

urbanistica

INFORMAZIONI

CITTÀ, TERRITORI, URBANISTICA *al tempo delle pandemie.* Una prima e provvisoria agenda di lavoro, sensibile a quanto è ragionevole immaginare nel medio e breve periodo. *Urbanistica e PANDEMIE.* Riflessioni sui temi che riguardano da vicino le *responsabilità degli urbanisti:* diseguaglianze sociali e territoriali, densità e rarefazione, spazio pubblico e spazio privato. **I PORTI** *al tempo del Coronavirus,* le reazioni del sistema portuale nazionale nei confronti delle complesse relazioni che legano le *infrastrutture portuali* alle *reti insediative.* Le **AREE METROPOLITANE:** redazione e attuazione del *Piano Strategico Metropolitano.* Dieci anni di **VAS IN SICILIA.** Una valutazione sull'efficacia e la utilità delle misure introdotte per garantire la *sostenibilità delle scelte urbanistiche.* **ASSURB. Riforma dell'Ordine.** Sulla proposta di riforma dell'ordinamento della **PROFESSIONE DI ARCHITETTO** del CNA degli Architetti PPC.

287-288

Rivista bimestrale
Anno XXXVI
Settembre-Ottobre
Novembre-Dicembre
2019
ISSN n. 0392-5005

€ 20,00

INU
Edizioni

Rivista bimestrale urbanistica e ambientale
dell'Istituto Nazionale Urbanistica
Fondata da Edoardo Salzano
Anno XXXVI
Settembre-Ottobre 2019
Novembre-Dicembre 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

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

Comitato scientifico e consiglio direttivo nazionale INU:
Alberti Francesco, Arcidiacono Andrea, Barbieri
Carlo Alberto, Bruni Alessandro, Cecchini Domenico,
Centanni Claudio, Engel Marco, Fabbro Sandro, Fentini
Marisa, Fasolino Isidoro, Fiora Gianfranco, Fregolelli
Laura, Galuzzi Paolo, Gasparrini Carlo, Giaimo
Carolina, Giannino Carmen, Imberti Luca, Lombardini
Giampiero, Masciarucci Roberto, Mastrovito Giancarlo,
Moccia Francesco Domenico, Passarelli Domenico,
Pingitore Luigi, Porcu Roberta, Properzi Pierluigi,
Rotondo Francesco, Scorza Francesco, Sepe Marichela,
Stramandinoli Michele, Talia Michele, Tomazzoni
Maurizio, Tondelli Simona, Trombino Giuseppe,
Vecchietti Sandra, Viviani Silvia.

Componenti regionali del comitato scientifico:
Abruzzo e Molise: Di Ludovico Donato (coord.) donato.diludovico@gmail.com
Alto Adige: Pierguido Morello (coord.)

Basilicata: Pontrandolfi Piergiuseppe (coord.)
piergiuseppe.pontrandolfi@gmail.com
Calabria: Caridi Giuseppe (coord.) giuseppe.caridi@alice.it
Campania: Coppola Emanuela (coord.) ecoppola@unina.it, Arena A., Nigro A., Vanella V.,
Vitale C., Izzo V., Gerundo C.
Emilia-Romagna: Tondelli Simona (coord.) simona.tondelli@unibo.it
Friuli Venezia Giulia:
Lazio: Giannino Carmela. (coord.) carmela.giannino@gmail.com
Liguria: Balletti Franca (coord.) francaballetti@libero.it
Lombardia: Rossi Iginio (coord.) iginiorossi@teletu.it
Marche: Angelini Roberta (coord.) robyarch@hotmail.com, Piazzini M., Vitali G.
Piemonte: La Riccia Luigi (coord.) luigi.lariccia@gmail.com, Martino G.
Puglia: Milano Giuseppe (coord.), Petralla C., Maiorano
F., Mancarella G.
Sardegna: Barracu Roberto (coord.)
Sicilia:
Toscana: Rignanesi Leonardo (coord.) leonardo.rignanesi@pollba.it, Alberti F., Nespolo L.
Trentino:
Umbria: Murgante Beniamino (coord.) murgante@gmail.com
Veneto: Basso Matteo (coord.) mbasso@tuav.it

Foto in IV di copertina:

Mobycon, *Pista ciclabile Pop-Up a Berlino*.
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 .1628607, intestato a
INU Edizioni srl: Via Ravenna 9/b, 00161 Roma,
o con carte di credito: CartaSi - Visa - MasterCard.

Aperture Spazio e tempo

Francesco Sbetti

Agenda Riabitare l'Italia

Marco Bussone

il punto La ricerca della "giusta distanza"

Michele Talia

10 Città, territori, urbanistica al tempo delle pandemie

a cura di Gabriele Pasqui, Piergiorgio Vitillo

- 10 **Il territorio al centro**
Gabriele Pasqui
- 12 **Covid-19. Una prospettiva culturale**
Lorenzo Migliorati
- 14 **Il progetto d'abitazione nella crisi post Covid-19**
Camillo Magni
- 16 **Servizi urbani e spazi aperti a tempo con i cambiamenti**
Marco Mareggi
- 18 **Nuove priorità per una pianificazione resiliente dei servizi e del territorio**
Andrea Arcidiacono, Laura Pogliani
- 19 **Distanziamento spaziale e prossimità dei servizi: verso una commutabilità degli spazi**
Paola Savoldi
- 21 **Abitare equo in un progetto ecologicamente orientato**
Andrea Arcidiacono, Paolo Galuzzi, Laura Pogliani, Piergiorgio Vitillo
- 23 **Quale futuro per la città ed il welfare sanitario?**
Stefano Capolongo, Andrea Brambilla, Andrea Rebecchi
- 25 **Città e territori fragili ai tempi del contagio**
Paolo Galuzzi, Piergiorgio Vitillo
- 27 **Una lettera (quasi) aperta agli urbanisti italiani**
Giampiero Lupatelli
- 29 **Cambieremo modo di muoverci?**
Paolo Beria, Andrea Debernardi

32 Urbanistica e pandemie

a cura di Urbanistica Informazioni

- 32 **Covid-19 e questione ambientale**
Stefano Salata
- 36 **I virus passano le città restano**
Mario Spada
- 37 **Fase 2. Distanza e densità: c'è una soluzione?**
Francesco Domenico Moccia
- 38 **Il modello Calabria per un futuro sostenibile**
Franco Rossi

40 I porti al tempo del Coronavirus

a cura di Rosario Pavia

- 41 **Il sistema portuale nazionale. Temi di riflessione prima del Coronavirus**
Rosario Pavia
- 42 **Gli effetti della pandemia sull'economia marittima e sulla logistica**
Pietro Spirito
- 45 **Le Stazioni Marittime ai tempi del Coronavirus**
Tomaso Cognolato
- 47 **Qualche riflessione sullo stato della pianificazione portuale**
Francesco Di Sarcina
- 50 **Uscire dall'emergenza con la solidarietà di sistema**
Massimo Provinciali
- 52 **Porti e città, dalla complessità all'emergenza**
Carmine Piscopo
- 55 **L'interfaccia città. Geografie e governance in transizione**
Matteo di Venosa
- 58 **La Città Portuale ai tempi del nuovo coronavirus. Valorizzare il Capitale Umano per la ripresa**
Tiziana Murgia
- 60 **Covid-19 città-porto/2020**
Massimo Clemente
- 61 **Ieri, oggi, domani... al porto di Taranto**
Fulvio Lino Di Blasio
- 64 **Intervista a Mario Mega, Presidente dell'Autorità di Sistema portuale dello Stretto**
Francesco Rotondo
- 68 **Purché il Piano non vada piano: il Piano Operativo Triennale di Gioia Tauro e della Calabria**
Domenico Passarelli, Caterina Sergi

71 Le aree metropolitane: redazione e attuazione dei Psm

a cura di Giuseppe De Luca, Francesco Sbetti

- 73 **Milano metropolitana al futuro. Il piano strategico 2019-2021**
Elena Corsi, Franco Sacchi
- 77 **La strategia di Milano sulla rigenerazione. Conferma e rilancio per lo scenario post pandemia**
Isabella Susi Botto

- 78 **La Città metropolitana di Torino e la pianificazione**
Carlo Alberto Barbieri
- 79 **Dalle geografie istituzionali ai flussi ecosistemici nella Città metropolitana di Torino**
Carolina Giaimo, Gianfranco Fiora
- 82 **La Città metropolitana di Torino: piano strategico e piano territoriale generale metropolitano**
Irene Mortari
- 84 **Il Psm della Città Metropolitana di Torino, un'occasione da non perdere**
Luigi La Riccia
- 85 **Il Psm di Genova, quale attuazione?**
Andrea Pasetti
- 86 **Il Piano Strategico della Città Metropolitana di Venezia: un piano in cerca di autori**
Stefano Soriani, Alessandro Calzavara
- 87 **La pianificazione strategica metropolitana bolognese**
Giacomo Capuzzimati, Lucia Ferroni, Chiara Mazzanti, Elena Soverini
- 89 **Il piano strategico di Firenze: per un rinascimento post pandemico**
Valeria Lingua
- 91 **Area romana tra piano strategico e piano territoriale metropolitano**
Vittoria Crisostomi
- 93 **Napoli: un piano strategico per progetti**
Francesco Domenico Moccia
- 95 **La reverse engineering del Piano strategico metropolitano di Bari**
Francesca Calace, Carlo Angelastro, Alessandra Rana
- 97 **Città metropolitana di Reggio Calabria: un Piano Strategico in fieri**
Chiara Corazziere, Patrizia De Stefano, Pietro Foti, Caterina Gironda, Marco Mareggi
- 99 **Lo sviluppo del territorio legato al destino degli strumenti di pianificazione**
Passarelli Domenico, Suraci Federica, Suraci Francesco
- 102 **La Città Metropolitana di Cagliari, tra attuazione della riforma, zone interne ed aspetti sanitari**
Ginevra Balletto, Mara Ladu, Alessandra Milesi, Luigi Mundula
- 106 **Il piano strategico metropolitano**
Cristina Tedesco

108 Dieci anni di Vas in Sicilia

a cura di Giuseppe Trombino

112 Rassegna urbanistica

- 112 **Strumenti digitali e governance emergenziale del territorio post sisma**
Fabio Andreassi, Cinzia Bellone
- 115 **La gestione dei dati satellitari a supporto della pianificazione climate proof. Le esperienze di Reggio Emilia e Rovigo**
Denis Maragno
- 118 **De Providentia terrae: un' "Alleanza con la Terra", per il territorio regionale salentino**
Francesco Maiorano
- 120 **I Prati di Caprara: un caso esemplare, storia di un'area**
Piergiorgio Rocchi, Mario Piccinini
- 123 **Città contemporanee, spazi residuali e oasi-paradiso**
Maria Stella Lux
- 126 **Trent'anni dopo i Mondiali di Calcio Italia '90: eredità ed insegnamenti in vista delle Olimpiadi invernali 2026**
Davide Longato, Federico Camerin

128 Assurb

a cura di Daniele Rallo

128 Riforma dell'Ordine?

Daniele Rallo, Luca Rampado

130 Libri e altro

a cura di Federico Camerin

144 Indici

in quarta

Pista ciclabile Pop-Up a Berlino

Mobycon

Aperture

Spazio e tempo

Francesco Sbeti

Tra le certezze che ci ha lasciato la gestione della fase acuta della pandemia in Italia almeno tre interessano direttamente le nostre responsabilità di urbanisti.

La prima riconosce che le città e i territori sono un dato fisico che si è costruito nel tempo e che non cambierà così velocemente come cambiano i comportamenti sociali, anche se certamente questa nuova crisi sanitaria come quelle che si sono manifestate nei secoli passati, dalle epidemie di peste alla cosiddetta influenza spagnola, avrà impatti anche sulla forma della città, sulle relazioni e sulla pianificazione dello spazio.

La seconda attiene alla consapevolezza che non possiamo separare le “emergenze” dal corso “routinario” degli eventi. Nei comportamenti e soprattutto nelle politiche urbanistiche si è sempre evitato di considerare la difesa del territorio come una priorità e la preconditione ad ogni azione di programmazione e trasformazione, ponendo poi in atto ad ogni nuova emergenza ambientale politiche di aggiustamento e ricostruzione lunghe e costose che quasi sempre, sia nei casi dei terremoti, sia di inondazioni e alluvioni, hanno lasciato i cittadini e i comuni a doversi reinventare come luoghi e come comunità.

La terza riporta in primo piano la necessità di utilizzare la relazione tra spazio e tempo come una delle determinanti della pianificazione urbanistica.

La sospensione del tempo e la privazione degli spazi pubblici e degli spazi di relazione e tra questi in primo luogo quelli della scuola e del lavoro, ha evidenziato la rigidità delle modalità con cui intendiamo sia gli spazi: scuola, uffici, manifatture, tutti assolutamente monofunzionali e collocati in zone spesso monofunzionali, sia il tempo rigidamente incasellato negli “orari di punta”, tutti facciamo le stesse cose nello stesso momento: lavoro, studio, tempo libero e utilizziamo gli stessi luoghi nello stesso momento: case private, spazio del lavoro, del commercio, del *loisir*.

Nella relazione spazio tempo si inserisce inoltre una variabile particolarmente incidente e che costituisce una delle criticità più gravi del nostro tempo: l'uso dell'auto privata che riguarda i tre quarti degli spostamenti quotidiani per motivi di lavoro. Modello di mobilità che determina congestione sulle strade, consumo di suolo ed emissioni.

Nel corso del *lockdown* abbiamo registrato una riduzione drastica degli inquinamenti per rumore ed emissioni gassose, un modello di distribuzione diversa per le merci ed un uso più intenso del lavoro a distanza e delle piattaforme digitali per la didattica e per le relazioni sociali.

Certamente non si ambisce ad una civiltà segregata, ma dalla crisi possiamo trarre occasioni di nuovi apprendimenti in merito alla intensità e frequenza degli spostamenti così come sull'uso dei supporti digitali e delle piattaforme dati.

Questo numero di Urbanistica Informazioni dedica un largo spazio, a partire da Covid-19, alla riflessione sui temi che riguardano da vicino le responsabilità degli urbanisti: le diseguglianze sociali e territoriali, densità e rarefazione, spazio pubblico e spazio privato. L'obiettivo è capire come si possono migliorare le condizioni ambientali e di vita dei nostri territori fornendo risposte non convenzionali, riconoscendo, come dice Gabriele Pasqui, che il nostro compito è “quello di proporre un'agenda di lavoro, sensibile a quanto ora possiamo vedere e a quanto è ragionevole immaginare per un periodo medio e breve; un'agenda capace di influenzare la discussione pubblica e, se possibile, le scelte politiche e di *policy*”¹. Pensando, come ci indica Michele Talia che la prospettiva “di un nuovo modello di sviluppo equo ed ecologicamente orientato non debba essere rinviata a quando la fase più acuta della crisi potrà dirsi superata, perché a quella data è assai probabile che le risorse straordinarie che verranno messe in campo durante l'emergenza non saranno più disponibili”².

L'INU con il documento “Superare l'emergenza e rilanciare il Paese” propone una sistematica territorializzazione degli investimenti e di puntare sulla Strategia Nazionale per le Aree Interne; ma ribadisce altresì “la centralità delle aree metropolitane e delle città medie nel programma di mitigazione e adattamento ai cambiamenti climatici, e di rilanciare l'adesione dell'Italia al grande progetto europeo del *Green New Deal*, che attraverso la decarbonizzazione del sistema produttivo, il sostegno all'economia circolare e il ricorso alla rigenerazione urbana e al turismo sostenibile intende perseguire l'adattamento e la mitigazione dei rischi derivanti dal cambiamento climatico all'interno di comunità urbane più sane, sostenibili e giuste”³. Politiche che come ci invita ad affrontare con “coraggio” Marco Bussone presidente UNCEM devono concretizzarsi in un “piano” che lavori sui servizi: scuola, trasporti, sanità e che riconosca la montagna (il 54% del territorio nazionale) come un territorio destinato ad intensificare le sue relazioni con le aree urbane e metropolitane “luoghi dei grandi bacini idrici e delle foreste che immagazzinano carbonio. Del Territori dove la difesa dei versanti, con il presidio delle comunità, diventa emblematica per proteggere la città stessa.

Novità editoriali

Ecco perché cresce la consapevolezza della necessità di valorizzare i servizi ecosistemici-ambientali che si esprimono sui territori. Riconoscere alla montagna le funzioni produttive - in termini di pil e benessere - nonché di protezione, è un impegno che deve vedere insieme sistema economico e istituzionale. Pubblico e privato⁴. Il senso di ripensare al rapporto spazio tempo che regola il nostro vivere e la forma stessa delle città ci induce alla necessità di liberarci dalla rigidità con cui organizziamo il rapporto spazio tempo. Certamente abbiamo chiaro che non è possibile fare in poco tempo quello che non siamo riusciti a fare nei passati decenni. Pensare ad una agenda ad un piano territorializzato delle azioni e degli investimenti che metta al centro lo spazio pubblico e i luoghi del lavoro consente di porre attenzione alle disuguaglianze sociali e territoriali. Un piano di “manutenzione straordinaria del territorio”⁵ con al centro la prevenzione dei rischi ambientali e sanitari ripensando anche all’uso dell’auto privata, certamente inadeguata e dannosa, ma con la quale forse dobbiamo convivere ancora per un po’ di tempo e che quindi dobbiamo integrare con i sistemi di mobilità più sostenibili come il Trasporto Pubblico Locale e la ciclabilità.

1. Gabriele Pasqui, *Il territorio al centro*
2. Michele Talia, *La ricerca della “giusta distanza”*
3. Michele Talia, *La ricerca della “giusta distanza”*
4. Marco Bussone, *Riabitare l'Italia*
5. Gabriele Pasqui, *Il territorio al centro*

INU
Edizioni



QUARTIERI E CRISI

a cura di Ismael Blanco, Oriol Nel·lo
collana Accademia



NUOVE PROSPETTIVE PER LA PIANIFICAZIONE DEL TERRITORIO

a cura di Francesco Domenico Moccia, Marichela Sepe
collana Accademia



SPAZI PUBBLICI NELLA CITTÀ CONTEMPORANEA: DAI PRINCIPI ALLE BUONE PRATICHE

a cura di Marichela Sepe
collana Accademia



LUCI E OMBRE DELLA PIANIFICAZIONE REGIONALE

a cura di Mauro Giudice
collana Accademia



FUORI NORMA

a cura di Gilda Berruti
collana Accademia



SVILUPPARE, RIGENERARE, RICOSTRUIRE CITTÀ. QUESTIONI E SFIDE CONTEMPORANEE

a cura di Francesco Domenico Moccia, Marichela Sepe
collana Accademia

Agenda

Riabitare l'Italia

Marco Bussone

State lontani da "paesini", da "montagnine" e facili proclami. Se c'è una cosa che questi tre mesi di emergenza sanitaria ci hanno insegnato è che la scienza e la managerialità vanno di pari passo. Anche per ridare spazi e dignità alla metà del Paese, al 54% dell'Italia che è montano. Devono agire insieme, scienza e capacità manageriali, per consentire le opportune scelte da parte delle Istituzioni. Non ci si improvvisa mai. Sarà per questo che quando sul tavolo arriva la domanda "da dove riparte la montagna" dopo la pandemia, ovvero quali sono opportunità e assi di lavoro per saldare il Paese e contrastare abbandono e spopolamento. In prima battuta, è bene analizzare le parole adeguate e misurare le opportunità. E non banalizzare usando parole che sono scariche di contenuti e buone per qualche evocazione da salotto. Lasciamo fuori dalla porta "montagnine da riabitare", "affascinanti paesini", "borghi turistici". Perché da marzo a oggi, la montagna, i territori alpini, i borghi appunto, il "riabitare l'Italia" (secondo l'importante studio di Antonio De Rossi e Carmine Donzelli), sono entrati tra i termini più usati e anche abusati nel corso della pandemia. Li hanno usati i noti architetti descrivendone le potenzialità, di questi borghi, e ricollocandoli nello scenario urbanistico nazionale. Ne hanno parlato Ministri e Parlamentari, inserendoli in interviste e anche atti nelle Aule parlamentari. Ne hanno analizzato potenzialità giornalisti, economisti, sociologi. Come i borghi rispondono, hanno risposto e cosa offriranno in uscita dalla pandemia. Luoghi dove vivere, abitare e fare impresa. Piacciono quei borghi, ma per chi se ne occupa da decenni, è bene star lontano da ogni retorica. E stanare facili entusiasmi.

Nuova vita per i borghi

Ne hanno parlato anche i grandi giornali internazionali, Telegraph e CNN. Nei borghi alpini e appenninici, non c'è solo spazio per svago e *relax*. Anche se i flussi estivi saranno in crescita, proseguendo un *trend* che negli ultimi cinque anni è stato molto positivo, complici le reti dei "più belli" degli "autentici", delle bandiere arancioni e via così. Si compone un itinerario, su e giù per l'Italia, e si parte. Ma non basta. I borghi sono luoghi dove abitare, dove fare impresa, dove vivere tutto l'anno. È una bella sfida. Eppure la ricerca di luoghi esterni alle aree urbane è in crescita. Una casa da ristrutturare costa come un garage a Milano. *Bonus* ed *Ecobonus* agevolano il percorso per la ristrutturazione. Il contesto ambientale, lo scenario paesaggistico, sono ben diversi da quelli di certe città un po' stanche e non sempre capaci di ripensarsi. Vivere in un paese, in un piccolo Comune, con tutti i servizi, con una buona connettività, in una comunità che accoglie. Tre desiderata che arrivano via mail con le richieste di giovani e famiglie: "vorrei trasferirmi, lasciare la città", "aiutatemi a trovare una casa e anche un lavoro". O ancora: "avrei bisogno di qualche incentivo", "lascio la città

per avviare un'impresa agricola o una struttura ricettiva". Roba non semplice certo, ma almeno la volontà esiste. Ci vuole indubbiamente coraggio, ma i dati mostrano che nell'arco alpino, nei Comuni dei fondo-valle, dunque tra i 500 e gli 800 metri di altitudine, la popolazione ha smesso di calare. Con adeguati servizi, investimenti, strategie, in alcune regioni alpine italiane e non solo, anche salendo più su la contrazione degli abitanti è diminuita. Fondazione Montagne Italia analizza da anni questi flussi demografici ed economici. Mancano i distretti manifatturieri, ma agricoltura e turismo sono ancora trainanti. Ma ad aggiungersi vi sono anche altre possibilità di vita nei borghi: il telelavoro, lo *smart working* a distanza ha mostrato negli ultimi tre mesi che posso fare le stesse cose in via del Corso a Roma, come a Prali in piazza della Repubblica. Sono a casa mia, in un borgo, e non nel mio appartamento in centro, o nell'azienda in periferia. Bastano un computer e una buona connettività. Si parte però dall'aver una casa ed è per questo che i piccoli Comuni stanno avviando, in tante parti d'Italia, delle "mappature" dell'esistente.

Domande e offerte

C'è una domanda e occorre incrociarla con l'offerta. La cosa meno difficile è trovare spazi fisici. Case. Nei 5.552 piccoli Comuni d'Italia si trova una casa vuota ogni due occupate: solo il 15% di quelle disponibili ospiterebbero 300mila abitanti, e le opere di adeguamento edilizie potrebbero valere 2 miliardi di euro nella rigenerazione e decine di migliaia di nuovi addetti. Numeri importanti che sono però finora solo potenziali. Occorre un piano. In primo luogo fatto di impegno dei Comuni nel mappare case in vendita e in affitto. Secondo fronte è ancor più complesso. Ma lavorare sui servizi è necessario, scuola, trasporti, sanità. Se è vero che qualche giorno fa la Corte dei Conti ha detto che chiudere i presidi ospedalieri territoriali ci ha ridotti impreparati, nel Paese, ad affrontare l'emergenza Covid-19, sappiamo altrettanto bene quante battaglie abbiamo dovuto fare, Amministratori locali in testa, per bloccare lo smantellamento di presidi ospedalieri e assistenziali dai territori montani. Dieci anni. E solo ora, da qualche mese, una norma dello Stato consente di individuare incentivi per i medici di base che mantengono studi nei Comuni montani. Chi si vuole trasferire, cerca servizi. Cerca sicurezza. E cerca connettività. Ecco l'altra grande sfida per rendere competitivi e dare nuova vita ai borghi italiani. Consentire loro di essere nodo della rete. Per questo non è accettabile che il Piano banda ultralarga - per il quale si stanno investendo 3 miliardi di euro di fondi europei - sia in ritardo di due anni. E così non è accettabile che troppi pezzi del Paese - 1200 Comuni secondo l'analisi Uncem - siano senza un adeguato segnale per la telefonia mobile. Sfide moderne. Che richiedono modelli di intervento nuovi.

Per un nuovo "patto"

Quei modelli di intervento che non vedono contrapposizioni tra territori, bensì un patto tra aree montane e zone urbane. Cosa c'entrano Torino e Usseaux, Vallo di Nera e Milano, Nusco e Ancona? Sono pezzi di territorio che solo crescendo insieme nelle opportunità per le comunità che li abitano, nelle scelte di innovazione e di sviluppo, generano la coesione dell'Italia. Nessuno si salva da solo, ha ripetuto il Papa nella Piazza vuota. È così anche per i Comuni, così anche per i territori. Se Torino, Milano, Firenze, le cento città d'Italia e le aree urbane non capiscono che la vocazione naturale non è guardare alla loro crescita individuale, alla competizione tra città, bensì costruire un asse con le aree montane, torneremo a sbagliare rotta. Nel concreto, riprendiamo il percorso interrotto con le Olimpiadi invernali. Torino, ad esempio, ha scordato che le Alpi non sono una bella cornice. Milano ha dimenticato che la montagna non è il parco giochi prolungamento di Brera o dei Navigli. Sono invece, i Comuni montani, i luoghi delle comunità e dei beni collettivi. Luoghi dei grandi bacini idrici e delle foreste che immagazzinano carbonio. Del Territori dove la difesa dei versanti, con il presidio delle comunità, diventa emblematica per proteggere la città stessa. Ecco perché cresce la consapevolezza della necessità di valorizzare i servizi ecosistemici-ambientali che si esprimono sui territori. Riconoscere alla montagna le funzioni produttive - in termini di pil e benessere - nonché di protezione, è un impegno che deve vedere insieme sistema economico e istituzionale. Pubblico e privato.

E la politica...

Non è vero e sarebbe ingeneroso dire che finora è stato fatto niente. Recenti leggi nazionali (e molte leggi regionali) hanno rimesso al centro i territori e le politiche per i borghi. Si riparte non solo guardando all'aumento di turisti nelle prossime settimane, ma si va lontano se le istituzioni sapranno indirizzare e coordinare le tante buone iniziative di soggetti privati e terzo settore. Una politica nazionale per la montagna vuol dire lavorare per ridefinire i livelli essenziali dei servizi. Da ripensare nel dopo Covid-19. E se le sfide della crisi sanitaria si sono gestite e oggi si esce dall'emergenza, resta sul tavolo la necessità di affrontare le sfide della crisi climatica. Per la montagna l'innalzamento delle temperature medie, ha effetti gravi che arrivano prima. Per questo vogliamo essere innovativi ma anche green. Orientati dall'ecologia integrale della *Laudato Si*. Che pervade comunità e ambiente. Le unisce. *Green communities* per dirla con la Strategia nazionale del 2015 (con l'articolo 72 della legge 221), che deve essere pienamente attuata insieme al Testo unico forestale per dare un senso a 11 milioni di ettari di bosco, un terzo di Paese.

Erano importanti questi articolati della pandemia, ma lo sono ancor di più oggi impegnando i Comuni a lavorare non da soli ma uniti. La crisi sanitaria ha gettato un faro sui territori. E il territorialismo nascente non è da confondere con municipalismo, o sovranismo municipale. Il patto tra aree montane e urbane è efficace se lavoriamo oltre l'ombra del campanile per comporre una rete forte che ha le comunità al centro. Lontano da facili banalità sul tema e da ogni definizione plastica e retorica di "montagnine" o "paesini". Siamo in guardia da chi trascina in queste semplificazioni, non solo semantiche. Già possediamo una seria alternativa, una rotta tracciata per il Paese e con tutti i suoi paesi.

La ricerca della “giusta distanza”

Michele Talia

I giorni drammatici e confusi dell'isolamento coatto che ci vede ancora confinati ci trasmettono l'evidente paradosso di una società contemporanea che è ormai dominata dalla sua componente urbana, ma che sembra paralizzata dalla minaccia della promiscuità e della eccessiva densità di un modello insediativo sul quale ha fondato le sue fortune. Nel ricercare una giusta distanza tra le esigenze del “distanziamento sociale” e le lusinghe della promiscuità e della ibridazione, le iniziative del governo e il dibattito politico-istituzionale sembrano ignorare la possibilità di tener conto del punto di vista degli urbanisti su una materia che pure li dovrebbe riguardare da vicino. Si tratta di una dimenticanza che appare piuttosto incredibile, ma almeno in questa sede non credo sia il caso di lamentarsi. Conviene sottolineare infatti che sul mancato inserimento di architetti o urbanisti nel piccolo esercito di esperti che è stato arruolato dal governo per orientare le scelte della pubblica amministrazione pesa la responsabilità di queste stesse figure professionali, che in un recente passato non hanno saputo reagire al progressivo oscuramento delle responsabilità tecniche, politiche e civili che gli erano tradizionalmente attribuite. Ben più importante della segnalazione di questa assenza non giustificata appare invece la consapevolezza del pericolo che nei prossimi mesi si riproponga quella sottovalutazione della dimensione spaziale delle politiche pubbliche che ha penalizzato in passato il nostro Paese, con la conseguenza che il superamento degli effetti più traumatici della pandemia venga affidato a interventi economici a pioggia, laddove si dovrebbe puntare al contrario su di una attenta incentivazione della domanda interna e sul varo di un nuovo ciclo di investimenti sul territorio.

Come l'INU sta rimarcando con forza, il superamento degli effetti più traumatici del Covid-19 può comportare un'autentica frattura tra la fase immediatamente precedente lo scoppio dell'epidemia - in cui sembrava finalmente possibile modificare in modo sostanziale un paradigma socio-economico che evidenziava importanti segnali di affaticamento - e un processo di ricostruzione che rischia di compiere un'autentica inversione di marcia. Tanto che, proprio mentre si diffonde la convinzione che “nulla sarà più come prima”, si pongono le basi di un forte impulso alla restaurazione, disseminando a 360 gradi un flusso straordinario di risorse, prevalentemente a debito, che invece potrebbero attivare importanti fattori propulsivi.

Nella consapevolezza che i prossimi mesi si riveleranno cruciali non solo per elaborare un modello di convivenza con il virus in grado di garantire la sicurezza sanitaria e la progressiva ripresa delle attività, ma anche per favorire l'avvio di un processo di ricostruzione di lungo periodo, l'Istituto ha invitato in primo luogo i suoi soci, e poi le Istituzioni, le amministrazioni locali, il mondo universitario e della ricerca a partecipare ad una elaborazione collettiva sulle vie di uscita

dall'emergenza post Covid-19, e sui possibili scenari che caratterizzeranno l'esplorazione delle strategie da impiegare nel rilancio delle città italiane.

Oltre a prevedere l'attivazione di un Forum sulla piattaforma web dell'Istituto, questa riflessione ha già prodotto un primo documento di sintesi (Superare l'emergenza e rilanciare il Paese) che verrà presentato nelle prossime settimane, e che si propone di adottare l'approccio riformista che l'INU ha applicato finora alla evoluzione della disciplina urbanistica - con risposte prevalentemente indirizzate al sistema di pianificazione e ai settori della rigenerazione urbana, della dotazione urbanistica e territoriale e della configurazione degli spazi pubblici - e che ora verrà impiegato per mettere in luce una rinnovata capacità di proporre scenari e visioni a lungo termine.

Nel promuovere un programma così impegnativo sarà necessario coinvolgere nella discussione il più ampio numero di interlocutori e di punti di vista convergenti, a partire ad esempio dagli scritti raccolti da Gabriele Pasqui per questo stesso numero di *Urbanistica Informazioni*. Nel suo contributo Pasqui prefigura, ad esempio, uno scenario auspicabile in cui investimenti e nuove *policy* “centrate sulla conversione ecologica dell'economia, sensibili alla transizione climatica e capaci di consolidare la resilienza dei nostri territori” riescano a impedire che misure imponenti, ma al tempo stesso di corto respiro, finiscano per riproporre un modello di sviluppo che si è rivelato ormai insostenibile.

Come abbiamo cercato di sottolineare nei nostri primi interventi sul dopo emergenza, l'INU condivide integralmente questa lettura, e punta da un lato a sollecitare l'attuazione di una politica di alleanze che riesca a contrastare la tendenza - che si preannuncia molto forte - a restaurare il vecchio modello di sviluppo, e dall'altro a consigliare l'adozione di soluzioni pragmatiche e convincenti per la messa in sicurezza degli insediamenti ad alta densità dai pericoli del contagio, proponendo rimedi che affrontino le principali criticità manifestate dai trasporti urbani, dagli spazi di uso collettivo, dalle attrezzature culturali e dai luoghi della socializzazione.

Nel perorrere quella linea di crinale che separa la proposta di una visione di lungo periodo, e utilizzabile soprattutto per far ripartire e rigenerare i territori e le città italiane, dalla ricerca di strumenti sperimentali e tecniche di intervento di nuova concezione, che invece si riveleranno utilissimi per affrontare gli elementi di novità con cui la disciplina urbanistica dovrà misurarsi, il documento “Superare l'emergenza e rilanciare il Paese” cerca di offrire un ragionevole quadro di sintesi. In questo modo il contributo si colloca alla giusta distanza tra l'individuazione di un primo elenco di questioni fondamentali da approfondire in vista delle sfide che dovremo affrontare nei prossimi mesi - e che presuppongono una interlocuzione diretta

con rappresentanti autorevoli della Pubblica Amministrazione – e l’elaborazione di nuovi protocolli tecnici e modalità di intervento da applicare al ridisegno delle aree a più alta frequentazione, che invece converrà affidare alla attività di studio e di proposta delle *Communities* dell’Istituto.

Quanto al primo ambito di riflessione evidenziato, una prima, potente suggestione è offerta da studiosi del calibro di Jeremy Rifkin o Joseph Stiglitz, che mirano ad associare l’avvento di un nuovo paradigma sociale ed economico alla capacità di esercitare un’imponente azione di contrasto nei confronti del *climate change*. Nel confermare la validità di tale proposta si rende necessaria una postilla in chiave *post Covid-19*, che evidenzia come la prospettiva di un nuovo modello di sviluppo equo ed ecologicamente orientato non debba essere rinviata a quando la fase più acuta della crisi potrà dirsi superata, perché a quella data è assai probabile che le risorse straordinarie che verranno messe in campo durante l’emergenza non saranno più disponibili, e gli effetti cumulativi prodotti dal riscaldamento del pianeta saranno divenuti ormai irreversibili. Nello scenario che tende a delinarsi, e nella convinzione che fin dal prossimo autunno la richiesta di interventi economici a pioggia da parte di un numero crescente di settori in crisi diventerà incontenibile, sembra pertanto urgente elaborare un disegno condiviso di un processo di ricostruzione coerente e di lungo periodo, che punti a contrastare la tendenza alla marginalizzazione dei sistemi di pianificazione e di programmazione degli interventi pubblici.

E’ il caso di iniziare dalla richiesta di una sistematica territorializzazione degli investimenti e dalla messa in coerenza del nuovo ciclo dei fondi strutturali 2021-2027, e di puntare altresì verso una maggiore convergenza tra la Strategia Nazionale per le Aree Interne e i provvedimenti di ricostruzione e di messa in sicurezza delle aree investite dal sisma del 2016, nell’ipotesi realistica che le relazioni tra la regione appenninica e le aree più densamente urbanizzate dell’Italia centrale saranno probabilmente destinate a intensificarsi dopo la pandemia.

Ma si tratta altresì di ribadire la centralità delle aree metropolitane e delle città medie nel programma di mitigazione e adattamento ai cambiamenti climatici, e di rilanciare l’adesione dell’Italia al grande progetto europeo del *Green New Deal*, che attraverso la decarbonizzazione del sistema produttivo, il sostegno all’economia circolare e il ricorso alla rigenerazione urbana e al turismo sostenibile intende perseguire l’adattamento e la mitigazione dei rischi derivanti dal cambiamento climatico all’interno di comunità urbane più sane, sostenibili e giuste.

Per quanto riguarda invece il secondo ambito di riflessione richiamato in precedenza, il nostro impegno dovrà mirare essenzialmente

al superamento delle criticità manifestate dal sistema insediativo e dalla stessa forma urbana, che saranno oggetto in futuro di una sfida particolarmente impegnativa, da cui ci si attende la conferma che i pericoli dell’agglomerazione della popolazione possono convivere efficacemente con le opportunità offerte dalla prossimità solo grazie al contributo offerto dalla cultura della pianificazione, e dalla sua capacità di provare che un altro modo di concepire le città e il loro governo è ancora possibile.

In attesa della definizione di una nuova sintassi dello spazio pubblico e della rigenerazione urbana, si avverte l’esigenza di far convergere l’impegno di amministrazioni locali, imprese, progettisti e cittadini su una pluralità di ambiti di sperimentazione, che spaziano dal potenziamento e dalla riqualificazione delle aree a verde pubblico alla gestione di spazi collettivi attrezzati a parco o giardino e all’incremento delle aree da destinare a boschi e orti urbani, da progettare seguendo i criteri di una effettiva accessibilità e fruibilità, della continuità ecologica, della funzionalità eco-sistemica e del miglioramento della biodiversità.

Nel tentativo di migliorare le *performance* delle nostre città, e di perseguire gli obiettivi di lungo periodo dettati dagli ambiziosi programmi di rilancio del dopo pandemia, è possibile puntare a un incremento della resilienza urbana che si affidi alla razionalizzazione del ciclo delle acque (depurazione e riduzione delle perdite), alla desigillazione di suoli impermeabili pubblici e privati, alla bonifica dei suoli inquinati e alla promozione di interventi diffusi di adattamento ai rischi idraulici e sismici attraverso azioni di modifica delle arginature fluviali e di messa in sicurezza del patrimonio edilizio a più bassa efficienza.

Un elenco di interventi già così corposo può essere ulteriormente arricchito affiancando alla prevenzione del rischio idrogeologico gli obiettivi, egualmente importanti, del miglioramento del bilancio energetico, del riequilibrio dell’offerta di accessibilità e del potenziamento delle dotazioni urbanistiche nel campo delle attrezzature di interesse collettivo e della edilizia sociale. Si tratta di un’agenda urbana particolarmente ambiziosa, ma anche a prescindere dalla difficoltà di assicurarne la fattibilità finanziaria, la messa in cantiere di una gamma così articolata di interventi appare difficilmente compatibile con le risorse tecnico-amministrative a disposizione degli enti locali. Ne consegue pertanto l’esigenza di far precedere gli interventi e le misure di rilancio con cui superare la fase di emergenza sanitaria, economica e sociale dal varo di un piano nazionale di potenziamento delle strutture tecniche degli enti locali, con procedimenti di rapido reclutamento, e con profili di competenze che consentano la digitalizzazione di tutti i processi, sia tecnico-progettuali che amministrativi, e il ricorso sistematico alle procedure di valutazione.

Ricordo di MARINA DRAGOTTO

Laura Fregolent



Ci ha lasciato Marina Dragotto, urbanista, studiosa, da sempre politicamente impegnata per Venezia, città nella quale aveva studiato, lavorato, che amava e in cui aveva scelto di vivere.

Laureata in Pianificazione territoriale urbanistica e ambientale allo Iuav di Venezia, ricercatrice del COSES-Conorzio per la Ricerca e la Formazione, poi dipendente del Comune di Venezia, quando il centro di ricerca è stato sciolto. Si è occupata di pianificazione strategica, ma da tempo la sua attenzione era rivolta alla rigenerazione urbana e quindi a strumenti, politiche e pratiche per la trasformazione urbana e territoriale, soprattutto in qualità di attiva direttrice di AUDIS-Associazione aree urbane dismesse, che ha contribuito a costruire e alla quale ha dedicato sempre impegno e grande dedizione.

Il suo occhio da urbanista e la sua attenzione alla città e alle dinamiche urbane la rendevano un osservatore attento e un interlocutore prezioso nella formulazione di scelte, percorsi da intraprendere, priorità da individuare e prospettive alternative da proporre.

La politica è stata un grande interesse per Marina fin dai tempi dell'Università dove ha coltivato quell'atteggiamento critico – anche nei confronti dell'urbanistica – che le ha consentito di offrire sempre un contributo di riflessione originale e personale.

Fare politica, essere politicamente impegnati, era per lei la leva per costruire azioni collettive per affrontare i problemi e provare a cambiare il quotidiano.

Per questo Marina sapeva schierarsi e lo faceva sempre con intelligenza, piena conoscenza dei fatti e con molta passione.

È difficile ricordarla senza essere sopraffatti dal dolore perché Marina era un'amica, una persona cara con la quale ho condiviso non tanto un percorso formativo, quanto piuttosto molti ideali, molti progetti e tante riflessioni: un pezzo importante di vita piena di momenti felici.

La scomparsa di Marina lascia un vuoto profondo perché la sua energia e la sua caparbia – in ogni azione che intraprendeva e per le quali si impegnava – erano il tratto di chi ha obiettivi precisi e sentimenti limpidi.

Marina, mi mancherai, ci mancherai.

10

a cura di Gabriele Pasqui, Piergiorgio Vitillo

Città, territori, urbanistica al tempo delle pandemie

Nel dibattito scientifico e politico – culturale degli ultimi mesi conseguente alla pandemia di Covid-19 che stiamo ancora faticosamente attraversando, la dimensione territoriale è stata ampiamente ignorata, sebbene proprio questa sia apparsa da subito una chiave importante se non decisiva per comprendere le dinamiche e gli effetti dell'epidemia.

Anche per questa ragione pensiamo che il compito delle diverse discipline che si occupano di città e territori sia quello di proporre una prima e provvisoria agenda di lavoro, sensibile a quanto possiamo ora capire e a quanto è ragionevole immaginare nel medio e breve periodo; con una piattaforma aperta d'idee finalizzata ad animare la discussione pubblica. Per questo abbiamo chiesto ad alcuni amici e studiosi di diversi campi disciplinari di riflettere sulle conseguenze della pandemia, nel tempo e nello spazio, sulle nostre città e territori fragili e sulle nostre stesse discipline. Nella consapevolezza che non è più il momento di assumere scenari stabili e di fare previsioni di lungo periodo, ma forse quello di provare ad abilitare il futuro anche per orientarlo verso un diverso e più equilibrato modello di sviluppo.

Gabriele Pasqui Il territorio al centro

Ci sono due prospettive sul dopo-emergenza Covid-19 che attraversano la riflessione degli urbanisti e più in generale degli studiosi della città e del territorio, ma anche di sociologi ed economisti, geografi e demografi.

Una prima, che potremmo definire “apocalittica”, riconosce nella pandemia un evento capace di mutare in modo radicale i nostri modi di vita e le nostre forme d'uso dello spazio, l'organizzazione della produzione, della distribuzione e del consumo, le pratiche di mobilità, gli assetti insediativi del nostro Paese e forse anche quelli globali. Un evento in grado, almeno potenzialmente, di sovvertire il modello di sviluppo dominante, di ricomporre in un nuovo equilibrio il rapporto tra uomo, natura e tecnologia. Qualcuno si è spinto a immaginare, e a proporre, una controurbanizzazione, una risalita dalle città verso le aree interne e marginali, una riconquista dei borghi appenninici o alpini abbandonati.

