze di demolizione per cui anche in questo caso è cominciata l'azione di verifica puntuale che già nel primo dieci per cento di campione ha fatto rilevare la presenza di immobili assolutamente illegali e da demolire. Ma già le prime demolizioni testimoniano che le stesse sono fattore di resilienza ecologica dal momento che si osserva la ricostituzione lenta ma progressiva del sistema dunale e delle associate presenze floristiche per cui è auspicabile anche in questo settore l'intrapresa di azioni di rinaturazione con l'interdizione dei veicoli nei tratti terminali degli accessi al mare.

Il documento "Le Tre Ecologie di Triscina: strategie e linee guida per la riqualificazione ambientale dell'insediamento", approvato con deliberazione della Commissione Straordinaria n. 82 del 17 aprile 2019 (Comune di Castelvetrano, 2019), definisce una traiettoria per le politiche di pianificazione che seguiranno il compimento delle opere di demolizione dei manufatti abusivi ed ha l'obiettivo di promuovere il ripristino della legalità nelle forme di produzione del territorio. Il proposito è di migliorare il sistema di relazioni spaziali e funzionali che caratterizzano l'insediamento, nelle sue dinamiche

interne e nei rapporti che intrattiene con i sistemi di paesaggio circostanti. Il concetto di ecologia è preso a riferimento nel suo esprimere quel sistema di interdipendenze che connota i modi in cui le specie viventi abitano i luoghi (Banham, 2009). In quest'ottica, l'ecologia denota una combinazione di elementi strutturali e funzionali, materiali e immateriali, che esprimono un sistema relazionale dotato di una propria identità. A Triscina, il riconoscimento delle tre ecologie ha portato a declinare in modi diversi l'assetto dell'insediamento e le modalità in cui le popolazioni hanno contribuito a trasformare nel corso dei decenni passati questo tratto di litorale. "L'ecologia della duna" racchiude l'habitat di una molteplicità di specie florofaunistiche che popolano il sistema dunale e ne determinano il valore ecosistemico e naturalistico. Ad oggi, questa è l'ecologia maggiormente minacciata dallo sviluppo antropico e dall'abusivismo edilizio. La "Triscina delle seconde case" è l'ecologia delle case abitate nei mesi estivi, una catena complessa ed articolata di pieni e vuoti, manufatti e lotti inedificati, risultato di un processo incrementale ed estensivo di colonizzazione antropica del territorio dunale. Gli anelli di questa catena sono abitazioni mono-familiari dai caratteri formali e tipologici più disparati, spesso prive delle fondamentali opere di urbanizzazione. Infine, la "Triscina della grande spiaggia" è l'ecologia del vivere quotidiano che si svolge nella (e attorno alla) spiaggia. Rispetto all'ecologia delle seconde case, il cui vivere si svolge su base stagionale, questa ecologia comprende le pratiche di fruizione temporanea della battigia da parte dei turisti che trascorrono il periodo di villeggiatura a Triscina. Dalla balneazione di poche ore alla vacanza di qualche giorno, questi utenti si servono di una serie di strutture ricettive, attrezzature e servizi complementari alla vita di spiaggia che formano un'ossatura a sostegno della fruibilità turistica del litorale. Tale ecologia possiede un rapporto di stretta interdipendenza con i siti archeologici di prossimità (Selinunte e le Cave di Cusa), nonché con i beni architettonici isolati (chiese, castelli, fortificazioni, masserie, mulini), in quanto costituiscono un sistema

di emergenze archeologiche ed architettoniche complementari all'attrattività turistica di Triscina.

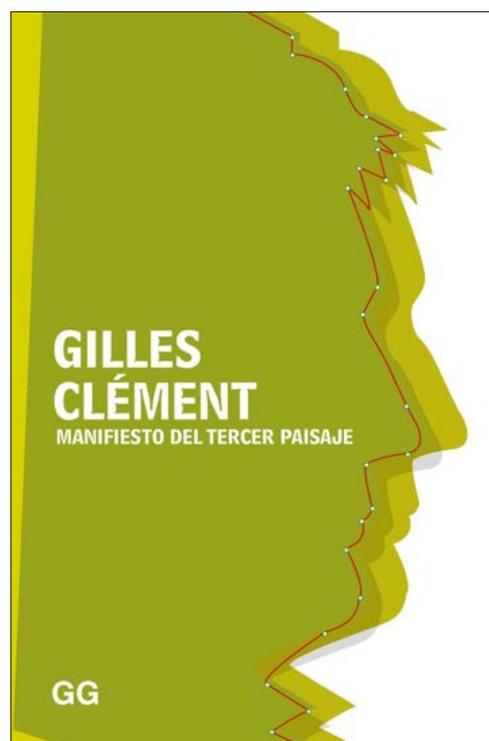
Il documento suggerisce alcuni meccanismi urbanistici innovativi volti a migliorare la qualità edilizia e abitativa dell'insediamento, aumentandone il grado di fruibilità, consolidandone la vocazione, ripensandone parte delle logiche strutturali e contenendone gli impatti ambientali. Le azioni proposte vanno dalla ricostituzione, laddove possibile, dei caratteri di naturalità del sistema dunale, al riequilibrio dei processi edilizi allo scopo di ridurre l'impatto ambientale dell'insediamento e dotarlo dei servizi essenziali, fino al riuso e riconversione economica dei manufatti abbandonati volta a rafforzare la vocazione turistica e stagionale di Triscina.

