

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, Centanni 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.

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

*Due regioni importanti e diverse per storia, geografia e struttura sociale ed economica vanno al voto in questo inizio del 2020.*

*Una occasione per riflettere, attraverso alcune interviste, sugli esiti dei processi di riforma del governo del territorio e per affrontare i nodi della gestione delle leggi urbanistiche regionali e degli strumenti di piano.*

## 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 Vecchietti

*1. La Regione sta predisponendo l'aggiornamento del Piano Territoriale Paesistico Regionale.*

*Quali sono i tempi per completarne la redazione e quale influenza avrà sulla tutela dei paesaggi?*

Il risultato che ci poniamo di raggiungere è quello di portare a coordinamento le tutele statali e quelle regionali, mettendo in sinergia il precedente piano paesistico regionale con i vincoli paesaggistici statali. L'obiettivo è di arrivare al completamento della redazione entro due anni da oggi. Basti pensare che la Regione che ha impiegato meno tempo nella redazione del Piano Paesistico regionale è stato il Piemonte con nove anni di lavoro; noi vogliamo raggiungere il traguardo in cinque anni.

*2. La nuova legge urbanistica regionale 24/2017 "Disciplina e tutela del Territorio" rappresenta un forte cambiamento della pianificazione. A quasi due anni dalla sua emanazione quale è il suo stato di attuazione?*

A due anni dall'approvazione della legge stiamo già apprezzando i primi importanti risultati, in linea con quanto ci aspettavamo da questa importante riforma. Tantissimi Comuni hanno avviato l'iter per la redazione del Pug, in molti casi già anticipate da varianti in riduzione. Il dato più importante è senza dubbio quello del taglio delle previsioni in espansione: dopo due anni sono ormai stati tagliati dalle previsioni dei Comuni 50 kmq di consumo di nuovo suolo. Un dato molto importante

anche perché il limitato consumo di suolo di questi anni di fase transitoria è andato soprattutto a sostenere il settore produttivo con un ribaltamento fra residenziale e produttivo (prima era 85% residenziale e 15% produttivo, ora 67% produttivo e 33% residenziale).

*3. Con la Lr 24/2017 siamo passati da una pianificazione a cascata (con un piano tripartito in Psc, Rue e Poc) ad una per competenza: quali sono gli aspetti più innovativi del Piano Urbanistico Generale Pug?*

Il punto cardine è senza dubbio quello di un nuovo piano che si ponga l'obiettivo della sostenibilità ambientale e il contrasto ai cambiamenti climatici; accanto a ciò un'importante azione di semplificazione amministrativa, con il taglio degli strumenti di pianificazione che portano i tempi per le amministrazioni comunali da 10 anni a 18 mesi, un sostegno allo sviluppo economico e sociale e la massima attenzione per il contrasto alle infiltrazioni mafiose e della criminalità organizzata nel comparto delle costruzioni, attraverso l'inserimento dell'informativa antimafia per la validità degli accordi operativi.

*4. La riduzione del consumo di suolo è uno dei caposaldi della legge. Come viene interpretata all'interno dei Pug?*

I Comuni nella redazione del nuovo Piano Urbanistico Generale hanno un limite massimo del 3% di nuova espansione

rispetto al territorio urbanizzato attuale. Ciò significa una drastica inversione di rotta rispetto ai trend degli ultimi vent'anni, che porterà così a raggiungere l'obiettivo del consumo a saldo zero ben prima il 2050. Secondo i nostri calcoli ciò produrrà un risparmio di 180 kmq di suolo vergine. Parliamo, per intenderci, di quasi 1 volta e mezza la dimensione di Bologna. Accanto a ciò abbiamo voluto ridefinire la qualità del consumo di suolo consentito, prevedendo l'insediamento di attività produttive e legando obbligatoriamente nuove residenzialità a progetti di rigenerazione urbana o ERS ad esse collegate.

*5. La legge assieme alla riduzione del consumo di suolo promuove il riuso e la rigenerazione urbana al posto dell'occupazione di nuove aree. Per promuovere la rigenerazione la Regione ha già destinato significative risorse attraverso un bando che finanzia progetti di rigenerazione, intende proseguire su questa strada?*

Per la prima volta nella storia dell'Emilia-Romagna, la Regione ha realizzato un bando per 41 milioni di euro che permetterà entro il prossimo biennio l'avvio di 43 progetti di rigenerazione urbana in tutto il territorio regionale per quasi 100 milioni di euro di investimenti messi in moto.

Il nostro obiettivo è quello 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.

*6. Anticipando le modifiche al DM 1444/1968, la Regione Emilia-Romagna ha continuato la revisione degli standard avviata con la Lr 20/2000 introducendo a fianco dei parametri quantitativi anche aspetti qualitativi e proponendo nuovi standard che tendono a dare una risposta agli attuali bisogni. Quali saranno le principali prestazioni che l'atto di coordinamento tecnico introdurrà per differenziare gli interventi negli ambiti consolidati rispetto a quelli per i nuovi insediamenti?*

La qualità della città già costruita, quella già abitata per intenderci, è una delle chiavi fondamentali per la vivibilità e attrattività dei nostri territori. La legge e l'atto di coordinamento riconoscono il bisogno di nuovi standard che siano utili a contra-

stare il cambiamento climatico e sostenere la crescita sociale, culturale ed economica delle nostre comunità. Gli standard di cui avremo bisogno in futuro dovranno quindi rispondere a queste rinnovate esigenze: dall'incrementare la resilienza urbana, a promuovere la mobilità sostenibile, alla logistica urbana, alla digitalizzazione e alla creazione della smart city.

Si tratta inoltre di passare definitivamente dallo standard quantitativo a quello qualitativo e prestazionale; questo fa la legge e l'atto di coordinamento, grazie però – è bene sottolinearlo – ad una politica sviluppata nel tempo da questa Regione, per cui oggi disponiamo di quantità di standard invidiabili – sopra i 30 mq/ab e che in alcuni Comuni sfiorano gli 80 mq/ab contro i 18 mq/ab previsti dalla norma nazionale. Per cui, forti di questo patrimonio, la legge prevede che i Pug, nelle diverse parti della città costruita, possano derogare dal mero standard quantitativo e invece perseguano la qualità e la prestazione dei servizi per soddisfare i fabbisogni degli abitanti.

Aggiungo infine che si darà anche riscontro alla necessità di maggior coinvolgimento dei cittadini aprendo a nuove forme di gestione dei beni comuni, in continuità con gli usi temporanei previsti dalla legge.

*7. Le previsioni urbanistiche del PUG si attuano attraverso gli Accordi Operativi e i piani attuativi di iniziativa pubblica. Questo comporta un nuovo e più alto impegno delle Amministrazioni comunali. Come pensa di sostenere la Regione l'acquisizione di queste nuove professionalità?*

La legge regionale riconosce che la gestione del Piano Urbanistico è altrettanto importante quanto la sua redazione. Per questo si rende obbligatoria l'istituzione dell'ufficio di piano, composto da diverse figure professionali, fra cui: urbanisti e architetti, ma anche paesaggisti, giuristi ed esperti in materie estimative in grado di accompagnare l'attuazione del Piano in tutte le sue componenti. Si tratta di uno sforzo consistente richiesto ai Comuni, per cui si auspica l'istituzione di Uffici di Piano associati fra diversi Comuni. Consapevoli che i piccoli comuni possono avere difficoltà anche nella redazione dei Pug, abbiamo provveduto a finanziare con quasi 2 milioni di euro i piccoli comuni che decidano di realizzarlo in forma associata.

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

A cura di Urbanistica Informazioni

*1 - La Regione ha avviato e definito in questi anni una intensa attività rivolta al rinnovamento delle politiche del governo del territorio. Quali i punti di forza e debolezza.*

Il punto di partenza è stato rivolto a promuovere un ordinato sviluppo del territorio.

La Calabria vuole riconquistare la dimensione culturale e paesaggistica come direttrice generatrice di sviluppo. Cultura e Paesaggio come capitale per generare valore sociale ed economico, su cui poggiare gli asset primari di sviluppo e generare lavoro e diritti delle sue comunità. Il Programma Regionale di Governo, in materia di governo del territorio, definisce una strategia di condivisione e attuazione delle direttive nazionali e comunitarie, principalmente attraverso lo strumento normativo della Legge Urbanistica Regionale –LUR. Essa, infatti, è stata e innovata dalle LLRR nn. 28/2016, 46/2016 e 21/2017, che tra l'altro hanno introdotto nuovi obiettivi e orientamenti in ordine ai processi di rigenerazione urbana, di risparmio del suolo, di coordinamento con il MIBAC, di tutela del paesaggio, di redazione degli strumenti urbanistici comunali secondo il principio di consumo di suolo zero, ed infine di semplificazione delle procedure di approvazione dei Piani Strutturali Comunali o Associati (Psc/Psa). La limitazione del consumo di suolo è finalmente entrata nell'agenda politica nazionale, come principio che riforma il governo del territorio, per rendere prioritari gli interventi di riuso del patrimonio edilizio dismesso e i processi di rigenerazione della città esistente e si intendono altresì recepire appieno gli orientamenti dell'Unione europea e nazionali sul tema del consumo di suolo, proponendo modelli alternativi a quelli correnti, portatori di logiche e strategie di governo del territorio rispettose del patrimonio e delle identità locali.

Tali principi ispiratori della nuova pianificazione territoriale dovrà essere il filo conduttore necessario sia per assicurare un ordinato sviluppo del territorio volto a garantire una effettiva azione di tutela, valorizzazione e riduzione dei rischi, che per ottimizzare

l'impiego delle risorse della programmazione dei fondi comunitari in atto.

Ai comuni che non hanno ancora adottato il Piano Strutturale Comunale (Psc) o in forma associata (Psa), è offerta la possibilità di scegliere la procedura che meglio si conforma alla condizione e allo sviluppo socio-economico ipotizzato, secondo una delle suddette tre procedure; in particolare:

- ordinaria,
- semplificata,
- a consumo di suolo zero,

richiamate rispettivamente agli articoli 27, 27ter e 27quater della Lur per come novellata in ultimo dalla Lr 21/2017.

2. Il sistema normativo predisposto dalla Regione introduce elementi innovativi nel panorama nazionale. Il Piano territoriale con valenza paesaggistica.

Il Qtrp ha valore di piano urbanistico-territoriale ed ha valenza paesaggistica riassumendo le finalità di salvaguardia dei valori paesaggistici ed ambientali di cui all'art. 143 e seguenti del D.Lgs 42/2004. Il Qtrp esplicita la sua valenza paesaggistica direttamente tramite normativa di indirizzo e prescrizioni e più in dettaglio attraverso successivi Piani Paesaggistici di Ambito (Ppd'a) come definiti dallo stesso Qtr ai sensi del D.Lgs 42/2004.

Lo strumento, interpreta gli orientamenti della Convenzione Europea del Paesaggio Legge 9 gennaio 2006, n.14) e del Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio (D. Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 e s. m. e i.):

- Strumento di indirizzo per la pianificazione del territorio in coerenza con le scelte ed i contenuti della programmazione economica e sociale.
- Stabilisce gli obiettivi generali della Politica territoriale della Regione.
- Intercettare e valorizzare le buone pratiche, intese come azioni, interventi, opere di cui siano documentabili risultati significativi in termini di miglioramento della qualità del paesaggio e del territorio, anche attraverso la messa a bando di concorsi di idee internazionali in modo da rendere partecipi le comunità alla valorizzazione e tutela del proprio paesaggio e del proprio ambiente di vita.
- Definisce gli orientamenti per la identificazione dei sistemi territoriali.
- Indirizza ai fini del coordinamento la programmazione e la pianificazione degli Enti Locali.

## Intervista a Franco Rossi Assessore alla pianificazione territoriale e urbanistica

A cura di Urbanistica Informazioni

*La tua esperienza di "tecnico" nella Giunta Oliverio quali risultati ha portato?*

In Calabria è sviluppata in questi anni una esperienza significativa nel tentativo di ridare spazio alla società civile e ad una classe dirigente attenta ai processi di innovazione e rigenerazione.

Tale esperienza del così detto "governo dei tecnici" sta per concludersi appare opportuno sviluppare una riflessione su come è andata quali innovazioni si sono determinate quali risultati raggiunti ma soprattutto come si deve andare avanti.

Tuttavia, soprattutto negli enti locali e specialmente nel campo dell'urbanistica, il ricorso a figure di alto profilo estranee al mondo dei partiti politici ha una lunga e fortunata tradizione, messa recentemente in evidenza dalla pubblicazione "L'urbanistica dei prof(ass)essori" (De Leo, 2017).

Questa tendenza è ancora più vera quando si osservano i contesti fragili del territorio.

L'Italia è un Paese strutturalmente fragile. È fragile perché tutta la nostra penisola ricade in una zona fortemente sismica. È fragile perché l'abbandono e l'incuria hanno preso il posto di quelle attività agricole che contribuivano anche alla messa in sicurezza di pendii e aree boschive. È 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. Da rilevare innanzitutto che il "laboratorio Calabria" è stato letto ed interpretato non per l'innovazione di processo che determinava ma piuttosto come un tentativo di uscire dai lacci della politica per operare speditamente. Così non era e non è stato.

Il tentativo era quello di avviare una riflessione su il sistema amministrativo nel suo complesso, individuarne i punti di debolezza, le criticità ma anche le potenzialità che lo sgancio dalla politica avrebbe potuto determinare. È indubbio che una rottura si è avviata, si sono

prodotte leggi, azioni, spesa con una velocità inaspettata anche con il contributo attento del Consiglio Regionale.

Ma una riflessione va fatta.

Può una Giunta tecnica avviare, azioni importanti nel governare territori fragili e in carenza di sviluppo senza un rapporto organico con le politiche e le sue rappresentanze. Certamente no così infatti non è stato.

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. Una strada però è stata tracciata e i risultati raggiunti possono essere utili per esplorare e perfezionare

La Calabria è un caso emblematico del modello illustrato. L'attuale governo della Regione segue la tendenza nazionale, infatti alcune delle posizioni amministrative sono ricoperte da tecnici già strutturati nell'organico degli atenei regionali, le così dette "figure tecniche". L'esperienza che si sta avviando verso la sua naturale conclusione, ha dimostrato come un'alleanza tra amministrazione, istituzioni cognitive e società civile, che si basi sui principi di sussidiarietà e collaborazione, possa contribuire all'efficacia di governo.

D'altra parte la Calabria appartiene a pieno titolo al novero dei territori fragili e, proprio per questo motivo, rivolgere lo sguardo al territorio calabrese è un esercizio sempre affascinante che si presta a differenti chiavi interpretative. Una delle possibilità è quella di elencare alcune delle dicotomie che caratterizzano la regione, le quali forniscono spunti di riflessione e discussione di notevole interesse. In particolare ne abbiamo selezionato tre:

Fragilità (fisica, sociale, economica) vs Qualità (ambientale e paesaggistica)

Marginalità (rispetto all'Italia) vs Centralità (nel Mediterraneo)

Diffidenza verso le istituzioni vs Comunità, prossimità, vicinato

Ragionando sul filo di queste contrapposizioni, con l'obiettivo di rimuovere gli ostacoli e valorizzare i punti di forza, si è inteso avviare un confronto che vuole provare, in prima analisi, a rispondere ad alcune questioni:

- Può un governo guidato da tecnici avviare azioni innovative per il territorio, ed in particolare per le aree più fragili e marginali del Paese, senza la legittimazione e la guida fornita da una solida rappresentanza politica?

- Si è creata oggi una “terra di mezzo”, al di là dell'emergenza o della volontà (peraltro effimera) di liberarsi dai “laccioli” della politica per operare più speditamente, uno spazio in cui si è cominciata a realizzare una alleanza virtuosa tra istituzioni cognitive e società civile. Quale il ruolo della politica in questo nuovo ambito?
- Questo percorso collaborativo, in cui la politica assume il ruolo di regista lasciando quello di protagonista agli enti locali, agli imprenditori e ai cittadini (in una parola alla società civile), può essere una strada da perseguire ed implementare?

# Novità editoriali



## INFRASTRUTTURE SOSTENIBILI URBANE

a cura di Emanuela Coppola  
collana Accademia



## ESPLORAZIONI URBANISTICHE DELLO SPAZIO PUBBLICO

a cura di Gilda Berruti  
collana Accademia



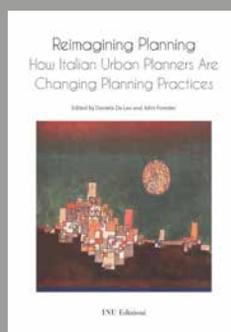
## PIANIFICARE LE CITTÀ METROPOLITANE IN ITALIA

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

# 12

a cura di Luca Imberti, Angioletta Voghera

## Verso il piano strategico del fiume Po

*L'attenzione al Po è cresciuta negli ultimi anni per una serie di fattori che palesano l'urgenza di una visione unitaria per il nostro maggior fiume e per i territori che su di esso si affacciano: dal ruolo ecosistemico dell'asta, agli effetti del cambio climatico, alle risorse presenti, storiche e culturali, alle possibilità di innescare nuove traiettorie di sviluppo.*

*Proposte concrete per il fiume Po – verso il piano strategico, è il titolo del Convegno che si è tenuto a Urbanpromo a Torino il 12 novembre 2019, promosso da Urbanistica Italiana (Urbit). Il convegno si è aperto nel segno della concretezza per le azioni da intraprendere per il fiume Po e per l'avvio del Piano strategico.*

Nello scorso mese di novembre, a Torino nell'ambito di Urbanpromo 2019 e a Pavia con il patrocinio tra gli altri della Provincia, si sono svolti due incontri aventi ad oggetto la proposta di un piano strategico per il Po. L'attenzione al Po è cresciuta negli ultimi anni per una serie di fattori che palesano l'urgenza di una visione unitaria per il nostro maggior fiume e per i territori che su di esso si affacciano: dal ruolo ecosistemico dell'asta, agli effetti del cambio climatico, alle risorse presenti, storiche e culturali, alle possibilità di innescare nuove traiettorie di sviluppo.

Una delle iniziative che hanno contribuito a tenere alte la attenzione e le ambizioni riguardo al futuro del Po è stata la nascita di un movimento dal basso, il "Manifesto per il Po", che dal 2017 unisce in una vasta rete associazioni, tra cui l'INU, parchi naturali e istituzioni territoriali, oltre che portatori di interessi diffusi; attori questi che tutti insieme chiedono un salto di scala nella comprensione del territorio del fiume e, a partire da questa prospettiva, sollecitano una progettualità coordinata e sinergica, capace di promuovere lo sviluppo sostenibile dei territori che si affacciano sul fiume. Il punto di partenza del Manifesto è stato il riconoscimento delle fragilità del Po e contemporaneamente dei potenziali inespressi di sviluppo, dovuti alle difficoltà di commisurarsi con la sua complessa articolazione dal Monviso al mare, al sovrapporsi di competenze e alla difficoltà di promuovere una visione territoriale unitaria e condivisa. ([www.manifestoperilpo.it](http://www.manifestoperilpo.it))

Il Po con le sue aree golenali e le aree naturali che si susseguono lungo il suo corso è il maggiore corridoio blu e verde del Paese. Attraversala parte più sviluppata d'Italia, ma

permane in molti tratti marginale, composto da aree "interne", che da sole non hanno risorse sufficienti per entrare nei processi contemporanei di sviluppo.

Sul Po si situano e agiscono moltissime entità locali, due autorità dedicate, quella di Bacino distrettuale e l'Agenzia interregionale AiPo, vi sono Parchi e aree protette e quasi tutto il fiume, con la recente istituzione del MaB Po Grande nel tratto mediano, è diventato un ambito riconosciuto dall'Unesco. Tutte realtà, istituzionali e associative, che pur avendo come proprio fine tutela e sviluppo, e operando spesso con successo, avvertono la carenza di un quadro di riferimento che sappia valorizzarle e fare da moltiplicatore dei risultati. Il punto più critico è la governance: la separatezza, la frammentazione, l'insufficienza delle interrelazioni e l'impoverimento del vissuto del fiume - orfano di un passato in cui ha innervato la pianura che nomina - e che ora si fa via via residuale e scomposto in tratti, ancora ricchi di significati; a testimoniarne la ricchezza permangono la miriade di attività che si promuovono, le opere letterarie e cinematografiche, che continuano a trarne spunto e il diffuso sentimento di appartenenza delle "genti del Po" (se non addirittura di devozione che il grande fiume suscita). Quello che accade è però l'affievolirsi della sua percezione unitaria, sino a perdere le continuità di problemi e prospettive che solo uno sguardo globale fa emergere. Come si legge nel Manifesto per il Po: "Attorno al fiume, al suo paesaggio, ai suoi itinerari possono prodursi e rafforzarsi saperi e conoscenze, possono innescarsi iniziative legate alle culture locali, alla qualità delle produzioni agricole, all'ospitalità, all'eno-gastronomia, alla promozione turistica, a

circuiti di fruizione e di esplorazione organizzati, mettendo a sistema anche iniziative già avviate... Economie da costruire, il cui sviluppo è legato al coordinamento nell'uso sostenibile delle risorse territoriali e immateriali, alla cooperazione tra enti diversi e operatori privati, puntando a sviluppare nuove sinergie a partire dalla profonda consapevolezza delle potenzialità e della contemporanea fragilità dei territori del Po." Quello che occorre è dunque un "piano" di visione e di strategia, che individui le modalità per far convergere le risorse materiali e immateriali presenti in una *governance* efficace.

Interessa particolarmente la pianificazione il delinearsi di 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.

Lungo il Po, attraverso queste rinnovate visioni si dovrebbe restituire una dimensione complessa e unitaria, ancorché articolata, per innescare una spirale virtuosa e trasformare il Po da territorio marginale in emblema di sviluppo sostenibile e di partecipazione diffusa.

Le parole d'ordine che investono le città, facendole *smart*, ecologicamente consapevoli e propositive, potrebbero trovare anche sul Po un terreno di applicazione fertile e innovativo, in una visione più olistica del territorio.

In questo quadro si colloca l'importanza dei due incontri di Torino e Pavia.

A Torino si è ragionato su alcune questioni:

- quale cooperazione si dovrebbe attivare tra i territori del Po per valorizzare il sistema e integrare le progettualità, in sinergia con "Manifesto per il Po" e con il Piano di distretto?
- quale ruolo può assolvere il Sistema dei parchi regionali come asse portante di una strategia di sviluppo territoriale e paesaggistico al di là dei confini?
- quale può essere il ruolo dei tecnici per offrire sguardi e punti di vista progettuali;
- quali aggregazioni di visioni si possono attivare? quali proposte operative?

A Torino le riflessioni hanno discusso la natura e la strutturazione di un piano strategico, che riapre le riflessioni sui territori del Po a scala interregionale, riprendendo temi proposti da Roberto Gambino negli anni Ottanta. Queste esperienze sono state pioniere e riconosciute a livello nazionale e internazionale (premiata a Bruxelles nel 2010) e sono state costruite a partire dal Progetto Territoriale Operativo e dal Piano d'Area del Parco del 1994, che include i Progetti Operativi Locali.

Queste esperienze erano basate su più consapevoli considerazioni dei valori e dei problemi in gioco, compresi quelli paesistici, ambientali, sociali e culturali e aperte ad innervare i territori del fiume, con il contributo attivo dei parchi.

Le visioni e gli orientamenti fecondi hanno trovato riscontro crescente nelle esperienze internazionali e italiane e hanno innescato politiche di gestione e valorizzazione estese, che trovano riferimento in visioni strategiche del nostro territorio:

- quattro MAB attivi sull'intera asta del fiume dalla sorgente alla foce;
- il Progetto Corona Verde, avviato nel 1997 che si propone una strategia integrata che punta congiuntamente al riequilibrio ecologico (con la conservazione attiva degli spazi naturali e delle reti di connessione, la tutela del reticolo idrografico, la difesa dello spazio rurale) e la valorizzazione del patrimonio storico-culturale di eccezionale valore (le grandi architetture del potere sabauda) e diffuso;
- Torino Città d'acque che centra l'attenzione sul fiume per costruire visioni territoriali allargate;
- il nuovo Prg che sul tema paesaggio intende avviare una riflessione al di là dei confini sulla valorizzazione del Po, integrando le visioni dei Parchi della Corona e dei Contratti di Fiume.

A Pavia il Manifesto per il Po lanciato una raccolta di proposte per il Po da riverberare sulle istituzioni, prima tra tutte la Autorità di Bacino distrettuale che sostiene il Manifesto e ha sottoscritto nel 2018 un protocollo di intesa e di azione comune.

Nei due anni e più trascorsi dal lancio del Manifesto si è via via fatta strada l'idea che un piano strategico, pur partendo da un quadro di obiettivi condivisi, possa consi-

stere in un contenitore in divenire di azioni convergenti, a diverso titolo promosse da attori plurimi, sostenute istituzionalmente, anche a livello nazionale e perfino europeo, per la rilevanza del Po e dei temi che il suo territorio interseca.

Il Manifesto per il Po non ha mai immaginato una linea di indirizzo univoca e neppure di individuarla puntualmente, si è piuttosto posto come catalizzatore di un patrimonio straordinario e sottoutilizzato o nascosto, rivolgendosi sia alla società civile che rappresenta, sia alle istituzioni coinvolte per sollecitarle ad assumere maggiori responsabilità e una *governance* partecipata e lungimirante del sistema Po. L'esperienza di successo della ciclovia VenTo, tra i sottoscrittori del Manifesto, mostra che una svolta è possibile. Se i portatori a vario titolo di interesse e le istituzioni siano pronte a fare il salto è la domanda sul tappeto e sebbene vi siano segnali incoraggianti, la risposta, come in tutte le sfide, non è scontata.

Gli articoli che seguono, approfondendo alcuni tematismi, restituiscono seppur in modo parziale l'estensione del patrimonio conoscitivo e progettuale che ruota attorno al Po, lasciando intravedere dove potrebbe portarci un modello di governo territoriale dinamico e innovativo, aperto a un vasto universo di attori, territori, saperi.

# Proposte concrete per il fiume Po

Mario Piccinini

## 1. Dal Manifesto per il Po verso il Piano Strategico

Proposte concrete per il fiume Po – verso il piano strategico, è il titolo del Convegno che si è tenuto a Urbanpromo a Torino il 12 novembre 2019, promosso da Urbanistica Italiana (Urbit). Il convegno si è aperto nel segno della concretezza per le azioni da intraprendere per il fiume Po e per l'avvio del Piano strategico.

Negli ultimi tre anni si sono svolte numerose iniziative, che si possono considerare preparatorie al piano strategico fra le quali occorre ricordare la sottoscrizione del Manifesto per il Po, nel 2017, fra enti ed associazioni con l'obiettivo di dare una prospettiva strategica al fiume ed ai suoi territori<sup>1</sup>.

Nell'ultimo convegno di Urbanpromo (2019), è stata evidenziata la necessità di superare la frammentazione delle tematiche riguardanti il fiume favorendo una governance unitaria dei territori

del Po. È stato sottolineato che il Po non è ancora una destinazione turistica, come avviene per altri fiumi in Europa, e che occorre sviluppare questo settore con tendenze turistiche coerenti con le vocazioni del fiume. Attualmente ci sono due parchi del Delta del Po: uno in Veneto e uno in Emilia-Romagna. Sarebbe opportuno la unificazione in un unico parco interregionale.

Uno dei temi da sviluppare è quello della connettività tra i territori che sono frammentati e marginali. È stata avanzata l'indicazione per l'assunzione di una carta dei paesaggi identitari e la salvaguardia della riconoscibilità delle strutture storiche. Un altro aspetto è quello di recuperare l'elemento identitario del fiume.

Un altro tema è quello di riattivare il rapporto fra il fiume ed il contesto attraverso una strategia che connetta le diverse progettualità superando la mancanza delle connessioni in special modo per i servizi del turismo.

Altri spunti sono quelli relativi al sistema agricolo ed idraulico e al destino delle aree comprese fra gli argini.

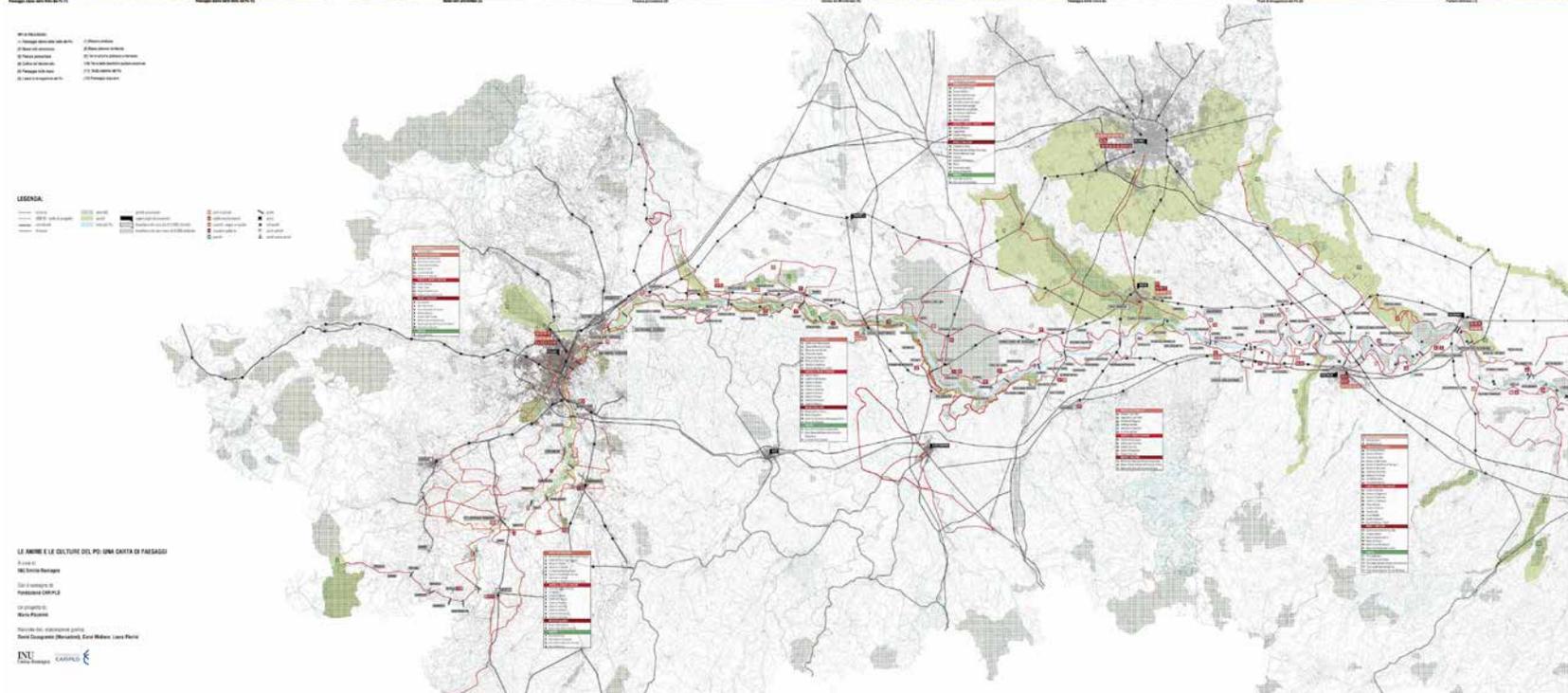
Tutto questo, secondo le conclusioni, deve delineare una strategia generale, tenendo conto che il Piano strategico non è una pianificazione

urbanistica né una pianificazione territoriale, ma una pianificazione per obiettivi ed indirizzi. L'Autorità di Bacino deve essere il promotore di una strategia generale. L'INU, come Ente, potrebbe porsi in una posizione intermedia fra le Associazioni e l'Autorità di Bacino.

## 2. La carta del fiume Po

In occasione del Convegno, Le anime e le culture del Po, (2018), è stata presentata La carta del fiume, uno sforzo significativo di rappresentazione geografica delle caratteristiche del fiume. Per affrontare questo tema complesso è stata definita una rete territoriale composta di cinque sistemi quali:

- il sistema fisico ambientale che riguarda l'ambiente del fiume sotto l'aspetto geomorfologico ed il riconoscimento dei paesaggi geografici attraversati dal fiume;
- il sistema idrico; che riguarda la qualità dell'acqua, la manutenzione del fiume tramite la sicurezza idraulica ed il governo dell'acqua attraverso interventi di sistemazione in alveo orientati alla fruizione ed alla rinaturalizzazione attraverso i piani di bacino;



- il sistema storico-artistico e insediativo, che rappresenta la ricchezza del patrimonio presente lungo il fiume;
- il sistema culturale, che comprende le diverse forme d'arte che hanno tratto ispirazione dal Po. La letteratura e il cinema sono rappresentati dagli autori, scrittori, registi, che hanno raccontato il fiume o che hanno ambientato i loro racconti sul fiume;
- il sistema naturale, dove sono rappresentati i parchi regionali che si possono pensare come una rete Parchi con le aree protette e le riserve.

La rete ciclopedonale VenTo, da Venezia a Torino, in corso di attuazione, può rappresentare un elemento di connessione fra i centri sul Po e fra i parchi e le aree protette.

### 3. I paesaggi in generale

Lo studio dei paesaggi è la precondizione per ogni forma di pianificazione del territorio, sia che lo strumento sia il Piano strategico di visione e di indirizzo, sia che si tratti della pianificazione urbanistica del territorio. La nascita del paesaggio deriva storicamente dalla pittura a partire dal Quattrocento.

Alain Roger, nel suo *Breve trattato sul paesaggio*<sup>2</sup>, scrive che, il paesaggio nasce in Occidente a partire dal Quattrocento nel Nord e non dall'Italia. Già secondo l'interpretazione avanzata da Humboldt e Shlegel il paesaggio sarebbe creazione dell'uomo urbanizzato del nord<sup>3</sup>. Le scuole di paesaggio nella pittura sono prima quella fiamminga nel Quattrocento, olandese nel Seicento, inglese nel settecento, poi francese nell'Ottocento con l'Impressionismo.

Piero Camporesi nel libro *Le belle contrade*, definisce la nascita del paesaggio così:

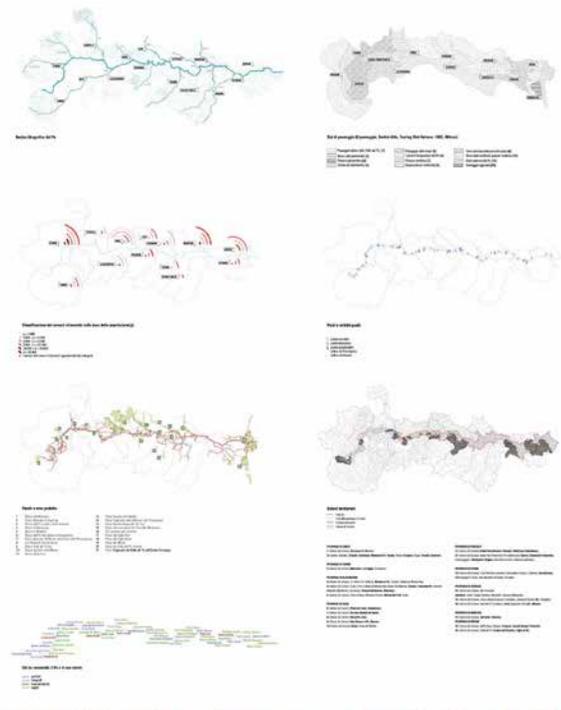
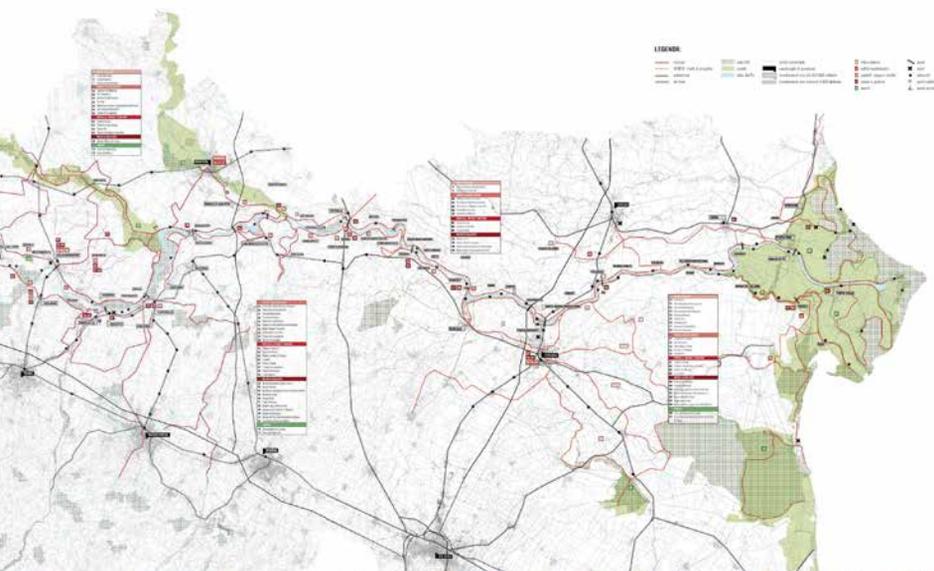
Nel cinquecento non esisteva il paesaggio, nel senso moderno del termine, ma il "paese", qualcosa di simile a quello che per noi è oggi il territorio o, per i francesi, *l'environnement*, luogo o spazio considerato sotto il profilo delle sue caratteristiche fisico-ambientali, alla luce delle forme di insediamento antropico e delle sue risorse economiche. Tangibile quasi nella sua concretezza, apparteneva alla sfera estetica in modo del tutto secondario."L'acquisizione culturale del paesaggio", (ha notato Eugenio Turri), nasce lentamente e faticosamente dalla "realtà na-

turale e geografica." La valutazione economica, si potrebbe aggiungere, ha la precedenza assoluta sulla fruizione estetica<sup>4</sup>.

Lo studio e la tutela del paesaggio geografico sono una delle pre-condizioni per la definizione di un piano strategico. Il paesaggio costituisce un'opera viva in cui l'uomo opera ed agisce per umanizzare concretamente la natura<sup>5</sup>. Riporto un passo del geografo Aldo Sestini che si riferisce ai paesaggi padani. Non potrà sfuggire [...]l'intensa trasformazione cui l'uomo ha assoggettato il paesaggio nel corso dei secoli, correggendo l'idrografia, mutando il volto della vegetazione, disseminando case e opifici, villaggi e città, tracciando un denso reticolo di vie. Questa umanizzazione così spinta balza agli occhi quasi dappertutto e trova riscontro in un dato antropogeografico fondamentale, la densità del popolamento. Ma gli aspetti della profonda impronta umana non sono affatto gli stessi ovunque. La risaia vercellese offre un quadro diverso dalle bonifiche ravennati, l'alta pianura lombarda ben si distingue dalla campagna romagnola, l'umida bassa friulana si differenzia dalle fasce lungo gli alvei del Po e i suoi principali affluenti: [...]<sup>6</sup>



## LE ANIME E LE CULTURE DEL PO una carta di paesaggi



Eugenio Turri scrive in, *Antropologia del paesaggio*: [...]se voglio sapere di più e non restare ai pochi dati fornitimi dal paesaggio locale dovrò ricorrere alla visione regionale [...]: conoscere il fiume nel suo meccanismo idrografico, conoscere la distribuzione umana lungo il fiume,[...] Il mio paesaggio sarà implicitamente anche l'espressione di una geografia regionale che completerà i dati fornitimi localmente<sup>7</sup>.

#### 4. Una carta dei paesaggi identitari

I paesaggi del Po, con l'unica eccezione dei territori urbanizzati attraversati dal fiume (area metropolitana di Torino, Piacenza e Cremona sono quelli definiti da Sestini nel volume *Il Paesaggio* edito dal TCI nel 1963.

I paesaggi del Po presentano caratteri diversificati; le differenze geografiche e di paesaggio sono di ordine naturale e di ordine umano.

Sono presenti discendendo il corso del fiume dalla fonte al mare i seguenti paesaggi:

1. Paesaggio alpino della valle del Po, dalla sorgente a Pian del Re;
2. Basse valli piemontesi;
3. Pianura Piemontese che si presenta con due tipi di paesaggio: - 3a Paesaggio delle risaie della pianura orientale, Vercellese, Novarese e la Lomellina; - 3b Paesaggio meno specializzato con varietà di colture;
4. Colline del Monferrato
5. Bassa pianura lombarda, tra la linea superiore delle risorgive e il Po, fra il Ticino e il Mincio;
6. Piani di divagazione del Po e dei suoi affluenti dalla Dora Baltea al Mincio;
7. Pianura emiliana occidentale;
8. Terre vecchie polesane e ferraresi;
9. Terre delle bonifiche padane moderne;
10. Delta odierno del Po;
11. -Paesaggio lagunare.

Vanno poi considerati anche i paesaggi urbanizzati attraversati dal fiume quali:

- Paesaggio dell'area metropolitana di Torino con Moncalieri, Torino e Settimo Torinese;
- Paesaggio urbano del fiume a Piacenza;
- Paesaggio urbano del fiume a Cremona.

Lo studio del paesaggio mostra come l'uomo opera ed agisce per umanizzare concretamente la natura,[...], e che [...]l'arte costituisce una delle attività con cui l'uomo scopre e annette il paesaggio alla cultura<sup>8</sup>.

Il problema, che ci poniamo, non è ovviamente quello di una tutela indiscriminata, puramente nostalgica dei paesaggi. Si tratta piuttosto di

evitare fratture violente che si ritorcono sulla società oltre che sul paesaggio<sup>9</sup>.

Oggi non è possibile solo una azione esclusivamente conservativa del paesaggio, ma una serie di possibilità di intervento quali, oltre la conservazione e la tutela, la rinaturalizzazione e la rigenerazione dei paesaggi. Si tratta inoltre di intervenire sui residui, sui frammenti di paesaggio. In ambito rurale si intendono per residui a titolo di esempio i confini dei campi, le siepi, i margini, i bordi delle strade, ma anche le aree abbandonate, le riserve naturali e gli spazi piccoli e diffusi. Quello che è stato definito da Gilles Clement terzo paesaggio<sup>10</sup>.

Questa ragione concreta, che considera l'umanizzazione del territorio, rende necessaria l'inclusione dei paesaggi come componente del piano strategico, indicando per ognuno le possibilità di risarcimento e di evoluzione.

Oggi, Identificare il paesaggio significa[...], implicitamente, identificare delle relazioni che si ripetono in uno spazio più o meno esteso entro il quale il paesaggio esprime e sintetizza le relazioni stesse<sup>11</sup>. [...]

Lungo il Po, sono già presenti unioni fra i comuni. L'aspetto interessante è quello che si possa sviluppare una pianificazione urbanistica alla scala sovracomunale che definisca criteri comuni ed omogenei e che assuma fra gli obiettivi della pianificazione il contenimento del consumo di suolo e la tutela dei paesaggi.

Le Unioni intercomunali dovrebbero comprendere in special modo i Comuni più piccoli che da soli non hanno le risorse tecniche e finanziarie per esercitare l'attività pianificatoria.

Da quanto detto risulta necessario che il fiume ed il suo ambiente venga affrontato nella sua dimensione di insieme attraverso una *governance* di sistema innovativa e partecipata, che riconnetta i territori del fiume e valorizzi l'identità dei paesaggi. E' necessario un Piano strategico generale di visione, nella formazione del quale i Comuni e le comunità siano partecipi, oltre agli enti ed alle associazioni che fino ad oggi sono state promotrici di iniziative.

1. Le iniziative principali che si sono svolte tra il 2017 ed il 2019 sono: - il Manifesto per il Po, è stato sottoscritto a Milano il 29 maggio 2017, da associazioni ed enti, che hanno costituito una rete fra loro con l'obiettivo di dare una prospettiva strategica al fiume ed ai suoi territori; - il Protocollo di intenti per un coordinamento di azioni, tra Autorità di Bacino

distrettuale del Po e la rete del Manifesto per il Po, sottoscritto il 28 maggio 2018, ad un anno dalla fondazione del Manifesto per il Po; nel protocollo, era prevista la conferenza di avvio della pianificazione strategica per il fiume Po; - una iniziativa sul Piano strategico di gestione delle acque per il triennio 2019-2021, svoltasi a Parma il 7 marzo 2019, promossa dalla Autorità di bacino distrettuale del Po; - tre convegni ad Urbanprom promossi da Urbit; il primo la Conferenza per il Po: coordinare le risorse per valorizzare il territorio, a Milano il 21 novembre 2017 e l'anno successivo, il 20 novembre 2018 a Milano il convegno su Le anime e le culture del Po. Il terzo a Torino, Proposte concrete per il fiume Po - verso il piano strategico, il 12 novembre 2019. - il 15 novembre 2019, a Pavia si è svolta l'iniziativa, Il Po che vorrei, promossa dal Manifesto per il Po, con ANCI Lombardia, INU e Provincia di Pavia, per lanciare una campagna per raccogliere idee e suggerimenti, per promuovere azioni partecipate di tutela e di sviluppo sostenibile per il Po, con l'invito a formulare proposte e a predisporre progetti per il fiume.

2. Cfr. Roger A., *Breve trattato sul paesaggio*, Sellerio, Palermo, 2009. (pp. 52-53)
3. Cfr. Recht R., *La lettre de Humboldt*, Parigi, Bourgois, 1985, pp. 52-53
4. Cfr. Camporesi P., *Le belle contrade*, Il Saggiatore, 2016, pp. 5-6.
5. Cfr. Turri E., *Antropologia del paesaggio*, Marsilio Editori, Venezia 2019, pp. 52-53
6. Cfr. Sestini A., *Il paesaggio*, Touring Club Italiano 1963, p. 51
7. Cfr. Turri E., *Antropologia del paesaggio*, Marsilio Editori, Venezia 2019, pp. 94-95
8. Ibid., pp. 52-61
9. Ibid., p. 133
10. Si veda, Clement G., *Manifesto del terzo paesaggio*, Quodlibet, 2005. Con il termine "terzo paesaggio" Gilles Clement indica tutti i luoghi abbandonati dall'uomo, le aree abbandonate, le riserve naturali, ma anche spazi piccoli e diffusi che sono i residui
11. Cfr. Turri E., *Antropologia del paesaggio*, Marsilio Editori, Venezia, 2019, p. 93

#### Riferimenti

- Camporesi P., *Le belle contrade*, Il Saggiatore, 2016.
- Clement G., *Manifesto del terzo paesaggio*, Quodlibet, 2005.
- Callari Galli M., *La città Po tra paesaggio sentimentale del passato e patagio frammentato del presente*, in
- Orlandi P. e Tozzi Fontana M. (a cura di), *Indagini sul Po*, IBC Emilia-Romagna, CLUEB, 2008.
- Piccinini M., *Una carta di paesaggi e vicende lungo il fiume Po*, in *Urbanistica Informazioni* n. 280-281, Settembre-Ottobre 2018, INU Edizioni.
- Rea E., *Il Po si racconta*, Feltrinelli, 1996. p. 286
- Roger A., *Breve trattato sul paesaggio*, Sellerio, Palermo, 2009.
- Turri E., *Antropologia del paesaggio*, Marsilio Editori, Venezia 2019.
- Sestini A., *Il paesaggio*, Touring Club Italiano 1963, pag. 51

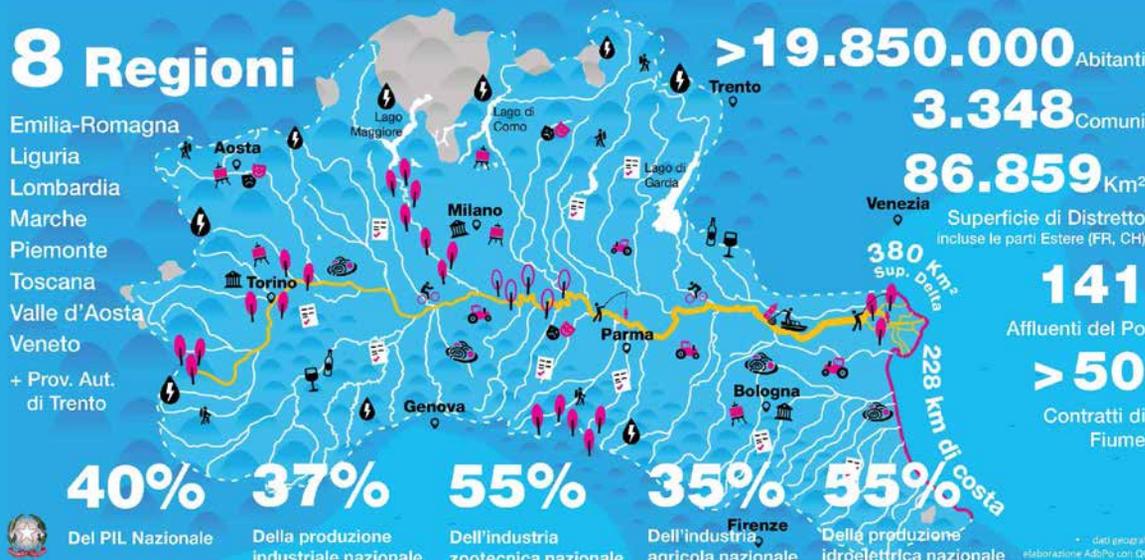
## I nuovi Distretti idrografici

Semplificazione e razionalizzazione della filiera istituzionale



Meuccio Berselli

## La geografia del Distretto Idrografico del Fiume Po



## Di cosa si occupa il Distretto



**Gestione del rischio idrogeologico**



**Gestione della risorsa idrica**



**Qualità della risorsa idrica**

Verso una governance integrata del fiume

## Rischio Idrogeologico: difesa innovativa



### Gestione del rischio

#### Tracimazione controllata

Individuazione di aree esterne le arginature, per la laminazione controllata delle onde di piena senza rottura arginale



Argini tracimabili



Laminazione controllata



Rotta fiume Enza a Lentigione

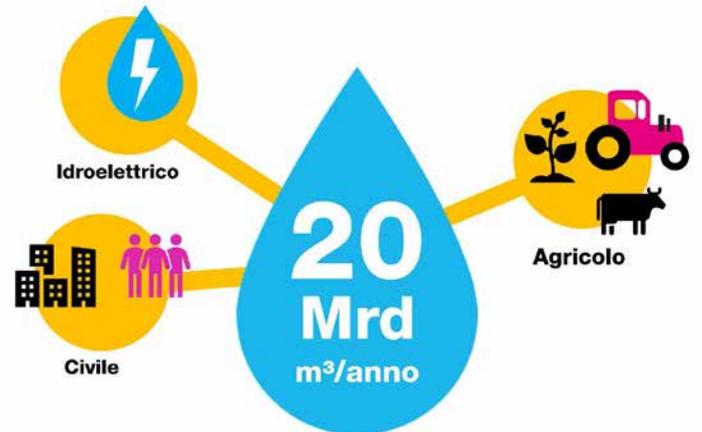
## Uso della risorsa



### Gestione della risorsa

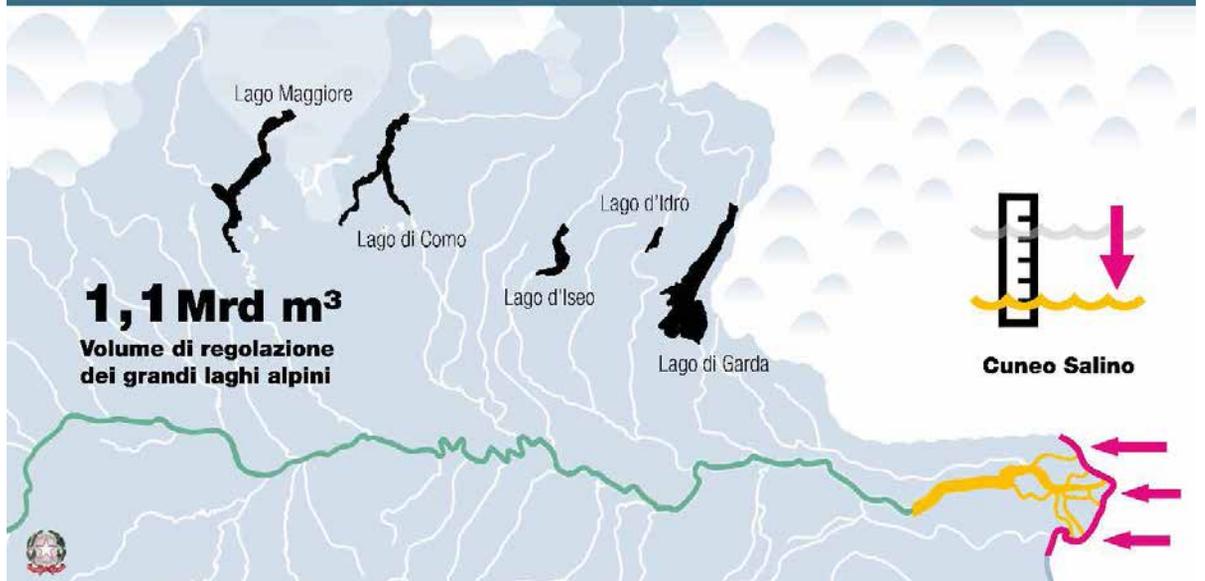
(dato riferito al solo bacino del Po)

Portate medie annue derivate nel bacino del fiume Po destinati agli usi civili, agricoli e produttivi.