Una seconda prospettiva immagina invece che l'emergenza finirà senza lasciare troppe tracce, che i modelli insediativi e la struttura dei nostri territori non muteranno in modo significativo e che, in definitiva, tutto tornerà (più o meno) come prima. Non sono persuaso di nessuna di queste due “tonalità emotive”. Non credo sia ancora il momento per assumere scenari stabili, per fare previsioni definite. Troppo grande è ancora, in queste settimane (sto scrivendo il giorno della Festa della Liberazione, 25 aprile 2020), il livello di incertezza sul-

le dinamiche epidemiche, in Italia e nel mondo, sugli effetti sanitari, sugli impatti economici e sociali, per non dire di quelli culturali e simbolici.

Proprio per questa ragione, penso che il nostro compito, come urbanisti e come studiosi, sia innanzitutto quello di proporre un'agenda di lavoro, sensibile a quanto ora possiamo vedere e a quanto è ragionevole immaginare per un periodo medio e breve; un'agenda capace di influenzare la discussione pubblica e, se possibile, le scelte politiche e di *policy*.

Questo compito è già molto oneroso. Nel dibattito scientifico e politico di queste settimane la dimensione territoriale del processo in corso e dei suoi esiti è stata largamente ignorata, sebbene proprio la dimensione territoriale sia apparsa da subito una chiave importante per comprendere le dinamiche e gli effetti dell'epidemia.

Un primo nodo, che mi sembra essenziale, è assicurare alla dimensione territoriale, alla varietà del territorio italiano, delle sue caratteristiche ecologiche e ambientali, della sua dotazione e organizzazione di servizi pubblici, dei suoi caratteri insediativi, un posto importante in ogni riflessione sulla cosiddetta Fase 2, ma anche sulle scelte e sugli orientamenti strategici per i prossimi anni, che saranno certamente drammatici per le economie mondiali, e specialmente per le fasce sociali più deboli e svantaggiate. La pandemia, qualunque scenario si voglia assumere, è comunque destinata a generare una pesante crisi di un modello di capitali-

smo globale a trazione finanziaria che non è in grado di assicurare e riassicurare il rischio, e non solo in ragione della possibilità di nuove pandemie, ma anche in relazione agli effetti imprevedibili del cambiamento climatico.

Si tratta di una condizione di incertezza radicale, che costringe a sospendere alcuni dei modi tradizionali che abbiamo assunto per pianificare e progettare i nostri territori, a fronte di situazioni largamente inedite e imprevedibili. Di più, questa congiuntura pone di nuovo al centro dell'attenzione la questione del "pubblico", del ruolo e del senso dell'azione pubblica nella regolazione, nel governo e nel progetto della città, del territorio e del paesaggio. In questo contesto le politiche a scala locale, regionale, nazionale ed europea necessariamente mobilitano importanti investimenti pubblici, e richiederanno uno sforzo imponente di immaginazione progettuale e di attuazione. Le nostre competenze, e la nostra responsabilità civile, ci chiedono di riflettere con cura sul ruolo della territorializzazione degli investimenti, e sulla necessità di fondare su una interpretazione territoriale le scelte di pianificazione e programmazione per la fase di uscita dall'emergenza.

Senza illusioni e senza fughe in avanti, è fondamentale immaginare che, in un contesto di risorse che saranno comunque limitate, programmazione e pianificazione degli interventi siano in grado di promuovere scelte sostenibili dal punto di vista ambientale e sociale. Sarebbe dunque importante promuovere attraverso investimenti di carattere strutturale iniziative centrate sulla conversione ecologica dell'economia, sensibili alla transizione climatica e capaci di consolidare la resilienza dei nostri territori, evitando con ogni mezzo che gli investimenti per la ripresa reiterino un modello di sviluppo largamente insostenibile per il nostro Paese e per l'Europa.

In secondo luogo, è fondamentale partire dall'assunto che gli effetti della pandemia, e della crisi che essa sta già generando, peseranno maggiormente sui più deboli, sui territori e sui soggetti più fragili. Per questa ragione, la territorializzazione delle politiche, dei piani e dei progetti che verranno messi in campo dovrebbe essere utilizzata per ridurre i differenti tipi di fragilità (demografica, economico-sociale, ambientale,

di mobilità e socio-urbanistica) e i divari tra macroregioni, all'interno di esse e nell'ambito di ogni territorio, ivi comprese le aree urbane, ponendo come obiettivo prioritario il sostegno dei gruppi e dei ceti sociali più marginalizzati e più penalizzati dalle conseguenze dell'epidemia in corso e al miglioramento delle condizioni ambientali che ne hanno aggravato gli impatti. Con una doppia attenzione: ai singoli e ai gruppi gravemente svantaggiati, quando non in condizione di povertà assoluta (sarà probabilmente il caso dei lavoratori precari del terziario "basso" nei servizi urbani), ma anche ai gruppi e ai ceti che rischiano un drastico impoverimento e una forte crescita della vulnerabilità, oltre che a fasce demografiche più "critiche", in primo luogo gli anziani, ma anche i bambini.

Per perseguire questi obiettivi, con riferimento in particolare alla dimensione della coesione sociale e territoriale, è importante lavorare su strategie complementari.

La prima è quella del sostegno alla riconversione ecologica delle economie territoriali, attraverso interventi capaci, nelle diverse situazioni e contesti, di promuovere il rilancio delle economie locali e il ri-orientamento dei prodotti, dei processi e delle filiere. Questa riconversione può interessare sia settori come il turismo, sia filiere manifatturiere, attraverso processi di efficientamento e risparmio energetico, sperimentazioni sul fronte della logistica e del trasporto merci, innovazioni di prodotto nella direzione del riuso e del recupero (ad esempio nell'industria chimica e nella filiera della plastica), rilancio di economie legate all'uso di risorse locali e rinnovabili oggi sottoutilizzate (per esempio il nostro patrimonio forestale). In questo contesto è inoltre decisivo il sostegno alle politiche urbane e territoriali per la resilienza al cambiamento climatico, attraverso l'innovazione delle tecnologie in campo energetico nell'edilizia, della mobilità pubblica e privata, della riqualificazione delle infrastrutture blu e verdi, anche in chiave di contrasto alle fragilità idrogeologiche, della rigenerazione del patrimonio dismesso o sottoutilizzato, evitando con ogni mezzo ulteriore consumo di suolo non urbanizzato.

D'altra parte, è forse questo il momento per mettere in campo un grande piano nazionale di manutenzione straordinaria del

territorio e più specificatamente degli insediamenti e del suolo italiano, con attenzione ai diversi tipi di fragilità che con pesi differenti si riconoscono nei territori italiani: innanzitutto quelle economico-sociali (per polarizzazione sociale nelle periferie urbane, per crisi complessiva dei sistemi produttivi locali in molte aree interne, per *downgrade* complessivo di alcuni territori della "Italia di mezzo"), ma anche ecologico-ambientali, demografiche, della mobilità e socio-insediative. Questa strategia dovrebbe innanzitutto promuovere la messa in sicurezza del territorio attraverso un piano nazionale di piccole opere che avrebbero anche il pregio di essere rapidamente attivabili, la riqualificazione energetica del patrimonio edilizio in particolare se legata all'offerta di case in affitto concordato o sociale, un ridisegno del suolo urbano che lo renda più permeabile alle acque, riduca i fenomeni di isola di calore e sia fruibile da differenti soggetti sociali, una maggior tutela del suolo rurale, la presa in carico e l'infrastrutturazione leggera la re-infrastrutturazione delle aree che maggiormente contribuiscono alla produzione di servizi ecosistemici, la promozione di infrastrutture per la mobilità lenta e ciclabile che possano diventare anche dispositivi per la promozione di progetti di sviluppo di scala territoriale.

Infine, è fondamentale armare una politica integrata per la riqualificazione e rigenerazione del patrimonio pubblico del cosiddetto "*welfare* materiale" e più estensivamente delle "infrastrutture dell'economia materiale fondamentale" (case, scuole, presidi sanitari, impianti sportivi, altri servizi territoriali, parchi e aree verdi, ma anche strade, fogne, presidi di base commerciali), attraverso il sostegno a progetti locali integrati che facciano perno su questo patrimonio come strumento di integrazione sociale e di riqualificazione ambientale ed ecologica. Questo terreno, strettamente connesso ai primi due, assume i presidi territoriali del *welfare* come *hub* territoriali sui quali costruire veri e propri "contratti locali" che coinvolgano istituzioni, società civile organizzata, cittadinanza attiva, imprese.

Tre grandi temi, dunque: riconversione ecologica e resilienza; manutenzione dei territori fragili; ri-territorializzazione del *welfare*.

Ciascuno di questi temi, alcuni dei quali sono al centro anche dei contributi raccolti in questo servizio di Urbanistica Informazioni, deve confrontarsi con la dimensione concreta delle pratiche d'uso dello spazio che si determineranno nella fase successiva all'emergenza. Come assicurare possibilità di fruizione dello spazio pubblico e della vita in comune? Come ripensare le forme dell'abitare condiviso? Come reimmaginare una mobilità sicura ma non centrata sull'utilizzo dell'automobile? Come rimettere al centro il tema dei ritmi urbani e dei tempi della città?

E ancora, come mettere in gioco una cassetta degli attrezzi adeguata per una fase presumibilmente inedita, sia per il mercato urbano e gli investimenti immobiliari, sia per le scelte delle imprese e delle famiglie? Quali piani potremo e dovremo fare nei prossimi anni? Di quali *tools* dovremo dotarci?

Il nostro contributo di urbanisti e di studiosi della città e del territorio deve essere in grado di assumere nel loro insieme queste diverse dimensioni, provando ad articolarle territorialmente, ma anche di integrarsi con altri saperi nella definizione di programmi e progetti credibili e attuabili.

È una sfida davvero complessa, che richiede intelligenza e creatività, ma anche un saldo radicamento nella realtà, un uso intelligente di dati e informazioni molteplici, un forte orientamento sperimentale. D'altra parte, solo affrontando questa sfida i nostri saperi e le nostre pratiche possono ambire a svolgere un ruolo sociale e pubblico nella difficile fase che ci si apre davanti.

Covid-19. Una prospettiva culturale

Lorenzo Migliorati

Nei virtuali corridoi della virtuale vita professionale cui la pandemia di Covid-19 mi ha inopinatamente costretto, i sussurri sono partiti fin dai primi giorni: una pandemia è una manna per noi sociologi. Non starò a giudicare l'opportunità di tali considerazioni perché non mi compete per troppi motivi, ma, al di là del giudizio morale, rintraccio una considerazione operativa che mi intriga molto. La sociologia è il sapere del mutamento (Moore 1963), la disciplina meglio attrezzata sul piano epistemologico, in ambito umanistico-sociale, per osservare i grandi e piccoli processi di trasformazione che solcano la vita sociale delle persone. E che cosa ci sta consegnando questo Covid-19, se non una radicale trasformazione delle forme organizzative della nostra vita associata: come utilizzeremo i mezzi pubblici, quali distanze dovremo tenere gli uni dagli altri, potremo uscire di casa, andare in vacanza, prendere un aereo; come sarà la nostra vita lavorativa? Per i padri fondatori e i classici del mio piccolo orto scientifico, la radicale trasformazione che si dispiegava era il turbine della modernità industriale. Attorno ad essa, alla sua descrizione e alla sua interpretazione è nata la sociologia che il positivismo filosofico di Auguste Comte (1842) descriveva come una fisica sociale in grado di rendere conto delle forme di permanenza strutturale della vita associata (statica), ma anche di trasformazione (dinamica). Una sorta di funzionalismo *ante litteram* di cui si sarebbe fatto alfiere di lì a poco Emile Durkheim (1893), descrivendo le condizioni di possibilità dell'ordine sociale quando fosse posta a suo fondamento la differenziazione e non più l'uniformità delle società a solidarietà meccanica (una lunga perifrasi per dire le società premoderne). Sull'altra sponda del Reno, in ambito tedesco, il tema era analogo, benché figlio del *Methodenstreit* posto, fra altri, da Wilhem Dilthey e scandagliato da Max Weber (1913) nel tentativo di comprendere il "disincantamento" (*Entzauberung*) del mondo moderno dalla tradizione e i suoi processi di razionalizza-

zione e burocratizzazione. La sociologia weberiana cercava di temperare (per usare un felpato eufemismo) il materialismo storico di Karl Marx che, a sua volta, intravedeva nel moderno la possibilità di superare i vincoli delle società d'ordine con i loro portati di dominio e subalternità dei gruppi sociali meno avvantaggiati istituzionalizzando il conflitto come cifra delle condizioni di esistenza del sociale. Forse, però, è la cosciente domanda di Georg Simmel a dire, più di tutto, dei roveli epistemici dei padri fondatori della scienza sociale: come è possibile la società? (1908).

Non voglio tediare oltre il lettore con la filologica ricostruzione delle prospettive, delle scissioni e delle ricomposizioni teoriche che hanno accompagnato la fondazione e l'istituzionalizzazione del ragionamento sociologico; questi rapidi cenni mi aiutano a situare il peculiare punto di vista sociologico sulla realtà: il mutamento.

Come accennavo poc'anzi, Covid-19 è, sul piano simbolico-analitico, anzitutto un potente processo di trasformazione. I nomi che abbiamo adoperato per nominare le cose in questi mesi – *lockdown*, isolamento fiduciario, distanziamento sociale, quarantena e via dicendo – rimano esattamente ad un radicale cambiamento dei modi organizzativi e di vita della nostra quotidianità. Il mondo esteso, interconnesso, globale al quale ciascuno di noi è stato esposto, socializzato e al quale siamo stati abituati si è progressivamente, ma repentinamente, ristretto prima ai confini nazionali, poi a quelli locali, fino a coincidere con le mura di casa, dove ognuno di noi è stato "isolato" per diverse settimane. È come se la nostra socialità fosse stata improvvisamente ibernata ed è questo un fatto sociale impreveduto, inaudito e sorprendente per la maggior parte delle persone. Credo sia questa la manna per i sociologi cui accennavo in apertura. Covid-19 ci ha concesso l'opportunità di un campo di osservazione globale su un processo che neppure il più influente e dovizioso ricercatore sociale avrebbe potuto mettere in campo in condizioni normali: che succede agli attori sociali senza la società?

Alla mia sensibilità scientifica e personale la risposta a quella domanda è arrivata sotto la forma della conferma a diverse tesi che la sociologia della cultura degli ultimi quarant'anni ha elaborato nel tentativo

di descrivere e comprendere i grandi mutamenti della società contemporanea che, in un eccesso di semplificazione, definirei della modernità avanzata, seguendo con ciò una prospettiva affatto neutra che risale ai teorici della società del rischio (Bauman 1999, 2000, Beck 1997, 2000, Giddens 1994). A costo di un'evidente parzialità analitica, possiamo istituire un'analogia, da un lato, e una fondamentale differenza, dall'altro, tra la prima modernizzazione (quella della modernità industriale) e la società post-industriale (Touraine 1969). L'una e l'altra sono intrise di trasformazioni radicali in ogni segmento della vita sociale, ma, in un ipotetico pendolo che oscilla tra opportunità e rischi, la seconda ha orientato molto di più lo sguardo alla propria intrinseca problematicità che Anthony Giddens ha efficacemente sintetizzato nell'espressione *the dark Side of the Modernity* (Giddens 1994). I classici della sociologia vedevano nella modernità industriale incipiente un grande riscatto, la possibilità per gli individui di affrancarsi dai vincoli della tradizione, del superamento dell'eteronomia e dell'ascrittività delle società d'ordine in nome dell'autonomia dei singoli, dell'autodeterminazione e dell'acquisività. Talcott Parsons lo definirà *need for achievement* (Parsons 1984). Probabilmente, soltanto Max Weber si rendeva conto del potenziale lato oscuro del moderno quando scriveva che «il destino ha voluto che il mantello si trasformasse in una gabbia di durissimo acciaio» (Weber 1994). I teorici della società del rischio contemporanea hanno, al contrario, istituzionalizzato il portato intrinsecamente rischioso e problematico del moderno: «assecondare lo sviluppo delle 'forze produttive' avrebbe avuto conseguenze distruttive in larga scala sull'ambiente materiale» (Giddens 1994) o, più ancora, «nella modernità avanzata la produzione sociale di ricchezza va sistematicamente di pari passo con la produzione sociale di rischi» (Beck 2000). Sulla base di queste tesi, Covid-19 ha costituito il precipitato esperienziale più esplicito che potessimo immaginare perché ha dato forma a ciò che questi stessi autori si limitavano a teorizzare. E l'esperienza si è rivelata assai aderente alla teoria nella misura in cui ha confrontato noi, prototipi perfetti della modernità avanzata, con l'ineluttabilità di quanto ci è accaduto.

Anzitutto, non poteva che andare così. Nonostante le misure di protezione che possiamo aver stabilito, il virus non poteva che varcare i contesti locali in cui si è prodotto per arrivare là dove poteva apparire più remota la possibilità che si insinuasse. Le valli del bergamasco, ad esempio, colpite tanto duramente da stentare a credere che le cose siano per davvero andate come sono andate, sono lontanissime dai mega centri urbani, precise funzioni dei flussi globali. E così le residenze sanitarie assistite che abbiamo presto scoperto essere i focolai più incendiari della diffusione della pandemia. E, ancora, le generazioni più anziane, letteralmente falcidiate da Covid-19 a tassi di letalità prossimi al 10% sui casi confermati. Quello che sto cercando di dire è che il rischio nella società della modernità avanzata ha concretizzato, anzitutto, quei caratteri di globalità e di spersonalizzazione che i suoi teorici evocavano quarant'anni fa, producendo conseguenze reali, ferocemente reali, soprattutto nei contesti più fragili.

In secondo luogo, il rischio globale è esposto ad evidenti questioni di definizione sociale. Che cosa c'è di pericoloso in ciò che non possiamo vedere? I rischi della modernità avanzata sono globali, impersonali, ma soprattutto, invisibili, non esperienze di seconda mano come le definisce ancora Beck. E questo li espone ad un evidente problema di definizione e ad un conseguente aumento, pressoché smisurato, del potere sociale di coloro che detengono i mezzi di produzione simbolica di questa definizione. Sono i saperi esperti, nella forma dei comitati tecnici, degli scienziati, ma, per certi versi, pure dei sedicenti ben informati, gli attori sociali che hanno definito la situazione di rischio da Covid-19, esautorando, di fatto, gli altri attori dalla possibilità di definire adeguatamente la propria situazione sociale. Una condizione da manuale che ha contribuito ad ampliare la linea di faglia che separa percezioni locali e scienza. Non sto qua sostenendo l'idea che i saperi esperti agiscano a dispetto, forse anche contro le persone comuni; piuttosto, sto cercando di mettere in evidenza una condizione tipica della società del rischio e, cioè, l'intrinseca problematicità del contemporaneo che dischiude rischi: all'aumento delle condizioni di conoscenza non corrisponde necessariamente (anzi, affatto) maggiore consapevolezza dei rischi,

quanto piuttosto il suo contrario: un ineluttabile ampliamento delle distanze tra esperti e profani.

Come si esce da tutto ciò? Oppure, se vogliamo dirla in termini più eleganti, quali possiamo ipotizzare siano le sfide più urgenti che attendono una possibile seconda modernità o, più semplicemente, le fasi due, tre, quattro e successive? Sussumerei volentieri nella generica categoria di riappropriazione le molte voci e prospettive che si sono cimentate con il margine estremo del ragionamento sociologico per nulla attrezzato con la predittività.

Se la chiamiamo nuova soggettivazione (Touraine 2019), modernizzazione riflessiva (Beck 2000), realismo utopico (Giddens 1994) o voglia di comunità (Bauman 2000, 2001), poco cambia: ciò a cui siamo posti di fronte è la necessità di riappropriarci delle condizioni della vita sociale, rivendicando il nostro ruolo di produttori creativi di società, investiti della nostra piena autorità di soggetti, in ogni sua declinazione. In questo senso, mi sembra che possiamo riappropriarci di alcuni di quei diritti che Covid-19 ci ha usurpato, consentendoci, tuttavia, di osservarli meglio nelle lunghe settimane di *lockdown*. Ne considero, in questa sede, due: lo spazio e il tempo. Anzitutto, il diritto allo spazio. Non si tratterà soltanto di mantenerci a debita distanza gli uni dagli altri perché questa finirebbe presto per diventare una pruderie meramente igienista, ma di poter godere dello spazio, di poter vivere lo spazio aperto riconoscendolo come nostro e non soltanto come mio. Credo nella scommessa di poter riconoscere alla distanza la funzione di unione, prima e più che di separazione. Potrà essere lo spazio delle città, della natura o di casa nostra, poco importa, ma la creatività che possiamo dispiegare potrà portarci ad avere maggiore consapevolezza.

In seconda battuta, il diritto al tempo. Covid-19 ci ha costretti a reinventare l'uso del nostro tempo, scandito da tempi molto più soggettivi che in precedenza. Se la disaggregazione di tempo e spazio è (stata) la condizione primaria per la realizzazione dei processi di convergenza globali (Giddens, 1994, Martell 2010), Covid-19 ha rovesciato, nel volgere di una notte, questa prospettiva, racchiudendo la nostra vita quotidiana nello spazio delle nostre case e aprendo il nostro tempo alla progettazione autonoma.

Non è una semplicistica negazione delle condizioni di possibilità dei flussi e delle interconnessioni globali; piuttosto, la presa di consapevolezza riflessiva che si tratta di processi generati dall'umano dei quali rigettare il lato ipostatizzato che la contemporaneità ne ha rilevato. E «che è la nostra interpretazione, la coscienza di noi stessi come autocreatori, autotrasformatori e anche autodistruttori a indirizzare i nostri comportamenti in tutti i campi, in particolare nell'espressione dei nostri "bisogni" personali più profondi che danno vita, creatività e conflittualità alla società nuova» (Touraine 2019).

Riferimenti

- Bauman Z. (2001), *Voglia di comunità*, Laterza, Bari.
- Bauman Z. (2000), *Modernità liquida*, Laterza, Bari.
- Bauman Z. (1999), *la società dell'incertezza*, Il Mulino, Bologna.
- Beck U. (1997), *Che cos'è la globalizzazione. Rischi e prospettive della società planetaria*, Carocci, Roma.
- Beck U. (2000), *La società del rischio. Verso una seconda modernità*, Carocci, Roma.
- Comte A. (1842), *Cours de philosophie positive*, Rouen Frères, Paris
- Durkheim E. (1893), *De la division du travail social*, Alcan, Paris, 1893; tr.it. *La divisione del lavoro sociale*, Edizioni di Comunità, Torino, 1996.
- Giddens A. (1994), *Le conseguenze della modernità. Fiducia e rischio, sicurezza e pericolo*, Il Mulino, Bologna.
- Martell L. (2010), *Sociologia della globalizzazione*, Einaudi, Torino.
- Migliorati L. (2006a), *Rappresentazioni sociali del rischio. Frammenti di un'ipotesi*, in *Sociologia* 2006/2, Gangemi, Roma, pp. 49-69.
- Migliorati L. (2006b), *Rischio, una parola pericolosa. Uno studio sulla funzione sociale del rischio*, Qui Edit, Verona;
- Migliorati L. (2020), *Un sociologo nella zona rossa. Rischio, paura, morte e creatività ai tempi di Covid-19*, Franco Angeli, Milano.
- Moore W.E. (1963), *Social Change*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs.
- Touraine A. (2019), *In difesa della modernità*, Raffaello Cortina, Milano; ed. or. *Défense de la modernité*, Editions de Seuil, Paris, 2018.
- Touraine A. (1969), *La société post-industrielle. Naissance d'une société*, Denoël, Paris.
- Touraine A. (1992), *Critique de la modernité*, Fayard, Paris.
- Weber M. (1994), *L'etica protestante e lo spirito del capitalismo*, BUR, Milano, ed. or. *Die protestantische ethik und der geist des kapitalismus*, Mohr, Tübingen, 1904.

Il progetto d'abitazione nella crisi post Covid-19

Camillo Magni

In questo breve testo tenterò il difficile compito di ragionare sui modi in cui le nostre case cambieranno a seguito della crisi pandemica del Covid-19. Per far ciò mi preme evidenziare due premesse. La prima riguarda il tempo e l'architettura. Le città in cui viviamo, gli spazi che abitiamo si modificano in un tempo che lega l'architettura alle permanenze fisiche che l'hanno generata. È un tempo lento che risponde alle leggi della fisica, della statica, delle inerzie tipologiche, della cultura dei materiali e dei luoghi¹. Questo tempo è radicalmente differente da quello che governa i mutamenti sociali che, diversamente, risponde al veloce evolversi dei bisogni, dei comportamenti e delle aspirazioni di chi quei luoghi abita. Peter Behrens nel 1927 a proposito delle *Hoff* viennesi scriveva: «nulla appare così mutevole ed eterogeneo quanto i bisogni, le abitudini e tutte le molteplici situazioni di una popolazione residente in una determinata regione²». Appare evidente la dicotomia tra il tempo 'lungo' che caratterizza le trasformazioni fisiche e il tempo 'breve' che contraddistingue quelle sociali. Nelle città storiche, ad esempio, l'architettura ha mantenuto (parzialmente) la forma originaria del passato dimostrando come gli assetti morfologici resistano al mutare delle condizioni sociali ed economiche. La città, potremmo dire, è sopravvissuta ai suoi abitanti. Questa condizione non è propria della contemporaneità. Tra i molti esempi possibili vale la pena ricordare il *Weissenhof Siedlung* di Stoccarda del 1927, riconosciuto dalla cultura disciplinare come uno dei momenti più alti in cui l'architettura dell'abitare ha dato forma a spazi per «l'uomo nuovo», «l'uomo moderno». Per Benevolo il *Weissenhof* offriva «una [...] nuova concezione dell'abitare, che si apprestava a modificare non solo i singoli alloggi ma tutto l'ambiente umano³. Questi progetti erano destinati a persone «nuove che si allenavano sulle terrazze dell'*Immueble-villas* e che si servivano un *drink* nelle case a patio di Mies van der Rohe⁴. Un osservatore dell'epoca come Siegfried Kraucauer⁵, giornalista

di professione ma architetto di formazione, restituisce uno scenario radicalmente diverso in cui «le case d'abitazione hanno incominciato a recuperare terreno rispetto allo sviluppo delle tecniche e della vita associata». Viene descritto uno scenario molto differente nel quale le soluzioni abitative proposte a Stoccarda figurano come tardo tentativo della cultura architettonica di recuperare la distanza con gli stili di vita più diffusi e le tecniche costruttive esistenti («Il rubinetto di precisione che era in anticipo rispetto l'ambiente in cui veniva inserito trova ora case che dal punto di vista tecnico gli sono pari di nascita»). In questi scritti, oltre ai limiti ideologici di Benevolo, emerge con evidenza come anche durante uno dei momenti più epici dell'architettura moderna emerga la distanza tra i tempi 'lenti' delle trasformazioni fisiche e quelli 'veloci' della società.

Una seconda premessa riguarda l'analogia con l'ambito emergenziale. Tra gli operatori del settore è consolidata l'idea che per reagire a un evento calamitoso, a uno *shock* indotto da un accadimento traumatico sia necessario valorizzare gli elementi di continuità tra il prima e il dopo. Il concetto stesso di resilienza affonda le radici nella capacità di auto ripararsi dopo un danno, di far fronte e resistere a situazioni di difficoltà, di difendere e preservare la continuità dei valori sociali e degli aspetti identitari di una comunità. La parola 'continuità' sintetizza le politiche messe in campo al fine di preservare una comunità colpita da una crisi. Anche il neologismo 'antifragile' utilizzato da Nassim Nicholas Taleb⁶ per indicare la capacità di reagire alle difficoltà e di trarre beneficio diretto o indiretto da uno stato traumatico evidenzia una stretta connessione tra il prima e il dopo: «certe cose traggono vantaggio dagli scossoni; prosperano e crescono quando sono esposte a fattori di stress. L'antifragilità va al di là della resilienza e della robustezza. Ciò che è resiliente resiste agli shock e rimane identico a se stesso», mentre l'antifragile migliora e prospera nell'incertezza. Un dopo che rafforza lo stato iniziale. Per tale ragione mi sorprende la spasmodica attenzione che la riflessione critica sta dedicando verso il futuro post-pandemico. Tante autorevoli voci che per più di un decennio hanno cavalcato la retorica della resilienza, trasformando questo termine in uno sterile slogan

che tardivamente anche il mondo della politica ha fatto proprio, oggi si arrovellano per predire i caratteri della società post Covid-19, come se questo evento avesse la forza di cancellare il passato. Questa isteria culturale di matrice giornalistica, alla quale, ovviamente, non mi sottraggo, nasconde un problema metodologico: la storiografia insegna che per superare le crisi, più che guardare al futuro bisogna osservare il legame tra ciò che c'era e quello che verrà. Al di là del diffuso *wishful thinking* lo sguardo dovrebbe evitare di immaginare un domani radioso discontinuo dal presente confondendo sfide con sogni. È poco credibile e a volte grottesco, credere che durante la drammatica crisi economica post Covid-19 saremo in grado di raggiungere gli obiettivi che in decenni di benessere non siamo riusciti a perseguire, a esempio frenare le spinte speculative a favore della qualità urbana o costruire spazi abitabili per i più bisognosi. Non difendo un approccio reazionario e nemmeno nego l'opportunità di cogliere le sfide che una crisi offre (la storia delle città europee testimonia come spesso i rinnovamenti siano avvenuti a seguito di episodi calamitosi⁷), tuttavia evidenzio come la continuità sia l'approccio più credibile e diffuso tra coloro che operano negli ambiti emergenziali post crisi⁸.

Queste premesse definiscono il perimetro problematico all'interno del quale vorrei argomentare il mio ragionamento. Personalmente ritengo difficile immaginare come un evento drammaticamente rapido come la pandemia del Covid-19 possa produrre mutamenti repentini all'interno dell'architettura dello spazio domestico. Sicuramente produrrà nuovi desideri, aspirazioni, limiti, frizioni e frustrazioni negli stili di vita più diffusi, ma lo spazio e il progetto che ne governa la genesi rispondono alle permanenze dell'architettura. Per tale ragione proverò a riflettere sul futuro a partire dal passato, evidenziando due processi che stavano emergendo già prima della Pandemia e che il Covid-19, a mio modo di vedere, potrebbe accelerare.

Il primo riguarda il concetto di *comfort* e, più in generale, di qualità del progetto d'abitazione. Negli ultimi decenni si è assistito in maniera diffusa ad un incremento degli aspetti qualitativi della residenza. Ciò è avvenuto in maniera asimmetrica premiando le aree geografiche dove l'attenzione indot-

ta dalla cultura e dal mercato immobiliare è maggiore e penalizzando le zone più depresse. Tuttavia, credo sia lecito riconoscere come le case vengano costruite meglio oggi rispetto 30/50 anni fa. Maggiore attenzione agli aspetti climatici, a quelli costruttivi, ai materiali ... etc. Tuttavia, l'incremento prestazionale mostra una sola faccia del progetto residenziale, quella più banalmente ponderabile e sulla quale il mercato ed il legislatore sono più facilitati ad operare. Rimane nascosta la parte più significativa della casa: la qualità spaziale. Luce, materiali, atmosfere, tipi edilizi, rapporti volumetrici, caratteri morfologici sono gli aspetti che qualificano un edificio e la vita di chi lo abita. La soggettività della percezione è un falso mito poiché tutti, in un modo o nell'altro, riconoscono la qualità dello spazio. La lunga quarantena ci ha obbligato ad abitare le case con inedita intensità. Abbiamo cominciato ad osservare gli spazi con uno sguardo diverso, assetato di qualità e non solo attento alle esigenze funzionali (mi manca un terrazzo, una stanza per lavorare... etc.). Questo punto di vista, sempre più condiviso anche se ancora troppo poco praticato, amplia il concetto di *comfort* domestico superando una visione meramente prestazionale a favore di uno sguardo capace di includere gli aspetti percettivi e morfologici dello spazio domestico. Del resto, le prestazioni rispondono a specifiche esigenze indotte dagli stili di vita e dal loro mutare (più freddo, meno freddo, oggi è necessario uno studiolo, o almeno di una scrivania per lavorare, domani sarà una stanza per un figlio, dopodomani per una badante). Diversamente lo spazio affonda le radici in quella permanenza dell'architettura di cui si parlava in premessa, ragione per cui una casa ben progettata anche un secolo fa può essere confortevole perché orientata correttamente, con tanta luce naturale, con spazi fluidi, con materiali accoglienti, con volumi proporzionati ... etc ... anche se priva di prestazioni tecnologiche alte. Molti progetti contemporanei, e alcuni operatori sono sempre più attenti a questi aspetti, ma è l'intensità abitativa di questi mesi che spronerà gli abitanti a considerare il *comfort* domestico in forma più ampia in cui qualità spaziali e qualità prestazionali avranno uguale importanza.

Il secondo aspetto riguarda la *privacy* e la natura degli spazi comuni. Il distanzia-

mento sociale, inasprito dalla quarantena, ha paradossalmente riempito di cittadini i giardini condominiali e gli spazi comuni di ogni casa, caricando questi luoghi di un forte valore simbolico oltre che fisico. Allo stesso modo, i terrazzi sono diventati una rappresentazione della collettività più in stretto rapporto con la città che con l'alloggio al quale si collega. Erano luoghi poco frequentati che la pandemia ha insegnato ad apprezzare. Queste osservazioni nascondono un processo straordinariamente significativo: in soli due mesi è cambiato il modo di declinare la *privacy* domestica e di definire il rapporto tra la sfera privata dell'alloggio e quella collettiva della casa. Le ricadute progettuali sono evidenti. La *privacy*, ad esempio, si riflette nei modi di declinare i sistemi distributivi (il tabù del ballatoio), i piani terra (quanto permeabili e se con usi residenziali), la relazione tra le parti (quanto autonomia o condivisione tra diverse porzioni di casa), il disegno delle facciate (quanto grandi e trasparenti le finestre), l'organizzazione degli alloggi (la relazione tra la zona giorno e zona notte) e i modi in cui una casa si inserisce nei tessuti edilizi (allineamento su strada e l'uso di recinzioni). In altre parole, la *privacy* influenza quasi tutte le relazioni spaziali dell'abitare domestico⁹. Anche in questo caso la quarantena non ha prodotto un fenomeno inedito. A partire dagli anni Sessanta un fertile filone critico dell'architettura Moderna ha cominciato a ragionare sulle potenzialità degli "spazi di relazione" all'interno dei processi abitativi (e non solo). Questa riflessione ha attraversato il dibattito disciplinare di mezzo secolo a partire dalle prime fasi pionieristiche di De Carlo, Aldo van Eyck fino a rispecchiarsi nelle esperienze contemporanee promosse dal cooperativismo sociale viennese e svizzero. L'esperienza della Pandemia ha riportato al centro questi valori producendo un nuovo modo di declinare la *privacy* all'interno dello spazio della casa in cui i rapporti di comunità acquistano un rinnovato valore. A mio modo di vedere, l'eredità più evidente che l'esperienza del Covid-19 regalerà alle nostre case è un nuovo modo di considerare il *comfort* e la *privacy*. Sono aspetti antichi che potrebbero vedere oggi un rinnovato vigore disciplinare e potrebbero essere il veicolo per aiutarci a superare la crisi pandemica anche grazie a case più belle, più

confortevoli e più adeguate alle nostre (nuove) esigenze. Spetterà a noi architetti, e non solo, saper cogliere questa sfida.

Servizi urbani e spazi aperti a tempo con i cambiamenti

Marco Mareggi

Condizioni nuove

La condizione di isolamento fisico e di distanziamento sociale introdotta dai governi per limitare la diffusione dell'infezione virale ha messo in scacco le consuete forme d'uso dello spazio in città e nei territori e, come conseguenza, ha ridato centralità al tempo.

Soprattutto in ambito urbano e sociale, se lo spazio ha aggiunto restrizioni contingenti (ragioni sanitarie vietano l'uso di luoghi della socialità in presenza) alle sue restrizioni costitutive (un'aula così come un vagone non si possono dilatare a piacimento e con facilità), il tempo sembra aver mostrato la sua duttilità. Mentre gli spostamenti si sono annullati o ridotti e i confini fisici sono divenuti invalicabili o controllati, agenda e calendario hanno preso il sopravvento e la prossimità è diventata elettronica e globale. Così il qui e ora si sono spezzati. La logica dell'appuntamento, dove e quando, propria della nostra corporeità sempre sembrata indispensabile (dalla scuola alle riunioni, dal lavoro all'acquisto) è venuta meno.

Insomma, avendo perso l'uso in libertà dello spazio (e delle relazioni sociali in presenza), nel momento della costrizione totale o parziale alle nostre case non ci è restato che il tempo su cui agire. Abbiamo così vissuto, come singoli individui, momenti di un tempo vuoto e privo di impegni (soprattutto per alcune categorie sociali) o, all'opposto, una totale colonizzazione del nostro tempo privato, in un infittirsi dell'agenda di incontri virtuali, continui, soli in una stanza ma iper-connessi. Prima di un "liberi tutti", di un ritorno alla circolazione ubiqua e globale, dovremo abituarci ad una diluizione delle nostre presenze fisiche nei luoghi ad uso collettivo, che il distanziamento sociale richiede. Tale diluizione potrà avvenire nello spazio (com-presenti ma distanti) ma anche nel tempo, se lo si vuol gestire e governare (pochi presenti e in momenti diversi). Forse emergenza e post-emergenza virus – quando i sacrifici son tollerati e la pazienza è generosa, perché breve – ci sono utili per valutare se sia possibile agire progettuale-

mente non solo sul tempo (sociale) ma, insieme, sullo spazio e sul tempo.

Esperienza testate

Una lunga esperienza italiana, nata a partire dagli anni Novanta del Novecento, ha provato a introdurre forme esplicite di gestione condivisa del tempo sociale, soprattutto a livello dei comuni, perché principali erogatori di servizi a cittadini e cittadine con impatto diretto sulla vita quotidiana. Questa capacità è stata riconosciuta a livello internazionale e dal Consiglio d'Europa (risoluzione 313/2010). Si è trattato di progetti di coordinamento orario e desincronizzazione delle attività, quali: aperture differenziate delle attività commerciali, desincronizzazione degli orari di apertura delle scuole rispetto ai principali orari di lavoro, pre e post-scuola nelle primarie, orario flessibile nel giorno e nella settimana dei nidi per l'infanzia, adattamento periodico dell'orario di apertura di sportelli della pubblica amministrazione alla variabilità della domanda e dei flussi di utenza nei diversi periodi dell'anno, desincronizzazione dell'orario di erogazione di servizi culturali rispetto ai consueti orari di lavoro (aperture serali e festive delle biblioteche), la gestione delle code e delle attese, il coordinamento dell'apertura di una vasta gamma di servizi (giornata del cittadino), ...

Alcune esperienze locali di gestione oraria e spazio-temporale di servizi e luoghi hanno avuto valore pionieristico e anticipato pratiche oggi diffuse in Italia ed Europa. Tra queste: l'uso esteso nell'arco del giorno e dell'anno delle strutture scolastiche e dei loro spazi di pertinenza per scopi anche non didattico-educativi, la consegna a domicilio di incombenze burocratiche con lo slogan "far girare le carte e non le persone", la valorizzazione della mobilità ciclabile e lenta con spazi attrezzati per la sosta, ciclofficine, percorsi sicuri casa-scuola, ma anche *mobility management* per gestire gli spostamenti pendolari casa-lavoro in imprese ed enti pubblici, la pedonalizzazione temporanea di strade e piazze, il ridisegno degli spazi pubblici come *shared space*, il trasporto pubblico a chiamata, l'informatizzazione di servizi e procedure, il lavoro agile nei settori privati e pubblici, ...

Questi interventi hanno richiesto ad enti pubblici ed imprese volontà di cambiamento per scardinare abitudini consolidate (i comporta-

1. «La casa è certamente ciò che meglio caratterizza i costumi, i gusti e gli usi di un popolo; il suo ordine, come la sua distribuzione, non si modifica che in tempi molto lunghi» in Viollet Le Duc E., *Dictionnaire raisonné de l'architecture française du XI ai XVI siècle*, 10 voll, in Rossi A. (1978), *L'architettura della città*, seconda edizione, CLUP, Milano, p. 81.
2. Behrens P., (1960), *Il Comune di Vienna come committente di costruzioni*, in «Casabella continuità» n. 240, pp. 48-81.
3. Benevolo L., (1990), *Storia dell'architettura moderna*, Laterza, Bari, pp.597-601.
4. Abalos I., (2003), *La buena vida: visita guiada a las casas de la modernidad*, GG, Barbellona.
5. Siegfried K., (1927), *Das neue bauen. Zur Stuttgarter Werkbund-Ausstellung Die Wohnung*, in «Frankfurter Zeitung» 31 luglio 1927. Tradotto e pubblicati in Pisani D., (2003) *Casi esemplari della realtà: Siegfried Kraucauer e l'architettura*, in «Casabella» n. 713, pp. 48-59.
6. Taleb N.N., (2013), *Antifragile. Prosperare nel disordine*, Il Saggiatore, Roma.
7. A esempio, la Baixa di Lisbona è sorta a seguito del terremoto del 1755, mentre l'assetto Moderno di Londra è stato progettato a seguito del grande incendio del 1666. Esempi che testimoniano come le crisi possano essere opportunità di cambiamento.
8. La diversificata storiografia riconosce nelle esperienze dell'uragano Mitch 1998, nello Tsunami 2004, nel terremoto ad Haiti 2010, nel tifone Hayan 2013, nel terremoto in Nepal 2015 e nei molti eventi calamitosi che hanno ritmato la drammatica agenda degli aiuti umanitari questo approccio.
9. Per esemplificare il tema basta comparare contesti culturali geografici in cui la *privacy* è differente, ad esempio un insediamento suburbano italiano con uno simile del nord Europa: il primo presenterà strade serrate da alte recinzioni mentre nel secondo lo sguardo potrà spaziare tra bassi vialetti di mattoni rossi e verdi giardini privati.

menti temporali sono un forte regolatore della vita sociale), e un consistente investimento organizzativo e di integrazione intersettoriale, più che economico. Ha visto partecipare, necessariamente, attori e soggetti interessati perché sempre il tempo, anche speso per erogare o acquisire servizi, è quanto di più personale e intimo abbiamo.

Persa la loro carica di novità ed entrate nelle pratiche ordinarie o dimenticate, forse queste politiche sul tempo sociale possono fornire indicazioni utili nell'attuale condizione di privazioni e limitazioni e in quella successiva di diluizione delle presenze nei luoghi.

