

urbanistica

# INFORMAZIONI

*Emilia Romagna e Calabria* al voto: *bilancio e prospettive* per il governo del territorio. Interviste a **RAFFAELE DONINI** Vicepresidente della Regione Emilia-Romagna e Assessore ai trasporti e programmazione territoriale; **MARIO OLIVERIO** Presidente della Regione Calabria; **FRANCO ROSSI** Assessore alla pianificazione territoriale e urbanistica. 53° edizione del **RAPPORTO CENSIS**, i temi territoriali evidenziano tre questioni tra loro in parte interconnesse: le *differenziate e declinanti dinamiche demografiche, il calo degli investimenti pubblici territoriali, la questione sociale delle periferie*. Proposte concrete per il **FIUME PO** – verso il piano strategico. *Italia bella e accessibile*. La fruizione ampliata del **PATRIMONIO CULTURALE E AMBIENTALE** quale strumento di *inclusione, salute e ben-essere sociale*. Una finestra sui *Balcani* e la dimensione territoriale della *nuova via della seta*. *Progetti pubblici* di **RIGENERAZIONE URBANA** In quattro Comuni veneti – Vigonza (PD), Quinto di Treviso (TV), Peschiera del Garda (VR) e Montebelluna (TV). **DISTANZETRAEDIFICI** dopo il decreto legge “*sblocca cantieri*”: e ora? L'ultimo tentativo di sciogliere il nodo aggiungendo norme su norme.

**284-285**

Rivista bimestrale  
Anno XXXVI  
Marzo-Aprile  
Maggio-Giugno  
2019  
ISSN n. 0392-5005

€ 20,00

**INU**  
Edizioni

Rivista bimestrale urbanistica e ambientale  
dell'Istituto Nazionale Urbanistica  
Fondata da Edoardo Salzano  
Anno XXXVI  
Marzo-Aprile 2019  
Maggio-Giugno 2019  
Euro 20,00

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 Vecchietti

Servizio abbonamenti:  
Monica Belli Email: [inued@inuedizioni.it](mailto:inued@inuedizioni.it)

Consiglio di amministrazione:  
G. De Luca (presidente),  
G. Cristoforetti (vice presidente),  
D. Di Ludovico (consigliere),  
C. Gasparini (consigliere),  
L. Fogliani (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.it>

Comitato scientifico e consiglio direttivo nazionale Inu:  
Alberti Francesco, Amante Enrico, Arcidiacono Andrea,  
Barbieri Carlo Alberto, Bruni Alessandro, Capurro Silvia,  
Cecchini Domenico, Certanni Claudio, Dalla Betta Eddi,  
De Luca Giuseppe, Fantin Marisa, Fasolino Isidoro,  
Gasparini Carlo, Giaimo Carolina, Giannino Carmen,  
Giudice Mauro, Imberti Luca, La Greca Paolo, Licheri  
Francesco, Lo Giudice Roberto, Masciarucci 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, Vecchietti  
Sandra, Viviani Silvia.

Componenti regionali del comitato scientifico:  
Abruzzo e Molise: Di Ludovico Donato (coord.) donato.  
diludovico@gmail.com  
Alto Adige:  
Basilicata: Rota Lorenzo (coord.) aclarot@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.) robarch@hotmail.  
com, Piazzini M., Vitali G.  
Piemonte: Saccomani Silvia (coord.) silvia.saccomani@  
polito.it, La Riccia L.  
Puglia: Milano Giuseppe (coord.), Petralla 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:  
Davide Pretto, *La sottile linea d'ombra - Piazza d'Armi,  
Peschiera del Garda*. 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  
Buoni propositi

Francesco Sbetti

si discute...  
Rapporto Censis 2019

Stefano Sampaolo

il punto  
L'eccezione e la regola

Michele Talia

## 08 Emilia Romagna e Calabria al voto: bilancio e prospettive per il governo del territorio

*a cura di Urbanistica Informazioni*

08 **Intervista a Raffaele Donini. Vicepresidente della Regione Emilia-Romagna e Assessore ai trasporti, reti infrastrutture materiali e immateriali, programmazione territoriale e agenda digitale**

*a cura di Mario Piccinini e Sandra Vecchiatti*

09 **Intervista a MARIO OLIVERIO. Presidente della Regione Calabria**

*a cura di Urbanistica Informazioni*

10 **Intervista a Franco Rossi. Assessore alla pianificazione territoriale e urbanistica**