Proposte concrete per il fiume Po - Verso il piano strategico

## Scarsità idrica: regolazione dei grandi laghi e del cuneo salino





**Osservatorio  
Permanente sugli  
utilizzi idrici**

È una struttura operativa finalizzata a **rafforzare la cooperazione ed il dialogo** tra i diversi portatori d'interesse e ha come obiettivo prioritario l'armonizzazione dei possibili conflitti tra i territori di monte e di valle **in caso di scarsità idrica**.

Meuccio Berselli



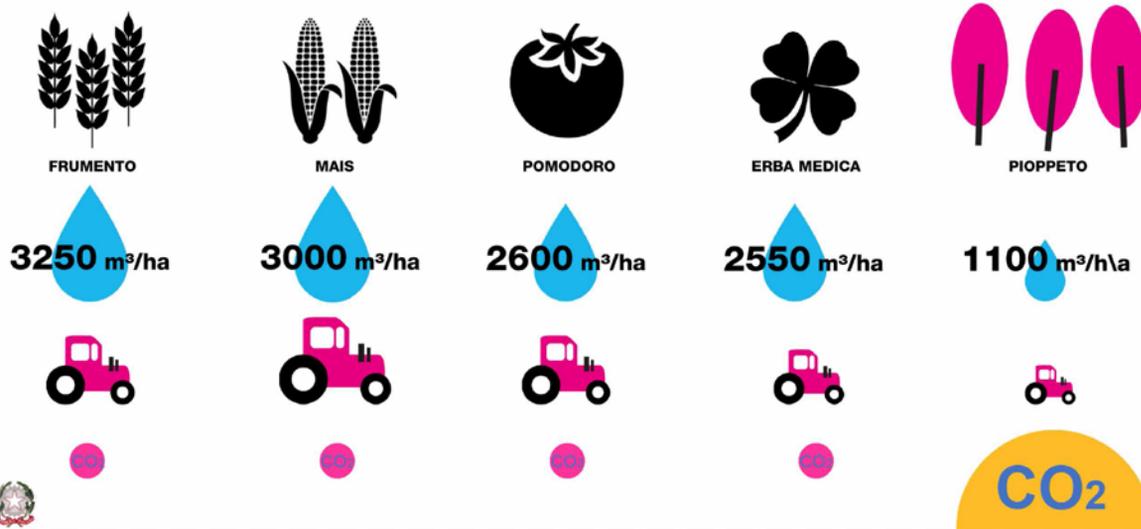
**Abbattimento degli Sprechi**

**UN'AGRICOLTURA  
SOSTENIBILE  
NON ESAURISCE  
LE RISORSE.**



- Miglioramento dell'efficienza del sistema di distribuzione
- Sensibilizzazione a sistemi irrigui sostenibili
- Incremento del riutilizzo di acque depurate
- Sensibilizzazione a produzioni agricole sostenibili

**Idroesigenza e impatto ambientale delle colture**

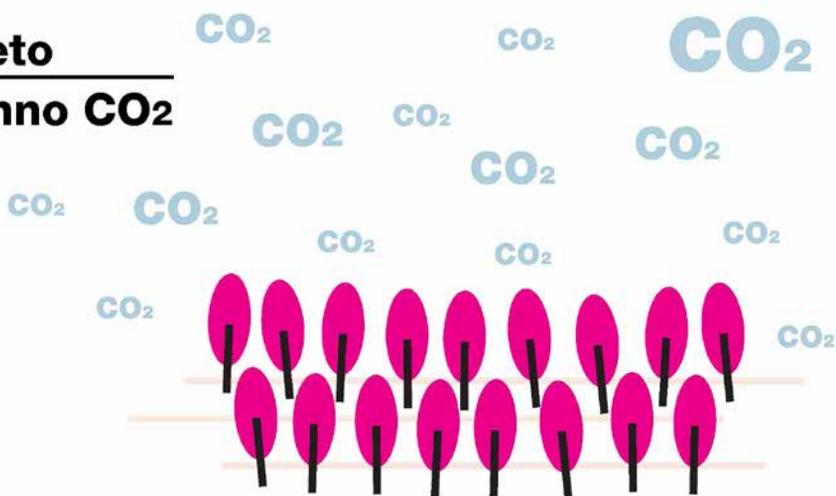


Verso una governance integrata del fiume



## La risorsa Pioppo: Carbon sink & Carbon Stock

**1 Ha Pioppeto**  
**18 Ton/anno CO<sub>2</sub>**



\* Dato Istituto di pioppicoltura di Casale Monferrato

## Inquinanti: Chiudiamo il rubinetto



### Qualità della risorsa idrica

Sostanze prioritarie monitorate  
nelle acque superficiali

Direttiva 2000/60/CE  
D.Lgs. 152/2006



## Po d'Amare: La lotta alle plastiche nel distretto

Proposte concrete per il fiume Po - Verso il piano strategico

**Torino 2019**  
Sperimentazione  
della raccolta di  
plastiche in Po  
nell'area urbana di  
Torino - Murazzi

**Colorno 2019**  
Prossima  
sperimentazione nella  
sezione media del  
Fiume Po

**Pontelagoscuro (FE) 2018**  
225kg  
Rifiuti raccolti in 120  
giorni di sperimentazione  
92,6kg  
Di plastica



**La prevenzione contro la plastica in mare,  
Comincia dal Po**



## Po d'Amare: La lotta alle micro-plastiche nel distretto



Campionatura qualitativa e quantitativa delle microplastiche in 4 stazioni lungo il corso del Po, in collaborazione con l'Università Sapienza di Roma

Le micro-plastiche verranno campionate e quantificate da ARPA Daphne, con la stessa procedura di campionatura usata per la strategia marina e inviate all'Università Sapienza di Roma per la valutazione della materia prima delle microplastiche

Meuccio Berselli

## Riserva Po Grande – Valle centrale del Po



85  
Comuni della  
media valle del Po

1. Riserva Po Grande
2. Monviso
3. Collina Po
4. Ticino Val Grande Verbano
5. Appennino Tosco-Emiliano
6. Alpi Ledrensi e Judicaria
7. Delta del Po



## La nuova area MAB Unesco del Po Grande

Area MAB 2.866 km<sup>2</sup>



Transition zone 2245 km<sup>2</sup>  
Buffer zone 420 km<sup>2</sup>  
Core zone 201 km<sup>2</sup>

3 Regioni	200 Km Asta fluviale
8 Province	10 Affluenti
85 Comuni	39 Siti Natura 2000
	38 Habitat di interesse comunitario

Verso una governance integrata del fiume

## Verso un nuovo piano: Obiettivi strategici



Un Territorio dall'**Economia Circolare**



Un Territorio per un **turismo slow** e la **ciclabilità**



**Agroalimentare e pioppicoltura** sempre più sostenibili



**Attività estrattive** finalizzate al recupero morfologico e ambientale



Azzerare il **bracconaggio ittico**



Rete di **centri culturali ambientali** e di **educazione ambientale**



## Opportunità e valori del piano strategico: I Link



## Opportunità e valori del piano strategico: Patrimonio storico-architettonico e paesaggistico



Murazzi, Torino



Chiesa di Gran Madre, Torino



Parco del Po, dalla Rocca di Verrua Savoia



Collina Torinese



Borgo medioevale, Parco del Valentino, Torino



Proposte concrete per il fiume Po - Verso il piano strategico

**Opportunità e valori del piano strategico:  
Patrimonio culturale**



Meuccio Berselli

**Opportunità e valori del piano strategico:  
Food e agroalimentare**



Verso una governance integrata del fiume

**Opportunità e valori del piano strategico:  
La pesca**



## Il Po come itinerario turistico

Matteo Montebelli, Massimiliano Vavassori

Il 29 maggio 2017, presso la sede della Fondazione Cariplo a Milano, 12 organizzazioni – tra cui il Touring Club Italiano – hanno sottoscritto il “Manifesto del Po”, un documento d’intenti con l’obiettivo di riportare all’attenzione dell’opinione pubblica e della politica il Grande Fiume e il suo territorio. Si tratta di un progetto ambizioso perché è tuttora bassa la conoscenza che si ha del Po. Per la maggior parte delle persone infatti è un semplice cartello che sfila fra due muretti di cemento sull’Autostrada del Sole, un ostacolo da superare nel modo più diretto e veloce possibile, oppure è una notizia di cronaca quando l’acqua minaccia ponti e abitati come recentemente accaduto in occasione delle intense piogge che hanno caratterizzato la fine del mese di novembre. Si ignora invece che è molto di più, visto che il 40% della ricchezza del nostro Paese, in termini di Pil, si produce nel bacino del Po e che le sue acque sono parte di questa ricchezza. Vi gravitano 3.200 comuni, otto regioni (considerando il bacino idrografico) e quasi 16 milioni di persone. Le sue risorse idriche sono un fattore di produzione importante per l’agricoltura e l’industria ma sono anche il contesto nel quale si sono sviluppate centinaia di specie animali e vegetali: facile intuire come sia indispensabile preservare questo patrimonio naturale a volte minacciato dall’incuria o dallo sfruttamento.

Il Po inoltre è una straordinaria, ma ancora potenziale, risorsa turistica. Abbiamo non a caso utilizzato il termine “risorsa” al posto di “prodotto” perché questa vasta area non costituisce ancora una destinazione di vacanza in senso proprio in quanto non si è intrapreso quello che si chiama “percorso da risorsa a prodotto” che costituisce il prerequisito fondamentale perché un territorio possa svilupparsi in chiave turistica.

Le risorse presenti localmente infatti – siti di interesse culturale, ambienti naturali di pregio come possono essere le tre aree Mab Unesco, la presenza di personaggi emblematici

dell’arte e della letteratura, tradizioni artigianali ed enogastronomiche tipiche, per esempio – non costituiscono di per sé attrattive turistiche. Perché lo diventino, infatti, devono essere anzitutto riconosciute come tali, ovvero devono essere individuate nelle risorse delle potenzialità (passaggio, questo, condiviso con tutti gli attori con cui i promotori del “Manifesto per il Po” hanno avuto modo di confrontarsi) che dipendono però anche da fattori esogeni. Per esempio, i cambiamenti della domanda turistica nel tempo hanno reso attrattive tipologie di beni, luoghi o “pratiche” precedentemente ignorate o poco considerate.

Una volta compiuto questo primo passo, occorre attivare anche azioni specifiche destinate a far sì che la risorsa-territorio sia accessibile e fruibile: in termini generali, ciò significa strutturare e mettere in rete attorno a esse una serie di servizi primari e complementari che rendano possibile l’esperienza del turista. Solo a questo punto, in modo più o meno integrato, a seconda del livello di sviluppo del network locale di operatori, si può affermare che una o più risorse di un territorio siano diventate un prodotto turistico. Il percorso si completa con l’attivazione delle attività di comunicazione e di immissione nel mercato (per esempio attraverso l’intermediazione tradizionale e/o le piattaforme digitali), che dovranno considerare le caratteristiche della domanda potenziale per incrociarne l’interesse.

Che il Po non sia ancora un prodotto turistico è un fatto dimostrabile. Basta inserire su Google “viaggio sul Po” per avere immediatamente un’idea di quali siano gli elementi informativi direttamente associati al Grande Fiume. I risultati che si ottengono sono perlopiù riferiti al documentario “Il risveglio del fiume segreto – In viaggio sul Po” con Paolo Rumiz, che risale al 2012. Tutti gli altri contenuti rimandano a un unico tema, la navigazione fluviale, ma sostanzialmente come servizio a se stante e non strutturato all’interno di un prodotto turistico.

La situazione non è molto diversa se si effettua una ricerca con “vacanze sul Po”. Chiaramente, avere utilizzato il termine “vacanze” rimanda in modo più diretto a contenuti turistici ma essi fanno riferimento esclusivamente a singole strutture ricettive e soprattutto è evidente la predominanza assoluta del Delta del Po che, vale la pena ricordarlo,

ha una vocazione turistica legata al mare.

Altra evidenza sono le statistiche ufficiali: l’area del Po (Istat 2018) – qui di seguito ricondotta da ovest a est ai territori delle province di Torino, Cuneo, Vercelli, Alessandria, Pavia, Lodi, Piacenza, Cremona, Parma, Mantova, Reggio Emilia, Rovigo e Ferrara – è dotata di quasi 15mila esercizi ricettivi (il 7% del totale Italia) di cui circa 2mila alberghieri e 13mila esercizi complementari, perlopiù alloggi in affitto, B&B e agriturismi. I posti letto totali sono 269mila (5% del totale Italia) di cui quasi 101mila alberghieri. Sul fronte dei flussi, il territorio nel 2018 ha registrato mediamente quasi 7 milioni di arrivi (circa il 5% del totale Italia) e oltre 19 milioni di presenze (sempre il 5%): per entrambi gli indicatori la provincia di Torino pesa per quasi il 40% sul bacino del fiume.

In generale la durata media del soggiorno varia molto nel nostro Paese in base al tipo di turismo: il balneare ha permanenze anche vicine ai 7 giorni, quello nelle città d’arte si attesta sui 2 giorni. La media dell’area del Po è di 2,8 giorni, valore inferiore alla media nazionale (3,3). La permanenza più elevata si registra in provincia di Rovigo (5 giorni) e in quella di Ferrara (4,8), cosa che induce a pensare che lì il turismo sia sostanzialmente riconducibile al balneare. Gli altri territori sono perlopiù al di sotto della media nazionale con i valori minimi di Lodi (1,6 giorni) e Cremona (1,7).

L’area del Po ha un basso grado di internazionalità sia per le presenze (34%) sia per gli arrivi (31%) rispetto alla media nazionale (attorno al 50%): solo la provincia di Rovigo si avvicina al dato italiano.

Un’analisi a livello comunale con dati meno recenti consente di avere un’idea più precisa dell’offerta e della domanda turistica dei territori che si affacciano sul Po. Per quanto riguarda il primo aspetto emergono circa 800 hotel per 47mila posti letto e 3.400 strutture extralberghiere corrispondenti a 68mila posti letto per un totale di circa 4.200 strutture (meno di un terzo di quelle presenti nelle province bagnate dal Po sopra analizzate). Introducendo un paragone con altre regioni italiane, i territori più vicini al Po hanno una struttura dell’offerta quantitativamente simile a quella dell’Abruzzo. I posti letto inoltre si concentrano perlopiù nel torinese (34% degli hotel) e nel ferrarese-rovigotto (oltre il 70% dell’extralberghiero).

Per quanto riguarda invece i flussi turistici nei Comuni rivieraschi e non rivieraschi, si arriva a circa 9 milioni di presenze all'anno (meno della metà di quanto registrato dall'intero territorio delle province del Po), un dato paragonabile alle performance della Calabria. Ciononostante, occorre considerare che il 32% del movimento turistico è imputabile ai capoluoghi di provincia e il 20% al turismo balneare della costa adriatica. Si può concludere che, anche dal punto di vista statistico, l'attrattività di questi territori, anche laddove risulta più elevata, è imputabile a fattori del tutto indipendenti dal Grande Fiume.

Abbiamo dunque tutte le evidenze per affermare con sicurezza che il Po è un contesto di tipo naturalistico dove è possibile svolgere attività specifiche, prevalentemente open air, e uno scenario suggestivo che caratterizza anche il paesaggio urbano di alcune città – come lo è la Senna per Parigi o il Tamigi per Londra – ma non costituisce ancora una destinazione turistica nel senso messo in evidenza all'inizio dell'articolo come invece può essere, per esempio, la Loira con i suoi castelli.

Ciò non significa, però, che questo territorio non possa avere uno sviluppo positivo in senso turistico, visto che esistono oggi tutti i presupposti di contesto perché ciò accada. In primo luogo, infatti, è diffuso da parte dei turisti il desiderio di conoscere luoghi nuovi o poco noti, anche per sfuggire a mete sovraffollate (*overtourism* sta diventando un'emergenza planetaria): i territori lungo il Po sono sicuramente in sintonia con questa tendenza. Inoltre ha ormai acquisito importanza agli occhi dei viaggiatori non solo la possibilità di «vedere» ma pure quella di «sperimentare»: da questo punto di vista il Grande Fiume può offrire molto (navigazione fluviale, itinerari in bici e a piedi, storie e persone del Po, ricettività familiare ecc.). Non si può dimenticare poi il turismo slow (che si caratterizza per spostamenti con mezzi «lenti») e attivo, in cui l'attività fisica ha un ruolo centrale, pur non necessariamente declinandosi a livello agonistico/competitivo. Infine il cibo, veicolo importante di conoscenza della cultura locale.

Il Po dunque si configura oggi come un'infrastruttura di collegamento che può avere interessanti implicazioni turistiche coerenti con le principali tendenze contemporanee

ma è rilevante anche perché permette di ricostruire un vero e proprio itinerario storico e identitario che bene rappresenta la varietà del territorio italiano (dalle Alpi al mare) e consente in più una fruizione multimodale che si presta a venire incontro alle esigenze di diversi target.

Quali sono allora i passi che secondo il Touring andrebbero fatti per rendere concreto lo sviluppo turistico del territorio del Po? Occorre innanzitutto una condivisione politica da parte delle Regioni interessate per rilanciare un progetto interregionale che implementi o valorizzi, laddove già presenti, infrastrutture e servizi di trasporto coerenti con il Grande Fiume. Bisogna poi ideare itinerari con l'individuazione di posti-tappa – sul modello dei Cammini come quello di Compostela o della Via francigena – che possano costituire «porte di accesso». Ciò significa portare avanti un lavoro di mappatura delle risorse, dei servizi turistici, di quelli legati all'intermodalità per disegnare una pluralità di itinerari turistici del Po, percorribili in tutta la sua lunghezza o per tratte parziali avendo la possibilità di caratterizzarli in termini di modalità di percorrenza (battello, bici, piedi, treno ecc.), tipologia di attrattività (naturalistica, storico-culturale, sportiva ecc.), target di riferimento o tempo a disposizione.

Dal punto di vista più operativo, potrebbe essere utile realizzare un portale territoriale per mettere insieme tutte le informazioni turistiche relative al Po, rendendo così visibili e fruibili gli itinerari, e organizzare un viaggio-evento che promuova i territori, le loro specificità e la cultura del fiume che anima i suoi abitanti: un'iniziativa apripista da condividere con gli operatori locali per strutturare poi una serie di proposte anche commerciali che avranno come oggetto i luoghi del Grande Fiume.

## Proposte per il Piano strategico

Carlo Alberto Barbieri

Il «Manifesto del Po» è stato sottoscritto a Milano, il 29 maggio 2017, da un ampio insieme di organizzazioni nazionali (fra cui l'Istituto Nazionale di Urbanistica con le sue Sezioni Piemonte e Valle d'Aosta, Lombardia, Emilia Romagna e Veneto), regionali e locali.

Si è così costituito il nucleo di una «Rete per il Po» con l'obiettivo di ridare, dal basso, una prospettiva strategica unitaria al grande Fiume ed ai territori da esso attraversati o comunque interessati, inclusivamente e a partire dalla condivisione di informazioni, conoscenze, sguardi, profili e competenze plurali.

La condivisa (ed in particolare dall'INU) considerazione del Manifesto è che il più grande fiume italiano per la sua unitarietà, per la continuità dei diversi paesaggi che attraversa e compone, per la storia, l'economia, l'organizzazione territoriale, le comunità che lungo il suo corso sono insediate, richiede la necessità di un approccio integrato ed una visione sistemica locale e nazionale che ad oggi sostanzialmente non esistono.

D'altra parte, sul versante istituzionale e delle funzioni di government, (in qualche modo top-down rispetto alla Rete bottom up del Manifesto del PO) non esiste un unico soggetto, o una dedicata governance di più soggetti istituzionali di governo del territorio, investiti della responsabilità del «sistema Po» nella sua interezza, complessità e multitematicità.

Sotto questo profilo, assume tuttavia assoluto rilievo, l'Autorità di bacino distrettuale del fiume Po-AdBPo (subentrata nel 2016 all'Autorità di Bacino del Po), la più grande e importante delle Autorità istituite dal decreto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare del 25 ottobre 2016 (che ha suddiviso il territorio italiano in sette distretti idrografici riducendo il numero di Autorità di bacino da 37 a 7).

Rispetto all'ambito territoriale del precedente Bacino Po, quello dell'Autorità del Distretto del Po (AdBPo) è più ampio di circa 10.000 kmq. Le nuove aree che costituiscono il Distretto possono ritenersi un continuum territoriale con le aree confinanti ricadenti nel Bacino del Po, trattandosi del territorio in

sponda sinistra del fiume Po fino all'arginature dell'Adige e della prosecuzione del territorio della Regione Emilia-Romagna fino alla costa Adriatica anch'essa già ricadente nel bacino del Po limitatamente alla porzione del Delta del fiume stesso.

Ciò, conferma, se ce fosse ancora bisogno, il carattere nazionale, interregionale e locale dell'ambito territoriale del sistema del Po, un carattere ed una prospettiva di pianificazione e governance che sono alla base del senso che l'INU attribuisce al sistema Po come un "Progetto per il Paese".

L'interesse manifestato, anche nel Convegno di Urbanpromo 2019-Progetti per il Paese, da parte dell'Autorità distrettuale nei confronti della "Rete del Po" e dell'INU, è dunque molto importante. Lo è in generale ma, più in particolare per l'INU e per la sua competenza nel campo della pianificazione del territorio, se si considera, in primis e con attenzione, l'innovativo processo di pianificazione già avviato, circa un anno fa, dall'Autorità; un processo, per la prima volta, con intenzioni e finalità strategiche e sistemiche di inquadramento dei Piani, in qualche misura "settoriale", di cui l'AdBPo resta specificamente ed in particolare competente (il Piano di Gestione del distretto idrografico del fiume Po - PdGPO, il Piano di Bilancio Idrico - PBIPo; il Piano di Gestione del Rischio Alluvioni - PGRA).

Ma è soprattutto con l'imminente pubblicazione (fine dicembre 2019) della "Valutazione Globale Provvisoria unica" dei principali problemi di gestione nel distretto idrografico del fiume Po" (di seguito VGP), che si apre una fase innovativa di pianificazione, appunto di profilo più sistemico e di inquadramento, caratterizzato soprattutto da una consistente fase di consultazione pubblica.

La Valutazione Globale Provvisoria è un nuovo documento di Piano, da predisporre nel rispetto del D.Lgs.152/2006 e recependo la direttiva 2000/60/CE, necessario per promuovere la partecipazione attiva alle scelte di Piano e che deve riportare le questioni principali per gli aggiornamenti in corso dei tre Piani distrettuali (il PdGPO, il PBIPo e il PGRA, prima ricordati) e per cui si richiedono contributi e osservazioni da parte di tutti i soggetti che ai vari livelli possono essere interessati dalle scelte dei Piani.

Nel nuovo ciclo di pianificazione, per migliorare concretamente l'integrazione dei Piani distrettuali di AdBPo sopra richiamati

e migliorarne l'efficacia sotto il profilo della sostenibilità ambientale ed economica, tenendo conto anche delle esigenze di adattarsi ai cambiamenti climatici e di aumentare la resilienza alle catastrofi, l'Autorità ha ritenuto che la VGP dovesse essere un documento unico allo scopo di fornire in una visione coordinata di tutte le criticità e di tutte le potenziali sinergie presenti nel Distretto del Po. I temi comuni e trasversali dei tre Piani di competenza distrettuale sono sintetizzabili in: a) un nuovo e più esteso contesto territoriale conseguente alla costituzione del Distretto idrografico; b) gli effetti dei cambiamenti climatici che si manifestano, anche nel distretto del Po, con sempre maggiore frequenza di eventi estremi, di scarsità idrica e piene, le cui conseguenze generano pressioni ed impatti fortissimi sulla gestione delle acque ed in generale sui territori colpiti direttamente ed indirettamente; c) la complessità delle azioni necessarie per garantire acque pulite, un uso sostenibile a lungo termine delle risorse idriche e una maggiore sicurezza nei confronti delle piene, che richiedono innovativi approcci e massima resilienza; d) i trends socioeconomici e le modifiche territoriali in atto in diverse aree del Distretto; e) la sostenibilità delle misure dei Piani alla luce della necessità di prevedere complesse analisi costi-efficacia e costi-benefici anche al fine di individuare misure multifunzionali e fattibili dal punto di vista tecnico ed economico.

Per le finalità richiamate, la VGP dovrà esplicare l'inquadramento generale del contesto territoriale d'interesse e delle problematiche connesse con le tematiche specifiche dei Piani (qualità delle acque, usi della risorsa idrica, fenomeni alluvionali), con una descrizione delle attività in corso e delle priorità di intervento che si intendono perseguire anche con riferimento ai cicli di pianificazione precedenti.

Rilevante è inoltre il ruolo della "Partecipazione pubblica integrata" nel procedimento di formazione e approvazione della VGP che dovrà essere fornita all'Autorità di Bacino da tutti gli stakeholders: soggetti istituzionali responsabili di decisioni di livello nazionale, regionale e locale; comunità scientifica e istituti culturali; portatori di interesse, ossia coloro che possono influenzare le decisioni o essere soggetti alle decisioni.

Per l'INU la "Valutazione Globale Provi-

soria" non deve però costituire un "adempimento formale", ma essere una efficace opportunità non solo per migliorare la capacità di comunicazione e informazione per le amministrazioni ed Enti competenti e per aumentare la consapevolezza delle responsabilità istituzionali e della collettività, ma soprattutto essere un sostantivo riferimento per una pianificazione e governance del territorio più interrelata (rispetto sia alle diverse competenze istituzionali, sia alla necessaria multi tematicità, oltre alla indispensabile tematicità di tipo ideologico-ambientale dell'Autorità distrettuale).

Inoltre, la mappa degli attori deve essere definita (o ri-definita) secondo criteri di massima inclusione e interdisciplinarietà.

Sotto il profilo di una partecipazione propositiva, la Rete del Manifesto del Po, di cui l'INU è co-fondatore e parte, costituisce di per sé un soggetto plurale e multi-profilo formatosi dal basso e già in grado di sviluppare elaborazioni partecipative finalizzate e facilitatrici di percorsi di conoscenza e condivisione.

Ma è con riguardo al profilo della pianificazione e governance territoriale che si può collocare un mirato ruolo "intermedio" per l'INU, fra l'Autorità distrettuale (e la sua Valutazione Globale Provvisoria), le Istituzioni del governo e pianificazione e progettazione del territorio, la Rete per il Po, gli *stakeholders*.

E' infatti evidente l'importanza di poter favorire una ri-lettura (e adattamento), a partire dalla Pianificazione del territorio, del Paesaggio e delle Aree protette (vigente ed in divenire) delle Regioni dell'ambito territoriale vasto del Fiume, rivolta ad uno sguardo meno regionalista e localista, ma più interrelato ed in grado di esprimere anche una strategia (meglio se un Piano strategico di trama larga da condividere più come processo che come "prodotto") maggiormente transcalare e di sistema.

1. L'intero territorio di competenza dell'Autorità di bacino distrettuale interessa così 8 regioni Italiane (Liguria, Piemonte, Valle d'Aosta, Emilia-Romagna, Toscana, Lombardia, Marche, Veneto) e la Provincia Autonoma di Trento) per una estensione di circa 82.700 kmq. Il territorio complessivo del Distretto include anche 38 Province e 6 città metropolitane (Torino, Milano, Genova, Venezia, Bologna, Firenze) oltre a 3323 Comuni che costituiscono (il 42 % dei Comuni Italiani).
2. Si possono inviare, osservazioni e contributi entro il 23 giugno 2020 mediante: trasmissione in formato cartaceo all'Autorità di Bacino distrettuale del fiume Po; trasmissione in formato elettronico a: [partecipo@adbpo.it](mailto:partecipo@adbpo.it). Come si evince dal sito web dell'Autorità ([adbpo.gov.it](http://adbpo.gov.it)), la versione definitiva della Valutazione Globale Provvisoria, redatta valutando i contributi derivanti dal processo di consultazione, guiderà i tre Progetti di Piano che saranno pubblicati entro il 23 dicembre 2020. Degli esiti della consultazione e delle modalità di gestione dei risultati emersi verrà dato conto all'interno del documento di sintesi sulla consultazione pubblica che costituirà un elaborato specifico dei Progetti di Piano.
3. Non solo per l'articolazione dell'INU in Sezioni regionali (le Sezioni INU Piemonte e Valle d'Aosta, Lombardia, Veneto, Emilia Romagna sono dall'inizio parte della Rete e del Manifesto); ma sia per la natura statutaria stessa dell'Istituto che comprende fra i propri associati le Istituzioni, il mondo accademico, la pubblica amministrazione, professionisti pubblici e privati della pianificazione e progettazione del territorio e delle città, le associazioni di categoria economiche, culturali e ambientali; sia perché nel suo Consiglio direttivo in carica sono membri due delle Regioni direttamente coinvolte nel sistema Po (il Piemonte e l'Emilia Romagna) e sono Enti associati molti Comuni ed alcune Province e Città metropolitane dell'Ambito territoriale distrettuale del Po.

# Novant'anni di INU

## Diventa socio – rinnova la tua tessera per condividere la nostra passione e avere i nostri servizi.

Le informazioni della campagna associativa 2020: come diventare nuovi soci o rinnovare la tessera

Per associarsi all'INU occorre compilare il modulo di iscrizione online e allegare un breve curriculum e la ricevuta di pagamento della quota associativa per il primo anno. E' possibile associarsi all'Inu anche tramite richiesta presso una qualsiasi sezione regionale.

Al momento della prima iscrizione all'Istituto si assume il titolo di socio aderente. A seguito della prima iscrizione i soci che si siano distinti negli studi, nelle ricerche o nell'attività professionale, oltre che in quella associativa, sono nominati Membri effettivi dal Consiglio Direttivo Nazionale, su proposta e parere motivato delle Sezioni; i Membri effettivi possono così concorrere alle cariche negli organi dell'associazione.

Per gli Enti pubblici che intendono associarsi è sufficiente inviare alla sede nazionale dell'Istituto – [segreteria@inu.it](mailto:segreteria@inu.it) – la delibera degli organi competenti (di cui potete scaricare il modello [.rtf 15 Kb]) oppure può essere richiesto all'INU), contenente anche l'impegno di spesa per la prima quota annuale, oppure anche solo una copia della ricevuta del versamento della quota associativa.

### I SOCI GIÀ ISCRITTI

Devono rinnovare la quota entro fine dicembre

Il mancato pagamento della quota associativa comporta dapprima la sospensione della spedizione delle riviste e poi la cancellazione dall'Albo dei soci.

a cura di Iginio Rossi

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

*“Italia Bella e Accessibile. La fruizione ampliata del patrimonio culturale e ambientale quale strumento di inclusione, salute e ben-essere sociale” è il titolo del convegno svoltosi a Matera il 4.10.2019 con la finalità di ricordare quanto la cultura sia, sempre più, un forte elemento di coesione sociale, di integrazione e di dialogo interculturale oltre che un fattore di promozione del ben-essere e della salute degli individui.*

Il convegno “Italia Bella e Accessibile. La fruizione ampliata del patrimonio culturale e ambientale quale strumento di inclusione, salute e ben-essere sociale”, promosso da INAIL, Istituto Nazionale per l’Assicurazione contro gli Infortuni sul Lavoro, e dal MIBACT, Ministero per i Beni e le Attività Culturali, svoltosi a Matera il 4.10.2019, ha trattato temi e casi inerenti l’accessibilità universale che interpretano un significativo interesse per città e territori. Urbanistica Informazioni in diversi contributi ha trattato l’accessibilità a 360° anche conseguentemente allo sviluppo del progetto INU “Città accessibili a tutti” pubblicato in <http://atlante-cittaccessibili.inu.it/>.

Gli argomenti esposti nonché i casi e le esperienze illustrati in questa sezione coinvolgono l’ambiente, il paesaggio, la qualità della vita urbana, il sistema delle relazioni che conferiscono identità e vitalità ai luoghi ma anche rispondono alle sempre più frequenti richieste provenienti dagli abitanti riguardanti l’efficienza di città e territori.

Alla luce di queste considerazioni la finalità dell’evento materano, “ricordare quanto la cultura sia, sempre più, un forte elemento di coesione sociale, di integrazione e di dialogo interculturale oltre che un fattore di promozione del ben-essere e della salute degli individui”, trova una forte centralità negli indirizzi che la pianificazione e la programmazione devono perseguire con sempre maggiore forza e convinzione per raggiungere quella complessità inderogabile di impegni e scelte politiche che agiscono sulle diseguaglianze e si fondano su cinque

traguardi, indicati dal XXX Congresso INU: garantire prestazioni inderogabili in tutto il Paese; qualificare un sistema di azioni per i territori; attualizzare l’efficienza tra programmazione e pianificazione; differenziare un regionalismo efficace e non divisivo; democratizzare il governo delle aree.

I contributi di “Italia bella e accessibile” si inseriscono sul percorso tracciato dal programma 2019-2021 del progetto INU che si propone di definire, al termine del triennio, le azioni più adeguate per governare la frammentazione attraverso un Patto per l’urbanistica città accessibili a tutti.

## Una sfida per il Sistema Museale Nazionale

Gabriella Cetorelli

La missione del museo si è notevolmente arricchita negli ultimi anni. La tutela, la salvaguardia e la valorizzazione delle collezioni rappresentano la sua funzione principale, tuttavia, oggi, il museo acquisisce una sempre maggiore consapevolezza del ruolo di agente del cambiamento sociale ed economico: genera conoscenza sulla società e per la società, è luogo di interazione e dialogo, costituisce fonte di creatività e innovazione per le economie locali.

I musei svolgono, altresì, un ruolo cruciale per affrontare le connotazioni della società contemporanea: intervengono in ambiti vari e stimolanti come la globalizzazione, la disuguaglianza, la parità di genere, le migrazioni dei popoli, l'invecchiamento della società. Sono, inoltre, piattaforme che permettono di applicare il dialogo inter-culturale e inter-generazionale e i principi della diplomazia culturale, intesa come scambio di idee, di informazioni, di arti, di lingue e di aspetti vari della cultura tra popoli e nazioni, per una reciproca comprensione.

Lo Statuto di ICOM (*International Council of Museums*), approvato nell'ambito della XXII Assemblea generale di Vienna il 24 agosto 2007, cita la ormai celebre definizione: "Il museo è una istituzione permanente, senza scopo di lucro, al servizio della società e del suo sviluppo. È aperto al pubblico e compie ricerche che riguardano le testimonianze materiali e immateriali dell'umanità e del suo ambiente; le acquisisce, le conserva, le comunica e le espone a fini di studio, educazione e diletto".

Questa definizione è stata integralmente recepita dal Ministero con D.M. 23 dicembre 2014 "Organizzazione e funzionamento dei musei statali" che all'art.1 c.1, vi aggiunge una precisazione finale: "promuovendone la conoscenza presso il pubblico e la comunità scientifica".

Nondimeno, sta sempre più emergendo una nuova definizione di museo che tende a sottolineare il "carattere inclusivo" dell'istituzione, al fine di garantire pari diritti e pari accesso al patrimonio da parte di ciascuna persona.



Il Progetto MAPS ( Musei Accessibili per le Persone Sorde). Corso di formazione curato dall'Ente Nazionale Sordi (ENS) in collaborazione con la Direzione generale Musei del MiBACT per la preparazione di guide museali sorde.

Anche la Strategia UE per la crescita "Europa 2020" mette in atto una procedura destinata a rinforzare la posizione di ogni individuo, affinché possa esercitare la facoltà di partecipare pienamente al contesto sociale sulla base dei principi di parità, vita indipendente, autonomia, soddisfazione culturale.

### Welfare culturale integrato

Superato il concetto, proprio del '900, di popolo, oggi si attribuisce sempre maggiore risalto al ruolo della cittadinanza, intesa come diritto delle persone ad esprimere la propria individualità, originalità e diversità dagli altri componenti della comunità civile. Il cittadino è oggi il soggetto delle politiche culturali europee e planetarie. Nasce, quindi, la necessità di un più ampio concetto di welfare culturale che si integri a quelli tradizionali riferiti alla sanità, alla previdenza, al lavoro, alla scuola, etc. Un rapporto tra cultura, ben-essere, salute e inclusione che è oggi al centro di una importante attività di sperimentazione e ricerca. Studi longitudinali, avviati fin dagli anni '90 nei Paesi dell'Europa settentrionale, hanno, infatti, dimostrato che una partecipazione regolare alle attività culturali può produrre effetti positivi in termini di qualità di vita percepita e di ben-essere. Andare al museo, al teatro, ai concerti contribuisce a favorire la funzionalità del sistema nervoso tramite la stimolazione dei circuiti

neuronali e la produzione di fattori neurotrofici: i neuroni, di fatto, regolano il "senso del bello", inibendo le condizioni di stress. Molte delle malattie croniche tipiche della società moderna sono in larga parte connesse proprio allo stile di vita. In tal senso l'esperienza artistica si configura come medium della funzione riparatrice del nostro organismo.

Cresce, pertanto, la consapevolezza che in futuro la sanità pubblica dovrà essere in grado di affrontare il concetto di salute in modo olistico, tenendo conto delle questioni di appartenenza, luogo e significato, oltre che degli aspetti patologici veri e propri. Ciò richiederà la collaborazione di una ampia gamma di organizzazioni, non circoscritte ai soli scopi sanitari tradizionali.

I musei possono e devono divenire partner di rilievo in questi processi. Anche la dimensione sociale del lavoro nei musei sta ampliandosi notevolmente. Servizi culturali adeguatamente predisposti possono contribuire a promuovere la fiducia e le capacità delle persone riconosciute "a marginalità sociale" per situazioni di povertà, salute, disoccupazione, età, analfabetismo, disabilità. Un lavoro mirato riesce, quindi, a concorrere al potenziamento della percezione di sé, rendendo gli individui più proattivi nel migliorare la propria vita e le proprie competenze, intervenendo nello sviluppo del contesto civile.



Il Museo Nazionale Romano all'Ospedale Pediatrico "Bambino di Gesù" di Roma. Laboratori di didattica museale presso il Reparto di oncologia pediatrica.



Museo Egizio di Torino. Attività di mediazione inter-culturale.

## **Esternalizzazione delle attività museali**

Ciò non significa, tuttavia, considerare i musei come ospedali, centri sociali o agenzie di collocamento, ma piuttosto valutare la loro opportunità di divenire partner utili per tali istituzioni, prendendo l'avvio dalla democratizzazione culturale, intesa come distribuzione dei diritti in egual misura a tutti i cittadini, valutando l'analisi degli impatti, i benefici e le criticità delle iniziative intraprese, ai fini del loro contributo alla crescita delle strategie locali.

Tra le dinamiche da incentivare emerge, poi, quella della esternalizzazione delle collezioni e delle attività, sempre più mirate a portare il museo fuori dalle proprie mura, per venire incontro a situazioni di fragilità come quelle presenti, ad esempio, presso i reparti ospedalieri, le residenze assistite per anziani, le case famiglia, i luoghi di detenzione, etc. I musei si inseriscono, pertanto, sempre più, nei contesti locali come catalizzatori, abilitatori e centri di conoscenza e possono fornire nuovi strumenti operativi per creare una azione più inclusiva e sostenibile dei territori.

Per le Amministrazioni locali ciò significa adottare una visione trasversale che integri la cultura nei vari luoghi attraverso programmi diversificati, perché il ruolo sociale esercitato dal patrimonio non comincia e non finisce sulla porta del museo, come è oggi sempre più evidente. In tal modo le Amministrazioni potranno promuovere collaborazioni e strategie congiunte con un'ampia gamma di soggetti interessati, amplificando i servizi e stabilendo standard di qualità condivisi e reti con i sistemi circostanti.

In quest'ottica si inserisce la missione della Direzione generale Musei del MiBACT (D.G. MU) che ha l'obiettivo di favorire la sperimentazione, la ricerca e la diffusione delle conoscenze riguardanti il patrimonio culturale italiano custodito nei musei e rappresentato dai luoghi della cultura, al fine di condividerne valori e originalità con il resto del mondo. La Direzione opera per assicurare l'accessibilità totale e la fruizione del patrimonio culturale, monitorando l'efficienza e la qualità dei servizi al pubblico. Intende, inoltre, fidelizzare i visitatori dei musei e dei siti culturali anche attraverso l'impiego di nuove tecnologie e dei social media, ed inoltre progetta il futuro attra-

verso la conservazione del patrimonio, la promozione della creatività, della qualità della vita e delle diversità culturali presenti sul territorio nazionale. Sulla base di queste premesse sono state avviate, nel corso degli anni, progettualità capaci di operare in un sistema di relazioni tese ad incentivare la cultura dell'accessibilità e della progettazione inclusiva, declinate all'individuazione di dispositivi dedicati alle varie esigenze manifestate dai fruitori.

## Le pratiche e la rete dei saperi

Iginio Rossi

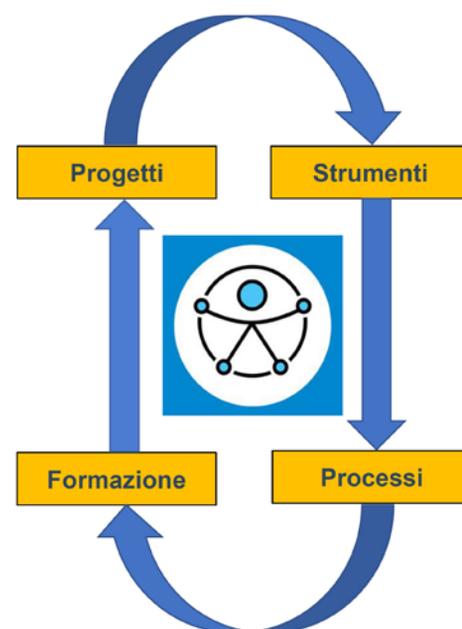
L'Istituto Nazionale di Urbanistica, insieme a importanti enti<sup>1</sup>, dal 2016 sviluppa Città accessibili a tutti all'interno del Progetto Paese, una visione di lavoro condivisa ma anche uno spazio collaborativo su indirizzi, esperienze e prospettive che l'Istituto ha definito nel XXIX Congresso. Nell'aprile 2019, in occasione del XXX Congresso, sono state proposte le Linee guida per politiche integrate Città accessibili a tutti e si è avviato il programma 2019-2021 Governare la frammentazione con un Gruppo di lavoro<sup>2</sup>.

Il progetto si occupa delle barriere all'accesso delle persone al funzionamento urbano e delle reti per la mobilità dolce. Ritene la vitalità dei luoghi un carattere imprescindibile dell'accessibilità. Lavora alla costruzione di una rete condivisa per le città accessibili attraverso la piattaforma <http://www.atlantecittaccessibili.inu.it><sup>3</sup> nella quale sono pubblicate oltre 120 esperienze sull'accessibilità a 360°.

### Dalle pratiche le filiere del benessere urbano

Una modalità di lettura delle esperienze raccolte utile alla costruzione di quadri integrati può essere riferita a raggruppamenti tematici che nel loro complesso definiscono delle filiere per il benessere urbano (P. Nobili 2018). La valorizzazione del patrimonio culturale, che presenta molti casi di efficienza nell'accessibilità per tutti di musei e siti archeologici, oltre gli interventi sostenuti direttamente dagli enti nazionali con puntuali indicazioni per la realizzazione (Linee guida MIBACT 2008 e 2018) e locali trova spesso nei programmi europei risorse importanti per sviluppare progetti condivisi e partecipati.

Emergono purtroppo la scarsa continuità con l'impianto urbano e l'inadeguatezza dei servizi del trasporto pubblico, della ricettività, dell'accoglienza. Però alcuni casi virtuosi sono impegnati a rilanciare l'economia diffusa nella convinzione che accessibilità è anche sinonimo di vitalità. Assumono un ruolo importante i telai urbani del commercio-artigianato che con il miglioramento del grado di accessibilità ottengo-



Schema logico delle categorie di riferimento per le Linee guida politiche integrate con al centro il logo dell'ONU sulla disabilità del 2016.

no vantaggi competitivi, per esempio, nel crescente turismo per tutti che è valutato mediamente tra due - tre persone per utenza (R. Vitali 2017) incidendo anche sul superamento delle barriere costituite dai negozi non sostenibili nei costi di locazione. Una barriera, quest'ultima, risolvibile assegnando al commercio minuto un ruolo attivo negli interventi condivisi di rigenerazione (Laboratorio ANCI-Confcommercio 2016). Le condizioni degli spazi pubblici ricadono con forza sull'accessibilità a 360° incidendo su persone, servizi, attrezzature e paesaggio. Gli interventi di miglioramento ricorrono al PEBA, Piano per l'eliminazione delle barriere architettoniche, che nonostante risalga a metà degli anni '80 (L. 41/1986), può ancora svolgere un'azione innovativa tanto che recentemente è stato rinominato in Piano per il benessere ambientale (L. Fantini 2018). Attraverso l'ascolto e la formazione il PEBA è anche in grado di assolvere alla programmazione degli interventi agendo su più livelli. La strada per assegnare al PEBA un ruolo virtuoso impone scelte che in alcuni casi ribaltano addirittura i luoghi comuni com'è avvenuto con il paradosso Venezia (L. Baracco 2017) dove numerosi percorsi sono stati resi accessibili a tutti con soluzioni creative. Sempre tralasciando le filiere del benessere urbano, molti insegnamenti riguardano la mobilità.