Cambiamento innescato

Nel post-emergenza, lo scardinamento di usi e comportamenti abitudinari (per niente casuali, ma frutto di lunghi negoziati contrattuali sociali) non è necessario. Il cambiamento è già avvenuto, indotto da una necessità estrema. Tutti, soggetti agenti e utenti, hanno dovuto cambiare. La contingenza ha determinato l'accelerazione dell'attivazione di meccanismi diversi. Un esempio manifesto: nel 2014 un ampio partenariato sociale coordinato dal Comune di Milano lanciò la Giornata del lavoro agile, per svincolare il tempo dal luogo di lavoro, per ridurre l'emissione di inquinanti dovuti al trasporto, per liberare tempo agli individui e per migliorare la produttività aziendale. Sono serviti tre anni per stimolare nel complesso 242 enti pubblici ed imprese, pari a circa 10.000 lavoratori in Italia ad effettuarlo per almeno un giorno, riducendo del 2-3% le emissioni delle polveri inquinanti in un giorno feriale a Milano, e stimolare il Parlamento a regolamentarlo con una nuova legge (l. 81/2017). L'epidemia in poche settimane ha consentito di estenderlo a livello nazionale e questo, insieme ad altre misure di contenimento, hanno consentito di registrare una riduzione delle concentrazioni di biossido di azoto in tutta Europa. La rottura di una *routine*, uno degli scogli culturali e mentali principali, è stata scardinata. Il cambiamento è innescato. Esempi analoghi si danno per l'uso e la riorganizzazione delle scuole (che invece con maggiore difficoltà si sono adattate), per le modalità di erogazione dei servizi amministrativi e del trasporto collettivo. Posto che la disponibilità al cambiamento è innescata (seppur a seguito di un obbligo) sia negli enti pubblici sia per le imprese private

e tra cittadini e cittadine, è rilevante trarne vantaggi e individuare questioni che possano diventare oggetto di ricerca e sviluppo. Si suggeriscono quattro piste di lavoro.

Innanzitutto, ci segnala la rilevanza dell'azione sui tempi obbligati, cioè le forme concordate di orario sociale che sono vincolo e strutturazione urbana, centralmente legate a lavoro, mobilità e scuola. È opportuno e necessario rimettere in discussione la loro concentrazione in luoghi e momenti. Alcune indicazioni sono da sempre all'attenzione, quali: ridurre/evitare code e picchi d'utenza (le ore di punta), estendere le fasce di apertura/accesso, desincronizzare orari di lavoro e aperture dei servizi coincidenti, decentrare le attività. Sono operazioni affrontate solitamente da politiche settoriali non dialoganti. La complessità di un loro trattamento integrato rispetto a contesti mirati può apportare vantaggi. L'orario di lavoro, perno organizzativo imprescindibile, però non può privilegiare solo il lavoratore e pregiudicare l'interesse dell'utenza. Sarà necessario temperare tra estendere e diluire, che ha costi economici, e concentrare, che ha costi in termini di sicurezza sanitaria. Va anticipato come cardine progettuale nell'elaborazione condivisa dei provvedimenti l'impatto sull'organizzazione familiare e sui singoli che, alla fine, si fanno carico di ogni malfunzionamento urbano.

Un secondo ambito d'intervento riguarda le attrezzature pubbliche e private per lungo tempo sottratte all'uso. Sono molti in Italia gli edifici con spazi di grandi dimensioni, monofunzionali e con una programmazione d'uso molto ridotta (le stagioni teatrali coprono pochi giorni all'anno). La necessità di socializzare in sicurezza può determinare una diversa organizzazione del calendario d'uso di spazi al chiuso sottoutilizzati quali cinema, teatri, impianti sportivi, aule, chiese, auditori, mostre, ma anche palazzi storici o capannoni? Questi spazi consentono presenze distanziate in un medesimo luogo e un'ottimizzazione dell'impiego del patrimonio immobiliare esistente. Forse, la necessità di spazi di socialità con molte persone insieme, può richiedere di tornare ad investire su strutture esistenti di grandi dimensioni in abbandono e innescare un loro recupero.

Un terzo ambito si riferisce alla mobilità nella vita quotidiana, in cui il bilanciamento tra l'uso di mezzi di trasporto collettivo e individuale è ormai diffuso per molti utenti. Per

contro, la comprovata riduzione della mobilità sistematica casa-lavoro/studio in favore di una mobilità sempre più zigzagante, asistematica e multimodale, non trova riscontro nelle dotazioni infrastrutturali, ad eccezione dell'auto. I servizi di trasporto sono in prevalenza studiati, organizzati e realizzati rispetto all'uso massivo. Se da un lato ciò consente di muovere persone anche rispettando il distanziamento sociale sui mezzi collettivi, dall'altro è necessario mettere in conto l'aumento della frequenza di transito di bus, treni e metropolitane. Inoltre serve investire sempre più su valide alternative quali le forme di mobilità individuale sostenibile, cioè promuovendo dotazioni per la mobilità dolce e di prossimità. Non a caso, per consentire insieme mobilità e distanziamento sociale, Parigi restringe le carreggiate stradali e disegna piste ciclabili. Non si tratta solo di avere larghi marciapiedi urbani e ciclabili continue extraurbane o di provvedere in modo temporaneo e congiunturale a queste dotazioni per la vita quotidiana sane ed ecologiche. Serve provvedere a un ri-orientamento degli investimenti. Da lungo tempo tali principi sono retoriche ricorrenti; forse l'odierna centralità della salute consente di renderle fatti.

Da ultimo si segnala il ruolo funzionale e igienico-sanitario degli spazi aperti a bassa densità d'uso. Oltre al rinserrarsi in casa, quale altro luogo consente di stare ben distanziati? Se disponessimo di corridoi che connettano le nostre case con gli ampi spazi verdi urbani, agricoli e boschivi, gli arenili, le colline e montagne, li utilizzeremmo per star bene e facilmente distanziati? Manca però la continuità territoriale di questi elementi. Non è garantita neppure lungo i corsi d'acqua, dove la continuità è obbligata. La composizione o la ricucitura di questa rete degli spazi aperti continua può essere messa in cantiere: non grandi opere, ma tanti piccoli e modesti interventi di saldatura infrastrutturale, nella porosità dei tessuti urbani. Si tratterebbe di una stagione di riqualificazione e manutenzione (talvolta di una buona cura con investimenti minimali) per una sana vita quotidiana, dove trascorrere tempo che assume il valore di una ritrovata libertà. Qui la presenza contemporanea di molti sarebbe possibile, consentendo uno spazio di contatto, seppur non ravvicinato.

Nuove priorità per una pianificazione resiliente dei servizi e del territorio

Andrea Arcidiacono, Laura Poglioni

A seguito della crisi la discussione disciplinare si sta dimostrando ampia e molto accesa, ma con valutazioni a volte estemporanee e scenari molteplici e spesso divergenti.

Tra gli scenari ipotizzati come possibili effetti del distanziamento imposto dalla pandemia, posizioni disciplinari più radicali suggeriscono il possibile manifestarsi di un cambiamento nelle forme insediative, che porterebbero a un allontanamento dalla densità della città compatta, a favore di soluzioni insediative più disperse e isolate. Si rischia però di riportare *in auge* il modello insediativo della dispersione, che è stato in questi decenni tra le cause principali dei processi più intensi di consumo di suolo, di frammentazione ecologica del territorio e di inefficacia nel funzionamento del sistema dei servizi (con le successive concentrazioni), e con il ritorno anche massivo a una mobilità privata su gomma, che possa garantire spostamenti in maggiore sicurezza. Di fronte ai rischi di arretramento connessi a questi modelli di ritorno è necessario contrapporre una sfida più sottile, ma coerente con obiettivi e strategie di azione che si orientino alla valorizzazione delle capacità resilienti dei territori (fisici e antropici).

La sfida concerne la capacità di immaginare e governare un nuovo *welfare* di convivenza con i rischi pandemici, attraverso strumenti urbanistici in grado di riorganizzare obiettivi, strategie, politiche e progetti attorno agli obiettivi di prevenzione dei rischi e di messa in sicurezza del territorio e del patrimonio esistente, di rigenerazione ecologica e ambientale della città, e di nuove infrastrutture sostenibili. Di conseguenza, appare necessario un approccio coordinato e multidisciplinare nella ridefinizione del progetto urbanistico, alimentato da un nuovo modello di governo del territorio capace di aggiornare gli obiettivi di 'interesse collettivo' del piano, in una articolazione più ampia e molteplice di servizi garantiti ai cittadini per il loro *well-being*, a fronte di bisogni, diritti ma anche desideri che sono cambiati, e che l'epidemia

ha messo in evidenza nella loro complessità e urgenza, sia nelle richieste di equità sociale e distributiva, sia nelle esigenze di benessere, salubrità e vivibilità delle città (Arcidiacono et al. 2018; Arcidiacono 2020).

Si tratta di un processo che pone sfide molteplici da trattare con un'azione pubblica "anti-fragile" dotata di capacità adattive.

Un primo campo di intervento concerne l'incremento quantitativo e qualitativo degli spazi pubblici e di uso pubblico, multifunzionali con presenza di attrezzature a bassa intensità di uso, con dotazione di reti tecnologiche, connesse alle reti della mobilità sostenibile. A questo proposito si riaffacciano con particolare intensità le esigenze di riqualificazione energetica e funzionale del patrimonio pubblico, spesso abbandonato o sottoutilizzato e la messa in sicurezza delle attrezzature e servizi, come primo presidio per la socialità. Insieme è necessario espandere i confini degli ambiti collettivi, per costruire una città che possa accogliere tutti, in sicurezza e senza discriminazioni. Dall'occasione drammatica sarà così possibile procedere a una riorganizzazione degli spazi della cultura, della scolarizzazione e del verde, con un uso e ri-uso più efficiente degli spazi disponibili ipotizzandone anche forme di cura e custodia che possano coinvolgere i cittadini.

Un secondo campo di azione concerne la dimensione del benessere e della salute urbana, che richiede operazioni diffuse di potenziamento nel dimensionamento e nelle condizioni di naturalità degli spazi aperti urbani e periurbani, un miglioramento delle reti di connessione fruitiva, un incremento delle condizioni di permeabilità dei suoli e delle dotazioni arboree; interventi articolati di mitigazione e adattamento ai cambiamenti climatici, attraverso le quali pervenire ad una nuova organizzazione spaziale delle città in cui il verde e le sue connessioni diventano prioritari nel processo di ri-urbanizzazione post Covid-19. Una strategia articolata di interventi che prende le mosse da un'azione di contenimento del consumo e dell'impermeabilizzazione del suolo e che mira a realizzare una rigenerazione profonda dei territori attraverso un incremento della biodiversità e un aumento delle funzionalità ecosistemiche che consentono alla terra di 'respirare'. Non è secondario considerare la situazione contingente come occasione risolutiva per assicurare un miglioramento generale del

comfort urbano all'aperto, con la riduzione dell'esposizione alle criticità ambientali e la piena valorizzazione degli elementi di naturalità e delle reti verdi locali e sovralocali. Merita infatti privilegiare politiche e azioni atte a rafforzare le condizioni di convivenza con habitat naturali più salubri, che possano offrire, attraverso una diffusa copertura vegetale, un microclima vicino alle esigenze di una qualificata vita sana all'aria aperta.

Un terzo ambito di intervento riguarda la diffusione urbana e territoriale delle reti della mobilità sostenibile, quali sistemi di connessioni sempre più capillari di percorsi ciclabili e pedonali in sicurezza. Lo sviluppo di queste reti è direttamente integrato con la riorganizzazione, diffusione e potenziamento del disegno del verde urbano e periurbano, ma anche coordinato con un paziente lavoro di ridisegno degli spazi compositi della strada assediati dalla circolazione veicolare e dai parcheggi e caratterizzati da dimensioni ridotte e insicure per la mobilità lenta. L'esigenza di un distanziamento fisico nelle aree dove maggiormente praticare i percorsi urbani in bicicletta o a piedi richiede una coraggiosa politica in favore della riduzione del traffico veicolare privato (in movimento e in sosta): se non è ragionevole pensare a una rapida e radicale trasformazione delle consuetudini, è tuttavia indispensabile disegnare una città più 'walkable' e rafforzare le politiche di limitazione del traffico di attraversamento nei centri storici, con una progressiva riduzione degli orari di percorrenza carrabile, oltre che una decisa riduzione degli spazi di sosta, e un contestuale miglioramento degli spazi pedonali a supporto di politiche di rivitalizzazione delle attività commerciali. Si apre un'ampia possibilità di ridisegnare gli spazi stradali di prossimità, con interventi modulabili, su cui investire per una diffusa qualificazione e de-specializzazione: una strada multifunzionale, con ampi marciapiedi, opportunamente alberata con attenzione agli effetti microclimatici e alle prestazioni di drenaggio urbano; shared street a precedenza ciclabile e pedonale.

Un quarto campo di attenzione attraversa i precedenti: lo spazio della convivenza con la pandemia dovrà rimanere anche lo spazio della convivenza sociale, maggiormente inclusivo e a tutela dei diritti dei cittadini per la casa, la salute e il lavoro. In una realtà drammatica, con una crisi esplosiva che investirà

nei prossimi mesi l'intero paese, mordendo soprattutto nelle maggiori aree metropolitane, la politica urbanistica dovrà occuparsi di tutela del capitale sociale e di difesa di quel *welfare* materiale faticosamente acquisito nei decenni, ma ancora inadeguato ai fabbisogni di una società complessa, articolata e molto polarizzata. La pandemia non deve risolversi in un ulteriore acceleratore di disuguaglianze sociali, ma metter in campo con determinazione strategie e risorse per ridurre e risolvere le criticità sociali.

Le 'infrastrutture verdi e blu (IVB)' forniscono un approccio e un dispositivo progettuale per dare operatività e dimensione fisica a questi campi di azione. Nella ridefinizione dei paradigmi del progetto urbanistico in una prospettiva resiliente ed ecologicamente orientata, le IVB hanno assunto negli ultimi anni un ruolo sempre più rilevante quale contributo progettuale per la riconfigurazione ecologica fruitiva della città e del territorio contemporaneo (European Commission 2013). Esse costituiscono un importante e fertile campo di sperimentazione nella rigenerazione resiliente della città contemporanea attraverso la possibilità di rispondere a molteplici funzioni, differenziate a seconda della caratterizzazione dei suoli e della scala territoriale di intervento. Riorientano il concetto di rete ecologica in un'accezione multifunzionale e multiscalare; si propongono da un lato come strumento per la conservazione e la protezione dei valori paesistici dei sistemi rurali e naturali, supportando misure di limitazione del consumo di suolo; dall'altra diventano il disegno spaziale di riferimento per la realizzazione e la messa in coerenza di 'Nature-based solutions', quale dispositivo finalizzato a incrementare la quantità e la qualità delle aree naturali e le prestazioni di drenaggio urbano dentro i tessuti della città, per costruire sistemi di relazioni spaziali, sociali e valoriali, coesivi e inclusivi, necessari ai processi di rigenerazione diffusa dei tessuti esistenti. (Maes *et al.* 2014).

Se si considera la misurazione e il monitoraggio dei servizi ecosistemici funzionali ad una valutazione comparativa e dinamica degli effetti determinati da scenari alternativi di trasformazione e sviluppo del territorio sulla qualità urbana, l'approccio ecosistemico risulta il modello idoneo per individuare obiettivi prestazionali nelle scelte di uso del suolo, per interpretare e affrontare i 'bisogni'

collettivi della città contemporanea in quanto presuppone l'assunzione della prospettiva dei beneficiari, ovvero dei destinatari dei servizi, entro un progetto urbanistico aggiornato di città pubblica e di welfare locale, in grado di dare risposta alla crescente domanda di benessere ed equità urbana.

I progetti di valorizzazione e costruzione della nuova infrastrutturazione della città contemporanea richiedono tuttavia la disponibilità di risorse rilevanti che sempre meno possono venire dal solo finanziamento pubblico locale e che non sempre riescono a intercettare l'investimento privato nella trasformazione della città (Munoz Gielen, van der Krabben, 2019). In tal senso, se può essere utile una sperimentazione di meccanismi fiscali e incentivi, è anche necessaria una più robusta convergenza di politiche finanziarie e di investimento di livello regionale e statale, indirizzate attraverso un approccio selettivo e programmatorio al sostegno economico di quegli interventi in grado di produrre effetti importanti, non solo sulla messa in sicurezza del territorio ma anche sulle condizioni di vivibilità, qualità paesaggistica e benessere degli abitanti.

La fiscalità locale può essere indirizzata alla acquisizione di aree periurbane da destinare alla creazione di grandi polmoni verde nel progetto della rete verde e blu.

Riferimenti

- Arcidiacono A. (2020), *Ridefinire l'interesse collettivo per un progetto urbanistico resiliente*, in Giaimo C. (a cura di), *Tra Spazio pubblico e rigenerazione urbana. Il verde come infrastruttura per la città contemporanea*, (Special Issue), *Urbanistica Dossier*, n.17, pp. 35-39.
- Arcidiacono A., Giaimo C., Talia M. (2018), *Priorità per il progetto urbanistico. Reti ambientali, nuovi standard e rigenerazione urbana*, in Moccia F. D., Sepe M. (a cura di), *Sviluppare, rigenerare, ricostruire città. Questioni e sfide contemporanee*, INU Edizioni, Roma.
- European Commission (2013), *Building a green infrastructure for Europe*. Luxembourg: Publications Office of the European Union <https://doi.org/10.2779/54125>
- Maes J., Barbosa A., Baranzelli C., Zulian G., Batista e Silva F., Vandecasteele I., Hiederer R., Liqueste C., Paracchini M.L., Mubareka S., Jacobs-Crisioni C., Perpiña Castillo C., Lavalle C. (2014), *More green infrastructure is required to maintain ecosystem services under current trends in land-use change in Europe*, in «*Landscape Ecology*», vol. 30, no. 3, pp. 517-534.
- Munoz Gielen D., van der Krabben E. (2019), *Public Infrastructure, Private Finance: Developer Obligations, and Responsibilities*, Routledge, London.

Distanziamento spaziale e prossimità dei servizi: verso una commutabilità degli spazi

Paola Savoldi

Nuove metriche

La variabile spazio, declinata secondo le condizioni di prossimità o distanza, è al centro della gran parte dei provvedimenti che hanno scandito le nostre vite nel corso degli ultimi tre mesi, sia nel pieno del *lockdown*, sia oggi, pochi giorni dopo l'avvio della cosiddetta fase due.

Ricorderemo tutti, a lungo, la misura dei 200 metri come l'apertura di un compasso ideale, puntato nel luogo in cui abbiamo abitato, tra l'8 marzo e il 4 maggio: un cerchio di uguale dimensione, caduto indifferentemente in luoghi diversi per assetto spaziale e dotazione di servizi. L'altra unità di misura fondamentale, la cui entità varia a seconda che ci si trovi in uno spazio aperto o chiuso, è relativa al distanziamento sociale. Distanziamento sociale è una formula impropria. Le regole si riferiscono di fatto a un distanziamento spaziale e individuale, a una distanza lineare tra un punto e un altro, necessaria a ridurre i rischi di contagio e l'obiettivo dei provvedimenti dovrebbe essere la tutela della prossimità sociale, attuando le norme di distanziamento spaziale.

Pur in attesa di disposizioni ulteriori, in corso di emanazione da Stato e Regioni, il distanziamento è alla base di tutti i tentativi che, in particolare le amministrazioni comunali, stanno disegnando per programmare la ripresa di molte delle attività ridotte o sospese fino al 4 maggio 2020. Tuttavia, già nel periodo di confinamento, si è cominciato a discutere di quale sarebbe stata la sorte degli spazi pubblici, sia aperti che costruiti. È possibile adeguarli? Nel caso di uno spazio aperto ed ampio, sarà sufficiente onorare individualmente le regole, mantenendo la giusta distanza, ma cosa succede nel caso dei mezzi del trasporto pubblico, delle scuole, delle sale cinematografiche, dei teatri, dei centri civici, degli oratori, dei luoghi di culto? Questi sono gli interrogativi con cui sono alle prese dunque non solo gli ammi-

nistratori, ma anche tutti coloro che a vario titolo sono implicati nella organizzazione e nella erogazione di servizi pubblici (o di interesse collettivo) che si sono sempre svolti in presenza, nello spazio materiale.

Spazi e servizi di prossimità

Gli argomenti mobilitati in queste settimane sono segnati da un tratto apparentemente comune: l'elogio di una dimensione locale della vita quotidiana come riferimento necessario e auspicabile.

Un campo importantissimo rispetto al quale si sta discutendo in questi termini ha a che vedere con la dimensione della salute e della cura. A fronte della crisi a cui sono andate incontro le strutture ospedaliere e le residenze protette per persone anziane (Arlotti, Ranci 2020), si è invocata la necessità di ripensare a forme più territorializzate dei servizi sanitari e sociali. Il tema non è nuovo (de Leonardis 2003; Bricocoli, Sabatini 2017) e merita di essere discusso anche a partire dalla constatazione che, a seconda dei territori regionali, diversi sono i caratteri dell'organizzazione e della erogazione dei servizi socio-sanitari che si sono via via consolidati nel corso degli ultimi decenni (Bifulco 2003). Le differenze e i divari tra ordinamenti regionali sono oggi cristallizzate in un sistema di interessi che non sarà facile rimodulare, neppure in nome delle drammatiche debolezze che la pandemia ha reso evidenti. Se la direzione che si volesse intraprendere fosse realmente quella di un sistema diversamente articolato, saremmo di fronte all'avvio di una fase di riforma che troverebbe compimento in tempi non proprio immediati.

Hanno invece carattere di operabilità immediata un'ampia rosa di provvedimenti e di azioni che riguardano alcune delle infrastrutture materiali e immateriali che si sono dimostrate fondamentali (*Foundational Economy Collective* 2020). È ad esempio il caso della disponibilità di un insieme di esercizi commerciali di prossimità per l'approvvigionamento alimentare, l'accesso a parchi e giardini pubblici, la riapertura delle scuole, dei centri sportivi e di tutti luoghi di socializzazione, la predisposizione e l'adeguamento di spazi e mezzi per la mobilità.

Già Anne Hidalgo, nel rilanciare la sua candidatura al governo della città di Parigi, in tempi di poco precedenti alla diffusione del-

la pandemia in Europa, aveva costruito una campagna centrata su un'idea della città articolata per parti, ognuna delle quali percorribile a piedi nell'arco di un quarto d'ora e dotata di tutti i servizi necessari (Hidalgo, 2020). È l'idea di una unità di vicinato che, al di là dei modelli di pianificazione che hanno guidato lo sviluppo della città, viene riconosciuta in una città densa in cui il gradiente dei servizi di prossimità è un dato già acquisito, da svelare e socializzare. Dell'idea di unità di vicinato si riprende tanto la metrica quanto la definizione di un livello di autosufficienza capace di contenere gli spostamenti. Questa stessa prospettiva è alla base delle prime iniziative dichiarate e intraprese dalla città di Milano, già nel corso del mese di aprile: «è importante riscoprire la dimensione di quartiere (la città raggiungibile a 15 minuti a piedi), accertandosi che ogni cittadino abbia accesso a pressoché tutti i servizi entro quella distanza» (Comune di Milano, 2020a, pp.3,11). Del resto una simile prospettiva, sebbene meno enfatizzata rispetto quanto lo sia ora, era già stata enunciata a Milano attraverso l'organizzazione del territorio in Nuclei di identità locale, introdotta da primo Piano di Governo del Territorio (approvato nel 2012) e ribadita nel Piano di Governo del Territorio Milano 2030, approvato nell'ottobre del 2019. Unità di vicinato, nuclei di identità locale e città dei quindici minuti sono dunque dispositivi su base spaziale analoghi la cui concezione risale a tempi anche di molto antecedenti all'emergenza sanitaria. Non è un caso che l'unità di vicinato riprendesse alcuni dei principi alla base delle elaborazioni relative alla città giardino (Caramellino 2018) che a sua volta rappresentò una tra le risposte possibili alle condizioni di grave insalubrità che colpirono le città fortemente industrializzate. Così, oggi, le istanze sanitarie corroborano scenari che erano in parte già stati delineati in nome della sostenibilità ambientale. Una mole ridotta di spostamenti giova alla salute sia perché riduce il rischio dei contagi, sia perché contribuisce a ridurre i fattori di inquinamento.

Commutabilità degli spazi

Ma non è tutto qui. Le soluzioni che si vanno approntando per affrontare l'attuale fase di ripresa introducono un fondamentale tratto di discontinuità e di potenziale innovazio-

ne, rispetto alla pur evidente conferma di un orientamento sensibile ai temi ambientali che si era parzialmente affermato in precedenza. Per argomentare questa tesi serve spostare l'attenzione attorno al tema della mancata riapertura delle scuole, programmata non prima del prossimo settembre (Mattioli, Renzoni, Savoldi 2020). Mentre altrove in Europa si stanno testando soluzioni parziali, ma coraggiose, in Italia la situazione sembra essere più critica, con implicazioni complesse sia per gli studenti privati di momenti di socializzazione, sia per i genitori che non possono in alcun modo contare su forme praticabili di conciliazione. Tale condizione ha spinto alcune amministrazioni comunali a muoversi in due direzioni: la prima, di qui ai prossimi tre mesi, per organizzare il rientro a scuola, ottemperando ai vincoli di distanziamento che si presume dovranno continuare ad essere rispettati; la seconda nel breve e brevissimo termine per organizzare l'attività di centri estivi.

In entrambi i casi la sfida e la difficoltà maggiore riguardano la necessità di moltiplicare da un lato gli spazi fisici in cui le attività possano svolgersi, dall'altro il personale che possa aver cura dei bambini e dei ragazzi coinvolti, nel rispetto di tutte le procedure che sarà necessario applicare. È già evidente che rispetto al problema degli spazi, la soluzione non può che consistere nell'individuazione di spazi integrativi, prossimi a quelli in cui si sono svolte sino a qualche mese fa le attività scolastiche o ricreative.

A quali spazi attingere? Si apre di fatto la necessità e l'opportunità di prendere in conto spazi aperti, permeabili o impermeabili, campi sportivi, spazi edificati quali musei, biblioteche, centri civici (è ciò che si sta già sperimentando in Danimarca). Sarà una attività di pianificazione complessa, concentrata in tempi brevi, poiché dovrà anzitutto poter contare su una buona base di dati spazializzati: la disponibilità in termini di superficie, caratteristiche e posizione. Saranno da individuare possibili articolazioni dei nuovi spazi di pertinenza associati in via temporanea a enti o soggetti responsabili delle attività formative o ludiche che saranno previste, secondo una visione che diluisce i confini tra scuola e città (Renzoni, Savoldi 2019 e 2020). Dovranno inoltre essere definite condizioni agili in base alle quali procedere alla concessione in uso di

spazi di proprietà pubblica che potrebbero però appartenere a enti o amministrazioni pubbliche differenti. Si da' insomma la possibilità e la necessità di metter in atto una vera e propria commutabilità degli spazi pubblici, attingendo al patrimonio di una quota significativa degli standard urbanistici oggi disponibili nelle nostre città e riducendo quelle distinzioni vocazionali (scuole, parcheggi, aree verdi, centri civici, luoghi di culto, spazi espositivi o culturali) che li hanno a lungo connotati. L'ipotesi dell'uso temporaneo di spazi non utilizzati non è inedita. Tuttavia il tratto innovativo, oggi, consiste nella possibilità di procedere in modo incrementale ma sistematico, poiché per la natura dei servizi da offrire e in nome della garanzia del diritto all'istruzione, sarà necessario mobilitare soluzioni che riguardino tutti i cittadini più giovani.

Secondo questa prospettiva, le implicazioni sembrano essere significative rispetto ad almeno tre diversi fronti. Il primo riguarda la necessità di progettare congiuntamente spazi e attività, contenitori e contenuti. Il vincolo del distanziamento implica un nuovo ordine spaziale operativamente costruito sulla base dei destinatari, definiti in termini quantitativi (poiché ad ognuno deve corrispondere una quantità minima di spazio che gli consenta di stare alla giusta distanza dagli altri) e in termini qualitativi (poiché a seconda dell'età sarà necessario prevedere attività e spazi di diversa natura). Il secondo riguarda la necessità di procedere in modo progressivo, poiché sarà necessario prevedere in parallelo soluzioni di breve termine, in via sperimentale per la stagione estiva, e soluzioni mirate alla riapertura delle scuole. Il terzo riguarda la necessità di definire protocolli di concertazione e di accordo tra i diversi settori di una medesima amministrazione comunale (urbanistica, servizi educativi, edilizia scolastica, cultura, politiche sociali) e tra diversi enti (quali ad esempio amministrazione comunale, diocesi, agenzia del demanio).

L'organizzazione dei servizi educativi e della riapertura delle scuole potrebbe sollecitare un nuovo e diverso modo di procedere, secondo un principio di integrazione tra politiche pubbliche e spazi urbani che invochiamo da decenni e tanto fatica a inverarsi. Anche fosse un esperimento a termine, potrà essere di grande interesse e generare,

speriamo, qualche lascito influente anche nel lungo termine, per l'urbanistica, non solo tattica.

** Questo contributo è maturato grazie a un periodo di distanziamento spaziale che non mi ha impedito di condividere con amici e colleghi, giorno dopo giorno, letture, congetture, dubbi e ipotesi rispetto agli scenari futuri: Cristiana Mattioli, Cristina Renzoni e Federica Rotondo attorno al tema del rapporto tra scuola e città; Massimo Bricocoli, Stefania Sabatinelli e Don Giovanni Salatino per un confronto sempre pragmatico sulla sperimentazione di soluzioni ben calibrate, tra istituzioni, cittadini e spazi della città.*

Riferimenti

- Arlotti M. – Ranci C. (2020), *Un'emergenza nell'emergenza*, paper Laboratorio di Politiche sociali, Politecnico di Milano, INclusive AGEing in place (IN-AGE), http://www.lps.polimi.it/wp-content/uploads/2020/04/Impaginazione_image.pdf
- Bifulco L. a cura di (2003), *Il genius loci del welfare*, Officina Edizioni, Roma.
- Bricocoli M. - Sabatinelli S. (2017), *Città, welfare e servizi: temi e questioni per il progetto urbanistico e le politiche sociali*, in «Territorio», 83, pp. 106-110.
- Caramellino G. (2018), *Modelli. Dal neighborhood al quartiere: le traduzioni di un dibattito tra Italia e Stati Uniti*, in Renzoni C. a cura di, *Cinquant'anni di standard urbanistici* (1968-2018). Radici, in «Territorio», 84, pp. 36-40.
- Comune di Milano (2020), *Milano 2020. Strategia di adattamento. Documento aperto al contributo della città*, 27 aprile.
- de Leonardis O. (2003), *Le nuove politiche sociali*, in Bifulco L. a cura di, *Il genius loci del welfare*, Officina Edizioni, Roma, pp. 15-28
- Foundational Economy Collective (2020), *Cosa accadrà dopo la pandemia? Una piattaforma in dieci punti per rinnovare l'economia fondamentale*, <https://foundationaleconomy.com/>
- Hidalgo A. (2020), *La ville du quart d'heure*, <https://annehidalgo2020.com/thematique/ville-du-1-4h/>
- Mattioli C. – Renzoni C. – Savoldi P. (2020), *Scuole: quando comincia la "fase due"?*, in «Altreconomia», 15 maggio, <https://altreconomia.it/scuola-riapertura-fase-2/>
- Renzoni C. – Savoldi P. (2019), *Oltre il recinto. Tornare a scuola con una prospettiva urbana*, in «Il giornale dell'Architettura», <https://inchieste.ilgiornaledellarchitettura.com/oltre-il-recinto-tornare-scuola-prospettiva-urbana/>
- Renzoni C. – Savoldi P. (2020), *Scuole: spazi urbani di transizione e apprendimento*, in «Urbanistica», 163, in corso di stampa.

Abitare equo in un progetto ecologicamente orientato

Andrea Arcidiacono, Paolo Galuzzi, Laura Pogliani, Piergiorgio Vitillo

Condividendo l'invito espresso ad avviare una riflessione su possibili relazioni ed effetti della pandemia sulle forme e i modi del nostro vivere, e di cominciare a prefigurare un programma relativo alla cosiddetta Fase 2 (e 3), proviamo a evidenziare alcune questioni sui problemi delle città e dei territori e le possibili ricadute su piani e politiche per il governo del territorio.

Nel dibattito pubblico e scientifico sembra emergere ancora una volta la marginalità della dimensione territoriale nelle politiche di questo Paese, proprio in una congiuntura eccezionale nella quale si renderanno necessarie scelte coraggiose di fronte a scenari radicalmente alternativi di sviluppo. La drammaticità della crisi economica (di cui forse ancora non riusciamo a misurare l'enormità) determinata dall'epidemia sanitaria rischia di ridare un ruolo egemonico a un modello di sviluppo tradizionale basato sull'uso intensivo e indiscriminato delle risorse naturali: un modello che è stato causa strutturale dei cambiamenti climatici e delle durevoli emergenze ambientali, ecologiche e sociali della modernità 'antropocenica' (Crutzen, 2005). Ma può essere anche un'occasione unica per mettere in atto con determinazione la transizione verso un paradigma di sviluppo sostenibile ed equo (Rockström, Klum, 2015), basato sulla conversione *green* del modello economico attuale, a partire da una convinta conferma al *New Green Deal* europeo, che metta al centro della agenda pubblica un programma di politiche e strategie integrate per affrontare le emergenze ecologiche e ambientali connesse ai cambiamenti climatici e le disuguaglianze sociali del *welfare* e dell'abitare contemporaneo. Un modello di sviluppo che superi l'idea che la crescita sia l'indicatore più importante di un'economia per dare invece priorità alla soddisfazione dei bisogni delle persone in termini ecologici, di salute, di prevenzione contro il degrado delle risorse naturali e in termini sociali (Raworth, 2017).

È auspicabile che nei prossimi mesi la crisi che stiamo vivendo possa trovare un riscontro più ampio e una maggiore consapevolezza nel chiedere di affrontare con urgenza le questioni abitative, ambientali, infrastrutturali e dei servizi: trascurate dall'agenda politica, sono in realtà tanto più cruciali in una fase in cui la pandemia non solo ha messo in evidenza con chiarezza la fragilità e l'inadeguatezza dei nostri sistemi di *welfare*, a partire da quello sanitario, ma ha anche mostrato un intreccio complesso tra cause, diffusione ed effetti dell'epidemia e caratteri e fragilità territoriali: criticità ambientali connesse ai cambiamenti climatici, forme e morfologie insediative dell'abitare e del lavoro, disegualianze e livelli di infrastrutturazione. Questioni presenti nel dibattito di chi si occupa di territorio nella ricerca, nella didattica, nell'amministrazione locale e nella professione ma ancora ignorati nella discussione e nell'azione pubblica.

I temi della qualità dell'abitare, della salubrità urbana e del benessere collettivo possono definire uno sfondo di senso per cominciare a delineare una strategia di azione articolata e nel ridefinire le priorità di interesse collettivo nel governo del territorio in una prospettiva di resilienza e di sostenibilità ambientale e sociale.

Un primo campo di azione riguarda il fronte dell'abitare, nella sua ampia accezione di pratiche sostenibili per la residenza e dei servizi connessi; diversi sono i fronti di attenzione e d'intervento rispetto ai quali delineare strategie convincenti per affrontare la crisi attuale, esacerbata dalla contingenza, ma a lungo maturata nel progressivo abbandono di operatività e investimenti.

Ne accenniamo due, che tuttavia rimandano a un ventaglio più articolato di possibili linee di intervento. Una prima strategia muove dal riconoscere l'accesso equo alla casa come veicolo primario di rivitalizzazione delle città e di riequilibrio delle crescenti disparità sociali: da tempo i numeri sono preoccupanti e le condizioni conseguenti alla pandemia non possono che acuire il problema. Nel periodo appena pre-crisi l'area del disagio economico reale da locazione (incidenza del canone di locazione sul reddito familiare superiore al 30%) e di quello potenziale (a seguito di possibili modesti incrementi di canone), ammontava a quasi 2,4 milioni di famiglie, su un totale di oltre 4 milioni che vivevano

in affitto non Erp (Nomisma 2016). Se negli ultimi anni (Istat 2019) le fasce di popolazione più fragile risultano già in aumento, una tra le conseguenze immediate della prossima crisi economica e lavorativa, a seguito della presumibile forte compressione dei redditi medi e bassi, sarà l'ulteriore intensificarsi delle condizioni di vulnerabilità sociale e di probabili tensioni nelle città.

Nei grandi centri metropolitani, il costo degli affitti sul libero mercato potrebbe risultare impervio per un numero consistente di famiglie in locazione, che in totale risiedono in una quota pari a circa il trenta per cento del patrimonio esistente (con una punta del 38% a Napoli). Stime diffuse sul giro d'affari nel capoluogo lombardo per il mercato ordinario di lungo periodo (Floris 2020) parlano di un valore al 2018 di 357,7 milioni di euro, secondo l'Agenzia delle Entrate, cui si affiancano altri 90 mln per il mercato transitorio (da 12 a 36 mesi), oltre agli affitti brevi, il canone concordato, le case di enti società, fondazioni, cooperative, e, come si sa, anche il 'nero'. Quindi un capitale immobiliare di locazione molto redditizio, ma a rischio d'insolvenza, in forme anche gravi.

Al contempo e per la restante parte del patrimonio immobiliare in proprietà, rilevanti risulteranno, nel breve e medio periodo, i debiti contratti per acquistare casa e i crescenti costi di cura e manutenzione dei fabbricati, perché, come noto, oltre il 70% del patrimonio residenziale è antecedente agli anni Settanta, cioè all'entrata in vigore della normativa antisismica e di quella relativa al contenimento dei consumi energetici degli edifici. In assenza di un rapido efficientamento energetico e di un'adeguata operazione di messa in sicurezza, il deprezzamento del valore immobiliare di questi beni ridurrà significativamente anche la ricchezza delle famiglie.

Altrettanto preoccupante è lo scenario per la parte di patrimonio pubblico, residenziale infrastrutturale e per servizi (patrimonio scolastico *in primis*), che attende da decenni una politica e un programma coerenti d'investimenti per la riqualificazione urbana ed edilizia.

Rispetto alla serietà e pervasività di questo quadro, appaiono inadeguati i tentativi di limitati incentivi volumetrici o estese deroghe regolamentari, verso cui è indirizzata, ad esempio, la recente e miope legislazione lombarda per la rigenerazione (Lr. 18/19)

(Inu Lombardia, 2019). Necessaria appare invece la prosecuzione e il rafforzamento (con aggiustamenti accorti sul fronte degli investimenti da potenziare e dei beneficiari, tra cui le Aziende Casa), delle politiche introdotte dal *Programma innovativo nazionale per la qualità dell'abitare* (a seguito della finanziaria 2020), cioè di un progetto di medio corso per il rilancio dell'edilizia pubblica e la rigenerazione delle città. Altrettanto necessaria una forte attenzione negli strumenti urbanistici locali e di scala vasta per la realizzazione di un programma articolato d'interventi, che si proponga il riequilibrio tra proprietà e affitto, nelle sue diverse dimensioni sociali e ovviamente in relazione anche ai diversi contesti territoriali. Ad esempio, l'occasione del Ptm per Milano (in corso di adozione), potrebbe risultare proficua se si considera il ruolo preminente assegnato dalla legislazione regionale al soggetto città metropolitana, per definire contenuti e localizzazione degli insediamenti di rilevanza sovracomunale (tra i quali merita insistere sui programmi di edilizia sociale) sostenuti da un credibile programma di perequazione territoriale.

Infine, tra i provvedimenti forse più immediati ma indispensabili per ridurre il clima imminente di grave tensione sociale, da affrontare in modo progettuale e accelerato (anche sotto il profilo del percorso procedurale, oggi piuttosto complicato) si riconoscono: una sospensione dell'esecutività degli sfratti per un periodo congruo (oltre i termini del Decreto Cura Italia, n. 18/marzo 2020), da accompagnare con un fondo sociale di garanzia per la morosità; il sostegno diretto e convinto alle Agenzie per la Casa (o per l'affitto), il punto d'incontro di domanda e offerta nelle aree metropolitane.

Una seconda strategia riguarda la necessità di ridefinire il progetto urbanistico e territoriale in una prospettiva ecologica e resiliente, capace di integrare in una pianificazione non settoriale azioni di prevenzione dei rischi e di adattamento ai cambiamenti climatici. Si dibatte se le limitazioni e il distanziamento fisico determinato dalle misure di contenimento della diffusione del virus possano modificare a lungo termine le forme dei comportamenti sociali e le caratteristiche spaziali dei luoghi urbani di socializzazione e di fruizione. Pur non ritenendo che la prossemica dell'emergenza possa incidere sulle forme e i modi d'uso tradizionali della città, di certo ci

ha però mostrato come la mancanza di una disponibilità e articolazione di spazi naturali estesi in ambito urbano e peri-urbano, che potessero comunque consentire una fruizione più rarefatta e sicura rispetto ai pericoli di contagio, abbia reso necessarie nelle nostre città misure più stringenti rispetto ad altri Paesi. Al tempo stesso, le relazioni emerse tra livelli di inquinamento dell'aria e intensità di diffusione del virus hanno dato nuova evidenza alla necessità di assicurare una maggiore salubrità dei nostri territori, le cui condizioni ambientali hanno mostrato significativi miglioramenti proprio nei mesi di chiusura totale delle attività lavorative e di limitazione degli spostamenti.

La priorità della questione ecologica passa innanzitutto da un progetto aggiornato di spazi aperti, che faccia riferimento a indicatori qualitativi e prestazionali adeguati a verificare la sostenibilità delle soluzioni progettuali, in relazione alla valorizzazione e all'incremento dei servizi ecosistemici fondamentali per il nostro benessere (Arcidiacono 2018). Alcune linee d'intervento sono conosciute nel dibattito scientifico ma ancora poco praticate negli strumenti di governo del territorio: contenimento del consumo di suolo e riduzione dell'impermeabilizzazione, valutazione e tutela dei servizi ecosistemici, salvaguardia della biodiversità e miglioramento degli *habitat* naturali, tutela del patrimonio culturale e paesaggistico, sviluppo di modalità sostenibili per l'accessibilità. In una prospettiva di attiva ridefinizione dei dispositivi della pianificazione le infrastrutture verdi e blu possono costituire un importante campo di sperimentazione progettuale, assolvendo a diverse e molteplici funzioni a seconda della connotazione territoriale. Pur recuperando la tradizione delle reti ecologiche finalizzata a garantire la biodiversità e le connessioni tra ambiti territoriali con elevata naturalità, le infrastrutture verdi riorientano il concetto di rete, includendo aree e spazi aperti urbani, rurali e naturali che si connotano per una specifica dimensione fruttiva e per una peculiare condizione ecosistemica da cui dipende la regolazione dei cicli biologici del suolo. Una struttura ambientale multifunzionale a supporto dei processi di rigenerazione urbana e di ricomposizione della città e del territorio contemporaneo in chiave ecologica prestazionale; una rete in cui spazi aperti, urbani, rurali e naturali, con vocazio-

ni e caratteri differenti, diventano elementi di una connettività ecologica e fruttiva, volta a incrementare, attraverso interventi di naturalità (le cosiddette *Nature based solutions* Nbs), la fornitura di servizi ecosistemici, la quantità e disponibilità di aree verdi e i livelli di biodiversità dentro la città e a migliorare i livelli di resilienza della città e del territorio contemporaneo; ma anche un sistema di nuovi spazi aperti collettivi a bassa e media intensità d'uso capaci di garantire un'estesa qualità agli insediamenti urbani e di rispondere alle necessità fruttive ed ecologiche per un'ampia gamma di soggetti sociali, rafforzando la vivibilità e la salute urbana come asse prioritario del nuovo *welfare* locale.

Dentro questa strategia diventa determinante la capacità di valutare gli effetti dell'uso del territorio e dell'ambiente antropizzato sulla salute pubblica, per capirne i diversi impatti sulle condizioni di vita e per garantire un effettivo miglioramento del benessere e della salubrità urbana. In tutti i casi, occorre considerare un approccio multiscale e transdisciplinare in grado di sostenere le differenti dimensioni (spaziale, territoriale, ambientale, sociale, economica) che compongono il quadro dei problemi e delle strategie, e che si distribuiscono lungo una linea del tempo estesa, in un processo continuo integrato di pianificazione, programmazione e progettazione che connetta risorse e territorio.