Oltre a delineare una possibile traiettoria per riequilibrare e regolarizzare i processi edificatori, il documento è significativo perché svela il malinteso di cui si accennava in precedenza, dato dal fatto che secondo alcuni l'attività di ripristino della legalità che si sta portando avanti a Triscina manca di una visione progettuale, di un progetto in grado di ridefinire le condizioni di abitabilità dell'insediamento. Il malinteso è motivato da due condizioni che connotano il progetto della città contemporanea, condizioni che a Triscina ci appaiono particolarmente esplicite. La prima risiede nel fatto che il progetto della città contemporanea lavora spesso nel sottrarre materia, una materia che viene abbandonata, scartata, rigettata a seguito dei processi di produzione della città o che viene giudicata incongruente rispetto ad alcuni obiettivi di natura sociale, economica o ambientale. Dunque, il progetto della città contemporanea si presta sempre di più ad essere un progetto di demolizione (Merlini, 2008). La seconda condizione si spiega nell'attenzione sempre più evidente che il progetto assegna ai processi ecologici. Chi scrive è convinto che uno degli elementi di originalità dell'esperienza di Triscina sia il tentativo di finalizzare le opere di demolizione alla costruzione di un progetto di rete ecologica. La presenza del SIC ITA010011 "Sistema dunale capo Granitola, porto Palo e foce del Belice" che occupa la lingua di litorale lasciata libera dall'edificazione abusiva ne è un segno evidente.

In tal senso, la demolizione dei manufatti posti a meno di 150 metri dal litorale ha consentito di ricostituire ad una velocità sorprendente quell'habitat dunale che l'edificazione abusiva aveva sottratto, riportando a condizioni di naturalità uno dei tratti di litorale siciliano più sensibili dal punto di vista ecologico e paesaggistico, ristabilendo l'equilibrio degli habitat delle specie floristiche e faunistiche e, elemento altrettanto rilevante, restituendo alla piena fruibilità pubblica le parti di litorale indebitamente sottratte dai privati. Quanto successo a Triscina rileva il tentativo di resistenza delle istituzioni ad una gestione illecita del territorio ed ha costituito l'occasione per declinare il paradigma della sostenibilità attraverso una concreta esperienza di riaffermazione della pubblica fruizione e valorizzazione di un bene collettivo al fine di riannodarlo con la bellezza civile che fino ad ora appare del tutto negata e stridente con i valori paesaggistici e culturali del confinante Parco archeologico di Selinunte.

Libri e altro a cura di Federico Camerin

Manifesto del tercer paisaje



Gilles Clément, Barcelona, Gustavo Gili, 2018, 10,00 euro.

Riferimenti

- Banham R. (2009), *Los Angeles: the Architecture of Four Ecologies*, Los Angeles: University of California Press (prima edizione: 1971 ed. italiana Einaudi)
- Comune di Castelvetro (2019), *Preso d'atto e approvazione dello studio conclusivo di analisi e gestione del fenomeno dell'abusivismo edilizio e delle attività di recupero e rigenerazione delle aree interessate*, deliberazione della Commissione Straordinaria n. 82 del 17/4/2019 [disponibile al link: www.comune.castelvetro.tp.it/p/113417/deliberazione-della-commissione-straordinaria-con-i-poteri-della-giunta.aspx]
- D'Amato F. (2019), *La loggia segreta di Castelvetro: le carte dell'inchiesta e le intercettazioni* [disponibile al link: www.michelesantoro.it/2019/03/castelvetro-loggia-segreta-massoneria/]
- Merlini C. (2008), *La demolizione tra retoriche e tecniche del progetto urbano*, Territorio 48
- Pacino A. (2017), *La costa bloccata. Quali scenari per l'abusivismo di Triscina*. In: *Atti della XIX Conferenza nazionale SIU, Cambiamenti. Responsabilità e strumenti per l'urbanistica al servizio del paese*, Catania 16-18 giugno 2016, Roma-Milano: Planum Publisher

Il testo di Gilles Clément rimane sempre attuale, contraddistinto dalla sua semplice ma inossidabile convinzione che gli spazi residuali siano rifugi per la (bio)diversità, risultato dell'abbandono di un terreno precedentemente utilizzato per qualsivoglia uso. L'irrisolutezza deriva dall'abbandono, che non si vede assolutamente modificata dalle decisioni dell'essere umano.

Nella letteratura odierna sugli spazi in abbandono, possiamo trovare innumerevoli definizioni che definiscano tale stato: void (Secchi B, et al., 1984, "Un problema urbano: l'occasione dei vuoti/Opportunities in Urban Voids", *Casabella*, n. 503, pp. 18-31), dead zone (Doron, G. M., 2000, *The Dead Zone and the Architecture of Transgression*, *City*, vol. 4, n. 2, pp. 247-263), derelict land (Kivell P., Hatfield S., 1998, "Derelict Land: Some positive perspectives". In P. Kivell, P. Roberts, G. P. Walker (eds.), *Environment, Planning, and Land Use*, 118-130. London: Ashgate), no-lieu (Augé M., 2009, *Los "no lugares". Espacios del anonimato. Una antropología de la sobremodernidad*. Gedisa, Barcelona) wastelands (Lynch K., 1990, *Wasting Away*, San Francisco: Sierra Club Books), eccetera. A partire dal fatto che esistono numerose interpretazioni relativamente all'abbandono, qui vogliamo invece focalizzarci sul concetto coniato da Clément, ovvero sul "terzo paesaggio", inteso come uno spazio che non esprime né il potere né la sottomissione al potere, assumendo invece un connotato di libertà, sia nei settori urbani sia in quelli rurali, derivando comunque da un precedente stato di sottomissione all'ordinazione. Molto si è parlato di questo libro negli ultimi dieci anni, e questa recensione non si prefigge l'obiettivo di analizzarne il testo, la sua struttura o la composizione, ma trarne alcune deduzioni e questioni aperte che al giorno d'oggi risultano indispensabili per comprendere l'evoluzione della nostra società. Fissando la nostra attenzione su un particolare caso del fenomeno di "produzione dell'abbandono", il carattere irrisolto del paesaggio urbano e rurale dei giorni nostri, a più di dieci anni dallo scoppio della crisi dei mutui subprime, ha