Mapa con i luoghi di riferimento delle buone pratiche raccolte nell'atlante città accessibili

Dagli itinerari per tutti, ai veicoli per tutti (Bicicletta Aspasso 2016), il carattere fondamentale risulta essere quello di assicurare all'intermodalità prestazioni efficaci di accessibilità. Un obiettivo arduo che per essere raggiunto deve scontare la carenza di attenzione del progetto. Le tecnologie digitali consentono con semplici e "libere" applicazioni di individuare, progettare e monitorare percorsi accessibili a tutti sia per gli spostamenti quotidiani casa - scuola - lavoro che per quelli turistici (L. Cecconi 2016). Si tratta di innovazioni che favoriscono le reti per la mobilità dolce integrando queste ultime nel sistema dell'accessibilità. Per quanto riguarda l'edilizia e l'architettura, si impone la visione inclusiva attuata con approcci multidisciplinari e partecipati. *Universal design*, *Design for all* e *Human centered design* sono alcune scuole che indicano percorsi differenti per la progetta-

zione dell'accessibilità per tutti (F. Alberti 2017). Dall'atlante città accessibili emerge l'importanza di affrontare con la visione inclusiva anche e soprattutto le situazioni a rischio o dell'emergenza come per esempio è la sicurezza delle aree terremotate (M. Porzi 2016). In questa direzione vanno lette le misure per realizzare l'adattamento di luoghi privati e pubblici finalizzati a consentire in autonomia la vita delle persone con condizioni di disabilità (CAAD 2008), le premialità delle prestazioni migliorative quale parametro per usufruire di finanziamenti e incentivi. Considerando l'ambito sociale, si stanno diffondendo i *disability manager*. Anche se spesso sono solo facilitatori delle relazioni tra le istituzioni e le associazioni di rappresentanza senza capacità amministrativa o risorse, le nuove figure contribuiscono a ridurre la scarsa cultura dell'accessibilità.

Carenza che riguarda anche l'abitazione affrontata dal programma in atto in varie regioni per dare casa alle persone senza reddito (Housing First 2016). Nelle prestazioni importanti della città inclusiva si inseriscono con forza le esperienze che consentono a tutti la partecipazione alle attività del tempo libero come sono quelle che realizzano aree per gioco accessibili (Parco Fellini, Rimini 2017) e l'offerta di servizi e fruizione urbana per tutti.

### La rete dei saperi, pilastri per politiche integrate

Considerando i progetti per la fruizione di spazi, tempi e servizi, una città è accessibile quando consente al più ampio numero di persone portatrici di diverse abilità di muoversi il più possibile in autonomia e sicurezza tra gli spazi e le attrezzature di uso collettivo, tra i luoghi dell'abitare e quelli in cui si esercitano le attività del vivere quotidiano.

Occorre quindi progettare e/o ridisegnare spazi urbani e attrezzature fruibili, confortevoli, sicuri, gradevoli (alla vista, all'udito, al tatto, all'olfatto), divertenti, non ridondanti né invasivi; spazi non specificamente dedicati alle persone con disabilità, ma nei quali tutti possano sentirsi inclusi. Nelle operazioni di riqualificazione e rigenerazione dei territori urbani esistenti l'accessibilità deve costituire un tema ricorrente e imprescindibile, una componente ineludibile dell'accezione più ampia di sostenibilità.

Attraverso gli strumenti per programmare e pianificare si può cercare di rendere le nostre città più accessibili ma è necessario abbandonare la settorialità che ancora generalmente connota gli strumenti e le politiche in materia di accessibilità. Occorre integrare più efficacemente questo approccio progettuale nella pianificazione urbanistica generale, negli interventi di trasformazione così come in quelli di manutenzione ordinaria, e in tutti i procedimenti amministrativi attinenti alle mutazioni dello spazio urbano.

Strumenti e progetti sono incastonati nei processi definiti da politiche integrate e interattive nelle quali l'accessibilità è un tema trasversale delle politiche pubbliche. Tutto ciò implica la costruzione di un dibattito permanente tra i settori preposti

al governo del territorio, *in primis* quelli che si occupano di politiche e progetti spaziali. Richiede quindi la capacità – da parte dell'attore pubblico e di tutti i portatori di interesse coinvolti – di mettere a sistema conoscenze e campi operativi diversi: dall'urbanistica, al *design* urbano, all'architettura degli interni; dal *welfare* socio-sanitario, al governo e gestione amministrativa di spazi e servizi di interesse collettivo, alla mobilità e trasporti; dal recupero e valorizzazione del patrimonio storico, allo sviluppo economico.

La formazione per promuovere consapevolezza rappresenta il supporto principale per quella che si profila come la vera e propria svolta culturale, investire sui percorsi di formazione costituisce una mossa strategica. Percorsi che si devono sviluppare a tutti i livelli: a partire dall'ambito scolastico-universitario; per proseguire con la formazione continua attraverso approfondimenti tematici rivolti a professionisti e imprese (come, per esempio, corsi integrati multidisciplinari per gli operatori/impiegati nel settore pubblico e nei servizi); sino alla creazione di occasioni periodiche per la divulgazione e la discussione di buone pratiche.

### **Patto per l'urbanistica Città accessibili a tutti**

Il pianeta accessibilità mostra con evidenza un'articolazione di conflitti, settorialismi, disomogeneità, come avviene per altre tematiche complesse, ciò impone un'azione di governo della frammentazione (XXX Congresso INU 2019) quale impegno inderogabile e di scelta politica nonché culturale. La proposta INU si propone di agire sulle disuguaglianze affrontando cinque strategie: garantire prestazioni inderogabili in tutto il Paese; qualificare un sistema di azioni per i territori; aggiornare l'efficienza tra programmazione, fiscalità e pianificazione; differenziare un regionalismo efficace e non divisivo; democratizzare il governo delle aree vaste.

La modalità più adeguata per raggiungere questi traguardi è di costruire strumenti capaci di assorbire e aggiornare gli esistenti ma anche in grado di rendere l'urbanistica socialmente utile. Una nuova urbanistica in cui l'accessibilità per tutti è una delle questioni più urgenti da affrontare nella stagione della rigenerazione urbana priva di barriere materiali e immateriali. Le azioni di Città accessibili a tutti 2019-2021 sono sintetizzabili nel diffondere e implementare le Linee guida per politiche integrate,

estendere la rete dei saperi con attenzione ai temi dell'abitare, della mobilità dolce, degli *standard* prestazionali e delle risorse, per applicare un Patto per l'urbanistica finalizzato a governare la frammentazione.

1. Si veda <http://atlantecittaccessibili.inu.it/> per l'elenco degli aderenti.
2. A maggio 2019 fanno parte del GdL: F. Alberti, presidente INU Toscana; A. Bruni, presidente INU Umbria, coordinatore "Città accessibili a tutti"; C. Centanni, presidente INU Marche; B. Chiarelli, Università degli Studi di Trieste; I. Garofolo, direttore Dipartimento di Ingegneria, Università degli Studi di Trieste; I. Fasolino, Università di Salerno; G. Manuele, Dott. Ric. in Architettura; E. Marcheggiani, Università Politecnica delle Marche; E. Marchigiani, Università degli Studi di Trieste; L. Marzi, Università di Firenze; P. Nobili, presidente CERPA Italia Onlus; L. Porzio, architetto; I. Rossi, INU, coordinatore "Città accessibili a tutti"; A. Rosu, studente scuola di Architettura, Università di Firenze; F. Sbetti, direttore di Urbanistica Informazioni; V. Tatano, IUAV Venezia; P. Toseroni, INU Umbria.
3. La piattaforma è stata sviluppata con il progetto di E. Marchigiani e B. Chiarelli del DIA, Università degli Studi di Udine, diretto da I. Garofolo.



Confronto tra le esperienze inerenti "Superamento delle barriere all'abitare" svoltosi a Urbanpromo Progetti per il Paese, Torino 2019.

## Indicazioni per il PEBA per rendere sempre più pervasivo il Sistema Museale Nazionale

Gabriella Cetorelli

I principi dettati dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità (Legge n°18 del 3 marzo 2009, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 61 del 14 marzo 2009) relativi al diritto di accesso alla cultura, sono stati recepiti e fatti propri dal MiBACT con l'emanazione di strumenti normativi e atti di indirizzo che, applicati a molteplici casi concreti, confermano l'interpretazione dell'accessibilità in chiave multidimensionale.

In aderenza alla propria missione, con circolare n. 26 del 25 luglio 2018, la Direzione generale Musei ha invitato i Direttori dei luoghi della cultura e, nella fattispecie, di musei, complessi monumentali, aree e parchi archeologici, a redigere un Piano per l'eliminazione delle barriere architettoniche (PEBA), senso-percettive, culturali e cognitive, come previsto dall'art. 32, comma 21 della Legge 28 febbraio 1986, n. 41<sup>1</sup>.

Si tratta di un piano strategico, istituito per favorire la totale accessibilità degli spazi e degli edifici pubblici, che si propone come percorso graduale per garantire, in tempi programmati, l'eliminazione di ogni tipo di ostacolo, al fine di pervenire alla piena fruibilità dei musei.

Va peraltro considerato che la moderna accezione di barriera architettonica nasce da un rinnovato concetto di architettura, intesa, sempre più, come disciplina che interviene nella vita dell'individuo in tutte le sue forme, secondo un approccio umanistico e tecnico che opera con qualità ed efficacia a favore dell'uomo, nei vari momenti della sua esistenza e delle sue condizioni.

Pertanto, per barriere architettoniche non si intendono più solo gli ostacoli fisici che possono essere fonte di disagio per la mobilità di chiunque o che limitino o impediscano a chiunque la comoda e/o sicura utilizzazione di parti, attrezzature o componenti, ma anche gli ostacoli senso-percettivi, culturali e cognitivi che non permettano a



Museo Tattile Statale "Omero" di Ancona. Percorso di visita al buio.



Parco Archeologico di Pompei. Percorso accessibile

chiunque l'orientamento, la riconoscibilità dei luoghi, la comprensione dei contenuti, la partecipazione alle attività culturali, che costituiscono la ragion d'essere del museo.

### Progetto non standardizzato, sensibile e creativo

Relativamente al MiBACT e alle sue responsabilità istituzionali, il Piano assume una ulteriore specificità nella consapevolezza che una progettazione accessibile, quando opera sul patrimonio culturale, impone la conoscenza puntuale dello stato di fatto e delle esigenze da soddisfare e un approccio non standardizzato ma sapiente, sensibile e creativo, declinato sull'oggetto specifico dell'intervento.

Il Piano di eliminazione delle barriere architettoniche (PEBA), senso-percettive, cultura-

li e cognitive si configura, quindi, come idoneo strumento per attuare questa strategia.

Il piano si articola in due macro-fasi: la iniziale valutazione del grado di accessibilità dei musei su cui si intende intervenire; la conseguente redazione di una programmazione coordinata degli interventi, secondo una scala di priorità, in un arco cronologico determinato.

Il Piano fornisce i necessari *input* per raggiungere l'ottimizzazione della pubblica accessibilità e la massimizzazione della soddisfazione dei bisogni, conoscitivi, estetici e sociali, del visitatore, sia in termini di requisiti minimi di accoglienza, sia di valore aggiunto, finalizzato ad una migliore qualità dello spazio, sia in relazione alla programmazione dei lavori.

Particolare attenzione dovrà essere riserva-

ta ai rapporti con gli organi di governo del proprio territorio e con le comunità. Ciò permetterà di avviare delle progettualità capaci di operare in un sistema di relazioni, una vera e propria filiera, per contribuire a far crescere la cultura dell'accessibilità e della progettazione inclusiva. Al riguardo si procederà, attraverso la redazione di una *checklist*, alla ricognizione sintetica dei siti che mappi aree, percorsi e servizi accessibili, per effettuare un accurato censimento delle barriere presenti. Seguirà la classificazione delle stesse sulla base di un confronto tra lo stato di fatto e le esigenze reali, per consentire il più ampio accesso al pubblico, nella fattispecie alle persone con disabilità fisica, senso-percettiva, culturale e cognitiva.

L'operazione di rilievo dovrà essere completata da una puntuale analisi delle criticità, in relazione alla missione del museo e secondo l'articolazione del piano strategico e da ogni integrazione pertinente alle azioni specifiche. Seguirà la ricognizione dello stato di fatto e l'analisi delle complessità riscontrate, funzionale a redigere un quadro organico delle attività da realizzare.

Tale piano, declinato in obiettivi, linee di azione/progetti dovrà essere ispirato ai principi dell'*Universal Design*, per soddisfare i bisogni di crescita culturale, realizzando prodotti, strutture, programmi e servizi utilizzabili da tutte le persone, nella misura più estesa possibile, senza il bisogno di adattamenti o di progettazioni specializzate, né standardizzate, al fine di costituire un quid pluris dei valori propri del patrimonio. Il programma a stralcio triennale individuerà le azioni da compiersi nel breve/medio termine fissando i criteri e i livelli di priorità degli interventi, definiti nell'ambito di un dettagliato cronoprogramma.

Nelle concessioni di appalto sarà, pertanto, necessario prevedere gli aspetti dell'accessibilità attraverso l'erogazione di servizi dedicati (accoglienza, visite guidate, laboratori pluri-sensoriali etc.) in coerenza con la missione museale e a quanto previsto dalla carta dei servizi del museo.

### **Il responsabile per l'accessibilità**

Sulla base degli obiettivi stabiliti, bisognerà, inoltre, prevedere funzioni di monitoraggio periodico per misurare il grado di accessibilità e fruibilità del museo ante e post piano, oltre alla considerazione delle

indicazioni fornite dagli utenti e alla valutazione sia in itinere, che finale, delle attività. Al riguardo saranno utili le informazioni rese disponibili dal monitoraggio, per stabilire l'esigenza o meno di introdurre modifiche alla soluzione originaria o agli aspetti amministrativi, organizzativi e realizzativi del procedimento, come pure le informazioni acquisite al termine degli interventi, che serviranno a esprimere giudizi complessivi sull'efficacia delle realizzazioni e a distinguere le criticità risolte da quelle rimaste insolute (riscontri, incremento visitatori, livello di gradimento, soddisfacimento delle aspettative, etc.).

Inoltre, a livello di singoli Istituti o di Poli e reti museali, la circolare n. 26 del 25 luglio 2018 per la compiuta realizzazione delle finalità in essa previste, introduce una importante innovazione: la figura professionale del Responsabile per l'accessibilità (RA). Si tratta di una professionalità tecnica che affianca il Direttore del museo nella redazione e attuazione del Piano per l'eliminazione delle barriere architettoniche, contribuendo alla progettazione, realizzazione e monitoraggio degli interventi e dei compiti del museo nell'ottica della fruizione ampliata.

Per questo specifico aspetto il RA è inoltre referente per la relazione con i pubblici del museo.

Ciò implica la capacità di interagire in ambiti trasversali che comprendono la stragrande maggioranza delle attività museali, dall'organizzazione di allestimenti e mostre alla modifica dei percorsi, dalla predisposizione degli apparati comunicativi del museo alla creazione di laboratori dedicati, solo per fornire alcuni esempi.

Il RA dovrà, pertanto, poter interloquire con le diverse professionalità operanti nel museo per far valere il punto di vista dell'accessibilità, sia quando vi siano nuovi interventi da realizzare, fin dalla loro fase progettuale, sia quando si monitora e si valuta la situazione esistente; dovrà inoltre saper creare reti con i portatori di interesse al di fuori del museo, con le associazioni di settore e con il territorio. A prescindere dalla formazione curricolare, che potrà afferire a una delle diverse professioni previste nei musei, il RA dovrà aver conseguito o essere pronto a conseguire una formazione specifica che riguardi la normativa vigente, i temi dell'accessibilità (fisica, sensoriale, percettiva, culturale e cognitiva) e l'acquisizione di capacità di coordinamento, lavoro di gruppo, prospettiva interdisciplinare, attraverso il Corso di formazione-informazione «A.D. Arte» curato dalla DG Musei, in rete sulla piattaforma moodle del MiBACT, e di altri corsi analoghi (universitari, di Ordini professionali, di Istituti culturali, di Centri di ricerca etc.)<sup>3</sup>.



Galleria Nazionale delle Marche di Urbino. Plastico del Palazzo Ducale per l'esplorazione tattile

Per completezza di indagine si ritiene inoltre menzionare, in questa sede, la circolare 80/2016 della D.G. Musei recante “Raccomandazioni in merito all’accessibilità a musei, monumenti, aree e parchi archeologici” che ha istituito, presso la Direzione generale, un «Osservatorio Nazionale» per la raccolta di buone prassi in tema di accessibilità al patrimonio culturale statale.

Il tema della fruizione ampliata è altresì connesso al Sistema Museale Nazionale (SMN) il cui fine è il miglioramento della cultura di gestione dei musei e dell’intero patrimonio culturale italiano attraverso il superamento della logica di separazione fra Stato, Enti locali e Regioni in una proposta che li chiama, insieme agli Enti privati, a dar vita a un processo condiviso.

Connesso al SMN è il Decreto ministeriale n. 113 del 21 febbraio 2018, recante “Adozione dei livelli minimi uniformi di qualità per i musei e i luoghi della cultura di appartenenza pubblica e attivazione del Sistema Museale Nazionale”. Tra i principali intenti posti in essere per la valorizzazione dei luoghi della cultura, riportati nel succitato decreto, finalità precipue sono la fruizione ampliata e l’accessibilità delle strutture museali, l’organizzazione degli spazi e la sicurezza dedicati a ciascun visitatore, la programmazione annuale delle attività e delle iniziative rivolte a tutti i pubblici del museo, nell’ottica della progettazione condivisa e partecipata.

Il patrimonio culturale si delinea, pertanto, quale fattore di sviluppo sostenibile e risorsa per la crescita personale e collettiva, nella dimensione etica, economica, politica e sociale, promuovendo il coinvolgimento responsabile degli individui, orientati, sempre più, alla coscienza dei valori civici in esso contenuti. Si tratta di importanti obiettivi strategici che implicano la costruzione e realizzazione del Sistema Museale Nazionale nell’ottica della più ampia pervasività culturale, costituendo una rilevante sfida per il futuro.

1. La Legge 28 febbraio 1986, n.41 all’art. 32 comma 21 recita: “Per gli edifici pubblici già esistenti non ancora adeguati alle prescrizioni del decreto del Presidente della Repubblica 27 aprile 1978, numero 384, dovranno essere adottati da parte delle Amministrazioni competenti piani di eliminazione delle barriere architettoniche entro un anno dalla entrata in vigore della presente legge”.

2. Costituiscono parte integrante delle Linee guida:  
Allegato 1: PEBA, un piano strategico per l’accessibilità nei musei, complessi monumentali, aree e parchi archeologici;  
Allegato 2: Fruizione e accessibilità: profili giuridici e strumenti di attuazione;  
Allegato 3: Glossario;  
Allegato 4: Checklist da Progetto “A.D. Arte”.  
La circolare n. 26 del 25 luglio 2018 è consultabile sul sito della D.G. Musei: [www.musei.beniculturali.it](http://www.musei.beniculturali.it)

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

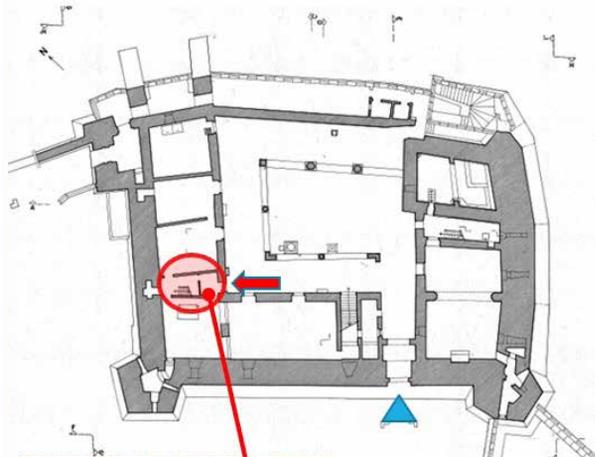
Rosella Bellesi

Il recente intervento di installazione dell’ascensore alla Rocca di Gradara, inaugurato nel giugno 2019, offre lo spunto per esporre un intervento sul tema dell’accessibilità nei luoghi della cultura, in particolare nel caso di un edificio storico tutelato. La Rocca essendo una struttura difensiva di origine medioevale, venne eretta nel XIII secolo con la cinta muraria nel punto più alto della collina. Il visitatore la può raggiungere passando dall’interno del borgo storico di Gradara tramite un percorso ascendente, con una serie di rampe e gradini fino al ponte levatoio, da qui si entra nel cortile ed inizia la visita. Al piano terra della Rocca sulla sinistra percorrendo il loggiato si può visitare la Cappella, al primo piano che si raggiunge tramite una scaletta lignea a doppia rampa, si trovano gli ambienti ricostruiti in stile nei primi del Novecento dallo Zanvettori, tra questi la Camera degli amanti Piero e Francesca citati da Dante Alighieri nella Divina Commedia. La necessità di inserire l’impianto ascensore che potesse collegare verticalmente la Rocca era sentita da tempo, sia per l’esigenza di agevolare l’accesso ai disabili al primo piano, sia per consentire al personale di raggiungere il secondo piano dove si trovano gli uffici. Il nodo principale dell’intervento è stato quello di progettare un’opera che sotto l’aspetto strutturale e tecnologico fosse compatibile con l’architettura della Rocca. Si è scelto di posizionare l’ascensore internamente all’edificio, tra la Cappella il bookshop, in un punto dove in tempi relativamente recenti era stata realizzata una scaletta in legno di collegamento al piano primo, in disuso perché non era a norma; in questo modo si è potuto sfruttare il foro sulla volta preconstituito che era solo da allargare, e proseguire con la demolizione della scala tra il primo e secondo piano. Si è operato nel rispetto al fabbricato storico, attraverso scelte di mimesi con gli apparati murari circostanti, in quanto pur essendo l’ascensore caratterizzato da una struttura metallica in acciaio autonoma non visibile,

restano a vista soltanto le porte di accesso in acciaio satinato quali elementi contemporanei per la sua riconoscibilità.

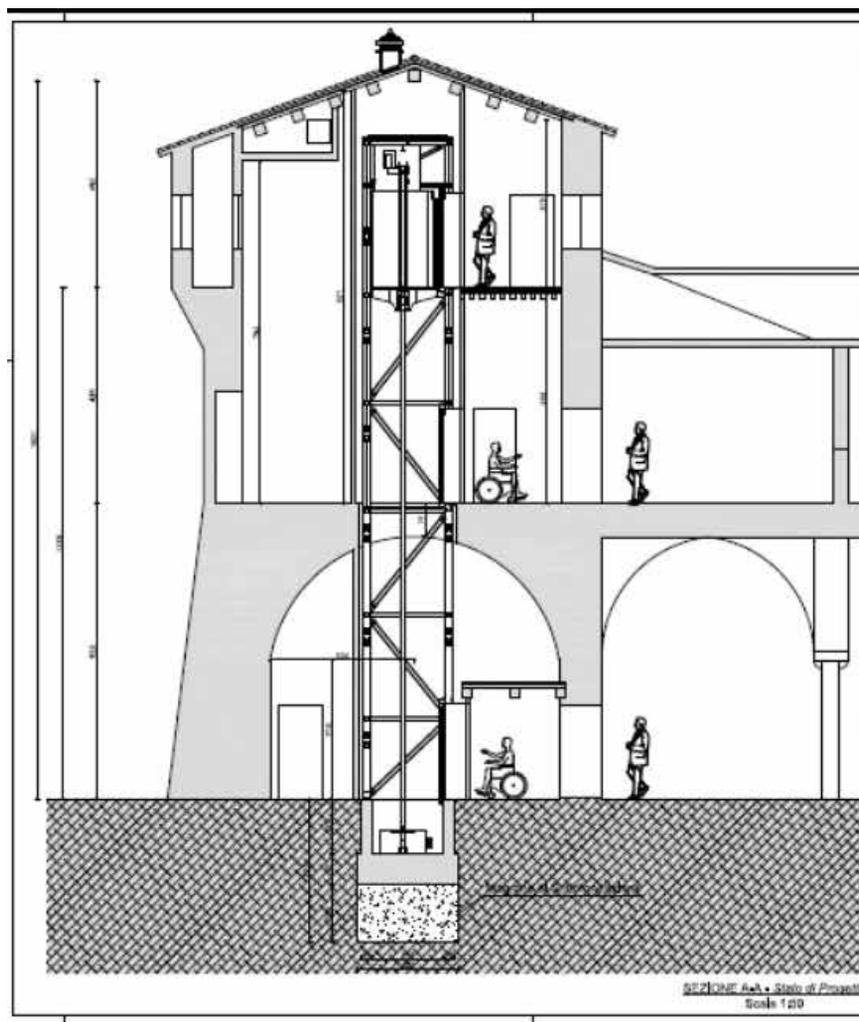
È un impianto con alimentazione elettrica, innovativo poiché privo di locale macchine, dunque con una ridotta profondità di fossa e del vano extra corsa, rispetto ai tradizionali sistemi a pistone. Il progetto del percorso di visita accessibile ora disponibile, permette quindi di accedere da un ingresso laterale carrabile solitamente riservato al personale, anche ai disabili con accompagnatori che ne faranno richiesta e possono così arrivare all'interno della Rocca fino all'inizio del ponte levatoio, l'accesso comune a tutti i visitatori. L'utilizzo dell'ascensore avviene poi con l'accompagnamento da parte del personale di custodia. L'intervento è stato realizzato dal Polo Museale delle Marche, in collaborazione con la Soprintendenza ABAP delle Marche e professionista esterno.

## L'ASCENSORE È UBICATO AL PIANO TERRA PRIMA DELL'INGRESSO ALLA CAPPELLA



Si è scelta questa posizione perché esisteva già il piccolo vano con una scaletta lignea di collegamento al primo piano, di nessun valore storico e non più utilizzata, che poteva essere demolita sfruttandone il foro di passaggio nella volta già praticato in passato

Schema progettuale, prima e dopo l'inserimento dell'ascensore



Sezione dell'edificio in corrispondenza dell'ascensore e fotografia dell'ingresso

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

Valeria Bottalico

“Raggiungeremo l'ordine democratico solo con la partecipazione di tutti in quanto persone, il che corrisponde alla realtà umana. E l'uguaglianza di tutti gli uomini, “dogma” fondamentale della fede democratica, dovrà essere uguaglianza tra persone umane, non tra qualità o caratteri, perché uguaglianza non significa uniformità. È, al contrario, il presupposto che permette di accettare le differenze, la ricca complessità umana e non solo quella del presente, ma anche quella dell'avvenire.”<sup>1</sup>

L'adozione di nuove normative e lo sviluppo di nuovi modelli educativi hanno posto al centro di riflessioni e progettualità due modelli fondamentali: il valore essenziale dell'integrazione, intesa come inclusione delle persone disabili all'interno del sistema sociale; e la considerazione della disabilità non più come menomazione o deficit, ma come insieme complesso, perché complessa e unica è ogni persona, di limitazioni e potenzialità. Dunque si è passati da un'idea di mero sostegno differenziato a un'idea più ampia e inclusiva di riconoscimento e valorizzazione delle specificità e potenzialità individuali.

L'azione educativa deve contribuire in modo determinante all'autonomia della persona. Il museo è il luogo dell'incontro e della fruizione del Bene Culturale destinato alla collettività. Ogni individuo ha diritto ad accedere al Bene nelle migliori condizioni e questa fruizione è, appunto, un diritto non una gentile concessione dell'istituzione, né un atto solidaristico. Non esiste un visitatore tipo, esistono molti tipi di visitatori, proprio perché ognuno ha carattere di identità unici e diversi al contempo. Quando parliamo di accessibilità il primo pensiero va al disabile e a chi ha problemi di deambulazione, sensorialità, percezione cognitiva; ma hanno bisogni differenti anche bambini, donne in gravidanza, anziani e in genere ogni persona con le sue esigenze e desideri di conoscenza e benessere.

Da queste riflessioni muove la ricerca e la proposta progettuale portata avanti in questi anni per percorsi inclusivi che vedono come protagonisti ciechi e vedenti insieme, in un gioco alla pari, dove luogo di incontro è lo spazio fisico del museo e quello mentale dell'immaginazione. Questo approccio seguendo le orme dello slogan Niente (o Nulla) su di Noi, senza di Noi risulta efficace sia nella formazione del personale, dove la presenza duplice testimonia con più forza concetti intorno alla disabilità abbattendo tabù e barriere linguistiche, sia nella fase di visita e fruizione con i pubblici. Nell'ideare e costruire questi percorsi l'obiettivo è duplice: sensibilizzare il pubblico rispetto all'universo della disabilità visiva andando oltre e allargare gli orizzonti della fruizione verso una direzione meramente multisensoriale.

Queste ricerche e riflessioni trovano realizzazione in alcuni progetti e percorsi tattili rivolti a tutti. Doppio Senso. Percorsi tattili alla Collezione Peggy Guggenheim, programma inclusivo ideato e curato per il museo veneziano e attivo in modo permanente dal 2015, dove l'esperienza in museo consta di due momenti: una guida all'esplorazione tattile individuale su una selezione di sculture e dipinti riprodotti in rilievo; seguita da un laboratorio di modellazione con l'argilla condotto dallo scultore non vedente, Felice Tagliaferri, per rinforzare l'immagine mentale creata dell'opera fruita. Valori Tattili. Sei sculture di Accademia Carrara raccontate da persone cieche, percorso appena avviato in forma sperimentale a Bergamo e relativo alla collezione scultorea di Federico Zeri, dove i conduttori della visita e dell'esperienza in museo sono non vedenti adeguatamente formati dopo un lungo periodo di studi e approfondimenti.

L'obiettivo è quello di accogliere un altro modo di concepire la fruibilità dell'arte e andare sempre più verso il superamento di percorsi speciali destinati alle persone con disabilità, ma aprirsi e far conoscere i diversi patrimoni culturali attraverso altri linguaggi.

1. M. Zambrano, *Persona e democrazia*, B. Mondadori 2000.



Doppio senso: percorsi tattili alla Collezione Peggy Guggenheim. I giovani ospiti si lasciano guidare dalla voce di Valeria Bottalico, toccano ogni dettaglio e memorizzano le forme passo dopo passo.

## Arte terapia al Parco archeologico del Colosseo: da Park-in-PARCo a Salus per artem

Federica Rinaldi, Andrea Schiappelli

Il Parco archeologico del Colosseo, nato nel gennaio 2017, ha messo presto in agenda la realizzazione di attività dettate dalla convinzione di come frequentare i luoghi d'arte faccia bene sì a tutti, ma giovi in particolare ad alcune categorie più fragili. Che il benessere psico-fisico della persona possa passare anche attraverso esperienze condotte in contesti stimolanti come musei e parchi archeologici è infatti una realtà ormai oggi sempre più spesso condivisa dagli operatori del settore, medici specialisti compresi. Noto è infatti il recente caso del Canada, dove dalla fine del 2018 i medici prescrivono come vera e propria terapia le visite nei musei, con tanto di ingresso gratuito garantito ai malati.

Per parte sua, il PARCo alla fine del 2018 ha avviato insieme all'Associazione ParkinZone Onlus di Roma il progetto "Park-in-PARCo": un ciclo biennale di laboratori gratuiti di discipline artistiche e motorie, tutt'ora in corso, rivolto alle persone con malattia di Parkinson e non solo.

I laboratori, concepiti per offrire occasioni alternative di riabilitazione immerse nello scenario unico dell'area archeologica e condotti da personale qualificato, hanno riguardato numerose tematiche.

Voce, corpo e teatro: attività teatrale che incoraggia la dimensione comunicativa e relazionale della persona, mettendo in moto corpo e azione, voce e parola, favorendo un uso consapevole e integrato della corporeità, della respirazione, dell'emissione sonora, dell'articolazione della parola e del discorso, dell'atto comunicativo nel suo complesso, inteso come capacità di rispondere a una circostanza data.

Yoga: condotto da un'insegnante qualificata, ha previsto una sequenza di azioni volte a coinvolgere il corpo e il respiro, costituendo un intervento psico-corporeo mirato alla riabilitazione.



I partecipanti seduti in circolo assistono al Drum circle agli Orti Farnesiani. Foto: PARCo 2019.

*Drum circle*: un'orchestra improvvisata e spontanea di tamburi e percussioni, un momento di condivisione ritmica e musicale, in cui un maestro coordina il gruppo di partecipanti verso il raggiungimento di un ritmo unico e comune, favorendo l'ascolto e la coordinazione e soprattutto riconoscendo il ruolo di ogni individuo nella costituzione di un insieme.

*Dance well*: laboratorio di movimento e danza, promuove la consapevolezza dei processi motori e cognitivi che originano e accompagnano l'azione; durante le attività, i partecipanti esercitano il respiro, l'allungamento, il potenziamento, la coordinazione, l'equilibrio, sulle note di musiche scelte allo scopo di alternare momenti di quiete ad altri più ritmati.

Park-in-PARCo ha avuto il suo momento centrale nel convegno "Salus per Artem", tenutosi simbolicamente a maggio del 2019 in occasione della Giornata internazionale dei Musei di ICOM. E ora, con il crescere dell'interesse del pubblico per l'argomento, "Salus per Artem" è divenuto un programma con identità e struttura sue proprie nell'ambito del quale rientrano le numerose iniziative del PARCo in materia di arte e benessere, attualmente in corso di svolgimento e di sviluppo nei prossimi mesi. Le attività rientranti nel programma, a sua volta compreso nel più

ampio progetto "#PARCofuoridalPARCo", sono condotte congiuntamente dai servizi Comunicazione e Didattica, in collaborazione con le associazioni coinvolte nelle diverse iniziative.

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

Giuseppina Carella

Sono diverse le circostanze e gli argomenti per i quali le persone con disabilità o altri per loro conto hanno bisogno di una consulenza e di un supporto informativo qualificato. Ed è questo il servizio che viene offerto dal Contact Center Integrato SuperAbile Inail, dal 2000. Le richieste alle quali il Servizio risponde riguardano direttamente la vita delle persone, distinte in otto aree d'interesse: ausili; barriere architettoniche; mobilità; normativa; Inail; lavoro; scuola; viaggi e tempo libero. Per quanto riguarda le barriere architettoniche, la consulenza va dalle normative di

settore ai contributi e sgravi fiscali. L'accessibilità di spazi, attrezzature e servizi risulta di particolare interesse per le persone con disabilità, poiché la poca o peggio assente possibilità nel loro utilizzo concorre a creare significative condizioni di esclusione nei diversi contesti della vita attiva. La condizione di svantaggio che deriva dalla presenza di ostacoli fisici e barriere di diversa natura scaturisce certamente dalla condizione dell'ambiente, ma anche dalla mancanza di adeguate, aggiornate e disponibili informazioni sulle caratteristiche di accessibilità dello stesso.

Le richieste sono riconducibili essenzialmente a due situazioni: personale, quella in cui le persone sono attrici direttamente per esigenze singole e soluzioni personalizzate, negli ambienti privati; generale, quella condivisa con altri, della quale le persone sono fruitrici, negli spazi pubblici e privati aperti al pubblico.

Nel secondo caso, il pubblico fruitore e utilizzatore vuole conoscere le reali condizioni di accesso e utilizzo di un luogo, strut-

tura, servizi e attività culturali, turistiche e del tempo libero. Questa necessità nasce, non solo dall'esigenza di avere informazioni su specifici requisiti rispondenti alle singole necessità, ma anche da una situazione essenzialmente differenziata dei livelli di accessibilità presenti, anche con il rispetto delle normative vigenti sulla materia.

Nella realtà le situazioni che possono verificarsi, sono diverse. Alcuni esempi: le strutture, che non avendo realizzato interventi di ristrutturazione successivamente all'entrata in vigore delle norme, non hanno alcun grado di accessibilità o hanno soluzioni rispondenti a norme ormai abrogate; i casi di inapplicabilità, per deroga, alle norme e realizzazione di soluzioni alternative o provvisorie; le situazioni in cui la progettazione non è corretta e quelli in cui gli ambienti sebbene accessibili non sono correttamente gestiti (il caso classico è quello del servizio igienico destinato a magazzino); le strutture ricettive con requisiti diversi di accessibilità da regione a regione come conseguenza della autonomia regionale, in materia di turismo, derivata dalla riforma del Titolo V della Costituzione. Per quanto detto, è evidente che l'informazione assume un ruolo centrale nell'accessibilità: "accorcia le distanze" tra luogo e persona e consente una scelta autonoma, anche quando l'accessibilità non c'è.



Le attenzioni sugli aspetti dell'accessibilità: informazioni sui luoghi 38%; contributi e agevolazioni 21%; soluzioni progettuali 18%; pratiche edilizie 15%; normative 8%. Percentuali dal Contact Center Integrato SuperAbile INAIL, ottobre 2019.

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

Sara Colantonio, Carlotta Caruso

Il Servizio Educativo del Museo Nazionale Romano idea, sviluppa e realizza progetti di inclusione sociale e culturale destinati a diverse categorie di pubblico, con particolare attenzione ai visitatori con esigenze speciali. Oltre a promuovere la conoscenza e la condivisione del patrimonio storico e artistico, il Servizio Educativo intende proporre il Museo come un luogo accogliente, dove a tutti sia possibile vivere esperienze di arricchimento della sfera culturale, sociale ed emotiva. Grande attenzione è dunque rivolta alla primissima infanzia, con attività didattiche specificamente pensate per bambini dai 18 mesi in su; la frequentazione attiva dei Musei fin dalla tenera età, infatti, ne stimola una percezione positiva incoraggiando una fruizione continua e duratura nel tempo.

Nel rispetto delle specifiche abilità di ognuno, il Servizio Educativo ha ideato il libro tattile *La gatta Prisca va al Museo*, che ha ottenuto la “Menzione Speciale SED per il miglior libro dedicato al patrimonio culturale, museale e del territorio” nel concorso di editoria tattile “Tocca a Te - V Edizione 2019”. Il libro permette ai piccoli lettori di scoprire le diverse tipologie di reperti archeologici del Museo ma anche la realtà dell’articolato complesso monumentale delle Terme di Diocleziano. È un libro da leggere, da esplorare e da giocare e può essere usato da tutti, soprattutto da chi si serve del tatto come strumento privilegiato.

In collaborazione con i docenti della Scuola dell’I.C. Virgilio Sezione Ospedale Bambin Gesù, il Servizio Educativo ha sviluppato il progetto *Il Museo va in Ospedale... a Scuola*, dedicato agli alunni della scuola primaria e secondaria dei Reparti di Oncematologia Degenze e Day Hospital. I bambini vengono coinvolti attivamente in laboratori ludico-didattici che si svolgono in Ospedale servendosi di piccoli reperti archeologici originali messi a disposizione

dal Museo. L’iniziativa ha ottenuto il Marchio del Patrimonio Europeo 2018.

Con Museo per tutti, rivolto alle persone con disabilità cognitiva e realizzato in collaborazione con l’associazione l’Abilità Onlus e con la Fondazione De Agostini, il Servizio Educativo ha potuto ricevere una specifica formazione sul tema delle persone con disabilità intellettiva, realizzando anche una guida in comunicazione facilitata e in comunicazione alternativa aumentativa, per garantire il diritto alla cultura a questi visitatori e ai loro caregivers. La guida è disponibile presso la biglietteria del Museo ed è scaricabile dal sito internet istituzionale. D’intesa con l’Associazione Anna Onlus (Associazione Nazionale No all’Autismo) il Servizio Educativo ha realizzato *Avvicinamenti*, il Museo in ascolto, per i ragazzi con autismo e disabilità cognitive dai 15 anni in su.

Da ultimo è attiva una convenzione con l’Ente Nazionale Sordi che ha permesso di organizzare non solo un ciclo di attività ludico-didattiche per bambini sordi tra 6 e 11 anni, Il Museo parla con TE, ma anche un corso di sensibilizzazione sulla Cultura sorda con elementi di Lingua italiana dei segni (LIS) destinato agli educatori didattici dei principali musei e parchi archeologici di Roma e del suo territorio.



Volantino promozionale “Il Museo va in ospedale... a Scuola”, Anno europeo del patrimonio culturale 2018.

# Riviste

urbanistica INFORMAZIONI  
on-line  
www.urbinfo.it

## URBANISTICA

semestrale

160

(luglio-dicembre 2017)

## urbanistica INFORMAZIONI

bimestrale

283

(gennaio-febbraio 2019)

## urbanistica INFORMAZIONI

bimestrale

284

(marzo-aprile 2019)

INU  
Edizioni



a cura di Enrica Papa

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

Stefano Mondozi, Erblin Berisha, Giancarlo Cotella  
*La dimensione territoriale della Belt and Road Initiative cinese: Le esperienze della ferrovia Belgrado-Budapest e del parco industriale di Minsk*

*Tra le iniziative dell'attuale politica estera cinese, la Belt and Road Initiative (BRI) è sicuramente la più interessante, sia in ottica geopolitica, sia secondo una prospettiva più prettamente territoriale. Attraverso il resoconto di due casi concreti, il contributo fa luce su come la BRI promuova importanti trasformazioni territoriali nel continente europeo. Il primo caso studio prende in esame il tracciato ferroviario tra Belgrado-Budapest quale asse strategico non solo tra la Serbia e l'Ungheria, ma per tutto l'area dell'Europa Centrale. Il secondo invece analizza il parco industriale di Minsk in Bielorussia, facendo luce sulle potenzialità della BRI e sulle sue criticità intrinseche. Ampliando la prospettiva, il contributo introduce poi alcune considerazioni in merito alla natura dell'iniziativa e ai suoi obiettivi, indagando l'impatto che quest'ultima sta avendo e potrebbe avere in futuro sul continente europeo. Osservando con maggiore attenzione la BRI e le politiche di sviluppo infrastrutturale dell'Unione Europea, si evince l'importanza di tenere in seria considerazione il crescente intervento della Cina in Europa, e sulla necessità di istituire una politica europea unitaria in proposito.*

## **Investimenti cinesi ai confini europei**

Nonostante il crescente volume di studi che insistono sull'argomento – e che affrontano in particolare la natura geopolitica, geostrategica e geo-economica della *Belt and Road Initiative* (BRI) (Pu, 2016) – la dimensione territoriale e multi-scalare dell'iniziativa rimane ancora parzialmente inesplorata (Cotella e Berisha, 2019). Se l'Unione Europea (Ue) ha tentato, pur con scarsi risultati, di formulare una serie di risposte congiunte alla BRI, ai confini dell'Ue l'azione della BRI è meno vincolata e dunque si manifesta più rapidamente, generando impatti maggiori. Questo contributo fornisce una serie di spunti di riflessione circa gli impatti territoriali della BRI, attraverso la presentazione di due casi studio. Il primo ne mette in evidenza la 'dimensione infrastrutturale', attraverso l'analisi della linea ferrovia Belgrado-Budapest che, ad oggi, risulta essere il principale intervento a carattere transnazionale finanziato dalla Cina in Europa. Il secondo caso studio, il parco industriale bielorusso a Minsk, fa luce sulla dimensione urbana dell'iniziativa, riflettendo sul modello *port-park-city*, già ampiamente utilizzato in Asia con il Suzhou Industrial Park o il Chongqing Western Logistics Park, e che è stato adottato anche in Europa come base di sviluppo per nuovi progetti urbanistici all'interno della BRI.

## **Il tracciato ferroviario Belgrado-Budapest**

Sin dall'inizio degli anni novanta, il tracciato Belgrado-Budapest è stato oggetto di attenzione per il suo ruolo strategico di connessione tra la regione dei Balcani e l'Europa Occidentale (figura 1). Sebbene rallentato dalle tensioni politiche che hanno fatto seguito alla dissoluzione della Jugoslavia, l'idea di investire e modernizzare tale tracciato è sempre rimasta attuale e parte integrante delle strategie dell'Ue. In particolare, questa tratta è stata incorporata nel progetto della Rete Trans-europea dei trasporti TEN-T, della quale costituisce parte del corridoio X, quale asse fondamentale di connessione tra la Grecia e l'Europa Centrale. Tuttavia, solo con il progressivo avvento dei capitali cinesi l'attenzione attorno alla tratta Belgrado-Budapest torna prepotentemente in gioco. Le ragioni sono tante. Secondo Rencz (2019), la tratta Belgrado-Budapest è strategica per una serie di ragioni principali: (1) connette i paesi Ue con i Balcani, permettendo a questa regione un accesso diretto al mercato comune; (2) è funzionale al collegamento tra Budapest e il porto del Pireo, facilitando e velocizzando così il trasporto dei prodotti cinesi verso l'Europa Centrale, le cui tempistiche passerebbero dagli attuali 30 giorni a circa 20 giorni, portando così un grande beneficio in termini di riduzione dei costi;

(3) serve da riferimento per le capacità di costruzione ferroviaria cinese, che potrebbe spianare la strada a futuri progetti cinesi all'interno dei confini dell'Ue.

Il progetto del tracciato ferroviario ad alta velocità Belgrado-Budapest si inserisce nell'ambito della piattaforma di cooperazione 16+1, che vede la partecipazione di Stati Ue ed extra Ue e posiziona la Cina quale interlocutore privilegiato per quel che riguarda la localizzazione di investimenti sui territori degli stessi<sup>1</sup>. Secondo i dati del progetto, il tracciato ferroviario rinnovato, avrà una lunghezza totale di 350 km, di cui 184 km in territorio serbo e 166 km in territorio ungherese, e consentirà una velocità massima tra i 160 e i 200 km/h (Gulyás e Kovacs, 2018, trad. propria). Oltre al miglioramento della rete esistente, gli accordi prevedono anche la realizzazione del doppio-binario al fine di aumentare le capacità di trasporto della rete stessa. Così intesa, la tratta Belgrado-Budapest «ha il potenziale per divenire un primo passaggio chiave verso la trasformazione dell'Ungheria nella punta avanzata degli interessi cinesi in UE» (Rogers, 2019: xx, trad. propria).

Detto del ruolo strategico della tratta e degli interessi in gioco, è importante capire il funzionamento del progetto. Come precedentemente affermato, questo tracciato fa parte di un più ampio collegamento che mira a connettere Atene (e quindi il porto del Pireo, di proprietà cinese sin dal 2016) con il resto della regione dei Balcani Occidentali. Il progetto consiste nell'elettificazione di una linea adatta sia al trasporto passeggeri sia al transito merci, e mira a ridurre la durata del viaggio Belgrado-Budapest da otto a tre ore (Liu, 2019, trad. propria). Il costo stimato dell'intero progetto è di Euro 3.2 Mld (in costante crescita), di cui l'85% è finanziato tramite prestiti della China Exim Bank, sia per il tratto serbo (Liu, 2019), sia per quello ungherese (Rogers, 2019), mentre per il restante 15% rimane in capo ai rispettivi governi.

Venendo agli impatti potenziali: le opinioni degli esperti sono contrastanti. Secondo Gulyás e Kovacs (2018), il progetto avrà sostanziali ricadute territoriali che si estendono ben al di fuori delle due principali città coinvolte, generando importanti benefici economici in tutte le regioni attra-

versate e in parte delle regioni limitrofe. Al contrario, altri autori sottolineano come tale impatto sarà più limitato, e di come il progetto e la sua attuazione non tengano conto delle conseguenze sociali ed ambientali. Come evidenziato da Cotella e Berisha (2019, 12, trad. propria) «la Cina sembra esclusivamente interessata a garantire una continuità infrastrutturale allo schema della BRI» senza considerare l'impatto sulle comunità locali e le «conseguenze di carattere sociale ed ambientale». Inoltre, secondo Rogers (2019), se si eccettuano i due poli principali, questo progetto mette in rete città di dimensioni relativamente ridotte (la più grande conta circa 27.000 abitanti), generando così limitati benefici in termini di traffico di persone e merci provenienti dall'interno dell'area. Inoltre, nonostante, il tratto Belgrado-Budapest faccia parte della rete TEN-T, esso ad oggi ne contraddice le tradizionali modalità di attuazione, sollevando una serie di dubbi in merito al rispetto delle direttive

Ue, in particolare per quel che riguarda la normativa sugli appalti pubblici e gli aiuti di Stato. Nel mirino della Commissione, nello specifico, vi è l'attribuzione dei lavori senza una regolare gara d'appalto, come previsto dal pacchetto dell'Ue sulla competitività. Preso atto di queste incompatibilità, il governo ungherese ha, nel 2018, finalmente indetto ed attribuito, per la tratta di propria competenza, una gara d'appalto, che ha visto la vittoria di un consorzio ungaro-cinese nei primi mesi del 2019. Nonostante ciò, una serie di dubbi permangono in sede europea, in termini di possibili conflitti d'interesse e in relazione agli aspetti manageriali e gestionali dell'appalto stesso.