Riferimenti

- Arcidiacono A. (2018), *Nuove priorità per il progetto urbanistico. Le infrastrutture ambientali nel progetto di piano*, Urbanistica Informazioni, 273-274, pp. 61-62, INU Edizioni, Roma.
- Crutzen P.J. (2005), *Benvenuti nell'Antropocene*, Mondadori, Milano.
- Floris F. (2020), *Proprietari e inquilini a Milano: ora la battaglia è sull'affitto da pagare*, <https://www.glistatigenerali.com/users/frafloris/>
- Inu Lombardia (2019), *Valutazione sul progetto di legge regionale sulla rigenerazione urbana*, Documento del Direttivo sezione Lombardia, 11 novembre.
- Istat (2019), *Le statistiche dell'Istat sulla Povertà. Anno 2018*.
- Nomisma (2016), *Dimensione e caratteristiche del disagio abitativo in Italia e ruolo delle aziende per la casa. Documento di sintesi*, <https://www.federcasa.it/allegati/KZvkdTbvYc8>.
- Raworth K. (2017), *Doughnut Economics*, Penguin Books, London.
- Rockström J., Klum M. (2015), *Big world, small planet*, Yale University Press.

Quale futuro per la città ed il welfare sanitario?

Stefano Capolongo, Andrea Brambilla, Andrea Rebecchi

Scenario

La pandemia di Covid-19, che ha oggi superato i 4.700.000 casi di contagio e circa 310.000 decessi nel mondo, è un'importante dimostrazione dei duplici effetti dell'urbanizzazione sull'ambiente, ovvero la capacità intrinseca della città contemporanea di essere luogo di opportunità economiche e sociali e, al contempo, contenitore di molteplici fattori di rischio per la Salute Pubblica e il *Welfare* sanitario. Il repentino cambiamento degli stili di vita nel periodo di distanziamento fisico e sociale sta rendendo ancora più urgente la trasformazione delle città stesse in ecosistemi resilienti capaci di promuovere la salute e prevenire la diffusione delle malattie infettive di oggi e di domani. In particolare, il fenomeno di inurbamento in corso in tutto mondo, dai paesi sviluppati alle economie emergenti, implica una serie di riflessioni sulla densità abitativa quale veicolo di disuguaglianze sociali e di emergenze di Salute Pubblica. Infatti, la popolazione che oggi vive in aree urbane rappresenta il 54% e le previsioni indicano il raggiungimento del 70% entro il 2050. Gli effetti negativi di questo processo sugli ecosistemi naturali includono l'aumento del consumo di suolo e l'alterazione degli *habitat* della fauna selvatica. L'interruzione di alcuni corridoi ecologici, la riduzione delle distanze tra la popolazione urbana e la vita selvaggia e la presenza di situazioni ibride (quali mercati con presenza di animali vivi), rendendo ancora più fraglie l'equilibrio di questi sistemi aumentando anche il rischio di infezioni zoonotiche. Queste rappresentano infatti oltre il 60% delle 335 malattie infettive conosciute tra il 1940 e il 2004 tra cui anche le recenti epidemie SARS e Covid-19. Altra conseguenza di questo processo è l'incremento dell'inquinamento atmosferico, non solo come fattore di rischio per le malattie cronico-degenerative cardio-respiratorie ma, come suggeriscono alcune ipotesi, anche come veicolo di trasmissione del Covid-19.

Seppur non ancora supportate da sufficienti prove scientifiche ed epidemiologiche, le alte concentrazioni di polveri sottili (i.e. PM10 e PM2.5) registrate nel mese di Febbraio 2020 nel Nord Italia, associate ai dati di inquinamento e climatici similari alla Regione cinese di Hubei, potrebbero aver creato condizioni favorevoli la propagazione del virus.

Pertanto, la sfida contemporanea è quella di individuare strategie di progettazione salutari capaci di proteggere e promuovere la salute, di seguito sintetizzate nelle seguente sette *Strategie di Urban Health post-Covid-19*.

1. Programmare la flessibilità degli orari delle città per evitare assembramenti nelle ore di punta diviene prioritario sia per il contenimento di ulteriori contagi, che per promuovere l'attrattività dei luoghi durante la maggior parte della giornata (almeno 18h al giorno). Considerando che frequenza, capacità e numero di posti sui mezzi di trasporto pubblico devono essere ridotti per poter garantire il distanziamento fisico, sarà necessario distribuire i viaggi dei pendolari su più ore del giorno e, possibilmente, considerare lavorativi tutti i giorni della settimana. La città di Milano, ad esempio, si adottando azioni di contrazione degli accessi, ponendo un limite alle linee metropolitane per ridurne la capacità al 30%. Se questo tentativo dovesse fallire, le persone potrebbero decidere di tornare ad abitudini superate e non sostenibili ricorrendo al veicolo privato, aumentando la congestione del traffico e l'inquinamento atmosferico.

2. Si rende necessario pianificare una rete di mobilità di emergenza capace di favorire scelte di trasporto attivo, in riferimento alla revisione della sezione stradale, aumentando le superfici della carreggiata al traffico ciclopedonale. Milano si presenta, nuovamente, come apripista tra le Città Metropolitane italiane che hanno deliberato la riallocazione dello spazio stradale precedentemente dedicato ai veicoli motorizzati, a favore di nuovi percorsi ciclabili temporanei (candidabili a divenire permanenti mediante l'approccio tipico del *Tactical Urbanism*) e valutando la rispondenza della larghezza dei marciapiedi alle regole di distanziamento fisico mediante una mappatura *GIS-based*. Dopo un lungo periodo di vita sedentaria, queste scelte in favore della mobilità lenta e sostenibile, sono anche in grado di incoraggiare il raggiungimento dei noti 30 minuti di attività fisica quotidiana suggeriti dall'Organizzazione

Mondiale della Sanità (OMS).

3. Diviene opportuno definire un piano di servizi di quartiere basato sulla densità di popolazione per migliorare la fitta rete di servizi di vicinato e avere un impatto significativo in termini di riduzione dello stile di vita sedentario e di aumento della coesione sociale. Esempi di buone pratiche, maturate ante Covid-19, includono la *Ville du quart d'heure* (città del quarto d'ora) in corso di sperimentazione a Parigi, il *Superblocks Model* di Barcellona, i *20-Minute Neighborhoods* di Portland e (*Your City Center*, piano regolatore dei piani terra di Glasgow. In questo particolare contesto fisico-temporale, anche il commercio di quartiere potrebbe essere valorizzato, come alternativa ai centri commerciali, luoghi in favore di assembramenti e potenziale diffusione del virus. Tuttavia, la riduzione della mobilità richiede alcune garanzie, quali ad esempio, la qualità dei servizi di prossimità, possibilmente a costi competitivi, in un contesto ambientale *Walkable* e la corretta disponibilità di un'adeguata assistenza sanitaria di vicinato, all'interno di una rete di telemedicina di qualità.

4. Occorre promuovere la digitalizzazione del contesto urbano, promuovendo la concretizzazione delle *Smart Communities* non per meri scopi di monitoraggio della popolazione, ma a fini di divulgazione rapida e sistemica delle informazioni. L'uso dei sistemi IoT consentirebbe rapide e cospicue azioni di raccolta dei dati; un esempio potrebbe essere rappresentato dalle colonne di rilevamento meteorologico, dotate di sensori in grado di rilevare e valutare la presenza di diversi agenti atmosferici tra cui inquinanti, pressione sonora, temperatura, umidità e velocità del vento. Inoltre, i dati raccolti potrebbero essere utilizzati in modo aggregato, consentendo di testare l'efficacia dei progetti urbani temporanei e sperimentali (*Tactical Urbanism*) e, se necessario, di riconfigurarli in modo appropriato.

5. L'emergenza pandemica è stata un'opportunità per valutare l'impatto e l'efficacia delle *Policies* e del *Welfare* sanitario. Alla luce delle criticità riscontrate occorre ristrutturare la rete dei servizi di assistenza di base all'interno di un ri-disegno complessivo del *network* socio-sanitario territoriale. Sono di riferimento i modelli definiti e sperimentati da parte di alcune Regioni italiane, come le cosiddette Case della salute dell'Emilia Romagna e i Presidi Socio-Sanitario Territo-

riali (PreSST) in fase di implementazione in Lombardia. L'intervento di Covid-19 ha portato una inaspettata e repentina mutazione della domanda, delle attitudini e dei comportamenti degli utenti, delle condizioni e degli *standard* di erogazione. È in corso il coinvolgimento della comunità scientifica per la definizione di aspetti flessibili e resilienti quali *layout* distributivi, posizionamento, *governance* e servizi sanitari digitali, identificando le linee guida per la sua valutazione e scalabilità su tutto il territorio nazionale. In altre parole, su macro scala (urbana) sarà importante promuovere una rete di strutture interattive, in particolare per quanto riguarda i contesti urbani socialmente svantaggiati; a livello di micro scala (quartiere), diviene prioritario migliorare le informazioni relative alla posizione e ai tempi dei servizi di assistenza primaria.

6. In termini di *Welfare* sanitario, si rende inoltre necessario integrare i piani di emergenza ambientale esistenti, con quelli predisposti per le emergenze sanitarie. Sia i Servizi Sanitari Nazionali (SSN) che regionali hanno mostrato, durante la pandemia, la loro assoluta impreparazione in termini di piani di intervento, coordinamento tra i livelli di decisione governativi e regionali, disponibilità di dispositivi di protezione individuale, etc. Le difficoltà nelle relazioni tra lo Stato centrale e le Regioni durante la pandemia di Covid-19 derivano anche in parte dal fatto che, con la modifica costituzionale del 2001, l'assistenza sanitaria divenne una questione di competenza "concorrente" tra lo Stato e le Regioni, mentre le competenze in materia di coordinamento della Protezione Civile sono rimaste di esclusiva competenza dello Stato. La risposta alle emergenze epidemiche, necessitano, più di altre, di una pianificazione dettagliata, sperimentata e validata.

7. Infine, occorre migliorare la consapevolezza delle parti interessate sui fattori che influenzano la Salute Pubblica nelle città. La pandemia di Covid-19 ha sottolineato quanto forte e cruciale dovrebbe essere l'approccio interdisciplinare e transdisciplinare tra ricercatori e professionisti, sia di provenienza tecnica che medica, al fine di affrontare i principali problemi di Salute Pubblica della città e della società contemporanea. Diviene fondamentale individuare nuove figure professionali come l'*Health City Manager*, collocato a stretto contatto con il Sindaco, gli Assessori,

di decisori politici che già operano nei Comuni - *Mobility / Disability / Smart City Manager* - e nei Territori, quali i medici e gli epidemiologi che lavorano nelle agenzie sanitarie locali (ASL, ATS, etc.). Questa auspicabile sinergia è cruciale e stimolante, non solo per la gestione della Salute Pubblica, ma anche per la promozione di stili di vita sani.

Conclusioni

In relazione a questi fattori, la pandemia Covid-19 ha fatto emergere la necessità di un nuovo concetto di benessere delle comunità - in relazione all'ambiente costruito - e di Salute Pubblica, passando da un modello medico, focalizzato sull'individuo, a un modello sociale, in cui la salute è considerata come il risultato dell'interazione tra vari elementi socio-economici, culturali e ambientali. Si rivela quindi necessario fortificare la collaborazione multidisciplinare tra progettisti (urbanisti e architetti), esperti di Salute Pubblica (epidemiologi e professionisti sanitari) e *Policy Makers*, sviluppando abilità operative sistemiche, in grado di affrontare la complessità e quindi, come paradigma, anche con gli effetti dell'attuale pandemia. Occorre rendere le aree urbane più resistenti alle emergenze, garantendo una prima risposta efficace dal territorio e dalle infrastrutture sanitarie, per affrontare al meglio possibili emergenze sanitarie future. La città e il *Welfare* sanitario sono infatti strettamente correlate e diventano la piattaforma su cui si giocano le sfide del nostro tempo.

Riferimenti

- Lee VJ, et Al. *Epidemic preparedness in urban settings: new challenges and opportunities*. Lancet Infect Dis 2020 Published Online March 27, 2020
- Talukder S, et Al. *Urban health in the post-2015 Agenda*. Lancet 2015, 385, 769. Published: February 28, 2015
- Pisano GP, et Al. *Lessons from Italy's Response to Coronavirus*. Harvard Business Review.
- D'Alessandro D, et Al. *The Walking Suitability Index of the Territory (T-WSI): A new tool to evaluate urban neighborhood walkability*. Ann Ig. 2015 Jul-Aug;27(4):678-687.
- Lenzi A, et Al. *New competences to manage urban health: Health City Manager core curriculum*. Acta Biomed 2020; Vol. 91, Supplement 3: 21-28.
- D'Alessandro D, et Al. *Public Health and urban planning: A powerful alliance to be enhanced in Italy*. Ann. Ig. 2017, 29, 452-463.
- Muscat NA, et Al. *Synergies in Design and Health. The role of architects and urban health planners in tackling key contemporary public health challenges*. Acta Biomed 2020; Vol. 91, Supplement 3: 9-20.

Città e territori fragili ai tempi del contagio

Paolo Galuzzi, Piergiorgio Vitillo

1. La nuova normalità, il futuro come impegno collettivo

Nessuno sa come sarà il *new normal*, chi lo afferma continua a frequentare la presunzione che ha contraddistinto buona parte delle nostre riflessioni, con speranze mascherate da previsioni di futuro, anche negli anni della grande crisi economica, che la pandemia renderà certamente più deflagrante. Salute e malattia non sono più semplici processi biologici ma fenomeni complessi che investono la sfera ambientale, sociale, economica, politica, culturale: il cambiamento climatico, i flussi migratori, la crisi economica e l'industrializzazione della produzione alimentare sono fenomeni fondamentali per comprendere lo stato di benessere (o malessere) delle popolazioni (Vineis 2014).

Viviamo in un mondo sempre più interconnesso e interdipendente, in cui le epidemie si diffondono usando i grandi sistemi della mobilità contemporanea: una ragnatela di reciproche influenze che rende possibile e quasi scontata la crisi globale che stiamo vivendo (Quennam 2014); ma se tutto è interconnesso, è anche più fragile (Von Humboldt 2018); ed è la fragilità che caratterizza i sistemi sociali ed economici complessi. La pandemia ha messo a nudo e rivelato le nostre fragilità/vulnerabilità, ancorata alla terra e alle sue leggi naturali. A quale normalità dovremo tornare? Se la normalità è quella che ha rappresentato il problema e ha generato la crisi, forse sarebbe meglio non farlo (Lara 2020); il virus può quindi da questo punto di vista rappresentare un'opportunità di svolta dei nostri comportamenti, se sapremo fare tesoro delle indicazioni che questa nuova condizione ci pone, anche quando l'emergenza sarà superata. Dalla crisi possono, infatti, nascere buone abitudini e attitudini, orientamenti virtuosi per le azioni e i progetti futuri: soprattutto nei momenti di difficoltà si scopre che collaborare è meglio che competere (Rovelli 2020), che il modello di sviluppo antagonista a trazione finanziaria non è più sostenibile e le alternative vanno ricercate nella direzione di una minore indifferenza verso le ragioni

e le diverse articolazioni dei territori e delle società. Una delle poche certezze è che la pandemia ha determinato un'accelerazione di condizioni che erano già fragili e indotto nuove fragilità: dovremo quindi ripensare le forme e le pratiche della vita quotidiana, l'organizzazione del lavoro, i processi produttivi e di distribuzione; saremo noi che dovremo adattarci al virus, non viceversa: la palla sta ora nel campo del progetto, spaziale, sociale e politico.

2. Cambiare il paradigma?

La fibrillazione profetica che ha contraddistinto il dibattito non solo disciplinare intorno alla pandemia nel fornire soluzioni e ipotizzare discontinuità prodotte dal virus, ha appiattito in un eterno presente il rapporto del tempo con lo spazio: gli effetti temporanei con i caratteri permanenti, gli effetti nel breve sui comportamenti sociali, con i tempi lunghi con cui le città e i territori manifestano le loro inerzie, le istanze più profonde e radicate soggette a trasformazioni silenziose che agiscono su tempi allungati (Jullien 2009); quelle su cui ci si dovrebbe confrontare per inserire l'attuale lezione cui il virus ci sottopone dentro modelli alternativi capaci di rispondere alla sfida ambientale, ai cambiamenti climatici, a prospettive di maggiore resilienza, ai rischi molteplici che coinvolgono le nostre società e i nostri territori. Con la rivoluzione industriale l'uomo è diventato un agente geologico, che ha modificato i basilari processi biofisici della terra; da tempo e da più parti, sono riconosciute le relazioni fra le epidemie e il nostro rapporto malato con l'ambiente, che ha comportato la distruzione degli ecosistemi, intesi come complessi e interagenti reti biofisiche (Diamond 2005). Epidemiologia e urbanistica hanno una storia comune e molto probabilmente anche un futuro. L'urbanistica nasce per curare la salute pubblica, la città malata dall'industrializzazione e dagli accelerati processi demografici d'inurbamento: la cultura igienista di riforma della città industriale, assieme alla zonizzazione spaziale e funzionale, hanno rappresentato il metodo della modernità per isolare la popolazione dai prodotti indesiderati dell'inquinamento industriale. Negli ultimi trent'anni, si sono manifestati i tragici effetti dell'industrializzazione capitalista del ciclo alimentare, particolarmente nell'allevamento intensivo;

alcune delle infezioni virali con maggiore impatto si sono prodotte grazie a infezioni che hanno avuto origine dal loro sfruttamento. Concentrare l'azione sull'emergenza senza affrontare le cause strutturali dell'epidemia può rappresentare un errore dalle conseguenze complicate. La pandemia potrà quindi essere l'occasione per fare emergere e riorientare una domanda presente da tempo nelle nostre città e territori, innescando la transizione verso modelli di sviluppo in cui risulti centrale la qualità ecologico-ambientale, ripensando alla città contemporanea nel suo complesso. Con investimenti di carattere strutturale per un nuovo modello di crescita centrato sulla conversione ecologica dell'economia, sostenibile sotto il profilo ambientale e sociale, sensibile alla transizione climatica; a partire da una grande operazione di manutenzione straordinaria del Paese non incardinata sulla realizzazione di grandi opere, ma sulle opere di manutenzione e riqualificazione e che possono essere anche avviate e realizzate in tempi brevi, nello spazio stretto fra sviluppo economico e riduzione delle disuguaglianze (Pasqui 2020); con un necessario cambio di paradigma, per abilitare il futuro e orientarlo verso un diverso modello di sviluppo. L'indebitamento cui porteranno i provvedimenti economici e sociali in risposta agli effetti della pandemia saranno costosi e graveranno sulle generazioni future; per questo le risorse dovranno essere attentamente orientate verso interventi virtuosi che traguardino obiettivi medio-lunghi di ri-orientamento del nostro modello sviluppo antagonista: l'unica cura è probabilmente un'economia più giusta.

3. Tornare al progetto

Non abbiamo ancora una buona epistemologia della crisi, avremo modo e tempo di studiare i pattern urbani e territoriali dei fenomeni, ma possiamo forse da subito definire una prima mappa, provvisoria e incerta dei temi sui cui dovremo lavorare nel prossimo futuro, utile per orientarci, anche se ancora necessariamente a vista. Per chi progetta, il problema di futuro è essenzialmente un problema di volontà collettive e di visioni condivise (Palermo 2009). Dovremo però assumere consapevolmente il rischio come componente strutturale della società, della città, dei territori (Beck 2000), all'interno

di una prospettiva multirischio (climatica, ambientale, sanitaria, finanziaria, terroristica), come caratteristica connaturata al nostro tempo.

Ripartire dalla dimensione strutturale dei problemi.

Non sappiamo ancora come farlo, ma dovremo necessariamente mettere mano a diversi temi delle nostre discipline, ripartendo necessariamente dalla dimensione strutturale dei problemi. L'abitare contemporaneo, la densità e il sistema della mobilità (perni centrali della modernità) appaiono le categorie spaziali che la pandemia ci chiede di considerare sotto una nuova luce (Lupatelli 2020), a partire dalla cura incisiva delle disuguaglianze sociali e spaziali, dai divari di capitale sociale e culturale; l'aiuto verso i più poveri e bisognosi non come scelta solo giusta e doverosa, ma anche quale scelta intelligente.

Promuovere ridondanza e antifragilità.

Lo spazio urbano è sociale perché è o dovrebbe essere fonte d'interazioni umane. Le immagini delle piazze e delle strade vuote delle nostre città, hanno drammaticamente messo in luce la "quarta dimensione dello spazio", la sua natura prettamente culturale (Eco 1996); assieme al concetto di "spazio sociale" (Lefebvre 2018), mostrano una tragica attualità. Spazi svuotati per ragioni sanitarie di emergenza, che dopo la crisi torneremo a frequentare e condividere, apprezzandone fisicità e contatti; ripensando alla loro ineliminabile dimensione fisico-spaziale e conseguentemente ai caratteri e alle pratiche che li connaturano. Dovremo forse programmarne una certa ridondanza, assieme alla loro virtuosa anti-fragilità (Blečić, Cecchini 2015), intesa anche come un necessario principio di precauzione. Spazi fisici e sociali da riprogettare: temporanei, non specializzati, polifunzionali, ibridi; tornando a produrre valore nello e dello spazio urbano. Una certa riserva di capacità e ridondanze di funzionamento che potrebbe anche essere rappresentata dal sistema delle aree interne (Lupatelli 2020), attraverso nuove economie ma evitando retoriche nostalgiche.

Progettare per scenari.

Le realtà urbane più dinamiche e complesse hanno attraversato una lunga stagione di progetti a base immobiliare giunta al capoli-

nea, con un'accumulazione spesso disordinata e al di fuori di qualsiasi visione generale. Dovremo lavorare utilizzando dispositivi integrati con la storia, la cultura, la materialità dei territori locali; che orientino le scelte rispetto alle possibilità dell'azione e orientati alla cura delle fragilità. Immaginando il possibile: il racconto, intriso dell'interpretazione della vita quotidiana, è in grado di aprire il pensiero di futuro; cercando di tenere assieme efficacia e ampiezza di scenari; affrontando aspetti concreti che riguardano la vita delle comunità, aiutandole a costruire programmi utili per orientarne l'azione e consentono di avere presa sul reale; nella consapevolezza ineludibile di dovere incorporare nelle dimensioni programmatiche i cambiamenti climatici e i rischi naturali. Programmare per scenari si configura come una modalità d'interazione collettiva, un processo collaborativo che consente di costruire un'idea di futuro necessaria per coordinare le nostre azioni; scenari come veri e propri sistemi aperti alle eventualità possibili; che consentono a una comunità di imparare e rendersi responsabile (Wade 2012); e che al contempo favoriscono *capability approach* (Alessandrini 2019). Il pensiero del futuro non è più un'incognita, ma un'opportunità e una risorsa (Ferraro 1998).

Rigenerare città e territori fragili.

Se vogliamo che in futuro le città e i territori siano più sicuri, plurali e inclusivi, dovremo essere capaci pratiche semplici e convincenti di rigenerazione urbana, culturalmente e scientificamente fondate; capaci di costruire relazioni tra le molteplici componenti che la rigenerazione evoca e di tradurle in azioni integrate alle scale di intervento più appropriate.

Con una combinazione di azioni multiscalari, capaci di ripensare contestualmente la qualità della città, il suo modo di funzionare, di essere fruita e riconosciuta da chi vi abita e produce; stringendo insieme le tre dimensioni, con l'orientamento al rischio e alle fragilità che dovremo assumere come attitudine: la rigenerazione urbana, la rigenerazione ambientale, la rigenerazione del benessere degli individui (qualità della vita e dell'abitare). Per fluidificare le azioni di rigenerazione e cura occorrono politiche e dispositivi fortemente integrati; lavorando sulla rigenerazione della base economica della città, del lavoro

e delle attività; sulla cura dei luoghi e degli spazi aperti, preservandoli dall'abbandono e presidiandoli, anche con usi temporanei; su azioni che alimentino un abitare successivo alla riqualificazione, che costruisca comunità coese e non solo edifici e trasformazioni; su interventi capaci di accrescere il capitale sociale delle comunità urbane; su progetti che consentano ai sistemi locali di adattarsi ai cambiamenti; sviluppando un'interazione tra strategie e tattiche di resilienza ambientale, accessibilità diffusa e rigenerazione incrementale dei tessuti urbani.

* Gli autori hanno discusso i contenuti e la struttura dell'articolo. In particolare, Paolo Galuzzi ha redatto il paragrafo 1 e parte del paragrafo 3 (Ripartire dalla dimensione strutturale dei problemi, Promuovere ridondanza e antifragilità); Piergiorgio Vitillo il paragrafo 2 e parte del paragrafo 3 (Progettare per scenari, Rigenerare città e territori fragili).

Riferimenti

- Alessandrini G. a cura di (2019), *Sostenibilità e Capability Approach*, FrancoAngeli, Milano
- Beck U. (2000), *La società del rischio*, Carrocci, Roma.
- Blečić I., Cecchini A. (2015), *Verso una pianificazione antifragile: come pensare al futuro senza prevederlo*, FrancoAngeli, Milano.
- Diamond J. (2005), *Collasso. Come le società scelgono di morire o vivere*, Einaudi, Torino.
- Eco U. (1996), *La struttura assente*, Bompiani, Milano.
- Ferraro G. (1998), *Efficacia dei piani, efficacia delle teorie*, in Calvaresi C., Caudo G. a cura di, *Efficacia della pianificazione: percorsi di ricerca*, Urbanistica 110, pp. 7-12.
- Jullien F. (2009), *Le trasformazioni silenziose*, Raffaello Cortina Editore, Milano.
- Lara A.L. (2020), *Covid-19, non torniamo alla normalità. La normalità è il problema*, Il Manifesto, 5 aprile.
- Lefebvre H. (2018), *La produzione dello spazio sociale*, Pgreco, Roma.
- Lupatelli G. (2020), *Fragili e antifragili. Territori, economie e istituzioni al tempo del Coronavirus 2.0*, Caire Consorzio, Reggio Emilia.
- Palermo, P.C. (2009), *I limiti del possibile. Governo del territorio e qualità dello sviluppo*, Donzelli, Roma.
- Pasqui G. (2020), *L'impatto della pandemia sui territori fragili: pensieri per il "dopo"*, www.glistatigenerali.com, 18 marzo.
- Quammen D. (2014), *Spillover*, Adelphi, Milano.
- Rovelli C. (2020), *Coronavirus, a lezione di umiltà: siamo fragili, ne usciremo uniti*, Corriere della Sera, 1 aprile.
- Vineis P. (2014), *Salute senza confini. Le epidemie della globalizzazione*, Codice Edizioni, Torino.
- Von Humboldt A. (2018), *Quadri della natura*, Codice Edizioni, Torino.
- Wade W. (2012), *Scenario Planning. A Field Guide to the Future*, Hoboken, John Wiley & Sons

Una lettera (quasi) aperta agli urbanisti italiani

Giampiero Lupatelli

Sul finire di aprile, dopo essermi interrogato sugli impatti territoriali della pandemia e aver affidato al *pamphlet* "Fragili & Anti-fragili" le mie riflessioni sul tema, elaborate dal punto di vista dei territori esterni all'armatura urbana e metropolitana del Paese (le famose Aree Interne), mi è sembrato necessario assumere anche il punto di vista speculare a quello e considerare gli impatti, insediativi, economici, sociali, ambientali – territoriali insomma – della pandemia dal punto di vista delle città.

Un impegno troppo gravoso per le mie forze che mi ha suggerito di dare vita a una iniziativa, un po' estemporanea, lo ammetto, con la quale sottoponevo la richiesta di esprimere una valutazione di probabilità sui possibili scenari insediativi del dopo pandemia a venti illustri urbanisti italiani. Quella stessa lettera, appena rivista nella forma per potersi rivolgere meno personalmente a un pubblico potenzialmente più vasto, la ripropongo qui per rispondere all'invito che gentilmente mi è stato rivolto di collocare queste mie riflessioni entro l'apprezzabile iniziativa di riflessione corale che Gabriele Pasqui apre con le sue impegnative considerazioni. In un certo modo una diversa ma convincente risposta, organizzata per far fronte all'esigenza che mi premeva: quella di esprimere un pensiero urbanistico sulla questione. Un pensiero corale non perché uniforme nelle valutazioni o nelle scelte. Piuttosto perché riconosce un campo comune di esperienze e tradizioni da cui le valutazioni e le scelte che dobbiamo fare, in larghissima parte inedite e forse anche inaudite, possono trarre alimento.

Nella "lettera agli illustri colleghi" giustificavo intanto la mia pretesa di rivolgermi ai miei interlocutori attribuendomi una qualità professionale – quella dell'urbanista – che, in effetti, mi appartiene assai debolmente: come disse un autorevole Sindaco di Modena, mi considero un urbanista di complemento. Per legittimare la mia istanza di rivolgermi agli urbanisti italiani proponendomi come uno di loro, facevo appello ai quasi quarant'anni di vita professionale

condivisa con Osvaldo Piacentini e con Ugo Baldini nei quali ho dovuto declinare il campo delle politiche territoriali a me più vicino anche dall'interno degli strumenti e degli schemi della pianificazione urbanistica.

Così, più o meno legittimato scrivevo e scrivo queste considerazioni perché mi era – e ancora mi è – urgente intervenire senza troppe remore nel dibattito pubblico che Stefano Boeri ha aperto sul futuro dell'abitare metropolitano nei borghi rurali e montani.

A Boeri il mio amico Marco Bussone, presidente dell'UNCEM, ha risposto con una bella lettera che propone un Patto "per costruire insieme percorsi"; un Patto tra Architetti (Archistar) e Montanari.

Mi associo. E aggiungo: un patto che non può tenere fuori gli urbanisti.

Mai come ora le politiche territoriali hanno bisogno di fare i conti ferocemente con la dimensione fisica dello spazio. Ne hanno bisogno anche quelle più eteree che trattano di modalità di erogazione dei servizi di cittadinanza, di innovazione dei processi di produzione o di conquista di nuovi mercati. Ne parlo con piena contezza per l'esperienza che ho maturato nella vicenda, faticosa ma entusiasmante della SNAI.

Hanno bisogno di parlare dello spazio fisico e delle sue trasformazioni le strategie che investono le più estese reti funzionali – materiali e immateriali – che segnano la scena regionale, ne hanno bisogno, ancor di più, quelle che si rivolgono al locale e qui si misurano con la dimensione minima della prossimità.

Micro e macro devono stare necessariamente assieme nella *recovery strategy* che forse possiamo non solo evocare ma anche provare a immaginare e progettare. Così è sicuramente per l'economia e così mi pare dovrebbe essere anche per l'urbanistica.

Una coppia pericolosa, quella tra piano urbanistico e piano economico che echeggia stagioni che ci hanno preceduto e che oggi inaspettatamente torna ad accomunare due mondi che vogliono continuare o debbono imparare a parlare di pianificazione. Parlare di pianificazione con lo spirito giusto che, a mio sommo parere, è quello che Lord Keynes comunicava al suo avversario Friedrich Von Hayeck in una lettera scritta sotto le bombe:

Da un punto di vista morale e filosofico, sono d'accordo virtualmente con tutto quello che lei scrive e non solo d'accordo, sono in un commosso accordo. E tuttavia, ciò di cui abbiamo bisogno non è un rifiuto o una restrizione della pianificazione. Ma dovrebbe essere fatta in una collettività in cui quelli che se ne occupano [...] condividono la sua posizione morale.

Ricostruire città e territori che non hanno macerie materiali da rimuovere (quelle le abbiamo avute di recente nel cratere del sisma dell'Italia centrale e, a voler dar retta al mio amico Fabio Renzi di Symbola, non ci abbiamo fatto una bella figura); che hanno però, di fronte a loro, una distruzione di valore (comunque lo vogliate misurare, col PIL o col BES) di dimensioni inedite, almeno a partire dalla seconda guerra mondiale, e quindi a noi sconosciute. Fare i conti con questa prospettiva, richiede sicuramente pensieri nuovi.

L'impreparazione è stata la vera cifra della pandemia e della incerta e balbettante risposta che le nostre società sono riuscite a mettere in campo. Faremmo quindi un grave errore a pensare di avere già le risposte pronte e a cercare in fretta una cavia su cui sperimentare le nostre soluzioni. Certo, il tempo stringe o, almeno, dovremmo volere fortemente che il tempo stringa, per entrare nella fase due, della resilienza e prefigurare la fase tre, della *recovery*, appunto.

Non possiamo fare finta di avere le risposte pronte e dobbiamo interrogarci con serietà e determinazione per individuare le strade che sarà possibile percorrere, leggere i segnali che la società semi-libera della fase due ci trasmetterà, elaborare su quanto di profondo e di reale è maturato nell'impatto della pandemia e del confino e quanto rimarrà nei comportamenti degli attori. Interrogarci e ri-attrezzare i nostri strumenti alla bisogna.

Elaborando scenari di evoluzione dei comportamenti sociali più o meno probabili e più o meno desiderabili, per ri-configurare rispetto a questi i nostri strumenti di intervento.

Nelle riflessioni che ho avuto modo di svolgere in queste settimane mi è parso necessario sottolineare come la pandemia - e la risposta politica che questa ha prodotto - abbiano sottoposto a critica radicale due capisaldi delle politiche urbane (e dello stesso

"vantaggio competitivo" delle città): densità e accessibilità.

E' proprio in relazione a questo che io interrogo me - stesso e gli urbanisti tutti - su come la pandemia agirà, nei suoi effetti di rimbalzo, sulla domanda abitativa e conseguentemente sulla forma della città.

Semplificando molto prospetto tre scenari e ci propongo di indicare quello che riteniamo il più probabile, non il più desiderabile:

1. Il distanziamento sociale protratto oltre il tempo del confino riaffermerà l'importanza della bassa densità, della disponibilità privata di spazi aperti e verdi, magari con un piccolo orto fai da te; la maggior densità che favorisce il contagio riproporrà la criticità insostenibile dei grandi aggregati metropolitani ad alta densità e rappresenterà la fine del trasporto collettivo. La domanda privata di ambiente genererà comportamenti collettivi meno sostenibili. Una grande ripresa dello *sprawl* ci aspetta. [Oppure, in un ipotetico piano B di questo scenario poco desiderabile, sapremo indirizzare la domanda abitativa al recupero dei borghi rurali e montani; e sapremo controbattere la crisi del trasporto pubblico di massa con azioni strutturali per la riduzione della mobilità non necessaria di cui l'emergenza ci ha proposto la sperimentazione].
2. La privazione delle relazioni sociali verrà compensata nella ricerca di ambienti di vita più strettamente in relazione, dove anche gli odiati balconi diventano ponti verso il mantenimento di una socialità percepibile anche quando non immediata; l'insicurezza e la ricerca di protezione produrrà una nuova domanda di città; e i nostri propositi di rigenerazione urbana troveranno finalmente alimento nella esplosione degli investimenti della *Recovery Strategy*. [Questo scenario, più desiderabile, potrebbe avere sinergie significative con il Piano B dello scenario meno desiderabile e rappresentare una occasione di ridisegno fisico e funzionale della infrastruttura sociale di cui abbiamo sicuramente bisogno].
3. Ne l'uno né l'altra. Saremo una società troppo impoverita per permetterci investimenti immobiliari di una qualche consistenza Come il Portogallo del XVII

secolo inizieremo il nostro secolare declino; le nostre città denunceranno piano piano i segni di una secolare carenza di manutenzione come quella che ha costituito lo splendore del degrado di Oporto! [Non fatemi esprimere previsioni ma sono davvero molto preoccupato che questo terzo scenario sia molto realistico e che, ancora non se ne sia compresa la portata].

Con questo indovinello si chiude la mia provocazione, illustri colleghi, con la speranza che possa alimentare riflessioni più intelligenti (e meno fosche) delle mie e consenta all'urbanistica militante di proporsi alla società stralunata che esce dal letargo con una cassetta degli attrezzi rinnovata per l'occasione e di qualche utilità.

Sempre che in tutto questo mio dire non ci sia qualcosa che non torna: che sia cioè troppo fragile proprio il ruolo dell'urbanista. Non possiamo dare per scontata la possibilità di essere chiamati a ragionare su paradigmi rinnovati e più aderenti alla realtà post-traumatica come se a noi che ci occupiamo di urbanistica sia riconosciuto un ruolo autorevole nel disegno del futuro. Un futuro sulla cui evocazione si è costruita una parte non secondaria della fortuna e del prestigio dell'urbanistica.

Da questo punto di vista l'esperienza del post-sima 2016 ci deve insegnare molto, nel parallelo tra queste due vicende, così vicine nel tempo e così ben paragonabili - se non negli effetti sulla struttura fisica dei territori - sicuramente nell'impatto generato sulla compagine sociale che li abita.

Tanto più siamo chiamati a interrogarci, nell'una come nell'altra circostanza, sulla nostra capacità di comprendere i processi di trasformazione territoriale e di interpretarne le traiettorie possibili per far sentire poi la nostra voce, con competenza, coraggio e umiltà!

Cambieremo modo di muoverci?

Paolo Beria, Andrea Debernardi

Tra i molti effetti dell'epidemia di Sars-CoV-2 ve saranno certamente anche sulla mobilità, pochi dei quali saranno probabilmente positivi. In questo contributo ci aggiungiamo ai molti che hanno detto la loro, senza alcuna pretesa di previsione (oggettivamente impossibile), ma solo di riflessione.

Per tale esercizio è però utile partire da una premessa sulla natura di tali effetti, che si possono distinguere innanzitutto tra congiunturali (prima di un eventuale vaccino o dell'endemizzazione della malattia) e permanenti, e tra diretti (relativi cioè all'emergenza sanitaria) e indiretti (dovuti alla crisi economica e/o altre trasformazioni strutturali indotte).

Nel seguito cerchiamo di concentrarci sulla "Fase 3", cioè sugli effetti permanenti, lasciando all'attualità il ragionamento sulla mutevole "Fase 2".

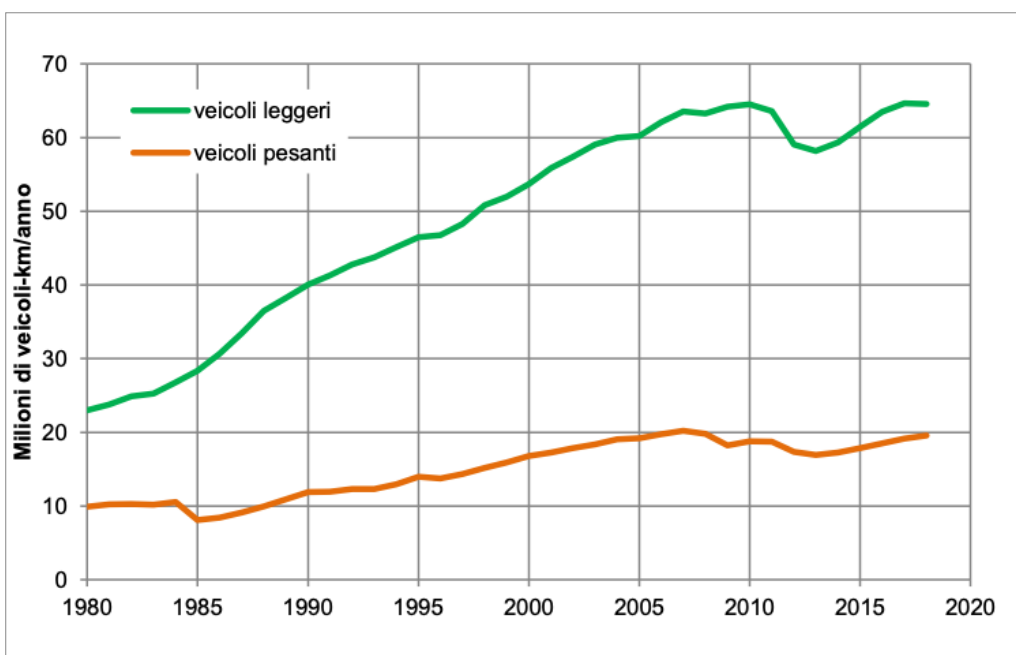
1. L'economia e la mobilità

Prima che sulla mobilità, l'epidemia impatta ed impatterà sull'economia nel suo complesso. Ogni crisi economica si accompagna ad una riduzione della domanda, che è dovuta alla minore disponibilità economica delle famiglie e alla contrazione della produzione.

L'entità di tale riduzione può forse essere apprezzata confrontando la situazione attuale con quella verificatasi negli ultimi 10 anni a seguito della crisi dei mutui *subprime* e della successiva fase di ristagno dell'economia europea. Tra il 2009-10 ed il 2013, a fronte di una riduzione del Pil solo in un anno vicina al -5%, i flussi di traffico autostradale leggero sulla rete in concessione hanno subito un decremento dell'ordine del 10%, per poi risalire gradualmente, raggiungendo i livelli pre-crisi soltanto intorno al 2017. Anche se non è certo possibile comparare in tutto e per tutto le due situazioni, è ben evidente come lo *shock* economico da Covid-19, accompagnandosi a riduzioni attese del Pil che potrebbero avvicinarsi al 10% e oltre, possa impattare in misura ancora più intensa sulla mobi-

Gli effetti dell'epidemia

EFFETTI	Diretti	Indiretti
Congiunturali	Riduzione forzata della mobilità per l'imposizione della quarantena. Riduzione della capacità dei sistemi di trasporto.	Incremento di traffico merci per e-commerce
Permanenti	Riduzione della propensione all'uso del trasporto pubblico	Riduzione mobilità per crisi economica Riduzione mobilità pendolare per maggior adozione del telelavoro Cambiamento abitudini di consumo



Andamento del traffico sulla rete autostradale italiana (1980-2018) (Elaborazione su dato AISCAT)

lità complessiva delle persone, seppur forse per un intervallo di minor durata se vi sarà un effetto "rimbalzo" dell'economia globale a partire dal 2021.

Altri fattori potrebbero invece cambiare profondamente gli equilibri senza comportare una perdita netta. Ad esempio è prevedibile una crescita dell'e-commerce a discapito della Gdo, ma forse non dei negozi di prossimità. E' anche prevedibile un cambiamento nelle pratiche di lavoro a seguito della forzata confidenza che abbiamo guadagnato nei confronti del telelavoro. Questi fattori avranno un impatto sulla domanda non necessariamente negativo nel complesso, ma certamente dirompente per i singoli produttori.

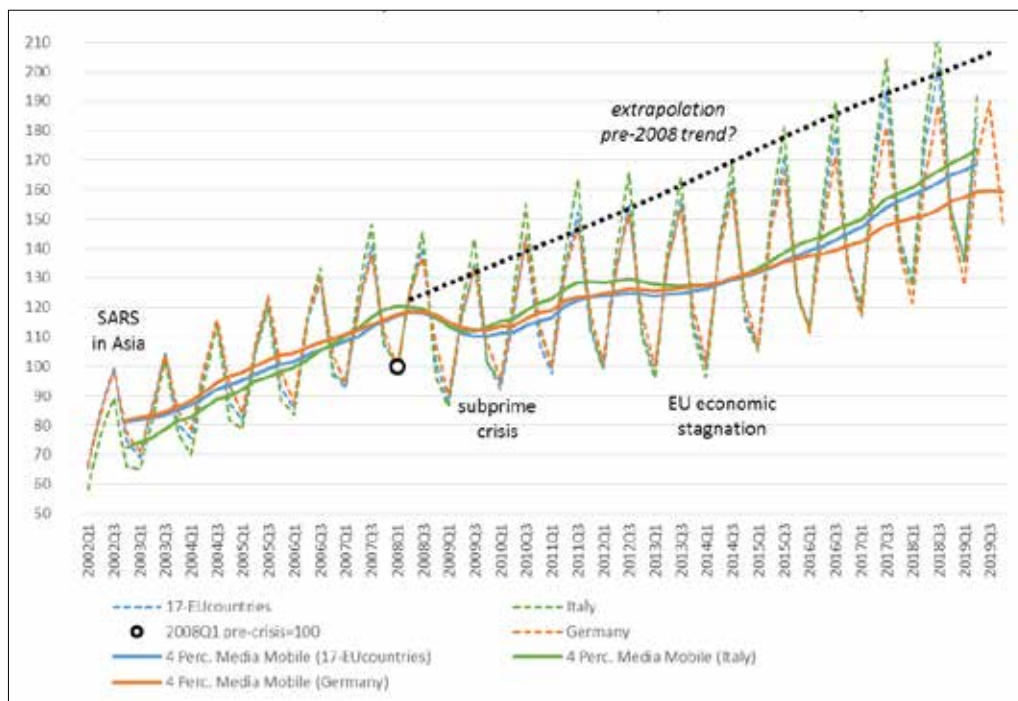
A differenza di altre crisi, però, quella del

Covid-19 non riguarderà solo la domanda (la citata contrazione), ma anche l'offerta, impattando direttamente sulla capacità dei sistemi e sulla struttura delle mercati.