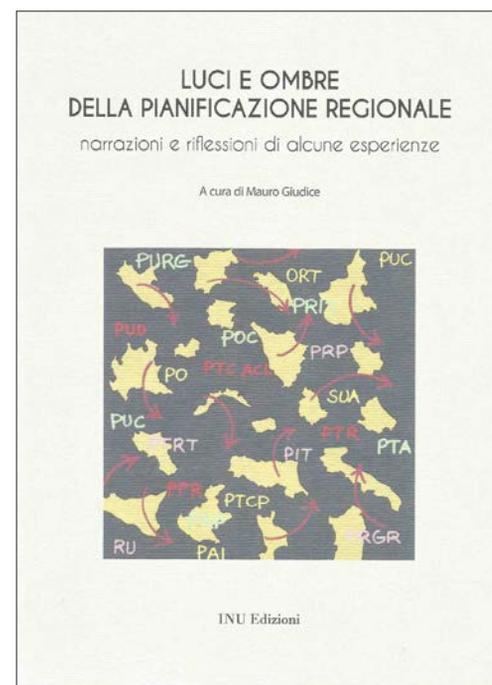
avuto rilevanti ripercussioni in termini di abbandono degli spazi costruiti dedicati ad attività di tipo artigianale, commerciale, industriale, sedi istituzionali pubbliche e private, e così via. Come possiamo considerare attualmente questi spazi dopo una decina d'anni in cui sono stato soggetti alla sottoutilizzazione, cui molto spesso ne è seguito il completo abbandono? Come un "terzo paesaggio" quale luogo di rifugio, nella sua accezione passiva, o, al contrario, quale luogo di una possibile (re)invenzione, considerato in un'accezione attiva? Come possiamo intendere e gestire tali spazi creati, o meglio, derivati, dalle dinamiche economiche, sociali e urbane proprie dell'essere umano, che è frutto del "gioco" politico che soggiace nella nostra società? Trovandosi di fronte ad un territorio fortemente frammentato, non solo per i fenomeni di abbandono, ma anche per la produzione degli spazi di risulta, residuali, di certi tipi di urbanizzazione, come si evolveranno tali situazioni? Dipenderanno dall'evoluzione della pianificazione urbana e territoriale e dalla maniera di concepire il territorio quale bene "comune" o "di consumo" della società capitalista? Il modo di concepire il governo del territorio contribuirà ad aumentare o a diminuire gli spazi residuali sorti dagli interventi urbani e territoriali prodotti nel corso del secolo scorso e in questi primi due decenni del 2000? A quale scala bisognerà lavorare per rendere il nostro territorio un ambiente più accogliente e coerente con le sfide riguardanti il benessere e la salute dell'essere umano? Come stabilire i limiti entro cui poter (e dover) lavorare per migliorare la qualità ambientale, soprattutto visto il carattere sempre più emergenziale che si sta sviluppando a scala globale? In sintesi, come si relaziona il "Terzo paesaggio" con la società d'oggi? In termini positivi o negativi? Il protrarsi dell'abbandono va a alimentare la consistenza, la diversità, la ricchezza, e l'espandersi degli spazi residuali? E, in termini culturali, la forma del terzo paesaggio può cambiare in base al modo di uso che ne fa una determinata popolazione (umana, animale e incluso vegetale)?

A tutti questi interrogativi, presenti nel corso del libro da pagina 15 a 58, in un viaggio letterario tanto semplice quanto intuitivo, ma mai banale, possiamo, anzi, abbiamo, il compito di dare risposta attraverso il "Manifesto del Terzo paesaggio" (pp. 59-64). A partire da questo libro possiamo provare a sviluppare delle riflessioni profonde sullo stato in cui versa il nostro territorio, oltre che alla nostra società, al fine di poterci interrogare (di nuovo) se stiamo agendo correttamente e coerentemente (o no) sull'ecosistema urbano, extraurbano e naturale. Il tutto, al fine di garantire la "sostenibilità", quel concetto di cui non ci siamo dimenticati, ma che molto spesso non applichiamo. La "sostenibilità", dopo essere stata introdotto nel 1972 dalla prima conferenza ONU sull'ambiente, viene istituzionalizzata dal rapporto "Brutland" (1987, in cui viene definita chiaramente la finalità dello sviluppo sostenibile) e che, dalla conferenza ONU sull'ambiente e sullo sviluppo del 1992, dovrebbe essere il paradigma cui far riferimento, e agire, nella nostra quotidianità.

Federico Camerin

Questa recensione è stata realizzata nell'ambito del programma di dottorato europeo European Joint Doctorate "urbanHIST". This project has received funding from the European Union's Horizon 2020 research and innovation programme under the Marie Skłodowska-Curie grant agreement No 721933.

Luci e ombre della pianificazione regionale. Narrazioni e riflessioni di alcune esperienze



a cura di Mauro Giudice, INU Edizioni, Roma, 2019, Euro 24,00.

Il volume analizza il ruolo della legislazione urbanistica regionale nel nostro Paese identificando un quadro di proposte praticabili che, come ricordano Silvia Viviani nella premessa e Giuseppe De Luca nelle considerazioni conclusive, rafforzino il compito delle Regioni nel rispondere con un "modello misto" di pianificazione all'assenza di politiche nazionali integrate. Grazie alle reinterpretazioni testimoniali delle vicende urbanistiche di sei Regioni – Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Piemonte e Veneto – il volume focalizza le esperienze positive e i nodi problematici della programmazione regionale al fine di identificare il ruolo che le Regioni potranno assumere nella sempre più necessaria azione di rinnovamento del "fare urbanistica" della pianificazione di area vasta.

Nell'apertura, Renato Cocchi e Franco Lorenzani descrivono luci e ombre della pianificazione regionale in Italia evidenziando come spesso la sua inefficacia sia esito delle complessità procedurali e delle disomogeneità normative. Il bilancio del governo regionale è, dunque, critico se letto in relazione alla mancanza di controllo del consumo di territorio che, di fatto, ha compromesso paesaggi pregiati a fronte di una debolissima infrastrutturazione. Per contro, esperienze positive sono da ricercarsi nel recupero dei centri storici e nel rinnovo del paesaggio agrario produttivo-specializzato.