Se il progetto è dunque considerato di importanza strategica dalla grande maggioranza degli attori nazionali e sovranazionali, ciò che viene messo in dubbio dai suoi principali detrattori sono le sue implicazioni economiche (impatto dei prestiti sui debiti dei due Stati) e geopolitiche (influenza



Figura 1 – Tracciato ferrovia Belgrado-Budapest (fonte: Gulyás 2018)

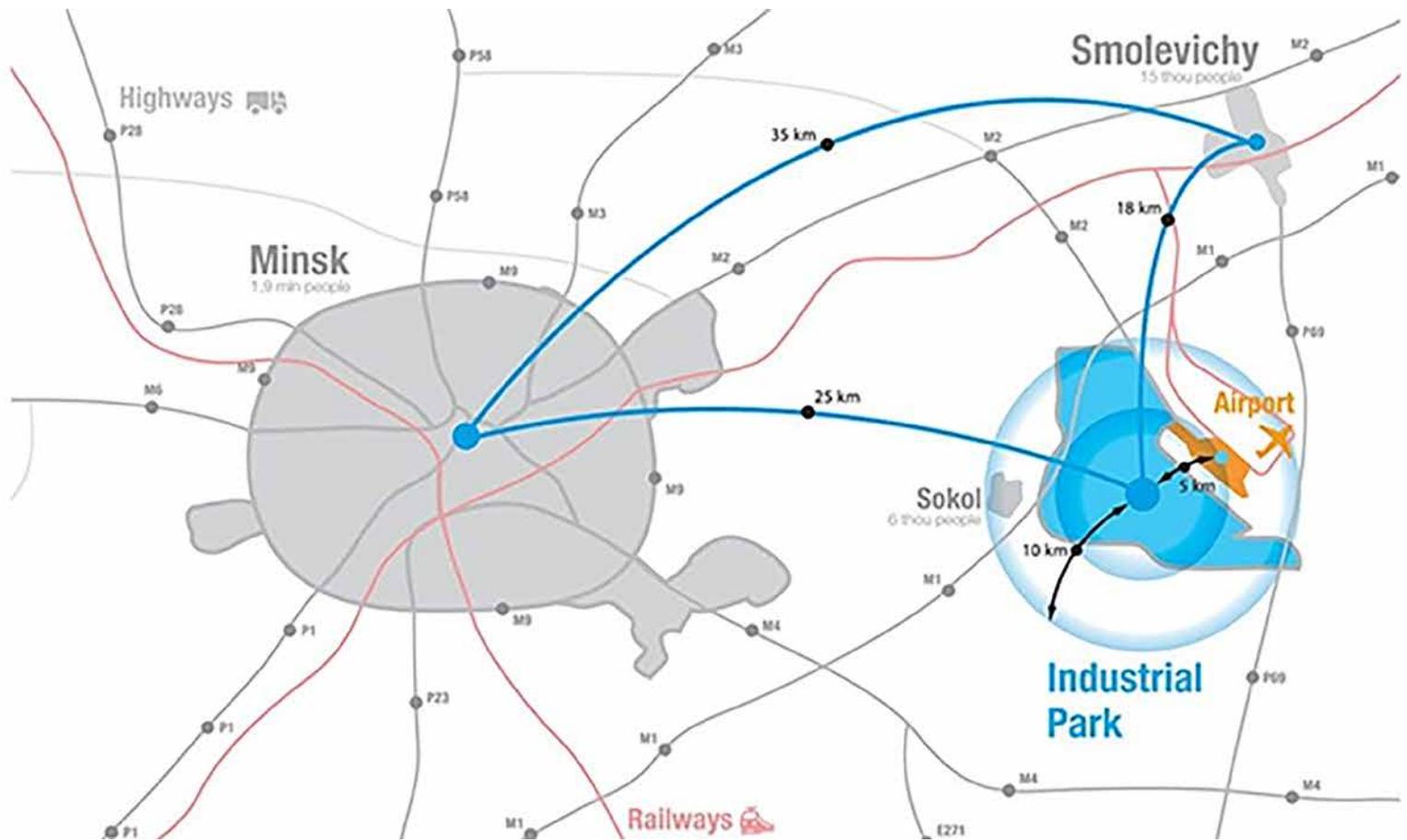


Figura 2 – Inquadramento geografico del parco industriale Cinese-Bielorusso a Minsk, Bielorussia (fonte: [www.industrialpark.by](http://www.industrialpark.by))

della Cina sulla regione). In particolare, l'Ue teme infatti che la Cina stia sfruttando l'opportunità sorta ad esclusivo interesse nazionale, senza prestare attenzione alle dinamiche economiche, sociali e ambientali che caratterizzano la regione (Rencz, 2019). Tale preoccupazione è condivisa da analisti ed esponenti della società civile ungherese che vedono in questa iniziativa l'ennesimo tentativo di privilegiare alcuni attori locali senza nessun riverbero positivo sul contesto socio-economico nazionale (Rencz, 2019). Se la tratta ungherese sta dunque incontrando qualche resistenza in fase di attuazione, la tratta serba si sta sviluppando con maggiore facilità dato che l'influenza UE, e quindi la pressione verso il rispetto di determinati standard procedurali è certamente inferiore nei paesi candidati rispetto agli Stati membri. In ultima analisi, quello che si percepisce è che, sin dall'inizio, il progetto del tracciato Belgrado-Budapest sia stato caratterizzato da «un approccio *top-down*, in cui la Cina stabilisce gli obiettivi e le regole del gioco includendo raramente i *partner* nel processo di *vision making*» (Cotella e Berisha, 2019, 11, trad. propria).

### Il Parco Industriale Cinese – Bielorosso a Minsk

Tra i progetti più rilevanti finanziati da capitali cinesi in territorio europeo, c'è sicuramente il Great Stone industrial park in Bielorussia. Il progetto ha mosso i primi passi nel 2012, ma è solo tra il 2015 e il 2017 che sono stati attivati i primi cantieri. Inteso come uno dei progetti principali della Belt and Road Initiative Cinese (BRI)<sup>2</sup>, il Great Stone industrial park ha ottenuto la diretta approvazione da parte del presidente cinese Xi Jinping, durante la visita di stato in Bielorussia nel 2015. Tale importante *endorsement* ha acceso i riflettori degli attori internazionali ed in particolare è stato il via libera, tanto atteso dalla classe politica bielorussa ed in particolare dal Presidente Alexander Lukashenko, primo promotore di questa iniziativa. Politicamente, infatti, tale riconoscimento ha permesso a Lukashenko di smarcarsi dagli interessi economici dei *partner* tradizionali (in primis la Russia), rivolgendo la propria attenzione verso la Cina e i capitali cinesi. A tal proposito, alcuni osservatori internazionali (Mardell, 2019) sottolineano come il progetto abbia sì una connotazione economica, in quanto permetterà di mobilitare significative somme di investimento, ma ha anche

altrettanto valore politico e strategico, visto la posizione geografica della Bielorussia nello scacchiere Eurasiatico.

Fatte alcune prime considerazioni di carattere geopolitico, è importante comprendere meglio la natura del progetto e i suoi possibili risvolti territoriali. In sostanza, il Great Stone industrial park è un grande parco industriale volto ad ospitare aziende Bielorusse e Cinesi, e a integrare diverse tipologie di servizi e comparti residenziali (figura 2). Geograficamente, il progetto si posiziona sulla linea nord della BRI, che collega Xi'an a Londra e, secondo i dati ufficiali, occuperà in totale un'area di 112 km<sup>2</sup>, di cui 800 ettari sono già in costruzione ed altri 3500 partiranno con la seconda fase del progetto. Dal punto di vista prettamente infrastrutturale, l'area scelta è strategica in quanto può sfruttare la presenza di un aeroporto e di una città di circa 2 milioni di abitanti come Minsk, fornendo all'iniziativa una dimensione urbana rilevante e le necessarie connessioni internazionali. Il modello del parco industriale, secondo Mardell (2019, trad. propria), «trova similitudini con alcuni parchi industriali asiatici come il China-Singapore industrial park a Suzhou» e si pone come ponte di connessione tra il

mercato dell'Ue ad ovest e il mercato euroasiatico-russo ad est. Così facendo, mira a favorire opportunità congiunte di *business*, grazie all'attribuzione di status legali e fiscali molto vantaggiosi tramite *free economic zones*: strumento già ampiamente sfruttate lungo le diverse linee della BRI.

Osservando il *masterplan* approvato e realizzato dal governo bielorusso congiuntamente alla società cinese, emerge un programma di

sviluppo da effettuarsi in due fasi con orizzonti temporali 2020 e 2030. Questo progetto, figlio di un preciso piano di 'zonizzazione' si pone l'obiettivo di insediare 150.000 persone per una densità di circa 22 persone/ha (figura 3). Secondo le autorità, le previsioni del *masterplan* tengono conto dei limiti ambientali, del rispetto della diversità biologica, della distanza delle costruzioni anche nei confronti dell'aeroporto e soprattutto fissa un limite

minimo di *standard*. Dal punto di vista geostrategico-infrastrutturale, è interessante notare come, analogamente alla tratta ferroviaria Belgrado Budapest, il parco sia connesso ai principali corridoi di trasporto TEN-T. Anche qui la BRI si sovrappone al tracciato di collegamento dell'UE sfruttando il tracciato europea E-30, che arriva fino a Londra passando per Duisburg, punto di arrivo del corridoio nord della BRI.

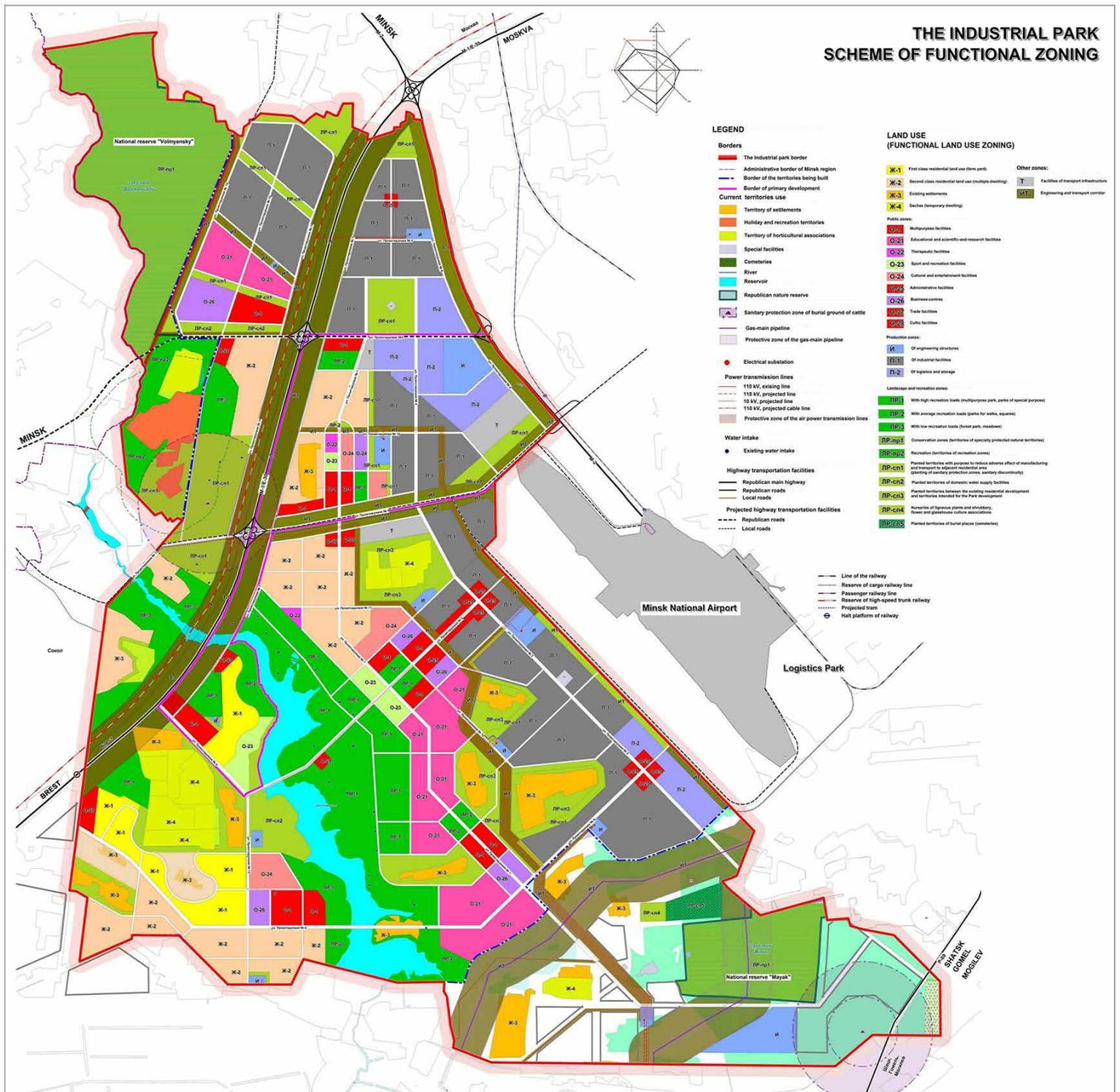


Figura 3 – Zoning del masterplan del parco industriale Cinese-Bielorusso a Minsk (fonte: [www.industrialpark.by](http://www.industrialpark.by))

Il progetto segue le logiche di in un modello che la Cina sta applicando lungo tutto il tracciato della BRI, denominato *port-park-city*. Questo *modus operandi* consiste nella realizzazione di un parco che comprende al suo interno: (i) una speciale zona economica e/o di libero scambio; (ii) un porto che può diventare un punto di svolta per gli investimenti e gli scambi e (iii) una rete infrastrutturale interna per migliorare l'accessibilità ai mercati nazionali ed internazionali. In questo senso, il porto consente la connettività alle catene di approvvigionamento globali, mentre il parco aggiunge valore con *input* locali ai prodotti stessi e contribuisce alla generazione di merci (Ghosh, 2018, trad. propria). Secondo Ghosh (2018) l'adozione di questo modello rende la mega infrastruttura logistica sostenibile nel lungo periodo, oltre che accessibile alle piccole e medie imprese grazie anche agli importanti sgravi fiscali.

Ritornando al caso bielorusso, il Great Stone è organizzato su tre livelli di management, che ne guidano la strategia, lo sviluppo e l'organizzazione. Sebbene tutti e tre i livelli siano co-gestiti dal governo bielorusso e da una società di Stato cinese, la gestione non è tuttavia paritaria; infatti secondo Mardell (2019, trad. propria) «la società che gestisce il progressivo sviluppo e la costruzione del parco è per il 68% di proprietà cinese». Inoltre, come accade nel caso della tratta ferroviaria Belgrado-Budapest, i vincoli contrattuali costringono il governo bielorusso ad appaltare la quasi totalità dei lavori ad aziende cinesi. Infatti, nonostante i finanziamenti concessi per \$170 milioni dalla China Exim Bank e \$110 milioni dalla China Development Bank siano cofinanziati da imprese locali, che condividono così parte del rischio di attuazione del progetto, lo sviluppo dell'area viene principalmente gestito dalla Società cinese, che vincola la maggior parte degli appalti a favore delle imprese della madrepatria (Mardell, 2019).

### **La belt and road initiative: motore di sviluppo o cavallo di troia?**

I due casi precedentemente illustrati sono l'esito di una serie di iniziative di carattere geo-economico e geopolitico, messe in atto dal governo cinese negli ultimi 15 anni. La più importante di queste iniziative è la

cosiddetta Belt and Road Initiative, le cui ragioni principali, caratteristiche e possibili conseguenze e impatti sono presentate qui di seguito. La BRI si pone l'obiettivo di migliorare la connessione infrastrutturale della Cina con il resto del pianeta, sia via mare sia via terra, unendo Asia, Oceania, Africa, Europa e progressivamente interessando anche l'America Latina (Amighini e Sciorati, 2019). L'iniziativa fa parte della cosiddetta *going out strategy* che sta caratterizzando l'approccio geopolitico cinese negli ultimi vent'anni, ossia da quando, nel 2013, il Presidente Xi Jinping ha annunciato per la prima volta l'intenzione della Cina di investire in iniziative di sviluppo al di fuori dei propri confini territoriali.

Nel corso degli anni, numerosi osservatori internazionali si sono posti interrogativi in merito alle reali caratteristiche e alle ricadute dell'iniziativa. Sono emerse questioni di carattere: (i) economico – chi finanzia e cosa; (ii) normativo – l'implementazione dei progetti è strettamente legato a quadri normativi specifici che variano da contesto a contesto; ed infine (iii) gestionale – l'individuazione delle responsabilità. Secondo Van der Putten et. al (2016, 3, trad. propria) «la Belt and Road Initiative non è una politica di tipo formale, né una ben definita strategia; si tratta piuttosto di una 'cornice' per una serie di politiche che contribuiscono ad una integrazione economica tra i paesi che ne fanno parte». Ad oggi l'implementazione dell'iniziativa si basa principalmente sulla sottoscrizione di Memorandum of Understanding con i singoli paesi aderenti – tra cui, a partire dal 2019, anche l'Italia – senza che però sia stato definito alcun indirizzo comune circa gli interessi da perseguire. Sempre Van der Putten et. al (2016) sottolineano come al centro della visione geostrategica della BRI vi sia lo sviluppo di progetti infrastrutturali, sia legati al tema dei trasporti, sia di carattere energetico. In questo senso, l'infrastruttura – come termine di accessibilità, connessione e, quindi, di visibilità dei territori – gioca un ruolo fondamentale quale attrattore di investimenti, siano essi di provenienza pubblica o privata. In sostanza, l'iniziativa è parte delle strategie che, secondo (Hu, 2012), puntano a costituire una comunità globale per un futuro condiviso. Attualmente coinvolge 68 paesi

(dato in costante crescita) appartenenti a Asia, Africa, Europa, Pacifico del Sud e Sud America e ospitanti oltre il 40% della popolazione mondiale (Zou 2017). Si tratta di un ambizioso programma di investimenti – al momento prevede circa 4 trilioni di dollari da mobilitare entro il 2049, data prevista per la sua conclusione – che mira a sviluppare una maggiore e migliore connettività tra la Cina e tutti i paesi coinvolti, in una logica di *win-win cooperation* (Li, 2016).

Più nello specifico, la BRI combina due diversi assi: uno terrestre e uno marittimo (figura 4). Il primo, denominato anche Silk Road Economic Belt, si sviluppa lungo sei corridoi economici: 1) il nuovo ponte terrestre euroasiatico – un collegamento ferroviario internazionale che ha già trovato parziale sviluppo grazie alla realizzazione di parte della ferrovia Ungaro-Serba; 2) il corridoio Cina, Mongolia, Russia – che ha trovato attuazione grazie al potenziamento delle linee infrastrutturali stradali e ferroviarie transfrontaliere, avvalorando maggiormente le relazioni economiche tra i paesi sulla scia di quanto già previsto dalla Greater Tumen Initiative di cui è membro anche la Corea del Sud<sup>3</sup>; 3) il corridoio economico Cina, Asia Centrale e Asia Occidentale – che ha lo scopo di connettere la provincia dello Xinjiang con le coste meridionali dell'Arabia Saudita stringendo anche accordi commerciali con Kazakistan, Uzbekistan, Turchia, Kirghizistan; 4) il corridoio Cina e Penisola Indocinese – che unirà il Paese a Singapore, contribuendo allo sviluppo degli Stati localizzati lungo il fiume Mekong (Myanmar, Thailandia, Laos, Cambogia e Vietnam) e favorendo l'implementazione di altri strumenti di cooperazione come il China-AESAN cooperation programme<sup>4</sup>; 5) il corridoio tra Cina e Pakistan e 6) il corridoio Bangladesh-Cina-India-Myanmar: entrambi in corso di realizzazione grazie ai progetti per investimento congiunto nello sviluppo ed ampliamento di porti, linee ferroviarie e metropolitane nonché ad azioni di valorizzazione e cooperazione culturale. Il secondo asse, chiamato anche 21st-century Maritime Silk Road, invece, prevede il collegamento della Cina all'Europa passando per il canale di Suez. Questo tracciato si sviluppa principalmente dai porti del Mar Cinese Meridionale fino ai porti africani orientali, per poi rag-

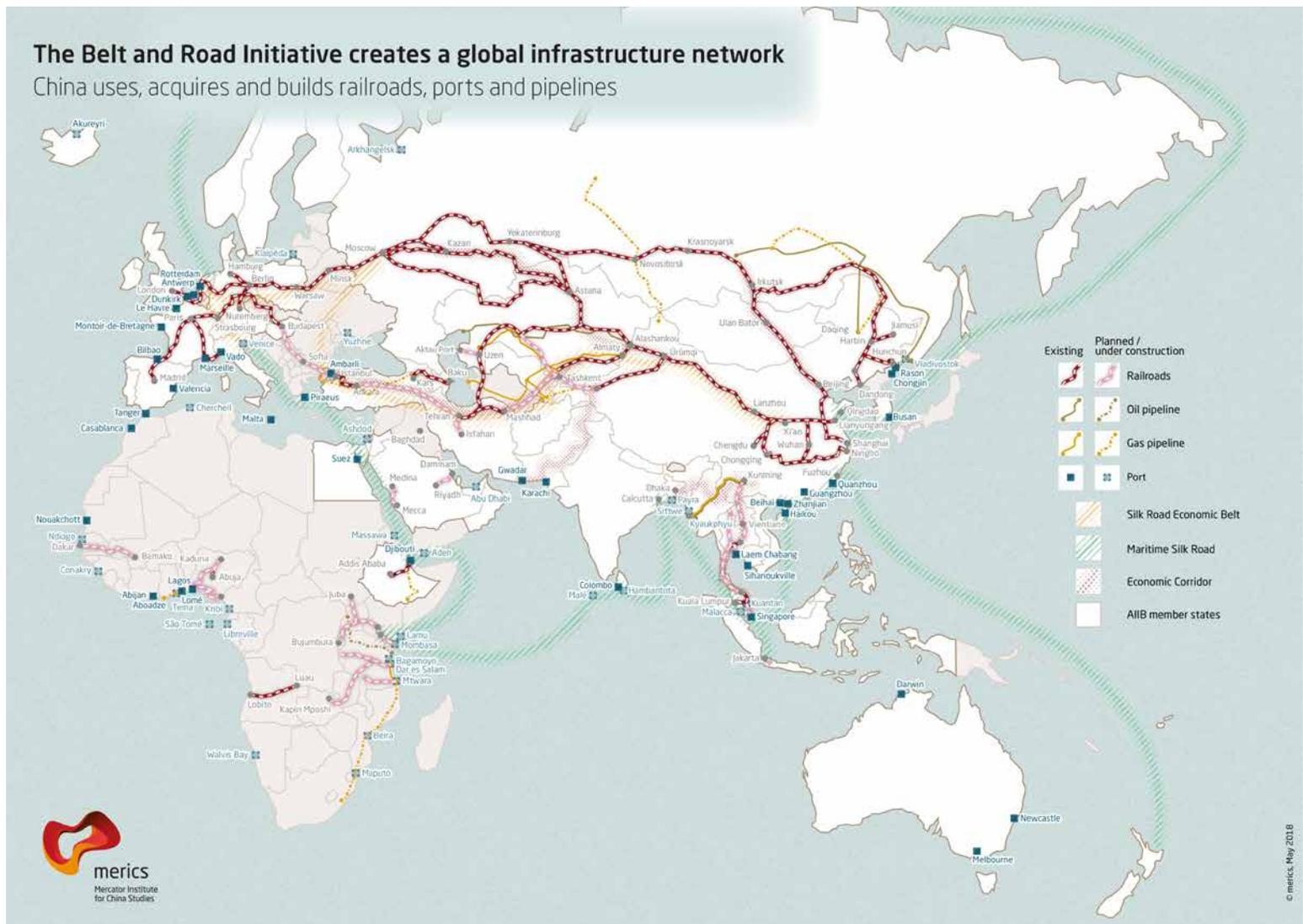


Figura 4 – Rete infrastrutturale globale prevista dalla BRI (fonte: www.merics.org)

giungere l'Europa con accesso privilegiato dal porto del Pireo e proseguendo verso nord attraverso la rotta adriatica.

Secondo alcuni esperti, così strutturata «la BRI può diventare il più grande programma di diplomazia economica dopo il Piano Marshall, interessando differenti paesi con una popolazione complessiva di oltre tre miliardi di persone» (Pu, 2016, 116, trad. propria). Essa fa affidamento su tre differenti tracciati geo-economici (Hilgefort, 2019): (i) il primo interessa le economie più forti, passando attraverso la Mongolia e la Russia, per poi raggiungere il cuore dell'Ue, ed in particolare passando per la Polonia al fine di raggiungere l'Europa centrale; (ii) il secondo, attraversando i paesi centro-orientali, termina ad Istanbul, e coinvolge nazioni caratterizzate dalla massiccia presenza di materie prime; (iii) il terzo, il cosiddetto 'filo di perle' «mette in collegamento alcune delle più grandi aree abitate

al mondo, tutte con un potenziale di crescita rapida» (Hilgefort, 2019, 250). Tuttavia, secondo Pu (2016), la BRI è tanto ambiziosa quanto incerta, sia per ragioni finanziarie ma anche e soprattutto per le condizioni politiche che caratterizzano le numerose regioni attraversate. A tal proposito, uno degli esempi richiamati in letteratura concerne l'intenzione della Cina di costruire più di 800.000 chilometri di ferrovia, coinvolgendo 65 paesi (Pu, 2016 trad. propria), spesso in aree politicamente instabili tra cui Afghanistan, la regione dello Xinjiang e alcuni territori del Pakistan. In questo senso, non è chiaro come si intenda garantire la sicurezza di lavoratori impegnati e, successivamente, delle infrastrutture realizzate. Lo stesso si può dire in relazione alla realizzazione della tratta Balkan Silk Road che si sviluppa dal Pireo a Budapest, e dove la stabilità politica è ancora almeno in parte da verificare.

Anche la dimensione economica della BRI costituisce un aspetto fondamentale per la sua realizzazione. Infatti, fondando nuove istituzioni finanziarie, tra cui la AIIB (Asian Infrastructure Investment Bank), la Cina ha iniziato a sollevare una serie di preoccupazioni tra gli attori internazionali – ed in particolare per gli Stati Uniti – che temono di concedere troppo spazio in termini di competizione globale (Pu, 2016). L'implementazione degli interventi previsti dalla BRI solleva così una serie di questioni in relazione ai meccanismi di supporto finanziario messi in campo. Ad oggi, molti dei memoranda sottoscritti con i paesi interessati non hanno reale valenza legale, né prevedono precisi tempi di programmazione degli investimenti e delle opere, sancendo semplicemente l'adesione dei paesi all'ambizioso progetto economico. Per via della dimensione e della portata della BRI, non esiste un piano economico

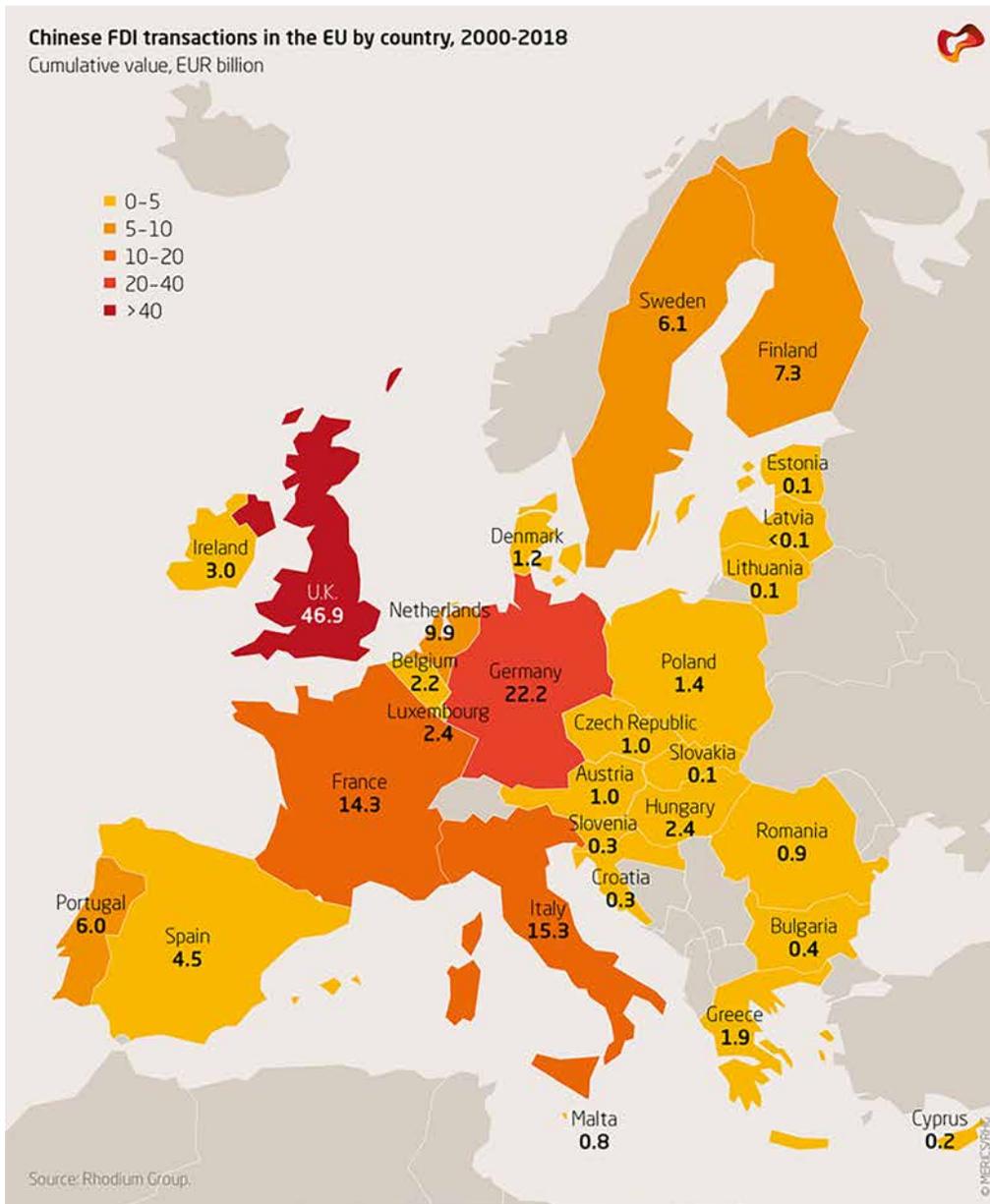


Figura 5 – Mappa investimenti diretti finanziari cinesi in Europa (fonte: www.merics.org)

preciso, e il tutto si basa semplicemente sulla volontà cinese di contribuire alla realizzazione di determinate opere, secondo differenti modelli di finanziamento. In particolare, prevalgono tre principali linee di finanziamento (Cotella e Berisha, 2019): i) investimenti diretti, che vedono in prima linea l'acquisizione di aziende di punta da parte di società cinesi; (ii) prestiti per la realizzazione di interventi infrastrutturali, generalmente utilizzati unitariamente agli investimenti previsti, con particolari vincoli in fase di attuazione dei bandi come ad esempio la necessità di far riferimento ad aziende cinesi, l'utilizzo di manodopera e di materiali cinesi; (iii) acquisizione di titoli di Stato e segmenti del debito pubblico dei Paesi coinvolti, strumento molto delicato che rischia di

condizionare fortemente le relazioni tra la Cina ed i singoli Stati. In particolare, Amighini e Sciorati (2019) fanno luce su questo ultimo delicato aspetto, affermando come tale indebitamento debba essere considerato in relazione a tre possibili situazioni: i) elevato livello di debito estero in rapporto al PIL cresciuto ulteriormente con prestiti Cinesi; (ii) basso livello di debito estero in rapporto al PIL ma con elevata esposizione verso la Cina e; (iii) elevato rapporto debito/PIL ma con scarsa esposizione verso la Cina. Dei tre casi, il secondo merita più di attenzione in quanto pone alcuni paesi in una condizione di elevata dipendenza finanziaria, potendo dunque sfociare in quello che gli esperti chiamano 'trappola del debito' (Stumvoll and Flessenkemper, 2018; Hurley et al., 2018).

## Il ruolo dell'Unione europea e gli atteggiamenti dei diversi paesi

Come abbiamo visto, la BRI ha un'impronta dichiaratamente globale sia nelle ambizioni geopolitiche che nel suo impatto economico. Data la sua natura, è utile quindi fare un rapido quadro di come le istituzioni UE, i paesi membri e i paesi in via di integrazione si stiano relazione con la BRI. Infatti, sebbene la BRI coinvolga numerosi paesi localizzati in diversi continenti, trova però nell'Europa la sua destinazione principale. Nonostante ciò, ad oggi, essa non trova una specifica definizione all'interno delle visioni e dei principali programmi che caratterizzano l'azione dell'Unione Europea, ma ricade all'interno di una più ampia EU-China 2020 Strategic Agenda for Cooperation (risalente al 2013) e della nuova strategia Connecting Europe and Asia - Building blocks for an EU Strategy (adottata nel 2018). Le relazioni UE-Cina si fondano su un concetto di competizione e cooperazione: competizione per garantire un alto standard di qualità dei progetti; cooperazione nel quadro normativo e nell'ambito dei patti multilaterali. Tuttavia negli ultimi anni, ed in particolare con l'accelerazione degli interventi legati alla BRI, l'attitudine dell'UE e di alcuni Stati membri sta progressivamente mutando. In questo senso, Liu (2019, trad. propria) ha individuato quattro fasi successive che caratterizzano le relazioni tra UE e la Cina rispetto all'implementazione della BRI: (i) una prima fase di attesa; (ii) una fase di collaborazione; (iii) il ritorno ad una maggiore prudenza ed infine (iv) il consolidamento di un quadro di cooperazione-competizione. L'atteggiamento di attesa adottato durante la prima fase, che ha inizio con l'annuncio della BRI nel 2013, vede i principali paesi europei relativamente allineati, ed è motivato dall'attenzione destata dal crescente numero di investimenti messi in atto da parte di aziende cinesi in Europa da prima di tale data. È solo a partire dal 2015 che alcuni paesi optano per una partecipazione più attiva: Germania, Francia, Regno Unito e Italia (quest'ultima unica a sottoscrivere anche il Memorandum of Understanding nel 2019), sottoscrivono parte del capitale della AIIB, ponendo le basi per un solido supporto allo sviluppo della BRI. È in questa fase che alcuni Stati europei

iniziano a guardare alla BRI come una *cooperazione vision-oriented* invece che *policy-based* (Liu, 2019). Una risposta comune da parte dell'Ue ha invece tardato ad arrivare, con Junker che nel 2015 ventilava una possibile coerenza fra le intenzioni della BRI e il programma di azione della Commissione da lui guidata, senza però prendere in considerazione in alcun modo le iniziative di cooperazione già in atto. Il principale esempio di tale mancato allineamento è dato dalla nascita della piattaforma di cooperazione 16+1 che, a partire dal 2012, riunisce ad uno stesso tavolo la Cina e 16 paesi dell'Europa orientale (A. Budeanu, 2018 trad. propria). Tale piattaforma condivide sostanzialmente gli obiettivi della BRI e rappresenta di fatto un'iniziativa satellite di quest'ultima, che riveste grande importanza soprattutto per via della posizione geografica delle nazioni coinvolte. Secondo Budeanu (2018, 6, trad. propria) «nella scelta strategica dei suoi partners, la Cina non contempla i confini dell'Ue, né quelli dell'Euro zona». Infatti, la geografia del sistema 16+1 comprende paesi con differenti status, tra cui Stati membri, candidati ufficiali (Serbia, Montenegro, Albania e Macedonia) e candidati potenziali (Bosnia Erzegovina), di fatto interferendo almeno in parte con le dinamiche del processo di integrazione (Cotella e Berisha, 2019). Ad oggi gli Stati del gruppo 16+1 hanno adottato politiche di apertura nei confronti del mercato cinese, facilitando il rilascio dei visti e l'attività delle imprese, al fine di favorire gli scambi economici e commerciali. Tale strategia inizia a produrre i primi risultati, principalmente sotto forma di progetti infrastrutturali (Gorski, 2016)<sup>6</sup>.

Anche a causa della portata degli interventi realizzati, a partire dal 2016 alcuni paesi Europei hanno iniziato a porre dubbi circa il reale valore degli investimenti infrastrutturali cinesi in Europa, oltre che in relazione all'acquisizione di aziende in settori strategici e più in generale circa i reali rapporti di forza che caratterizzano la cooperazione 16+1. In questa fase emerge dunque la necessità di comprendere con maggior attenzione le implicazioni e gli impatti della BRI, soprattutto in relazione allo *slogan* di *win-win co-operation* che ne aveva accompagnato il lancio. Una serie di paesi iniziano dunque a richiedere all'UE

di assumere una posizione univoca a riguardo, proponendo di vincolare le relazioni commerciali fra Stati membri e Cina o almeno l'impostazione di un 'quadro comune' a tutti i paesi membri che regoli tali azioni. In particolare, da più parti viene sottolineato come: «quando Stati membri stipulano i loro accordi bilaterali con la Cina – sia come singolo Stato che come gruppo, ad esempio il gruppo 16+1 – devono cooperare con la Commissione e gli altri Stati membri, per assicurare che aspetti rilevanti all' UE siano in linea con i regolamenti europei e le politiche europee» (European Commission, 2016: 4)<sup>7</sup>.

Mentre in Europa si discute della necessità di governare la partecipazione alla BRI, durante il China-UE summit del 2017 viene finalmente istituito un fondo d'investimento partecipato dal Silk and Road Fund e dal European Investment Fund, quale primo tentativo di inquadrare le iniziative cinesi all'interno di regole condivise con le istituzioni dell'Ue e garantire così una trasparenza e un beneficio ai programmi di sviluppo europei (come ad esempio i corridoi trasportistici TEN-T)<sup>8</sup> (Gleave, 2018). Nonostante ciò, la risposta alla BRI da parte dell'Europa rimane relativamente frammentata e rispecchia maggiormente le esigenze nazionali rispetto a quelle comunitarie. Infatti, al di là della posizione dell'UE, ogni Stato assume una differente strategia nei confronti dell'iniziativa, per lo più legata alla sua collocazione geografica e alla sua situazione economica (figura 5).

### **Quale dimensione territoriale per la *belt and road initiative*? Riflessioni conclusive**

Nonostante la BRI sia un'iniziativa relativamente recente, il suo piano infrastrutturale ha da tempo iniziato a generare molteplici impatti politici, economici e territoriali. Progetti come il parco industriale a Minsk e la ferrovia Belgrado-Budapest rappresentano solo alcuni degli interventi diretti localizzati sul continente europeo. La prossimità ai confini dell'Ue li rende strategicamente rilevanti e spinge a riflettere sulle eventuali sinergie e contrasti potenzialmente verificabili in relazione alle politiche messe in atto dall'Union, come ad esempio i corridoi TEN-T. Nonostante i progetti descritti siano tra loro

molto diversi, è possibile notare come entrambi pongano l'infrastruttura al centro delle prospettive di sviluppo: il primo per velocizzare i tempi di trasporto delle merci; il secondo come HUB di collegamento e produzione di merci. Secondo Liu (2019), questo è insito nel fatto che la BRI è prima di tutto una iniziativa a carattere connettivo, finalizzata a riorientare le relazioni commerciali fra Europa e Cina a vantaggio di quest'ultima, mentre pone scarsa attenzione agli impatti economici, sociali e territoriali generati nei paesi attraversati (Cotella e Berisha, 2019). Nel caso dell'intervento nelle vicinanze di Minsk, il sistema infrastrutturale è un modo di collegare un territorio e renderlo più accessibile, allo stesso tempo agendo quale generatore di sviluppo urbano. Qui l'infrastruttura è infatti parte di un sistema più grande, in cui ogni comparto è fondamentale alla crescita e alla sostenibilità del progetto: (i) l'aeroporto e la ferrovia come amplificatori di accessibilità; (ii) il parco industriale come spazio della produzione e quindi di sviluppo; (iii) l'area residenziale e del tempo libero per realizzare un modello attrattivo non solo per i lavoratori del parco ma per l'intera regione.

Se la breve analisi di questi primi progetti messi in atto quale diretta emanazione della BRI non può necessariamente fornire risposte esaustive, solleva però la questione dell'impatto complessivo di quest'ultima sui territori che coinvolge, suggerendo allo stesso tempo la necessità di una maggior attenzione da parte delle istituzioni Europee e dei diversi governi nazionali. Diversamente da quanto fino ad ora considerato, l'impatto territoriale della BRI pone infatti una serie di quesiti rilevanti, che richiederebbero la definizione di misure di contenimento e, eventualmente, di (ri)orientamento degli investimenti da parte delle istituzioni sovranazionali. In mancanza di ciò, i paesi e le regioni europee rimangono in balia delle sirene cinesi, e dunque sia dei vantaggi economici che l'iniziativa presenta, sia ai tranelli che essa nasconde. È dunque prioritario che, a livello nazionale e sovra-nazionale, vengano al più presto definite regole e misure condivise, al fine di consentire una più equa redistribuzione degli impatti della strategia cinese fra i diversi territori.

1. I 16 paesi che originariamente hanno sottoscritto la piattaforma di cooperazione multilaterale con la Cina sono: Albania, Bosnia, Bulgaria, Croazia, Repubblica Ceca, Estonia, Ungheria, Lettonia, Lituania, Macedonia del Nord, Montenegro, Polonia, Romania, Serbia, Slovacchia e Slovenia. Nel 2019 ha aderito anche la Grecia.
2. Maggiori dettagli sulla natura della BRI, sulle ragioni della sua istituzione e sulle caratteristiche sono presentate nei paragrafi successivi.
3. La Greater Tumen Initiative è un'iniziativa intergovernativa di cooperazione tra Cina, Russia, Mongolia e la Repubblica Coreana supportato dal United Nations Development Programme (UNDP) a partire dal 2006.
4. La zona di libero scambio ASEAN-Cina, è una zona di libero scambio tra i dieci Stati membri dell'Associazione delle nazioni del Sud-est asiatico e la Repubblica Popolare Cinese risalente al 2002.
5. Questo tratto mette in relazione i territori del: Myanmar, Bangladesh, India – via Sri Lanka, Pakistan, Medio Oriente, Africa Orientale ed Europa Orientale
6. Oltre ai progetti presentati, è interessante menzionare la realizzazione dell'autostrada del Montenegro da Bar a Boljare, la centrale termica a Stanari in Bosnia e il ponte di Peljesac in Croazia
7. Secondo Hanemann (2019), a seguito di ciò alcuni Stati (Francia, Germania e Regno Unito) hanno adottato politiche di screening sugli investimenti esteri in determinati settori reputati strategici per lo sviluppo nazionale.
8. Rimangono però una serie di nodi da risolvere. Ad esempio, diversamente da quanto fino ad ora proposto dalla Cina, l'UE intende far partecipare al programma anche capitali privati in modo da stimolare l'iniziativa privata, ripartendo così il rischio finanziario delle singole operazioni (China Economic Information Service, 2017).

## Riferimenti

- Amighini, A. – Sciorati, G. (2019), Fact Checking: BRI, la nuova via della seta. ISPI. Disponibile presso: [https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/fact-checking-bri-la-nuova-della-seta-23784?fbclid=IwARoKdMmj4SjIQVdt9m46iSP1p8-rmuh5-Cchf\\_qE-4uWYasidiiEDXXvEM](https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/fact-checking-bri-la-nuova-della-seta-23784?fbclid=IwARoKdMmj4SjIQVdt9m46iSP1p8-rmuh5-Cchf_qE-4uWYasidiiEDXXvEM)
- Budeanu, A. (2018), The "16+1" Platform China's opportunities for Central and Eastern Europe, in «Asia Focus» n. 86.
- China Economic Information Service (2017), Development Finance Institutions Jointly Support the Belt and Road Initiative. CEIS.
- Cotella, G. - Berisha, E. (2019 in stampa), From space in transition to space of transit. Risks and opportunities of EU and China investments in the Western Balkan Region, in «Annual Review of Territorial Governance in the Western Balkans». Tirana, Albania.
- European Commission (2016), Elements for a new EU strategy on China, joint communication to the european parliament and the council: pp. 4.
- European Commission (2018), Connecting Europe and Asia - Building blocks for an EU Strategy, joint communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the European Investment Bank.
- Ghosh S. (2018), Benefiting from the Belt and Road Initiative and Port-Park-City model, Mingalar. Disponibile presso: <https://www.mingalarrealestateconversation.com/blog/subhasis-ghosh-apex-group/benefiting-belt-and-road-initiative-and-port-park-city-model/benefits> (visitato in data 29/08/19).
- Gleave, S.D. (2018), Research for TRAN Committee: The new Silk Route – opportunities and challenges for EU transport, European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Brussels
- Gorski, J. (2016), PRC's co-operation with Central and Eastern European countries in the context of the One Belt One Road initiative. The case of 2016 Comprehensive Strategic Partnership between the PRC and Poland". Chinese University of Hong Kong, Centre for Financial Regulation and Economic Development, Working Paper No. 19.
- Gulyás, A. – Kovács, A. (2018), Accessibility and Network Changes of the Planned Budapest Belgrade High-speed Railway. Proceedings of 7th Transport Research Arena TRA.
- Hanemann, T. (2019), Chinese FDI in Europe: 2018 trends and impact of new screening policies, papers on china n.8, Berlin, Mercator Institute for China Studies.
- Hilgefort, 2019, "Infrastructure as foreign policy", in «Domus» vol. 1033, 3, pp.246-250.
- Hu J (2012), Firmly march on the path of socialism with Chinese characteristics and strive to complete the building of a moderately prosperous society in all respects. Report to the Eighteenth National Congress of the Communist Party of China. Disponibile presso: [http://www.china-embassy.org/eng/zt/18th\\_CPC\\_National\\_Congress\\_Eng/t92917.htm](http://www.china-embassy.org/eng/zt/18th_CPC_National_Congress_Eng/t92917.htm)
- Hurley J., Morris S., Portelance G. (2018), Examining the debt implications of Belt and Road Initiative from a Policy Perspective, in «CGD Policy Paper» n.121, Centre for Global Development, Washington DC, March.
- Litman, T. (2010) Evaluating accessibility for transportation planning. Technical report, Victoria Transport Policy Institute.
- Liu Z. (2019), Europe and the Belt and Road Initiative: Responses and Risks, Pechino, China Social in «Sciences Press».
- Mardell J. (2019), Big, empty, but full of promise? The Great Stone industrial park in Minsk, MERICS Blog. Disponibile presso: <https://www.merics.org/en/blog/big-empty-full-promise-great-stone-industrial-park-minsk>
- Priemus, H., - Zonneveld, W. (2003). What are corridors and what are the issues? Introduction to spatial issue: the governance of corridors, in «Journal of Transport Geography», volume 11, pp. 167-177.
- Pu, X. (2016), One Belt, One Road: Visions and Challenges of China's Geoeconomic Strategy. Disponibile presso: [https://www.researchgate.net/publication/312533416\\_One\\_Belt\\_One\\_Road\\_Visions\\_and\\_Challenges\\_of\\_China%27s\\_Geoeconomic\\_Strategy?enrichId=rgreq-d19d766e47982d90f7a9afc4c9f6e95-XX&enrichSource=Y292ZXJQYWdldOzMxMjUzMzQxNjBUZooNTIyOTc4Mzk5MTA5MTJAMTQ4NDgoNzYxNjYwMw%-3D%3D&el=1\\_x\\_2&esc=publicationCoverPdf](https://www.researchgate.net/publication/312533416_One_Belt_One_Road_Visions_and_Challenges_of_China%27s_Geoeconomic_Strategy?enrichId=rgreq-d19d766e47982d90f7a9afc4c9f6e95-XX&enrichSource=Y292ZXJQYWdldOzMxMjUzMzQxNjBUZooNTIyOTc4Mzk5MTA5MTJAMTQ4NDgoNzYxNjYwMw%-3D%3D&el=1_x_2&esc=publicationCoverPdf)
- Rencz F. (2019) The BRI in Europe and the Budapest-Belgrade railway link. European Institute for Asian Studies. Disponibile presso: <http://www.eias.org/wp-content/uploads/2019/07/EIAS-Briefing-Paper-The-BRI-in-Europe-and-the-Budapest-Belgrade-Railway-Link-Final.pdf>
- Rogers S. (2019), China, Hungary, and the Belgrade-Budapest Railway Upgrade: New Politically-Induced Dimensions of FDI and the Trajectory of Hungarian Economic Development, in «Journal of East-West Business», volume 25:1, pp. 84-106.
- Van der Putten, F. P., Seaman, J., Huotari, M., Ekman, A., - Otero-Iglesias, M. a cura di (2016), Europe and China's New Silk Roads. Netherlands Institute of International Relations Clingendael.
- Stumvoll, M., Flessenkemper, T. (2018), China's Balkans Silk Road: Does it pave or block the way of Western Balkans to the European Union? in «CIFE Policy Paper» N. 66.
- Zou C. (2017) The Belt and Road Initiative: a platform for sustainable urban and industrial development, in «Making It: Industry for Development», vol. 24:3, pp. 24-27

Mario Spada

## Prove di amministrazione condivisa

*A distanza di cinque anni dall'adozione del Regolamento per l'amministrazione condivisa da parte del Comune di Bologna, utilizzata come traccia di riferimento dai Comuni che hanno adottato regolamenti analoghi, è possibile tentare un bilancio di questi percorsi di condivisione di cittadini attivi e Amministrazioni locali.*

*In riferimento al Manifesto UE di Helsinki che nel 2006 ha delineato i contenuti del Living Lab alcune Municipalità italiane hanno lavorato per verificare la congruenza del modello Smart City con la esigenza di mettere il cittadino al centro di questi processi.*

A distanza di cinque anni dall'adozione del Regolamento per l'amministrazione condivisa da parte del Comune di Bologna, utilizzata come traccia di riferimento dai Comuni che hanno adottato regolamenti analoghi, è possibile tentare un bilancio di questi percorsi di condivisione di cittadini attivi e Amministrazioni locali.

L'associazionismo attivo non è una novità: fin dagli anni 60 comitati di quartiere, associazioni culturali, gruppi di pressione locale hanno riempito le strade e le piazze con rivendicazioni che riguardavano il diritto alla casa, alla scuola, a servizi territoriali e spazi pubblici adeguati. Il contributo dell'associazionismo è poi stato codificato dall'art. 118 della Costituzione con un comma inserito nel 2001 nell'ambito della revisione del titolo V, che conferisce un valore istituzionale alla sussidiarietà orizzontale<sup>1</sup>.

Nel 2007 una Commissione istituita presso il Ministero della Giustizia, presieduta da Stefano Rodotà, individua nei beni comuni una nuova frontiera che va oltre la schematica distinzione tra pubblico e privato: beni comuni sono quelli che “a prescindere dall'appartenenza pubblica o privata esprimono utilità funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali, nonché al libero sviluppo della persona”. Nel dibattito che ne seguirà negli anni successivi si verifica una congiunzione tra “beni comuni” e “amministrazione condivisa” nella maggior parte dei regolamenti approvati dai Comuni.