2. Mobilità di lunga percorrenza

Sebbene oggi le preoccupazioni vadano principalmente al Trasporto Pubblico Locale (Tpl), è probabile che nel medio periodo il settore della mobilità di gran lunga più colpito sarà la lunga percorrenza. Non solo il trasporto aereo, molto volatile come hanno già mostrato crisi del passato, ma anche quello ferroviario e - nella culla - il trasporto su autobus.

Il motivo di tale preoccupazione è che ci sono tutti gli ingredienti per una tempesta perfetta:



Andamento e stagionalità del traffico aereo in Europa dal 2002 al 2019. Valori indice (100= 1 quadrimestre 2008). Nostre elaborazioni su Eurostat.

- Crisi economica...
- ... e conseguente calo (o crollo) del turismo.
- Frontiere chiuse o parzialmente chiuse
- Penetrazione della teleconferenza (riduzione viaggi business)
- Riduzione della capacità dei veicoli (distanziamento) e conseguente aumento di costi
- Sovra-capacità dovuta ai grandi investimenti in flotte degli ultimi anni
- Fallimenti di molte aziende e riduzione della concorrenza e della copertura territoriale.

Tutti questi fattori concorrono contemporaneamente (e sinergicamente) alla riduzione della domanda e all'aumento dei prezzi, allontanando i mercati da qualsiasi soluzione di equilibrio. Chiaramente non c'è una soluzione semplice ed è probabile che non basti risolvere un aspetto per disinnescare il problema. Tuttavia (assumendo che per la crisi non si potrà fare molto) appare cruciale il tema del distanziamento: se l'uso di DPI eliminasse tale esigenza (come del resto probabile in fase 3) le aziende potrebbero almeno sperare di riuscire a gestire una minore domanda con una minore flotta (ma con *load factor* accettabili) e non una minore domanda con la medesima flotta (facendo esplodere i costi).

3. La mobilità di scala locale

Al di là degli effetti di più ampio raggio, è molto probabile che la pandemia lascerà un segno anche sulla mobilità quotidiana, portando con sé un cambiamento sia delle abitudini individuali a spostarsi, sia sulle prestazioni offerte dai diversi sistemi di trasporto. In linea di massima, si può immaginare che la lunga crisi economica comporterà una riduzione assoluta della domanda, sia sistematica (perché ci saranno meno occupati e forse anche un maggior ricorso al telelavoro) sia occasionale (perché il ridotto reddito disponibile si tradurrà in minor spesa per spostamenti nel tempo libero).

D'altra parte, il principale lascito dell'epidemia, almeno fino alla sua soluzione con un vaccino o per esaurimento, sarà quello della necessità di distanziamento (fisico, prima che sociale) che impatterà pesantemente sulla capacità dei sistemi di TPL. Attualmente il livello di capacità ammesso è di 25-30% la capacità massima, ma la domanda è sensibilmente inferiore. L'effetto è dunque solo un aumento formidabile dei costi per passeggero del sistema, ma non l'affollamento temuto. Nel momento in cui le città dovessero ripartire, tuttavia, questo diventerà un problema reale nelle metropoli, con il rischio di un imponente travaso di spostamenti al mezzo privato.

A fronte di queste premesse, ogni proiezione relativa all'equilibrio di domanda e offerta, e quindi alle quote modali del trasporto pubblico, presenta forti elementi di incertezza, vista la contestuale azione di effetti di diverso segno ma di entità ignota: meno capacità, maggiori tempi di percorrenza, effetto "paura", ma anche contrazione assoluta dei volumi di traffico e dunque incertezza se vi sarà minor congestione stradale o maggiore.

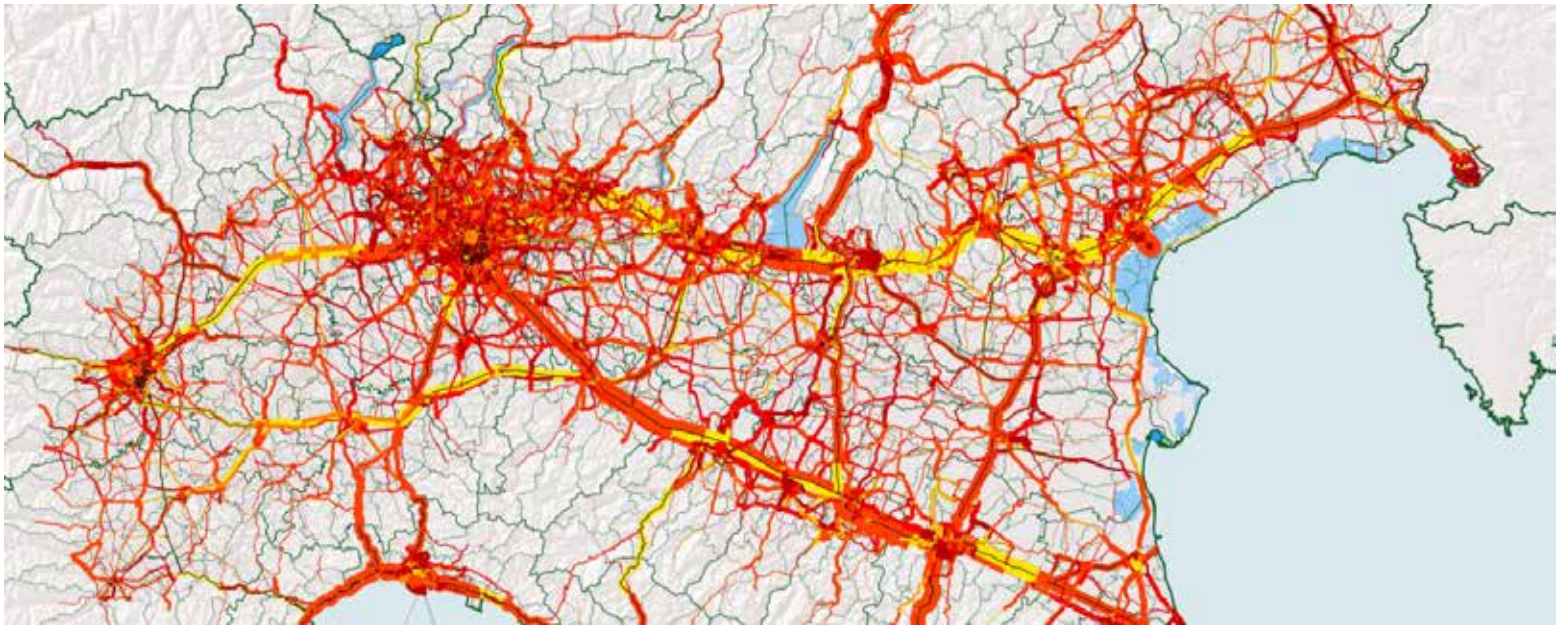
In realtà il nuovo equilibrio non sarà omogeneo su territorio e sulle diverse reti. Secondo le prime simulazioni condotte mediante il modello i-TraM, la combinazione di questi elementi potrebbe determinare impatti differenziati sul traffico privato, più forti nelle grandi città – dove il trasporto pubblico gioca un ruolo essenziale, e molto più deboli nelle aree rurali – dove l'impiego del mezzo privato risulta già oggi del tutto prevalente.

4. Mobilità attiva

Questo complesso gioco, connesso a molte variabili d'incerta evoluzione (quale ad esempio il prezzo dei carburanti), potrebbe avvantaggiare il "terzo incomodo", cioè la mobilità non motorizzata che, soprattutto nelle aree urbane, rappresenta certamente una modalità adeguata a rispondere a molte esigenze dei cittadini.



Pista ciclabile Pop-Up a Berlino (Fonte: Mobycon; Making Safe Space for Cycling in 10 days; Delft, 2020)



Impatto della fase 2 sul traffico stradale lungo il corridoio dell'A4 (nostra elaborazione con modelli i-TraM)



Schema interpretativo delle possibili trasformazioni territoriali innescate dal telelavoro (nostra elaborazione)

E' un effetto che verrà certamente rafforzato dagli interventi di "urbanistica tattica", in corso di attuazione a Milano ed in altre città medie e grandi, con l'obiettivo di evitare che lo spillover del trasporto pubblico si riversi completamente sulla modalità privata.

Tuttavia, bisogna porre attenzione al fatto che una diversa allocazione degli spazi pubblici urbani potrebbe generare, anche in presenza di un minor traffico motorizzato, situazioni di congestione, particolarmente dannose – oltre che per gli utenti delle auto – anche per le linee di forza del trasporto pubblico di superficie, già molto sollecitate dall'emergenza. Inoltre, l'efficacia delle "reti mobilità d'emergenza" tenderà inevitabilmente a ridursi mano a mano che, dalle aree urbane più dense, si passerà verso le periferie metropolitane ed i grandi spazi della città diffusa, caratterizzate da distanze medie percorse ben più elevate, e difficilmente aggredibili dalla bici-

cletta o dal monopattino. In questi casi, la soluzione più idonea consisterà probabilmente nel ricercare la massima integrazione tra questi sistemi e le linee di forza del trasporto pubblico ferroviario e metropolitano, rafforzate in velocità e frequenza anche a costo di una loro minor capillarità.

5. Cambierà l'uso del suolo?

E' molto probabile, peraltro, che il quadro degli effetti indiretti non si esaurisca con le conseguenze della crisi economica: questo ed altri fattori tenderanno infatti a generare trasformazioni permanenti delle strutture insediative, che a loro volta influenzeranno la domanda di mobilità. Alcune imprese, e forse interi distretti industriali, potrebbero veder scemare il loro ruolo mentre aree oggi marginali potrebbero cogliere nuove opportunità di sviluppo, magari favorite dalla prevedibile diffusione del telelavoro.

A questo proposito, studi condotti fin dagli anni '80 e '90 evidenziano che la diffusione di ogni modalità, anche parziale, di lavoro a distanza tende a tradursi in un rilassamento dei vincoli nella scelta del luogo di residenza. La conseguenza è che la riduzione del numero di spostamenti immediatamente generata dal fenomeno, tende a medio termine a essere compensata da un incremento delle distanze tra il luogo di abitazione e quello di lavoro, con formazione di una sorta di mobilità semi-sistematica, a minor frequenza e più lungo raggio rispetto al normale pendolarismo, peraltro non dissimile da quanto osservato negli ultimi anni lungo l'AV (es. Mi-To, Na-Rm). D'altro canto, una diversa articolazione territoriale dei luoghi di residenza porterebbe con sé anche una modifica della geografia di molti servizi, pubblici e privati, in un processo ricorsivo che potrebbe condurre, alternativamente, ad una riproposizione di spinte allo *sprawl* che sembravano negli ultimi anni essersi attenuate, od ad un recupero di vitalità di centri urbani medi e piccoli, oggi al margine delle grandi dinamiche metropolitane. Su questo, la pianificazione d'area vasta potrà dire la sua, sempreché sappia ricorrere a strumenti di analisi capaci di cogliere i punti esatti dei processi, sui quali è possibile intervenire in modo efficace, con un occhio alla sostenibilità ambientale.

Urbanistica e pandemie

Stefano Salata
Covid-19 e questione ambientale

Riflessioni sui temi che riguardano da vicino le responsabilità degli urbanisti: le disuguaglianze sociali e territoriali, densità e rarefazione, spazio pubblico e spazio privato. L'obiettivo è capire come si possono migliorare le condizioni ambientali e di vita dei nostri territori fornendo risposte non convenzionali, e confrontandoci a partire dalle eredità lasciate dal modello di sviluppo a crescita infinita di cui il cambiamento climatico e le pandemie sanitarie stanno evidenziando la fragilità.

Che esistano delle relazioni tra variabili ambientali e diffusione/mortalità da Coronavirus è quanto sembra emergere dai più recenti studi scientifici riguardanti il rapporto tra contagio, la sua letalità, e le condizioni ambientali delle province e regioni italiane ormai pienamente coinvolte nella fase della lenta ripresa. Il più recente studio pare essere quello condotto da Leonardo Becchetti e Gianluigi Conzo, dell'Università di Roma Tor Vergata, Pierluigi Conzo dell'Università di Torino e Francesco Salustri, del Centro di ricerca sull'economia della salute dell'Università di Oxford. Lo studio affermerebbe che laddove l'esposizione alle polveri sottili è prolungata nel tempo sia più probabile contrarre il virus nella sua forma più grave. È quanto viene sintetizzato direttamente dagli autori nell'articolo comparso il 21 maggio su Culture¹: "Si tratta dello studio italiano più completo mai realizzato sulla relazione tra inquinamento e Covid-19. Abbiamo analizzato i dati di tutti i comuni e di tutte le province, sia in termini di decessi che di contagi giornalieri. Le nostre stime indicano che la differenza tra province più esposte a polveri sottili (in Lombardia) e meno esposte (in Sardegna) è di circa 1.200 casi e 600 morti in un mese, un dato che implicherebbe il raddoppio della mortalità".

"Esistono centinaia di studi medico-scientifici che in passato hanno sottolineato come le polveri riducono l'efficienza dei polmoni aumentando i rischi e peggiorando gli esiti delle malattie polmonari, cardiovascolari e dei tumori. Il Covid-19 è una malattia respiratoria

e polmonare e il nostro studio trova un'associazione statistica molto significativa tra inquinamento, contagi e gravità degli esiti del Covid-19".

Per chi da tempo si occupa di analisi spaziale e territoriale, si apre una relazione diretta tra emergenza ambientale, climate change e crisi sociale ed economica, riferita alla necessità di ripensare in che modo le scelte di sviluppo del territorio, i modelli di vita e di consumo, oltre che di utilizzo degli spazi urbani, riguardino direttamente la salute umana.

Nondimeno, i report della *World Health Organization* di fine anni '90 riguardanti il rapporto tra crisi epidemiologica, crisi ambientale e cambiamenti climatici appaiono di reale attualità soprattutto quando questi sono riferiti ai modelli di consumo e agli stili di vita oggi indirizzati verso uno sfruttamento insostenibile delle risorse ambientali. Lo stesso WWF in "Malattie trasmissibili e cambiamento climatico" evidenzia il ruolo del cambiamento climatico indotto dallo sfruttamento di risorse naturali, nella diffusione del virus, dove si riscontrano correlazioni tra presenza degli inquinanti (soprattutto legati alla limitata qualità dell'aria e alla presenza/risospesine del particolato atmosferico fine ed extrafine per processi di impermeabilizzazione) e velocità di trasmissione del virus (si veda l'"Informativa sulla relazione tra inquinamento atmosferico e diffusione del Covid-19"). Tale relazione renderebbe critica la fase dell'antropocene, in cui grandi masse di persone tendono a concentrarsi in grandi e dense regioni urbane.

Che il Covid-19 abbia pertanto una relazione con i processi di antropizzazione avvenuti a scala planetaria non pare ci siano dubbi. Più difficile, invece, è circoscrivere questa affermazione e dimostrare che il virus abbia interessato le aree del nostro Paese dove i processi di antropizzazione sono più importanti, quelle più impermeabilizzate, più frammentate, quelle dove la qualità dell'aria è più scarsa.

Dati e analisi

Questa breve indagine si pone un obiettivo, per ora, piuttosto semplice: aspettata la fase “discendente” della curva (ovvero quella della stabilizzazione dei numeri) si accede al sito Dipartimento della Protezione Civile (aggiornamento riferito allo studio 24.04.2020) scaricando il dato del “Positivi rilevati”².

I dati sulle concentrazioni provinciali del PM_{2.5} sono stati invece rinvenuti dal rilevamento incidenza mortalità per polveri PM 2.5 su 100.000 abitanti di “Vias: l'inquinamento in Italia attraverso i dati, qualità dell'aria e mortalità nelle province italiane”³.

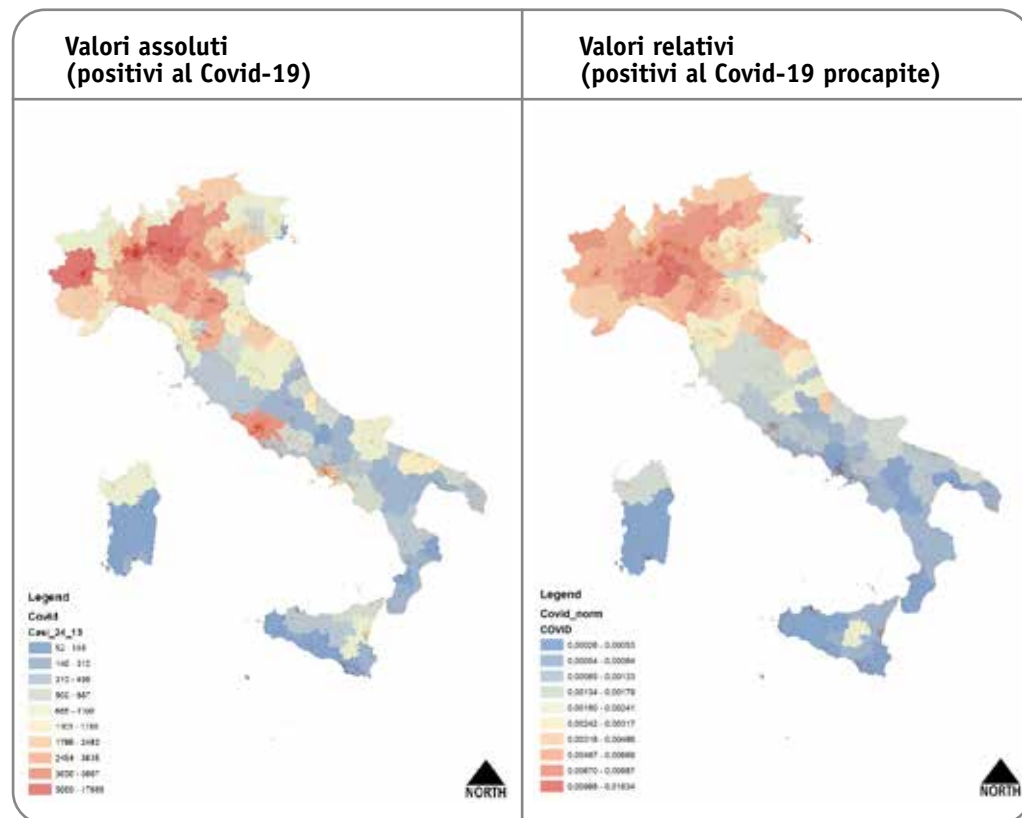
Infine, si accede all'elenco di indicatori provinciali sul consumo di suolo aggiornati al 2019 dal geoportale dell'Istituto Superiore per la Protezione e Ricerca Ambientale (ISPRA)⁴. Il trattamento dei dati statistici e cartografici è avvenuto in ambiente GIS (ArcMap ver 10.7) mediante la georeferenziazione delle informazioni e il trattamento delle medie per ogni provincia italiana.

Fotografie dell'Italia

Punto primo. I dati. I numeri assoluti raccontano solo in parte la “verità” delle cose.

Si citano spesso le provincie di Milano, Torino, Bergamo e Brescia quali ambiti di forte contagio. Ma il numero assoluto dei contagi non tiene conto della “densità” della popolazione. Eppure, sono poche le informazioni circolanti che relativizzano il numero assoluto del contagio con gli abitanti residenti. Già questa operazione racconta una geografia del contagio procapite diversa.

La positività al Covid-19 procapite è molto più alta ad Aosta, Piacenza, Cremona, le città Bergamo, Brescia e Lodi, Reggio Emilia o Trento, Mantova, Pesaro e Urbino piuttosto che a Milano o Torino. Il Veneto “schiarisce” notevolmente. Roma si raffredda con toni tendenti al blu (e l'Italia del sud) è libera da ogni preoccupazione. Per semplificare, l'indicatore esprime la probabilità che incontran-



do una persona nelle provincie elencate sia positiva al Covid-19.

Di interesse, è anche la verifica delle correlazioni tra popolazione e numero di contagiati (0,591), ad indicare che il contagio si rapporta alla densità della popolazione: tanti abitanti, tanto contagio. Eppure, apparentemente sembrava che il regionalismo delle politiche avesse determinato asimmetrie importanti nelle distribuzioni del contagio. Legittimamente, si potrebbe aprire la questione del controllo (o incontrollato) del contagio: ovvero se in fondo il contagio abbia avuto una sua dinamica meno dipendente dalle misure di contenimento ma invece più connessa alle variabili “territoriali” più classiche come la densità di popolazione residente; e la cui successiva mortalità, invece, trovasse un legame con le variabili ambientali di contesto.

In realtà, le variabili ambientali (inquinamento atmosferico), sembrano avere una relazione non solo con la mortalità, ma anche con lo stesso contagio: la somiglianza tra l'indicatore dei positivi e l'indicatore dei morti ogni centomila abitanti in ogni provincia italiana per polveri sottili è importante. I dati dei positivi al Covid-19 e del tasso di mortalità per PM 2.5 dimostra una correlazione positiva dello 0,52, ovvero un valore nuovamente significativo. Come è risaputo, la correlazione non implica una “dipendenza” delle variabili, ma, certamente,

segnala una relazione evidente tra condizioni ambientali e numeri del contagio. Per cui la sovrapposizione spazializzata tra indicatori di contagio e mortalità da polveri sottili indicherebbe che il Covid-19 ha contagiato le aree più inquinate.

Ed è ancora più rilevante la correlazione tra il suolo consumato in numero assoluto a livello provinciale (indicatore CSUOLO1 su foglio Province 2018, ISPRA) e Covid-19 positivi. Qui la correlazione sfiora lo 0,6. In questo caso, i due valori assoluti sono molto somiglianti nelle loro distribuzioni territoriali, evidenziando la relazione tra la carta del contagio e la carta del consumo di suolo per ogni provincia di seguito rappresentata. In aggiunta, una forte dipendenza positiva si verifica tra Covid-19 e suolo consumato per classe di pendenza 0-10% indicatore CALTIM10, e una forte correlazione negativa con la variazione del Valore Agricolo Medio dal 2012 al 2018 (indicatore ECOSIS24), probabilmente segnalando che esiste un rapporto tra positività al Covid-19 e le aree altamente antropizzate di pianura dove, con buona probabilità, il combinato disposto di densità abitativa, infrastrutturazione, impermeabilizzazione, riduzione della produttività agricola e cattiva qualità dell'aria, si rivelano strettamente connesse alle aree del contagio. Di nuovo, tutti questi dati non indicano “dipendenze” ma certamente “relazioni”.

Probabilità che incontrando una persona nelle provincie elencate sia positiva al Covid-19

Provincia	Abitanti	Positivi Covid ogni 100.000 abitanti
Cremona	358.955	1.634
Piacenza	287.152	1.266
Lodi	230.198	1.232
Bergamo	1.114.590	987
Brescia	1.265.954	985
Aosta	125.666	875
Reggio nell'Emilia	531.891	850
Mantova	412.292	741
Alessandria	421.284	739
Pavia	545.888	731
Trento	541.098	698
Pesaro e Urbino	358.886	669
Parma	451.631	667
Lecco	337.380	637
Asti	214.638	626
Vercelli	170.911	624
Verbano-Cusio-Ossola	158.349	613
Sondrio	181.095	601
Novara	369.018	589
Imperia	213.840	568
Rimini	339.017	568
Milano	3.250.315	544
Torino	2.259.523	514
Belluno	202.950	513
Biella	175.585	513
Monza e della Brianza	873.935	500
Modena	705.393	499
Massa Carrara	194.878	496
Trieste	234.493	496
Genova	841.180	486
Como	599.204	479
Verona	926.497	475
Bolzano	531.178	462
Padova	937.908	405

Provincia	Abitanti	Positivi Covid ogni 100.000 abitanti
Bologna	1.014.619	397
Pescara	318.909	390
Cuneo	587.098	388
Savona	276.064	381
Ancona	471.228	379
Forlì-Cesena	394.627	376
LaSpezia	219.556	368
Lucca	387.876	317
Macerata	314.178	311
Vicenza	862.418	288
Firenze	1.011.349	282
Venezia	853.338	274
Treviso	887.806	273
Varese	890.768	267
Ferrara	345.691	254
Ravenna	389.456	247
Enna	164.788	241
Fermo	173.800	237
Teramo	308.052	205
Pistoia	292.473	204
Rieti	155.503	201
Pisa	419.037	197
Pordenone	312.533	196
Prato	257.716	191
Grosseto	221.629	179
Chieti	385.588	178
Arezzo	342.654	177
Udine	528.791	177
Rovigo	234.937	176
Sassari	491.571	165
Foggia	622.183	156
Siena	267.197	155
Perugia	656.382	150
Livorno	334.832	149
Terni	225.633	148
Brindisi	392.975	136
Ascoli Piceno	207.179	133

Provincia	Abitanti	Positivi Covid ogni 100.000 abitanti
Gorizia	139.403	121
Viterbo	317.030	117
Frosinone	489.083	112
Avellino	418.306	104
Bari	1.251.994	101
Roma	4.342.212	100
Campobasso	221.238	98
Barletta-Andria-Trani	390.011	93
Matera	197.909	93
Catania	1.107.702	84
Messina	626.876	84
L'Aquila	299.031	81
Latina	575.254	79
Napoli	3.084.890	76
Crotone	174.980	67
Benevento	277.018	63
Isernia	84.379	63
Cosenza	705.753	62
Lecce	795.134	59
Salerno	1.098.513	59
Caltanissetta	262.458	56
Catanzaro	358.316	56
Cagliari	431.038	53
Siracusa	399.224	50
Potenza	364.960	48
Reggio di Calabria	548.009	45
Vibo Valentia	160.073	45
Caserta	922.965	44
Taranto	576.756	44
Nuoro	208.550	35
Palermo	1.252.588	35
Oristano	157.707	33
Trapani	430.492	31
Agrigento	434.870	30
Ragusa	320.893	26
Sud Sardegna	350.725	26

Risultati

Per avere un'idea più esatta delle relazioni tra variabili ambientali e contagio si dovrebbero includere un repertorio di indicatori multidimensionali, le variabili temporali, morfologiche, di affollamento dei locali abitati, quelle

climatiche, quelle sociali ed economiche, ma, soprattutto servirebbero indicatori spazializzati alla scala delle morfologie urbane (i dati comunali raccontano poco, se non avviene un domicilio/tracciamento degli infetti), studiando le relazioni tra contagio e ambiente

circoscrivendo brani del territorio italiano. Solo in questo caso sarebbe possibile tracciare l'infezione fino all'areale della quarantena, verificare il contagio effettivo e mettere a disposizione dei sindaci strategie di contenimento basate su una reale conoscenza.

Infine, una nota di riflessione riguardante la condizione del nostro Paese, dove il virus diventa un evento dentro ad un sistema piuttosto disorganizzato e dove la gestione ordinaria della sanità è di per sé problematica. Dove vivendo il paradigma dell'emergenza, anche la prospettiva con cui guardare a quanto è avvenuto, e sta avvenendo, si lega indissolubilmente alle azioni di "chiusura" fisica e metaforica, nei confronti dell'ambiente che ci circonda, ma nel quale viviamo.

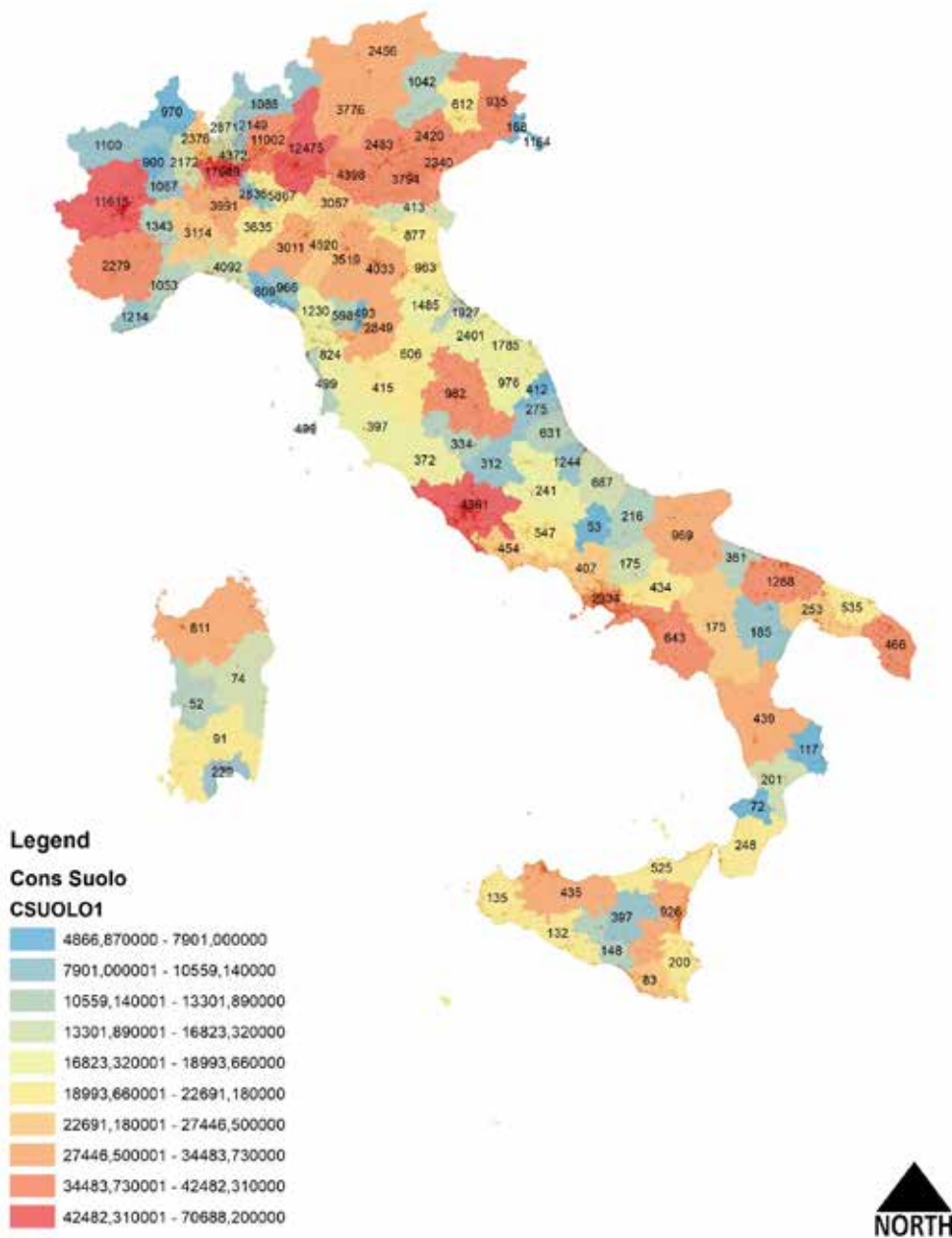
Però, resilienza non significa resistenza. Perché certamente nella funzione che determina il rischio (vulnerabilità, esposizione e pericolo) è possibile agire depotenziando la vulnerabilità dal virus (vaccino) o, ancora, diminuendo l'esposizione (mascherine, *lockdown*). Ma l'unica strategia di lungo periodo riguarda il miglioramento delle condizioni ambientali delle nostre città. Ovvero la vera *coping capacity* sistemica, non individuale e che chiama in causa gli aspetti di *governance*, di ri-progettazione e ripensamento nella gestione degli spazi pubblici e privati in chiave ambientalmente compatibile.

Ripensare i luoghi dell'abitare e del lavoro... altrimenti, quale futuro? Ma purtroppo, su questo aspetto, poche riflessioni. Eppure, parlare di città e territorio in questa fase post-emergenziale appare quanto mai appropriato, per ricordare quanto non siano disgiunte salute, economia e società in un mondo globalmente antropocentrico, dove la stragrande maggioranza della popolazione vive, si sposta e lavora in aree accessibili, servite e densamente costruite che devono essere governate e pianificate.

Resilienza significa ri-organizzazione, evoluzione e capacità di adattamento. Questi concetti sarebbero sufficienti per poter pensare alla fase post-emergenziale come una formidabile occasione di ripensamento degli spazi dell'abitare e del lavoro, della mobilità, e soprattutto degli spazi che servono all'ambiente per diminuire la vulnerabilità agli eventi estremi, siano essi di natura antropica, che naturale o virologica.

La pianificazione dell'adattamento, pertanto, dovrebbe dare operatività all'agenda delle pratiche e dei programmi urbani nell'Italia del 2020, dialogando con la pianificazione di scala comunale, ovvero quella direttamente operativa e di natura prescrittiva, rendendo la trasformazione del territorio non una pratica legata all'emergenza, ma alla gestione ordinaria del nostro patrimonio.

Rapporto tra suolo consumato e positivi al Covid-19 in ogni Provincia d'Italia



* Dati elaborati con l'aiuto di Carlotta Quagliolo

1. https://www.huffingtonpost.it/entry/il-coronavirus-uccide-il-doppio-dove-laria-e-piu-inquinata-lallarme-in-un-nuovo-studio_it_5ec62c44c5b665605bc776f9?ncid=fcbklnkithpmg0000001&ref=fbph&fbclid=IwAR1r8Uo3nrjUkw4rkfSh9iAFbWfXGsuo9zrIDBrfDUUavCgFSNBQ7ZWxn9g
2. <http://opendatadpc.maps.arcgis.com/apps/opsdashboard/index.html#/boc68bce2cce478eaac82fe38d4138b1>
3. <https://www.vvias.it/dataviz/>
4. <http://groupware.sinanet.isprambiente.it/uso-copertura-e-consumo-di-suolo/library>

I virus passano le città restano

Mario Spada

La situazione che stiamo vivendo a causa della pandemia da coronavirus è parte di un processo complesso, che mescola aspetti sanitari, sociali, economici e che disegnerà una nuova organizzazione del territorio.

Territorio è la parola evocata stavolta non dai professionisti del territorio ma dai medici lombardi che hanno denunciato l'errore di concentrarsi sull'ultima trincea, gli ospedali, quando sarebbe stato necessario organizzare meglio le strutture territoriali di base.

Il territorio vedrà una ripresa controllata delle attività, ripensamenti e marce indietro, azioni di natura sanitaria e reazioni di natura economica. Un processo che cambierà abitudini, comportamenti, stato sociale, con la minaccia incombente di nuove drammatiche povertà. Un gigantesco esperimento sociale (internazionale 28 aprile) che già riguarda 3 miliardi di persone con conseguenze sociali e psichiche inedite.

Un processo di *feed back* continui con eventi imprevedibili, di adattamento dinamico, che con-fonde gli ambiti professionali, obbliga a interagire con altre discipline e aprirsi al contributo dei cittadini, trae forza dalla circolarità di informazioni tra enti, istituzioni, persone.

Un processo globale e locale, la cui efficacia si misura in termini esclusivamente empirici, che coniuga quattro parole: complessità, interdisciplinarietà, partecipazione, autorganizzazione, intendendo la partecipazione non solo come prerogativa democratica ma anche come componente essenziale del processo interattivo di scambio con l'ambiente.

Un processo che impegnerà soprattutto le grandi aree urbane per trovare soluzioni compatibili con il distanziamento fisico partendo dalla difficile riorganizzazione del trasporto pubblico, da una riduzione della mobilità urbana grazie a una ristrutturazione dei servizi di prossimità, da una rivalutazione del quartiere in termini funzionali, simbolici, identitari.

Le città continueranno ad accogliere la maggior parte dell'umanità, sia chi le ama sia chi è costretto a viverci. I territori si assesteranno su nuovi equilibri, su nuovi pesi insediativi, ma l'attrazione per le città resterà. L'uomo è

un animale sociale, le città sono state e restano i luoghi privilegiati della convivenza tra estranei, luoghi densi, conflittuali ed emancipatori. Le città, quelle vere, quelle che condensano storia, cultura, sostenibilità ambientale, buon governo sopravviveranno a qualunque virus.

Con le recenti interviste pubblicate da Repubblica l'architetto Fuxas e l'architetto Boeri si candidano invece a formare il gruppo di testa di un movimento anti-urbano che trova ispirazione dalle circostanze imposte dal coronavirus.

Sorprende la categorica certezza di Fuxas che definisce la città una prigioniera mentre più sfumata è la posizione di Boeri che auspica un "Ministero della dispersione". La principale motivazione è di ordine sanitario: città troppo dense e inquinate favoriscono la diffusione dei virus.

La storia delle città è costellata di proposte di tipo sanitario, dalle *Garden cities* di Howard alla *Ville radiuses* di Le Corbusier, che in buona misura hanno influenzato la costruzione dei *suburbs* americani, dove si materializza nella casetta con giardino l'*american way of life*, e la proliferazione delle più modeste villette nostrane. Motivi di natura sanitaria portarono negli anni 60 all'abbandono dei centri storici da parte dei ceti medio-alti perché non c'era abbastanza luce e mancavano adeguati servizi igienici. Furono costruiti quartieri residenziali con servizi igienici di lusso ma poi ci si accorse che mancava la città, non c'erano negozi né adeguati servizi di prossimità, si doveva prendere la macchina per qualunque commissione, il quartiere era privo di identità. Così nacque un movimento opposto di gentrificazione dei centri storici. Corsi e ricorsi della vita urbana.

Sono ancora motivi di natura sanitaria quelli che spingono Fuxas a indicare la necessità di attrezzare le case popolari con bombole d'ossigeno necessarie per la cura da coronavirus. Coerentemente con questa impostazione, in vista di probabili nuove pandemie annunciate dai virologi, le case dovrebbero essere attrezzate anche contro altri virus trasformando la casa in un "ambulatorio domestico" che difficilmente rientra nelle aspirazioni dell'abitante di Tor bella Monaca o dell'operaio dell'Ilva di Taranto i quali sarebbero realisticamente soddisfatti di un ambulatorio territoriale attrezzato contro le pandemie, come invocato dai medici lombardi.

Più in generale il messaggio di Fuxas è lapidario: fuggire dalla città.

La proposta di Boeri di ripopolare i borghi abbandonati delle aree interne è salutata con entusiasmo da Marco Busone, presidente dell'Unione dei comuni montani. Che i borghi debbano essere ripopolati è più che condivisibile, Fabrizio Barca dedica attenzione e convoglia risorse su questo obiettivo. Si dovrà comunque evitare che i borghi si trasformino principalmente in *resort* esclusivi per benestanti come già è accaduto in alcune aree interne di prestigio.

Tra le città e i borghi ci sono le campagne, in parte abbandonate o angustiate dalla mancanza di mano d'opera. C'è chi propone di regolarizzare gli immigrati che hanno robuste braccia e che possono raccogliere i frutti della terra. L'auspicato ripopolamento dei borghi potrebbe contemplare un *mix* sociale nel quale troverebbe un po' di posto il modello Riace?

La perseverante attitudine di Boeri al rinverdimento degli edifici, giustificato dalla riduzione del CO₂, indicava già da tempo una predilezione per una naturalizzazione dell'artificio edilizio, un annuncio viatico per la dispersione urbana verso la campagna.

Ma i virus passano e le città restano, è successo con la peste di manzoniana memoria, con il virus della spagnola, con l'ebola e così via. Saranno le grandi aree urbane del mondo il terreno della sfida tra chi vorrà ripristinare il vecchio modello di sviluppo e chi vede l'opportunità di avviare una riconversione ecologica incardinata su ambiente e salute come beni comuni inalienabili. È una scelta esiziale per il pianeta, come ci ricordano i giovani di "Friday for future", che sono stati zittiti dal virus ma è prevedibile che presto faranno sentire di nuovo la loro voce.

Perché architetti di fama internazionale non dovrebbero accettare la straordinaria sfida che riguarda il futuro delle città?

In una parte dell'opinione pubblica e del giornalismo alberga la vecchia idea dell'architetto demiurgo senza il quale «è impossibile che ogni cosa abbia nascita» per dirla con Platone. Ma i processi complessi sono irti di ostacoli che nessuna autorità morale o professionale può superare da sola, presentano tanti vincoli dettati da eventi imprevedibili o da imposizioni di altre discipline. Ho avuto la fortuna di frequentare negli ultimi anni della sua vita Mario Ridolfi, citato da Fuxas in riferimento al piano-casa del dopoguerra, il quale sosteneva

che più sono i vincoli e le richieste (intelligenti) del committente migliore è il progetto.

Fuxas mio coetaneo e già compagno di studi ricorderà l'Olanda del compianto Crujff inventore del calcio totale: una strategia dinamica del gioco fa sì che la somma dei giocatori dia un valore maggiore del valore che si ottiene dalla somma dei giocatori presi singolarmente, cioè la totalità influenza le parti del sistema.

Come architetto, urbanista, cittadino sarei lieto di vedere Fuxas e Boeri alle tornanti del gioco di squadra nella partita che vede le città battersi contro le pandemie.

Fase 2. Distanza e densità: c'è una soluzione?

Francesco Domenico Moccia

La mossa del distanziamento è stata una componente centrale della strategia per il contenimento della diffusione di epidemia del Coronavirus e sarà ancora parte della seconda fase come una delle precauzioni essenziali da adottare nel progressivo rientro alle attività precedenti ed ordinarie. Questo criterio della distanza, ovvero della prossimità, è stato semplificato al suo profilo geometrico e fissato tra il metro e mezzo e i due metri, sulla base della capacità di trasmissione attraverso l'atmosfera.

Da urbanisti ci dobbiamo sentire legittimati ad intervenire in questa questione perché la nostra cultura tecnica si è costruita in parte ragguardevole sul concetto di prossimità e, cosa ancora più importante, quel concetto a noi proveniente dagli studi sociali, è stato tradotto in forma urbana proprio nei momenti di crisi, di varia natura, come una soluzione.

Per essere più esplicito, faccio qualche riferimento storico. Il processo di urbanizzazione ha generato giustamente grandi allarmi sulla tenuta di società urbane eterogenee dove si assemblavano genti reciprocamente sconosciute e creavano quell'ambiente anonimo che poteva generare tanti pericoli per la salute, l'ordine ed il benessere. Se in primo momento gli igienisti puntarono sui criteri di soleggiamento e ventilazione, successivamente venne suggerito da sociologi come Mumford, il consolidamento di comunità urbane costruite sul criterio della prossimità. Ovvero, di sviluppare le relazioni e la solidarietà tra i vicini come strategia di sicurezza sociale. Questa idea si fece spazio nel Piano regionale dell'area metropolitana di New York e generò il modello del neighborhood unit dell'architetto Clarence Perry, universalmente seguito. Fu ripreso in quello della Grande Londra di Abercrombie dell'immediato dopoguerra generando una struttura urbana a cellule (coniugandosi con la tradizione organicistica di Geddes).