*a cura di Urbanistica Informazioni*

## 12 Verso il piano strategico del fiume Po

*a cura di Luca Imberti, Angioletta Voghera*

14 **Proposte concrete per il fiume Po**

*Mario Piccinini*

17 **Verso una governance integrata del fiume**

*Meuccio Berselli*

24 **Il Po come itinerario turistico**

*Matteo Montebelli, Massimiliano Vavassori*

25 **Proposte per il Piano strategico**

*Carlo Alberto Barbieri*

## 28 Italia bella e accessibile. La fruizione ampliata del patrimonio culturale e ambientale quale strumento di inclusione, salute e ben-essere sociale

*a cura di Iginio Rossi*

29 **Una sfida per il Sistema Museale Nazionale**

*Gabriella Cetorelli*

31 **Le pratiche e la rete dei saperi**

*Iginio Rossi*

34 **Indicazioni per il PEBA per rendere sempre più pervasivo il Sistema Museale Nazionale**

*Gabriella Cetorelli*

36 **Un nuovo percorso per visitare Paolo e Francesca alla Rocca di Gradara**

*Rosella Bellesi*

38 **Patrimoni culturali e accessibilità museale, progetti realizzati e proposte possibili per e con persone cieche**

*Valeria Bottalico*

39 **Arte terapia al Parco archeologico del Colosseo: da Park-in-PArCo a Salus per artem**

*Federica Rinaldi, Andrea Schiappelli*

40 **La consulenza sull'accessibilità per fruire delle attività culturali, turistiche e del tempo libero**

*Giuseppina Carella*

41 **Tutti al Museo: il Museo Nazionale Romano e i visitatori con esigenze speciali**

*Sara Colantonio, Carlotta Caruso*

## 42 Una finestra su: i Balcani e la dimensione territoriale della 'nuova via della seta'

*a cura di Enrica Papa*

42 **La dimensione territoriale della Belt and Road Initiative cinese: Le esperienze della ferrovia Belgrado-Budapest e del parco industriale di Minsk**

*Stefano Mondozi, Erblin Berisha, Giancarlo Cotella*

## 51 Rassegna urbanistica

51 **Prove di amministrazione condivisa**

*Mario Spada*

54 **Come valutare la fattibilità della Smart City: alcune esperienze di Living Lab in Italia**

*Giovanni Sergi, Fabio Granara*

## 57 Italia in viaggio: Veneto - Progetti pubblici di rigenerazione urbana

*a cura di Matteo Basso e Mauro Sarti*

### 57 Passeggiare nell'urbano disperso veneto. Le passeggiate di rigenerazione

*Laura Fregolent*

### 59 Nel Veneto diffuso: costruire centralità, qualificare lo spazio pubblico

*Matteo Basso*

### 61 Il restauro urbano del Borgo Rurale di Vigonza per rigenerare il centro del capoluogo

*Mauro Sarti*

### 66 La sottile linea d'ombra: riqualificazione della Piazza Ferdinando di Savoia, Comune di Peschiera del Garda (VR)

*Andrea Castellani*

## 70 Strumenti di lavoro

### 70 Schemi Urbanistici di Assetto per progettare la rigenerazione urbana

*Gianfranco Buttarelli, Paolo Colarossi*

## 76 Accademi urbana

*a cura di Antonio Cappuccitti, Carmen Mariano, Irene Poli, Chiara Ravagnan*

### 76 Nuova questione urbana e nuovo welfare. Regole, strumenti, meccanismi e risorse per una politica integrata di produzione di servizi

*Laura Ricci, Carmela Mariano*

## 79 Assurb

*a cura di Daniele Rallo*

### 79 Urbanisti e salute umana

*Daniele Rallo, Luca Rampado*

## 81 Libri e altro

*a cura di Federico Camerin*

## 86 Opinioni e confronti

### 86 Distanze tra edifici dopo il decreto legge "sblocca cantieri": e ora? L'ultimo tentativo di sciogliere il nodo aggiungendo norme su norme

*Andrea Torricelli*

## 90 Indici

in quarta

Peschiera del Garda, La sottile  
linea d'ombra - Piazza d'Armi

*Davide Pretto*

# Aperture

## Buoni propositi

Francesco Sbetti

I processi e le dinamiche che ci investono e che condizionano il decennio che si è aperto pongono in stretta relazione i trend demografici e i processi di urbanizzazione, il tema energetico e le sfide sulla riduzione delle emissioni, la tutela e gestione delle risorse idriche e dei rifiuti.

Ogni giorno le città e i territori sono investiti da fenomeni che impropriamente chiamiamo emergenze quali: inquinamenti, alluvioni, flussi migratori. Sono processi dei quali prendiamo coscienza quando esplodono, ma che caratterizzano e condizionano la vita del nostro Paese.