Le condizioni che hanno favorito la proliferazione di regolamenti per la gestione condivisa sono state dettate in buona parte dalle scarse risorse finanziarie di cui i Comuni hanno po-

tuto disporre per le attività di manutenzione urbana. La crisi economica del 2008 si è riflessa pesantemente sui bilanci degli enti locali con l'imposizione di vincoli di spesa molto rigidi dettati dalle leggi di stabilità e ha indotto per un decennio i Comuni a utilizzare gli oneri di urbanizzazione per le spese ordinarie, in deroga alla legge che ne prescrive l'impiego per servizi e strutture del territorio.

Il degrado progressivo di giardini, parchi, strade, piazze, edifici scolastici ed altri spazi pubblici, ha indotto i cittadini attivi, organizzati o a titolo personale, a proporsi per svolgere attività che surrogano le amministrazioni laddove queste non sono in grado di intervenire per scarsità di denaro e di personale.

Il tema della cittadinanza attiva è stato ed è il cavallo di battaglia di settori consistenti del volontariato sociale, in particolare di quella componente cattolica che diede vita circa 40 anni fa all'omonima organizzazione “Cittadinanza attiva”. Tra una sinistra con un prevalente orientamento statalista e una destra con una forte vocazione privatista il volontariato sociale, compreso quello laico, è emerso come una terza via collocata tra pubblico e privato dando vita al cosiddetto “terzo settore” che occupa uno spazio economico rilevante in particolare nella fornitura di servizi alle persone attraverso organizzazioni di tipo cooperativistico. Tralasciamo le possibili interazioni tra il terzo settore e l'amministrazione condivisa che ci porterebbe lontano perché configura un'attività economica a tutti gli effetti mentre i regolamenti escludono che il rapporto con i cittadini attivi possa configurare una relazione economica in quanto fondato sull'offerta gratuita delle prestazioni.

Il concetto di cittadinanza attiva non esprime alcun giudizio morale di per sé positivo. Le cronache ci consegnano episodi che vedono protagonisti cittadini attivissimi nel perseguire obiettivi di *apartheid* sociale o di gruppi organizzati che vogliono prevalere benché minoritari.

In un contesto che vede da un lato le amministrazioni in difficoltà e dall'altro i cittadini disponibili a surrogarle, LABSUS (Laboratorio per la Sussidiarietà Sociale) elabora nel 2013 un "Regolamento per la cura condivisa di beni comuni" finanziato dalla Fondazione del Monte di Bologna e Ravenna<sup>2</sup>.

Il Comune di Bologna lo adotta nel 2014 senza sostanziali cambiamenti con il titolo: "Regolamento sulla collaborazione fra cittadini e amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani": una carta di principi più che un vero e proprio regolamento che nella versione originaria presentava un ventaglio dei soggetti autorizzati alla stipula dei patti di collaborazione tanto ampio da comprendere attori interessati a una sostanziale privatizzazione di beni comuni. Sempre nel 2014 la legge finanziaria (decreto legge 133/2014) favorisce la diffusione di pratiche di amministrazione condivisa secondo il dettato dall'art.24 "Misure di agevolazione della partecipazione delle comunità locali in materia di tutela e valorizzazione del territorio"<sup>3</sup>.

Diverse azioni, quindi, anche di natura legislativa incoraggiano più di 200 Comuni ad approvare tra il 2014 e il 2019 nuove proposte di regolamento, più o meno conformi al prototipo bolognese.

Un esame dei patti di collaborazione mette in evidenza il carattere ancora sperimentale delle diverse esperienze, confermato da Labsus che assegna 2 anni di prova e adattamento alla sua nuova versione del regolamento, pubblicata nel 2018, dichiaratamente semplificato affinché possa coprire ogni complessità, parzialmente svuotato dei capitoli controversi e sufficientemente generalista in modo da comprendere sotto il suo mantello tutti i regolamenti approvati dai Comuni.

Anziché approfondire la complessità, indagare sulle ragioni della diversità, affrontare i nodi problematici che ogni situazione presenta, Labsus preferisce una semplificazione onnicomprensiva, un piccolo mantello targato che confermi la primogenitura dell'am-

ministrazione condivisa. La semplificazione della complessità induce anche a formulare ipotesi in contraddizione tra di loro: da un lato la versione semplificata si giustifica con la necessità di fornire un modello aperto e adattabile alle diverse situazioni dei Comuni (piccoli, grandi, con strutture amministrative efficienti o meno) e dall'altro stabilisce d'autorità perentori tempi di approvazione dei patti, uguali per tutti i Comuni, piccoli o grandi che siano. L'urgenza tradisce la sfiducia nei confronti dei dirigenti comunali implicitamente riuniti nel luogo comune della sospetta inerzia. Che ci siano dirigenti inerti non v'è dubbio, come non v'è dubbio che le Amministrazioni possono contare su dirigenti di alto profilo e aperti all'innovazione. In molti casi sono questi ultimi che cercano di introdurre nuove procedure, nel rispetto delle leggi, della trasparenza, della pari considerazione e pari opportunità per i cittadini, attivi o passivi che siano.

Entrando nel merito dei patti di collaborazione il Comune di Bologna può vantare la stipula di oltre 300 patti dal 2014 ad oggi, la maggior parte dei quali scaduti in quanto prevedevano la durata di 1 anno. Prevalgono azioni minime di custodia e manutenzione di piccole o medie aree verdi, talvolta consegnate a una singola persona per un solo anno. Si è verificato in altre città come l'affidamento fondato sulla buona volontà di singole persone o associazioni locali non dia garanzie di continuità, anzi talvolta produca effetti opposti a quelli sperati quando coloro a cui è stato affidato il bene è costretto, anche per motivi personali, a rinunciare all'incarico. Peraltro, a un'analisi sommaria dei patti siglati a livello nazionale, non sono pochi quelli nei quali è ravvisabile non un'attività sussidiaria bensì un'attività sostitutiva, teoricamente non ammissibile dai regolamenti<sup>4</sup>.

Alcuni regolamenti, compreso quello di Labsus, distinguono i patti ordinari, di modesta entità, da quelli complessi che riguardano beni comuni di pregio o di valore economico significativo. Sono questi i patti più interessanti, benché pochi perché più difficili da portare a compimento. Sono patti nei quali si ravvisa un perfezionamento della procedura, come indicato dal Comune di Bologna che modifica nel 2016 la versione originaria del Regolamento nell'avviso pubblico della Direzione Generale- Area Affari Istituzionali

e Quartieri per la formulazione di "Proposte di collaborazione con l'Amministrazione comunale per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani" nel quale si subordina il patto di collaborazione a un preventivo esame congiunto di co-progettazione<sup>5</sup>.

Analoga procedura è presente nel Regolamento della città di Torino che tra l'altro può vantare un cospicuo finanziamento europeo per il progetto CO-CITY che ha registrato un grande successo di adesioni al bando con oltre 130 proposte, per il quale si precisa che la stipula dei patti di collaborazione è subordinata a una preliminare fase di co-progettazione dei cittadini con le unità operative dell'amministrazione comunale<sup>6</sup>.

La co-progettazione comporta una verifica congiunta della fattibilità della proposta avanzata, la possibile integrazione con proposte di altri cittadini, la valutazione oggettiva di costi e benefici, le risorse di cui si può disporre, le modalità di gestione che non possono che essere differenti da caso a caso dando luogo a specifici regolamenti effettivamente vincolanti per le parti, comprese eventuali sanzioni per comportamenti dannosi o inadempienti. Conclusa la fase di co-progettazione il progetto è reso pubblico per un periodo variabile tra 15 e 30 giorni per eventuali osservazioni e/o condivisioni con altri cittadini e solo dopo si procede alla stipula del patto. L'efficacia delle perentorie disposizioni temporali di Labsus è contraddetta dalla esperienza delle amministrazioni che, in particolare per i patti complessi, ha bisogno di una co-progettazione approfondita non coercibile dentro margini di tempo troppo ristretti.

La co-progettazione è la parte più significativa dell'Amministrazione condivisa perché può concretamente trasformare i processi decisionali interni alla Pubblica Amministrazione orientandoli verso un'operatività per obiettivi anziché separati per competenze settoriali che spesso neanche dialogano tra loro.

La co-progettazione è l'attività più fertile che trasforma sia l'amministrazione che i cittadini mettendo entrambe le parti nelle condizioni di comprendere le ragioni dell'altro nella condivisione di un percorso di progettazione urbana. E' una grande opportunità di partecipazione, di effettiva amministrazione condivisa, che ha il suo suggello nella concretezza del patto di collaborazione.

Labsus, al quale va riconosciuto il merito di avere avviato un percorso, privilegia la gestione surrogata dei beni rispetto alla partecipazione progettuale coerentemente con una visione ideologica della sussidiarietà orizzontale che scambia il mezzo con il fine. La sussidiarietà è un mezzo che è diventato necessario usare anche per la scarsità di risorse e con la quale si sviluppa senso civico ma non può essere il fine che surroga inadempienze pubbliche e legittime amministrazioni zoppe.

Tra le grandi città che si sono cimentate con il tema della partecipazione alla gestione di beni comuni c'è il comune di Napoli che può vantare alcune significative esperienze pilota. Già nel 2011 aveva approvato un "Regolamento per l'affidamento senza fini di lucro a soggetti pubblici e privati di spazi destinati a verde pubblico", in seguito ha istituito un Assessorato alla partecipazione e gestione dei beni comuni, poi confluita nelle competenze della gestione urbanistica del territorio.

Il Comune di Milano ha approvato solo nel maggio 2019, dopo oltre un anno di sperimentazione, un regolamento sulla disciplina della "partecipazione dei cittadini attivi alla cura, alla gestione condivisa e alla rigenerazione dei Beni Comuni urbani". Dai pochi patti operativi si deduce una particolare attenzione dei dirigenti responsabili alla trasparenza degli atti e alla verifica di disponibilità dei diversi soggetti potenzialmente interessati<sup>7</sup>.

Nel Comune di Roma è attiva una "coalizione dei beni comuni" che ha proposto una delibera di iniziativa popolare ma ancora non è stato approvato alcun regolamento. Un articolo contenuto nel "Regolamento di cura del verde" prevede la stipula di patti di collaborazione con i cittadini, ma è un regolamento approvato solo dalla Giunta che non ha completato l'iter di approvazione da parte del Consiglio. Alcune proposte dei cittadini sono state approvate nell'ambito di un bando legato al bilancio partecipato.

Se prendiamo come punto di vista la complessità legata alla nozione di bene comune è interessante il Regolamento sui beni comuni urbani adottato nel maggio 2009 dalla città di Torino che va oltre la surroga dell'amministrazione pubblica inadempiente e prefigura un conferimento anche duraturo del bene comune secondo tre differenti modalità: affidamento a fondazioni; uso civico e collettivo urbano; gestione collettiva civica. Le modali-

tà civiche implicano la formulazione di una carta di autogoverno la cui redazione dovrebbe coinvolgere l'intera comunità e avere una mirata specificità. Questa impostazione può essere ricondotta alle tesi di Elinor Ostrom e al suo testo fondamentale "Governare i beni collettivi" che illustra con dovizia di esempi come il governo di beni comuni non è tanto ascrivibile a motivazioni di natura etica quanto a una cogente necessità materiale, con l'obiettivo di distribuire equamente i benefici ricavabili dalla gestione dei beni comuni a tutti i membri di una comunità.

Nell'ottobre 2019 il Comune di Torino ha approvato anche un Regolamento per la sponsorizzazione di spazi pubblici degradati per importi fino a 40 mila euro. Sarà interessante capire se questa decisione sia stata presa a fronte di un sostanziale fallimento della gestione sussidiaria a titolo gratuito di cittadini. Di certo vedere giardini e aiuole usate per fare pubblicità ad automobili o detersivi non è una bella cosa benché si possa obiettare che è sempre meglio del degrado.

Il tema della gestione dei beni comuni sta assumendo una certa rilevanza politica, sociale e culturale, diverse posizioni emergono, diversi conflitti si generano, diverse esperienze si realizzano. La formazione dei dipendenti pubblici sul tema dovrebbe avere le caratteristiche di una sostanziale autoformazione mettendo a confronto i pubblici amministratori che si sono cimentati con le nuove procedure, indagando su tutti gli aspetti problematici che hanno incontrato e sulle effettive trasformazioni interne dei procedimenti e delle strutture che tali procedimenti hanno prodotto.

Le amministrazioni che intendono avviare o finanziare corsi di formazione dovrebbero avere uno sguardo ampio sull'insieme delle sperimentazioni e magari istituire percorsi premiali per i dipendenti che più hanno contribuito all'innovazione dei processi decisionali<sup>8</sup>.

La possibilità di trasformare effettivamente la Pubblica Amministrazione facendo leva sulla co-progettazione propedeutica ai patti di collaborazione è l'aspetto interessante da approfondire. Alcuni regolamenti prefigurano Uffici dedicati (Ufficio dell'Amministrazione condivisa, Ufficio dei beni comuni urbani ecc.). Un ufficio che non può essere relegato ai margini della struttura comunale nella misura in cui può fungere da motore di un'innovazione profonda dell'Amministrazione, in grado di influenzare tutte le strut-

ture operative orientandole a lavorare per obiettivi con un approccio interdisciplinare. I cittadini attivi con cui l'ufficio ha un rapporto privilegiato presentano proposte integrate, di natura olistica, indicano interazioni tra aspetti urbanistici, sociali, culturali. La co-progettazione è una grande opportunità per le Amministrazioni locali per esercitare una efficace governance condivisa e integrare le competenze interne.

1. Costituzione italiana Titolo V, Art. 118: "Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà..."
2. Un ruolo determinante è svolto da Marco Cammelli, Presidente della Fondazione del Monte di Bologna e Ravenna, docente universitario di Diritto amministrativo, che aveva pubblicato un articolo sulla rivista "una città" sul tema degli spazi pubblici e su quelli ad uso pubblico riferendosi anche alla gestione mista pubblico-privata dei portici di Bologna che non vengono meno alla loro funzione pubblica benché di proprietà dei frontisti. Una singolare situazione che ha origini medioevali quando fu concesso ai proprietari di avanzare con il piano superiore sulla strada purché si lasciasse libero lo spazio sottostante.
3. Legge finanziaria 2014, Art. 24. Misure di agevolazione della partecipazione delle comunità locali in materia di tutela e valorizzazione del territorio: "I Comuni possono definire i criteri e le condizioni per la realizzazione di interventi su progetti presentati da cittadini singoli e associati, purché individuati in relazione al territorio da riqualificare. Gli interventi possono riguardare la pulizia, la manutenzione, l'abbellimento di aree verdi, piazze o strade ed in genere la valorizzazione di una limitata zona del territorio urbano o extraurbano. In relazione alla tipologia dei predetti interventi i Comuni possono deliberare riduzioni o esenzioni di tributi inerenti al tipo di attività posta in essere. L'esenzione è concessa per un periodo limitato, per specifici tributi e per attività individuate dai Comuni, in ragione dell'esercizio sussidiario dell'attività posta in essere"
4. Anche nella versione aggiornata del Regolamento di Labsus pubblicata nel gennaio 2018 un capoverso recita: "a condizione che tali interventi non configurino forme di sostituzione di servizi essenziali che devono essere garantiti dal Comune stesso"

- secondo le leggi ed i regolamenti vigenti”.
5. Comune di Bologna, Allegato A alla determinazione dirigenziale PG. 289454/2016, Art.7. Co-progettazione e patto di collaborazione: “I soggetti proponenti verranno invitati, da parte della struttura comunale a cui la proposta di collaborazione è stata assegnata, alla fase di co-progettazione, attraverso la quale si provvederà a dettagliare il contenuto dell'intervento e tutto ciò che è necessario ai fini della sua realizzazione. Alla co-progettazione potranno essere invitati ulteriori soggetti interessati a partecipare o che possano contribuire alla realizzazione della proposta. Al termine della co-progettazione, in caso di esito positivo della stessa, verrà redatto un patto di collaborazione che, avuto riguardo alle specifiche..”
  6. Dalla home page del progetto Co-city del Comune di Torino: “Puoi partecipare con un progetto innovativo per gli immobili e le aree individuate dall'amministrazione o proporre uno spazio pubblico da rigenerare. Una apposita commissione valuterà le proposte, se verrai selezionato potrai accedere alla fase di co-progettazione e concorrere alla costruzione di un patto di collaborazione con la Città “
  7. Comune di Milano, dal patto di collaborazione del “Giardino delle Culture”: “al fine di garantire la trasparenza della procedura e pari condizioni tra altri possibili interessati con la stessa deliberazione è stato conferito mandato al Municipio 4 di pubblicare un avviso pubblico per consentire ad altri soggetti di presentare altre proposte/manifestazioni di interesse da aggregare alla proposta già pervenuta oppure attivare in parallelo qualora compatibili”
  8. Legge 10 del 26 giugno 2019 della Regione Lazio: “Promozione dell'amministrazione condivisa dei beni comuni”

Giovanni Sergi, Fabio Granara

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

### L'Unione Europea ed i *Living Lab* per la valutazione degli effetti della *Smart City*

L'Unione Europea attraverso il Manifesto di Helsinki del 2006 ha evidenziato come il forte impegno per introdurre le nuove tecnologie all'interno sia dei diversi settori produttivi che delle Istituzioni avrebbe dovuto misurarsi sempre di più con la esigenza di mettere il cittadino europeo al centro di questi processi di innovazione tecnologica. Processi che avrebbero dovuto svilupparsi a favore del cittadino e non a suo danno.

I *Living Lab* rappresentano uno strumento pragmatico e flessibile per raggiungere questo obiettivo. Possono essere definiti come aggregazioni tra enti pubblici, grandi e piccole imprese dell'ICT, Università, centri di ricerca e gruppi di cittadini che lavorano per fare in modo che la realizzazione di progetti di sviluppo tecnologico e di innovazione nei servizi partano dai bisogni degli utenti finali valorizzandone il contributo e la partecipazione nelle principali le fasi del processo.

### Recenti letture critiche del fenomeno *Smart City* negli USA

Secondo alcune recenti saggi nordamericani del 2018 fortemente critici nei confronti del fenomeno *Smart City* tra questi “From Disruption to Dystopia: Silicon Valley Envisions the City of the Future” di Joel Kotkin si possono leggere con chiarezza alcuni pericoli rilevanti riferibili alle nuove dinamiche di sviluppo urbano sintetizzate con l'espressione attraente ma spesso generica di *Smart City*.

In questi scritti viene fatto notare come diverse grandi società USA operanti nel settore dell'ICT alcune delle quali localizzate nella

Silicon Valley abbiano proposto modelli di comunicazione, di produzione ed anche di vita che abbandonano di fatto l'idea della società e del relativo modello urbano ispirate alla tipologia degli insediamenti a bassa o media densità e in qualche modo a quella ideologia fordista che permetteva la separazione tra l'attività lavorativa in azienda e la propria vita privata in famiglia. Il nuovo modello insediativo è quello di un sistema urbano in cui vivono individui immersi nell'ambiente di *Internet* e in cui la distinzione tra tempo di lavoro e tempo di vita è piuttosto labile.

### *Smart City* e *Living Labs* in Italia

Anche in Italia sia pure con modalità ed intensità diverse rispetto agli USA il fenomeno di una graduale ridefinizione dei modelli della vita urbana guidati dall'ICT e dalle forme più recenti di intelligenza artificiale si è sviluppata in molte realtà urbane.

Secondo l'ANCI nel 2016 oltre 158 municipalità italiane con 15 milioni di abitanti stavano lavorando, pur con modalità fortemente differenziate, sui temi della *Smart City*.

Insieme allo sviluppo di queste iniziative sono state realizzate le prime esperienze di valutazione attraverso l'attivazione alcune decine di *Living Lab*.

### Il Campus universitario di Savona Lègino: 2007-2011

Questo progetto di rigenerazione urbana ha ottenuto risultati di notevole interesse e si sviluppa tra il 2007 e il 2011 grazie alla volontà del Comune di Savona e dell'Università di Genova di portare a realizzazione il programma di trasformazione dell'area della caserma dell'esercito dismessa di Savona Lègino in

un *Campus* universitario caratterizzato da un progetto di smart grid elaborato dalla Siemens Italia insieme all'Università di Genova. Il Comune di Savona non ha ritenuto necessario utilizzare il modello del *Living Lab* proposto dall'Unione Europea nel 2006 per valutare in via preventiva il progetto di trasformare il *Campus* di Savona Lègino in una sorta di quadrante urbano *smart*.

Ha preferito fare riferimento ad un modello di programmazione partecipata definito come "Insieme per Savona Smart. Ideas and actions" che ha permesso di coordinare le diverse iniziative per il progetto Savona *Smart City* con forme di partecipazione dei cittadini coinvolgendoli nelle diverse scelte. L'area del progetto per il *Campus* è occupata da tre facoltà universitarie: Ingegneria, Scienze della comunicazione e Scienze motorie ed è frequentata da circa 2.000 persone costituite da studenti, docenti e personale tecnico amministrativo su una superficie complessiva di 60 mila metri quadrati.

La *Smart Polygeneration Microgrid* di Savona è stata inserita tra le 100 eccellenze energetiche presentate alla Conferenza sul Clima di Parigi nel 2015 e rappresenta un laboratorio per sperimentare la *Smart City* replicabile in futuro su più ampia scala in un quadrante cittadino con funzioni urbanistiche differenziate, in grado di diventare autonomo per consumi di energia elettrica.

### **Il *Living Lab* di piazza della Repubblica a Varese: 2011-2013**

Nel 2011 il Ministero dell'Interno ha attivato un Patto per la sicurezza con il Comune di Varese per piazza della Repubblica, un'area centrale dove vengono realizzati diversi eventi ed attività commerciali. Inoltre in questa piazza è stato realizzato anche un parcheggio per automobili. Questo assetto funzionale nel tempo ha prodotto non trascurabili problemi di sicurezza che sono risultati di difficile gestione e che hanno contribuito a produrre una sensazione di difficile vivibilità nei cittadini per quest'area.

Il Comune di Varese ha conferito l'incarico per la messa a punto di un progetto sperimentale alla società Electron Eltag Datamat e poi alla Selex ES Italia di Finmeccanica specializzate sui temi della sicurezza. Questo progetto è stato denominato Progetto Sinecura e presentato come un *Living Lab* in quanto messo a punto e sperimentato, almeno in una prima fase, da Istituzioni pubbliche e da so-



Il *Living Lab* di piazza Liber Paradisus a Bologna

cietà che utilizzano tecnologie avanzate in stretto contatto con i rappresentanti dell'Amministrazione comunale e con associazioni di cittadini e di operatori economici.

Il sistema utilizzato per garantire la sicurezza in piazza della Repubblica si basa sull'utilizzo della tecnologia *bluetooth* che permette ai cittadini e agli operatori economici che frequentano la piazza di inviare un segnale dai loro *smartphone* in caso di pericolo percepito. Il segnale è in grado di mettere in azione le sette nuove telecamere previste dal Progetto Sinecura. Il sistema sarebbe stato gestito da una sala di controllo presidiata dalla polizia municipale.

Il progetto non ha potuto avere in realtà un seguito realizzativo sia per ragioni politico-

amministrative ed economiche che per ragioni tecnologiche dovute alla impossibilità di utilizzare il sistema proposto con tutti i modelli di *smartphone* presenti sul mercato.

### **Il *Living Lab* di piazza Liber Paradisus e via Fioravanti a Bologna: 2013-2016**

Nel 2013 il CNR ha pubblicato un bando rivolto alle amministrazioni comunali italiane denominato "Smart Cities" e definito anche come "Energia da Fonti Rinnovabili e ICT per la Sostenibilità Energetica". Questo bando aveva come obiettivo quello di sperimentare un insieme coordinato di soluzioni innovative per rendere le città sostenibili da un punto di vista energetico-ambientale.

Il CNR ha avviato alcune sperimentazioni secondo il modello *Living Lab* applicato al tema della *Smart City* in alcuni Comuni di diversa dimensione demografica come Agordo, Riccione e Siracusa.

Le difficoltà realizzative incontrate hanno consigliato al CNR d'accordo con il Comune di Bologna di concentrare le risorse disponibili su un progetto "Smart Cities Test Plan" applicato alla piazza Liber Paradisus di Bologna che ospita in un importante complesso edilizio una parte degli uffici comunali.

I lampioni compresi tra di piazza Liber Paradisus e via Fioravanti sono stati trasformati in terminali intelligenti che hanno diversi compiti: tra questi la realizzazione di alcuni *hotspot wi-fi* pubblici, il controllo dell'utilizzo degli stalli di sosta delle auto in via Fioravanti e lo svolgimento di funzioni di controllo per la sicurezza dei cittadini tramite telecamere. Questo progetto ha permesso anche di realizzare e mettere in attività cinque *totem touch screen* inaugurati nel 2016 che forniscono informazioni e servizi ai cittadini e ai turisti. Questi totem sono stati collocati lungo la direttrice che parte dalla piazza Liber Paradisus ed arriva in centro città in via Rizzoli.

### **Il Living Lab per il quartiere Campidoglio a Torino:2016-2017**

L'Amministrazione Comunale di Torino ha deciso nel 2015 di realizzare un primo Torino *Living Lab* con l'obiettivo di verificare la possibilità di inserire una serie di nuove tecnologie nel quartiere Campidoglio che ha 15.000 abitanti e che è collocato nel quadrante nord-ovest della città. Questo *Living Lab* avrebbe dovuto verificare se un quartiere semiperiferico come Campidoglio avrebbe potuto trasformarsi in un quartiere *smart*.

La sperimentazione operativa è iniziata a settembre 2016 e si è conclusa nel marzo 2017.

Questo *Living Lab* fa riferimento al Masterplan SMILE Smart Mobility Inclusion Energy realizzato nel 2013 per la città di Torino. Il Masterplan SMILE si articola in 45 idee-progetto che individuano i settori in cui è possibile applicare la filosofia della *Smart City*.

Le finalità principali sono state tre:

1. utilizzare nel migliore dei modi le esperienze già accumulate nel settore della *Smart City*;
2. sollecitare le aziende private che operano nel settore delle nuove tecnologie a sperimentare nuovi prodotti testandoli in si-

tuazioni concrete nell'ambito urbano;

3. sostenere professionalità e forme di imprenditorialità innovative, capaci di integrarsi con gli obiettivi di Torino *Smart City*.

Il Comune di Torino ha considerato come elemento centrale e caratterizzante del *Living Lab* un bando rivolto agli operatori presenti in Piemonte e in Italia che operano nel settore delle tecnologie avanzate. A seguito del Bando per Torino *Living Lab* sono state selezionate oltre 50 sperimentazioni.

Il *Living Lab* ha prodotto nella piazza Risorgimento collocata al centro del quartiere Campidoglio una interessante allestimento delle principali tecnologie che possono contribuire a trasformare un quartiere semiperiferico in un quartiere *smart* ed inclusivo.

### **Il Living Lab per il progetto di rigenerazione urbana della piazzetta Gasparotto a Padova:2014-2018**

Nel 2016 la Fondazione Unipolis ha pubblicato il bando Culturability - Rigenerare spazi da condividere - una *call* indirizzata al sostegno di progetti culturali innovativi ad alto impatto sociale che rigenerano spazi abbandonati o sottoutilizzati. Sono stati selezionati cinque progetti vincitori. Tra questi il progetto per Padova "LAB+: piazza gasparotto *Urban Living Lab*". Questa esperienza ha rappresentato un esempio interessante di progettazione inclusiva finalizzato alla riqualificazione sociale ed urbanistica di un'area emarginata dai processi più recenti di sviluppo immobiliare.

A Padova piazzetta Gasparotto è collocata nel quartiere Stazione ed è adiacente alla grande area del progetto immobiliare denominato PPI abbandonato nel 2005. I moderni edifici che definiscono la piazzetta Gasparotto fanno parte di una area direzionale contigua alla stazione ferroviaria e destinata ad uffici privati e pubblici.

L'area del progetto immobiliare PPI era riferito ad un'area inedita di proprietà con una superficie di 48.000 mq. Si tratta oggi della più ampia area abbandonata della città. Da diversi anni gli edifici che prospettano sulla piazzetta Gasparotto hanno ampie superfici sfitte ai diversi piani.

Nel corso degli ultimi anni la piazzetta è diventata un'area critica caratterizzata da marginalità sociale e specie alla sera da fenomeni di microcriminalità. Dal 2014 una

serie di gruppi e di associazioni si sono impegnati su base volontaria per il recupero di quest'area pressoché abbandonata.

La Cooperativa EST Educazione Società Territori è stata la prima realtà ad insediarsi nel 2014 in uno spazio al piano terra della piazzetta creando nello stesso anno un *coworking* CO+ che anch'esso ha la propria sede al piano terra della piazzetta Gasparotto. EST è diventata l'organizzazione capofila di alcune altre associazioni ed ha sostenuto la messa a punto del progetto di rigenerazione urbana LAB+.

Il progetto si propone di costruire un processo di rigenerazione urbana dal basso e rendere piazzetta Gasparotto un luogo di co-progettazione tra i cittadini, organizzazioni private e istituzioni pubbliche.

Il lavoro svolto all'interno di questo *coworking* ha portato ad un progetto di rigenerazione dell'area della piazzetta che non può essere definito come progetto tradizionale ma che ha discusso e messo a punto una serie di azioni: un progetto di orti urbani; un teatro di comunità; la proposta di riutilizzo dei quasi 10.000 mq di superfici vuote che risultano sfitte negli edifici che prospettano su piazzetta Gasparotto.



a cura di Matteo Basso e Mauro Sarti

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

Laura Fregolent  
Passeggiare nell'urbano disperso veneto.  
Le passeggiate di rigenerazione

*La sezione discute l'iniziativa delle "passeggiate di rigenerazione" organizzata da INU Veneto in alcuni Comuni impegnati in esperienze di "ri-progettazione" dei territori della dispersione insediativa.*

Da febbraio a marzo 2019 INU Veneto ha organizzato quattro passeggiate in altrettanti Comuni veneti – Vigonza (PD), Quinto di Treviso (TV), Peschiera del Garda (VR) e Montebelluna (TV) – per conoscere alcuni progetti urbani che hanno visto impegnate quattro amministrazioni comunali nella realizzazione di progetti di rigenerazione urbana.

Quattro amministrazioni che in maniera diversa hanno investito in un progetto di spazio pubblico con interventi che hanno dato corso a processi di rigenerazione nell'area urbana. L'interesse, quindi, è stato rivolto a casi di progetti realizzati o in corso di realizzazione che hanno avuto la capacità di generare nuove azioni alla scala urbana, che hanno visto il coinvolgimento di amministrazioni comunali capaci di avviare processi complessi e non solo dal punto di vista dell'impegno economico richiesto. Infine va sottolineato che si tratta di quattro esempi di qualità progettuale ed architettonica di ottimo livello.

Alcune ulteriori sottolineature vanno fatte anche in relazione al momento storico che stiamo attraversando e cioè nonostante le difficoltà che toccano l'intera filiera dello sviluppo urbano nel Veneto – ma possiamo forse dire dell'intero Paese –, e la fase storica critica da più punti di vista e in parte già sottolineati e cioè una carenza di risorse economiche ma anche un indebolimento della capacità e forza che il progetto ha nella costruzione di scenari urbani possibili e condivisi, nei Comuni scelti (ma ci sono anche altre esperienze di grande interesse di cui ci occuperemo in futuro) si sono realizzati progetti importanti e alla scala urbana.

Restituire queste esperienze ci sembrava quindi utile al fine di restituire "fatti urbani" (cfr. Rossi, 1995, ed. orig. 1966), capacità progettuali ma anche traiettorie possibili in luoghi e spazi inseriti in un processo dinamico e in cambiamento.

La scelta della "passeggiata" non è casuale, anzi, si è scelto il camminare in forma partecipata per leggere le trasformazioni dell'urbano, per cogliere le relazioni esistenti, per osservare sul campo quanto si sta materialmente costruendo e non solo da un punto di vista fisico. Il camminare, quindi, come strumento per una lettura non astratta che ci fa immergere direttamente nei luoghi di esplorazione per analizzare e capire le trasformazioni urbane avvenute e in atto, il camminare come pratica di un'urbanistica itinerante, partecipativa e civica (cfr. Geddes, 1915) che «non è solo guardare: è anche ascoltare, in ogni singolo luogo, chi vive e conosce la città» (Ferraro, 1998), il camminare come pratica estetica di conoscenza dello spazio attraversato (cfr. Careri, 2002) che può esso stesso trasformarsi in intervento urbano.

I quattro casi scelti sono diversi tra di loro, tutti espressione di energie creative che la regione esprime e nei quali si può intravedere una nuova domanda di qualità dello spazio urbano, delle forme, dei materiali utilizzati: Vigonza ricostruisce la piazza resa pedonale e realizza uno spazio verde in grado di mitigare l'aumento delle precipitazioni meteorologiche grazie ad un Contratto di Quartiere con il quale restaura il Borgo Rurale realizzato da Quirino di Giorgio negli anni '30 del secolo scorso (finanziamenti statali e regionali); Quinto di Treviso riqualifica Piazza Roma antistante il Municipio e ricostruisce l'affac-

cio al fiume Sile che diventa uno degli ingressi del Parco Naturale Regionale del Fiume Sile (Fondi regionali per lo Sviluppo e la Coesione); Peschiera del Garda pedonalizza un'area antistante gli edifici storici e militari della città fortificata e cioè la Rocca, la chiesa di San Martino e la caserma XXX Maggio, recuperando l'affaccio sul Canale di Mezzo; Montebelluna pedonalizza l'asse centrale di Corso Mazzini e delle piazze attigue attraverso un ambizioso programma di riqualificazione del centro città (fondi regionali e fondi comunali).

Tutti questi interventi affrontano attraverso il progetto architettonico e di scala urbana i temi della mobilità, dell'uso dello spazio pubblico, delle attività commerciali, per l'utilizzo e il riuso di porzioni urbane, e restituirle all'uso della città e dei suoi abitanti.

L'ambito nel quale si inseriscono tre dei quattro casi, si caratterizza per essere parte di quel contesto diffuso e a bassa densità edilizia che carat-

terizza il Veneto centrale. Una porzione territoriale la cui struttura è frantumata in aggregati urbani anche di piccole e piccolissime dimensioni e spesso con una qualità urbana molto bassa. Per contesti urbani di questo tipo e con questi caratteri vanno pensati anche dettati normativi che favoriscano processi di recupero e riqualificazione e di rigenerazione urbana, e forme di finanziamento anche attraverso l'istituzione di fondi specifici destinati, ad esempio, a Programmi integrati di rigenerazione urbana (Viviani, 2017), per facilitare interventi progettuali volti alla qualificazione e alla ricucitura di spazi frantumati.

Da questo punto di vista la legge regionale 14/2017 dal titolo *Disposizioni per il contenimento del consumo di suolo e modifiche della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 "Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio"* promuove (come si legge nel sito della Regione Veneto) «un processo di revisione sostanziale della disciplina ur-

banistica ispirata ad una nuova coscienza delle risorse territoriali ed ambientali; in particolare la nuova disciplina mira a ridurre progressivamente il consumo di suolo non ancora urbanizzato, in coerenza con l'obiettivo europeo di azzerarlo entro il 2050» con particolare attenzione agli interventi volti «alla riqualificazione edilizia ed ambientale e alla rigenerazione urbana, che prevedono forme ed azioni quali la demolizione di opere incongrue o di elementi di degrado, il recupero, la riqualificazione del patrimonio edilizio esistente e lo sviluppo di tipologie edilizie urbane a basso impatto energetico e ambientale. A tal fine viene istituito un fondo regionale per la rigenerazione urbana e per le spese di progettazione e demolizione delle opere incongrue». La legge prevede quindi anche un'azione di rinaturalizzazione del suolo attraverso l'utilizzo dei crediti edilizi e una premialità volumetrica la cui finalità è quella di incentivare e/o favorire la demolizione e la rico-

## Passeggiate di rigenerazione urbana a TV

L'Ordine degli Architetti, Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori della Provincia di Treviso ha aderito all'iniziativa delle 'Passeggiate di rigenerazione urbana'. I progetti presentati nel corso degli incontri sono diventati casi di studio dai quali è stato possibile sviluppare un dibattito che, oltre ai temi del 'costruire', ha riguardato anche quelli legati più strettamente alla professione e al ruolo che l'architetto ricopre nella società moderna.

Uscendo dai propri confini provinciali, grazie alla collaborazione di INU Veneto e della FOAV, le passeggiate hanno rappresentato una prima esperienza di Veneto diffuso, pur con le specificità che caratterizzano ogni area della nostra Regione.

A Quinto di Treviso la riqualificazione di Piazza Roma e dell'affaccio sul Sile, ad opera dei progettisti dello studio MADE associati, Michela De Poli e Adriano Marangon, si è realizzata grazie all'utilizzo dei Fondi regionali per lo Sviluppo e la Coesione (FSC). La piazza antistante il Municipio, naturale finestra sul fiume, è diventata uno degli ingressi del Parco Naturale Regionale del Fiume Sile. Segno che i progetti per essere buoni devono poter contare anche su un necessario numero di risorse, oltre che su

amministratori capaci con una chiara visione di città. Il progetto di Quinto di Treviso per esempio coniuga le nuove funzioni sociali dettate dall'epoca moderna con la storia e gli elementi naturali del territorio, dando vita a una piazza che pone il Comune della provincia di Treviso a livello delle grandi città europee.

Montebelluna, l'altra tappa trevigiana, è stata scelta come esempio virtuoso di città che sta portando a compimento un ambizioso programma di riqualificazione del centro sostenuto da più fonti di finanziamento, tra cui i fondi regionali e fondi propri e che ha nella pedonalizzazione dell'asse centrale di Corso Mazzini, delle piazze e delle loro connessioni uno degli elementi portanti.

Due esempi di progetti pensati per la collettività che fanno il paio con molte altre esperienze della Provincia che restano ancora tutte da scoprire, insieme, passeggiando.

Marco Pagani  
Ordine degli Architetti, Pianificatori, Paesaggisti e  
Conservatori della Provincia di Treviso

struzione delle opere incongrue o degli elementi di degrado per un complessivo “riordino” del territorio urbano e sostituzione del patrimonio edilizio degradato o dismesso.

Inoltre contrastare il consumo di suolo investendo sulla rigenerazione urbana necessita di definire obiettivi di medio e lungo periodo capaci di collegare il progetto della trasformazione fisica a un nuovo modello di sviluppo poiché recupero e riqualificazione non possono prescindere dalla formulazione di una strategia e di una politica di rigenerazione più generale e ampia (Viviani, 2014).

Il dettato normativo inoltre non può prescindere dalla necessità di ridare forza al progetto alla scala urbana e territoriale come vera opportunità di rigenerazione per reinventare l'uso di spazi abbandonati o degradati, di siti inutilizzati e il cui recupero non può prescindere da un'integrazione con il contesto di paesaggio che li circonda (Savino, 2019), attraverso un percorso in grado di combinare risorse e opportunità, e in cui le infrastrutture verdi, quali reti di spazi, di acque, di paesaggi urbani e agricoli, di aree naturali e di luoghi dello scarto e dell'abbandono interagiscono con il tessuto edilizio e ne diventano componente strutturante (Arcidiacono, Giaimo, Talia, 2017, p. 333), ma anche per ricucire contesti sfrangiati e a bassa qualità edilizia o architettonica, mettendo così a sistema interessi economici e sociali capaci di costruire opportunità diverse e nuove.

## Riferimenti

- A. Arcidiacono, C. Giaimo, M. Talia (2017), Introduzione, in: Rigenerazione urbana, beni culturali, nuovi standard, *Urbanistica Informazioni*, 272 s.i., pp. 332-333.
- F. Careri (2002), *Walkscapes. Camminare come pratica estetica*, Einaudi, Torino.
- G. Ferraro (1998), *Rieducazione alla Speranza. Patrick Geddes planner in India 1914-1924*, Jaka Book, Milano.
- P. Geddes (1915), *Cities in evolution: an introduction to the town planning movement and to the study of civics*, Williams & Norgate, London.
- A. Rossi (1995), *L'architettura della città*, CittàStudi edizioni, Milano (ed. orig. 1966).
- M. Savino (2019), Le aree produttive del nord est, in: S. Antoniadis, E. Redetti (a cura di), *iWRECKS. Questioni, metodi, scenari di trasformazione per i relitti industriali*, Poligrafo, Padova, pp. 24-31.
- S. Viviani (2014), Rigenerazione, ovvero politiche e pratiche di pianificazione, *Urbanistica Informazioni*, 252, pp. 4-5.
- S. Viviani (2017), 10 proposte dell'INU per la rigenerazione urbana 4 strumenti, 4 riforme, 1 sperimentazione, 1 azione di sistema, *Urbanistica Informazioni*, 272 s. i., pp. 5-6.

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

Matteo Basso

Il Veneto (come più in generale il Nord-Est) è conosciuto per le intense dinamiche di espansione edilizia e infrastrutturazione che, in particolare tra gli anni Settanta del XX secolo e i primi decenni del XXI secolo, hanno generato un dilagare scomposto di urbanizzazioni di tipo diffuso. Oggetto di molteplici e importanti dibattiti e riflessioni scientifiche (cfr. Indovina et al., 1990; Fregolent, Indovina e Savino, 2005; Secchi, 1996; Turri, 2000; Marson, 2001), i caratteri della dispersione insediativa veneta sono stati a lungo studiati per descrivere e comprendere il complesso intreccio di fattori storici, sociali, economici, politici e amministrativi che stanno alla base della sua origine.

La città diffusa veneta, intimamente legata al modello di organizzazione economico-sociale tipico di una piccola imprenditorialità organizzata in forma distrettuale (Bagnasco, 1977, 1988; Beccatini, 1989; Anastasia e Corò, 1993), è stata a lungo concepita come il prodotto di una situazione di *laissez-faire* amministrativo e urbanistico dominato da meccanismi di mercato. A una lettura più approfondita, tuttavia, essa può essere guardata in realtà come l'esito di una forte “intenzionalità” pubblica che, attraverso le proprie politiche e i propri strumenti di pianificazione urbanistica e territoriale, ne ha sostenuto in modo incrementale il consolidamento e l'evoluzione (Fregolent e Vettoreto, 2017).

Le conseguenze “formali” dell'urbanizzazione diffusa sono evidenti non solamente agli addetti ai lavori. Mentre gli spazi aperti, le aree agricole e naturali e, più in generale, il paesaggio sono stati erosi e frammentati (divenendo, di fatto, non più “leggibili” e “riconoscibili” anche nelle loro componenti storiche e identitarie), le trasformazioni insediative hanno quasi sempre prodotto un paesaggio urbano banale, ripetitivo, a bassa densità edilizia e dipendente dall'uso dell'automobile. In tale contesto, la qualità delle soluzioni progettuali, edilizie e urbanistiche è generalmente considerata scarsa.

Di fatto, mancando un disegno territoriale riconoscibile e organico, si è generata una situazione di *in-between* (un rurale senza più ca-

ratteristiche di ruralità, e un urbano senza più caratteristiche di urbanità) che rappresenta una sfida progettuale interessante per architetti e urbanisti, e che deve essere finalizzata a orientare le trasformazioni e gli interventi futuri verso maggiori obiettivi di sostenibilità e qualità (Marson, 2015).

Negli ultimi anni, alcuni Comuni del Veneto hanno avviato delle importanti riflessioni e sperimentazioni progettuali proprio sul “che fare” di quel sistema insediativo ereditato da un trentennio di crescita scomposta dell'urbanizzazione diffusa. I quattro casi proposti da INU Veneto per il ciclo di “passeggiate di rigenerazione” rappresentano in tal senso delle “eccezioni positive”. La selezione è caduta su progetti (realizzati o in corso di realizzazione) di recupero/riqualificazione urbana e qualificazione dello spazio pubblico in piccoli o medi Comuni “tipici” del contesto della dispersione insediativa, proposti da (e con) una forte regia pubblica, con una *governance* allargata, attraverso molteplici fonti di finanziamento, pubblico e privato.

Pur non essendo possibile procedere a una vera e propria generalizzazione a partire dai processi e dagli esiti delle quattro diverse situazioni progettuali indagate da INU Veneto, si proverà in queste brevi note a fornire una lettura trasversale sul senso delle attività di “riprogettazione” nei territori della città diffusa.

Come detto, le quattro esperienze si fanno portavoce di un importante (e convincente) sforzo progettuale del pubblico (*in primis* le amministrazioni comunali) nel costruire *ex novo* o rinnovare le centralità esistenti del Veneto diffuso. Di fatto, gli spazi pubblici ereditati dal passato – quasi sempre esito di una applicazione meramente quantitativa dello standard urbanistico e dunque privi di un vero e proprio valore identitario – sono qui fatti oggetto di una attenta riflessione sulle molteplici componenti che ne definiscono, oggi, la qualità.

I vari progetti non sono affatto “puntuali”, ma al contrario pongono una particolare attenzione alle relazioni (fisiche, percettive, ma anche identitarie) tra i luoghi degli interventi e il contesto. Di fatto, pur insistendo su un'area specifica del territorio comunale, essi provano a mettere a sistema l'insieme delle aree qualificanti gli insediamenti in termini ambientali, storici e sociali (le aree e gli elementi a prevalente connotazione naturalistica, il centro storico e le altre testimonianze ed emergenze storiche, le attrezzature e gli altri luoghi destinati alla fruizione sociale).

Costruendo una “rete” che connette questi elementi, tali progetti favoriscono così una più complessiva ri-organizzazione del sistema della mobilità, puntando *in primis* sull’accessibilità e la permeabilità pedonale e ciclabile. Emblematico è in tal senso il caso di Montebelluna (31.380 ab. in Provincia di Treviso), il cui progetto di riqualificazione urbana dell’intero centro storico parte dalla chiusura al traffico automobilistico (grazie alla costruzione di un anello perimetrale) e dalla pedonalizzazione di Corso Mazzini, il cui esito tangibile è la “ricucitura” pedonale Nord-Sud di un centro città prima separato da un importante asse di scorrimento di rango sovralocale. Similmente, Quinto di Treviso (9.957 ab. in Provincia di Treviso) sottrae alle auto e alla destinazione di parcheggio pubblico Piazza Roma antistante al Municipio, progettandone un rinnovato affaccio e relazione col fiume Sile. La costruzione di un percorso ciclo-pedonale lungo il fiume di connessione tra la piazza e gli spazi aperti circostanti trasforma altresì Piazza Roma nel nuovo ingresso pubblico al Parco Naturale Regionale del Fiume Sile. Peschiera del Garda (10.705 ab. in Provincia di Verona) promuove la riqualificazione di Piazza Ferdinando di Savoia, pedonalizzando l’area in cui insistono gli edifici storici e militari della città fortificata (la Rocca, la Chiesa di San Martino, la caserma XXX maggio), riscoprendo anche qui l’affaccio al Canale di Mezzo.

Interessante è poi osservare come il processo progettuale ponga una certa attenzione anche alle molteplici popolazioni che useranno gli spazi pubblici, e quindi alle future domande sociali di uso dello spazio. In tal senso, tutti gli interventi analizzati promuovono una pluralità di usi e funzioni, al fine di garantire una certa “vitalità” di queste centralità nel tempo. Vigonza (23.035 ab. in Provincia di Padova) sostiene un restauro degli edifici (destinandoli a usi molteplici, tra cui botteghe artigiane, appartamenti e un teatro) e una riqualificazione degli spazi centrali (oggi pedonalizzati) del Borgo Rurale realizzato dall’architetto Quirino Di Giorgio negli anni ’30 del XX secolo. La grande area verde di connessione tra il Borgo Rurale e il centro città non è pensata per la sola fruizione di pedoni e biciclette, ma è altresì un importante giardino “resiliente” con funzioni di mantenimento dell’invarianza idraulica. Come anticipato, i quattro casi selezionati



Montebelluna: la pedonalizzazione del centro storico (foto di Matteo Basso)



Quinto di Treviso: la nuova relazione col fiume Sile (foto di Matteo Basso)

da INU Veneto per le “passeggiate di rigenerazione” non hanno alcuna pretesa di generalizzazione. Essi, tuttavia, consentono di esplorare gli orientamenti (verso i temi della qualità urbana e della sostenibilità) che alcuni interventi in corso stanno cercando di promuovere.

Da una lettura trasversale di queste esperienze, in conclusione, emerge la volontà di superare una concezione degli insediamenti come semplice aggregato di edifici collegati da strade percorse da automobili, per guardare e organizzare le città a partire dalle cen-

tralità (gli spazi pubblici), dalle aree verdi e dagli assi della mobilità pedonale e ciclabile. In breve, facendo propri quei “principi” dell’urbanistica – da sempre alla base della costruzione della città pubblica – che il Veneto, forse più che altri contesti, ha spesso dimenticato a favore di una crescita edilizia veloce e incontrollata.



Peschiera del Garda: Piazza Ferdinando di Savoia (foto di Mauro Sarti)



Vigonza: il parco pubblico (foto di Matteo Basso)

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

Mauro Sarti

I lavori di riqualificazione del Borgo Rurale di Vigonza sono stati sostanzialmente ultimati nel 2017, concludendo un ciclo che lo studio Archpiùdue architetti associati ha iniziato nel 2004 con la progettazione del programma urbano di riqualificazione presentato in occasione della pubblicazione del bando regionale per la selezione dei Contratti di Quartiere II da ammettere a finanziamento nel Veneto.

Vigonza è un comune di oltre ventitremila abitanti della prima cintura padovana ad est del capoluogo, nel cui capoluogo sorge il Borgo Rurale, complesso architettonico di alloggi popolari, ancor oggi per buona parte di proprietà pubblica, costruito con risorse dello Stato negli anni '30 del secolo scorso per trasferirvi le famiglie allora residenti nei "casoni", abitazioni con tetti in paglia dichiarate insalubri, oggetto della campagna fascista per il risanamento delle condizioni di vita della popolazione rurale. L'intervento di Vigonza, come il coevo di Candiana (Pd) dello stesso Quirino di Giorgio, è un pezzo di città progettato unitariamente in prossimità del municipio esistente, fatto dell'immanicabile casa del fascio, ma soprattutto del teatro, dell'attigua loggia mercatale, di residenze e dello spazio pubblico racchiuso da questi edifici, piazza Zanella, originariamente progettato come aia per le attività agricole e luogo per le adunanze.