Paolo Mattiussi ripercorre le scelte politiche che hanno caratterizzato il governo del territorio dell'Emilia Romagna evidenziando come questo negli ultimi due decenni del '900 sia stato contraddistinto per un forte accentramento delle funzioni specializzate nei capoluoghi. Questo fenomeno è stato il principio che ha guidato gli strumenti dei primi provvedimenti regionali - in particolare la Lr 47/1978, una legge organica che definiva le competenze e i contenuti della pianificazione alle diverse scale territoriali, e il Programma Regionale di Sviluppo cui era delegata la programmazione delle componenti economiche del territorio. Gli anni più recenti sono caratterizzati dall'elaborazione del nuovo Piano Territoriale Regionale - che costruisce la "regione sistema" valorizzando i sistemi locali - e della nuova legge urbanistica regionale, la Lr 24/2017, che si basa sui principi del contenimento del consumo di suolo e del miglioramento della qualità urbana ed edilizia oltre che sulla riforma dello strumento urbanistico.

Mauro Pascoli analizza le vicende urbanistiche del Friuli Venezia Giulia mettendo in luce l'alternanza di fasi particolarmente efficaci della programmazione regionale a fronte di altri momenti statici. Evidenze di questa dicotomia sono, da un lato, l'approvazione del Piano Urbanistico Regionale Generale che seppe nel 1978 rappresentare le priorità del governo regionale anche alla luce dell'evento sismico del 1976, mentre dall'altro, il mancato controllo della distribuzione territoriale dei grandi con-

tenitori commerciali di fine anni '90 e l'attuale mancanza d'azione in risposta alla particolare congiuntura economica che ha fatto perdere al Friuli Venezia Giulia il ruolo di territorio strategico di confine accentuando i fenomeni di spopolamento. A questo si aggiunge la decisione di congelare il Piano di Governo del Territorio - per affrontare invece la formazione del Piano Paesaggistico Regionale - e l'abolizione delle Province a favore delle Unioni Territoriali Intercomunali cui spetta la competenza in materia di programmazione e pianificazione territoriale. Daniele Iacovone pone l'accento su come la programmazione del Lazio sia da sempre caratterizzata dal tentativo di superare i disequilibri territoriali esistenti fra Roma e il restante territorio regionale. Da un punto di vista legislativo, elemento di particolare rilievo per la Regione è stata l'approvazione nel 2015 di una proposta di nuova legge urbanistica i cui principi promuovono come condizioni preliminari per l'azione regionale il controllo del consumo di suolo e la rigenerazione urbana e che, di fatto, ha sancito l'esaurimento della stagione dei piani territoriali della Regione.

Franco Lorenzani sottolinea come i tentativi di sperimentazione del governo della Liguria siano stati orientati alla risoluzione della dicotomia tra la rarefazione delle aree interne e il massimo sfruttamento della fascia urbana e costiera. Ed è proprio da questi presupposti che ha preso avvio la prima fase della pianificazione regionale che auspicava un forte approccio organico alle questioni territoriali come previsto dall'adottato, ma mai approvato, Schema di Piano e Criteri di Gestione del Territorio. Se gli anni '80 e '90 hanno visto il rafforzamento dei piani territoriali di coordinamento per la ricerca di operatività alla scala vasta, gli anni recenti confermano le difficoltà iniziate nel primo decennio degli anni 2000, ovvero una caduta della credibilità dell'istituto regionale nonostante l'approvazione dell'attesa revisione della legge urbanistica regionale - la Lr 36/97 - che di fatto ha favorito la semplificazione del processo di formazione dei Piani Urbanistici Comunali.

Mauro Giudice rileva che le politiche regionali del Piemonte sono da sempre orientate alla centralità di Torino come perno delle diverse azioni della programmazione regionale. Elemento caratterizzante la legislazione piemontese è la persistenza della Lur 56/77 redatta da Astengo e solo parzialmente revisionata dalla successiva Lr 3/2013. La Lur 56/77 presenta alcune innovazioni ancora chiaramente leggibili nell'attuale impianto normativo del governo del territorio piemontese. Tra queste, la centralità del paesaggio - promosso già nel 1977 con il "piano urbanistico-territoriale con specifica considerazione dei valori paesistici e ambientali" - tema che è diventato scelta consolidata dell'azione regionale e che ha trovato pieno appagamento nell'approvazione del Piano Paesaggistico Regionale nel 2017. Romeo Toffano descrive l'approccio del "governare il territorio facendo" del Veneto favorito da una logica di rete tra gli attori istituzionali e sociali in ottica collaborativa e che oggi è diventato eredità del modo di fare pianificazione territoriale nella Regione. Nonostante questa tradizione consolidata - sviluppata soprattutto negli anni '80 grazie all'Officina di redazione del Ptrc - il governo regionale veneto si trova oggi in un momento di stasi rispetto a come perseguire uno sviluppo ecosostenibile e durevole del territorio.

In sintesi, quindi, il volume "Luci e ombre della pianificazione regionale. Narrazioni e riflessioni di alcune esperienze" evidenzia con estrema chiarezza che il governo regionale, istituito negli anni Settanta con il proposito di avvicinare le decisioni ai bisogni dei territori, ha mancato di affermare con forza una nuova cultura della pianificazione territoriale che necessita oggi di essere rinnovata rispetto ad alcuni nodi essenziali, quali la pianificazione strategica regionale, il rapporto tra Piano e Progetto, il rapporto di sussidiarietà con gli altri Enti territoriali, i principi per la riduzione del consumo di suolo e di rigenerazione urbana, e il rapporto pubblico/privato.

Ombretta Caldarice

Laboratorio Nazionale per la rigenerazione urbana 2018 Un quaderno di buone pratiche, più futuro alle nostre città



A cura del Settore Urbanistica e Rigenerazione Urbana, Direzione Centrale Relazioni Istituzionali e Servizi Legislativi
Confcommercio-Imprese per l'Italia, Roma 2019
www.confcommercio.it/-/laboratorio-nazionale-rigenerazione-urbana per scaricare la pubblicazione.