Le “calamità naturali” e le “calamità sociali” aggravate dal cambiamento climatico impongono una azione e una dotazione di risorse straordinarie per mettere in sicurezza il territorio. Un programma coordinato tra Stato e Regioni per individuare le zone a rischio, imporre nuovi e appropriati vincoli, attivare politiche e un piano di finanziamenti certi di lungo periodo.

Serve una strategia che concentri e non disperda le risorse che lo Stato è in grado di attivare, mobilitando allo stesso tempo i finanziamenti per il trasporto pubblico locale, vera emergenza delle grandi e medie città italiane.

Risorse, programmi e progetti con regole semplici e chiare da attivare subito e con un orizzonte di almeno un decennio.

I “buoni propositi” riferiti alla costruzione di una Agenda per il Territorio che gli urbanisti ed i tecnici propongono da tempo richiedono una discontinuità che consiste nell'affiancare alla gestione dell'emergenza un programma che sappia garantire nel contempo soluzioni temporanee, ordinarie e interventi di messa in sicurezza del territorio delle infrastrutture e degli edifici.

Una discontinuità che superi il modello operativo dello Stato incentrato su provvedimenti limitati, perlopiù orientati sul versante dell'edilizia, come le “semplificazioni”, il d-ter dell'articolo 16 del DPR 380/2001, le definizioni del Regolamento Edilizio Tipo; azioni che nascono in ambito “settoriale” e inevitabilmente non contengono i necessari riferimenti ad una materia per definizione “complessa” come il governo del territorio. E che superi anche la strategia di molte regioni di norme leggi e deroghe che puntano a riproporre l'impossibile stagione della valorizzazione immobiliare e della intensa e diffusa produzione edilizia.

In questo numero di Urbanistica Informazioni offriamo alla lettura due interviste agli attori del Governo regionale che si appresta-

no alla scadenza elettorale riflettendo sugli esiti dei processi di riforma e sui nodi della gestione delle leggi urbanistiche regionali e sugli strumenti di piano. Raffaele Donini, assessore dell'Emilia Romagna, si pone l'obiettivo di completare il Piano Paesistico regionale coordinando “le tutele statali e quelle regionali, mettendo in sinergia il precedente piano paesistico regionale con i vincoli paesaggistici statali” e di ottenere “all'interno della ridefinizione delle competenze per la maggiore autonomia richiesta dalla Regione al Governo, un fondo di 30 milioni di euro l'anno da assegnare ai comuni della nostra regione per progetti di rigenerazione urbana e cura delle città”.

Franco Rossi, assessore della Calabria, riconosce che “l'Italia è un Paese strutturalmente fragile (...) perché abbiamo costruito dovunque e comunque, anche negli alvei dei fiumi, nelle pieghe dei torrenti, sulle rive del mare. È fragile, anche e soprattutto, in quanto esito non previsto e non pianificato della sommatoria di territori fragili: aree interne, suoli rurali abbandonati, borghi in via di spopolamento, zone in ritardo di sviluppo”. E rivendica come con la Legge Urbanistica Regionale “Le azioni e la stretta collaborazione che si è determinata tra il Governo regionale, i Comuni ed i loro territori rappresenta sicuramente una strada importante da perfezionare meglio definire e sperimentare”.

Anche la strada intrapresa per avviare il Piano Strategico per il Po, ambito che interessa 8 regioni per 82.700 kmq indica come necessario “un nuovo approccio all'area vasta, capovolgendo il principio di competenza territoriale, ancora e forse inevitabilmente a cascata, per privilegiare un'inversione che, a partire dai problemi, individui strategie, scenari e soluzioni, appoggiandosi a processi partecipati capaci di valorizzare le competenze, le conoscenze collettive e le capacità di azione e imprenditoriali esistenti o attivabili”.

Discontinuità e Agenda per il Territorio nella quale avviare l'evoluzione della cultura del progetto individuata da Michele Talia “nella concreta esperienza di molte amministrazioni locali, che hanno rinunciato al ruolo di orientamento tradizionalmente assegnato al settore edilizio in cambio di programmi di rigenerazione che individuano i principi ispiratori nella riduzione di CO<sub>2</sub>, nella transizione energetica, nella bonifica dei suoli e delle acque, nel riuso dei manufatti demaniali abbandonati o nella messa in sicurezza del territorio”.