Quando abbiamo iniziato a lavorare a Vigonza (2004) non risultava conclamato l'interesse culturale del complesso, la piazza veniva interamente utilizzata come parcheggio, il loggiato del mercato era stato tamponato per ricavare l'archivio comunale, parte del teatro (la galleria) era occupato dalla biblioteca e gli alloggi del borgo, altrimenti popolarmente chiamati le "casette di Mussolini", erano in gran parte disabitati, versando l'intero Borgo in stato di degrado ed abbandono.

L'espansione immobiliare sembrava inarrestabile e la cortina edilizia del Borgo Rurale costituiva un esile baluardo, diversamente rappresentata dai soggetti contrapposti.

### Riferimenti

- Anastasia B. e Corò G. (1993). *I distretti industriali in Veneto*. Portogruaro: Ediciclo.
- Bagnasco A. (1977). *Tre Italie. La problematica territoriale dello sviluppo italiano*. Bologna: il Mulino.
- Bagnasco A. (1988). *La costruzione sociale del mercato*. Bologna: il Mulino.
- Becattini G. (1989). Sectors and/or districts: some remarks on the conceptual foundations of industrial economics. In: Goodman E. e Bamford J., a cura di, *Small firms and industrial districts in Italy*. London: Routledge: 123-135.
- Fregolent L., Indovina F., Savino M. (2005) (a cura di). *L'esplosione della città*. Bologna: Editrice Compositori.
- Fregolent L. e Vettoretto L. (2017d). Land use regulation and social regulation: an unexplored link. Some reflections on the origins and evolution of sprawl in the Veneto "città diffusa". *Land Use Policy*, 69: 149-159.
- Indovina F., Matassoni F., Savino M., Sernini M., Torres M. e Vettoretto L. (1990). *La città diffusa*. Venezia: DAEST-IUAV.
- Marson A. (2001). *Barba Zuchòn Town: una urbanista alle prese col Nordest*. Milano: Franco Angeli.
- Marson A. (2015) (a cura di). *Riprogettare i territori dell'urbanizzazione diffusa*. Macerata: Quodlibet.
- Secchi B. (1996). Veneto e Friuli Venezia Giulia. In: Clementi A., Dematteis G., Palermo P.C., a cura di, *Le forme del territorio italiano. Vol. II - Ambienti insediativi e contesti locali*. Roma-Bari: Laterza.
- Turri E. (2000). *La megalopoli padana*. Venezia: Marsilio.



Foto della piazza dal porticato di uno degli edifici del borgo



Foto della piazza dopo l'intervento del restauro urbano complessivo

Considerata o come un ostacolo per lo sviluppo del capoluogo, o come un simbolo importante della memoria della comunità da difendere e conservare per il suo valore testimoniale.

Narrazioni alternative con rilevanti criticità da ambo le parti, tra le quali spiccavano l'indisponibilità degli immobili, allora di proprietà del Demanio dello Stato che ne vincolava l'utilizzo pubblico, la mancanza delle risorse economiche necessarie per il restauro del complesso o la difficoltà ad

individuare destinazione di utilizzo degli edifici compatibili con le loro minute dimensioni.

Contrapposizioni che avevano trovato un punto di sintesi nel piano particolareggiato allora vigente, che prevedeva la ristrutturazione del Borgo (non il restauro conservativo), ma consentendo la realizzazione di una galleria commerciale con ingresso da piazza Zanella, lungo la quale si sarebbero dovuti attestare molti nuovi edifici alti fino al triplo di quelli di Quirino a completa

saturazione del lacerto agricolo ancora esistente nel retro del Borgo Rurale, una parte dei quali sono stati realizzati.

Con l'occasione del Contratto di Quartiere II, un programma innovativo in ambito urbano promosso dal Ministero delle Infrastrutture e Trasporti e dalla Regione del Veneto per selezionare interventi di edilizia residenziale pubblica e delle opere di urbanizzazione, anche a carattere sperimentale, necessarie per incrementare la dotazione infrastrutturale dei quartieri degradati, abbiamo potuto progettare un intervento non già nei singoli edifici, ma alla scala urbana del Borgo Rurale. In questa accezione la riqualificazione degli alloggi di edilizia residenziale ed i servizi di loro pertinenza sono stati utilizzati come uno strumento per dare avvio al processo di rigenerazione e forse di risignificazione della zona centrale i cui benefici sono rivolti ai cittadini del capoluogo vigentino e non ai soli fruitori delle abitazioni.

Un programma di interventi che aveva il duplice obiettivo di tutelare il Borgo, riconosciuto come bene comune, ricostruendone le relazioni con la città cresciuta attorno ed adeguandolo al ruolo centrale assunto dal luogo.

### I contenuti del progetto

Morto semi sconosciuto nel 1997 a 90 anni, l'architetto Quirino de Giorgio ebbe in gioventù notevoli riconoscimenti quale esponente del Movimento Futurista. A 25 anni prese parte alla prima grande mostra padovana del 1932 dei futuristi del triveneto, a cui seguirono numerosi importanti incarichi pubblici fino all'anno 1946, quando al crollo del regime seguì l'accusa di essere stato un esponente di spicco del regime fascista. All'abiura pubblica seguirono incarichi privati, ma non il recupero della notorietà rimasta indissolubilmente legata al periodo mussoliniano. Solo recentemente alcune pubblicazioni (Pietrogrande 1992) ed esposizioni (1991 Padova, 2007 Padova) hanno riscoperto l'interesse culturale legato alle sue opere provandole a separare dalla connotazione ideologica.

Il nostro lavoro, a cui molto hanno contribuito le riflessioni con il Soprintendente Guglielmo Monti prematuramente scomparso nel 2014, costruisce un ulteriore tassello di questo riconoscimento.

## Piazza d'Italia

Lo studio delle numerose foto, conservate al MART di Rovereto, scattate durante i lavori dallo stesso Quirino di Giorgio ci ha convinto che fosse soprattutto la modellazione del vuoto il tratto distintivo dell'intervento Quiriniano: un piccolo pezzo di città d'avanguardia negli anni '30, realizzata a complemento del palazzo municipale già esistente dove residenze, casa del fascio, teatro, loggia mercatale conformano un ampio spazio pubblico dalle forme concave e convesse. Vuoto ed edifici sono tutt'uno a formare uno spazio dai massimi contrasti ispirato dalle "Piazze d'Italia" dipinte da Giorgio de Chirico dal 1912.

Da qui la decisione di lavorare (progetto e direzione dei lavori) sulla ricostruzione della qualità spaziale, pur nella necessità di utilizzare materiali durabili in vece dell'originaria terra battuta che occupava in gran parte della piazza.

Abbiamo quindi operato su diversi livelli. Il primo dei quali attiene all'utilizzo pedonale dello spazio, scelta resa possibile e coerente con gli obiettivi del programma di sperimentazione urbana redatto per il Contratto di Quartiere, che ci ha permesso di eliminare qualsiasi dislivello nella piazza dovuto alle canalizzazioni dei flussi viabilistici

Mentre il secondo attiene al volume del vuoto: per ristabilire il giusto rapporto tra spazio ed edifici si è abbassato il piano di calpestio della piazza scoprendo l'originario piano d'imposta dei fabbricati, si sono sostituiti i pini marittimi, in parte pericolanti, con aceri italici, alberi di seconda grandezza per non sovrastare la dimensione degli edifici e si sono eliminate le infilate dei fitti sostegni della pubblica illuminazione allineati lungo strada, sostituendoli con nuovi apparecchi a led installati in pochi luoghi discreti entro la piazza.



Foto del Borgo Rurale di Vigonza scattata dal progettista Quirino Di Giorgio

## Camminare per conoscere la città e i processi di rigenerazione

### 1. Camminare fa bene

Non solo perché migliora la salute delle persone e ci consente di raggiungere mete necessarie negli spostamenti quotidiani evitando di inquinare la città, ma anche perché è una pratica che produce conoscenza.

Camminando conosciamo lo spazio che ci circonda e ce ne appropriamo; rendiamo visibili i luoghi e conquistiamo gli spazi urbani.

Camminare trasforma le strade e gli spazi aperti da strumenti per andare da qualche parte a luoghi dove essere cittadini, ricordandoci che le città hanno smesso di essere democratiche quando la vita di strada è stata sostituita da uno spazio diviso in aree recintate e sorvegliate e da una circolazione esclusivamente automobilistica.

Camminare ha quindi un ruolo euristico e formativo ed in questa accezione è stato considerato nelle passeggiate organizzate da INU Veneto: come un'occasione per far conoscere e per far fare esperienza di spazi rigenerati a professionisti impegnati nel progetto della città.

### 2. Camminare per fare esperienza della rigenerazione

Attraverso una strategia di rallentamento come quella proposta da Paul Auster nel film *Smoke*, camminare di fatto rallenta i tempi della percezione, possiamo leggere le tracce che i processi di rigenerazione depositano sulla città.

Nonostante si tratti di complessi insiemi di azioni, i processi di rigenerazione nel momento in cui riescono a ridurre la soglia di accesso allo spazio urbano e a moltiplicarne i diritti di uso per pubblici differenti, depositano nella città tracce importanti di cui è possibile fare esperienza.

Nello specifico, la passeggiata a Busa di Vigonza ha portato un numeroso gruppo di professionisti ad attraversare il centro del paese dove, attraverso un 'Contratto di quartiere' lo studio Archpiùdue (Paolo Miotto, Mauro Sarti) ha ridefinito la piazza, gli edifici che la definiscono e il vasto spazio aperto retrostante.

Un progetto che ha saputo assumere il ruolo di leva per la rigenerazione di un piccolo centro nella dispersione insediativa veneta, grazie anche all'attento coordinamento dell'amministrazione pubblica.

### 3. Rigenerazione e progetto di suolo

A Busa di Vigonza un ampio progetto di suolo è stato posto al centro del processo di rigenerazione.

Non si è trattato solamente di ridisegnare lo spazio pubblico e renderlo più accogliente, ma di far assumere al suolo il ruolo di servizio ecosistemico.

Attraverso un attento studio del sistema di raccolta e depurazione delle acque di prima pioggia il progetto ha trasformato il principio di invarianza idraulica in una opportunità per dare forma a un parco per la città.

Camminando a Busa si è potuto fare esperienza di un progetto che non ha subito la norma, ma l'ha saputa reinterpretare predisponendo uno spazio quanto più aperto alle pratiche di popolazioni diverse e alle loro interpretazioni: degli anziani e delle mamme con i passeggini che possono chiacchierare percorrendo o sostando lungo i viali del parco; dei bambini che possono giocare sui dossi costruiti con il terreno scavato per ospitare le vasche di laminazione; dei ragazzi che possono giocare a basket o volley nei campi da gioco anche se non del tutto regolamentari.

Maria Chiara Tosi

Dipartimento di Culture del Progetto, Università IUAV di Venezia

Ed infine si è agito sulla qualità tonale della pavimentazione, utilizzando una stesa di graniglia di pietra di Verona fissata con resine, di grane diverse per vibrare con la luce, il cui colore declina il mattone a vista degli edifici di Quirino, ricostruendo così l'unitarietà tra lo spazio, scandito solo dalle campiture vegetali e le quinte che lo delimitano.

### Il nuovo giardino

Nella parte retrostante il Borgo (progetto e direzione dei lavori), già lacerto dell'originaria campagna a campi chiusi delimitati dai fossati, è stata eliminata la previsione di nuova edificazione nelle aree di proprietà pubblica reinterpretando il luogo alla luce della necessità di garantire l'invarianza idraulica dell'intorno, onde mitigare gli impatti delle precipitazioni meteorologiche rese sempre più intense dalle modificazioni climatiche.

Si è per questo progettato un'area verde in continuità con la piazza, caratterizzata da forte modellazione del suolo dettata dalle necessità dell'equilibrio idraulico, dove il funzionamento del sistema di raccolta e depurazione naturale dell'acqua piovana diviene anch'esso tema del programma di sperimentazione urbana.

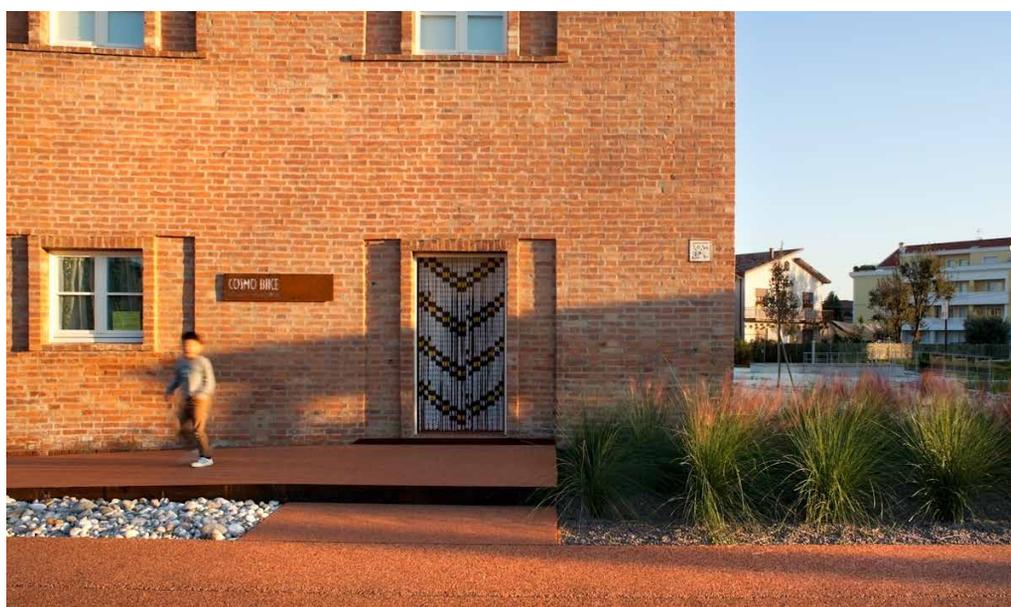
Si tratta di uno spazio pubblico di notevoli dimensioni (superiore ai 2 ettari) a connessione e continuità di piazza Zanello e dell'antistante polo civile (Municipio, poste, direzione didattica) con la principale via Roma, nel quale la pioggia viene raccolta con differenti modalità. Parte in dolci depressioni che articolano altimetricamente il giardino formando delle stanze altrimenti utilizzabili una volta cessati gli eventi meteorologici. In altra parte convogliandola tramite pavimentazioni drenanti (ghiaia di fiume di diversa pezzatura in un sistema di vasche a caduta piantumato con una selezione di piante lacustri tipiche del paesaggio veneto (tife, iris, ecc..), il cui apparato radicale è in grado di fitodepurare l'acqua fatta scorrere in sublimazione, che può così confluire pulita nell'ultima vasca delle piante acquatiche, divenendo un'attrazione e forse un motivo per frequentare il giardino.



La pavimentazione in graniglia di Verona con grane diverse



Le campiture verdi articolano le parti della piazza creando degli ambiti senza variazioni altimetriche della superficie



Il restauro ha comunque consentito di ricavare delle botteghe al piano terra del Borgo per rendere compatibili gli edifici con il ruolo urbano oggi assunto dalla piazza



Planimetri dell'intervento



La ghiaia di fiume di diverse pezzature caratterizza e guida i percorsi, consentendo il drenaggio e la canalizzazione dell'acqua piovana



Le vasche per la fitodepurazione delle acque meteorologiche sono funzionali all'equilibrio idraulico caratterizzando una parte del giardino

## Favorire le occasioni di utilizzo del luogo

Per favorire ed ampliare la relazione tra edifici e piazza, il progetto di restauro (curato fino all'esecutivo) ha separato le destinazioni d'uso dei piani terra degli edifici del Borgo Rurale affacciati in piazza dagli alloggi mantenuti al piano primo, mantenendone l'assetto distributivo verticale e gli accessi originari. Una soluzione che ha ridotto le dimensioni delle unità immobiliari (dai quattro vani originari ai due del progetto) aumentandone il numero da 10 a 22, ma ha permesso di destinare i piani terra a piccole botteghe a diretto contatto con la piazza (fig.10).

L'acquisizione di un finanziamento comunitario destinato allo sviluppo delle imprese dedite all'artigianato artistico (di cui si è fornita la consulenza ottenere e gestire il contributo) ha permesso di abbattere al 50% i costi di insediamento per ogni richiedente, consentendo la rapida individuazione e l'avvio delle imprese artigianali. Oggi i laboratori sono locati e buona parte delle loro attività, sartoria su misura, stilista di calzature, maglieria a mano, estetista, restauro bici, ecc. stanno contribuendo alla vitalità quotidiana della piazza, che tuttavia dà il meglio in occasione degli eventi temporanei, divenendo in quel mentre un luogo di riferimento riconosciuto dall'intera cittadina.

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

Andrea Castellani

La riqualificazione di Piazza Ferdinando di Savoia, meglio nota come Piazza d'Armi, è un tema affascinante quanto complicato. Essa rispecchia la densa storia di Peschiera: da sempre punto di snodo tra il sistema del Lago di Garda ed il Fiume Mincio e terra contesa nei secoli come avamposto militare.

Mettere mano a tale luogo significa compiere un viaggio nel tempo, a partire dagli scavi romani, passando per la dominazione scaligera poi veneziana, l'impronta francese ed infine quella austriaca. Edifici di notevole importanza si affacciano su di essa, a partire dalla Caserma Rocca sul lato est, all'ex ospedale-carcere militare sul lato sud, alla facciata della Chiesa Parrocchiale affiancata dagli scavi romani sul lato ovest; sullo stesso l'imboccatura di Via Rocca che si insinua nel Centro Storico. Sul lato nord infine l'edificio delle ex scuole elementari, già oggetto d'intervento, che lambisce il Canale di Mezzo fino a chiudersi con il Ponte dei Voltoni.

### Descrizione dell'intervento

Il graduale abbandono degli edifici storici attorno alla Piazza ha calato un velo sull'importanza di questa zona, trasformando questo grande spazio, denso di significati, in una distesa d'asfalto dove ci si recava solo per lasciare la macchina. Un luogo memore di uno stretto rapporto con l'acqua, che un tempo lo lambiva fino alla darsena, ha perduto così la sua identità. Il progetto parte da qui, dalle esigenze espresse e dalla volontà dell'Amministrazione di riqualificare questo spazio.

Se si osserva la conformazione del sito, con il segno della spina centrale della darsena, lo si può immaginare come una foglia che conduce linfa all'albero attraverso le proprie venature. I segni progettuali ricordano in planimetria tale forma, riportando in vita gli spazi della Piazza, riprendendo forza da ciò che da sempre caratterizza e condiziona la vita Peschiera: l'acqua e il patto che questa città ha sancito con essa.



Pianta della fortezza di Peschiera del 1610 circa, in cui si nota la presenza della darsena all'interno della piazza



Dettaglio della pianta precedente in cui si mettono in evidenza alcuni segni che hanno guidato le scelte del progetto: la presenza dell'acqua, il verde che già anticamente scendeva dal ponte dei Voltoni e si insinuava lungo il fronte della Rocca.



Planimetria di progetto della Piazza



Foto del Liston a Verona: le persone passeggiano sul grande marciapiede di pietra

## Criteri e scelte progettuali

La congiunzione di due elementi richiesti ci ha condotto a materializzare nel progetto l'antico muro della darsena, la cui forma irregolare e spezzata diviene testimonianza dell'antica presenza e allo stesso tempo distingue lo spazio prevalentemente destinato ai pedoni da quello carrabile. "La sottile linea d'ombra" riprende il segno del tracciato della darsena interrata nel 1614 e definisce rispettivamente ambiti e funzioni diverse. E' una linea lapidea - in trachite zovonite (un materiale dalle caratteristiche meccaniche forti e dal colore greve) - che varia lungo il suo sviluppo: da segno a terra si eleva per diventare seduta, si piega per permettere il passaggio, continua a correre come parapetto e torna definitivamente a fondersi nella pavimentazione. Su questa linea si proiettano idealmente tutte le attività della Piazza. La Chiesa Parrocchiale di San Martino acquista maggior respiro con la collocazione di un sagrato prospiciente, ad esso dedicato. Diviene un punto di vista privilegiato, sottolineato dalla pendenza stessa dell'area che degrada in direzione del Canale di mezzo. La pavimentazione in pietra della Lessinia, presentandosi con un taglio di grande formato invita l'osservatore a percepire l'avvicinamento ad un luogo sacro, attraverso un passaggio graduale che conduce alla dimensione spirituale. Mediante l'estensione del sagrato la Chiesa acquista un proprio spazio ed entra in relazione con le dinamiche della Piazza. A seguire si sviluppa l'ambito della fontana, una sorta di inserto che si sviluppa alla medesima quota rispetto all'andamento in declivio della Piazza, con cui poi si ricongiunge tramite due gradini. Il lato sud di quest' area è delimitato da un muro che funge da quinta, che prosegue come un canale sopraelevato su cui scorre l'acqua e che, in corrispondenza della darsena, si tuffa a cascata in una vasca sottostante, da qui prosegue lungo l'antica linea sino alle acque del lago, stabilendo un legame simbolico con la storia. L'acqua diviene qui presenza sonora costante che accompagna la vita della piazza in tutti i momenti della giornata, la fontana è una scenografia d'arredo della Piazza, ma soprattutto è memoria della darsena che storicamente occupava quasi la metà dell'attuale estensione. Sull'angolo nordest il livello della piazza si abbassa con dei gradoni fino a raggiungere la quota del Canale di Mezzo, punto di contatto con la darsena stessa. Il progetto richiama alla mente antichi segni che sono visibili nelle planimetrie e nelle fotografie storiche.

La pavimentazione della piazza in porfido ricomposto si porterà in quota estendendosi ai Voltoni così da costituire con essi un unicum visivo e materiale. I gradoni che scendono fino a toccare l'acqua sono costituiti da ciottoli di fiume, riferimento ad altri punti all'interno della città in cui questo materiale accompagna la discesa verso il lago, come nei pressi di Porta Brescia.

Sull'altro lato della strada carrabile si avrà un collegamento fra la Rocca ed i Voltoni realizzato attraverso la sistemazione del percorso nel verde che si insinua nella piazza spingendosi lungo tutto il fronte. La lingua verde è sempre segno dello studio della documentazione storica, attraverso cui possiamo notare una permanenza di questa parte a verde.

Il progetto tende a riscoprire il rapporto con la Peschiera romana. E' un confronto con la stratificazione: la piazza scende, attraverso una gradinata, alla quota di imposta della domus, sale per osservarla dall'alto divenendo occasione per inediti punti di vista sulla piazza stessa.

La parte della Piazza pedonale sarà caratterizzata dalla pavimentazione in pietra di Prun posata e realizzata con tagli diversi, mentre la parte destinata a parcheggi sarà in porfido ricomposto, diversa sia per materiale che per colore, così da denunciare immediatamente le due diverse vocazioni.

Il "liston" di Verona è stato preso come riferimento per la zona pedonale: questo ampio tappeto di pietra rende accogliente e vivibile il luogo del passeggio e della socialità. Per la pietra sono state scelte due qualità diverse di pietra di Prun: il "corso della stopegna" colore bianco di spessore 8/9 cm per la superficie più ampia, la "lastra pelosa", di colore bianco ocra di spessore di 12 cm per il sagrato e l'area intorno alla fontana; la prima per formati più contenuti e più commerciali, la seconda per geometrie più grandi.

Al centro alcune pietre vengono tolte per lasciare lo spazio agli alberi.

L'orditura delle lastre si aggrappa alla darsena come la "lamina della foglia" si unisce al suo gambo, scandita dalle nervature qui rappresentate dalle canaline in pietra di scolo delle acque piovane, che corrono sempre verso la darsena.

La lavorazione delle pietre è del tipo graffiato a piano di cava, lasciando che sia il tempo e la vita che si muoverà sulla piazza a levigare il materiale del "liston".



La parte destinata a parcheggi sarà in porfido ricomposto, un battuto di cemento e granulato di porfido con scaglie di marmo, ad evocare la pozzolana, ossia il primo legante idraulico inventato dai romani. Questo legante di straordinaria durata rappresenta uno dei primi materiali “industriali” in epoca antica e ben si coniuga con la funzionalità della nuova area. Inoltre la fluidità del materiale in fase di messa in opera consente di riempire tutte le forme irregolari della nuova piazza, come l’acqua riempiva il canale in antica origine. Impiegandolo con miscele di graniglie di porfido, di grigio carnico, e di rosso asiago, si ottiene un colore che ha la stessa tonalità della terra nuda. La delimitazione dei posti auto sarà segnalata da lastre di porfido incassato con colore più accentuato. La flessibilità contraddistingue questo ambito pensato per poter funzionare in differenti situazioni. Parcheggio nella maggior parte del tempo dell’anno, settimanalmente diventerà il luogo del mercato e occasionalmente lo spazio dove accogliere specifici eventi.

Il battuto con inerti di marmo e porfido ricorda che la piazza è stata Place de Guerre, poi Waffenplatz, quindi un grande spazio costituito da terra battuta dove si movimentavano i mezzi e si schieravano gli eserciti.

Abbiamo voluto che il progetto raccontasse i volti che questa piazza ha avuto nella storia: non si voleva imporre una sola verità, ma lasciare che il fruitore della piazza attraverso i propri strumenti potesse cogliere i segni e ricostruirli.

La strada carrabile collega con un percorso sinuoso la via XXX Maggio al ponte dei Voltoni, individuando la carreggiata con la messa in opera ai bordi di smolleri di porfido.

L’illuminazione è stata realizzata con led a basso consumo studiati per sottolineare le diverse zone della Piazza anche in mancanza della luce diurna, costituendosi parte di una vera e propria scenografia luminosa. Il muro della darsena sarà opportunamente illuminato con luce incassata nel filo del bordo inferiore, così che, da linea d’ombra stagliata dal sole, di notte si trasformi in linea di luce.

## Alla scoperta dell’ignota fatica di progettare

Non è insolito “passeggiare” nelle opere di architettura e nei prodotti dell’urbanistica: lo facciamo quotidianamente muovendoci in un paesaggio fortemente antropizzato ed osservando tutto ciò che ci circonda, dalle aree densamente urbanizzate ai territori rurali meno presidiati. Ci muoviamo infatti costantemente in un ambiente che nel tempo è stato modificato creando assetti variegati ma sempre esito di un processo di rielaborazione di singole componenti come dei diversi sistemi che lo compongono.

Ma ci si muove senza alcuna consapevolezza del contesto e senza alcuna considerazione dei lunghi processi che hanno determinato questo scenario delle nostre pratiche quotidiane, che siano routines o che abbiano caratteri straordinari e non ricorrenti. Spesso, pur apprezzando quell’ambito specifico della nostra azione, non si coglie se si tratti di uno scenario di particolare fattura o di un accidentale accostamento di manufatti o di una casuale successione di spazi. Se ne percepisce forse la confortevolezza, la piacevolezza, in alcuni casi l’armonia delle forme, ma poca attenzione si presta al processo che lo ha generato e che anche un’attenta osservazione degli spazi non riesce a cogliere pienamente.

Le “passeggiate” che INU Veneto ha proposto, in alcune città del Veneto, sono dunque qualcosa di più di un’accurata conoscenza di luoghi che gli interventi di rigenerazione hanno restituito alla collettività nelle sue diverse valenze e che il progetto riesce a rendere “cospicui” creando quelle condizioni di attrazione che ne fanno polarità del sistema urbano e teatro delle pratiche quotidiane. È l’occasione per cogliere i modi con cui il progetto – e soprattutto il progetto dello spazio pubblico – sia stato in grado di cogliere un’esigenza collettiva di qualità spesso inespressa e ad offrire una risposta la cui efficacia è presto disvelata dai modi in cui la comunità vive quello spazio. Ma è anche il modo per conoscere il percorso che ha condotto alla realizzazione di quello spazio “rigenerato”, delle sfide che lo spazio pubblico in particolare rappresenta per un progettista; quel processo fatto di confronti più o meno duri (con singoli, con gruppi, con istituzioni), di dubbi e di incertezze (interiori, espressi o non manifesti), di discussioni e malintesi (su strumenti e regole), ma anche di energica applicazione di principi progettuali e conoscenze tecniche, di tenacia nel perseguimento di un’idea, di un obiettivo il quale spesso rappresenta la forza di quel progetto e la qualità dell’opera eseguita la “restituisce” ad un occhio consapevole. Ecco allora che l’assetto finale dello spazio osservato; quelle linee e quelle forme che si intersecano; i giochi di colori non casuali e curato uso di alcuni materiali, a volte ordinari e consueti, altre volte preziosi e scientemente collocati; il ricercato annodamento armonico tra gli elementi permanenti e resistenti del contesto con i nuovi inserimenti architettonici; l’accostamento di tenui getti di acqua con elementi di arredo urbano più prosaico; il compromesso tra i recinti imposti dai vincoli e lo spazio dove la progettazione si esprime liberamente, si compongono ed esprimono – non solo attraverso la parola dei progettisti che ne raccontano la storia – il lavoro duro di progettazione che ha cercato di rispettare il vissuto dei luoghi ma anche di creare una nuova immagine dello spazio condiviso.

Michelangelo Savino  
Dipartimento di Ingegneria Civile, Edile e Ambientale, Università degli Studi di Padova



# Strumenti di lavoro

Gianfranco Buttarelli, Paolo Colarossi  
Schemi Urbanistici di Assetto per progettare la  
rigenerazione urbana

## **Premessa: la necessità di nuovi strumenti per la rigenerazione urbana**

Le politiche per la rigenerazione, in atto in tutta Europa, nel nostro Paese, segnano il passo, oltre che per l'avversa contingenza (fragilità economica, stagnazione demografica), anche per carenza di politiche e strumenti adeguati).

Non decollano in modo efficace, nonostante il potenziale coinvolgimento di risorse private che attualmente ed in prospettiva, sono l'unica opzione praticabile per rispondere alle urgenti necessità di rigenerazione di molte aree urbane in Italia.

Le motivazioni sono complesse, di ordine culturale, politico e tecnico.

E' necessario partire dall'utilizzo di un comune comprensibile linguaggio nel rilevamento delle esigenze, nella condivisione di obiettivi concreti, nella individuazione di innovative ed efficaci politiche e strumenti. La necessità di ricercare nuovi strumenti per governare i processi di rigenerazione, risulta evidente dagli effetti prodotti nella città di recente costruzione.

Infatti, la maggior parte delle aree urbane in Italia, almeno il 50/60% (nei grandi, medi, piccoli e piccolissimi Comuni) costruite per lo più negli ultimi settant'anni, hanno necessità di interventi di rigenerazione, in quanto

carenti o mancanti di qualità urbana.

Ma l'attuale strumentazione urbanistica prevista dalle vigenti leggi nazionali e regionali (e in particolare il Prg e i suoi strumenti attuativi) non sembra adatta, per strutturali e intrinseche criticità, a supportare gli obiettivi del progettare qualità urbana e della sua concreta realizzazione.

Delle criticità strutturali del Prg è ormai da molti anni che se ne parla, e sono stati fatti vari tentativi di modificarlo, in particolare con proposte di nuove leggi urbanistiche a livello nazionale, ma anche con l'emanazione delle diverse leggi urbanistiche regionali.

Senza mai riuscire, però, a incidere su quegli aspetti critici del Prg che ne limitano in radice l'efficacia e che sono soprattutto cinque: la presunzione di predittività, la rigidità normativo-prescrittiva, la necessità della rendita fondiaria di esser "dentro il piano", i tempi lunghi della formazione e delle approvazioni, la difficoltà di trattare la piccola dimensione. Presunzione di predittività perché nel Prgsi presume di poter prevedere oggi il futuro di una città per molti anni a venire, in termini di localizzazioni di usi e di relative quantità. Ma senza conoscere le concrete fattibilità delle previsioni stesse: il piano risulta il prodotto di una impossibile previsione del futuro di una città.

Per di più le stesse incerte previsioni assumono veste normativa e prescrittiva, con le note difficoltà procedurali di adattare le previsioni fatte, nella grande dimensione, alle reali esigenze riscontrabili nella piccola dimensione o che nel tempo potrebbero mostrarsi. Ne consegue un piano che è una disciplina eccessivamente rigida, spesso controproducente per la città. Un piano che pretende di congelare una idea di città concepita oggi perché sia realizzata comunque nel corso del tempo.

Inoltre, il momento della formazione di un piano diventa necessariamente un momento di forti pressioni da parte degli interessi della rendita fondiaria che vogliono essere "dentro il piano" nella misura massima possibile. Con lo svilupparsi di conseguenti conflitti all'interno dei detentori della rendita, e tra questi e la cittadinanza che si schiera per contenere la stessa rendita. Conflitto che da una parte tende a produrre il massimo possibile di aree edificabili e dall'altra a contenerla nella misura minima possibile. Il tutto in modo solo preventivo e con spesso deboli relazioni con domande e offerte reali di interventi sul territorio. Con modalità che si potrebbero definire come sindrome dell'ultimo treno: l'angoscia di non poter salire sul treno. Un treno che mediamente parte ogni 30-40 anni. I tempi cioè che passano tra un piano e il suo rifacimento.

Una volta composto, in qualche modo, il conflitto, ci si ritrova con un piano già superato in alcune o molte delle previsioni. Il Prg invecchia rapidamente rispetto alle rapide modifiche delle domande di intervento o al sorgere di domande non prese in considerazione. Anche a causa delle eccessive lunghezze dei tempi della elaborazione del Prg e della sua approvazione. Lunghezze in gran parte dovute proprio ai conflitti economici, sociali e quindi politici che nascono per l'assalto ai posti dell'ultimo treno. Un piano in eterno ritardo agli appuntamenti con le esigenze reali della città.

Infine, il Prg tende a vedere la città e il territorio sempre da lontano, come con un binocolo usato alla rovescia e, per di più, nel Prg tutto il mondo è rappresentato a macchie di zonizzazione. Un piano che fornisce una rappresentazione opaca del futuro della città. Una rappresentazione piatta, dove non compaiono, o non sono immediatamente leggibili gerarchie e priorità. Dove è diffici-

le leggere la visione, l'idea o il progetto del futuro di una città. E un piano incapace di progettare e controllare la qualità urbana (la qualità del paesaggio) che richiede di essere trattata alla piccola dimensione, cioè a una scala di dettaglio e dunque anche nella terza dimensione dello spazio.

Con i Programmi Integrati di Intervento (PrInt) si è tentato di ovviare ad alcune delle criticità del Prg, attraverso la connessione diretta e in tempo reale tra domanda e offerta di intervento e disponibilità di risorse (pubbliche e private), con una soddisfacente scala di dettaglio e con una semplificazione per l'approvazione di eventuali varianti al Prg.

Ma, anche a causa di carenze strutturali politiche e tecniche delle Amministrazioni comunali, spesso i PrInt sono concepiti ognuno come intervento a sé stante, come isolato dal contesto della città, non collocato all'interno di un disegno unitario e una visione del futuro della città e del territorio. Si guarda l'albero, e non si vede il bosco, si cura il dettaglio senza preoccuparsi del quadro. Ne risulta una frammentazione degli stessi interventi, e uno spesso insoddisfacente rapporto tra benefici pubblici e benefici privati, a favore di questi ultimi.

Recentemente, però, la Regione Emilia-Romagna ha approvato una legge innovativa che tende a superare le criticità di fondo della pianificazione tradizionale.

### **Tendenze innovative: la legge n. 24/17 della Regione Emilia-Romagna**

L'esercizio di funzioni concorrenti in materia di governo del territorio ha prodotto una marcata diversificazione fra le diverse regioni sì dà dar vita al fenomeno che alcuni studiosi hanno sintetizzato nella espressione "Federalismo Urbanistico Imperfetto".

Tale diversificazione, come prevedibile, ha fatto emergere casi virtuosi e casi di sofferenza ed in ogni caso ha evidenziato comunque la improcrastinabile necessità di una "legge di principi" da parte dello stato.

Nella dinamica delle "Leggi Urbanistiche Regionali", vengono individuati quattro fasi tipiche a cui fanno riscontro generazioni diverse, le quali configurano un insieme di riferimenti marcatamente differenziati quanto ad impostazione e contenuti specifici.

A conferma di quanto in premessa, è possibile sostenere che la legge regionale della regione Emilia-Romagna, la n. 24 del 21 di-

cembre 2017 "Disciplina regionale sulla tutela e l'uso del territorio" per il rilievo delle innovazioni può a ragione essere considerata la quinta generazione di leggi regionali in materia.

Essa recepisce le pratiche più innovative rilevate nel più vasto panorama europeo per configurare un diverso sistema di pianificazione centrato sulla rigenerazione da attuarsi per il mezzo di strumenti innovativi.

La nuova legge emiliana, considerata la precedente Lr 20/2000 non adeguata a governare i cambiamenti radicali di contesto, quali:

- modelli di sviluppo fondati sul consumo di suolo;
- l'arresto dei processi di espansione urbana per favorire la rigenerazione dei territori urbanizzati mediante trasformazioni sostenibili;
- il progressivo incremento del rapporto fabbisogno /risorse pubbliche e la necessità di configurare un diverso rapporto pubblico /privato nelle modalità attuative delle trasformazioni e nella ripartizione della rendita urbana;

opera strutturali cambiamenti sulla tutela ed uso del territorio.

Il principale cambiamento riguarda la caratterizzazione giuridica del Piano Urbanistico Generale (Pug) il quale, fatti salvi gli interventi di rigenerazione ad attuazione diretta, non attribuisce in nessun caso potestà edificatoria alle aree libere.

L'attribuzione dei diritti edificatori compete agli accordi operativi e ai piani attuativi di iniziativa pubblica. È questo il secondo conseguente importante cambiamento della legge. Tali ultimi strumenti attuano le previsioni del Pug, stabilendo il progetto urbano degli interventi da attuare e la disciplina di dettaglio degli stessi.

Il progetto urbano rappresenta l'unità minima di intervento, la dimensione quantitativa/qualitativa degli interventi di rigenerazione.

Con gli accordi operativi si attua un radicale cambiamento nella gestione dei processi urbani, le plusvalenze entrano nel bilancio del progetto di impresa, alla quale è sostanzialmente demandata la rigenerazione della città pubblica.

Il Pug è lo strumento che delinea le invarianze strutturali, le scelte strategiche di assetto e sviluppo orientate alla rigenerazione in ambito perimetrato del territorio urbanizzato ed alla riduzione del consumo di suolo.

Il Pug è sostenuto da una "Strategia per la qualità urbana ed ecologico-ambientale", la quale persegue l'ambizioso e condivisibile obiettivo primario di rafforzare l'attrattività dei centri urbani e dei relativi territori

Due gli obiettivi conseguenti a garanzia della sostenibilità delle trasformazioni:

- Elevare i livelli quantitativi e qualitativi del sistema delle dotazioni territoriali, delle infrastrutture per la mobilità e dei servizi pubblici da realizzare nel territorio;
- Ridurre il grado della pressione del sistema insediativo sull'ambiente naturale, adattarsi ai cambiamenti climatici, difendere gli abitati dalle situazioni di rischio.

Oggetto principale del Pug è la disciplina dell'assetto fisico e funzionale del sistema insediativo esistente.

Per tale scopo è prevista la elaborazione di uno "Schema di assetto del territorio urbanizzato", rappresentato con cartografia a carattere ideogrammatico.

Lo schema individua:

- Le parti di città che presentano caratteristiche omogenee dai diversi punti di vista;
- Gli obiettivi per il miglioramento per la qualità urbana ed ambientale, le dotazioni territoriali, le infrastrutture ed i servizi pubblici ritenuti necessari;
- Gli usi ammissibili, i requisiti e le condizioni da soddisfare;
- Gli interventi di addensamento o sostituzione urbana subordinati alla stipula di accordi operativi;
- Gli interventi sul tessuto urbano consolidato, attuabili direttamente con titolo abilitativo edilizio (art. 33 commi 1, 2, 3).
- Gli interventi, come detto, si attuano tramite Accordi Operativi.

Gli accordi operativi si applicano ad ambiti che presentano particolari valori sotto il profilo paesaggistico, ambientale, architettonico, storico-artistico e testimoniale e che sono caratterizzati da una significativa carenza di fattori identitari, dotazioni territoriali, attrezzature e servizi pubblici.

Gli accordi operativi hanno il valore e gli effetti dei piani attuativi e sono soggetti prima della loro stipula alle forme di pubblicità di cui alla legge 241/90.

Gli elaborati necessari per la stipula degli accordi operativi sono costituiti:

- Dal progetto urbano rappresentante l'assetto urbanistico ed edilizio dell'ambito interessato comprensivo, unitamente agli interventi di interesse privato, sia delle dotazioni territoriali che delle infrastrutture e servizi pubblici correlati che il privato si impegna a realizzare;
- Dalla convenzione urbanistica, nella quale sono definiti, gli obblighi assunti dal privato, il cronoprogramma degli interventi e le necessarie garanzie finanziarie;
- Dalla relazione economico-finanziaria che illustra analiticamente i valori economici degli interventi pubblici e privati programmati con la dimostrazione della sostenibilità e fattibilità;
- Dal documento di "Valutazione di sostenibilità ambientale e territoriale" (Valsat).

Di grande rilevanza nella legge:

- le modalità previste per la previsione dell'incremento insediativo;
- il principio di competenza;
- le politiche individuate per sostenere e dare efficacia all'impalcatura della legge.

L'incremento insediativo non è contenuto entro limiti numerici, ma risulta vincolato a due prescrizioni coerenti con i principi ed obiettivi generali della legge:

- la limitazione al consumo di suolo, a saldo zero entro il 2050, nei limiti del 3% della superficie del territorio urbanizzato (perimetrato con prescritte modalità) per l'intero periodo di vigenza della nuova pianificazione territoriale ed urbanistica, salve limitate ed individuate eccezioni afferenti interventi di riuso e rigenerazione urbana.
- corrispondere al fabbisogno complessivo di alloggi di edilizia residenziale sociale, alla luce delle analisi demografiche operate nell'ambito della costituzione del quadro conoscitivo.

Il principio di competenza opera per la ripartizione delle funzioni con lo scopo di semplificare e qualificare il contenuto dei diversi livelli di piano, superando il meccanismo della pianificazione a cascata.

Secondo tale principio ciascun strumento deve limitarsi a disciplinare le tematiche e gli oggetti previsti dalla nuova legge.

Fra le politiche costituenti il consolidato legante per incrementare l'efficacia di piani e programmi, due gli elementi di maggiore

significato ed innovazione:

- La costituzione entro termini perentori "dell'Ufficio di piano" con competenze pluridisciplinari e con attribuzioni attinenti la pianificazione urbanistica, compresa la predisposizione del PUG, dei Piani operativi e dei piani attuativi di iniziativa pubblica, il coordinamento con le altre amministrazioni che svolgono funzioni di governo;
- Gli incentivi previsti per implementare gli interventi di riuso e rigenerazione urbana quali, l'esenzione degli interventi di riuso e rigenerazione all'interno del territorio urbanizzato del contributo straordinario, la riduzione non inferiore al 20% del contributo di costruzione per interventi di ristrutturazione urbanistica ed edilizia, addensamento o sostituzione urbana all'interno del territorio urbanizzato, in sede di accordo operativo interessanti interventi di addensamento e sostituzione di diritti edificatori e premialità aggiuntive.

### **Caratteri distintivi di uno Schema Urbanistico di Assetto.**

Gli strumenti della tradizione devono lasciare il campo ad una strumentazione nuova, condivisa, flessibile, pragmatica, integrata, adatta ai contenuti delle operazioni di rigenerazione urbana.

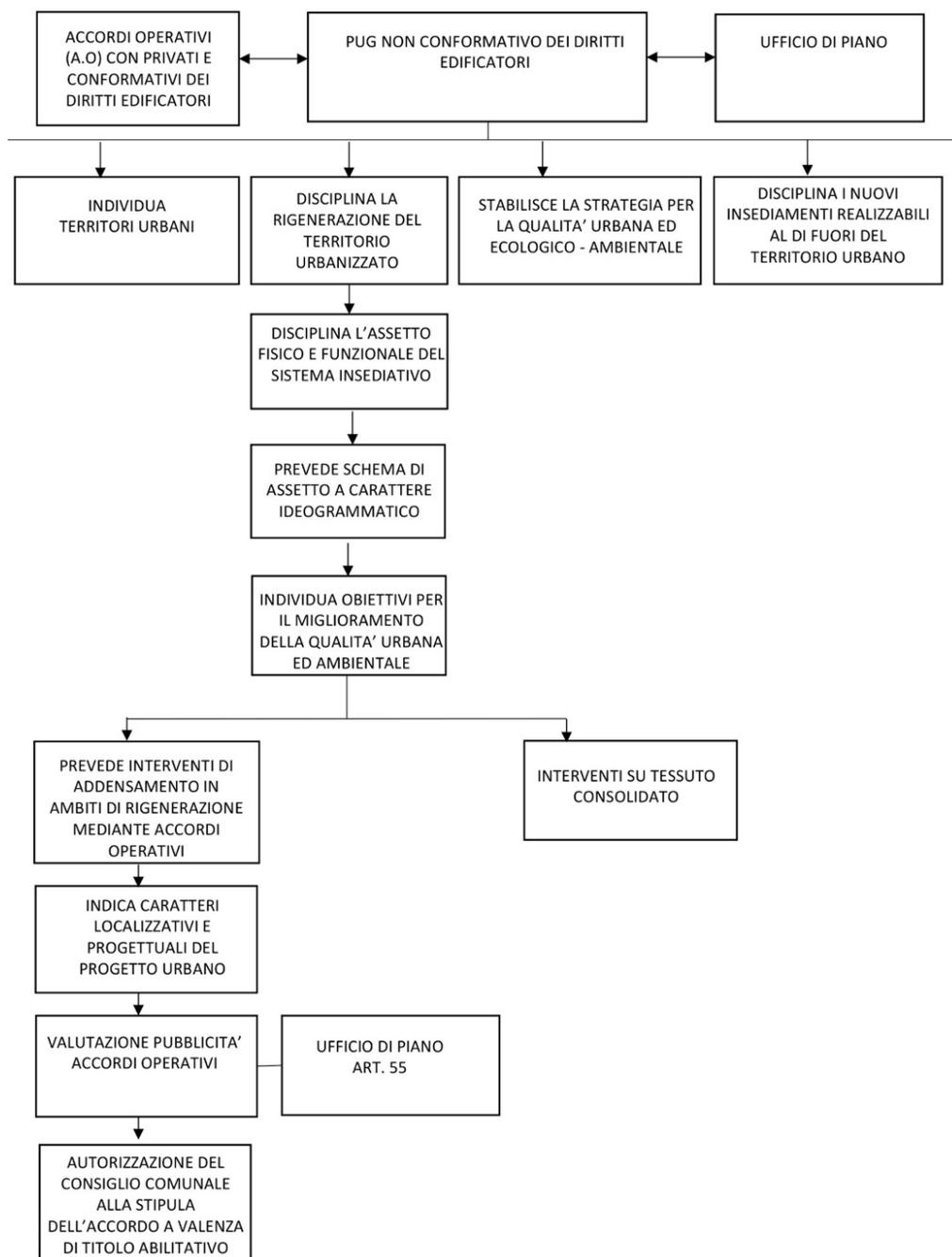
Strumentazione nuova, del tipo degli Schemi Urbanistici di Assetto.

Lo Schema Urbanistico di Assetto è uno strumento di indirizzo e regolazione delle trasformazioni sul territorio, capace di produrre una visione della città, completa o parziale (dovrebbe cioè proporre una idea di città quanto più chiara e comunicativa possibile) che prenda in considerazione la qualità urbana come uno degli obiettivi prioritari.

Uno strumento dunque, capace:

- di valorizzare le componenti dell'ambiente naturale e del sistema ecologico, i beni paesaggistici e storico - archeologici, le aree a vocazione e di pregio agricolo, gli elementi identitari del territorio;
- di fornire, tenendo conto delle relazioni territoriali, indicazioni per la individuazione di ambiti territoriali ottimali per la implementazione delle infrastrutture tecnologiche e delle attrezzature di servizio di rango locale, comunale e sovracomunale.

Schema di sintesi delle innovazioni centrate sullo schema di assetto e sugli accordi con soggetti privati nella formazione e gestione del Piano



Uno Schema Urbanistico di Assetto risulta essere:

- flessibile: uno Schema Urbanistico di Assetto non è un piano (inteso nel significato tradizionale), ma un insieme di obiettivi indirizzi e regole, che una Amministrazione Comunale potrebbe adottare come proprio programma di politiche urbane, ma anche modificare facilmente a seconda delle nuove esigenze e situazioni che dovessero emergere nel tempo;
- progettuale: in quanto scenario lo Schema di Assetto propone un sistema di progetti (progetti componenti) per la città e il territorio che dovranno costituire il riferimento e la guida per l'attuazione dello stesso Schema;
- implementabile: non occorre che uno Schema di Assetto sia adottato fin da subito con tutti i suoi contenuti: proprio in ragione della sua flessibilità, i suoi contenuti (visione di insieme e progetti componenti) potranno essere aggiunti nel tempo, come essere migliorati per successivi approfondimenti;
- interscalare: lo Schema di Assetto dovrebbe contenere sia lo scenario di insieme per la città e il suo territorio (Schema complessivo), sia indirizzi e regole per gli interventi di dettaglio (in particolare per gli spazi pubblici: Schema locale o di quartiere);
- strategico: lo Schema di Assetto dovrebbe essere condiviso, vale a dire concertato e partecipato, costruito per imprimere una svolta allo stato di fatto, al fine di rendere compatibile lo sviluppo socioeconomico con la sostenibilità e la fattibilità delle trasformazioni.
- gestito: uno Schema di Assetto presuppone che una Amministrazione comunale assuma un ruolo decisivo nella sua gestione, ossia che l'Amministrazione comunale accompagni nel tempo l'attuazione e l'applicazione dello Schema. Perché, data la natura flessibile, implementabile e strategica dello Schema, dovrà essere l'Amministrazione comunale a decidere di volta in volta quali strumenti utilizzare per l'attuazione e l'applicazione dello Schema stesso quando siano mature le condizioni dell'intervento (varianti di Prg, PrInt, o altri strumenti attuativi, progetti, regolamenti,

procedure, ecc.): quale sia cioè lo strumento giusto al tempo giusto ovvero il giusto grado prescrittivo da utilizzare al momento giusto.