Riaffiorò negli studi sulla sicurezza contro la criminalità di Newman traducendosi in un movimento di controllo sociale per la difesa delle comunità coese, come aveva già avvertito la Jacobs (la sicurezza degli spazi pubblici assicurata dalle finestre che vi si affacciano), fino a giungere ai nostri giorni con quelle mi-

sure che impropriamente presero il nome di "tolleranza zero" ma che nella versione comunitaria si chiamerebbero piuttosto "riparate le finestre rotte". Ancora si tratta di garantire la sicurezza basandosi sull'autovigilanza delle comunità coese. Chiama subito la polizia se vedi aggirarsi nel tuo quartiere uno straniero e sospetti che possa compiere atti illegali.

A questo filone l'Italia non è estranea perché l'urbanistica del nostro dopoguerra si apre con un articolo di Mumford su *Metron* che propaganda le medesime idee, fatte proprie da Adriano Olivetti, presidente INU, che le ritiene utili, anche per l'assonanza a certi indirizzi cattolici, per accompagnare la transizione alla società industriale, in sicurezza. L'indirizzo di creare comunità coese trova molte applicazioni nell'urbanistica italiana e maggiormente nei quartieri neorealisti dell'edilizia a basso costo, coniugandosi con le tradizioni popolari e riscoprendo comunità autoctone. Visto che l'abbiamo appena celebrata come città della cultura europea, conviene ricordare quanto l'Unra-casas, sempre guidata da Olivetti, fece a Matera riproponendo i vicinati dei Sassi nei nuovi quartieri.

Anche gli economisti sono ricorsi alle comunità (ed alla sociologia) quando hanno voluto spiegare il miracolo della Terza Italia e lo hanno codificato in modello per politiche di sviluppo locale innescando la stagione dei Patti Territoriali, delle politiche negoziate. In questo caso, le relazioni interne di coesione e fiducia erano valorizzate negli aspetti positivi di cooperazione per il benessere comune, riducendo i costi di transazione, consentendo l'esternalizzazione di segmenti della produzione e formando distretti industriali competitivi, in controtendenza rispetto ai processi di agglomerazione in multinazionali.

La conclusione di questa rapida rassegna conduce spontaneamente ad una domanda, come mai, data la complessità del rapporto di prossimità con tutte le molteplici valenze a cui finora abbiamo appena accennato, la vediamo ridotta adesso alla semplice misura di un metro? Come mai la comunità che ha strutturato lo spazio delle nostre città è dimenticata?

La risposta che mi so dare riconduce alla pervasiva diffusione dell'idea neoliberale di città e dello spazio pubblico, dove l'unica realtà concettualizzabile è quella dell'individuo e qualsiasi altra organizzazione in gruppi non ha cittadinanza: famiglie, classi di alunni, team di lavoro, villaggi, ...

Allora assistiamo a proposte sulla città futura in cui gli appartamenti devo essere più grandi per distanziare i membri della stessa famiglia, gli edifici plurifamiliari saranno ridotti a unifamiliari, è riscattata la dispersione insediativa da tutte le accuse che si erano accumulate nei suoi confronti tra cui quella della sua insostenibilità, alimentiamo miti di ripopolamento delle zone interne. Questa guerra alla densità, proprio quando si era trovata la densificazione come uno dei mezzi per la sostenibilità urbana, rischia di fare cadaveri non solo in ambito spaziale, ma anche in quello economico. Eppure c'è una ricetta antica con cui da molto tempo abbiamo rimediato ai mali della densità con quelli della comunità a cui potremmo ancora rivolgerci nella fase due con il vantaggio che questa soluzione prefigura un sistema permanente di prevenzione. Infatti, l'avvertenza degli epidemiologi che la politica e gli urbanisti dovrebbero tenere in maggior conto è che le pandemie non si combattono negli ospedali ma sui territori. Abbiamo bisogno di comunità sane e vigili.

È vero che la società moderna ha una maggiore complessità di quella rimpiaanta da Tönnies, le comunità sono aperte e fortemente intercomunicanti e apparirebbe una costrizione delle libertà rafforzarne i perimetri e controllare gli ingressi ma mi chiedo se si può rimediare con conoscenza e tecnologia. Se accertiamo che una comunità è sana (i suoi membri sono immuni) non c'è necessità di mantenere le distanze. Pensate ai vantaggi per i ristoranti dove gli impiegati di un ufficio vanno a pranzo durante la settimana di lavoro. Se un gruppo di turisti è sano non devono rispettare le distanze in areo, negli alberghi ed al ristorante. Il distanziamento è necessario tra il gruppo e gli altri. Il vantaggio della libertà interna si dovrà pagare con il controllo nell'interazione con l'esterno. Tuttavia, i benefici non ci saranno solamente per il quartiere sano ed i suoi spazi pubblici dove i membri della comunità saranno liberi nelle reciproche relazioni, ma per l'economia più in generale. Sempre a costo che l'impegno etico sia quello di preservare la salute della comunità con il controllo, il che prefigura un modello di prevenzione capillare e partecipato, dove l'educazione del cittadino ed il suo senso di responsabilità è messo alla prova.

Il modello Calabria per un futuro sostenibile

Franco Rossi

Il cambiamento imposto dal Covid-19 appare a ciascuno di noi come una sofferenza difficile da sopportare in un particolare momento in cui i nostri riferimenti culturali, scientifici, tecnologici, sociali, la globalizzazione, il mercato, insomma tutto ciò che fino a ieri erano le certezze del nostro futuro sono venute meno.

Siamo di fronte all'inaspettato: pensavamo di aver definito un modello ormai consolidato regolato da parametri certi quali la qualità della vita, la sua organizzazione sociale, quella spaziale degli insediamenti, e invece improvvisamente ci si accorge che non controlliamo più nulla nell'istante in cui improvvisamente la biologia compie la sua rivolta

La portata della crisi impone una risposta collettiva e coordinata, sul piano globale. In un momento in cui metà della popolazione mondiale è isolata e una parte del mondo è priva di adeguate strutture sanitarie indispensabili per affrontare la pandemia e le sue conseguenze, ciascuno deve fare la sua parte nel tentare di definire azioni, politiche, investimenti su i territori coinvolgendo le popolazioni.

Il Covid-19 non conosce confini. La crisi è globale e i disequilibri sociali che si vanno accentuando nel mondo sono un boomerang che in tempi brevi torneranno indietro e produrranno effetti dannosi per tutti. Nessun Paese sarà salvo se il virus non sarà sconfitto. Per gestire l'emergenza sanitaria globale è necessario concentrare gli sforzi sui settori cruciali, attraverso programmi di rafforzamento della salute, dell'igiene, dell'istruzione e di sostegno alle reti di protezione sociale. Investire nelle strutture per la salute, un investimento per il nostro futuro e il nostro benessere. Con i livelli di mobilità della società attuale, anche quando avremo sconfitto il virus nel nostro Paese, dovremo evitare i contagi di ritorno e ciò è possibile solo se sosterremo tutti i territori nella lotta al Covid-19.

Il quadro delle responsabilità che si devono assumere nel pieno e nel percorso per il superamento della crisi sanitaria è pro-

fondamente mutato nelle gerarchie e nelle urgenze, ma forse non è mutato negli obiettivi. Oggi serve garantire protezione civile, infrastrutture ospedaliere e sanitarie, servizi essenziali, trasporti sicuri ed efficienti e piattaforme in grado di garantire tutti i servizi on line anche quelli per i quali ancora non ne conosciamo le modalità.

Il governo del territorio inteso come "regolazione" dei rapporti tra pubblico e privato viene messo da parte e le conseguenze economiche del Covid-19, di cui le più evidenti sono già oggi l'accumulo di debiti pubblici e privati, e quelle attese sono l'aumento delle povertà e delle disuguaglianze sociali e territoriali, prefigurano la necessità di costruire una regia pubblica con al centro la gestione delle crisi a cui siamo sottoposti con frequenze sempre più ravvicinate.

Nella stagione della quarantena segnata da una assenza di spazio pubblico che si è ritirato/ricostruito nello spazio privato, l'insieme delle dotazioni urbanistiche, a maggior ragione, tenendo conto della bassa qualità delle abitazioni, necessita di essere ripensato a partire dalle modalità di accesso ed uso e dal loro rapporto con la forma della città.

Il significato di "urbanità" va reinterpretato, dunque, attraverso i mezzi di comunicazione e trasporto, una riflessione quanto mai attuale in queste settimane. Se la tecnologia ha permesso una sorta di annientamento delle distanze fisiche tra le persone – nel bene e nel male – in un momento di isolamento forzato ci saziamo troppo in fretta di contenuti e relazioni virtuali, rimpiangendo la dimensione sociale, fisica, umana non solo del rapporto con gli altri, ma anche del nostro rapporto con il contesto urbano.

Guardiamo strade, piazze e giardini dalle finestre e sono paesaggi statici, immobili, svuotati di quella caotica vita che, in condizioni ordinarie, li caratterizza e vi attribuisce significato.

In tale quadro, la Regione Calabria può svolgere una funzione di laboratorio innovativo di non poco conto. La Calabria sostanzialmente rimane caratterizzata da un sistema di centri di piccole dimensioni, immersi in una matrice ambientale/paesaggistica pressoché intatta, dove si respira aria pulita, si mangiano prodotti sani, si mantiene il contatto con la natura, si intrattengono relazioni di vicinato.

La Regione Calabria si trova nelle condizioni di prospettare un modello economico/sociale capace di fornire risposte e soluzioni alla crisi dei modelli insediativi fin qui praticati e messi in crisi dal Coronavirus.

Un'attenzione particolare dovrà essere prestata alla comunicazione per far conoscere a un pubblico ampio i risultati dell'azione che verrà messa in atto dimostrandone l'efficacia e i benefici reciproci. Ciò, per favorire un più ampio consenso, un più forte sostegno politico e un'accresciuta consapevolezza del valore della cooperazione tra i diversi attori per contribuire alla lotta contro il virus su scala globale.

I borghi calabresi rappresentano una ricchezza e un modello insediativo capace di dare risposte positive alla crisi di identità che i centri urbani stanno subendo in questa condizione di crisi.

Al di là delle dimensioni fisico-territoriali e/o del numero degli abitanti, per borgo si intende un centro o nucleo storico, dotato di una struttura urbanistica e insediativa compatta e ben definita, nonché di identità urbana. Il borgo è prevalentemente caratterizzato dalla presenza di una o più emergenze architettoniche e monumenti (castello/palazzo, chiesa/cattedrale, mura e porte urbane, preesistenze storiche, ecc.) e di spazi pubblici di relazione (piazza principale, corso, rete dei percorsi interni, parco urbano, ecc.), nonché da un'edilizia residenziale minore, che rispecchia le tradizioni costruttive e i materiali dei luoghi.

Sollecitare dal basso, dentro la comunità locale, le istituzioni e gli *stakeholders* a guardare, con occhi nuovi, il territorio come insieme di borgo e campagna interconnesso quale ecosistema integrato e sostenibile. Da una impostazione di questa natura potrebbe partire un percorso che vedrà coinvolti i territori e dovrà essere indirizzato a sperimentare azioni e strategie su vari fronti, quali: l'agro-ecologia, la *green economy* e l'economia circolare, la mobilità dolce e il turismo responsabile, la gestione sostenibile delle acque urbane e le energie rinnovabili.

Nel momento in cui le città si fermano, ai loro abitanti, compresi nei gusci delle case, degli appartamenti o dei posti di lavoro, è concesso un movimento diverso, quello del pensiero, dei sentimenti e delle idee. E proprio tale movimento immateriale in ogni epoca ha alimentato le rinascite urbane dopo le crisi.

La Calabria si potrebbe candidare a svolgere il suo ruolo nel panorama europeo, con serietà, competenza, strumenti e capacità propositiva. In Calabria, così come in molte regioni del mezzogiorno, il territorio è prevalentemente costituito da "regioni senza città" nelle quali i centri maggiori faticano a raggiungere un adeguato livello di strutturazione al proprio interno, e spesso l'incapacità a raggiungere dotazione di infrastrutture e di servizi di rango elevato non consente la costruzione di adeguate relazioni con un contesto territoriale più ampio.

Al vuoto gestionale e progettuale che ha caratterizzato il passato e alle fasi di emergenze (urbanistiche, idrogeologiche, ambientali, economiche e sociali) che hanno dettato le regole del governo del territorio, potrà contrapporsi un modello di gestione della Regione finalizzato a garantire realmente la messa in essere di procedure sostenibili. Approfondire le riflessioni sull'ambiente e sul paesaggio costituisce uno dei modi attraverso cui interrogarsi sul mondo, la vita, il futuro delle nostre comunità perché il paesaggio racchiude in sé non solo il segno dell'uomo, del suo agire, del suo rappresentare o rappresentarsi, ma anche la forza e la violenza della natura.

Il paesaggio, pur rappresentando sempre una dimensione spaziale e contemporanea della realtà, è traccia del modo di costruire il territorio delle popolazioni che ci hanno preceduto e, allo stesso tempo, contiene il possibile futuro dei nostri territori.

Il paesaggio è l'unico strumento di racconto della contemporaneità capace di descrivere la realtà senza doversi soffermare sugli oggetti che la compongono. Il paesaggio ha la capacità d'essere radicato nel presente, costituisce l'esito, per qualunque luogo, della costante contrapposizione tra quello che era e che sarebbe potuto essere, tra quello che è e che non è riuscito ad essere, tra quello che è e che potrebbe essere.

40

a cura di Rosario Pavia

I porti al tempo del Coronavirus

Nell'ambito del programma di attività della Community Porti, Città, Territori abbiamo avviato una consultazione sui porti al tempo della pandemia sia per registrare le reazioni del sistema portuale nazionale nei confronti di una così grave emergenza, sia per continuare a ragionare sulle complesse relazioni che legano le infrastrutture portuali alle reti insediative.

La consultazione sulle attività dei porti al tempo del Coronavirus ha messo in evidenza, ancora una volta, come ci sia nei confronti della portualità, una sorta di sottovalutazione e di indifferenza che non fanno cogliere in pieno la sua centralità nell'economia del Paese e nell'equilibrio ambientale del territorio. Anche l'emergenza sanitaria sta contribuendo ad aumentare tale distacco. A differenza del passato in cui era chiaro che il contagio doveva necessariamente passare attraverso i porti, al punto che fu proprio nei porti che si affermarono le pratiche di prevenzione e di contenimento del contagio, dalla quarantena a strutture specifiche come i lazzaretti, vere opere di architettura e ingegneria (si pensi per tutti alla Mole Vanvitelliana di Ancona). Oggi è diverso, la globalizzazione ha moltiplicato le vie di trasmissione dei contagi. Nei porti non troviamo più strutture specifiche per la sorveglianza sanitaria e l'isolamento. In realtà non abbiamo una visione precisa circa la localizzazione e la forma dei servizi di prevenzione e di controllo delle condizioni sanitarie (per le persone, le merci, i mezzi di trasporto). Tali servizi, affidati alle strutture del Ministero della Salute (le Unità Sanitarie Marittime e Frontiera – USMAF- e il Servizio Assistenza Sanitaria Naviganti -SASN-) si sono confrontati con una emergenza sanitaria del tutto inaspettata, rivelando non solo una inadeguatezza operativa (sul piano del personale disponibile e delle tecnologie), ma anche infrastrutturale ed edilizia (si è fatto ampio ricorso a soluzioni provvisorie, all'impiego di navi; solo recentemente nel porto di Ravenna si sono realizzate strutture specifiche per integrare i servizi sanitari con quelli doganali).

Il blocco delle navi crociere, cui non era consentito attraccare e sbarcare i passeggeri, è stato l'episodio più eclatante del ritardo delle strutture portuali sanitarie.

Verosimilmente il rischio pandemia verrà riconosciuto come strutturale, sarà indispensabile, di conseguenza, programmare fin da ora un più organico e articolato sistema di servizi per la prevenzione e l'assistenza sanitaria (in questa direzione un ruolo importante potrebbe essere svolto dalle aree di interazione portocittà).

Il dato emergente è tuttavia quello economico, relativo alla crisi del trasporto marittimo: mediamente i porti nazionali hanno registrato un calo di oltre il 25% nel traffico merci, il fermo del traffico passeggeri dei traghetti, il crollo del traffico crocieristico

Un recente studio di SRM (Studi e Ricerche per il Mezzogiorno, Osservatorio Covid-19 sui trasporti marittimi e la logistica, Aprile 2020), prevede un calo di 90-100 milioni di tonnellate di merci (nel 2019, in totale, erano poco più di 479 milioni, fonte Assoporti) e di 2 milioni di contenitori (nel 2019 erano 10.770, fonte Assoporti).

La crisi del trasporto merci varia a seconda della tipologia merceologica, di carico e dell'ambito di riferimento territoriale produttivo.

La crisi è globale e sta colpendo tutti (a Rotterdam si registra un calo del 15%, a Shanghai del 18%), nel nostro Paese si innesta, tuttavia; su una realtà da tempo in difficoltà per mancanza di investimenti, di infrastrutture avanzate e di strumenti di pianificazione in grado di far fronte alla velocità di trasformazione del trasporto marittimo.

I porti rischiano di restare fermi: diminuisce complessivamente l'occupazione, i cantieri sono bloccati, le nuove opere non decollano, nel contempo aumentano le merci in attesa di imbarco o trasferimento. Per le Autorità di sistema portuale permangono i vincoli ad utilizzare gli avanzi di bilancio, mentre diminuiscono le entrate derivanti dalle concessioni

* Tutte le fotografie della sezione sono a cura di Assoporti (Associazione dei porti italiani)

demaniali, in seguito ai provvedimenti a sostegno di operatori portuali come terminalisti e spedizionieri. Le difficoltà sono enormi e lo scenario appare estremamente incerto. Va riconosciuto, in ogni caso, che il sistema portuale nazionale ha retto la terribile onda d'urto della pandemia, garantendo l'operatività degli scali e la continuità di filiere strategiche come quella agroalimentare.

Nonostante la crisi nei porti c'è grande fermento e impegno nel riorganizzarsi, puntando alla digitalizzazione, all'intermodalità, alla semplificazione delle procedure (ci si confronta sul Modello Genova e sul Modello Taranto), alla progettazione di grandi opere (la diga foranea di Genova), all'avvio delle Zes e delle Zls, alla revisione delle attuali strumentazioni di pianificazione.

Si apre ora la fase della ripartenza, alla quale pensiamo possano essere utili gli interventi qui raccolti.

Il sistema portuale nazionale. Temi di riflessione prima del Coronavirus

Rosario Pavia

I porti si inseriscono in filiere dinamiche e complesse (le *supply chain*) che sostengono i processi di produzione e distribuzione delle merci, la connettività dei luoghi, il trasferimento delle persone.

Circa l'80% delle merci in movimento nel mondo avviene via mare; il 30% di questi flussi attraversa il Mediterraneo. L'Italia è geograficamente in uno spazio di grande rilievo strategico (per l'affermarsi della Via della seta e l'emergere sulla scena geopolitica del continente africano), ma il suo sistema portuale intercetta solo una piccola parte dei flussi di merci verso l'Europa. I porti restano, tuttavia, un fattore di sviluppo determinante per l'economia delle regioni (produzione, consumi, energia). Basti pensare che oltre il 50% del nostro *import export* utilizza il trasporto marittimo.

Il sistema portuale va compreso nel suo insieme: non solo movimento contenitori, ma anche traffico ro-ro, navi crociera, traghetti e *short shipping*. I porti hanno contemporaneamente una dimensione dilatata, aperta agli spazi mondo e una dimensione regionale, locale, con reti di connessione che attraversano i contesti urbani e i territori dell'entroterra.

La portualità del nostro paese presenta specificità che non ritroviamo in altri contesti europei. I porti sono all'interno dei sistemi urbani (i processi di delocalizzazione sono stati minimi); privi di grandi spazi interni, hanno sviluppato spesso relazioni operative con interporti e nodi logistici. Tutto questo rende il processo di pianificazione portuale più difficile e complesso. Nonostante la riforma del 1994 (L. 84/94) che prevedeva l'istituto dell'intesa tra Autorità portuale e Comune, l'obiettivo di una pianificazione condivisa e integrata resta ancora lontano. Il piano portuale resta un corpo estraneo rispetto al piano urbanistico. La pianificazione dei porti procede con difficoltà e forti ritardi. Molti piani vigenti sono stati approvati alcuni decenni fa (quello di Napoli è del 1958); si opera con adeguamenti tecnici parziali, mentre gli *iter* di redazione e approvazione dei piani portuali si dispiegano su tempi eccessivamente lunghi.

Lo scollamento tra una pianificazione portua-

le, che procede lentamente per la complessità normativa e procedurale, si scontra con la realtà dinamica del trasporto marittimo, fortemente condizionata dai mercati e dalle multinazionali del mare.

La recente riorganizzazione della portualità nazionale (DL 169/2016), che ha introdotto le Autorità di sistema portuale, priva di una strategia politica unitaria (la prevista conferenza di coordinamento delle Autorità di sistema portuale, presieduta dal Ministro delle infrastrutture non si è mai riunita), ha reso ancora più complesso il quadro. La riorganizzazione ha previsto 15 Autorità di sistema portuale con 57 porti di rilevanza nazionale. Recentemente si è aggiunta l'Autorità di Sistema Portuale dello Stretto. Decisamente troppi.

Il sistema portuale nazionale, nonostante la sua centralità per lo sviluppo economico e infrastrutturale del paese e il suo rilievo per la qualità ambientale del territorio e delle città, non sembra essere al centro delle politiche di governo (assenza di investimenti e nessuna azione dopo i promettenti documenti come Il Piano strategico nazionale della portualità e della logistica e Connettere l'Italia, rispettivamente del 2015 e del 2017).

I porti restano in una situazione di stagnazione e di crisi, in particolare nel Mezzogiorno. Permangono le sue criticità: le connessioni di ultimo miglio, la scarsa intermodalità, il difficile collegamento con la rete ferroviaria nazionale, il ritardo infrastrutturale tra Nord e Sud, lo sterile rapporto con le realtà urbane, per cui anche i programmi di riqualificazione dei *waterfront* procedono con difficoltà (l'unico programma realizzato è quello di Genova). Eppure è evidente che i porti, in quanto nodi necessariamente interconnessi con le reti del territorio, costituiscano un telaio infrastrutturale determinante per la riorganizzazione di ambiti regionali e di area vasta.

A differenza del passato in cui il piano portuale aveva una estensione locale, il DL 232/2017 ha previsto un Documento di pianificazione strategica di sistema che consente di predisporre le linee di sviluppo territoriale per dare coerenza e prospettiva e singoli nodi portuali. Ne deriva una sorta di piano strutturale che dovrà interagire e integrarsi con una pluralità di piani e soggetti (piani territoriali regionali, piani paesistici, piani settoriali di trasporto, piani strategici delle città metropolitane, piani urbanistici e ambientali).

Il Documento di pianificazione strategica di sistema, come procedura e strumentazione, va ancora precisato nei suoi indirizzi e contenuti,

ma può divenire l'occasione per avanzare verso un piano strutturale di area vasta (regionale-sovraregionale) incardinato su un telaio di reti infrastrutturali e ambientali.

Anche il tema del difficile rapporto tra la pianificazione del singolo porto e il piano urbanistico, può trovare nell'immediato un terreno di utile confronto nella individuazione delle aree di interazione porto città, che secondo Dl. 232/2017 devono essere definite nell'ambito del Documento di pianificazione strategica di sistema, attraverso una procedura di concertazione tra Comune e Autorità di sistema portuale.

I porti sono infrastrutture di forte impatto ambientale, incidendo direttamente nelle emissioni di gas serra, nell'inquinamento atmosferico, del suolo e delle acque, nella produzione di fanghi e di rifiuti. Lo stazionamento delle navi in porto è fonte di inquinamento sonoro, mentre l'estensione delle superfici portuali asfaltate producono isole di calore con evidenti effetti sulla salute e il microclima delle città. Tutti questi aspetti sono al momento poco trattati nel Documento di pianificazione energetica e ambientale che le Autorità di sistema portuale devono (non obbligatoriamente) promuovere.

I porti sono fratture tra il sistema ecologico di terra e quello marino, la loro realizzazione ha alterato il sistema costiero e si è sovrapposto su un suolo e su un assetto idrografico di cui sappiamo poco. Sappiamo però che sono diffusi i fenomeni di erosione e di inondazione. Il cambiamento climatico e il previsto innalzamento del livello del mare (anche nel Mediterraneo) espongono le aree portuali a nuovi rischi ambientali di cui solo ora si comincia a percepire la gravità. Occorreranno misure di adattamento.

Potranno i porti divenire infrastrutture ambientali, inserendosi nelle politiche del *New Green Deal*? Qualsiasi riflessione in proposito non potrà non confrontarsi con le scadenze già fissate dalle Ue per il 2030 e 2050 e la nuova programmazione dei fondi strutturali di coesione (2021-27).

Pensiamo che le riflessioni finora svolte siano in buona misura da riprendere con maggiore determinazione e urgenza in seguito all'impatto della pandemia del Coronavirus sull'intero sistema portuale nazionale. La ripresa sarà difficile, forse lenta, ma sarà indispensabile partire al più presto con un programma di azione che rimetta in discussione alcuni nodi critici dell'attuale assetto normativo a partire dalle competenze tra Stato e Regioni e dal complesso rapporto tra pianificazione portuale e pianificazione urbanistica.

Pietro Spirito

Gli effetti della pandemia sull'economia marittima e sulla logistica

Mentre continuiamo ad affrontare l'emergenza della pandemia, con una progressiva riduzione del *lockdown* che ci condurrà a riprendere gradualmente i ritmi ordinari della vita economica e sociale, vale la pena di cominciare a tracciare le conseguenze che si stanno determinando, e che si determineranno anche in prospettiva, per effetto della crisi generata dal Covid-19.

Siamo in presenza di un evento imprevedibile che determina una discontinuità profonda nella struttura dei meccanismi di funzionamento dell'economia? Non tutti sono d'accordo. Anzi. "Il coronavirus non è un cigno nero". Lo sostiene, intervistato recentemente da la Repubblica, Nassim Nicholas Taleb, considerato l'inventore del "cigno nero", l'espressione con la quale viene indicato un evento inatteso che travolge tutto e tutti, cambiando la storia. Manca - spiega Taleb - una connotazione essenziale, vale a dire l'imprevedibilità: erano anni che la comunità scientifica avvertiva che, prima o poi, sarebbe scoppiata un'epidemia globale.

Già ai tempi di Ebola si temette questo scenario: non si diffuse perché si era sviluppato in un territorio non troppo collegato col resto del mondo, ora invece l'epicentro è stato nel Paese interconnesso per antonomasia. Ma non lo è, un cigno nero, neanche per il crollo dei mercati: era nell'ordine delle cose una correzione vistosa, perché i prezzi erano troppo gonfiati, sia in Usa che in Europa. Un po' di 'drenaggio' non farà che bene, sostiene Taleb. Di momenti del genere ce ne sono stati tanti, anche senza epidemie.

In realtà, che si tratti solo di una correzione di rotta, sia pure vistosa, è ancora presto per

dire. Ovviamente ce lo dobbiamo augurare, ma gli indicatori di breve termine indicano da un lato scostamenti con segno negativo tra il 25 ed il 30% per quanto riguarda la produzione industriale nel mese di marzo, e dall'altro picchi di contrazione delle vendite oltre il 90% per il settore automobilistico nel mese di aprile. In presenza di una alterazione così sensibile, si possono determinare impatti non esclusivamente temporanei o semplicemente correttivi.

Vale la pena allora di interrogarsi sulle conseguenze che si possono cominciare ad intravedere mentre il fenomeno della pandemia è ancora in corso, prendendosi anche il rischio di dover poi apportare significative correzioni rispetto alle previsioni che possono essere elaborate in una fase nella quale disponiamo di informazioni parziali, e soprattutto di informazioni molto connesse al breve termine. Scegliere l'angolo visuale dei porti e della logistica può rappresentare un utile punto di osservazione, perché le crisi si colgono in particolare nei luoghi di intersezione tra sistemi e processi.

E' opportuno tentare questo esercizio anche perché la logistica e l'economia marittima rappresentano sempre un termometro sensibile circa l'andamento complessivo, da un lato del tessuto produttivo e dall'altro delle movimentazioni dei passeggeri, non solo per pendolarismo di corto raggio ma anche per attività turistica. Non a caso, anche durante la fase più acuta dell'emergenza, logistica ed attività marittime sono state tra quelle che hanno dovuto assicurare la continuità di esercizio per assicurare l'alimentazione dei bisogni primari per la comunità nel suo insieme.

Gli effetti di breve periodo

Nell'immediato si è registrato un drastico calo nei volumi e nei servizi di trasporto, particolarmente sensibile nel segmento del trasporto passeggeri. Prendiamo a riferimento quanto è successo nei porti dell'Adsp Mar Tirreno Centrale (Napoli, Salerno e Castellammare), per misurare l'entità dei fenomeni in corso.

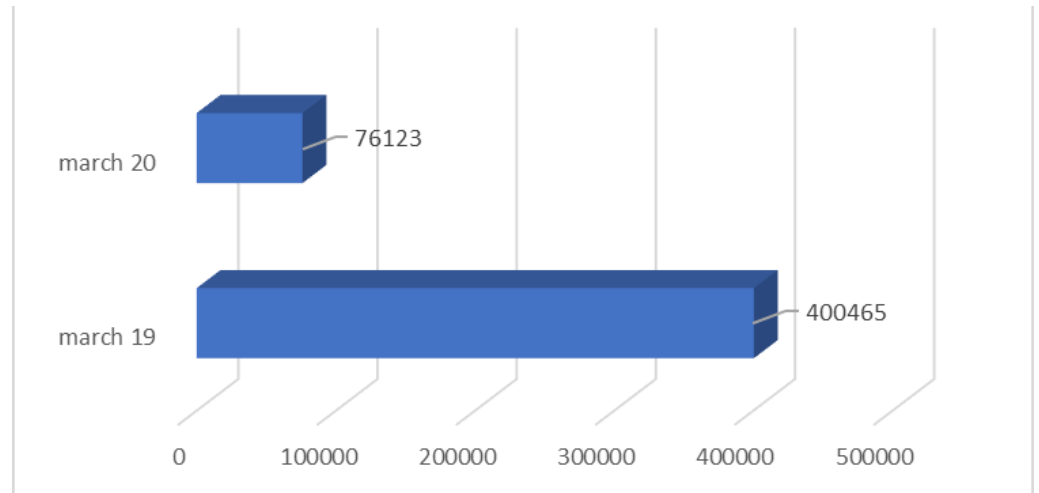
Le crociere si sono bloccate completamente, ed è probabile che i segni di questo arresto, ormai destinato a durare almeno per l'intero anno in corso, contageranno probabilmente anche l'andamento degli anni futuri. A marzo e ad aprile del 2020 la riduzione è risultata pari al 100% rispetto all'anno precedente, nei porti di Napoli e Salerno così come nei porti di tutto il mondo: il *trend* continuerà nei prossimi mesi, almeno sino alla fine di luglio 2020. Saranno necessarie azioni mirate di *marketing*, passata l'emergenza, per poter generare una ripresa del settore.

La memoria degli eventi che hanno caratterizzato l'emergenza sanitaria a bordo di diverse navi da crociera potrebbe determinare un impatto psicologico non di breve periodo. Proprio nel segmento di mercato nel quale si prevedeva una crescita significativa e robusta, la pandemia rischia di modificare un *trend* di sviluppo che appariva solido e di lungo periodo, con tassi di crescita a due *digit*.

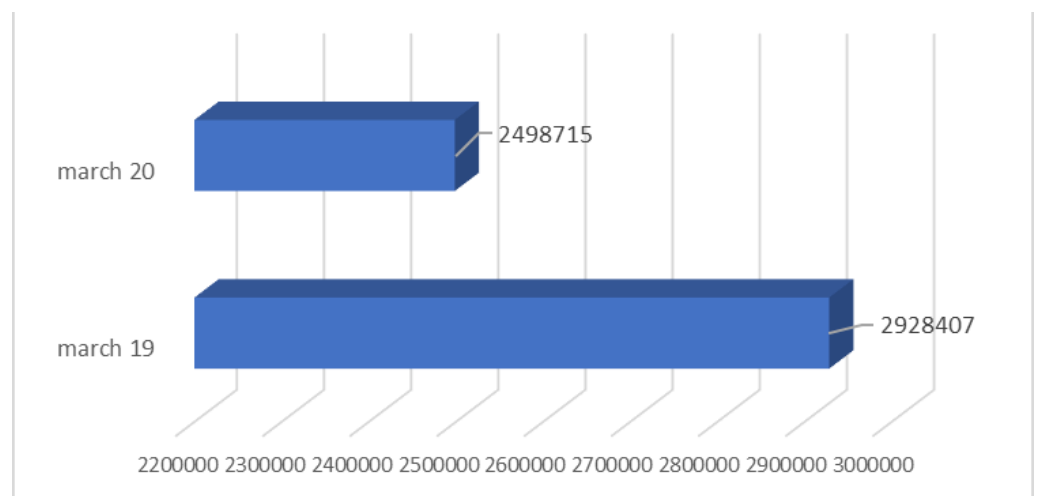
Nel traffico passeggeri di corto raggio, il drastico rallentamento dei volumi è invece più strettamente correlato con l'emergenza e con la stretta decisa sulla mobilità dei cittadini operata per generare il distanziamento sociale. La contrazione, nel confronto tra marzo 2020 e marzo 2019, è stata pari all'81%.

Cessata questa fase, è molto probabile che - in un tempo relativamente breve - si possa tornare ad un volume fisiologico di spostamenti. Dipenderà dalle regole di distanziamento sociale che saranno adottate nel settore dei trasporti: tali criteri determineranno una riduzione nella offerta di capacità, con conseguente ricaduta sul volume dei passeggeri trasportati.

Più difficile, e forse anche prematuro, è il ragionamento che si può condurre oggi sul traffico commerciale. Quello che accadrà nel settore del trasporto merci dipenderà molto da ciò che si determinerà nella riorganizzazione del settore industriale, non solo nei singoli Paesi ma su scala internazionale.



Numero di passeggeri locali e traghetti nei porti della Adsp Mar Tirreno Centrale (marzo 2019-marzo 2020).



Confronto delle tonnellate trasportate nei porti della Adsp Mar Tirreno Centrale (marzo 2019-marzo 2020).

Ne vedremo gli effetti in una scala temporale di medio e di lungo periodo. Intanto, nel primo mese in cui ha cominciato a determinarsi l'effetto del *lockdown* nei porti della Campania (Napoli e Salerno) si è registrata una riduzione del 14,7% in termini di tonnellate trasportate tra marzo del 2019 e marzo del 2020.

L'impatto di riduzione del traffico commerciale è stato quindi, nei porti di Napoli e di Salerno, molto meno sensibile rispetto a quanto è accaduto per il traffico passeggeri di corto raggio e per il segmento delle crociere. Dovremo osservare con attenzione cosa diranno i dati dei mesi prossimi, per comprendere da un lato la capacità di ripresa del traffico passeggeri una volta che verranno progressivamente ridotte le regole di contenimento, e dall'altro la capacità del settore industriale di tornare ai volumi trasportati pre-Covid-19.

Nell'immediato si sono dovute tenere in piedi, in tutto il Paese, le catene del valore

e le filiere logistiche per i beni essenziali di consumo (alimentare e farmaceutico), mentre si sono rallentate le filiere delle attività produttive coinvolte nei fermi degli stabilimenti industriali: nei terminali portuali si sono accumulati *stock* di materie prime e semilavorati che dovranno poi essere messe rapidamente in circolo nel momento in cui, gradualmente, sarà avviata la ripartenza delle attività industriali.

Gli effetti di medio e di lungo periodo

Niente sarà come prima, dopo la pandemia. Dobbiamo cominciare ad immaginare un futuro diverso, pur se non è scontato prevedere la direzione di marcia dei cambiamenti che si determineranno. E' possibile che alcune produzioni troveranno una loro ricollocazione nei paesi di più matura industrializzazione, riducendo i gradi di dipendenza che inevitabilmente sono connessi alle scelte determinate dalla globalizzazione spinta dei decenni passati.

Abbiamo dovuto apprezzare, per pagarne poi anche il prezzo, cosa abbia significato per l'Italia essere completamente uscita da alcuni comparti di produzione, quale quello dei dispositivi di protezione, nel momento in cui le frontiere si sono chiuse perché ciascun Paese ha dato priorità alla propria emergenza sanitaria.

Ma probabilmente si tratterà di adattamenti alla divisione internazionale del lavoro che non saranno destinati a modificare lo scenario complessivo dell'economia nel suo insieme: vivremo una fase di adeguamento della globalizzazione, del resto già iniziata con le spinte protezionistiche degli anni più recenti. Nella logistica, si assisterà alla crescita del commercio *on line*, che spiazzerà soprattutto la grande distribuzione organizzata, mentre probabilmente i negozi di vicinato potranno trovare formule per un rilancio, magari connesso proprio allo stoccaggio ed alla consegna di ultimo miglio.

Il distanziamento sociale, e la chiusura di una parte rilevante della distribuzione commerciale, ha costituito un drammatico acceleratore allo sviluppo dell'*e-commerce*, tendenza che si era già fortemente sviluppata nel corso degli ultimi anni. La condizione di necessità che si è venuta a determinare ha rappresentato un fattore di moltiplicazione verso l'assunzione di comportamenti dei consumatori maggiormente orientati sulla scelta mediante le vetrine elettroniche. Difficilmente si tratterà di un fenomeno solo connesso alla fase emergenziale: tale tendenza si tradurrà invece in un orizzonte strutturale di trasformazione delle catene logistiche, innanzitutto nei comportamenti di consumo dei clienti finali.

Anche i consumi turistici, almeno per qualche periodo di tempo, sono destinati a mutare le proprie caratteristiche. Il distanziamento sociale indurrà a non ricadere subito nei grandi appuntamenti di massa, in parte per effetto della disciplina su una ripresa graduale ed in parte come effetto di una memoria psicologica destinata a durare per qualche tempo.

Quello che è purtroppo certo è che siamo entrati in una crisi globale dell'economia determinata dal brusco rallentamento della produzione industriale. Secondo la maggior parte degli osservatori siamo in presenza di una profonda discontinuità e difficoltà strutturale, peggiore delle crisi che abbiamo vis-

suto dal 1987 in avanti, sino al 2013. Le crisi precedenti sono state di natura finanziaria, mentre ora siamo in presenza di un forzato blocco della macchina produttiva che implica un impatto diretto sulla economia reale.

Il ruolo delle politiche economiche

Molto dipenderà dalle risposte di politica economica degli Stati. Il mercato non sembra disporre delle energie e delle capacità per affrontare una crisi sistemica come questa. Gli annunci, ed i primi provvedimenti assunti, vanno in questa direzione, con ingentissime risorse messe in campo dagli Stati Uniti, dalla Germania, dalla Gran Bretagna.

L'Italia ha definito ed approvato un primo pacchetto di misure emergenziali, e altre sono state presentate dal governo a metà del mese di maggio. La difficoltà più evidente per le misure che sono state assunte a livello nazionale riguarda il tempo di attraversamento tra l'assunzione delle decisioni e l'esecuzione delle misure, affinché esse abbiano effetto sostanziale per i cittadini e per le imprese.

Oltre alla necessità di accelerare l'implementazione delle decisioni assunte, nel nostro caso molto dipenderà dall'indirizzo che sarà seguito dalla Unione Europea. E' in pieno svolgimento il confronto tra due indirizzi e due latitudini geografiche. I Paesi del Sud Europa, ai quali si è affiancato il Belgio, chiedono l'emissione di *Eurobond* per fronteggiare la drammatica crisi economica che si prospetta, mentre il blocco del nord Europa sembra ancora deciso a mantenere la sua posizione sulla condizionalità del sostegno finanziario.

Sul meccanismo di stabilità (Mes) si è trovato un punto di equilibrio, che consiste nella destinazione obbligata delle risorse al settore sanitario, con il contestuale allentamento della condizionalità che precedentemente era collegata a riforme strutturali e controlli da parte di organismi terzi sulla attuazione delle politiche economiche degli Stati che ricorrevano alle risorse del Mes.

La mutualizzazione del debito è una strada chiaramente impercorribile, come rischia di essere di converso inaccettabile una assenza di risposta comune per attrarre quelle risorse finanziarie che serviranno a tutti i Paesi della Unione per uscire da questa gravissima crisi di economia reale.

Non è ancora chiaro l'approdo tra le diverse linee che sono emerse nel corso di queste settimane. Se non dovesse affermarsi una logica di approccio solidale tra gli Stati dell'Unione, la ripresa italiana sarà certamente più difficile e più lontana nel tempo. Ma verrebbero anche minati i presupposti di base per il mantenimento in prospettiva della Unione stessa. La pandemia rischia di divenire, in un certo senso, il banco di prova sostanziale del percorso comunitario, un terreno concreto di non ritorno, in un senso o nell'altro.

Tomaso Cognolato

Le Stazioni Marittime ai tempi del Coronavirus

Il 2020 verrà ricordato come l'anno della Pandemia e, sembra assurdo, dei *social*. Era dai tempi della Seconda guerra mondiale che non si assisteva ad un momento di crisi e di

fermo totale di ogni attività a livello mondiale, come sta succedendo oggi. Ed è la prima volta che i *social* hanno assunto un ruolo da veri "protagonisti", nel bene e nel male, della

nostra vita quotidiana: sono diventati strumento di informazione vera e *fake*, e sono strumento indispensabile di riduzione del cosiddetto distanziamento sociale, diventato ormai regola comune di sopravvivenza.

Tutto sembra congelato e immobile, ma purtroppo non è così. In realtà il settore del turismo in generale è più che fermo, ed il settore delle crociere rischia di fare passi indietro rispetto a quelli fatti in costante progressione degli ultimi anni. Nell'ultimo decennio, infatti, il mercato delle crociere è stato uno dei pochi, se non forse l'unico, a crescere con costanza anno dopo anno, ed il Mediterraneo Occidentale ha visto una crescita senza precedenti. Le previsioni di pochi mesi fa per il 2020, vedevano il superamento dei 13 milioni di passeggeri per il mercato Italia, numeri che ora rasentano le poche migliaia conquistate ad inizio anno.