Quella del Rapporto Censis 2019 è una società italiana descritta come “ansiosa, macerata dalla sfiducia” in cui, dopo i duri anni della crisi, l'incertezza è lo stato d'animo prevalente con cui si guarda al futuro. Uno stato diffuso che affonda le sue radici anche nel fatto che il riassorbimento dell'impatto della lunga recessione è avvenuto con cambiamenti strutturali importanti, *in primis* quelli del mercato del lavoro.

Basti pensare che il bilancio dell'occupazione vede una riduzione di 867mila occupati a tempo pieno e un aumento di 1,2 milioni di occupati a tempo parziale. Oggi un lavoratore ogni cinque ha un impiego a metà tempo. Ancora più critico è il dato del *part time* involontario, che riguarda 2,7 milioni di lavoratori: se nel 2007 pesava per il 38,3% del totale dei lavoratori *part time*, nel 2018 rappresenta il 64,1%, e tra i giovani lavoratori nel periodo è aumentato del 71,6%. Il risultato è che oggi le ore lavorate sono 2,3 miliardi in meno rispetto al 2007.

La nuova occupazione creata negli ultimi anni è stata segnata quindi da un andamento negativo di retribuzioni e redditi. I lavoratori con retribuzione oraria inferiore a 9 euro lordi sono poco meno di 3 milioni: un terzo ha meno di 30 anni (un milione di lavoratori) e la concentrazione maggiore riguarda gli operai (il 79% del totale). Non stupisce quindi che oggi il 69% degli italiani sia convinto che la mobilità sociale è bloccata. Peraltro il Rapporto ricorda come gli italiani hanno dovuto rinunciare ai due pilastri storici della sicurezza familiare, il mattone e i Bot, a fronte di un mercato immobiliare senza più le garanzie di rivalutazione di una volta e a titoli di Stato dai rendimenti infinitesimali.

Disillusione, stress e ansia originano un sentimento diffuso di sfiducia. Il 75% degli italiani non si fida più degli altri, il 49% dice di aver subito nel corso dell'anno una prepotenza in un luogo pubblico (insulti, spintoni). A questo stato generale sul piano politico corrisponde, secondo il Censis, l'emergere di crescenti pulsioni antidemocratiche. Il 76% non ha fiducia nei partiti (e la percentuale sale all'81% tra gli operai e all'89% tra i disoccupati). Un atteggiamento che apre la strada a tensioni che si pensavano riposte per sempre nella soffitta della storia. Il 48% degli italiani oggi dichiara che ci vorrebbe un «uomo forte al potere» che non debba preoccuparsi di Parlamento ed elezioni (e il dato sale al 56% tra le persone con redditi bassi, al 62% tra i soggetti meno istruiti, al 67% tra gli operai).

In questa cornice generale i temi territoriali trovano, come di consueto, grande spazio anche nella 53° edizione del Rapporto. In

questa sede ci si può limitare a fare riferimento a tre questioni tra loro in parte interconnesse: le differenziate e declinanti dinamiche demografiche, il calo degli investimenti pubblici territoriali, la questione sociale delle periferie.

Sul fronte demografico l'Italia del 2019 appare rimpicciolita, invecchiata, con pochi giovani e pochissime nascite. Dal 2015, anno di inizio della flessione demografica, mai accaduta prima nella nostra storia, si contano 436mila cittadini in meno (-0,7%), nonostante l'incremento di 241mila stranieri residenti. Nel 2018 i nati sono stati appena circa 440mila, cioè 18.404 in meno rispetto al 2017. La caduta delle nascite si coniuga con l'invecchiamento demografico. Sulla diminuzione della popolazione giovanile hanno un effetto anche le emigrazioni verso l'estero: in un decennio più di 400.000 cittadini italiani 18-39enni hanno abbandonato l'Italia, cui si sommano gli oltre 138.000 giovani con meno di 18 anni.

Ma è anche l'aspetto territoriale del declino demografico che è molto rilevante. Dal 2015 il Mezzogiorno ha perso quasi 310.000 abitanti (-1,5%), l'equivalente della popolazione della città di Catania, contro un calo della popolazione dello 0,6% nell'Italia centrale, dello 0,3% nel Nord-Ovest ed appena dello 0,1% nel Nord-est. Analizzando territorialmente le dinamiche demografiche del Paese (che rimandano a divari di sviluppo e di crescita economica), appare chiaro che il fenomeno non è riducibile al solo, seppur potente, declino demografico del Mezzogiorno. Il quadro complessivo evidenzia infatti processi di progressivo “svuotamento” di diverse aree del Paese, anche al Nord e al Centro, cui corrisponde in parte (con una dinamica da vasi comunicanti) la densificazione di alcuni pochi assi e poli dove il quadro di opportunità è maggiore.