Gestione di uno Schema di Assetto significa anche che sia l'Amministrazione comunale, come è necessario, a coordinare nel tempo l'elaborazione delle varie parti dello Schema, la loro attuazione e applicazione e le eventuali variazioni. Una gestione che parta dall'idea complessiva dello scenario e prosegua fino alla fase della manutenzione. Un importante aspetto della gestione di uno Schema di Assetto è quello della verifica de-

gli esiti e dei risultati della sua attuazione. Verifica dopo la quale, grazie alla caratteristica di flessibilità dello Schema, possono seguire le necessarie e opportune modifiche o integrazioni allo Schema stesso.

Come detto, lo Schema Urbanistico di Assetto Generale deve interessare tutta l'area urbana e/o tutto il territorio del Comune, proponendo una visione di insieme del suo assetto, ma anche alla scala di parti, quali i quartieri.

Lo Schema di Assetto prende in considerazione, e dà indicazioni solo per le parti di territorio o di aree urbanizzate o di nuova

urbanizzazione (contigue alle aree urbanizzate) per le quali si ritiene che siano prioritari, o urgenti, o necessari interventi. In altri termini lo Schema di Assetto non copre a tappeto, come un Piano Regolatore, tutto il territorio comunale, ma propone una visione di assetto per la struttura del territorio o delle aree urbane, vale a dire per le parti (o ambiti) o per gli interventi considerati rilevanti e prioritari per migliorare le condizioni economiche, sociali, funzionali ed estetiche.

In generale gli elaborati di uno Schema di Assetto sono:

1. Uno schema, come detto, che interessa l'intero territorio comunale o l'intera area urbana (Schema Urbanistico di Assetto Generale - Suag) al cui interno vengono individuate le diverse aree sulle quali intervenire (ambiti o quartieri), i sistemi a rete (soprattutto ecologica e della viabilità) e gli eventuali progetti tematici o puntuali; e vengono definiti i relativi obiettivi e le azioni di intervento, ognuna delle quali accompagnata da specifiche linee guida, redatte in forma di testi e/o di schemi grafici. Le linee guida possono essere accompagnate, per meglio specificarle e chiarirle, ma anche per comunicare in modo chiaro gli esiti (vale a dire i paesaggi) attesi dall'intervento, da scenari tridimensionali redatti alle scale opportune (anche di dettaglio se ritenuto utile).

Lo Schema di Assetto Generale può anche proporre interventi puntuali, d'area o di rete su temi specifici (Progetti Tematici). I Progetti Tematici possono riguardare sistemi di parchi, reti di percorsi ciclo-pedonali, costruzione di piccoli luoghi attrezzati nei quartieri periferici, ecc. Sono interventi rilevanti per interesse ambientale, funzionale, sociale o estetico. Interventi anche di piccola dimensione, ma che possono essere diffusi nel territorio, per formare sistema. Anche in questo caso la proposta sarà accompagnata da opportune linee guida e da scenari tridimensionali esplicativi dei risultati che si attendono.

Lo Schema di Assetto Generale delinea e propone una visione di insieme per il futuro della città, lo scenario quadro all'interno del quale è proposto il sistema dei progetti da attuare.

2. Per ognuno degli ambiti o quartieri individuati possono essere redatti Schemi Urbanistici di Assetto Locale (Sual) o di quartiere

che approfondiscono e dettagliano le linee guida dello Schema di Assetto Generale, ma che possono anche proporre ulteriori interventi, anche di dettaglio, purché coerenti e integrabili con quelli proposti dallo schema complessivo. Anche in questo caso linee guida in forma di testo o di schemi grafici e scenari tridimensionali accompagnano gli schemi specifici.

Complessivamente, dunque, uno Schema di Assetto potrà prendere in considerazione due diverse scale dimensionali: quella dell'insieme del territorio comunale (Schema Urbanistico di Assetto Generale) e quella degli ambiti o dei quartieri (Schemi Urbanistici di Assetto Locale o di Quartiere).

La flessibilità dello Schema di Assetto, rispetto al Prg, sta anche nella possibile diversità e varietà di modalità e tecniche di rappresentazione utilizzabili: dalle simboliche alle iconografiche alle tridimensionali, in funzione delle varie scale e dei relativi contenuti da comunicare.

Inoltre, in quanto strumento implementabile, non occorre che lo schema sia completo in tutte le sue parti per una prima approvazione in Consiglio Comunale: sarà sufficiente avere approntato uno Schema Generale per tutto il territorio comunale e quegli Schemi Locali di ambito o di quartiere ritenuti prioritari.

Successivamente, anche grazie alla sua caratteristica di flessibilità, potrà essere implementato lo Schema Generale e potranno essere redatti ulteriori Schemi Locali.

Lo Schema Urbanistico di Assetto è quindi un documento programmatico-progettuale, nel quale non sono date norme vincolanti, ma indirizzi e criteri.

Lo Schema può essere considerato un documento preliminare alla formazione di un Prg, come indirizzo per la redazione dello stesso Prg.

Ma lo stesso Schema può essere utilizzato per indirizzare e controllare le domande di trasformazione urbana durante il periodo di formazione del Prg, così come anche nelle more di approvazione di quello.

In regime di Prg vigente, lo Schema può essere redatto come documento programmatico di una nuova Amministrazione per l'attuazione del Prg stesso, o per proporre eventuali varianti o piani attuativi in variante.

In ogni caso, il vantaggio di uno Schema rispetto alla rigidità di un Prg è che la for-

malizzazione normativa delle proposte di assetto contenute nello stesso Schema (cioè l'elaborazione di regole prescrittive, quali PrInt, piani attuativi, eventuali varianti al Prg vigente) avviene solo quando maturano le condizioni per l'attuazione dell'intervento relativo, in tempo reale cioè rispetto alla effettiva attuazione. Dunque, la formalizzazione normativa e la conseguente attuazione dello schema avvengono per parti nel corso del tempo.

Gli Schemi Urbanistici di Assetto Locale a scala di quartiere sono strumenti del tutto simili, in quanto a caratteristiche, agli Schemi di Assetto Generale a scala dell'intera città e devono essere redatti all'interno degli stessi Schemi, ma ad essi viene assegnata una specifica caratterizzazione e identità.

Infatti, l'esigenza e l'opportunità della elaborazione di Schemi Urbanistici di Assetto a scala di quartiere deriva da due considerazioni sulla qualità urbana: la prima, a proposito del ruolo dello spazio pubblico come componente primaria dello spazio urbano da trattare ai fini della stessa qualità urbana; e la seconda a proposito della piccola dimensione come la scala più adeguata (in effetti la sola scala adeguata) per le progettazioni e gli interventi per la qualità urbana. E poiché è il quartiere la dimensione di porzione urbana meglio individuabile e riconoscibile (soprattutto da parte degli abitanti) è alla dimensione del quartiere che uno Schema Urbanistico di Assetto può avere la sua migliore efficacia e dare i migliori risultati.

Infatti, la città è composta anche di quartieri, e dunque è necessario considerare, anche, per una buona pianificazione generale, questa dimensione accanto alla dimensione della città nel suo insieme. Si potrà così risalire dalla piccola dimensione del quartiere alla dimensione di insieme e viceversa, secondo una visione di città fatta di quartieri tenuti insieme dalle reti delle grandi infrastrutture (compresa la rete dei percorsi ciclo-pedonali che legano tra loro i quartieri), delle attrezzature generali di scala urbana e dei parchi e giardini.

L'utilità degli Schemi Urbanistici di Assetto a scala di quartiere è duplice.

Da una parte si tratta di proposte per il miglioramento di un quartiere che sono redatte anche con il contributo degli abitanti, e dunque sono proposte condivise; ma le proposte sono anche metro per la valutazione,

da parte dei cittadini, dell'operato di una Amministrazione comunale. In secondo luogo, sono strumenti utili per la stessa Amministrazione comunale per massimizzare la resa della allocazione delle risorse economiche negli interventi: ogni intervento, anche se parziale, concorre all'attuazione di uno scenario complessivo, quello proposto dallo Schema.

In generale uno Schema di Assetto deve tendere a confermare e rafforzare le centralità di un quartiere (il sistema primario di spazi pubblici e servizi) o a crearne di nuove quando quelle esistenti siano carenti. Infatti, il centro di quartiere è l'ambito di caratterizzazione dello stesso quartiere e risulta essere il complesso di luoghi più frequentati e amati dagli abitanti.

Quanto agli elaborati, uno Schema Urbanistico di Assetto di quartiere è costituito da uno schema di assetto del sistema primario di spazi e servizi pubblici del quartiere, e dalle linee guida (anche in questo caso redatte sotto forma di testo, di grafici e di scenari tridimensionali).

Anche per gli Schemi di Assetto per un quartiere valgono ovviamente le stesse caratteristiche definite per lo Schema di Assetto Generale a scala urbana. Uno Schema Urbanistico di Assetto dovrà quindi proporre una visione unitaria e complessiva del quartiere, essere flessibile, progettuale, implementabile, interscalare, strategico (vale a dire concertato e partecipato) e gestito.

## Conclusioni

Lo Schema di Assetto nell'attuale sfavorevole contingenza socioeconomica costituisce il tentativo per ridare centralità alla pianificazione con forme adeguate alle dinamiche in atto.

E' opportuno, se non necessario, regolamentare anche la fase di transizione nelle more di approvazione di nuovi strumenti canonici, purtroppo spesso di durata incompatibile con i tempi incompressibili delle proposte di riqualificazione urbana.

Le città, per competere, quando non hanno esaurito le diverse opportunità che spesso, la collocazione, il mercato, le contingenze economiche, la condizione ambientale le offrono, hanno necessità di riacquisire qualità perdute, qualità nuove richieste da nuovi bisogni sociali, che solo interventi di trasformazione proposti da operatori privati in un

quadro di assetto e di regole predeterminate possono garantire alla comunità la fattibilità economica.

La progressiva riduzione delle risorse pubbliche infatti, mette in crisi non solo l'obiettivo della rigenerazione ma addirittura quello della sua manutenzione. La carenza di manutenzione, fra l'altro compromette l'utilizzo dello spazio pubblico, primaria componente del welfare.

Lo Schema di Assetto con una gestione evolutiva, valorizzando le opportunità urbane, opportunamente rilevate, può guidare l'indispensabile apporto privato verso la configurazione di assetti urbani maggiormente rispondenti alle insopprimibili esigenze di una buona qualità dell'abitare.

E' necessario però integrare tale strumento programmatico/progettuale con le indispensabili politiche di sostegno. E' un fatto che per il perseguimento di obiettivi strategici, di visioni future è richiesta l'integrazione fra piani, programmi e politiche.

Lo Schema è uno strumento che rende trasparente il processo di trasformazione della rendita differenziale (la potenziale ricchezza della città) in beni di utilità sociale, la cui efficacia è subordinata alla piena condivisione dei soggetti coinvolti (amministrazione, proponenti, portatori di interessi).

In tal senso la gestione dei processi dovrebbe costituire la sede permanente di un tavolo di confronto dei saperi e degli interessi coinvolti per orientare gli interventi all'utilità sociale.

La coesione sociale infatti, si conferma fattore decisivo, sia per il consolidamento che per la valorizzazione di plus valenze derivanti da processi di densificazione che costantemente nel tempo caratterizzano le dinamiche urbane.

Pur con tutte le semplificazioni configurate nei diversi provvedimenti adottati, i processi di qualificazione, mediante interventi proposti da soggetti privati, permangono complessi. Per essere gestiti con esiti favorevoli necessitano di strutture pubbliche dedicate, anche integrate con apporti esterni. Inoltre, le procedure dovrebbero prevedere il controllo e la verifica degli esiti per apportare eventuali azioni correttive.

Tale requisito si è rilevato nel tempo e nella geografia delle città quasi sempre insoddisfatto, sia per vincoli di spesa, sia per la scarsa fiducia degli amministratori nella

possibilità di acquisire dagli interventi urbani complessi consenso spendibile nelle competizioni elettorali.

La possibilità di superare con strumenti innovativi le criticità della pianificazione canonica ed i limiti degli interventi puntuali avulsi da un disegno organico della città potrebbero indurre le amministrazioni per attivare processi virtuosi per realizzare anche nel medio periodo interventi con potenzialità strutturanti.

1. Vedi ad esempio: Alessandro Tutino, "L'efficacia del piano", Il lavoro, Roma, 1986
2. «Predizione: (dal lat. Praedictio, dr. di praedicere "predire") – Il fatto di predire, di annunciare cioè in precedenza, a voce o in uno scritto (e di solito con autorità e in tono solenne) l'avverarsi di cose future, per ispirazione profetica, divina, paranormale (o affermate tali), in seguito a ipotesi o induzioni fondate su esperienze pregresse, o sulla base di calcoli scientifici.» (Vocabolario della lingua italiana – Istituto della Enciclopedia Italiana)
3. Vedi art. 16 della L. 17 febbraio 1992, n. 179.
4. Art 2 (Caratteri del programma integrato) della L. Regione Lazio 26 giugno 1992, n. 22: "1. Il programma integrato consiste in un progetto operativo complesso, di interesse pubblico, con rilevante valenza urbanistica ed edilizia, ed è caratterizzato dalla presenza di pluralità di funzioni, dall'integrazione di diverse tipologie, ivi comprese le opere di urbanizzazione e le infrastrutture necessarie per assicurare la completezza e la piena funzionalità dell'intervento stesso, e da dimensioni tali da incidere sulla riorganizzazione del tessuto urbano."
5. Nell'economia del presente testo si ritiene opportuno rappresentare che la quarta generazione è caratterizzata dal tentativo di sistematizzare in organici "Testi Unici" i relativi corpus legislativi e comprende la legge regionale della Toscana (la numero 65 del 2014) e quella dell'Umbria (la numero 1 del 2015).



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

## Accademia urbana

Laura Ricci, Carmela Mariano  
Nuova questione urbana e nuovo welfare.  
Regole, strumenti, meccanismi e risorse per una  
politica integrata di produzione di servizi

### Il contesto culturale e disciplinare

Il Dipartimento di Pianificazione, Design e Tecnologia dell'Architettura della Sapienza Università di Roma organizza un'iniziativa dal titolo "Nuova questione urbana e nuovo welfare. Regole, strumenti, meccanismi e risorse per una politica integrata di produzione di servizi", che rappresenta una occasione per un confronto a tutto campo e interscalare, dal contesto internazionale a quello nazionale e romano, sul tema del governo della città contemporanea attraverso la messa in campo di una strategia pubblica e integrata finalizzata alla rigenerazione urbana e al riequilibrio territoriale.

Tema che, da anni, riveste un ruolo rilevante nelle attività di ricerca e di sperimentazione, di disseminazione e di formazione che il Dipartimento PDTA svolge, fin dal 2015, quale interprete attivo e propulsivo delle istanze sociali, culturali, economiche e politiche che scaturiscono dal territorio, di interlocutore e polo attrattore, caratterizzato da una capacità di proposta e di azione, rispetto alle profonde trasformazioni urbanistiche e socio-economiche e alle nuove istanze sollecitate negli ultimi decenni anche dalla nuova questione urbana.

L'iniziativa trae, dunque, anche le mosse dalla ricerca di una convergenza tematica e di prospettiva tra le discipline afferenti al Dipartimento PDTA, facendo interagire, in un'ottica sperimentale, approcci a carattere teorico metodologico e approcci a carattere operativo, come anche dimostra l'intensa attività di diffusione culturale che, sostanziando il processo di valorizzazione e il senso del Progetto culturale integrato, dà conto della molteplicità e della ricchezza delle discipline e delle competenze che afferiscono alla Struttura.

In particolare si collocano in questa linea le iniziative promosse dal Dipartimento attraverso il Laboratorio Progetto Roma:

- 10 maggio 2017 "Costruire lo spazio pubblico. Per una strategia di rigenerazione urbana. Pianificare, progettare, sperimentare", organizzata nell'ambito delle attività propedeutiche alla Biennale dello Spazio Pubblico 2017, e in vista della Biennale dello Spazio Pubblico 2019;
- 25 e 26 giugno 2018 "Costruire lo spazio pubblico. Tra storia, cultura e natura, annoverata tra gli eventi previsti per celebrare l'"Anno europeo del patrimonio culturale 2018", cui ha fatto seguito, in apertura del *Workshop From Spaces to*

*Places*, il Convegno internazionale Costruire lo spazio pubblico. *From Spaces to Places*, tenutosi il 18 marzo 2019. Il Convegno ha ospitato, inoltre, la presentazione del volume di *Urbanistica Dossier* (n.15) dal titolo “Costruire lo spazio pubblico. Tra Storia, Cultura e Natura” esito di una call organizzata sempre a partire dall’iniziativa del 2018.

- 2 e 3 luglio 2019 “Spazio pubblico, arte e identità. Tra rappresentazione e autorappresentazione”, articolata nell’evento di apertura, presso il foyer del Teatro Valle, dal titolo “Arte, storia e rigenerazione urbana. Attraversare, trasfigurare, condividere” e nel Convegno Internazionale, presso l’Aula Piccinato del Dipartimento PDTA, dal titolo “Identità, comunità e rigenerazione urbana. Raccontare, promuovere, progettare”. I risultati dell’iniziativa sono confluiti in una pubblicazione contenuta in un volume di *Urbanistica Dossier* dal titolo “Spazio pubblico, arte e identità tra rappresentazione e autorappresentazione”.

“Nuova questione urbana e nuovo welfare. Regole, strumenti, meccanismi e risorse per una politica integrata di produzione di servizi” rappresenta, dunque, la quarta edizione dell’iniziativa promossa dal Laboratorio Progetto Roma del Dipartimento PDTA, che si contestualizza nell’ambito del dibattito, estremamente attuale, sugli standard urbanistici, a cinquanta anni dall’emanazione del Decreto Interministeriale 1444/68.

La tesi alla base dell’iniziativa scaturisce, quindi, dalla riflessione sull’emergere della nuova questione urbana, che sottende condizioni generalizzate di marginalità (Commissione Periferie 2017), e che richiede la messa in campo di un nuovo *welfare* urbano, finalizzato a garantire a tutte le comunità locali, nel rispetto delle differenze e delle specificità, e a fronte di una crescente domanda di sicurezza e di miglioramento delle regole di interazione sociale, il diritto alla casa, alla salute, all’istruzione, all’ambiente, alla mobilità pubblica, all’abitare, alla città (Ricci 2018). La ricerca di un nuovo *welfare* pone, dunque, la costruzione della città pubblica -l’insieme delle componenti pubbliche o di uso pubblico relative agli spazi aperti, alle aree verdi, ai servizi, alla mobilità, alla re-

sidenza sociale- quale scelta strutturante e condizione prioritaria di una strategia integrata e interscalare di governo pubblico, finalizzata alla rigenerazione urbana e al riequilibrio territoriale, per restituire prospettive di equità, di qualità e di efficienza al governo della città e dei territori contemporanei, in coerenza con gli indirizzi globali sanciti dalle Nazioni Unite con l’individuazione dei 17 *Sustainable Development Goals* (SDGs) all’interno della *2030 Agenda for Sustainable Development* (2015).

A questi fini appare necessario, nell’ambito di un approccio sperimentale connotato da alti livelli di integrazione, interdisciplinarietà, interscalarità e iteratività, essenziale per recepire la nuova dimensione della città contemporanea, da un lato, prefigurare la ricerca di nuove prospettive e di nuovi riferimenti cognitivi e progettuali, che recuperino significative relazioni tra componenti fisiche e componenti economiche e sociali del cambiamento; dall’altro, individuare, nell’ambito di una riforma della legislazione urbanistica nazionale, i parametri, gli strumenti, i meccanismi attuativi e, soprattutto, le risorse, ordinarie e straordinarie, per sostanziare la nozione di rigenerazione urbana, dando attuazione, a partire dal riconoscimento del cambiamento del fabbisogno sociale e dei comportamenti culturali, a una politica di programmazione e di produzione di servizi, superando quella concezione tradizionale di standard legato alla quantificazione e distribuzione localizzativa di aree per servizi pubblici, a favore di una loro effettiva acquisizione, realizzazione, gestione e fruizione (Galuzzi e Vitillo, 2008; Ricci, 2009).

In questo, portando a sintesi e dando certezza del diritto, da un lato, alle innovazioni introdotte attraverso la sperimentazione nei piani e nei programmi, fin dagli anni Novanta, che costituiscono un rilevante patrimonio disciplinare e operativo da cui partire, dall’altro, alle esperienze più recenti di alcuni Bandi per “programmi di interventi” di iniziativa governativa, emanati nel 2015 e nel 2016, con l’obiettivo di promuovere una nuova stagione di progettualità e di programmazione degli enti locali, per attivare processi di rigenerazione e di costruzione della città pubblica.

## Articolazione dell’iniziativa e la Call for Papers

In questo contesto, la nuova edizione dell’iniziativa si struttura intorno a due momenti:

- la *Call for Papers* “Nuova questione urbana e nuovo welfare. Regole, strumenti, meccanismi e risorse per una politica integrata di produzione di servizi”, finalizzata a promuovere un ampio confronto interdisciplinare e a selezionare ipotesi di lavoro e contributi di idee sui temi proposti;
- un Convegno Internazionale che si svilupperà in due giornate nel corso del mese di giugno 2020, presso l’Aula Piccinato del Dipartimento PDTA, quale momento di riflessione, confronto e approfondimento disciplinare finalizzato, da un lato, a delineare nuove prospettive di ricerca sulle tematiche proposte e, dall’altro, a presentare gli esiti dei contributi pervenuti attraverso la *Call for papers*.

La *Call for Papers* “Nuova questione urbana e nuovo welfare. Regole, strumenti, meccanismi e risorse per una politica integrata di produzione di servizi” individua come principale nucleo tematico la costruzione del nuovo *welfare* urbano, quale obiettivo fondante di una strategia complessiva e integrata di rigenerazione urbana, che richiede, attraverso la sperimentazione, la necessità di nuovi approcci integrati, morfologici, funzionali, socioeconomici, ecologico-ambientali e, conseguentemente, di nuove regole più comprensive per le dotazioni territoriali, così come di nuovi strumenti, nella consapevolezza della necessità di attivare fonti di finanziamento alternative pubbliche e private.

La *Call for Papers* è rivolta a ricercatori, studiosi e professionisti che afferiscono a una molteplicità di discipline inerenti le politiche di governo del territorio, caratterizzate da un forte connotato sperimentale, ed è finalizzata a selezionare contributi sui temi proposti (tramite l’invio preliminare di un abstract in italiano e in inglese e, successivamente, del *full paper*).

Al fine di favorire un’ampia e qualificata divulgazione dei lavori più rilevanti, tutti i contributi selezionati dal Comitato Scientifico, in regola con il pagamento della quota di iscrizione, saranno oggetto di una pubblicazione cartacea con ISBN sulla rivista *Urbanistica Dossier*.

Una ulteriore selezione dei contributi ritenuti più significativi dal Comitato Scientifico sarà pubblicata sul numero 90 della rivista *Ananke*, rivista in classe A per l'Area o8. Gli *abstract* in italiano e in inglese (entrambi 2000 caratteri spazi inclusi redatti secondo le linee guida) dovranno essere inviati in formato word entro il 7 gennaio 2020 all'indirizzo email [welfareurbano.pdta@uniroma1.it](mailto:welfareurbano.pdta@uniroma1.it), indicando nell'oggetto "Abstract - Nuova questione urbana e nuovo welfare". Entro il giorno 20 gennaio 2020, sarà comunicato l'esito della valutazione degli *abstract*

da parte del Comitato Scientifico, con eventuale selezione per la pubblicazione. Il *full paper* (massimo 20.000 caratteri spazi inclusi) dovrà essere trasmesso in formato word nella versione definitiva entro il 28 febbraio 2020 insieme alla ricevuta del pagamento della quota per le spese di pubblicazione sulla rivista *Urbanistica Dossier* pari a 150,00 euro, che dovrà pervenire tramite bonifico bancario sul conto corrente del Dipartimento PDTA (Unicredit - Agenzia Roma La Sapienza n.30660 Iban: IT80H0200805227000401386464).

Gli autori dei contributi selezionati per la pubblicazione sul numero n. 90 della rivista *Ananke* dovranno versare, successivamente, una quota aggiuntiva per la pubblicazione pari a 100,00 euro.

## NUOVA QUESTIONE URBANA E NUOVO WELFARE

### Regole, strumenti, meccanismi e risorse per una politica integrata di produzione di servizi



#### DEADLINE INVIO ABSTRACT

7 gennaio 2020

#### NOTIFICA ACCETTAZIONE ABSTRACT

20 gennaio 2020

#### DEADLINE INVIO FULL PAPER E PAGAMENTO QUOTA PUBBLICAZIONE

28 febbraio 2020



DIPARTIMENTO DI PIANIFICAZIONE, DESIGN  
TECNOLOGIA DELL'ARCHITETTURA

SAPIENZA  
UNIVERSITÀ DI ROMA



#### Linee guida abstract

Gli abstract devono essere originali e non essere stati già pubblicati o presentati in altri convegni.

L'abstract dovrà contenere:

- Nome dell'autore/i
- Afferenza
- Città
- Nazione
- Indirizzo Email
- Titolo
- Abstract
- 3 Key-words

Lingua: italiano e inglese

Dimensione: entrambi max 2.000 caratteri spazi inclusi

**Comitato scientifico dell'iniziativa:** Laura Ricci (coordinatore), Carlo Alberto Barbieri, Alessandra Battisti, Jordi Borja, Domenico Cecchini, Federico Cinquepalmi, Francesco Crupi, Fabrizio Cumo, Daniela D'Alessandro, Federica Dal Falco, Tiziana Ferrante, Rossana Galdini, Paolo Galuzzi, Andrea Iacomoni, Carmela Mariano, Carlo Martino, Francesca Moraci, Mario Morcellini, Michele Talia, Fabrizio Tucci, Valentina Valentini

**Segreteria tecnico-scientifica:** Chiara Amato, Giulia Bevilacqua, Cristoforo Cattivera, Silvia De Nardis, Marco Giampaolletti, Tiziano Innocenzi, Marsia Marino

**Per informazioni:** Dipartimento PDTA Sapienza Università di Roma



## Daniele Rallo, Luca Rampado Urbanisti e salute umana

In una fase storica in cui la spinta espansionistica edilizia sta attraversando un periodo di crisi e stagnazione ormai definita “strutturale” l’urbanistica si può concentrare nello studio e nell’approfondimento di altre tematiche. La domanda di inserire aree di nuova espansione nella strumentazione urbanistica è venuta meno ormai da diversi anni. Anzi la richiesta emergente soprattutto dai singoli cittadini proprietari di piccoli e medi appezzamenti edificabili è proprio il suo contrario. Eclatante è la politica urbanistica della Regione Veneto che ha introdotto ancora nel 2015 una legge (Lr 4/2015 e Circolare 1/2016) per la de-classificazione dei territori edificabili attraverso lo strumento della variante urbanistica al piano vigente. Con cadenza annuale (gennaio) i comuni devono avviare la procedura con un avviso pubblico alla cittadinanza per raccogliere le istanze di eliminazione della edificabilità. I cittadini, ma anche le società immobiliari, possono richiedere che i propri terreni edificabili de iure siano “retrocessi” a destinazione agricola, o verde privato, eliminando la possibilità edificatoria. Tale richiesta è essenzialmente riferita alla eliminazione della tassazione locale (Imu, Tasi, ecc.) ma anche alla consapevolezza che il mercato dell’edilizia è completamente e strutturalmente modificato. Ma la richiesta avviene anche dai portatori di interessi più consistenti, cioè dai proprietari di grandi aree con grosse potenzialità edificatorie. In questo caso la richiesta non è ancora per l’eliminazione *tout-court* ma per una riduzione consistente del volume edificabile con la consapevolezza che il mercato richiede quasi esclusivamente edilizia di pregio o comunque di levatura medio-alta. Nel Veneto lo strumento così individuato ha preso subito il nome di “Variante Verde”. Interessante è stata anche l’introduzione della procedura che deve partire dagli stessi proprietari, cioè dai cittadini in primis.

Viceversa la Regione Emilia Romagna con la nuova legge di governo del territorio (Lr 24/17) ha introdotto un meccanismo *ex lege*. Tutte le aree non pianificate, cioè inserite de iure nello strumento urbanistico ma non ancora arrivate (alla data del 1 gennaio 2019) allo stadio dello strumento attuativo e della convenzione collegata, e quindi de facto “agricole”, sono escluse dal perimetro del “territorio urbanizzato” e automaticamente non più edificabili.

In ogni caso si tratta di una nuova attenzione al consumo di suolo. Entrambe le regioni si sono poste in linea con la direttiva europea per bloccare il consumo di suolo entro il 2050. In quest’ottica l’urbanistica, e gli urbanisti, si possono concentrare su altri paradigmi. I temi che più ricorrono nel dibattito recente sono quelli della resilienza, della rigenerazione urbana, dei cambiamenti climatici, del metabolismo urbano. Tra questi può assumere un ruolo importante anche quello relativo alla “salute umana” che forse rappresenta il *trait d’union* di tutti gli altri, ancorché poco investigato in modo specifico.

Nel documento dell’Organizzazione Mondiale della Sanità “Piano d’Azione Globale per la Prevenzione ed il controllo delle Malattie”<sup>1</sup> la parola “pianificazione urbanistica” è citata ben otto volte collegata all’ambiente e alle condizioni di vita. Il Documento afferma che è essenziale avere la consapevolezza che per una efficace prevenzione e controllo delle malattie è necessaria una “azione multisettoriale” che richiede una *leadership* e un coinvolgimento “coordinato di *stakeholder* diversi e azioni multisettoriali per la salute, sia a livello governativo che di una vasta gamma di attori; il coinvolgimento e le azioni devono attuare approcci basati sulla salute in tutte le politiche e sull’insieme del governo in settori quali la salute, l’agricoltura, la comunicazione, l’istruzione, l’occupazione, l’energia, l’ambiente, le finanze, gli alimenti, gli affari esteri, le condizioni abitative, la giustizia e la sicurezza, la legislazione, il *welfare* sociale, lo sviluppo sociale ed economico, gli sport, la fiscalità e il reddito, il commercio e l’industria, i trasporti, la pianificazione urbanistica e gli affari giovanili, nonché i partenariati con organismi della società civile e del settore privato competenti in materia”<sup>2</sup>.

La salute umana è universalmente riconosciuta come uno dei valori principali da tutelare e non solo come un diritto in sé. Si è raggiunta la consapevolezza che essa sia un pre-requisito per lo sviluppo economico e la stabilità politica. La considerazione della dimensione salute è ormai auspicata e promossa in tutti gli ambiti valutativi di politiche e di programmazione. Il rapporto tra urbanistica e salute è immediato e stringente coniugato assieme alla salvaguardia ambientale e alla valorizzazione del paesaggio. La città è il terreno di sperimentazione e di realizzazione di adeguate politiche urbanistiche per la salvaguardia della salute.

Ma l’urbanistica burocratica deve sempre avere un aggancio di legittimazione dato da un “obbligo” di legge. Sul tema non vi è un preciso riferimento legislativo ma la salute umana è ricompresa nelle problematiche che devono essere analizzate all’interno della valutazione ambientale strategica (Vas). Ma anche nella valutazione di impatto ambientale (Via) per i grandi impianti produttivi in genere. In questo caso vi è un riferimento di legge specifico e uno strumento ad hoc: la Vis, la valutazione di impatto sanitario introdotto da un decreto del Ministero della Sanità nel 2017<sup>3</sup>.

La Valutazione di Impatto Sanitario è una procedura finalizzata a tutelare la salute delle popolazioni esposte agli impatti che opere, ma anche piani e programmi, possono determinare sull’ambiente del territorio interessato. Il decreto ha recepito la Direttiva europea (n.2014/52/UE) sulla Via, prescrivendo per gli impianti che rientrano in una specifica categoria di pericolosità (grandi impianti di combustione, raffinerie, ecc.) di svolgere una Vis al fine di tutelare le popolazioni dai potenziali impatti che questi determinano sul territorio. Lo stato di salute di una popolazione è il risultato delle relazioni che intercorrono con l’ambiente sociale, culturale e fisico in cui la popolazione vive. I fattori che influenzano lo stato di salute vengono definiti determinanti di salute. Questi comprendono sia fattori biologici naturali (età, sesso, etnia), sia comportamenti e stili di vita, ma anche l’ambiente fisico e sociale, l’accesso alle cure sanitarie e ai servizi in generale, strettamente interconnessi.



Le differenze dei determinanti di salute all'interno di una popolazione possono riflettersi in disuguaglianze sanitarie e, in ultima analisi, sociali<sup>4</sup>. Tutti i determinanti di salute sono collegati al territorio e quindi la loro pressione è determinata dalle scelte o non-scelte delle politiche urbanistiche.

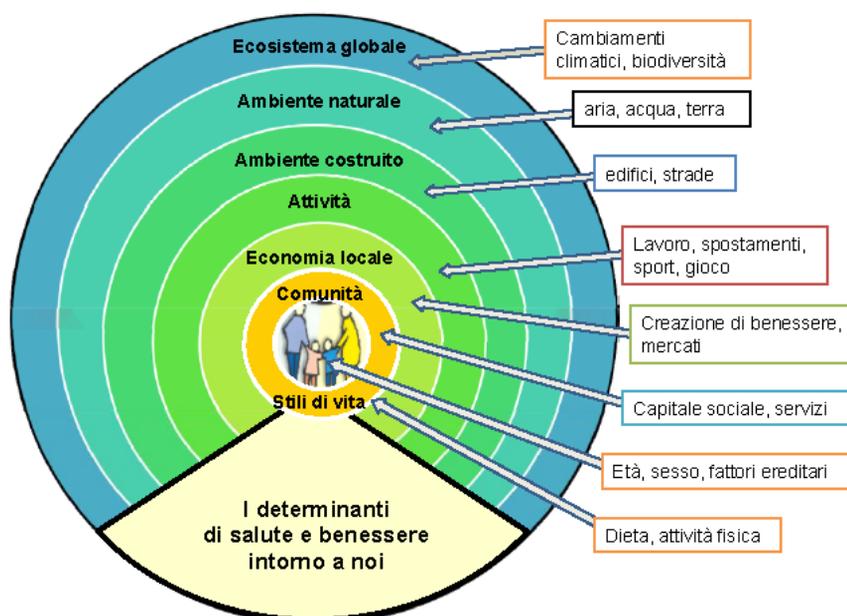
La Vis ha il compito di valutare come un intervento sul territorio possa indurre cambiamenti, su questi determinanti e conseguentemente produrre anche un cambiamento nello stato di salute della popolazione esposta. Se da un lato la Vis deve identificare tutti i rischi che la realizzazione di un'opera, parallelamente deve anche valutarne le opportunità di sviluppo, esplicitando i costi per la comunità, rappresentati dai cambiamenti sia dello stato di salute che di benessere in senso più ampio<sup>5</sup>. Ma la Vis colloquia o deve colloquiare con la Vas. Il percorso metodologico della Vis (dallo screening al monitoraggio) è simile a quello per la Vas. Mentre quest'ultima è obbligatoria all'interno di piani e programmi, la prima è riservata alle grandi opere impattanti. Logica vuole che le due siano integrate in una metodologia multidisciplinare. Tutte le azioni infatti avvengono sulla stessa variabile: il territorio e la città. La professionalità espressa dal

settore sanitario deve essere messa a disposizione di quella urbanistica e viceversa. L'obiettivo è quello di elaborare misure di *policy* tra i vari settori per promuovere l'esercizio fisico attraverso le attività della vita quotidiana, anche attraverso il "trasporto attivo", gli svaghi, il tempo libero e lo sport, con la pianificazione urbanistica e le politiche per migliorare l'accessibilità, l'accettabilità e la sicurezza degli spostamenti a piedi e in bicicletta, nonché le relative infrastrutture.

Due sono le politiche attivabili (in molti casi già attivate) per l'urbanistica "lenta" all'interno della città e del territorio comunale: i percorsi ciclo-pedonali e la messa in rete degli spazi aperti.

E' di nuovo il "progetto di suolo"<sup>6</sup> che individua, progetta e realizza le parti di città che vengono utilizzate quotidianamente dai cittadini. Sono necessarie le piste per gli spostamenti casa-lavoro o casa-studio. Il progetto di Pedibus per far giungere a scuola gli studenti in sicurezza. Ovvero il progetto di percorsi e spazi in rete per il *running* quotidiano. Esco dal portone di casa e incomincio a correre. Non necessariamente devo trovare un percorso *ad hoc* (è impossibile) né una pista realizzata con alti costi economici. Devo trovare uno spazio

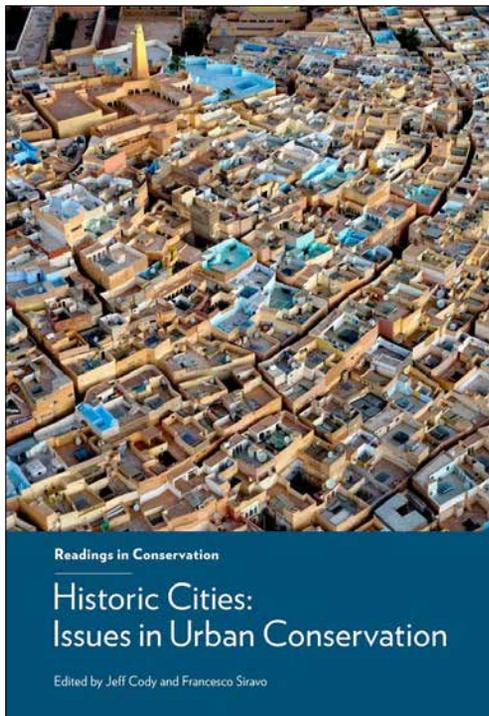
costruito da tanti spazi intervallati a misura di pedone: un marciapiedi, uno slargo, un attraversamento pedonale, ecc. sino ad arrivare al parco. Deve essere un progetto "minimalista" non una "grande opera". Compito del piano è costruire questo progetto di città pubblica al servizio degli utenti cittadini a cui la città privata si deve "piegare"<sup>7</sup>.



Determinanti della salute e benessere di una popolazione

1. Ministero della Salute \_Dipartimento della sanità pubblica e dell'innovazione, a cura di Katia Demofonti (Traduzione non ufficiale), Piano d'azione globale dell'oms per la prevenzione e il controllo delle malattie non trasmissibili 2013-2020.
2. ibidem
3. Istituto Superiore di Sanità ISS, Linee guida per la valutazione di impatto sanitario (DL.vo 104/2017), 2019, Rapporti ISTISAN 19/9 (Gruppo di Lavoro: Eugenia Dogliotti, Laura Achene, Eleonora Beccaloni, Mario Carere, Pietro Comba, Riccardo Crebelli, Ines Lacchetti, Roberto Pasetto, Maria Eleonora Soggiu, Emanuela Testai). Decreto legislativo n.104/2017 derivante dal decreto ambiente (D.Lg.vo 152/2006). L'Art. 1 - Adozione Linee guida per la valutazione di impatto sanitario - VIS recita: "1) Sono adottate le linee guida concernenti "Valutazione di impatto sanitario (VIS)", di cui all'art. 5, comma 1, lettera b-bis), del d. lg.vo 3.4.2006, n. 152, di cui all'allegato 1, che costituisce parte integrante del presente decreto. 2) Le Linee guida di cui al comma 1 sono un aggiornamento sia di quanto pubblicato nel "Rapporto Istisan 17/4" dell'Istituto superiore di sanità, sia di quanto prodotto nel progetto "CCM - Valutazione di Impatto sulla Salute Linee Guida e strumenti per valutatori e proponenti" del Centro nazionale per la prevenzione e il controllo delle malattie del Ministero della salute.
4. ISS op. cit.
5. ISS op.cit.
6. Bernardo Secchi, Un progetto di suolo, *Casabella* 1986.
7. Sul tema si vedano i contributi degli specialisti della salute: a) Andrea Gruppioni AUSL-MO, La componente salute negli strumenti di pianificazione urbanistica, Modena 6.6.2011, PPT; b) Daniela Galeone, Ministero Salute, PPT intervento Convegno, Rigenerare spazi urbani per la salute, Marghera-Venezia 22.11.2018; c) Azioni quotidiane (sito), Progettare la città: cosa conta per la salute, variabili relative alla pianificazione territoriale

## Historic Cities: Issues in Urban Conservation



Cody Jeff, Siravo Francesco (a cura di), *The Getty Conservation Institute, Los Angeles, 2019, pp. 610*

Questo libro è l'ottavo della collana *Readings in Conservation Institute del Getty Conservation Institute*, il cui obiettivo è colmare una significativa lacuna nella letteratura pubblicata sulla conservazione urbana, la quale si distingue sia dalla conservazione del patrimonio che dalla pianificazione urbana. Effettivamente nessun volume ha finora presentato una selezione completa di questi importanti scritti, tradotti in inglese.

Questa antologia, ampiamente illustrata, è organizzata in otto parti, ciascuna delle quali è seguita da un "Riepilogo visivo" di immagini a supporto della sezione. Sono le seguenti: "La natura condivisa della città storica"; "La diversità geografica delle città storiche"; "Le reazioni alla trasformazione delle città tradizionali: tre rotture critiche"; "La lettura della città storica"; "La ricerca di continuità

contestuale"; "La ricerca di un valore significativo"; "La sostenibilità della conservazione urbana" e "La gestione delle città storiche". I 67 testi presentati, che vanno dalle prime polemiche di Victor Hugo (1832) e John Ruskin (1854) a una generosa selezione di studi che abbracciano il tema della conservazione del patrimonio nel ventesimo secolo e nel nuovo millennio, comprendono un ampio didattico a scala globale. Ogni lettura è introdotta da brevi commenti prefascali che spiegano le ragioni della sua scelta e i principali argomenti trattati.

Il libro serve come riferimento per amministratori, professionisti, insegnanti e studenti che si trovano ad affrontare le sfide quotidiane che la città storica sotto assedio dallo sviluppo immobiliare capitalista.

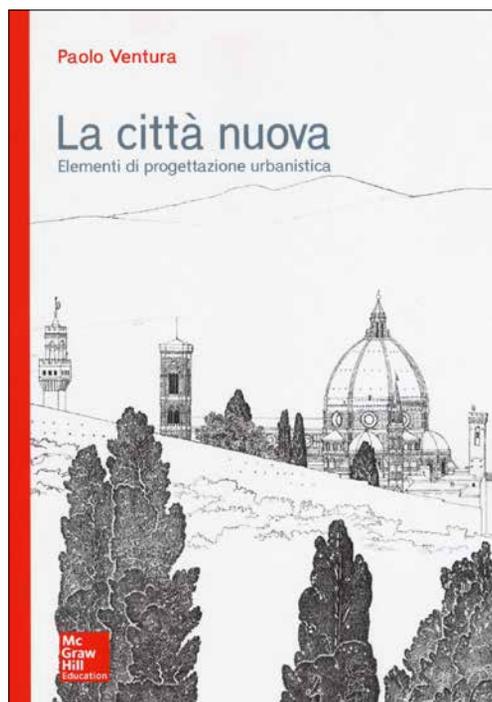
Risulta importante recensire questo libro in quanto vengono raccolte, sempre in inglese, alcuni dei pensieri di architetti, storici e urbanisti italiani riconosciuti a livello mondiale. Le riflessioni di Antonio Cederna su *I vandali in casa* (Bari, Editori Laterza, 1956) sono centenate nella prima parte; quelle di Leonardo Benevolo "Lo scenario físico delle città" (in *Principi e forme della città*, edito dallo stesso Benevolo nel 1993, Milano, Credito Italiano-Libri Scheiwiller). La terza parte vede, tra gli altri, il *Discorso futurista ai Veneziani* di Filippo Tommaso Marinetti del 1910 (contenuto in *Teoria e invenzione futurista*, edito da Luciano de Maria, Milano, Mondadori, 1968, 1996) e alcune parti del libro *Se Venezia muore* (Torino, Einaudi, 2014). La quinta parte inserisce ben tre riflessioni italiane: in primo luogo quelle di Gustavo Giovannoni in *Vecchie città ed edilizia nuova* (Torino: Unione tipografico-editrice Torinese, 1931); in secondo luogo, Giovanni Astengo nell'articolo *Assisi: Salvaguardia e rinascita* nella rivista *Urbanistica* 28, (n. 24-25, 1958); in terzo luogo, Pier Luigi Cervellati nel suo scritto "I sistemi storici", contenuto ne *Il nuovo manuale di urbanistica* edito da Leonardo Benevolo (2009).

Questa recensione non si pone come obiettivo, dunque, quello di analizzare criticamente gli scritti e giudicare come e perchè sono stati inseriti certi scritti e altri no, ma vuole mettere in risalto un lavoro di grande qualità (oltre che di quantità) su un tema particolare. Vista la rilevante presenza italiana, non sarebbe dunque un'idea realizzare qualcosa di specifico per il nostro caso? Mancano vari autori che certamente hanno influenzato il tema della conservazione urbana (sempre in chiave architettonica, storica e urbanistica), quindi perchè non provare a realizzare questo sforzo per arricchire gli studi urbani in Italia? Potrebbero forse le riflessioni degli urbanisti riformisti aggiungere delle considerazioni su tale tematica? E, perchè no, quelle di Edoardo Salzano? Mettere insieme un congiunto di idee e riflessioni in tale tema potrebbe aprire nuove prospettive di ricerca future, oltre che ponderare tutta una serie di riflessioni che, ovviamente, mancano nel libro coordinato da Jeff Cody e Francesco Siravo. In generale penso che in un mondo accademico pervaso dalla burocrazia e dagli adempimenti amministrativi sempre più impegnativi in termini di concentrazione e tempo, forse dovremmo dare spazio e attenzione a manuali del genere. Tutto ciò richiede tempo e concentrazione, forse ciò a che molti accademici manca in quanto costretti a farsi carico di ciò che non è una competenza in materia di studi (storici) urbani. E questo è solamente un excursus che inserisco in questa mia riflessione, vista l'esperienza che sto (stiamo) vivendo all'alba di un nuovo decennio e con un ricambio generazionale da realizzare per mantenere alta la tensione in tema di governo del territorio, dall'accademia alla pratica.

### 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.*

## La città nuova. Elementi di progettazione urbanistica



Paolo Ventura, McGraw Hill Education, Milano, 2018, 35 euro

Il libro di Paolo Ventura evidenzia il rapporto fra gli strumenti dell'urbanistica e il contesto architettonico di una città, senza tralasciare il rapporto tra la morfologia urbana e le caratteristiche del sito a livello topografico. In questo modo viene evidenziato il processo di sviluppo di un insediamento urbano tenendo in considerazione alcuni fenomeni del mondo contemporaneo e orientandolo verso processi di rigenerazione, recupero e sostenibilità. Il volume fornisce un aiuto alla progettazione e alla pianificazione urbanistica dato l'attenzione posta nello studio delle categorie di paesaggio, del disegno urbano, del rapporto con l'architettura e di altre tematiche emergenti. Si parte quindi da una definizione primaria, che è quella di città, ovvero un insediamento ordinato, fondato o spontaneo, popolato, sede di diverse attività, poiché è da lì che prende avvio lo studio svolto. Vengono analizzate in quest'ottica alcune discipline analiti-

che, quali la geografia, l'economia e la sociologia urbana, al fine di individuare la struttura di ogni città. La concentrazione è posta nel definire alcuni concetti basilari della materia urbanistica anche come scienza, o tecnica, che illustra gli andamenti demografici e il governo del territorio sottoforma di azione normativa e regolamentare. Dal punto di vista geografico è importante esaminare il rapporto tra la forma della città e le peculiarità e i fenomeni del sito in cui essa è collocata, come la tipologia di insediamento, il processo di urbanizzazione, lo spazio fisico e sociale, la percezione dello spazio, l'organizzazione urbana e il paesaggio urbano. Particolare attenzione è posta su un tema peculiare, quale l'aumento demografico, che ha portato all'aumento smisurato dei centri urbani, al declino delle città e a tutti quei fenomeni che ne conseguono, quali la notevole crescita di *slums*, quartieri dalla qualità di vita scadente, di *shrinking cities*, aree urbane che hanno sperimentato la perdita di popolazione, o di *dying cities*, in cui si è registrato l'abbandono definitivo degli insediamenti.

Sotto il profilo economico la città è un luogo di scambio non solo di beni materiali ma anche immateriali e proprio da ciò cerca di trarne dei benefici. Essa risulta il più ampio e produttivo tra gli spazi geografici, poiché si mostra come un concentrato di molteplici elementi e funzioni. Costruzioni, abitanti, attività economiche, flussi di denaro, valore del suolo, funzioni di base e attività economiche sono tutti fattori di attrazione, crescita e sviluppo dello spazio urbano. Vengono analizzate le capacità di attrazione e gestione che una città può avere e vengono messe in relazione con le attività sociali distribuite nel territorio. Processi economici, ecologici e culturali hanno portato ad un rifiuto dello zoning a favore di un ambiente urbano integrato in cui possano convivere residenze, servizi per il tempo libero, commercio e istruzione.