Per le politiche urbane e territoriali gli insegnamenti più efficaci vanno cercati nelle esperienze che si cimentano in questo difficile compito amministrativo. Non possono essere i manuali ad aiutare la scelta dei livelli del governo nazionale, regionale e locale in merito a disposizioni, misure e strumenti che mirano al miglioramento del funzionamento di città, villaggi e aree vaste. Un obiettivo complesso e articolato che, secondo Carlo Sangalli, Presidente Confcommercio-Imprese per l'Italia, implica alla società civile più sensibile e ha soggetti-attori più virtuosi “di continuare a trasformare la rigenerazione urbana in rigenerazione umana, a servizio della qualità della vita, della bellezza dei

luoghi, della sostenibilità dell'ambiente e del futuro delle prossime generazioni” a partire dalle buone pratiche “che raccontano come prendersi cura delle nostre città per raggiungere vantaggi sociali e anche vantaggi imprenditoriali”.

Proprio questo orientamento fortemente strategico, in cui il terziario di mercato è contemporaneamente proponente e protagonista all'interno però di relazioni e confronti che mantengono identità e differenze, è la cifra che caratterizza il lavoro del Laboratorio per la rigenerazione urbana sviluppato dal 2016 grazie all'intesa della Confederazione con ANCI, Associazione Nazionale Comuni Italiani. Un impegno diffuso con un approccio europeo che ha prodotto effetti in tutto il territorio nazionale e che si fonda, come ricorda Alberto Marchiori, Presidente delegato al Tavolo bilaterale ANCI-Confcommercio, su “innovazione, cultura, sport, turismo, riuso degli spazi dismessi, ma anche temi trasversali di tipo ambientale, legislativo e fiscale.”

L'articolazione di presupposti, soluzioni, strategie, politiche, presentata nel corso di Urbanpromo Progetti per il Paese nel 2018 alla Triennale di Milano e illustrata nella pubblicazione contenente vari saggi con le schede dettagliate di 45 esperienze è osservata con grande interesse dall'Istituto Nazionale di Urbanistica che, come spiega Silvia Viviani, Presidente INU, “stimola a riflettere sul ruolo strategico che il terziario di mercato riveste per la vitalità delle città e sugli impatti sull'ambiente socioeconomico anche al fine di orientare la pianificazione urbanistica verso una nuova stagione della rigenerazione urbana e territoriale.”

Le buone pratiche, raccolte nel quaderno, fanno risaltare la multiscalarità, che rappresenta il filo conduttore di tutti gli interventi, e che, per la sua capacità di essere declinata in diversi ambiti, permette di delineare una sorta di guida per le prospettive future. L'attenzione è rivolta ai progetti che possono

aiutare la consapevolezza e identificare le opportunità per trarre spunti dalle singole esperienze riuscendo a costituire raggruppamenti dimensionali su base territoriale poiché, fatta salva la replicabilità di alcune esperienze, resta la consapevolezza della grande differenza che esiste nella rivitalizzazione tra la dimensione urbana di una città metropolitana e quella di un piccolo centro, che risentono delle eterogenee modalità dell'abitare.

Iginio Rossi

Capire il territorio per migliorarlo: e se cominciassimo a far parlare i “numeri”?

Claudio Perin

Traggo l'ispirazione da una conferenza TED di Hans Rosling¹, un famoso e simpatico statistico svedese purtroppo scomparso di recente, per proporre qualche considerazione riguardo al rapporto conoscenza/decisioni. Hans e suo figlio Ola ci spiegano perché l'opinione pubblica è generalmente poco informata² ponendo ai presenti in sala, forniti di appositi tastierini, tre semplici domande relative al miglioramento, rispetto al secolo scorso, di alcuni parametri indicatori “di civiltà” (durata media degli studi per le donne, numero di morti per calamità naturali, numero di bambini vaccinati nel mondo).

I Rosling ci fanno vedere come le risposte degli scimpanzé (cioè le risposte casuali) siano più vicine alla realtà di quelle dei cittadini svedesi, di quelli americani, del pubblico in sala, divertito e imbarazzato, e persino degli studenti universitari, dei loro insegnanti e dei media (questi ultimi si rivelano i peggiori in assoluto).

Hans è stato a capo di una fondazione che si è posta come scopo quello di combattere l'ignoranza – nel video chiarisce in che senso (filantropia e moralismo non c'entrano nulla!) – e ci racconta perché la maggior parte di noi (compreso, naturalmente, chi vi scrive) abbia spesso un'immagine della realtà non fondata sull'evidenza fornita dai dati.

Gli errori che commettiamo, secondo i Rosling, sono fondamentalmente quattro:

1. basiamo le nostre convinzioni sulla realtà quotidiana che ci è più vicina, quella nella quale siamo cresciuti e viviamo, rendendola metro (o paradigma) della condizione generale del Pianeta;
2. siamo convinti che le cose vadano sempre peggio;
3. basiamo la nostra educazione, e quella dei nostri figli, su testi stampati che invecchiano precocemente e diventano veicoli di informazioni superate;
4. fondiamo le nostre convinzioni su quello che leggiamo nei media (giornali e *internet* soprattutto), che sono disinformati quanto noi e che amplificano a dismisura i fatti eccezionali, trasformandoli in convinzioni generali e diffuse³.

Per capire meglio, consiglio i lettori di guardare il video che è davvero molto divertente ed istruttivo e, soprattutto, di leggere il fortunato libro “*Factfulness*”, recentemente tradotto anche in Italia per Rizzoli⁴.

Questa lunga premessa per dire che anche noi (tecnici, cittadini e politici che ci rappresentano) possiamo incorrere in errori simili quando valutiamo le problematiche territoriali sulla base di una conoscenza della realtà che può risultare limitata o distorta a causa di informazioni incomplete, dati non aggiornati o non aderenti alla realtà o male interpretati. E ciò continua ad avvenire nonostante l'enorme mole di dati territoriali che abbiamo a disposizione rispetto al passato.