Oggi l'Italia che attrae, e che quindi cresce anche in termini demografici, è fatta di un numero limitato di aree che disegnano una mappa piuttosto definita. Su 107 province sono appena 21 quelle che non hanno perso popolazione negli ultimi 4 anni, e di queste ben 6 sono in Lombardia, 9 nel nord-est, 4 nell'Italia Centrale (Prato, Pistoia, Roma e Latina) e solo 2 nel mezzogiorno (Crotone e Ragusa) attestandosi peraltro su percentuali di crescita dello “zero virgola”. Guardando ai valori assoluti, l'area milanese (3,2 milioni di abitanti) in soli 4 anni ha aumentato la sua popolazione dell'equivalente di una città come Siena (ben 53mila abitanti in più), cui si aggiungono i quasi 10mila residenti in più della contigua provincia di Monza. Un dato che da un lato illustra bene la potenza attrattiva del capoluogo lombardo e dall'altro spiega la centralità della questione abitativa e lo squilibrio domanda-offerta sul mercato degli affitti

milanese. Buona anche la crescita di Bologna (10mila residenti in più in 4 anni), di Parma (+1,4%) e Rimini (+1,1%). E' invece a crescita zero la grande area romana (4,3 milioni di abitanti) con appena 166 abitanti in più in 4 anni, area che fino a pochi anni fa continuava comunque ad incrementare la sua popolazione pur a fronte di una diminuzione della ricchezza prodotta.

Un secondo tema territoriale toccato dal Rapporto riguarda il problema dell'inadeguato volume di investimenti pubblici territoriali, divenuto sempre più grave ed evidente. Il Rapporto sottolinea come la spesa effettiva pro-capite (non quindi lo stanziato), che si attestava nel 2007 a 836 euro, si è più che dimezzata, scendendo nel 2018 ad appena 371 euro, con un calo del 55,6%. Una criticità che non solo colpisce un importante settore dell'economia italiana, caratterizzato da un forte effetto moltiplicatore su altri, ma che penalizza i cittadini e le imprese incidendo sulla funzionalità dei contesti territoriali. Restano incredibilmente dilatati i tempi medi di attuazione delle opere infrastrutturali che sono pari in media a 4 anni e 5 mesi, ma tale durata cresce progressivamente al crescere del valore economico dei progetti. Si va da meno di 3 anni per i micro progetti (importo inferiore a 100.000 euro) a 15,7 anni in media per i grandi progetti dal valore di oltre 100 milioni di euro. La fase di progettazione presenta durate medie variabili tra 2 e 6 anni, la fase di aggiudicazione dei lavori oscilla tra 5 e 20 mesi, i tempi medi di esecuzione variano tra 5 mesi e quasi 8 anni.

Terzo tema quello del clima sociale dei quartieri delle grandi città italiane, che restano marginali nell'agenda delle politiche nazionali, ma per molte ragioni sono in questi anni al centro di narrazioni differenti perlopiù incentrate sul termine "periferia". Termine ambiguo, usurato e sicuramente inadeguato e che tuttavia esprime sinteticamente l'idea di una condizione di disagio sociale diffuso alla scala di quartiere, resa più grave dalla carenza di servizi e da una bassa qualità dello spazio urbano ed abitativo.

L'informazione e il cinema, con mezzi e modi diversi, si sono occupati spesso in questi ultimi anni di periferie. Per molte ragioni le periferie di Roma, anche per la difficile fase che attraversa la città, sono al centro dell'attenzione e i suoi quartieri finiscono spesso per assurgere a rappresentanza di una condizione più generale. Nel solo 2019 la periferia romana è stata al centro di *reportages* televisivi e della carta stampata, in relazione ai fatti avvenuti a Torre Maura, poi a Casalbruciato, quindi a Primavalle. Come in casi analoghi del passato (gli scontri di Tor Sapienza nel 2014), in relazione a ciascuno di questi episodi per alcuni giorni i relativi quartieri sono stati

"militarmente" occupati dalle *troupes* delle tv nazionali e locali, e si è a lungo parlato di un possibile "incendio delle periferie", spesso facendo largo uso di stereotipi. Col passare dei giorni, finiti gli scontri ed i cortei, anche le telecamere hanno abbandonato la scena e l'attenzione sul tema è scemata rapidamente.