Napoli - stazione marittima

È opportuno ricordare quanto sia importante il mercato delle crociere: l'impatto economico diretto delle compagnie di crociera sul mercato italiano è pari ad oltre 5mld€/anno e genera più di 120.000 posti di lavoro; i passeggeri e gli equipaggi spendono mediamente tra 50 ed i 100€ pro-capite in ogni porto toccato dalla nave. E a dare un'ulteriore conferma di quanto questo sia un mercato solido e forte, sono gli ordini di costruzione di nuove navi da crociera: oltre 100 nei prossimi sette anni per un valore totale che supera i 60mld\$. Un mercato del genere è quindi fondamentale per un Paese come il nostro, che è circondato dal mare, ed è tra le prime destinazioni turistiche d'Europa. In questo momento drammatico deve quindi essere fatto ogni sforzo per tutelare e sostenere questo mercato e perché possa ripartire al più presto e riprendere quel percorso di crescita che lo ha caratterizzato negli ultimi 10 anni. Vale per le compagnie armatoriali e vale per tutto il mondo che ruota intorno alle crociere: i terminal crocieristici, i tour operator che curano le escursioni, i fornitori delle navi e così via. Ad oggi tutto questo è completamente fermo e immobile. Le navi sostano per lo più in rada con i soli membri dell'equipaggio, ed aspettano. Sono forse la foto più rappresentativa di quella che è la realtà odierna che viviamo tutti noi: galleggiamo in attesa che qualcosa cambi e tutto torni come prima. Il vero problema è che, molto probabilmente, niente sarà più come prima. O, per lo meno, ci vorrà molto tempo perché torni ad esserlo. Se è difficile oggi fare previsioni che abbiano una minima attendibilità su quando ci sarà la ripresa delle attività lavorative e produttive a pieno regime del Paese, diventa, pressoché impossibile, farle per il settore delle crociere. Questo è, infatti, un mercato, che risente da un lato, di fattori transnazionali: le crociere in Mediterraneo toccano sempre più di un Paese, e quindi risentono delle diverse situazioni "emergenziali" che ciascuna destinazione ha in quel momento, e di una regolamentazione frammentata e diversa da Paese a Paese; dall'altro di fattori emotivi ed emozionali del tutto personali. Se, a questo, aggiungiamo che nel nostro amato Paese dobbiamo anche confrontarci con un'ulteriore frammentazione e regolamentazione che cambia da regione a regione, da porto a porto anche all'interno della mede-

sima Autorità di Sistema Portuale, appare ancora più evidente come la situazione sia particolarmente drammatica. Ed i *terminal* crocieristici sono quelli che soffrono maggiormente di questa situazione, rimanendo schiacciati tra la mancanza assoluta di ricavi, data dall'assenza di navi all'ormeggio, e la costanza di costi fissi da sostenere. Quanto messo in piedi dal Governo, ad oggi, non sembra ancora sufficiente a sostenere questo particolare settore dell'industria. Sono stati ampliati gli ammortizzatori sociali, si stanno individuando strumenti per immettere liquidità nelle imprese, anche se al momento il processo sembra ancora abbastanza complesso, ma nulla è stato fatto per ridurre immediatamente i costi fissi verso l'amministrazione pubblica attraverso, ad esempio, il taglio dei canoni demaniali che riveste una quota rilevante dei costi dei terminal crocieristici. In un contesto del genere la strada è sicuramente in salita. Ma come sempre, nei momenti tragici, vanno sempre trovate nuove opportunità. In quest'ottica vanno ripensati i modelli di *business* dei *terminal*, dotandoli di fonti di sostentamento, da integrative ad alternative a seconda dei contesti operativi, che consentano la continuità d'azienda anche in momenti critici come questi. Va realizzata quella integrazione porto-città, spesso sulla bocca di molti e proclamata tra le intenzioni di molteplici amministratori, ma mai effettivamente voluta e perseguita. La situazione è, ovviamente, diversa da località a località: alcune hanno costruito intorno al proprio porto la struttura urbana e cittadina e vivono il porto come motore e cuore pulsante della città; altre lo "sopportano" in quanto generatore di posti di lavoro, ritenendolo a volte quasi più un fastidio che il vero motore del "pil" cittadino ed inducendo di riflesso in coloro che lavorano nel porto, a partire dalle istituzioni stesse, la tendenza a chiudere l'area e rendendola *off-limits*. L'attuale crisi può e deve essere la leva che scardina questo retaggio del recente passato e, finalmente, apre e rende sinergiche le due realtà per farle diventare un *unicum* che generi progresso e ricchezza condivisa. Alcune realtà, e Napoli è tra queste, si prestano più facilmente a questo cambio: la posizione, la struttura e la storia agevolano sicuramente questa evoluzione. La Stazione Marittima di Napoli è sorta nel lontano 1936 proprio con questo

duplice scopo: essere la quinta naturale di chiusura di Piazza Municipio e contraltare di Palazzo San Giacomo sede del Governo cittadino da un lato e, dall'altro, essere la porta di accesso a quello che all'epoca era l'Impero d'Oltremare. Era integrata perfettamente nell'ambiente e nell'arredo cittadino e ne era il cuore pulsante.

Oggi viviamo tempi diversi, ma le funzioni sono rimaste sostanzialmente le medesime: architettonicamente nulla è cambiato dall'epoca; l'Impero non esiste più, ma la Stazione Marittima rimane porta di accesso a Napoli per oltre 1,5 milioni di persone all'anno.

Rivedere l'utilizzo della Stazione Marittima, e dei *terminal* più in generale, lavorando sull'integrazione con la città, consentirà di non dover dipendere in maniera esclusiva dall'arrivo delle navi per poter garantire una continuità aziendale. Restituire un edificio moderno o un monumento storico alla fruibilità di tutti i cittadini, ha il duplice vantaggio di garantire lavoro e "pil" cittadino, e di aumentare gli spazi di valore, situati il più delle volte in posizioni di rilievo, disponibili per la città. Snellire le procedure per dare la possibilità ai concessionari dei *terminal* di integrare attività commerciali, culturali, di intrattenimento, può essere lo strumento per rigenerare l'attività ed evitare la chiusura di diverse imprese. Le attività collaterali infatti, coinvolgendo principalmente e direttamente gli abitanti, sono svincolate dalla ripresa di un mercato così complesso come quello crocieristico, o, comunque, anche in presenza di stop forzati come quelli odierni, sono caratterizzate da tempi di ripresa decisamente più veloci.

Non bisogna quindi "galleggiare" in attesa che cambi qualcosa, ma bisogna affrontare il momento di crisi utilizzando il cosiddetto "pensiero divergente", auspicando che anche il sistema di governo pubblico comprenda appieno la situazione e si adoperi per supportare gli sforzi privati.

Francesco Di Sarcina

Qualche riflessione sullo stato della pianificazione portuale

I porti italiani sono cronicamente alla ricerca delle condizioni ideali per un concreto rilancio che, ahimè, tarda ad arrivare. Sono tante e

diverse le ragioni del perdurare di questa che è definibile come una lunga stagione di “stallo”, ma certamente, da qualunque parte si osservi

la cosa, un dato emerge su tutti: i porti necessitano di strumenti che, per loro stessa natura, diano loro la massima flessibilità e adattabilità ai mutamenti dei mercati.

In altre parole, senza la capacità di costruire una cornice giusta che consenta agli enti di governo dei porti di adattare le proprie azioni rapidamente ed efficacemente, risulterà difficile trarre concreti obiettivi di crescita.

Al riguardo, oltre ad essere in corso una accorta analisi degli effetti dei primi anni di riforma Delrio, si invocano da più parti semplificazioni normative, specie per gli appalti, certezze procedurali, silenzi assenti ed altro. Tutte questioni, sia chiaro, pienamente condivisibili. Osservo tuttavia come non sembri universalmente compreso quanto sia fondamentale parlare anche di pianificazione portuale, forse perché da troppo tempo essa vive relegata ad



La Spezia



Genova

un ruolo secondario, ingessata come è in una cornice normativa che ne rende estenuante qualsiasi tentativo di attuazione. Se fosse chiaro a tutti l'importanza di pianificare nel modo giusto, suppongo che si sarebbero trovate soluzioni normative più efficaci delle attuali.

L'importanza della pianificazione portuale

Gestire un porto commerciale significa, banalizzando le cose, far utilizzare al meglio le infrastrutture in esso presenti, colmando le relative carenze attraverso la realizzazione di nuove opere. Significa anche far coesistere al meglio le due fondamentali anime del porto: l'aspetto di nodo logistico con quello di infrastruttura urbana. Banalmente faccio notare che nel nostro attuale modello amministrativo non è possibile realizzare una nuova opera, o solamente modificarne la destinazione d'uso con un atto discrezionale unilaterale degli organi di governo del porto.

Estremizzando le cose, se fosse possibile una maggiore autonomia, i porti sarebbero resilienti, efficienti e in fin dei conti capaci di crescere e di cogliere le sfide dei mercati contendibili.

Nel nostro modello amministrativo le nuove opere, anche quelle apparentemente di minore impatto, nonché l'uso che delle stesse se ne fa, sono preminente materia dei piani regolatori portuali la cui redazione è, allo stato attuale, disciplinata da un sistema normativo e procedurale complesso e

farraginoso. Tale sistema del resto è stato predisposto per dare a tutti i portatori di interesse (pubblico e non) una sede dove far valere le proprie istanze fino ad esercitare veri e propri poteri di veto, a dispetto di tempi e di esigenze di carattere sovraordinato. Sia chiaro, se il principio di partecipazione appare corretto, il modo con cui esso è stato tradotto in legge appare decisamente inadeguato. I piani risultano, infatti, difficili da condividere, da rendere efficaci, da modificare. Nella migliore delle ipotesi, tali traguardi si raggiungono in tempi esageratamente lunghi.

Da qui, al contrario di come dovrebbe essere, deriva la impossibilità dei porti italiani di dare risposte rapide ed efficaci alle richieste dei mercati. Infatti. Se un'opera non è prevista nel piano non può essere realizzata. Sfiore la banalità, ma in questa frase c'è a mio avviso molta concretezza.

Il concetto di piano regolatore portuale secondo la Legge 84/94.

Quando nel 1994 il legislatore disegnò i nuovi piani regolatori portuali all'interno della legge n.84 di riforma della amministrazione dei porti, intese passare dal previgente modello di piano di opere, semplice diretto e scarno, verso un modello in cui il controllo della pianificazione, realizzazione e gestione delle singole opere fosse organico ad un preciso modello di sviluppo del porto. Gli strumenti di pianificazione portuale furono derivati da quelli della urbanistica tradizionale, quali zonizzazioni indici, standards,

norme di attuazione ed altro.

Se un limite dell'urbanistica risiede nell'aver voluto attuare un sistema olistico usando metodi deterministici, tale sistema diventa ancora più inefficace nel caso dei porti dove, a dare attuazione al modello di sviluppo di una infrastruttura fortemente dinamica, è chiamato un quadro normativo rigido, contraddittorio, vincolato, e pertanto incapace di "leggere" le subentranti necessità dei mercati, adattandovisi plasticamente.

Il primo limite, quello con cui le autorità portuali si sono da subito confrontate, è stato la notevole complessità e lentezza delle procedure di formazione ed approvazione dei piani. I dati storici, al riguardo, sono chiari. A quasi trenta anni dalla introduzione della legge 84/94, solo alcune delle originarie autorità portuali (oggi soppresse) sono riuscite a vedere approvati i loro nuovi piani, quando sarebbe stato auspicabile che tutte lo avessero fatto al massimo entro i primi quattro anni. Alcune di queste sono arrivate al traguardo solo di recente. Molti, invece, gli insuccessi. Il numero di passaggi da seguire, i tempi e la complessità di ciascuno di essi, la frammentazione di competenze e prerogative, l'ampio numero di soggetti coinvolti, istituzionali e non, insieme ad un esercizio estensivo del potere di veto, hanno pesato da subito sul destino di questi nuovi strumenti.

Non serve a nessun porto che un piano regolatore diventi efficace da sei a dieci anni dopo la sua originaria proposizione.

Nella migliore delle ipotesi sarà un piano vecchio, ma forse anche inutile se non addirittura dannoso.

In un mondo in cui i mercati riorientano le loro scelte in pochi mesi, per poi cambiarle immediatamente sull'onda di un fenomeno improvvisamente sorto dall'oggi al domani, i porti non possono cambiare pelle con tale smisurata lentezza.

Se alcune scelte di fondo è giusto vengano mantenute negli anni, per molte altre è necessario avere le mani libere. Questo discorso non cambia se si guarda il porto come infrastruttura urbana. All'interfaccia con le città occorre analogia resilienza.

Cenni sulle evoluzioni della normativa nel tempo

Oggi, la pianificazione portuale risente degli effetti dello stratificarsi di diversi aggiustamenti normativi susseguitisi dal lontano 1994 che, lungi dall'aver preso il toro per le corna hanno cercato solo di porre rimedi, spesso posticci, ai peccati originali sopra descritti.

Per dare risposte un poco più veloci ai problemi di piccolo calibro è stato introdotto l'adeguamento tecnico funzionale, ovvero un percorso che permette di derubricare le varianti di modesta entità (che se interpretate in modo rigido richiederebbero gli stessi lunghi tempi di approvazione di un nuovo Prp) in aggiustamenti rapidi delle opere già previste nei piani vigenti.

Nel frattempo, secondo l'assunto che vede i piani dei porti come veri e propri strumenti urbanistici, le procedure autorizzative ambientali sono cambiate, sicché ora in luogo della originaria valutazione di impatto ambientale (Via), si è passati alla valutazione ambientale strategica (Vas), con una visione forse distorta della stessa.

Più recentemente, con la introduzione dei "sistemi portuali", il piano regolatore del singolo porto ha lasciato il campo al piano del "sistema portuale", nuovo unico strumento esteso all'insieme dei porti amministrati dalle singole autorità di sistema portuale. Uno strumento apparso subito ambizioso, ancorché caratterizzato da un procedimento di approvazione ulteriormente appesantito dalla necessità di raggiungere una intesa parallela tra tutte le diverse amministrazioni comunali competenti per territorio. Ma la riforma oltre ad

aver "istituzionalizzato" gli adeguamenti tecnico funzionali (invero complicandoli un poco), ha anche introdotto un altro strumento di dubbia efficacia: la variante localizzata. Nata per consentire le varianti nella fase di prima applicazione della riforma, caratterizzata dalla mancanza di piani di sistema. Un espediente che non presenta sconti procedurali.

Ma non basta. Per gestire esigenze intermedie tra quelle proprie dell'adeguamento tecnico funzionale e quelle della variante, è stata introdotta anche la variante stralcio, del cui uso concreto non si hanno significative notizie.

Da ultimo, per superare il difficile nodo di dover redigere e far approvare un unico piano per tutti i porti del sistema, senza rinunciare alla logica della "pianificazione integrata", è stato introdotto il documento di pianificazione strategica di sistema (Dpss). Utile forse ad eliminare l'intesa coi comuni, al prezzo, tuttavia, di una frammentazione della pianificazione complessiva sui cui effetti pratici non vi sono ancora certezze. È stato deciso anche che, nella fase di definizione degli ambiti portuali in senso stretto ed urbani, alle Autorità di sistema portuale competesse la pianificazione dei primi, ed ai comuni quella dei secondi. Verosimilmente un passo avanti, quantomeno per via delle diverse priorità in capo ai due enti.

Si registrano, infine, recenti tentativi di ripulire l'art.5 da innumerevoli refusi e ridondanze del testo sorte a causa dei continui cambiamenti.

Esigenze nel medio termine

Nella veloce ricostruzione fatta sopra emerge chiaramente la dimensione da "vicolo cieco" in cui la pianificazione portuale si è inesorabilmente cacciata. Si procede per aggiustamenti successivi, ma si tratta di piccole correzioni di rotta. Manca il coraggio di rimettere in discussione ruoli e confini di competenze delle autorità di sistema, dei comuni, delle regioni e dello Stato. Non si registrano, al momento, avanzati tentativi di riscrivere integralmente e con il dovuto coraggio l'art.5 della Legge 84/94. Riscriverlo per semplificare ed unificare le procedure, per evitare le sovrapposizioni di competenze, in un quadro di ulteriori semplificazioni che devono riguardare il complesso di norme di settore, anche per consentire a quei

piani finalmente approvati di essere poi modificabili velocemente onde inseguire quel già richiamato mutare degli scenari trasportistici e di mercato.

Il modello di sviluppo del porto, presupposto di base sul quale costruire ogni nuovo piano regolatore, non rimane infatti immobile per lungo tempo, né è possibile attuarlo secondo rigidi recinti procedurali, che ad esempio impediscano di ripensare le forme e le dimensioni delle banchine, degli edifici portuali, degli impianti, e financo delle opere di difesa originariamente previste, nel sano intento di adeguare la loro costruzione alle nuove navi, merci, gru, modalità di accesso al porto da terra, insomma alle nuove esigenze di un mondo che corre a velocità diversa dalla burocrazia *made in Italy*.

Il compito di pensare a queste esigenze spetta al legislatore, ma ai portatori di interesse è richiesto, come sempre un contributo fattivo e, se necessario, un delicato ruolo di vigilanza e di sana critica.

È un passaggio inevitabile, non l'unico si intende, per dare futuro e respiro ai nostri porti.

Massimo Provinciali

Uscire dall'emergenza con la solidarietà di sistema

I porti sono storicamente abituati alla fluttuazione dei traffici.

Essendo un anello della catena logistica, il loro successo dipende dalla qualità delle infrastrutture e dall'efficienza dei servizi che vengono offerti alla merce, ma, da soli, i porti non riescono ad influire sui processi di produzione dei beni e sui livelli di assorbimento dei mercati di consumo. E poiché produzione e consumo possono subire delle oscillazioni perfino in una dimensione quotidiana, picchi e flessi nei porti sono talmente ordinari che difficilmente un'impresa che svolge le operazioni di carico e scarico struttura il proprio organico sul massimo nelle necessità e l'Ordinamento portuale prevede un'apposita contromisura, disciplinando la presenza, in ciascun porto, di un soggetto che ha il monopolio della fornitura di lavoro temporaneo finalizzata all'integrazione della dotazione organica delle imprese proprio in caso di temporanea insufficienza della medesima.

Allo stesso modo, il mondo dei traffici mercantili subisce da sempre, magari con un po' di ritardo sugli eventi scatenanti, l'"effetto domino" delle crisi economico-finanziarie che comprimono produzione e/o consumi. La crisi del 2008, ad esempio, si è tramutata, nel biennio successivo, in una riduzione della movimentazione delle merci nei porti, che, in maniera compatta e razionale, hanno però saputo riorganizzarsi e riprendersi.

Dico questo per evidenziare che, per sua natura intrinseca, il comparto portuale non è rigido, ma ha connotata una flessibilità che gli consentirà senza dubbio di affrontare gli effetti dell'Emergenza Covid-19, quantomeno dal punto di vista organizzativo ed uscirne quando produzione e consumi (e quindi trasporto e logistica), torneranno a livelli fisiologici.

Peraltro, tutti speriamo che la fase di severa restrizione duri il minor tempo possibile e comunque meno delle crisi di altra natura che l'hanno preceduta.

L'emergenza Covid-19 ha comportato la sospensione di molti processi di produzione industriale e la chiusura di molti mercati di consumo/destinazione, per cui è evidente che, esaurita la movimentazione delle merci che erano già in viaggio, i traffici portuali stiano subendo una riduzione e, per alcune categorie merceologiche, un vero e proprio stop.

E' il caso del traffico passeggeri che non solo è stato fermato da provvedimenti governativi che hanno vietato l'ingresso di navi da crociera nei porti nazionali, ma che verosimilmente subirà la naturale ritrosia psicologica a condividere due settimane di navigazione insieme ad altre 5.000 persone anche quando la fase emergenziale sarà esaurita.

Le ricadute negative di tale stop sull'economia dei territori è già stata posta in evidenza, considerato che il crocierismo è una voce importante dell'economia turistica del nostro Paese e che le ricadute economiche si concentrano su territori circoscritti quali le città portuali e le città d'arte. Per quanto riguarda i traffici mercantili, va detto che le "normali" crisi economiche vengono solitamente affrontate con i "normali" strumenti di reazione (ammortizzatori sociali, ristrutturazioni aziendali, innovazione e ricerca, ecc.), senza impattare sull'organizzazione del lavoro: la merce magari gira di meno, ma continua ad essere lavorata secondo i consueti processi di movimentazione.

Ma ora c'è un elemento di novità che incombe minaccioso e pericoloso ed è l'aspetto sanitario. Nella presente emergenza, i lavoratori sono soggetti ai protocolli di sicurezza prescritti dalle

autorità sanitarie e ormai ben noti: distanziamento, Dpi, pulizia e sanificazione, ecc., tutti elementi che necessariamente incidono sulla produttività e sui costi, impattando quindi ancora di più sul risultato economico delle imprese portuali.

Da quello che risulta, sia le imprese portuali che i lavoratori stanno rispondendo con grande senso di responsabilità alla necessità di anteporre la sicurezza individuale alla logica dell'efficienza e del profitto, ma le conseguenze sotto il profilo della produttività e, quindi, del risultato economico si stanno facendo sentire, unitamente all'incremento dei costi per le aziende.

Quindi, anche se queste modalità hanno consentito finora di continuare a mantenere viva la catena logistica, almeno per quanto riguarda la porzione portuale, non c'è dubbio che si stia assistendo ad un "impoverimento" del settore con conseguente riduzione del fabbisogno di personale e della capacità di spesa dei lavoratori residui impegnati nelle attività portuali. Siamo quindi di fronte ad una rappresentazione "in piccolo" di quello che potrebbe essere la ricaduta generale negativa per l'economia dei territori e, in scala, della nazione: minore occupazione = minore capacità di spesa = minori consumi = minore domanda = minore produzione = dalla crisi sanitaria alla crisi economica.

La prima vittima di tale situazione è il soggetto fornitore di lavoro temporaneo in porto, sopra richiamato, che ha visto crollare verticalmente le proprie occasioni di lavoro ed il cui trattamento economico è solo parzialmente integrato da un'indennità a carico del bilancio dello Stato.

Ecco perché oggi più che mai, a differenza di quanto succede in epoca di crisi economiche anche di più lungo impatto, oltre agli strumenti sopra ricordati, sono necessari in economia interventi pubblici di ampio respiro: oggi l'andamento dell'economia non è condizionato da un mal calcolato rischio d'impresa, da fluttuazioni finanziarie, da politiche monetarie sbagliate, tutti eventi per i quali si potrebbe andare a ricercare un responsabile. Qui il "nemico" è un agente esterno al sistema economico, che colpisce a livello planetario. Oggi l'intervento pubblico non può essere considerato un'indebita intromissione nell'economia liberale di mercato, ma una necessità per la sopravvivenza di aziende e, quindi, di posti di lavoro.

Dopo aver salvato il salvabile, sarà magari opportuna una riflessione di politica generale su un sistema che dice di confrontarsi con una "economia di guerra" ben sapendo che nessuna

guerra è mai durata due o tre mesi e che quindi mette in evidenza tutta la sua fragilità.

Per tornare alla specificità del settore portuale, va detto che, per la prima volta, è stata normativamente disposta, con il decreto-legge 17 marzo 2020, n.18, recentemente convertito dalla legge 24 aprile 2020, n.27, la sospensione del pagamento dei canoni di concessione, ovverosia di quella somma che le imprese terminaliste pagano alle autorità di sistema portuale per l'occupazione di aree e banchine portuali sulle quali svolgere la propria attività.

La misura è stata considerata insufficiente dalle associazioni di categoria in quanto, se l'assunto è che il fatturato 2020 delle imprese portuali sarà falciato dagli effetti dell'emergenza Covid-19, i costi non possono rimanere fissi, altrimenti l'impatto negativo non è evitato, ma semplicemente rimandato. Sull'altro piatto del-

la bilancia c'è però il fatto che i canoni di concessione rappresentano la voce di entrata più importante per le autorità di sistema portuale che li usano non solo per coprire le spese di funzionamento, ma anche per attività di immediata ricaduta sull'efficienza delle infrastrutture, a partire dalle manutenzioni.

E' per questo che da parte di alcuni c'è stata la proposta di abbandonare la logica di una soluzione generale a livello nazionale e passare ad una soluzione "su misura" per ciascun territorio, in funzione delle proprie specificità.

Ad esempio, soluzione che mi sento di poter condividere, lasciare all'autonomia di ciascuna autorità di sistema portuale la possibilità di destinare una parte del proprio bilancio, utilizzando gli eventuali avanzi di amministrazione appena certificati dall'approvazione dei conti consuntivi 2019, a copertura di una riduzione

dei canoni di concessione, la cui entità va pure valutata a livello locale e proporzionata all'impatto della crisi sulle aziende del territorio o alle spese sostenute per assicurare lo svolgimento dell'attività operativa in totale sicurezza o ancora per accompagnamenti all'esodo di personale che dovesse eventualmente venirsi a trovare in posizione di esubero e sia vicino al pensionamento.

In questo modo, mentre lo Stato centrale potrà concentrarsi sull'individuazione di misure a sostegno della ripartenza dell'economia nazionale, anche con l'immissione di ingenti risorse sia per investimenti che assistenziali, a livello territoriale potranno essere implementati accorgimenti per, quantomeno, minimizzare gli impatti negativi dell'emergenza, in una logica di condivisione dei sacrifici finalizzata a farsi trovare ancora vitali al momento della ripresa.



Carmine Piscopo

Porti e città, dalla complessità all'emergenza

Macchine meravigliose e fragili, i nostri porti partecipano dell'eloquenza del paesaggio e della sua modificazione, come della sua emergenza e della sua subalternità. Da sempre legate alla vita delle città a formare un corpo indissolubile, esse oggi si dispongono come pietre d'attesa per nuove immagini di città.

Se in origine era un'antica alleanza tra città, porto e linea di costa, a definire il potenziarsi di rotte e di scambi tra città distanti, come il ramificarsi verso l'entroterra di dinamiche e di intrecci, di questa alleanza, oggi, poco resta, giacché i nostri porti e le nostre città vivono di realtà separate, come entità autonome e circoscritte entro sistemi dotati di enormi fragilità, le cui proiezioni in avanti sono rilevabili sempre più entro contesti definiti da politiche figlie di programmazioni economiche che variano al variare delle agende politiche. A tutto ciò va aggiunto un quadro di grande incertezza, che sempre più si è reso, e si rende, nella sovrapposizione di differenti regimi normativi, di conflitti di competenza, di cortocircuiti interni a relazioni istituzionali, di instabili strumenti programmatori e pianificatori.

Ciò che va oggi fortemente chiamato in causa, anche alla luce dell'emergenza sanitaria, sociale ed economica in corso, dunque, è una revisione profonda, che ripensi, insieme, politiche pianificatorie e modelli globali, in una relazionalità complessa di strumenti, indirizzi e azioni alle diverse scale.

Entroterra e fragilità

In origine erano i porti, con i loro retroterra naturali e i loro nuclei affioranti sulla costa, a indicare una realtà di transiti tra terra e

acqua, come punti di un paesaggio marino fatto di costruzioni, di immagini di città e di improvvise interruzioni. Un'antica alleanza tra città, porto e linea di costa, che ha definito, nel tempo, il potenziarsi di rotte e di scambi tra città distanti, come il ramificarsi, verso l'interno, di dinamiche e di intrecci, nel dar vita a realtà più solide, nel loro farsi entroterra¹.

Di questa antica alleanza, oggi, poco o nulla resta, giacché i nostri porti e le nostre città vivono di realtà separate, come entità autonome e circoscritte dotate di enormi fragilità, le cui proiezioni in avanti sono rilevabili sempre più entro contesti definiti da politiche figlie di programmazioni distanti. È la fine di antichi legami che avevano fatto dei porti e delle loro relazioni con l'entroterra un corpo indissolubile, sotto l'avanzare di nuovi paesaggi e di nuove nature geografiche che mettono in luce dispersioni non relazionate e nuove precarietà.

A tutto ciò va aggiunto un quadro di grande incertezza, che sempre più oggi si rende nella sovrapposizione di differenti regimi normativi, di conflitti di competenza, di cortocircuiti interni alle relazioni istituzionali, di diversi strumenti programmatori e pianificatori.

Un'instabilità, dunque, normativa e decisionale, cui va aggiunta una precarietà fisica dovuta ai cambiamenti climatici e allo stato delle nostre coste, dove si registrano fenomeni di erosione, di crollo, di cedimento dei versanti, che affliggono i nostri litorali, come un quadro che oggi si mostra tra i più allarmanti in materia ambientale nel nostro Paese. Dell'insieme di queste fragilità vivono oggi i nostri *waterfront*, come luoghi di attesa divi-

si tra programmi di contrazione e politiche di rilancio, tra abbandono e nuovi possibili destini.

Porti fantasma e luoghi di attesa

Dagli scali temporanei delle città fantasma, agli ormeggi malsicuri delle rotte abbandonate, ai nastri trasportatori degli impianti industriali dismessi, è la morte delle darsene² e delle località marine a esse legate, il loro canto, "quel nulla di inesauribile segreto"³ a cui Giuseppe Ungaretti, sedicenne, aveva dedicato la sua prima raccolta di poesie.

Luoghi di attesa e di speranza, di fermata e di ripartenza, di incroci di rotte di città e di culture distanti, i porti vivono di un destino fragile. E fragile è la loro memoria. Grandi macchine civili e militari, intorno alle quali si sono addensati gli albori delle civiltà, con i loro empori, le loro culture, le loro flotte e le loro scuole, a dispetto delle loro misure e dell'imponenza delle opere, esse vivono di un destino fragile e incerto, così intimamente connesso alla vita delle città, alla loro fioritura come al loro declino e al loro tramonto. Un destino certamente singolare, che le separa dalle altre opere civili dell'uomo di cui sempre resta traccia. Così, nel silenzio, tra le sabbie dei fondali marini, le darsene si lasciano morire. E, con esse, intere località marine, con i loro Hotel Miramare, i lungomari e i loro *waterfront* variamente disseminati sulla costa, entrano nel medesimo silenzio.

È così accaduto, nella storia, al fiorentino porto di Elea (Velia), dove nacquero Parmenide e Zenone, come al Portus Julius, sede dell'imponente flotta di Miseno che si spingeva nei canali navigabili del lago di Lucrino e del lago d'Averno. Agli imponenti e maestosi attracchi delle città di Pozzuoli e di Baia, su cui prosperavano i traffici della potente Cuma, prima città di fondazione greca nell'Italia meridionale, il cui nome è legato al viaggio di Enea. È così accaduto ai porti etruschi e romani, come ai porti greci, come Capo Lacinio nel crotonese, dove una "nobile colonna si alza ancora oggi al cospetto del mare"⁴. O, ancora, alle Repubbliche di Amalfi e di Pisa, come al maestoso porto di Ravenna, la Città Eterna, la più bella delle città del Mediterraneo orientale.

Sono i "porti sepolti" o "fantasma" delle nostre città di mare, e il canto mediterraneo delle loro darsene parla una lingua antica fatta di rotte, di scambi, di inabissamenti, di città

potenti strappate al mare e agli eventi, nella secolare lotta dell'uomo contro il silenzio del tempo.

Politiche pianificatorie e deterritorializzazione

Così, ancora oggi, si ergono i lungomari delle nostre coste, con i loro porti anfibi, salmastri, terragni, battuti dal mare. Circa 7.500 chilometri di costa aggrediti da radiazioni solari, da fenomeni di erosione e da crolli improvvisi, da fenomeni di bradisismo e innalzamento delle acque, da detriti e sabbie che si depositano sui fondali. Dalla Calabria, alla Campania, alla sponda orientale dell'Adriatico, interi lungomari e, con essi, intere città di mare sono a rischio sparizione. Trentasei porti marittimi di prima grandezza, cui si affiancano 41 porti per la sicurezza dello Stato e più di 700 porti minori collegati a 400 località marine dotate di servizi e di attrezzature turistiche e cantieristiche, per un totale di 1.100 attracchi e 282 chilometri di moli⁵. Ma, soprattutto, un patrimonio di opere legato al paesaggio e alla mano dell'uomo, come il punto di arrivo di attese e di desideri, nel loro farsi espressione autentica di cultura.

Legati alla vita e ai paesaggi delle città, alle politiche demografiche dei centri litoranei e delle località marittime, i nostri porti sono oggi figli di politiche pianificatorie definite in sede europea da programmi di Amministrazioni che non dialogano con le città (Autorità portuali e Capitanerie), come singolari insiemi di opere che li separano dalla loro naturale origine, finendo per legarli a corridoi e autostrade del mare, o, ancora di più, a processi di deterritorializzazione, di ritrazione, di divisione delle città dal proprio mare, entro scenari di contesti di similarità o nel silenzio di territori privi di insediamento.

È il caso del porto di Venezia, storicamente identificato con la città, sempre più diviso da essa dagli interventi infrastrutturali che hanno investito la laguna nel secolo scorso⁶. Se all'espansione di Marghera ha corrisposto la crescita informe di Mestre, gli effetti di un radicale cambiamento delle politiche costiere hanno sempre più orientato il porto di Venezia nel complesso sistema del Corridoio adriatico, acuendo una separazione drammatica dal tessuto della città.

È il caso delle scelte funzionali e settoriali che investono i porti delle città storiche, come ad esempio Palermo, dove la forma

della Cala ha da sempre condizionato il disegno della città, come una figura generatrice di corrispondenze e di forme di città⁷. Dove, l'antico porto -come nella celebre descrizione di Goethe- rappresenta ancora l'ingresso alla città, in una straordinaria immagine geografica che lega la Conca d'Oro al corpo della città e al mare.

Una situazione, questa, non diversa da quanto accade per la città di Napoli, dove il retroterra del porto si proietta nelle profondità dell'entroterra ad est della città di Napoli, mentre il retroporto si realizza nell'interporto di Nola, o per i porti dei centri minori della costiera amalfitana, forzati nel ruolo di servizio crocieristico, diportistico e turistico.

Poco distante, il medesimo territorio "progettato" è oggetto di regimi derogatori, di leggi speciali (sempre più in contrasto normativo con quadri più ampi della pianificazione), di commissariamenti e progetti speciali, di interventi calati dall'alto che travalicano le istanze, le attese, le proiezioni e i bisogni delle collettività insediate, che si esprimono attraverso le rappresentanze democraticamente elette. È qui, che le agende locali, che scontano anni di ritardo di politiche programmatiche ostaggio della politica, si infrangono drammaticamente contro altre politiche e altri strumenti, ridisegnando mappe attraverso un nuovo sistema di deroghe. Cosicché, mentre tutta l'Europa, a partire dalla Convenzione di Aarhus, concorre verso processi condivisi e partecipati, qui, da noi, si pongono ancora in atto politiche frutto di leggi speciali, che annientano e disperdono relazioni dalla portata millenaria.

È il caso, ad esempio, del Grande Progetto Pompei, che pone in diretta relazione l'area archeologica degli scavi con la città di Roma attraverso l'Alta Velocità, affidato a un intervento commissariale, allontanandola per sempre dalla costa vesuviana, da Oplonti e dai siti Unesco posti a ridosso della costa, per renderla al rango di territorio profondo della provincia romana. È il caso, ancora, dei Siti Unesco della Campania e della "buffer zone", che da strumento di tutela (e, dunque, di progetto) si trasforma in un'occasione che ne stravolge, definitivamente, il senso e, dunque, l'esistenza. È il caso degli interventi programmati dalla Legge "Sblocca Italia" di estrazione degli idrocarburi, nelle marine aperte dei litorali protetti siciliani o dei territori pugliesi e della Basilicata, stravolgendo,

per sempre, economie millenarie, rilanci dei territori fondati su politiche ricettive locali e prerogative comunitarie.

È, ancora, il caso della formazione, per gemmazione, dei porti di Sampierdarena per Genova, di Vigliena per Napoli e di Vado Ligure per Savona⁸, ridotti al rango di piattaforme logistiche, ove la visione del mare si piega a programmi di composizione-ricomposizione di flussi modali, dove ciò che conta è il valore di posizione delle città lungo le rotte commerciali. Dove, ancora, la relazione con i retroterra naturali, con tutta la complessità della loro definizione, si fa *waterfront* extraurbano⁹. O, ancora, come accade nel caso della trasformazione del porto vecchio di Genova, ricondotto a immagine di porto tardo-medievale, dove i Consorzi autonomi hanno dimostrato quanto il valore d'uso del suolo possa trasformare un insediamento urbano in un "pastiche di frammenti astratti dalle condizioni della propria esistenza"¹⁰.

È il caso del porto di Taranto, che vive oggi un processo di trasformazione radicale, in attesa del completamento di una piattaforma logistica per *terminal container* di un milione di metri quadri, o del porto di Catania, stemma di una città che ingloba i traffici di Sigonella, di Comiso, di Pozzallo e della Val di Noto, proiettandosi nel Mediterraneo centrale verso Gioia Tauro e Malta. Dove l'"ultimo miglio" si dischiude come un territorio frammentato, memoria di un'armatura industriale che, ancora una volta, irride la città.

O come accade ancora per porti industriali delle città siderurgiche di Bagnoli, di Genova Campi, di Piombino e di Taranto, attualmente sospesi in un quadro di attese e di contenziosi che mostra la fragilità dei sistemi di *governance* approntati nel tempo. Un destino non diverso da quanto si verifica in Italia per gli attracchi dei siti minerari dismessi di Porto Flavia e dell'Argentiera in Sardegna, o per i porti industriali, in origine petrolchimici, di Manfredonia (2,6 chilometri di molo nel mare aperto), di Gela, di Augusta, di Livorno, di Porto Torres. Potenti icone della nostra storia recente, essi si dispongono, con le loro darsene ad abbracciare il mare e i loro chilometri di torri industriali nell'entroterra, come feroci simulacri di paesaggi umani lasciati all'incuria e all'abbandono. Da residui infrastrutturali, essi divengono frammenti di un "Paese senza paesaggio"¹¹.

La Città Metropolitana

Le Città Metropolitane, nella loro costituzione, hanno incarnato, negli ultimi anni, la principale speranza di cambiamento per il ridisegno di realtà costiere, da troppo tempo chiuse entro enclaves consolidate di cortocircuiti normativi che ne bloccano risorse e potenzialità. Seppur tra limiti e proposte di modifica, è con questo spirito, che la Legge Del Rio è stata presentata dalle Istituzioni e rilanciata nelle sedi delle rappresentanze democraticamente elette. Tuttavia, ad uno sguardo ravvicinato della situazione campana, già possiamo dire quanto questo entusiasmo si sia ben presto arenato sotto il peso della sovrapposizione di conflitti di competenza, nonché dell'assenza di un quadro regionale di completamento degli atti costitutivi della Città Metropolitana stessa. È all'interno di questa cornice, che vanno dunque analizzate le relazioni e le contraddizioni intervenute tra la Legge Del Rio, non ancora dotata di strumenti attuativi (non solo su scala regionale), le recenti disposizioni governative contenute nelle Leggi di Stabilità e il contraddittorio reticolo di disposizioni di modifica su base regionale. Tra l'istituzione della Città Metropolitana e il correlato disposto con quanto manifestato dalla Regione in materia di equiparazione tra il Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale e il Piano Territoriale della Città Metropolitana. E, ancora, tra quanto previsto dalla Legge Del Rio, dalle disposizioni della Commissione decennale della Legge Regionale 16/2004 e i recenti provvedimenti del Tar Campania in materia, che già di fatto hanno superato, e inficiato, lo Statuto della Città Metropolitana relativamente all'istituzione di un piano Territoriale Generale e di un Piano Operativo, nella sua relazionalità con la forma dei piani locali. Un quadro, questo, che non ha aiutato la programmazione delle realtà portuali nelle relazioni non soltanto con gli altri porti e con la revisione degli assi strategici, quanto, anche nella definizione delle relazioni tra i singoli porti con la linea di costa, con i suoi entroterra, i suoi retroporti e le realtà interportuali. Ma, senza voler continuare in un elenco puntuale, ciò che più di tutto ha messo in crisi la Città Metropolitana va ricercato nell'astratto dibattito sui suoi confini e sulla suddivisione in "zone" (dibattito, che ha finito con il rendere sterile ogni ipotesi pianificatoria in ambiti omogenei) della Città di Napoli, la cui definizione ha seguito percorsi squisitamente politici e di rappresentatività delle forze politiche, in relazione alla suddivisione della città in "confederazione

di municipalità", secondo ragionamenti estranei al disegno del territorio.

Sovrapposizioni, dunque, di competenze (se si pensa alle relazioni città-porto), di scala (si pensi all'individuazione degli ambiti omogenei), di tempo (*governance* e trasformazioni), di luogo (dislocazioni spaziali). Un quadro di grande eterogeneità con effetti a cascata sull'area urbana di Napoli, sul suo territorio, sul suo abbraccio costiero alla scala metropolitana.

Se in questo quadro di incertezze e sovrapposizioni si è arenato il rilancio dell'istituzione della Città Metropolitana, è tempo, dunque, di tornare a guardare al territorio, come una realtà che chiede diverse regole per il suo governo e una nuova alleanza alla scala metropolitana, alla cui definizione dovranno concorrere tutte le Istituzioni e gli attori competenti.

Lockdown e fine dell'emergenza

Drammaticamente ridimensionati, nell'attuale fase di emergenza sanitaria, che ben presto si è trasformata anche in emergenza economica e sociale, i porti necessitano, come scrive Massimo Clemente¹², di un riallineamento del ciclo della logistica, come anche di un ridisegno complessivo, come afferma Rosario Pavia¹³, delle procedure pianificatorie che ne regolano la sopravvivenza. Lo scollamento tra la pianificazione portuale, il mutato quadro delle dinamiche del trasporto, le rinnovate esigenze di ridisegno delle relazioni tra porto, città e linea di costa, da un lato, e tra porti, città e corridoi marittimi, dall'altro, pongono l'urgente necessità di una politica unitaria che regoli flussi, traffici, relazioni con l'entroterra, necessità di rilancio entro contesti regionali, nazionali e internazionali. Ma, anche, l'emergere di rinnovate relazioni ambientali, entro sistemi di transizione ecologica, di conversione economica e di revisione di legami di interdipendenza dalle politiche industriali.

In questo senso, le città di mare, con i propri entroterra e il complesso sistema di relazioni e di scambi, costituiscono, a partire dall'attuale emergenza, un'opportunità strategica per il radicale ripensamento di politiche pianificatorie e di programmazione di fondi strutturali, per un rinnovato rapporto, non solo di un'antica alleanza tra porto, città e linea di costa, quanto, anche per il rilancio di un sistema che non può più scontare, come negli ultimi decenni, ritardi programmatori, conflitti di competenza e incertezze strutturali.

Occorre, dunque, una revisione profonda, che

ripensi, insieme, politiche pianificatorie e modelli globali, in relazione a modelli di specializzazione e regimi di transizione, alle diverse scale.

La sfida, in questo senso, è enorme. E se vorremo – come dovremo – percorrerla, il primo atto sarà certamente l'abbandono di terreni di costruzione di precarietà, di fragilità, di regimi pianificatori instabili, entro cui praticare l'esercizio dell'incertezza.

Fragile è il destino dei porti. Macchine meravigliose ed effimere, essi vivono dell'eloquenza del paesaggio e della sua modificazione, come della sua emergenza e della sua subaltermità. Straordinarie macchine civili, da sempre legate alla vita delle città a formare un corpo indissolubile, per noi, oggi si dispongono come pietre d'attesa¹⁴ per nuove immagini di città.

1. Cfr. Yves Bonnefoy, *L'entroterra*, Donzelli, Roma 2004, cit. in Aldo De Poli, "Dromos" n° 1, Il Melangolo, Genova 2010.
2. Carmine Piscopo, *La morte delle darsene. Il canto delle darsene*, in "Dromos" n° 1, Il Melangolo, Genova 2010, pagg. 96-97.
3. Giuseppe Ungaretti, *Il Porto sepolto*, Stabilimento tipografico friulano, Udine 1917.
4. Tonino Caputo, Olindo Rea, Francesco Fantini, *I porti sepolti*, in "Apulia IV", Bari 2007. Sull'argomento, cfr. Riccardo Friolo, *I porti scomparsi*, in "Rivista Marittima", Roma 2007.
5. Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Roma 2010.
6. Rosario Pavia, *Venezia, Il porto e la città*, in Aa.Vv., *Il Porto come struttura urbana*, Campanotto Editore, Pasian di Prato 2004, pagg. 25-27.
7. Cfr. Pasquale Culotta, Andrea Sciascia, *Gli Archivi dell'Architettura del XX Secolo in Sicilia*, L'Epos, Palermo 2008.
8. Stefano Maggi, *Storia dei trasporti in Italia*, Il Mulino, Bologna 2005, pagg. 250-251.
9. Giuseppe Campione, *Porti*, in *Atlante dei tipi geografici*, Istituto Geografico Militare, Roma 2004, pag. 602.
10. Carlo Bertelli, *Le trasformazioni del porto di Genova*, in "Rassegna" n. 42, 1990, pag. 59.
11. Franco Purini, *Un paese senza paesaggio*, in "Casabella" n. 575-576, 1991, pagg. 40-47.
12. Cfr. Massimo Clemente, *Covid-19 città-porto/2020*, in *La crisi dei porti durante la pandemia*, <http://inu.it/43007/in-evidenza/crisi-porti/pandemia/>, Inu 2020.
13. Cfr. Rosario Pavia, *La pianificazione portuale*, in *La crisi dei porti durante la pandemia*, <http://inu.it/43007/in-evidenza/crisi-porti/pandemia/>, Inu 2020.
14. Cfr. Henri Pirenne, *Le città del Medioevo*, Laterza, Roma-Bari 1971.