Aggiungerei che talvolta rischiamo di piegare la realtà per farla avvici-

nare il più possibile all'immagine che ne abbiamo in testa e che, tra le informazioni che possediamo, tendiamo a selezionare solo quelle che ci confermano le nostre convinzioni, rassicurandoci di fronte a noi stessi e ai nostri interlocutori. E, se non bastasse, tendiamo (inconsciamente?) ad ignorare quelle che mettono a rischio le nostre certezze.

Probabilmente ci sono ragioni psicologiche o addirittura evoluzionistiche alla base di questi filtri auto-rassicuranti. O, più banalmente, tecnici, politici, funzionari pubblici, operatori e noi stessi sembriamo talvolta ostinatamente attaccati ad una realtà che non esiste più, ignorando che sono in atto cambiamenti irreversibili che ci dovrebbero far cambiare pagina, senza perdere tempo in accanimenti terapeutici.

Prendiamo il mercato immobiliare italiano. Qualche anno fa il termine bolla immobiliare non poteva essere neppure nominato, a pena di scomunica: tutto in nome di una presunta diversità dell'Italia, giustificata da un lato dalla propensione storica all'investimento nel mattone e, dall'altro, dall'alta percentuale di case in proprietà (prima, seconda, terza casa, ecc.). Senza dimenticare lo storico assioma dell'edilizia come volano dell'economia, non sempre supportato dai dati e, soprattutto, da una visione più ampia del sistema economico italiano e delle sue debolezze strutturali⁵.

A partire più o meno dal 2007, l'esplosione della bolla immobiliare ha inevitabilmente toccato anche noi ed è oggi un fatto acquisito alla recente storia economica del Paese: poteva non piacerci, potevamo ignorarla, ma è quello che è successo e, con gli anni, risulta sempre più evidente che non si tratta, come in passate circostanze, solo di un episodio ciclico. Il crollo dei valori nei primi anni della crisi ha creato qualche maggiore opportunità di acquisto, ma alla relativa ripresa della vitalità nelle transazioni degli anni più recenti non è corrisposta una significativa ripresa dei prezzi che continuano a muoversi – soprattutto per le abitazioni esistenti – in costante flessione⁶.

Gli istituti di credito si sono trovati dopo la crisi con portafogli e bilanci gravati dagli immobili in garanzia dei mutui erogati, negli anni dell'euforia immobiliare, sulla base di valori stimati con criteri non sempre oggettivi e che oggi si sono considerevolmente ridimensionati.

La Banca d'Italia è intervenuta (seppure tardivamente) nel 2016 introducendo una serie di nuove regole per la verifica del merito creditizio e la valutazione dei beni immobili così da assicurare una più corretta determinazione di quelli posti a garanzia delle esposizioni, riducendo i margini di discrezionalità degli anni precedenti. A questo problema si è aggiunto quello delle sofferenze bancarie lorde sui crediti alle imprese di costruzioni⁷.

Gli operatori stanno attendendo che il mercato delle costruzioni si risollevi, il che – ci dice l'ISTAT – sta avvenendo negli ultimi anni per

le nuove costruzioni⁸. Per quelle esistenti la realtà è che di edifici ce ne sono davvero troppi, che molti di essi non hanno più mercato e di fatto costituiscono un peso fiscale per i proprietari, che non ne servono altri, e che l'unica speranza concreta per il settore edilizio di risollevare parzialmente le proprie sorti (dimenticando per sempre i profitti di un tempo) è quella di riqualificare e di rigenerare l'esistente.

Qualcuno potrebbe rimproverare il fatto che, nel rappresentare le prospettive del mercato immobiliare, chi scrive sia ancora una volta incappato in uno degli errori segnalati dai Rosling (“siamo convinti che le cose vadano sempre peggio”). Rispondo che dipende dai punti di vista: il fatto che questo cambiamento radicale del mercato e del contesto economico costringa tutti a rivedere le strategie, rivolgendo ogni energia e ogni risorsa che è possibile mettere in campo al riutilizzo dell'esistente, non è per forza andare peggio. E aggiungo che un'economia meno sbilanciata verso settori ad alto consumo di risorse ambientali e territoriali – come quello dell'edilizia⁹ – può essere un bene per un Paese che cerca di allineare le proprie politiche al raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità di *Europa 2050*.

Rimane da chiedersi quanto le risposte tradizionali offerte da quella serie di rimedi congiunturali adottati un po' in tutta Italia a partire dal decreto sviluppo del 2011 in poi¹⁰ siano ancora efficaci in questa direzione, o se non valga la pena di provare a ricondurre il sistema di deroghe e premialità volumetriche – le “medicine” ancora proposte dalla maggior parte dei provvedimenti normativi regionali e statali per promuovere la rigenerazione urbana – nell'ambito di strumenti di governance integrati e rinnovati, riportando in capo ai Comuni responsabilità e capacità di decisione e di azione (accompagnate da adeguati strumenti di monitoraggio), oltretutto importanti risorse finanziarie per attuare i propri programmi.

Le premialità volumetriche sembrano avere ancora qualche residuo *appeal* per gli operatori nelle città *leader* del mercato immobiliare e in alcune località turistiche di forte richiamo, ma altrove sembrano aver perso gran parte dell'efficacia originaria perché il mercato degli immobili è sempre più legato alla qualità del contesto piuttosto che ai volumi a disposizione. E, a sua volta, la qualità del contesto è determinata dalla qualità della città pubblica (spazi collettivi, verde, servizi) che i Comuni faticano a realizzare e mantenere con le sempre minori risorse a disposizione, e che non può essere affidata solo agli operatori privati e rivolta a *target* di mercato elitari¹¹.

Problemi complessi richiedono risposte articolate ed ampie la cui adeguatezza – si tratti di politiche, di leggi o di scelte urbanistiche – può essere testata e dimostrata solo se si hanno a disposizione strumenti valutativi e sistemi di monitoraggio appropriati.

Se l'obiettivo finale condiviso rimane quello dello sviluppo territoriale sostenibile – ombrello sotto il quale si collocano tutte le iniziative legislative più recenti sulla limitazione del consumo di suolo e sulla rigenerazione urbana – il rinnovo degli strumenti e della disciplina passa inevitabilmente attraverso i numeri, gli indicatori, la capacità di saperli leggere, monitorare e mettere in relazione tra loro.