Uno sguardo meno superficiale e veloce di quello della tv è quello offerto dal cinema: specie nelle pellicole di registi esordienti, si registra una rinnovata attenzione al contesto urbano in cui è in qualche modo confinata la vita dei protagonisti, in genere giovani, e la forza dei luoghi della periferia diventa senz'altro un elemento centrale della narrazione. Per ragioni anche produttive (l'industria del cinema si attesta da sempre nella Capitale) Roma, le sue periferie ed il suo *hinterland* sono diventati protagonisti e sfondo simbolico di tutte le periferie, di cui vengono raccontati soprattutto i conflitti, le carenze, le povertà. In generale la narrazione ha toni duri e scarni, mettendo al centro attraverso la vita "difficile" dei protagonisti alcuni grandi temi sociali: dal precariato alla microcriminalità legata allo spaccio di droghe, dal razzismo all'emergenza abitativa. Quella del cinema è una narrazione, certo spesso efficace, che gioco forza isola alcuni aspetti della realtà e che tende a sovrapporre la condizione topografica periferica, con una condizione sociale e psicologica critica. Anche qui il rischio di cadere negli stereotipi è presente. Il Rapporto Censis al riguardo ricorda che le specificità esistono e sono importanti e che le periferie sono tante e diverse, da quelle storiche dei grandi piani di edilizia economica e popolare, a quelle delle borgate abusive, fino a quelle più recenti e decentrate dei nuovi quartieri residenziali per il ceto medio. Il carattere eterogeneo delle situazioni locali non riguarda solo la morfologia fisica dei quartieri e la loro origine storica ma è confermato dagli indicatori socio-economici.

Resta che le periferie sono spesso i luoghi più vitali delle nostre città. A Roma, ad esempio, dove in complesso tra 2008 e 2018 la popolazione è rimasta stabile (+0,5%), la periferia storica (Pietralata, Casal Bruciato, Ostiense) ha perso 5-6 punti percentuali, mentre la popolazione del centro storico nel periodo è diminuita addirittura del 30%. Di contro le zone esterne al Grande Raccordo anulare registrano tassi di crescita elevatissimi, in media del 30% con picchi dell'80-90 per cento. A Roma come altrove è grazie alla periferia esterna, oggi una città incompiuta, che la città ha ancora un saldo di popolazione positivo. Per le tante energie che racchiude, è luogo di enormi potenzialità e terreno di lavoro per la costruzione di un abitare capace di creare relazioni sociali positive.

## L'eccezione e la regola

Michele Talia

È difficile negare che il 2019 abbia rappresentato un anno di svolta nei rapporti, solitamente problematici, tra l'uomo e l'ambiente. Nel manifestare il carattere sempre più traumatico del processo di antropizzazione, le cronache degli ultimi mesi registrano infatti fenomeni climatici estremi – associati a seconda dei casi, e delle latitudini, ad alluvioni devastanti o al prolungarsi dei periodi di siccità, nonché ad un aumento generalizzato delle temperature - che fino a poco tempo fa ritenevamo eccezionali, ma a cui ci stiamo abituando molto rapidamente.

Agli inizi di dicembre il fallimento della Conferenza di Madrid sul *Climate Change* è apparso in qualche modo l'effetto emblematico e paradossale di questa assuefazione, ma il rifiuto dei grandi Paesi inquinatori (con in testa la Cina, l'India e gli Stati Uniti) di accettare qualunque responsabilità sul destino del Pianeta costituisce nondimeno una ulteriore conferma che alla base di questa palese incapacità di affrontare adeguatamente la sfida imposta dal riscaldamento globale vi sia ancora una volta l'ostinazione a fare a meno di una visione globale e a lungo termine nel governo dei sistemi ecologici e socio-economici.

Eppure un cambio radicale di prospettiva appare necessario, almeno se si vuole che il rapporto tra eventi eccezionali e situazioni ordinarie non venga definitivamente sovvertito. Se infatti la ricerca di settore, nel fornire il proprio contributo alla lotta al riscaldamento della Terra, ha evidenziato specifici traguardi da raggiungere nella riduzione del livello di emissioni, nella transizione verso fonti energetiche rinnovabili, nella de-carbonizzazione del modello di sviluppo, nel contenimento del consumo di suolo e nel passaggio verso il nuovo paradigma dell'economia circolare, è sempre più urgente che le *elites* culturali e politiche moltiplichino il loro impegno per raggiungere i traguardi che le vengono assegnati. Lo richiedono, in modo sempre più pressante, le allarmate previsioni sull'aumento della temperatura (fino a 2° C entro il 2035), sull'innalzamento del livello dei mari (dai 20 ai 50 cm nel Mediterraneo, pressoché alla stessa data) e sulla preoccupante e crescente scarsità dell'acqua, che sembra destinata a diventare molto presto un bene di gran lunga più prezioso di qualunque altra materia prima<sup>1</sup>.