La pianificazione urbanistica inoltre cerca di eliminare gli 'errori' all'interno della città, ovvero il traffico, la speculazione edilizia e le condizioni sfavorevoli delle residenze popolari. Si tratta quindi di un processo che avviene attraverso

alcuni fattori cardinali, quali la disponibilità del suolo, le normative vigenti, il mercato di destinazione e il rapporto tra committente e tecnico. Il piano urbanistico strumento di gestione del territorio, formato da elaborati cartografici e tecnici oltre che da normative di legislazione urbanistica, è necessario per regolare la gestione delle attività di trasformazione urbana e territoriale. La redazione, l'attuazione e la gestione dello stesso è compito degli enti pubblici locali, coadiuvati da professionisti o tecnici specializzati. In secondo luogo vengono introdotte delle proposte e delle idee per le città del futuro. Alcuni dei temi principali sono il miglioramento del contesto urbano, dovuto alle innovazioni tecnologiche, e l'urbanizzazione legata ai temi della sostenibilità ambientale. Entrambi si intrecciano sempre più con un rinnovato interesse per la forma urbana. Gli esiti più concreti di tale processo per le comunità sono quelli usciti dalla progettazione urbana su piccola scala o del quartiere, poiché sistemi più semplici per razionalizzare l'esistente o creare nuova urbanizzazione applicando delle regole di risparmio energetico. Nascono gli eco-quartieri e le eco-città come modello di sito urbano ecologicamente virtuoso, al cui interno si possono trovare infrastrutture verdi e sistemi di contenimento dei consumi energetici. Si tratta quindi di verificare lo stato dell'arte della progettazione bioclimatica a livello urbano per la programmazione degli spazi aperti, dei materiali, del verde, delle infrastrutture, consapevoli del fatto che una reale sostenibilità urbana non si limita alla sostenibilità del singolo edificio, ma dell'intero l'impianto urbano. Anche una rinnovata morfologia architettonica e un nuovo linguaggio espressivo dell'architettura è tra le linee guida della progettazione delle città future.

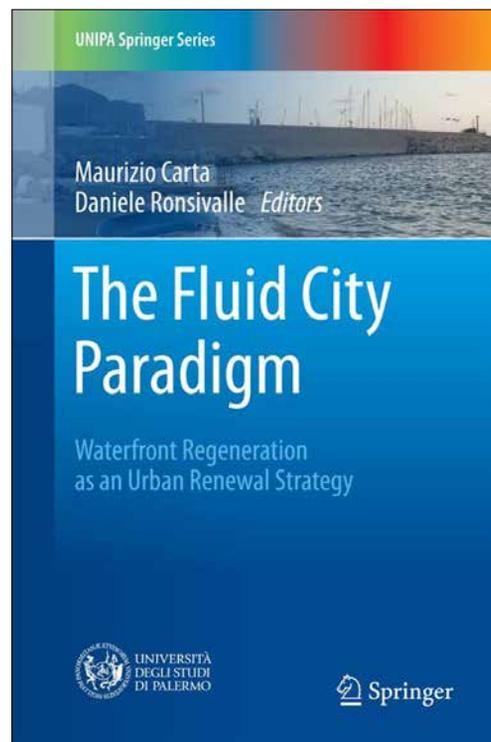
La città è formata dalla trama fitta di elementi stratificati che comprendono mobilità e funzioni stanziali. Il tessuto urbano è regolato dalla rete viaria, ferroviaria, tranviaria e dal reticolo delle acque oltre che dal tessuto lottizzativo dell'isolato urbano. Si fa riferimento a impianti urbani di differente complessità distinti in tra-

me a base ortogonale, matrice radiale, matrice curvilinea e altri reticoli complessi a matrice mista. Strettamente dipendente da questo groviglio stradale, l'isolato urbano invece si mostra come componente fondamentale entro il quale c'è bisogno di una sapiente abilità di collocarvi usi e funzioni per un sano svolgimento della vita urbana. Il progetto del contesto urbano parte dalla mobilità urbana e dai nodi infrastrutturali per far fronte allo spostamento di persone o merci. Negli ultimi anni ci si sta orientando verso un'ottica di mobilità urbana sostenibile, al fine di ridurre l'inquinamento e regolamentare il traffico dei veicoli a motore, così da ottimizzare il movimento, riducendo il consumo di energia. Da qui emerge la necessità di uno studio di alcune misure per la riduzione degli impatti ambientali, limitando gli spostamenti privati e favorendo quelli collettivi. Possibili soluzioni vengono rinvenute nella ideazione di insediamenti più compatti ad alta densità, nella collocazione razionale di funzioni e nella suddivisione della viabilità in base alla categoria di traffico.

Un'altra componente essenziale delle città è il sistema del verde. È molto importante fissare criteri e linee guida per la promozione di spazi verdi urbani e periurbani in linea con le caratteristiche ambientali, storico-culturali e paesaggistiche dei luoghi. All'aumentare della densità abitativa aumenta nelle città anche l'impermeabilizzazione dei suoli. A ciò si aggiungono inoltre gli effetti del cambiamento climatico e gli elevati consumi di energia connessi con la vita in città. Pertanto il progetto dei parchi e degli spazi aperti deve essere sapientemente correlato a ragionamenti di carattere quantitativo e qualitativo. La presenza di parchi, riserve, campi da gioco, giardini e viali di passeggio non solo caratterizza il paesaggio sotto il profilo estetico, ma lo rende anche una rete strutturale e funzionale di sistemi naturali in grado di migliorare la qualità della vita, anche in termini sociali ed economici.

Francesco Gastaldi

## The Fluid City Paradigm: Waterfront Regeneration as an Urban Renewal Strategy



Carta Maurizio, Ronsivalle Daniele (a cura di), Springer International Publishing, 2016, 163 pp.

Il presente volume tratta una questione centrale nell'ambito della pianificazione urbana, ovvero l'analisi della città nel mondo contemporaneo, attraverso l'esplorazione delle aree fra terra e acqua, luoghi privilegiati per l'evoluzione e la sperimentazione di nuove identità urbane. La rigenerazione urbana e il rinnovamento di aree dismesse nei contesti portuali devono risultare frutto sapiente di una potente macchina di crescita, un cambio di paradigma che sappia mettere in gioco nuovi metodi, strumenti e strategie per contribuire ad una nuova fluidità e porosità della città. Ciò non significa costruire o densificare i waterfront, bensì riattivare il metabolismo arrugginito delle "città fluide", offrendo una nuova morfologia ai paesaggi e all'architettura e alimentando le reti relazionali così da renderle più dinamiche. L'interfaccia

liquida e problematica dei waterfront deve saper essere preso come punto di partenza per lo studio di nuovi approcci e tecniche che sappiano agire a beneficio dell'intera città. La pianificazione di un waterfront non è solo l'immaginazione di spazi futuri o un processo unicamente orientato al presente, bensì essa deve risolvere i problemi del presente proiettandosi verso azioni future di interesse collettivo. Per tale motivo è necessario stabilire una collaborazione duratura e quindi fissare principi di partenariato e adottare strumenti di comunicazione tra le diverse parti. Pertanto la progettazione di aree costiere dismesse saprà trovare un compromesso tra fenomeni naturali e attività umane all'interno dello stesso contesto.

Catalizzatori estremamente dinamici di attività, eventi, economie, i waterfront urbani devono essere in grado di intercettare, comprendere e modificare l'intera città e non limitarsi al solo perimetro costiero. Le aree costiere da sempre sono ambienti complessi perché crocevia di varie culture e stili di vita, che alla base però conservano le loro identità plurali. Il processo di rigenerazione deve tenere conto di tale complessità e mantenere dunque vive le interazioni tra il waterfront e la città urbana, ma anche dello stesso waterfront con le altre aree costiere esterne. Una nuova governance deve perseguire contemporaneamente coesione e competitività e garantire innovazione e conservazione.

I waterfront - del Mediterraneo in particolare - devono le loro origini al commercio, all'attività industriale e al trasporto marino, ma negli anni, la nuova fase competitiva introdotta dalla globalizzazione, dai cambiamenti indotti dalle nuove tecnologie e lo sviluppo del mercato globale, hanno portato a interpretare le coste in termini nuovi fino a modificarne il ruolo in numerose città. In seguito alla fase di declino, si è cercato di riattivare il dinamismo delle fasce costiere attraverso processi di rigenerazione che sapessero trarre dei benefici a livello locale. Il rinnovamento è favorito dall'innovazione dal momento che non è più proponibile uno sviluppo legato alle vecchie logiche. I waterfront

vedono così la crescente necessità di ripopolarsi di persone e attività. Siamo oggi nella cosiddetta terza generazione della pianificazione dei *waterfront*, quella della rigenerazione per competitività, eleganza e qualità, che segue alle due fasi precedenti basate sulla crescita di spazi per il tempo libero e poi sulla distribuzione dei servizi. Si sente il bisogno di attuare una pratica di progettazione e pianificazione riflessiva al fine di ottenere una città creativa. Rinnovare significa anche solidificare il concetto di identità, oltre che riqualificare il contesto urbano. Non è un investimento facile, perché serve un approccio fondato su attività innovative di accessibilità, relazionalità, esperienza, connettività e molteplicità per accrescere la vitalità urbana, predisposte ad agire nella complessità del mondo contemporaneo. Le superfici dismesse e obsolete sono aree sotto pressione, ma al tempo stesso sono componenti strutturali a cui dare valore e vocazioni nuove. Serve un approccio cambiato, capace di trasformare il conflitto delle aree marginali in reale collaborazione. Amministratori, architetti, urbanisti e imprenditori devono cogliere le opportunità intrinseche, il valore dei capitali territoriali - quali cultura, storia, commercio e ricerca - e riattivarli. I *waterfront* possono diventare così *framework* operativi e dirompenti.

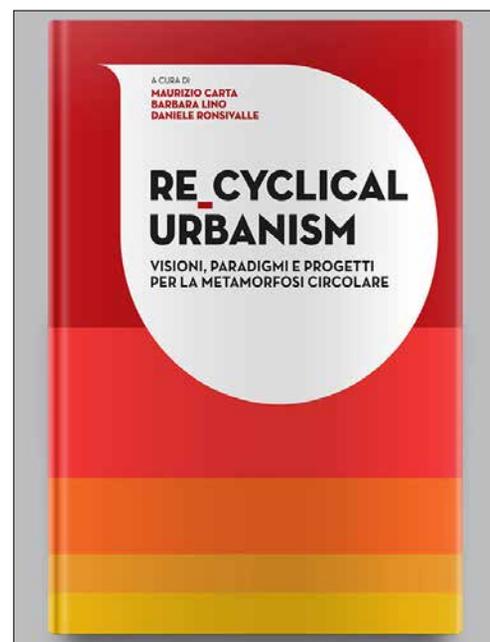
La nascita di processi virtuosi di rigenerazione parte dal corretto utilizzo della rete di strategie emerse dal confronto con la popolazione. La collaborazione nella pianificazione, il partenariato e il coinvolgimento delle comunità locali sembrano essere l'unico modello possibile per restituire la città ai cittadini, aumentare la qualità urbana e migliorare servizi, ambiente, cultura e turismo. Un tema correlato alla rivitalizzazione dei *waterfront* è dunque quello del turismo. I *waterfront* sono aree conflittuali che mostrano scarsa collaborazione tra tutte le attività che vi si sono insediate - infrastrutture, produzione, commercio, turismo - producendo un dinamismo sempre più complesso, che sfocia in una urbanizzazione non pianificata, in pressioni del turismo balneare e in *overtourism*. L'aumento del numero dei visitatori che usufruiscono

delle aree costiere e delle attrazioni turistiche presenti ha risvegliato l'interesse delle amministrazioni, che hanno messo in moto processi di rigenerazione e attrattività. L'ampliamento dei servizi offerti e la diversificazione del prodotto turistico nelle aree ha come obiettivo lo sviluppo non soltanto del lungomare, ma anche del contesto urbano, al fine di trarne dei benefici per l'intera area circostante. Fondamentale è porre l'attenzione alle diverse forme di turismo che si sviluppano lungo le coste e valutarne gli impatti ambientali per potersi concentrare su un turismo e uno sviluppo sostenibili.

Gli autori focalizzano l'attenzione sul progetto "Water And Territorial policies for integration of multisectorial development" per definire le linee guida comuni oltre che strategie per progettare aree costiere. L'intento è quello di migliorare la conservazione e lo sviluppo dei *waterfront* delle provincie di Trapani e Palermo e di Malta. Il progetto Italia-Malta vuole posare dei sistemi e degli strumenti comuni per la pianificazione delle zone costiere, approfondendo un quadro metodologico integrato e creativo. L'identità dei *waterfront* è ampia e complessa e perciò il progetto è partito dall'analisi di tredici *case study* europei - ad esempio Amburgo, Amsterdam, Barcellona, Genova e Marsiglia - in cui sono già state adottate pratiche di trasformazione, sviluppo e rigenerazione urbana a partire dai *waterfront*. L'identità storica, le funzioni urbane e le relazioni storico-economiche sono i punti di partenza da cui generare piani per il rinnovamento dei margini liquidi al fine di creare un nuovo paesaggio fondato sul porto-urbano. Dopo decenni di separazione e delocalizzazione di porto e città dovute alla cattiva gestione amministrativa, oggi le opportunità di recupero e riabilitazione delle aree dismesse sembrano essere soluzioni valide per una nuova visione multilivello che riorganizzi la città anche grazie all'architettura, che avvalorata il significato simbolico e fisico dei *waterfront*.

Francesco Gastaldi

## Re-Cyclical Urbanism. Visioni, paradigmi e progetti per la metamorfosi circolare



Carta Maurizio, Lino Barbara, Ronsivalle Daniele (a cura di), List, Trento, 2016, pp. 303, € 25,00.

Il testo vuole approfondire il tema dei profondi cambiamenti socio-economici in atto negli ultimi trent'anni che hanno comportato ingenti trasformazioni non solo nell'organizzazione territoriale e nella localizzazione delle attività, ma anche nel legame tra società locali e risorse ambientali, oltre ai rapporti tra persone, luoghi e stili di vita. Ci troviamo oggi di fronte a fenomeni di grande portata, quali la delocalizzazione delle attività, l'ampliamento e la rapidità dei collegamenti materiali e immateriali, la crisi di interi sistemi urbani a seguito della chiusura del ciclo economico dell'industria pesante o di cambiamenti politici epocali, ai quali si sommano la crisi ambientale e quella di vasti strati sociali. Si tratta di fenomeni che su larga scala possono risultare accettabili, ma hanno un grande impatto a livello locale e generano la necessità di adottare delle azioni di governo puntuali, sia per gli insediamenti stessi che per il territorio antropico. La crisi può diventare una opportunità per rinnovare i paradigmi inefficaci e creare nuove relazioni tra i saperi e le pratiche. È necessario

quindi lanciare nuovi sguardi sulla città, impiegando nuovi strumenti concettuali e un diverso linguaggio disciplinare al fine di potere innovare le pratiche.

Le trasformazioni urbanistiche che vertono nel riuso e riattivazione di capitali urbani in dismissione vengono sempre più spesso adottate dalle città che vogliono farsi portavoce di sostenibilità, qualità e creatività. Oggi più che mai si sente la necessità di abbandonare la tradizione irrigidita che ha saputo solo creare un'immensa impronta umana sul pianeta attraverso un nuovo approccio decisionale, creando uno scenario più ampio e multilivello, al fine di rendere il territorio policentrico e spingerlo verso nuovi cicli di vita. Siamo di fronte a una metamorfosi circolare in grado di rigenerare insediamenti urbani attraverso una immissione in "nuovi cicli di vita" dei vari complessi urbani, dei tessuti insediativi e delle reti infrastrutturali in dismissione, in mutamento o in riduzione funzionale. Tale rigenerazione - architettonica, sociale ed economica - fonda nuove parti di città basate sul riuso creativo di aree industriali abbandonate, sul restauro di quartieri urbani fatiscenti, sulla rivitalizzazione di infrastrutture in dismissione o sulla variazione d'uso dei tessuti insediativi tradizionali. Occorre lavorare dunque non solo sulle potenzialità materiali di tali insediamenti, bensì su quelle legate alle memorie e alle identità locali presenti nelle aree da riciclare.

Così il talento, la creatività e l'innovazione generano flussi positivi che trasformano il contesto grigio tradizionale in polo dinamico di attrazione. Occorre saper prendere l'esistente nelle sue potenzialità di risorsa materiale, riciclarlo e reinventarlo attraverso strategie efficaci per dare luogo a una città resiliente, capace di adattarsi ai cambiamenti, trasformando così le incertezze in occasioni e i rischi in innovazione. L'impegno congiunto tra architetti, urbanisti, amministrazioni e cittadini deve essere profuso al fine di fornire una guida permanente nei processi insediativi attraverso una forte integrazione con la sostenibilità ecologica, con la pianificazione territoriale, con la gestione dell'uso dei suoli, con l'efficienza energetica e con la progettazione di

nuove morfologie. La vita ciclica del territorio distrugge il conformismo e l'inerzia dei comportamenti che ha caratterizzato l'ultimo ventennio, senza denigrare lo spazio esistente, bensì rimodellandolo, valorizzandolo e superando l'inadeguatezza e la scadenza dei sistemi urbani tradizionali. Ciò avviene in particolare osservando il nuovo approccio che viene messo in atto nelle aree ai margini degli agglomerati urbani, generalmente svantaggiate rispetto al centro cittadino, sia dal punto di vista urbanistico e funzionale, che da quello socio-economico. Molteplici sono i luoghi problematici delle città attuali, che vanno dagli scarti delle infrastrutture ai residui delle produzioni industriali obsolete e abbandonate, fino ad arrivare a quei tessuti edilizi che comprendono le zone periferiche che vivono al limite tra diverse realtà. Alle periferie è mancata in questi anni una vera politica inglobante e si sono sfibrate, tanto da diventare territori fragili perché aree di esclusione, degrado, bassa qualità, illegalità, ecc. È necessaria un'indagine intorno al tema del "margine" spaziale, politico e sociale, come luogo prossimo e disponibile alla trasformazione. Si cercano nuovi cicli vitali per queste regioni periferiche tramite strategie di decentramento che scardinino la marginalità e la desertificazione ormai raggiunta, per aprirsi ad un nuovo sistema multifunzionale. Alla base di questa metamorfosi vi è l'innovazione e la creatività, che generano sviluppo a livello locale. Le periferie diventano quindi nuove centralità dense di storia, di identità e di propria cultura, cariche di attività e proposte, che si prefiggono l'obiettivo di non perdere il proprio ecosistema culturale, bensì di farlo rifiorire, di valorizzarlo e di trasformarlo in un punto di forza. Il territorio periferico così può dialogare sapientemente con il centro urbano e l'abilità dei nuovi amministratori, di urbanisti più sensibili e di architetti più capaci è quella di lavorare su insediamenti urbani caratterizzati dalla sovrapproduzione al fine di mettere in atto azioni di modifica, rimozione e reinvenzione. Addensare senza consumare è il termine di un dibattito che negli ultimi anni ha spostato l'attenzione dall'espansione e dalla crescita urbana al progressivo ridisegno

dell'esistente come volano urbanistico ed economico per rimettere in moto parti di città e settori dell'economia. Fondamentale è puntare sulle aree di riciclo per riattivare il metabolismo della città. Si passa così ad un nuovo modello evolutivo, un territorio policentrico basato sulla distribuzione reticolare delle funzioni, sul recupero dell'esistente e il re-ciclo delle risorse, sulla riduzione degli sprechi e sull'agevolazione di azioni di sostenibilità.

La ricerca e la sperimentazione progettuale condotte dall'Università di Palermo sui Monti Sicani e a Roma parte dallo studio di alcuni casi europei di agglomerati urbani basati sulla densità, centralità e identità delle città stesse. Barcellona, Stoccolma e Lione sono promotrici di interventi sostenibili all'interno del loro territorio urbano, che mirano a tramutare le aree di scarto reinserendole in un nuovo circolo virtuoso di resilienza. I prototipi mostrati sono oggi poli dinamici sia dal punto di vista urbanistico sia sociale ed economico in grado di far fronte alle sollecitazioni causate dalla crisi - economica e ambientale - in atto. Considerato lo studio delle aree in esame, le proposte progettuali operano a partire dalle zone dismesse e obsolete sviluppando processi di rigenerazione del tessuto fisico, ambientale, culturale, economico e produttivo. La pianificazione così assume un nuovo ruolo, che mette in risalto più ampie funzioni, con azioni sempre più multilivello e circolari.

La *Re-cyclical Urbanism* dunque deve agire sull'organismo urbano esteso e discontinuo al fine di ottenere una nuova narrazione degli ecosistemi urbani, più uniti e sviluppati, ben distribuiti e resilienti. Le città sono chiamate a mettere in gioco i loro capitali per dare loro nuova vita all'interno di un sistema produttivo e multifunzionale. I territori possono così immaginarsi un futuro diverso e le amministrazioni attuare politiche lungimiranti, puntando a degli approcci ecosistemici e organici. Alla base di tutto ciò vi sta l'innovazione che fa da piedistallo ad un sapiente ridisegno del tessuto urbano in grado di stimolare l'attrattività di un territorio.

Francesco Gastaldi

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

Andrea Torricelli

### 1. L'art. 5, del Decreto Legge n. 32/2019 “sblocca cantieri”: il testo

Il Decreto legge del 18.4.2019, n. 32, detto “sblocca cantieri”, all'art. 5 del testo modificato dalla legge di conversione n. 55/2019 detta tre norme sulle distanze. Le nuove disposizioni recitano così:

“1. Al fine di concorrere a indurre una drastica riduzione del consumo di suolo e a favorire la rigenerazione del patrimonio edilizio esistente,.... (ecc. ecc.) .... , tenuto conto anche della necessità di favorire lo sviluppo dell'efficienza energetica e delle fonti rinnovabili e di assicurare il miglioramento e l'adeguamento sismico del patrimonio edilizio esistente, anche con interventi di demolizione e ricostruzione:”

“b) all'articolo 2-bis del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, dopo il comma 1 sono aggiunti i seguenti:

«1-bis. Le disposizioni del comma 1 sono finalizzate a orientare i comuni nella definizione di limiti di densità edilizia, altezza e distanza dei fabbricati negli ambiti urbani consolidati del proprio territorio.

1-ter. In ogni caso di intervento di demolizione e ricostruzione, quest'ultima è comunque consentita nel rispetto delle distanze legittimamente preesistenti purché sia effettuata assicurando la coincidenza dell'area di sedime e del volume dell'edificio ricostruito con quello demolito, nei limiti dell'altezza massima di quest'ultimo». È aggiunta poi un'ulteriore disposizione, che dal DL. non è chiaro se sia o meno inserita anch'essa nell'art. 2 bis del TU edilizia (e difatti non la si trova lì inserita dalle banche dati legislative, compresa quella governativa [www.normattiva.it](http://www.normattiva.it)).

“Le disposizioni di cui all'articolo 9, commi secondo e terzo, del decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, si interpretano nel senso che i limiti di distanza tra i fabbricati ivi previsti si considerano riferiti esclusivamente alle zone di cui al primo comma, numero 3), dello stesso articolo 9”.

“Le disposizioni di cui all'articolo 9, commi secondo e terzo, del decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, si interpretano nel senso che i limiti di distanza tra i fabbricati ivi previsti si considerano riferiti esclusivamente alle zone di cui al primo comma, numero 3), dello stesso articolo 9”.

### 2. (segue): prima analisi

Si può superare il preambolo che indica le finalità della nuova disciplina, dato che lo stesso legislatore pare voler attenuare il valore prescrittivo, se non proprio delle disposizioni poi dettate, almeno delle finalità, che sono menzionate come un auspicio o l'enunciazione di una politica: “Al fine di concorrere a indurre ...”. D'altra parte non

sarebbe giustificato un tentativo di appoggiare all'enunciazione di obiettivi una specifica delimitazione della disciplina con riferimento ad ambiti di normativa particolari, quando è lo stesso legislatore a mostrare di voler intervenire nel contesto già vigente che non aveva di tali limitazioni. Per giunta niente si può ricavare dai lavori legislativi che consenta di dare un senso prescrittivo al preambolo finalistico; anzi specialmente alla Camera la disposizione fu proprio criticata per la sua incompiutezza ed il carattere “innocuo” rispetto al problema del consumo di suolo e della rigenerazione (cfr. atti Senato 1248 e Camera 1898, legislatura XVIII).

Venendo alle parti propriamente prescrittive, già a prima lettura si intende che non si è davanti ad una riforma della materia. Tuttavia, il lettore che ha un qualche pratica si avvede subito della maggior portata dell'avverbio “esclusivamente”, che restringe ai fabbricati in zona C (inedificata) una parte notevole delle norme sulle distanze dell'art. 9 del Dm 1444/1968 (quelle del secondo e terzo comma). Conviene cominciare la lettura della nuova disposizione da questo ultimo comma dell'art. 5, D.L. 32/2019, non solo perché sta a sé, rispetto ai commi che vengono aggiunti all'art. 2 bis del TU edilizia Dpr 38/2000, ma soprattutto perché l'enunciazione delle finalità fatta in apertura e gli altri due commi (sopra 1 bis e 1 ter) hanno portata prescrittiva minore e complementare nel contesto dell'art. 2 bis del TU edilizia nel quale si inseriscono.

### 3. La modifica della portata dell'ultima parte dell'art. 9, DM 1444/1968 sulle riduzioni delle distanze mediante piani planivolumetrici

La disposizione si presenta come norma di interpretazione dell'oggetto delle due disposizioni dei commi secondo e terzo dell'art. 9, Dm 1444/1968, che stabilivano: (i) in metri lineari le distanze tra fabbricati tra i quali sono interposte strade destinate al traffico dei veicoli (secondo comma dell'art. 9); (ii) un limite di distanza supplementare riferito all'altezza del fabbricato più alto (terzo comma, primo periodo dell'art. 9); (iii) e al secondo periodo del terzo comma dell'art. 9 la derogabilità delle distanze stabilite in tutto l'art. 9 del Dm 1444/1968 da parte di piani urbanistici di attuazione o di lottizzazione planivolumetrici, quindi anche la derogabilità delle distanze minime dettate al primo comma dell'art. 9 per le zone A e quelle dettate dallo stesso primo comma dell'art. 9 per tutte le zone fissate nel ben noto limite di 10 m. tra pareti finestrate.

Tralasciando qui di discutere se il comma ultimo dell'art. 5, Dl 32/2019 sia davvero interpretativo o direttamente modificativo (come pare, mancando il presupposto dell'incertezza nella disposizione "interpretata"), per questa nuova disposizione risulta che: a) non sono modificate le distanze minime già fissate per le diverse zone dai commi primo e secondo dell'art. 9, Dm 1444/1968 ed in particolare restano i criteri precedenti per le distanze tra pareti finestrate; b) la distanza tra fabbricati calcolata secondo tali criteri deve essere incrementata in ragione dell'altezza dell'edificio più alto, solo nelle zone C) (inedificate); c) soprattutto – questa appare la maggior novità – viene ristretta alle zone C) la facoltà dei Comuni di fissare distanze inferiori alle distanze come sopra fissate, attraverso piani urbanistici di attuazione o di lottizzazione con previsioni planivolumetriche.

A proposito di quest'ultima previsione occorrono due considerazioni: una leggermente correttiva della imprecisa formulazione della disposizione e l'altra invece di sistema e collegamento con altra parte delle modifiche recate dallo stesso Dl 32/2019.

La disposizione individua l'oggetto dell'interpretazione nelle norme sulle distanze ("...., si interpretano nel senso che i limiti di distanza....."), ma contiene un richiamo materiale all'ultimo (terzo) comma dell'art. 9 Dm 1444/2019; questo, come già segnalato, contiene due periodi, il secondo dei quali è quello che prevede non propriamente e direttamente delle distanze, ma la facoltà di ridurre le distanze fissate dall'art. 9, nel caso dei piani planivolumetrici. Questa facoltà era prima esercitabile per ogni zona ed ora viene ristretta alle sole zone C). La formula della disposizione interpretativa risulta così indiretta riguardo alla facoltà di deroga (come dire: le distanze inferiori introdotte con piani plani volumetrici si possono introdurre solo nelle zone C); ciò potrebbe rendere incerta e non spiegabile la funzione interpretativa; in particolare muove un dubbio sulla reale intenzione del legislatore. Né in proposito sono d'aiuto i lavori legislativi (atti Senato 1248 e Camera 1898, legislatura XVIII).

Tuttavia il presupposto (l'esigenza) della disposizione interpretativa ed un senso più chiaro della restrizione della derogabilità delle distanze attraverso piani planivolumetrici solo nelle zone C), appaiono se si considera che questa modifica ed interpretazione dell'art. 9, terzo comma, Dm 1444/1968 si accompagna, nello stesso art. 5 del Dl 32/2019, con un'integrazione dell'art. 2 bis del TU edilizia, al quale ora sono stati aggiunti i due commi 1 bis e 1 ter (sopra indicati).

#### **4. L'integrazione all'art. 2-bis. (L) TU edilizia Dpr 380/2001**

Il testo dell'art. 2 bis, TU edilizia che risulta dalla combinazione del suo primo comma, già vigente e dei due ora aggiunti è il seguente:

"1. Ferma restando la competenza statale in materia di ordinamento civile con riferimento al diritto di proprietà' e alle connesse norme del codice civile e alle disposizioni integrative, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano possono prevedere, con proprie leggi e regolamenti, disposizioni derogatorie al decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, e possono dettare disposizioni sugli spazi da destinare agli insediamenti residenziali, a quelli produttivi, a quelli riservati alle attività collettive, al verde e ai parcheggi, nell'ambito della definizione o revisione di strumenti urbanistici comunque funzionali a un assetto complessivo e unitario o di specifiche aree territoriali".

(questo primo comma fu introdotto dall'art. 30, comma primo, lett. oa, Dl 69/2013 – c.d. "decreto del fare"); seguono i due commi ora aggiunti dal Dl 32/2019 sopra già riportati:

"1-bis. Le disposizioni del comma 1 sono finalizzate a orientare i comuni nella definizione di limiti di densità edilizia, altezza e distanza dei fabbricati negli ambiti urbani consolidati del proprio territorio."

"1-ter. In ogni caso di intervento di demolizione e ricostruzione, quest'ultima è comunque consentita nel rispetto delle distanze legittimamente preesistenti purché sia effettuata assicurando la coincidenza dell'area di sedime e del volume dell'edificio ricostruito con quello demolito, nei limiti dell'altezza massima di quest'ultimo".

Il primo comma e la precisazione del secondo comma dicono chiaramente (ancorché con formulazione rovescia) che: a) spetta alle Regioni e le Province autonome dettare norme che alternative all'intero Dm 1444/1968 (previsione che già era in vigore per il Dl 69/2013); b) con la precisazione, ora aggiunta dal D.L. 32/2019, che le norme delle Regioni e Province autonome debbono avere carattere di indirizzo per le funzioni da rimettere ai Comuni in materia di limiti di densità, altezza e distanza tra fabbricati negli ambiti urbani. L'ultimo comma detta specifici vincoli per le demolizioni e ricostruzioni.

#### **5. Conferma e specificazione del regime urbanistico delle distanze**

In tal modo il quadro della disciplina delle distanze, ma più ampiamente dei criteri del Dm 1444, si ricompone in un modo coerente con la nuova partizione del territorio tra ambito urbanizzato e non

urbanizzato (ma la disposizione usa l'espressione alternativa, ma più specifica, di "ambito urbano consolidato").

A) Nelle zone C) (inedificate), cioè oggi quelle esterne all'ambito urbanizzato, si applicano le distanze dell'art. 9 Dm 1444/1968, dimi- nuibili con piani di attuazione piani volumetrici.

B) Nelle zone urbanizzate si applica ancora l'art. 9 del Dm 1444/1968, ma le Regioni e Province autonome possono dettare norme diverse, con criteri di indirizzo ai Comuni per la determinazione specifica dei limiti di densità, distanza e altezza (si deve intendere, nei modi dell'esercizio delle funzioni di governo del territorio).

C) Salvo un criterio che viene fissato direttamente dal legislatore statale per il caso delle demolizioni con ricostruzione, che possono conservare le distanze legittime esistenti, con il vincolo della coincidenza tra area di sedime e volume anteriore (nuovo comma 1 ter dell'art. 2 bis TU edilizia).

Dunque, se si esclude il caso specifico delle demo ricostruzioni (che non si comprende per quale ragione venga conservato nella stretta competenza statale), la vera novità recata dall'art. 5, del Dl consiste in una delimitazione della potestà normativa delle Regioni e Province autonome. Queste, secondo il comma 1 bis dell'art. 2 bis TU edilizia, dovrebbero limitarsi ad avere carattere di indirizzo per la funzione pianificatoria dei Comuni. Il condizionale pare necessario, poiché da un lato non è sempre evidente come una disposizione possa svolgere funzione di indirizzo (ad esempio: se dettando norme specifiche ma flessibili, o criteri e finalità); d'altra parte neppure prima, nel vigore del solo primo comma introdotto dal Dl 69/2013, si poteva supporre che l'attuazione delle norme alternative al Dm 1444/1968 potesse prescindere dalla funzione di governo del territorio a livello comunale. A volerla dire in breve, viene il dubbio che di fronte alla provata inefficienza della disposizione introdotta con il Dl 69/2013, il legislatore abbia scelto la strada di ribadirla, con qualche aggiunta, ma senza un disegno innovatore.

La vera novità recata dall'art. 5, Dl 32/2019 pare rimanga l'interpretazione autentica fatta dall'art. 9, terzo comma, del Dm 1444/1968, che per le zone diverse da quelle inedificate esclude decisamente che l'introduzione di distanze inferiori a quelle sinora di standard si richieda necessariamente un piano a contenuto planivolumetrico, come invece prima si poteva dedurre dall'ultimo periodo del terzo comma dell'art. 9, Dm 1444/1968. Un'apertura non irrilevante per la disciplina di indirizzo delle Regioni e Province autonome; ma anche troppo debole per il modo in cui viene introdotta in un contesto privo di un disegno più compiuto.

Tuttavia, sul piano dei principi e del sistema questa interpretazione, che ha ridotto la necessità del piano planivolumetrico alle sole zone in edificate, può dar luogo a degli sviluppi, se si considera che la disposizione ora così ristretta alle sole zone in edificate è stata sinora assunta dalla giurisprudenza consolidata come il punto di equilibrio nella ri-

partizione tra competenza esclusiva statale in materia di "ordinamento civile" cioè di regime della proprietà privata e competenza normativa di Stato, Regioni e Province autonome in materia di governo del territorio. La notizia è dunque che all'ultimo comma dell'art. 9 del Dm 1444 del 1968, non si potrà più assegnare l'efficacia precettiva di principio modale inderogabile che gli è stata assegnata sinora dalla giurisprudenza.

## **6. La riserva di competenza statale per la disciplina delle distanze in rapporto al regime della proprietà e dell'ordinamento civile**

Questo recente assestamento e sviluppo del sistema già impostato parzialmente con il "decreto del fare" (Dl 69/2013) resta però soggetto – come già dal 2013 – alla riserva generale di competenza legislativa ed alla preminenza della disciplina statale in "in materia di ordinamento civile con riferimento al diritto di proprietà e alle connesse norme del codice civile e alle disposizioni integrative" (art. 2 bis, primo comma, TU edilizia).

In tal modo il sistema della disciplina delle distanze (a queste limitandoci qui, ma sarebbe da fare una considerazione anche per il resto delle previsioni del Dm. 1444/1968) resta instabile ed aperto alle ambiguità che già in precedenza hanno pregiudicato e reso sostanzialmente impraticabile in modo organico l'esercizio della competenza normativa delle Regioni e Province autonome in questa materia.

Il fatto è che questa riserva di competenza statale oltre a porre un problema grave, ma ordinario, di definizione delle competenze per la loro riconduzione a sistema, con quella formulazione instaura una sorta di corto circuito concettuale e normativo o, per dirla sotto un'altra prospettiva, lascia intatto il nodo che si è venuto creando in tanti anni attorno alla funzione delle distanze ed alle relative competenze normative o di regolazione delle trasformazioni del territorio.

Corto circuito, perché la formula usata per la riserva di competenza legislativa statale è in sostanza (ma si può dire letteralmente) quella che già si è consolidata nella giurisprudenza costituzionale e dei giudici ordinari e amministrativi nelle diverse applicazioni del rapporto tra la disciplina delle distanze del codice civile e le diverse norme sul governo del territorio e sull'edilizia. Cosicché con quella formula si richiama d'un colpo l'assetto dei limiti già fissati in passato per la funzione che la stessa disposizione prevede come generale competenza urbanistica, anche in materia di distanze, per le Regioni, Province autonome e poi dei Comuni.

In sostanza mentre il legislatore migliora la definizione della funzione urbanistica e la sua collocazione al livello decentrato, lascia immutato e ribadisce i limiti dell'ambito del suo esercizio, come precedentemente stabilito dalla consolidata giurisprudenza. Questa già in precedenza era stata ritenuta la ragione della sostanziale irrilevanza del primo comma dell'art. 2 bis, TU edilizia introdotto dal Dl 69/2013 e ciò si conferma per bocca del legislatore anche con questo Dl 33/2019.

## 7. Il nodo delle funzioni assegnate alla disciplina delle distanze. Richiamo della problematica

Torna così il nodo normativo che il legislatore non ha affrontato ancora; che forse non si poteva affrontare nel Decreto Legge, o che secondo alcuni era addirittura meglio neppure toccare, così imperfettamente (così ad esempio ANCE nell'audizione alla Camera dei deputati nel corso dei lavori legislativi ed anche alcuni degli emendamenti che proposero l'eliminazione della disposizione o una sua più articolata struttura).

Sul piano del diritto positivo, oggettivo, cioè del sistema delle norme, sono noti i fili che anziché tessuti secondo una razionale disposizione si sono venuti annodando; e tanto stretto è questo nodo, che quasi sembra un dato naturale dell'ordinamento, nonostante generi un continuo conflitto e dei più puntigliosi, e spesso pretestuosi.

In breve: le norme che dettano la disciplina delle distanze nel codice civile e che possono essere integrate da quelle dei regolamenti locali, si affiancano a quelle urbanistiche ed edilizie ed in concreto difficilmente si distinguono per il loro contenuto prescrittivo. Data una ripartizione di competenze normative variabile in materia di governo del territorio (per la diversità della competenza tra Regioni ordinarie e speciali e Province autonome e per la minor organicità della disciplina urbanistica rispetto a quella tradizionale della proprietà), il collegamento tra i due ambiti di competenza può orientarsi ora più verso una funzione di tutela di interessi di proprietà, ora verso una funzione di interessi collettivi o generali. Con l'ulteriore complicazione che questi ultimi possono anche essere condivisi tra privati e pubblico, come ad esempio l'assunto che un determinato distacco tra edifici abbia funzione di tutela dell'igiene delle abitazioni e salubrità dell'abitato.

In questo contesto la giurisprudenza, con uno sviluppo fatto di reciproci richiami tra Corte costituzionale e giudici ordinari e amministrativi, ha consolidato una lettura dell'art. 9 Dm 1444/1968 che ne ha fatto sinora un carattere sostanziale dello statuto della proprietà fondiaria urbana.

## 8. In provvisoria conclusione

Si vedrà ora se lo spostamento dell'asse del sistema recato dall'interpretazione autentica e restrittiva dell'ultimo periodo del terzo comma dell'art. 9, sarà sufficiente ad aprire una nuova dinamica nella ricostruzione del sistema dei rapporti tra proprietà privata e governo del territorio.

Allo sviluppo che pur ne potrebbe derivare si frappongono diversi ostacoli.

Il primo è senz'altro l'evidente insufficienza di elaborazione sistematica della riforma che si è ancora una volta tentata. Si deve ancora elaborare un disegno che dia soluzione al problema che occupa i pianificatori, gli uffici degli Sportelli Unici dell'edilizia ed i banchi

dei giudici. Il nodo tra proprietà e urbanistica non pare possa essere affrontato solo ribadendo la funzione di pianificazione, seppur in nome di scopi condivisibili e importanti come quelli del preambolo delle norme qui esaminate. Occorre forse affrontare l'altro corno del problema, aggiornando la lettura, o se possibile la formulazione, delle norme che regolano la proprietà, con un più affinato e aggiornato collegamento tra rapporti di proprietà e territorio. Un'esigenza che ben appare trattando della rigenerazione urbana e del governo dei suoli urbanizzati, nella quale convergono interessi pubblici e privati sugli stessi oggetti, non più in forma solo regolativa, né di conformazione della proprietà come era proprio della forma regolativa, ma in forma progettuale e operativa.

Vi sono poi due questioni che stanno tra il sistema e la prassi e che rendono incerta la possibilità di costruire un nuovo rapporto tra proprietà e governo del territorio solo sulla innovazione recata dall'art. 5, Dl 32/2019.

La prima attiene al carattere della nuova disposizione, che si asserisce interpretativo e che la espone a possibili attacchi di incostituzionalità o, a lasciare questi, a tentativi di attenuazione della portata limitatrice dell'interpretazione legislativa, che mirino ad imporre modi di disciplinare le distanze in misura inferiore a quelle dell'art. 9, Dm 1444/1968 analoghi per concretezza a quelli oggi ristretti in modo espresso alle sole zone in edificate.

La seconda sta nel fatto che sino a che si tratta di ripartizione delle competenze normative all'interno dell'ordinamento pubblico, oggi si può contare su modi di composizione che con le intese o la leale collaborazione possono portare a stabili disegni. Inoltre, le norme di funzione urbanistica hanno una breve esposizione alle contestazioni giudiziarie, posto che la loro impugnazione è soggetta a termini di decadenza di 60 giorni dalla conoscenza. Ma non è così sul versante della disciplina della proprietà. Qui oltre al rapporto tra competenze tra soggetti pubblici entrano in gioco come terzi i proprietari; e le liti tra di loro sono regolate da termini lunghi di prescrizione; e sono liti nelle quali spesso la tutela dei principi relativi alla proprietà è solo strumentale a interessi economici risarcitori, più tenaci di quanto potrebbero esserlo quelli materiali della forma e disposizione degli edifici.

Anche da qui la debolezza complessiva del nuovo tentativo di eludere il nodo che si è creato a proposito delle distanze, tra edifici tra diritti della proprietà e interessi dell'assetto del territorio.

## Indice degli autori

**Carlo Alberto Barbieri**  
*Presidente INU Piemonte e Valle d'Aosta, DIST - Politecnico di Torino*

**Matteo Basso**  
*Dipartimento di Culture del Progetto, Università IUAV di Venezia, INU Veneto*

**Rosella Bellesi**  
*Architetto, Responsabile Unico del Procedimento, Soprintendenza A.B.A.P. delle Marche*

**Erblin Berisha**  
*Ricercatore post-doc, Dipartimento Interateneo di Scienze, Progetto e Politiche del Territorio (DIST) - Politecnico di Torino*

**Meuccio Berselli**  
*Segretario Generale Autorità distrettuale - Fiume Po*

**Valeria Bottalico**  
*Formatrice ed esperta di progettazione museale accessibile*

**Gianfranco Buttarelli**  
*Ingegnere urbanista, libero professionista*

**Federico Camerin**  
*Redazione UI*

**Antonio Cappuccitti**  
**Carmen Mariano**  
**Irene Poli**

**Chiara Ravagnan**  
*Redazione centrale UI - "Accademia Urbana", Sapienza Università di Roma*

**Giuseppina Carella**  
*Architetto, Tandem coop. soc.int., Responsabile Canale Tematico "Senza barriere" Contact Center Integrato SuperAbile - Inail*

**Carlotta Caruso**  
*Assistente Servizio Educativo MNR*

**Andrea Castellani**  
*CLAB Architettura*

**Gabriella Cetorelli**  
*Responsabile Servizio Progetti Speciali, Direzione generale Musei MiBACT*

**Paolo Colarossi**  
*Urbanista, Sapienza Università di Roma*

**Giancarlo Cotella**  
*Professore associato, Dipartimento Interateneo di Scienze, Progetto e Politiche del Territorio (DIST) - Politecnico di Torino*

**Sara Colantonio**  
*Responsabile Servizio Educativo MNR*

**Laura Fregolent**  
*Dipartimento di Culture del Progetto, Università IUAV di Venezia, INU Veneto*

**Fabio Granara**  
*Pianificatore Junior*

**Luca Imberti**  
*Manifesto per il Po*

**Carmela Mariano**  
*Professore Associato di Urbanistica, Presidente del CdLm in Architettura-Rigenerazione Urbana, Dipartimento di Pianificazione, Design, Tecnologia dell'Architettura, Sapienza Università di Roma*

**Stefano Mondozzi**  
*Studiante Architettura, Costruzione Città - Politecnico di Torino*

**Matteo Montebelli**  
*Responsabile Analisi e Pubblicazioni, Centro Studi del Touring Club Italiano*

**Enrica Papa**  
*Redazione UI, University of Westminster, Department of Planning and Transport, London*

**Mario Piccinini**  
*INU-URBIT*

**Daniele Rallo**  
*AssUrb*

**Luca Rampado**  
*AssUrb*

**Laura Ricci**  
*Professore Ordinario di Urbanistica, Direttore del Dipartimento di Pianificazione, Design, Tecnologia dell'Architettura, Sapienza Università di Roma*

**Federica Rinaldi**  
*Responsabile Servizio Comunicazione, relazioni con il pubblico, la stampa, i social network e progetti speciali - Parco archeologico del Colosseo*

**Iginio Rossi**  
*Coordinatore "Città accessibili a tutti", INU*

**Stefano Sampaolo**  
*Censis*

**Mauro Sarti**  
*Archipiùdue, INU Veneto*

**Francesco Sbetti**  
*Direttore UI*

**Andrea Schiappelli**  
*Responsabile Servizio Educazione, didattica e formazione - Parco archeologico del Colosseo*

**Giovanni Sergi**  
*Architetto*

**Mario Spada**  
*BISP*

**Michele Talia**  
*Presidente INU*

**Andrea Torricelli**  
*Avvocato, INU*

**Massimiliano Vavassori**  
*Direttore Relazioni Istituzionali e Centro Studi del Touring Club Italiano*

**Sandra Vecchietti**  
*Presidente INU Emilia-Romagna*

**Angioletta Voghera**  
*Community INU Paesaggio e biodiversità*

## Indice dei luoghi

Ancona  
Belgrado (Serbia)  
Bologna  
Budapest (ungheria)  
Calabria  
Emilia Romagna  
Fiume Po (province di Torino, Cuneo, Vercelli, Alessandria, Pavia, Lodi, Piacenza, Cremona, Parma, Mantova, Reggio Emilia, Rovigo e Ferrara)  
Minsk (Biellorussia)  
Montebelluna (TV)  
Padova  
Pavia  
Peschiera del Garda (VR)  
Pompei (NA)  
Quinto di Treviso (TV)  
Rocca di Gradara  
Roma  
Savona  
Urbino  
Varese  
Venezia  
Vigona (PD)

## Nel prossimo numero

- Piani urbani della mobilità sostenibile delle città metropolitane: lavori in corso



## NASCE INU GIOVANI

### COME FARNE PARTE

L'Inu invita all'iscrizione i giovani (nati dopo il 1° gennaio 1985), interessati e attivi sulle tematiche che riguardano l'urbanistica, la pianificazione e la progettazione urbana e territoriale: **studenti universitari, neolaureati o dottorandi di ricerca.**

**Inu Giovani** nasce come un laboratorio che ha come obiettivo principale quello di far conoscere, promuovere e valorizzare le idee, i progetti e i lavori dei giovani che vi partecipano attivamente attraverso il sito Inu, la newsletter, i social e le pubblicazioni scientifiche. Il lavoro svolto dal **laboratorio di Inu Giovani** punterà alla realizzazione di una filiera autonoma che gestirà le proprie iniziative mantenendo un rapporto di collaborazione e supporto col lavoro e l'elaborazione culturale dell'**Istituto Nazionale di Urbanistica**.

La **Giunta** ha affidato a **Luana Di Lodovico** il compito di promuovere la costruzione di **Inu Giovani** a partire dalla **campagna associativa 2020**. Al prossimo congresso si eleggeranno due rappresentanti dei giovani nel Consiglio Direttivo Nazionale. Progressivamente le Sezioni Regionali modificheranno i propri regolamenti per accogliere nei Consigli Direttivi Regionali rappresentanti di Inu Giovani. In ogni regione si costituiranno i gruppi di Inu Giovani coordinati a livello nazionale.

Per aderire a Inu Giovani è necessario essere iscritti all'Inu. Le quote associative sono di € 10 per gli studenti e di € 35 per dottorandi e neolaureati fino all'età di 35 anni. Altre informazioni sulle modalità di iscrizione e di rinnovo dell'associazione sono disponibili su **www.inu.it**. Per aderire a **Inu Giovani** occorre compilare e inviare all'indirizzo [luana.dilodovico@inu.it](mailto:luana.dilodovico@inu.it) il modulo sottostante. La nascita di Inu Giovani è una iniziativa della campagna associativa 2020, è perciò indicata, per prendere parte dall'inizio all'organizzazione dei lavori del laboratorio, **l'adesione entro gennaio 2020.**

All'invio del modulo va allegata la ricevuta di pagamento della quota Inu 2020.

urbanistica

# INFORMAZIONI



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