In questo senso l'obiettivo di iniziative europee, come quelle che si muovono nell'ambito dei progetti promossi da CESBA (*Common Euro-*

pean Sustainable Built Environment Assessment)¹², di definire strumenti di valutazione olistici in grado di monitorare la sostenibilità di un territorio partendo dall'individuazione degli indicatori più adatti a coglierne e misurarne le *performance*, può rappresentare un passo importante nella revisione dei contenuti e della struttura dei piani di domani e, soprattutto, nell'integrazione dei loro apparati valutativi.

1. <https://www.youtube.com/watch?v=Sm5xF-UYgdg>
2. Il termine utilizzato - “ignorance” - non dovrebbe offendere nessuno, perché significa solo non conoscere.
3. Nell'esempio dei Rosling, lo squalo che attacca un cittadino svedese in vacanza diventa, per i media, un pericolo generalizzato “squali” per tutti gli svedesi in vacanza.
4. Hans Rosling con Ola Rosling e Anna Rosling Rönnlund “Factfulness – dieci ragioni per cui non capiamo il mondo. E perché le cose vanno meglio di come pensiamo”, Rizzoli 2018. Nel libro sono individuati e descritti i 10 “dramatic instincts” che ci fanno interpretare il mondo in maniera errata e pessimistica e si spiega come superarli attraverso la lettura dei dati, che fanno emergere realtà completamente diverse e inaspettate.
5. Durante la bolla speculativa, il rapporto tra impieghi bancari nel settore delle costruzioni e impieghi nel settore manifatturiero è cresciuto continuamente: gli impieghi in edilizia sono giunti a pesare il 60 per cento degli impieghi nel manifatturiero, che si sono ridotti anche rispetto all'investimento nei servizi. Poiché l'edilizia ha una produttività media comunque inferiore a quella manifatturiera, il processo ha ridotto la produttività aggregata della nostra economia.
6. <https://www.infodata.ilsole24ore.com/2019/05/22/mattone-la-fotografia-del-mercato-immobiliare-italiano-nel-2018/> e ISTAT, Prezzi delle abitazioni - IV trimestre 2018
7. Sofferenze che nel gennaio del 2012 erano pari a 17,8 miliardi, a fine 2016 erano balzate del 143 per cento a 43,4 miliardi, record non invidiabile tra tutti i settori economici. Si veda l'interessante analisi del 2017 di Marco Panara “Ripresa senza edilizia” in *Civiltà di Cantiere - Scenari* (<http://www.civiltadicantiere.it/articles/ripresa-senza-edilizia>)
8. <https://www.istat.it/it/archivio/229540>
9. Come ricordato da Andrea Moro di iSBE Italia nel recente convegno organizzato a Venezia a conclusione del progetto europeo CESBA Alps, secondo i dati utilizzati per il rapporto del 2014 EC COMM 445 (Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European economic and social Committee and the Committee of the Regions on resource efficiency opportunities in the building sector), l'uso e la costruzione di edifici sono causa del:
 - 40% di emissioni CO₂
 - 50% dei consumi Energetici
 - 50% dei materiali estratti
 - 30% dei consumi di acqua
 - 30% della produzione rifiuti.(<http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2014/EN/1-2014-445-EN-F1-1.Pdf>)
10. Ci si riferisce in particolare all'art. 5, comma 9, della Legge 12 luglio 2011, n. 106 “Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 13 maggio 2011, n. 70. Semestre Europeo - Prime disposizioni urgenti per l'economia”. Norma peraltro anticipata da alcune iniziative regionali di analogo contenuto.
11. Si veda, per esempio, la bizzarra vicenda degli alloggi convenzionati nei boschi verticali di Stefano Boeri della zona rinnovata del quartiere Isola di Milano, riportata in <https://www.ilfattoquotidiano.it/2016/02/26/bosco-verticale-appartamenti-in-edilizia-convenzionata-ma-con-spese-condominiali-alle-stelle/2495650/>.
12. <https://www.cesba.eu/>

Indice degli autori

Ambra Bernabò Silorata
Jane's Walk Rome

Gilda Berruti
Dipartimento di Architettura, Università Federico II di Napoli

Nicola Boaretti
Direttore Consorzio ZAI - Interporto Quadrante Europa Verona

Giuseppe Bruno
Membro del Direttivo INU Basilicata

Roberta Calcina
Jane's Walk Olbia

Federico Camerin
INU Veneto, Redazione UI

Giuseppe Caridi
Dipartimento Patrimonio Architettura Urbanistica, Università Mediterranea di Reggio Calabria

Emanuela Coppola
Ricercatrice in urbanistica presso il Diarc dell'Università di Napoli "Federico II"

Francesca Coppola
Dipartimento di Ingegneria Civile, Università di Salerno

Carlo Costa
Direttore tecnico Generale di Autostrada del Brennero SpA

Luana di Lodovico
Università degli Studi dell'Aquila

Raffaele Di Marcello
FIAB - Federazione Italiana Ambiente e Bicicletta

Ezio Facchin
Esperto di sistemi ferroviari

Sante Foresta
Ricercatore di Urbanistica - Università degli Studi Mediterranea di Reggio Calabria

Fabiola Fratini
Sapienza Università di Roma

Adriana Galderisi
Dipartimento di Architettura e Disegno Industriale - Aversa - Università della Campania "Luigi Vanvitelli"

Carlo Gasparini
INU - Docente di Urbanistica presso l'Università Federico II di Napoli

Roberto Gerundo
Professore di Tecnica Urbanistica presso l'Università di Salerno; Assessore al Governo del Territorio del Comune di Pozzuoli

Lorenzo Giovannini
Dipartimento di Ingegneria Civile, Ambientale e Meccanica, Università di Trento

Michele Grimaldi
Dipartimento di Ingegneria Civile, Università di Salerno

Giuseppe Guida
Dipartimento di Architettura e Disegno Industriale - Aversa - Università della Campania "Luigi Vanvitelli"