È bene sottolineare che nei (pochi) decenni di tempo di cui possiamo disporre prima che l'aggravarsi dei cambiamenti climatici assuma un carattere irreversibile, dovremo modificare comportamenti consolidati e apparentemente irrinunciabili, forgiando nuovi modelli abitativi e di consumo, ridefinendo la scala delle priorità e delle strategie di impresa, offrendo alternative credibili per una evoluzione sostenibile dell'economia agricola, modificando i paradigmi di piani-

ficazione da adottare tanto nella regolazione dei sistemi insediativi, quanto nella individuazione di inedite formule progettuali.

Dietro questo cambio di passo di cui si avverte finalmente il bisogno è possibile scorgere l'esigenza di un recupero della sovranità del governo urbano, che per essere correttamente esercitata richiede che la pianificazione urbana non si limiti ad opporsi agli effetti più traumatici del cambiamento climatico e demografico, ma innovi in profondità il suo apparato strumentale, la sua scala d'intervento e, soprattutto, la configurazione dei processi decisionali e delle procedure a cui affidare il consenso e l'approvazione delle proprie scelte. Nel contesto che si sta delineando l'INU e, prima ancora, la nostra disciplina possono acquisire una nuova centralità. Operando di concerto con le altre scienze sociali è necessario dimostrare che gli interventi a sostegno di uno sviluppo sostenibile sono in condizione di creare più occupazione e più reddito di quanto un capitalismo tuttora ancorato allo sfruttamento delle risorse non sia più in grado di fare. Non solo; questa nuova cultura della pianificazione a cui stiamo alludendo può dimostrare che le politiche urbane e territoriali, se vogliono combattere efficacemente gli effetti del cambiamento climatico e le vecchie e le nuove fragilità dei nostri sistemi insediativi, hanno bisogno non solo delle risposte tecniche che la nostra disciplina è tradizionalmente in grado di fornire, ma anche delle visioni e degli scenari che essa saprà predisporre, e che potranno ispirare la proposta di una nuova idea di città.

È necessario prendere atto che questo riposizionamento dell'urbanistica presuppone la consapevole adesione a tre differenti principi ispiratori, che riguardano rispettivamente il consolidamento del legame del piano con la ricerca di settore, il rinnovamento radicale della vocazione riformista della pianificazione e la predisposizione di strumenti atti a far sì che la rigenerazione urbana e territoriale non costituisca un mero artificio retorico, ma diventi piuttosto un terreno cruciale di sperimentazione.

Con riferimento al primo di questi obiettivi è sufficiente citare l'ampio ventaglio di innovazioni che la città dovrà ospitare - o piuttosto alimentare - per apprendere dalla natura e dalle sue trasformazioni, o per rendere possibile la transizione verso un nuovo modo di produzione, per accorgersi di quanto il governo del territorio debba imparare dagli studi sulle città intelligenti, sulla applicazione del principio della biodiversità alle nuove formazioni urbane o sulla individuazione di una etica della responsabilità cui anche l'impresa sia invitata ad attenersi. Il processo di apprendimento collettivo che si preannuncia, e al quale l'INU intende offrire il proprio contributo anche attraverso la promozione di una *partnership* con altri istituti

culturali e di ricerca<sup>3</sup>, coinvolgerà in larga misura tutti i principali soggetti e attori delle trasformazioni urbane. Esso comporterà inevitabilmente importanti cambiamenti nella formazione e nell'aggiornamento dei profili professionali più direttamente interessati, e richiederà al tempo stesso anche un significativo mutamento nelle procedure che concorrono alla assunzione delle scelte della pianificazione. È ragionevole supporre che queste ultime risulteranno sempre meno codificate da un quadro normativo rigidamente formalizzato, ma dipenderanno piuttosto da criteri di valutazione endo-progettuali ispirati a criteri di razionalità, di sostenibilità e di aderenza alle aspettative dei residenti.