Luca Lazzarini
Assegnista di ricerca presso il Dipartimento di Scienze, Progetto e Politiche del Territorio (DIST) del Politecnico di Torino

Valeria Lorenzelli
FIAB - Federazione Italiana Ambiente e Bicicletta

Francesco Maiorano
Urbanista

Gaetano Manuele
Jane's Walk Catania

Franco Marini
INU - coordinatore Community "Risorse per i progetti". Dirigente Urbanistica comune di Perugia

David Wallace Mathewson
*BSc Arch, MA H + U (AA), MA IPSD
Docente di Pianificazione Internazionale e Progettazione urbana, Università di Westminster*

Peter Morello
INU Alto Adige - Südtirol

Roberto Musumeci
Pianificatore Territoriale

Emilio Natarelli
Architetto e urbanista, già Assessore all'Urbanistica e Vicesindaco del Comune di Campobasso

Luigi Olivieri
Presidente Autostrada del Brennero SpA

Simone Ombuen
Coordinatore del Corso di Laurea magistrale in progettazione urbana, Università Roma Tre, Dipartimento di Architettura

Enrica Papa
University of Westminster, Department of Planning and Transport, London

Maria Chiara Pasquali
già assessore all'urbanistica del Comune di Bolzano

Elena Paudice
Phd student, Università La Sapienza di Roma

Claudio Perin
Regione Veneto

Marialuisa Petti
Dipartimento di Ingegneria Civile, Università di Salerno

Niccolò Pieri
PhD, Doctoral School of Social Sciences, Università degli Studi di Trento, Dipartimento di Economie e Management

Pierluigi Properzi
INU, responsabile scientifico Rapporto dal Territorio

Daniele Rallo
AssUrb

Daniele Ronsivalle
*Architetto PhD
Professore Associato in Urbanistica, Università degli Studi di Palermo
Dipartimento di Architettura, sezione Città, Territorio, Paesaggio*

Giulio Santagata
Consigliere delegato Nomisma

Francesco Sbetti
Direttore UI

Andrea Scarchilli
INU

Francesco Scorza
Presidente INU Basilicata, Ricercatore in Urbanistica e Pianificazione Territoriale, Scuola di Ingegneria Università degli Studi della Basilicata

Simona Totaforti
Professore associato di Sociologia urbana, Università per stranieri Dante Alighieri di Reggio Calabria

Giuseppe Claudio Vitale
Funzionario Prefettizio sovraordinato del Comune di Castelvetrano per l'area tecnica, urbanistica ed edilizia; Responsabile del Servizio Pianificazione del territorio del Libero Consorzio Comunale di Enna

Silvia Viviani
Presidente INU

Silvia Zanetti
Politecnico di Milano

Indice dei luoghi

Basilicata
Bolzano
Calabria
Campania
Crotona
Europa
Giacarta (Indonesia)
Italia
Milano
Molise
Pozzuoli
Provincia di Bolzano
Provincia di Caserta
Provincia di Modena
Provincia di Taranto
Provincia di Trento
Provincia di Verona
Roma
Sicilia
Verona

Nel prossimo numero

- Progetti di rigenerazione urbana in Veneto
- Le politiche abitative nel Portogallo post crisi

BBT-Infopoint

L'antico Forte Asburgico di Fortezza accoglie nelle sue mura un'area espositiva di 200 m² in cui vengono presentati il progetto della Galleria di Base del Brennero nella sua poliedricità tecnica, ma anche i temi della natura e della cultura che ruotano intorno ad esso.

I punti forti dell'esposizione sono i viaggi virtuali nella galleria nonché la simulazione multimediale dello scavo della galleria. Tutte le informazioni sono disponibili in italiano, tedesco e inglese. L'infopoint è anche il punto di partenza per le visite guidate in cantiere.



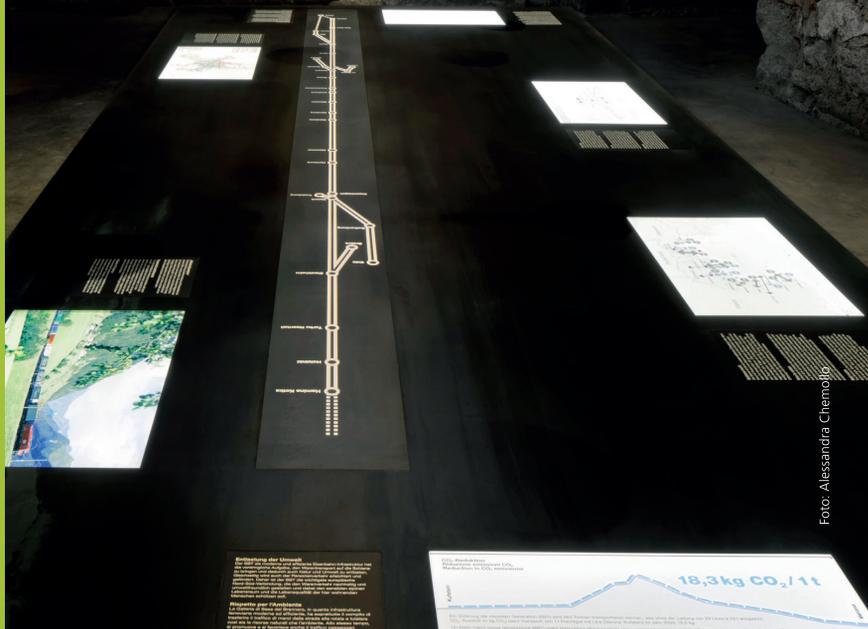
**Weichen stellen für die Zukunft
Sul binario per il futuro**

Orario estivo

Da Maggio a Ottobre
Martedì–Domenica
ore 10:00–18:00
Lunedì chiuso

Contatti

www.bbtinfo.eu
info@bbtinfo.eu
T +39 0472 057200



urbanistica

INFORMAZIONI



Marco Widmann, Cantiere della Galleria di base del Brennero