Passando ora all'impegno richiamato in precedenza di ripensare dalle fondamenta l'ispirazione riformista della pianificazione, esso presuppone da un lato il rinnovamento del patto tra le istituzioni, i tecnici e i cittadini che costituisce la fonte primaria della legittimazione e dell'utilità del progetto urbanistico, ma dall'altra rispecchia il bisogno di sostituire, o comunque affiancare, alla battaglia contro la rendita immobiliare e la speculazione edilizia l'esigenza di adattare il proprio bagaglio culturale e strumentale alle nuove sfide che la città è chiamata ad affrontare. Nel ripercorrere la lunga storia dell'urbanistica italiana e del nostro Istituto - che nel 2020 celebrerà il suo 90° anniversario - è possibile accertare che la declinazione delle politiche riformatrici messe in campo per rispondere alle esigenze in continuo mutamento della società e del territorio hanno costituito in molti casi una originale fusione tra le proposte di emendamento del quadro normativo vigente e la coraggiosa anticipazione di soluzioni e modelli che intendevano rispondere a bisogni che erano ancora in fase germinale. Secondo questa accezione il riformismo urbanistico non dovrà limitarsi a ipotizzare una graduale modifica dei fattori di vincolo che impediscono l'evoluzione equilibrata di un sistema economico, sociale e insediativo, ma tenderà piuttosto ad associare alle sue proposte di riordino normativo la descrizione di un modello auspicabile della città futura, nei confronti del quale sviluppare forme virtuose di convergenza. Infine il perseguimento di politiche integrate di rigenerazione urbana e territoriale, soprattutto se praticato congiuntamente al raggiungimento dei due obiettivi precedenti, può tradursi più concretamente nella definizione di un nuovo paradigma del progetto della città contemporanea, nel quale l'evoluzione degli strumenti urbanistici costituisce solo un sottoprodotto di un processo di elaborazione e di sperimentazione che punta ad immaginare, e a praticare, una realtà profondamente diversa da quella che ancora caratterizza gran parte dei nostri insediamenti. In questa prospet-

va esso può costituire un utile punto di contatto tra le due sponde, altrimenti contrapposte, del capitalismo neo-liberista e di un nuovo sistema sociale ed economico per molti versi ancora sconosciuto, ma che possiamo contribuire a delineare partendo da una approfondita riflessione sul nuovo ruolo della città.

A ben vedere le tracce di questa evoluzione della cultura del progetto sono già presenti nella concreta esperienza di molte amministrazioni locali, che hanno rinunciato al ruolo di orientamento tradizionalmente assegnato al settore edilizio in cambio di programmi di rigenerazione che individuano i principi ispiratori nella riduzione di CO<sub>2</sub>, nella transizione energetica, nella bonifica dei suoli e delle acque, nel riuso dei manufatti demaniali abbandonati o nella messa in sicurezza del territorio.

Se ci affidiamo a questa strategia d'intervento appare fattibile una riconversione dell'impianto urbano ereditato dall'età industriale che faccia leva sulla centralità dei beni comuni e sulla valorizzazione degli spazi di uso collettivo, e che punti all'affermazione di una città più giusta e di un nuovo modello di *welfare*<sup>3</sup>. Ne consegue pertanto l'esigenza di una nuova disciplina che contempli la decadenza delle previsioni pubbliche e di quelle private quando la rigenerazione di una parte di città non risulti altrimenti perseguibile. In molti casi ciò richiederà l'affidamento a nuovi parametri urbanistici di tipo quali-quantitativo e a categorie della trasformazione urbana, con cui perseguire tanto il miglioramento delle prestazioni ambientali delle città mediante il potenziamento delle attrezzature urbane, quanto la previsione di dotazioni materiali e immateriali complesse con funzioni eco-sistemiche e riequilibranti, e con discipline che prevedano la reversibilità delle destinazioni d'uso indicate dal piano.

1. Cfr. Jacques Attali, *Finalmente dopodomani! Breve storia dei prossimi vent'anni*, Ponte alle Grazie, Milano, 2017.
2. Si fa riferimento, tra l'altro, all'"Accordo Quadro" sottoscritto nel dicembre 2019 dal CNR e dall'INU per la messa a punto e le prime applicazioni del progetto *Urban Intelligence*.
3. Michele Talia, "Governo del territorio e lotta alle disuguaglianze: un nuovo modo di pensare al futuro" in M. Talia (a cura di), *Il bisogno di giustizia nella città che cambia*, Planum, Milano.

# La BIBLIOTECA TASCABILE DI INU EDIZIONI

Il successo dei Tablet e degli eReader, unito a una maggior disponibilità di titoli, sta finalmente portando alla diffusione dei libri senza carta.

Anche **INU Edizioni**, ti offre la possibilità di acquistare i suoi titoli in formato pdf, a metà del prezzo di copertina, nelle migliori librerie digitali.

Cerca i titoli nel catalogo informatizzato di **INU Edizioni** ed acquista direttamente cliccando su [www.inuedizioni.com](http://www.inuedizioni.com)



**UI 284-285**

**e+BOOK**  
Dimensione: 8,7 MB  
Prezzo: 10,00 €

**CARTACEO**  
Pagine: 94  
Prezzo: 20,00 €