Matteo di Venosa

L'interfaccia città. Geografie e *governance* in transizione

In Italia, la riforma della legge 84/94 e i più recenti decreti legislativi 169/16 e 232/17 hanno riconosciuto la rilevanza delle aree di intera-

zione città-porto istituzionalizzandone i processi di pianificazione e attuazione.

Nel nostro Paese, il tema assume una sua spe-

cificità in relazione alla concomitanza di alcuni fattori, tra cui: l'assenza di un processo di decentramento delle attività portuali non più compatibili con i tessuti urbani (in particolare, i *terminal container*, rinfuse, ro-ro); la commistione tra il porto operativo e i contesti urbanizzati; la scarsa efficacia degli attuali modelli di *governance* e pianificazione di fronte all'inevitabile conflittualità delle competenze e delle normative; la diacronia dei tempi di trasformazione della città e del porto che spingono quest'ultimo all'isolamento rispetto al contesto urbano in cui è collocato.

Le difficoltà di promuovere una reale integrazione tra porto, città e territorio sono in parte dovute alla mancata risoluzione di questi problemi che, come si è detto, connotano il caso italiano rispetto alle esperienze portuali europee e internazionali.



Savona

Alle criticità strutturali, si aggiungono, inoltre, le storie e le consuetudini di ogni contesto locale: gli attori e le eredità culturali ed istituzionali che hanno un peso decisivo nel determinare la qualità dei processi e degli esiti.

Le dinamiche di metropolizzazione dei sistemi insediativi e di clusterizzazione dei nodi portuali, l'evoluzione dei mercati e delle tecnologie di trasporto, i cambiamenti del sistema socio-ambientale, suggeriscono una riformulazione del rapporto città-porto.

Occorre provare ad innovare i quadri descrittivi e progettuale ma anche le governance e i processi decisionali consolidati per tener conto della natura dinamica del porto e delle sue relazioni territoriali.

All'interno di questo sfondo si collocano le riflessioni che seguono.

Geografie

L'area d'interfaccia città-porto è stata tradizionalmente rappresentata come uno spazio-corridoio di ampiezza variabile che segue l'andamento del perimetro portuale comprendendo infrastrutture, spazi aperti e manufatti.

Uno spazio interstiziale, le cui dinamiche evolutive testimoniano la storia di una lunga guerra di posizione tra la città e il porto: per l'uso degli spazi e per l'attuazione delle rispettive strategie di sviluppo.

Un'ampia letteratura (in particolare di matrice storico-geografica) si è occupata delle relazioni città-porto e delle fasi che ne hanno connotato l'evoluzione: dall'integrazione, alla separazione e alla rinascita (Morgan 1952, Bird 1971, Hayut 1982, Hoyle, 1994).

Nella cultura urbanistica dominante, le aree di interfaccia città-porto coincidono con il *waterfront* portuale e, in modo particolare, con quei programmi di riqualificazione urbana che, a partire dalla metà del secolo scorso, hanno interessato numerose città portuali nel mondo (Breen, Rigby 1994, Bruttomesso 1993).

Le esperienze di *waterfront renewal*, pur differenti per contesti e risultati, mostrano come l'area d'interfaccia coincida con lo spazio di tramite tra l'*inner city* e l'antico bacino portuale, ormai non più utilizzabile per le moderne movimentazioni dei carichi.

Nei numerosi esempi, l'interfaccia città-porto è dunque uno spazio prossimo alla città consolidata; coincide con l'affaccio sull'ac-

qua (*waterfront*) della città storica. La sua collocazione strategica, unita al valore posizionale delle sue aree, richiama investimenti e programmi speciali (in Francia le *Zone d'Aménagement Concerté* - Zac, in Inghilterra le *Enterprise Zone*, in Italia i Programmi Complessi) finalizzati al recupero e, soprattutto alla valorizzazione dei vecchi impianti portuali per fini ricreativi, culturali e commerciali.

Il modello spaziale e d'intervento appena descritto appare oggi ampiamente superato o, perlomeno, richiede di essere ridefinito in relazione alle profonde trasformazioni in atto, nel settore portuale e nelle dinamiche territoriali.

La geografia dei rapporti città-porto-territorio risulta, infatti, l'esito di complesse dinamiche socio-economiche che vedono il moltiplicarsi degli spazi d'interfaccia in relazione ad una maggiore articolazione territoriale e funzionale del nodo portuale.

Nei territori della metropolizzazione, il *waterfront* (l'interfaccia città-porto-territorio) cambia scala e valori di qualità; tende a perdere l'originaria omogeneità spaziale che in passato l'ha visto coincidere con l'arco portuale storico, ampliandosi e articolandosi in una serie di spazi eterogenei, spesso non contigui, che reclamano, al pari dell'antico bacino portuale dismesso, un progetto di ricucitura con territorio, l'ambiente e il paesaggio (Desfor, Laidley, 2011).

Il riconoscimento delle complesse dinamiche relazionali del porto contemporaneo mette in discussione lo schema interpretativo veicolato dalle vigenti leggi di riforma secondo cui esisterebbero, da un lato, le aree portuali operative, che domandano autonomia ed efficienza, dall'altro lato, le aree d'interazione coincidenti con lo spazio di contatto del porto antico coi tessuti storici della città consolidata.

Il fenomeno noto come *dubbing* del *waterfront*, già osservato a proposito della localizzazione delle aree produttive costiere - Midas (Vicarè 1979, Vallega 1992), trova oggi un nuovo contesto di riferimento in relazione ai processi di terziarizzazione dell'economia marittima e dei servizi logistici, di regionalizzazione dei nodi portuali e, in modo particolare, al riconoscimento del porto come nodo all'interno una fitta rete di rapporti culturali, economici, infrastrutturali ed ambientali.

Nelle aree di interfaccia città-porto-territorio

prendono forma le differenti ecologie del porto contemporaneo.

Governance

La complessa geografia delle aree d'interfaccia città-porto-territorio richiede una maggiore attenzione all'interno dei processi decisionali e degli strumenti pianificazione.

Anche su questo punto va registrato il ritardo della normativa e delle pratiche correnti.

Il nuovo quadro legislativo, promosso dalla legge 84/94 e riformato dai decreti 169/16 e 232/17, pur riconoscendo la natura territoriale del nodo portuale, ne conferma il modello relazionale alla scala urbana affidando agli enti locali la regia del processo di pianificazione attraverso i Piani regolatori ed attuativi previsti nei singoli ordinamenti regionali. Nonostante alcune importanti innovazioni di carattere organizzativo e gestionale (tra cui la clusterizzazione dei porti e l'istituzione del Comitato di Gestione), i processi di pianificazione delle aree di interazione porto-città reiterano i meccanismi e gli strumenti ereditati da una cultura urbanistico-amministrativa di matrice razional-comprendiva che, com'è noto, ha avuto una scarsa efficacia nell'orientare le politiche di recupero della città esistente e, in modo particolare, delle aree di contatto tra la città e il porto.

Su questo specifico tema è possibile rilevare la distanza che separa il nostro Paese dalle realtà portuali più avanzate.

In Europa, le città-porto di Rotterdam, Amburgo, Anversa, Le Havre, sono riuscite a promuovere progetti di rigenerazione delle aree d'interfaccia città-porto migliorando le relazioni tra i livelli decisionali ed investendo sull'autonomia degli attori pubblici e privati.

Le leggi di riforma del settore portuale, attuate in Olanda, Belgio, Germania e Francia negli ultimi vent'anni, hanno aumentato la competitività e l'attrattività dei sistemi portuali snellendo le procedure e garantendo, nel contempo, l'interesse collettivo delle trasformazioni programmate.

Le esperienze di Koop Van Zuid e Stadshavens (Rotterdam), Hafencity (Amburgo), Havenstad e Spoorstad (Anversa) e i progetti per il parco lungofiume di Le Havre, dimostrano il ruolo determinante svolto dai processi di *governance* che segnano il superamento dell'impianto gestionale tradizionale fondato sul modello del *landlord port*.

Le Autorità portuali (non solo nel *Northern range*) restano principalmente enti pubblici che operano come organismi commerciali di tipo privatistico e che investono nei settori dell'energia, dell'innovazione tecnologica, delle infrastrutture, della riqualificazione urbana con il coinvolgimento degli attori privati e delle comunità locali (Rapporto ESPO-Assoporti 2016). L'innovazione dei modelli di governance rappresenta, dunque, una condizione di successo degli interventi di rigenerazione delle aree d'interfaccia città-porto (Smith, Soledad Garcia Ferrari 2012). Tale costatazione apre un interessante campo di ricerca che indaga le relazioni tra la qualità complessiva dell'interfaccia città-porto-territorio e la dimensione istituzionale e decisionale riferita agli attori, alle stru-

mentazioni, ai processi che normalmente entrano in campo nella pianificazione degli spazi di contatto tra la città, il porto e il territorio (De Martino 2020, Russo 2016, Hein 2015).

L'approfondimento di tali questioni dovrà necessariamente prendere atto del superamento del modello della città-porto a favore di un organismo reticolare di porto-territorio all'interno di piattaforme e reti logistiche che strutturano metropoli portuali integrate con l'ambiente ed interconnesse con altri territori metropolitani.

La metropoli portuale è una figura territoriale che supera i confini amministrativi delle città-porto e promuove su larga scala il capitale territoriale dei contesti locali (J.F. Troin 1997).

Le parole chiave sono: integrazione, sus-

sidarietà e trascurabilità dei progetti, degli attori e delle *governance*.

I casi di successo appena ricordati, non possono essere compresi fino in fondo se non si coglie il ruolo decisivo delle strategie e delle visioni di scala vasta. Randstad 2040, Haropa 2030, Grand Paris non sono immagini retoriche; rappresentano al contrario i quadri di riferimento strategici entro cui sono ricomposte le irriducibili conflittualità ed ambizioni dei differenti attori in campo.

Il territorio non è uno sfondo sul quale imprimere astratte ed improbabili traiettorie di sviluppo; è, al contrario una risorsa che orienta la sostenibilità delle politiche e delle strategie.

Ancora una volta risulta importante il modello di *governance* e le sue relazioni con la forma della città e la qualità del progetto.



Si tratta, anche in Italia, di avviare alcune sperimentazioni interpretando il Documento di Indirizzo Strategico come Progetto di territorio che funge da quadro di riferimento per *governance* a geometria variabile incentrate su alcuni (pochi) progetti integrati di interesse urbano e territoriale. Tra questi, quelli relativi le aree d'interfaccia città-porto-territorio. Queste ultime, è bene ribadirlo, sono molteplici e per natura molto differenti. Reclamano approcci e strumenti differenziati che non possono essere ricondotti tout court ai Piani attuativi di iniziativa pubblica che inevitabilmente richiedono procedure approvative lunghe e farraginose.

Anche su questo delicato punto sarà bene rivedere la normativa vigente (in particolare le leggi urbanistiche regionali) cogliendo nell'attuale crisi sanitaria ed economica l'occasione per compiere scelte coraggiose e strutturali.

Riferimenti

- Bird, J., *Seaports and seaport terminals*, Hutchinson Univ. Library, London 1971.
- Breen A. Rigby D., *Waterfront. Cities reclaim their edge*, Mc Graw-Hill, New York 1994
- Bruttomesso R. (a cura di), *Waterfront : a new frontier for cities on water*, Città d'acqua, Venezia 1993
- De Martino P., *Land in Limbo. Understanding path dependencies at the intersection of the port and city of Naples*, phd thesis, 2020
- Desfor G. Laidley J., *Transforming urban waterfront: Fixity and flow*, Routledge, New York-London 2011
- Hayut Y., *The port interface : an area in transition*, in «Area», XIV n°3/1982
- Hein C., *Temporalities of the Port, the Waterfront and the Port City* in "Portus" n. 29/2015
- Hoyle B.S. Pinder D.A. Husain M.S., *Aree portuali e trasformazioni urbane*, Mursia, Milano 1994
- Marshall R., *Waterfront in Post-industrial Cities*, Spon press, London 2001
- Morgan F. A., *Ports and Harbours*, Hutchinson & Co., London 1952
- Russo M., *Harbourscape: Between Specialization and Public Space*, in Carta M, Ronsivalle D., *The Fluid City Paradigm. Waterfront Regeneration as an Urban Renewal Strategy*, AG Switzerland, Springer 2016
- Smith H. Soledad Garcia Ferrari M., *Waterfront Regeneration. Experiences in City-building*, Routledge, New York-London 2012
- Troin J.F., *Le Metropoli del Mediterraneo. Città di frontiera, città cerniera*, Jaca book, Milano 1997
- Vallega A., *The Changing Waterfront in Coastal Area Management*, F. Angeli, Milano 1992
- Vigarè A., *Ports de commerce et vie littorale*, Hachette, Paris 1979

Tiziana Murgia

La Città Portuale ai tempi del nuovo coronavirus. Valorizzare il Capitale Umano per la ripresa

Stiamo affrontando un periodo che resterà nella storia, siamo di fronte a qualcosa che per la maggior parte della popolazione è sconosciuta e come tutto ciò che non si conosce, fa paura. Infatti, per molti italiani, nati 20 o 30 anni dopo la Seconda Guerra Mondiale, vivere nelle città e nei paesi sostanzialmente chiusi, vedersi privati della propria libertà di uscire e di socializzare con colleghi, amici e parenti era uno scenario inimmaginabile. Ed è proprio in questa attuale realtà surreale che i nostri porti stanno fornendo un servizio essenziale al Paese.

La portualità è un campo vasto e complesso che conoscono in pochi e, per tale motivo, non è mai stato valorizzato a dovere. Se da una parte ci sono le persone che non sono direttamente o indirettamente impiegate nelle attività portuali e, quindi, non se ne interessano; dall'altra chi di portualità vive e ne conosce bene le sfaccettature non ne comunica il valore tenendo per sé informazioni importanti che andrebbero divulgati alle persone che vivono nei territori connessi.

Ed è proprio dal territorio che occorre partire per capire e conoscere i porti che ne fanno parte integrante.

Nel settore portuale, esistono diverse tipologie di traffico che possiamo dividere in due macro-aree: Merci e Passeggeri. Certamente gli effetti immediati del Covid-19 si sono visti globalmente e subito nel settore passeggeri, in particolare nelle navi crociere. Se le immagini della nave ormeggiata in Giappone con le persone che inviavano video sui *social network* facendo il giro del mondo, rimarranno sempre nelle nostre menti, rimarranno anche le riflessioni fatte sugli spazi a disposizione dei passeggeri e sulla necessità

di rivedere alcune nostre abitudini nel futuro. Un futuro nel quale ritorna centrale nelle decisioni il valore del capitale umano, spesso trascurato da un mondo "multinazionale". La bellissima idea di far viaggiare le persone intorno a mondo all'interno di lussuosi alberghi galleggianti come le navi di ultima generazione munite di tantissimi *comfort*, deve riprendersi un ruolo di viaggio culturale e turistico valorizzando spazi e soste, invece di numeri e utili, se si vuole far ripartire questo comparto. Un comparto, occorre ricordare, che ha svolto un ruolo centrale nella valorizzazione dei territori circostanti, restituendo agli stessi territori non soltanto valori economici ma anche sviluppo infrastrutturale urbano. Ancor di più da domani, il segmento delle crociere dovrà relazionarsi con i territori, così come i territori dovranno assicurare punti di ristoro e conforto ai passeggeri trovandosi attrezzati per qualsiasi necessità, pronti a dialogare con tutti gli attori e utilizzatori degli ambiti portuali.

Una menzione a parte meritano i traghetti, mezzi di trasporto essenziali per la connessione con le isole, per il trasporto di merci e persone per finalità differenti. Anche il settore traghetti usufruisce del porto e del territorio che obbligatoriamente dovranno raccordarsi per garantire la fluidità della movimentazione.

Come non citare la Ministra delle Infrastrutture e dei Trasporti, Paola De Micheli quando, in una trasmissione televisiva, ha detto, "Il mondo dopo il Covid-19 si dividerà in due parti: chi diventerà più unito e solidale e chi affonderà nel proprio egoismo." Si spera di ritrovare le città portuali nella prima parte citata per garantire un ritorno in attività migliore.



Trapani

Un ritorno di piena attività che riguarda anche il traffico delle merci, segmento rilevante per l'economia del Paese. Anche in questo caso si spera in un'economia migliore e sostenibile di cui i porti e la logistica sono un'arteria essenziale. Un segmento silenzioso e spesso sottovalutato, quello del traffico merci però garantisce la reperibilità di tutti i beni che ci circondano, le materie prime e semilavorate che le compongono. E tra provvedimenti e restrizioni nazionali e non, i porti continuano a garantire il flusso delle merci, e i territori garantiscono supporto e servizi inclusi quelli sanitari, così essenziali per la filiera. I porti che, ricordiamolo, non dormono mai per assicurare che non manchi nulla e, a causa dell'emergenza, hanno dovuto riadattare diverse attività per la salvaguardia di chi lavora in porto e sulle navi.

E adesso, mentre guardiamo le immagini delle nostre città vuote girare su tutti i programmi, quasi a riprendere fiato dal caos quotidiano, in molti pensiamo "che brivido, che tristezza" ma siamo le stesse persone che lamentavano il numero dei turisti in città oppure a mare, siamo le stesse persone che lamentavano un numero eccessivo di camion e Tir e chiedevamo un giusto rispetto dell'ambiente per il presente e per il futuro. In tal senso, un nuovo futuro non potrà non tener conto del calo dell'inquinamento e, sostanzialmente, di una Terra che si è ripresa spazi vitali e aria a causa di questa minaccia invisibile. I porti e i territori dovranno lavorare per un futuro sostenibile e innovativo, prendendo spunto da un passato forse più

lento, aggiungendo gli aspetti tecnologici che migliorano la qualità della vita delle persone facendoli lavorare meglio e in sicurezza, non sostituendoli.

Oggi è il capitale umano che ci permette di curare le persone, di controllare i territori, di scaricare le merci, di rivenderli nei supermercati e nelle farmacie, come ci ha ricordato Papa Francesco qualche settimana fa quando, da solo in una Piazza San Pietro totalmente vuota, ha pregato per l'umanità. Lo ricorda anche il Presidente della Repubblica Mattarella quando afferma che il diritto alla salute è un valore universale. Riportando i valori umani al centro e valorizzando le capacità scientifiche di ricerca, l'istruzione e il servizio pubblico, possiamo vincere anche questa grande sfida mondiale. In questo contesto, l'attività portuale collocata all'interno dei territori con i quali dialoga e condivide proposte e progetti, può fungere da punto di arrivo e partenza non soltanto delle merci e delle persone, ma anche delle idee e delle innovazioni che il capitale umano può promuovere.

Potrebbero sembrare parole estremiste e utopiche, eppure nel 1968, il Senatore Robert Kennedy nel suo discorso all'Università del Kansas diceva, tra l'altro:

"Non troveremo mai un fine per la nazione né una nostra personale soddisfazione nel mero perseguimento del benessere economico (...) Non possiamo misurare lo spirito nazionale sulla base dell'indice Dow-Jones, né i successi del paese sulla base del prodotto interno lordo. Il Pil comprende anche

l'inquinamento dell'aria e la pubblicità delle sigarette, e le ambulanze per sgombrare le nostre autostrade dalle carneficine del fine settimana (...)

Il Pil non tiene conto della salute delle nostre famiglie, della qualità della loro educazione o della gioia dei loro momenti di svago (...) Non comprende la bellezza della nostra poesia o la solidità dei valori familiari, l'intelligenza del nostro dibattere o l'onestà dei nostri pubblici dipendenti (...)

Misura tutto, in breve, eccetto ciò che rende la vita veramente degna di essere vissuta (...)" Le città portuali sono il motore economico del nostro Paese ma anche luogo di conoscenze, di attività specialistica, di lavoro duro e di tecnologia avanzata sono, per loro natura, il luogo perfetto per il riavvio del motore. Un motore fatto di persone che, con alcune riflessioni certamente fatte durante questa fase critica, possono far ritornare il Bel Paese a splendere non soltanto di Pil, ma anche di arte, storia, natura, innovazione e valore umano.

Massimo Clemente

Covid-19 città-porto/2020

I porti, ai tempi del coronavirus, sono maschere d'ossigeno per le città di mare, strumento attraverso cui le comunità possono approvvigionarsi dei tool salvavita e dei beni di prima necessità: cibo, farmaci, dispositivi medici.

L'impatto della pandemia sui porti - senza sottovalutarne la drammatica complessità - si può sintetizzare nell'azzeramento o quasi del traffico crocieristico e passeggeri, nella forte riduzione del traffico merci di generi non di prima necessità, nella strategicità e criticità del traffico dei beni essenziali e salvavita.

L'emergenza altera equilibri pregressi e incide direttamente sull'interazione porto-città-territorio che si distacca da modalità consolidate per assumere nuove forme più restrittive.

L'ambito portuale del traffico crocieristico e passeggeri è quello dove, nella normalità, si realizza la più forte interazione porto-città che oggi è stata drasticamente ridimensionata dall'emergenza. Le stazioni marittime e gli spazi pubblici delle aree portuali hanno assunto caratteri quasi metafisici e appaiono, se possibile, ancora più deserti delle strade e delle piazze vuote dove i cittadini, a distanza di sicurezza, aspettano (più o meno) pazientemente il loro turno, per accedere ai negozi di alimentari e alle farmacie.

Per quanto riguarda l'interazione porto-territorio, la fase 1 di *lockdown*, attualmente in corso, impone un riallineamento del ciclo della logistica che deve adattarsi alle nuove gerarchie, dando la priorità ai bisogni primari della salute e della sussistenza e, quindi, ai beni necessari per la sopravvivenza.

La catena logistica che connette via mare città e porti, luoghi di produzione e luoghi di consumo, è penalizzata sia dal rallentamento generalizzato sia dalla domanda di velocità differenziate.

Le procedure di movimentazione delle merci - carico, scarico, trasporto - subiscono rallentamenti per l'applicazione dei necessari protocolli di sicurezza, dal distanziamento sociale degli operatori portuali ai periodi di quarantena imposti agli equipaggi delle navi.

Inoltre, merci che prima andavano alla stessa velocità, oggi, pongono un'inaspettata domanda di gerarchizzazione, di canali differenziati e dedicati, da un lato, per i beni primari e di sopravvivenza e, dall'altro lato, per tutti gli altri beni non prioritari. L'obiettivo è evitare pericolosi fenomeni d'ingolfamento che potrebbero bloccare la catena dell'approvvigionamento primario, con grave danno per la popolazione e soprattutto per le fasce più deboli ed esposte al rischio. Non sappiamo quanto durerà l'attuale situazione e quando passeremo alla cosiddetta fase 2, di progressiva ripresa con il parziale recupero della domanda di beni non solo necessari ma, certamente, ci vorrà tempo e speriamo che, nella nostra Europa, la fretta non sia cattiva consigliera.

Lo scenario globale che alcuni predicono è di ritorno di focolai epidemici dopo le fasi di crisi acuta, con impatti drammatici nei paesi poveri e in guerra. Si potrebbe verificare, quindi, l'alternanza di fasi con maggiori o minori restrizioni e ri-partenze a singhiozzo causate dalla ri-accelerazione della diffusione del virus con tempi sfalsati nelle diverse regioni del mondo.

Dobbiamo, allora, ripensare la filiera della mobilità mare-terra, in modalità flessibili e in funzione della domanda integrata di beni e servizi essenziali così come modificata dalla pandemia Covid-19.

La sfida è la rifunzionalizzazione della filiera *shipping*-porto-stoccaggio-distribuzione-utenza partendo dall'analisi della domanda così come modificata dall'emergenza perdurante. In conclusione, si tratta di ipotizzare le possibili rimodulazioni dell'offerta di trasporto mare-terra, garantire flessibilità, individuare e superare le criticità, attraverso la ridefinizione delle gerarchie e l'integrazione della mobilità dei beni con l'offerta dei servizi.

Fulvio Lino Di Blasio

Ieri, oggi, domani...al porto di Taranto

Mai come in questo periodo, nell'analisi del linguaggio dei media – ma anche del linguaggio comune – si ricorre a frasi come “prima del lockdown”, “prima del Coronavirus”, “dopo la fase 1”, “con la fase 2”, “con la ripresa delle attività”. L'elemento del prima e del dopo l'emergenza sanitaria da nuovo coronavirus SARS CoV-2C è diventato uno spartiacque che forzatamente è entrato nell'organizzazione del pensiero, nell'analisi degli accadimenti, nella pianificazione delle politiche pubbliche così come della vita dei cittadini. In taluni casi – e quello del Porto di Taranto è uno di questi – questa riorganizzazione del tempo coincide con un cambio di marcia già presente nello svolgimento delle attività in periodo pre Covid-19 e ora enfatizzato dallo stravolgimento dei ritmi del mercato, dell'economia, della logistica e della portualità. Stravolgimento, si premette, che nel caso di Taranto (e del suo porto) atterra su un “puzzle” economico e sociale di difficilissima composizione secondo le normali regole del gioco. Quindi, per dare uno sguardo al Porto di Taranto in periodo di Covid-19, può essere utile muoversi lungo la linea del tempo, in tal modo si consente di intuire l'evoluzione di approcci e strategie per la promozione dello scalo e del suo territorio.

Ieri

Gennaio 2020. Siamo all'alba di quello che deve essere l'anno buono, in cui quello che si attende da tempo e che troverà concreta attuazione. Ebbene sì, perché dopo anni di difficoltà, di cantieri, di calo dei traffici, di disoccupazione, il Porto di Taranto sembra finalmente avviato verso un rilancio nella direzione della diversificazione e dello sviluppo integrato delle componenti industriale, commerciale,

energetica e crocieristica (al netto, ovviamente, della complessa vicenda legata alla produzione dell'acciaio).

Il posizionamento strategico del porto di Taranto – questa volta sì la “geografia è destino” – pone lo scalo ionico in posizione molto vantaggiosa rispetto alla rinnovata centralità del Mediterraneo, un'area di passaggio delle merci est-ovest che sta da qualche tempo sperimentando una crescita più veloce rispetto ad altre parti del mondo, anche come effetto del raddoppio del Canale di Suez: questa “ritrovata” centralità del Bacino Med negli scenari internazionali è un forte fattore di attrattività per gli investimenti pubblici e privati nel settore dei trasporti e della logistica, che continuano a crescere nonostante la criticità di alcune situazioni sociali e politiche.

In questo contesto, l'Autorità di sistema portuale del Mar Ionio (dicembre 2019) adotta l'aggiornamento al 2019 del proprio Documento di Pianificazione Strategica, il Programma Operativo Triennale 2017-2019, adottando un approccio fondato su due principali linee di indirizzo: in primo luogo, la razionalizzazione del complesso delle azioni strategiche e, in secondo luogo, l'apertura agli *stakeholder* pubblici e privati nella fase stessa di costruzione della strategia, al fine di riconnettersi ai reali fabbisogni del territorio, di integrarsi maggiormente con le politiche di sviluppo in essere, nonché con l'operatività delle istituzioni e delle forze dell'ordine, e infine di aprirsi a un confronto più diretto con i cittadini.

I principali ambiti strategici su cui si punta sono:

- innovazione e digitalizzazione: dopo la positiva esperienza del 2019 (maggio-settembre) del progetto pilota di lancio

dell'*Innovation Hub* nel porto di Taranto – in collaborazione con Port XL (il primo acceleratore di *startup* al mondo nel settore marittimo, con sedi a Rotterdam, Anversa e Singapore) e con il Balab (il contaminatore di idee dell'Università di Bari), l'Adsp punta alla costituzione di un vero e proprio acceleratore di *startup* e *scale up*, facendo dell'innovazione un asset del porto, una ulteriore ragione per investire sul territorio. Prosegue inoltre, la transizione al digitale con importanti progetti come un accordo con Agenzia delle Dogane, l'evoluzione del Pcs (*Port Community System*), la digitalizzazione dell'Ente e lo Sportello Unico Amministrativo.

- commerciale: riparte nel 2020 l'operatività del Molo Polisettoriale del Porto di Taranto, in ragione dell'assentimento in concessione per 49 anni del terminal contenitori alla società Yilport Holding (tra i più importanti operatori portuali al mondo) che ha pianificato di implementare le attività nello scalo jonico quale terminal *gateway*, oltre che come *trans-shipment hub*.
- industriale: i traffici connessi alla componente industriale – specialmente se reinterpretata in modo molto più connesso con l'ambiente, con il territorio, con le imprese locali e con la ricerca e innovazione – rappresenta un importante elemento di ripartenza del porto e un obiettivo per l'operatività dello scalo e per i servizi di logistica industriale connessi ai traffici siderurgici; il tutto, è noto, con un grande interrogativo per la crisi che sta interessando lo stabilimento ex Ilva che genera una situazione di incertezza all'interno della quale l'Adsp è direttamente interessata per gli impatti significativi sia sui traffici del Porto di Taranto che sulle entrate dell'Ente.
- logistico: il rilancio della componente commerciale, mette sotto una luce completamente diversa la componente e gli asset connessi alla logistica, che per il porto di Taranto significano principalmente puntare sulla valorizzazione della Piastra portuale di Taranto e del Distripark, ora rivitalizzati sia dalla presenza di un terminal contenitori che riparte, sia in ottica Zes.
- turistico-crociéristico: il *trend* di crescita del settore crocieristico coinvolge anche Taranto, e l'Adsp sta per mettere a frutto anni di lavoro di promozione e di costruzione del *brand* Taranto (in collaborazione

con il Comune e con la regione Puglia) e i piani per le toccate delle navi da crociera per il 2020 e 2021 stanno portando Taranto nella dimensione delle “nuove destinazioni”. A conferma di ciò, la notizia dell’interesse della *joint venture* Port Operation Holding Srl e la Global Ports Melita Limited (uno dei maggiori operatori crocieristici al mondo) che, a chiusura del 2019, ha manifestato interesse ad acquisire una concessione demaniale marittima per la gestione di servizi in favore dei crocieristi in imbarco, sbarco, transito nel Porto di Taranto.

- infrastrutturale: sul piano delle infrastrutture, la già ricca dotazione del porto di Taranto viene ulteriormente incrementata con alcuni importanti traguardi (ampliamento del quarto sporgente, adibito ad uso pubblico), alcuni cantieri da gestire (in ambito dragaggi) e alcune aree che stanno ricevendo attenzione crescente da parte di investitori internazionali (Distripark, area ex Belleli).
- porto-città: il binomio “Porto-città” che, anche nella futura programmazione, sarà al centro di una “(ri)costruzione di legami e relazioni con il territorio attraverso la valorizzazione del *waterfront* e la materializzazione di una nuova identità territoriale basata sulla cultura del mare” che restituirà allo scalo jonico il ruolo di polo di attrazione aperto sul mare e sulla città, nell’ottica di incoraggiare e rafforzare la sua naturale vocazione di meta turistica d’eccellenza.

Il tutto, lo ricordiamo, con un forte allineamento anche a livello di pianificazione degli investimenti pubblici a livello centrale, sia con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti che con la Presidenza del Consiglio, nell’ambito del Cis (Contratto Istituzionale di Sviluppo); quello che si sta ri-costruendo è un porto moderno, connesso e strutturato come motore propulsivo dello sviluppo economico delle attività connesse al sistema portuale e in grado di sviluppare *policy* innovative, basate sui principi nazionali e comunitari, ed in grado di contaminare l’intero territorio circostante.

Oggi

Il periodo di *lockdown* è quindi intervenuto in un periodo di rilancio, in un momento – come accennato – in cui si stavano concretizzando una serie di opportunità e in cui Taranto stava

ritrovando la sua centralità, non soltanto in ottica *shipping* di vicinanza ai grandi traffici del Mediterraneo, ma anche come città e territorio al centro dell’agenda di Governo con la ripresa dei lavori del Cis Taranto, una piattaforma guidata direttamente dalla Presidenza del Consiglio che programma, finanzia, controlla, verifica e supporta – integrandole – le progettualità finanziate con finanza pubblica sul territorio in alcuni ambiti strategici.

Inutile dire che per l’Autorità di Sistema Portuale, come per la più parte delle istituzioni, a partire da inizio Marzo si sia messa in atto una immeditata transizione verso una modalità di lavoro agile – tra l’altro, seppur con altri presupposti, già da tempo nell’agenda delle pubbliche amministrazioni e simili – che ha comportato uno sforzo organizzativo e di programmazione di non poco momento, e che ha messo a dura prova anche la capacità dei singoli lavoratori di organizzare la propria settimana, in modo bilanciato tra famiglia – o comunque ambito personale – e lavoro.

In questo caso bisogna osservare come la crisi si sia abbattuta – a livello economico – prevalentemente su quei settori che maggiormente avevano dato concretezza alla ripresa post crisi finanziaria, cioè turismo ed esportazioni, entrambi elementi cruciali per la strategia di crescita del porto di Taranto, ma al momento non pienamente in attività; nel senso che, essendo la componente commerciale e quella crocieristica in piena fase di *startup* l’impatto si è apprezzato prevalentemente sotto forma di un rallentamento dell’avvio dell’operatività, e della conseguente ripartenza dell’occupazione. Ma uno degli elementi che maggiormente hanno caratterizzato il periodo di *lockdown* è stato quello di prendere atto della non prevedibilità di eventi di questo tipo e della non attendibilità di qualsiasi forma di previsione di scenario che ecceda il breve termine (1/2 anni). Questa nuova dimensione temporale “compattata” ha risvolti sul modo di fare pianificazione strategica e comporta che il processo di adozione/revisione di scelte di rilevanza strategica vada sviluppato in continuità – come processo *ongoing* – al fine creare un meccanismo flessibile in grado di reagire in tempi brevi agli accadimenti (di qualsiasi natura). Da questo punto di vista l’Adsp ha individuato nel processo (partecipato) di costruzione del Pot (Piano Operativo Triennale), un momento che in futuro (anche per allinearsi alla programmazione delle opere pubbliche nonché alla programmazione finan-

ziaria e quella della *performance*) andrà fatta di anno in anno (prima il Pot rimaneva in vigore 3 anni, con revisioni annuali, con il risultato che all’ultimo anno andava rifatta una pianificazione di gittata triennale). Con il nuovo sistema si mette così in atto una prima forma di flessibilità (per non chiamarla resilienza, termine anche abusato e più adatto ai contesti tecnici suoi propri) a garanzia della maggiore prontezza a reagire al mercato e in generale a elementi esterni e comunque molto integrato con il territorio.

In ogni caso, il periodo di *lockdown* è stata caratterizzata da una intensa attività su tutti gli ambiti di operatività dell’Ente e su alcuni in particolare. Si è lavorato molto su aspetti connessi all’attrattività dello scalo, proseguendo i lavori del Comitato di indirizzo della Zes ionica e, soprattutto, ottenendo l’approvazione, da parte dell’Agenzia delle Dogane, della perimetrazione della zona franca interclusa del Porto di Taranto che include 11 aree per complessivi 162,89 ettari. Intensa è stata anche, tra le altre, l’attività di partecipazione al Cis, le cui riunioni si sono tenute sia in modalità *online* che in presenza.

In ottica di comunicazione con il cittadino, è stata lanciata la campagna *social* #ilPortoacasa (su *LinkedIn*, *Facebook*, *Instagram*): ogni giorno una foto (di repertorio) che raffigura vari momenti della vita e dell’operatività del porto, con approfondimenti tematici settimanali. L’iniziativa, molto seguita, sta contribuendo fortemente ad aprire il porto alla città, a far conoscere l’ecosistema portuale e a trasmettere il patrimonio di conoscenze e competenze di tutti coloro che operano nello scalo Ionico.

Domani

La ripresa dal *lockdown* si caratterizza, per il porto di Taranto, per una focalizzazione sui temi forti e strategici, che sono valorizzati nell’approvando Pot 2020/2020, e che, forse proprio per contrapposizione al periodo di chiusura (nonché come strategia di semplificazione del “puzzle” di cui si diceva in premessa) si riassume nella parola apertura: all’innovazione, agli investimenti, ai traffici, alla città, al cittadino.

A breve verrà portato in approvazione il nuovo Pot, relativo agli anni 2020-2022 che, come anticipato si caratterizzerà (anche in ottica di discontinuità con il precedente) per una significativa razionalizzazione, focalizzazione su poche azioni strategiche. Sarà un “documento

vivo”, aperto agli *stakeholder* che si evolverà di anno in anno e che aderirà in modo flessibile e reattivo ai cambiamenti del contesto.

Oltre ai 5 pilastri della strategia – che saranno innovazione, sostenibilità, porto e territorio, infrastruttura fisica/competitività e *accountability* istituzionale⁶ – vale la pena ricordare come ci sono alcuni aspetti che sono stati messi in evidenza proprio dall'emergenza in atto e su cui l'Adsp sta decidendo di puntare (alcuni dei quali identificati anche grazie al confronto della corrente situazione del porto rispetto al modello Porto 6.0 di Srm (Studi e Ricerche per il Mezzogiorno, il centro studi sullo *shipping* di Intesa Sanpaolo).

In primo luogo, come già detto, una semplificazione del processo decisionale strategico e del conseguente momento implementativo all'interno dell'Adsp unitamente a una azione continua di revisione e aggiornamento dello stesso, accorciando i tempi di reazione al mercato come elementi per contrastare l'incertezza che caratterizza questo periodo.

In linea con la semplificazione, la digitalizza-

zione (sia dei processi interni che dei processi portuali) rappresenta un passaggio imprescindibile sia per gli aspetti connessi all'esperienza lavorativa dei dipendenti dell'Adsp, sia per l'utenza portuale nonché per i traffici di merci e persone.

Altra priorità orizzontale sarà la concentrazione sulla attrattività e sulla internazionalizzazione del porto di Taranto per valorizzare l'immenso asset infrastrutturale presente, sia in termini di costruzione dell'offerta (infrastrutturale, accessibilità, Zes, Zona franca) sia di qualificazione e focalizzazione sui servizi con una intensa attività di promozione dell'efficientamento e della modernizzazione degli stessi.

L'apertura al territorio e alla città è già una priorità che vede due grandi componenti: da un lato occorre riconnettere il porto al territorio, inteso come mondo delle imprese e al mondo della produzione, riattivando (in collaborazione con il concessionario del terminal contenitori) tutta la rete di connessioni e di *business* che valorizzano lo scalo in ottica *import/export* e, in

secondo luogo, riconnettersi alla città con la realizzazione del grande progetto del *waterfront* di Taranto che riconnetterà anche fisicamente la città al porto, con il porto che diventa un luogo da vivere, da visitare, in cui lavorare e trascorrere del tempo e fare innovazione.

L'innovazione, rappresenterà una nuova modalità, un nuovo linguaggio in grado di affrontare problemi vecchi con strumenti e risorse nuove, aprendo forme più “leggere” di interazione tra imprese portuali e centri di ricerca o *startup* o *scale-up*, secondo il modello del *Futureport Innovation Hub* in connessione con *player* globali dell'accelerazione (come Port XL).

Infine, una forte focalizzazione sulla performance (altro “cambiamento culturale” forte all'interno dell'ente), e sulla trasparenza e anticorruzione, elementi che sono intrinseci nell'esercizio di funzioni pubbliche e che consentono, se opportunamente impostate (e non vissute in modo “amministrativo”) di qualificare e migliorare ed efficientare l'operatività dell'ente.



Francesco Rotondo

Intervista a Mario Mega, Presidente dell'Autorità di Sistema portuale dello Stretto

Francesco Rotondo, Presidente INU

Puglia: Innanzitutto Vorrei ringraziarti per aver consentito questa breve intervista in funzione del ruolo che hai assunto come presidente della nuova Autorità Portuale. Prima di affrontare il tema generale, ossia gli effetti della pandemia sull'attività dell'Autorità Portuale, ti chiedo di raccontarci brevemente come nasce questa nuova Autorità Portuale e quale è il suo ruolo nello scenario portuale italiano.

Mario Mega, Presidente dell'Autorità di Sistema portuale dello Stretto: L'Autorità di Sistema Portuale dello Stretto è nata alla fine del 2018 con un'iniziativa di carattere Parlamentare che ha modificato quella che era l'originaria previsione della L. 84/94 che immaginava un'unica autorità di sistema tra i porti dello Stretto e Gioia Tauro insieme ad altri porti della Calabria.

Il legislatore ha valutato che la specificità dello Stretto di Messina necessitasse un'attenzione particolare, un maggior grado di autonomia, una gestione a cura di un unico ente. Infatti, risultava difficile gestire lo Stretto con altre realtà portuali perché, ad esempio, le problematiche delle tipologie di traffico che riguardano Gioia Tauro sono completamente diverse.

Istituita l'Autorità si è arrivati alla elezione del presidente alla fine nel ottobre dello scorso anno. Da quel momento c'è stata l'avvio delle attività operative sulla base di quella che era l'Autorità Portuale di Messina che già gestiva i porti di Messina di Milazzo, oltre 2 approdi a Tremestieri (che è un bacino sempre di Messina). Adesso ci sono anche i porti di Reggio Calabria e di Villa San Giovanni.

I nostri porti gestiscono tutto quello che attiene al traghettamento merci e passeggeri dello Stretto e i collegamenti con le isole Eolie.

Occorre tener presente che abbiamo oltre 10 milioni di transiti tra la Calabria e la Sicilia in termini di passeggeri.

Inoltre, si gestiscono sullo Stretto quasi 6.300.000 tonnellate di merci con circa 1.000.000 di unità ro-ro. Questo ci fa essere, come porto di Messina, il primo porto in termini di traffico su gomma, perché attraverso il porto di Messina passano tutti i collegamenti dalla Sicilia per il Continente.

I porti di Messina, Villa San Giovanni e Reggio Calabria sono essenzialmente porti per passeggeri e merci su rotabili; nel porto di Milazzo invece gestiamo principalmente le rinfuse liquide, per un traffico annuo di circa 18.000.000 di tonnellate per la presenza di una raffineria Milazzo poi è il porto di collegamento con le Isole Eolie con un traffico che fa segnare quasi un altro milione e mezzo di transiti.

Da qualche anno c'è il traffico crocieristico che si sta consolidando. Parliamo di oltre 400 mila passeggeri anche in questo caso. Porti molto "frequentati" con in media un collegamento ogni 15 minuti nell'arco di tutta la giornata e picchi anche di una partenza ogni 5 durante i periodi estivi.

Lo Stretto di Messina è infatti uno dei tratti di mare nel Mediterraneo con il maggior traffico di attraversamento; oltre a quello per l'attraversamento sullo Stretto c'è tutto il traffico longitudinale per risalire verso il Tirreno. In questo risiede una prima sostanziale differenza rispetto a Gioia Tauro: il tipo di traffico.

I porti dello stretto non gestiscono traffici containerizzati, mentre abbiamo anche una linea diretta di traghetti ro-ro da Messina per Salerno e da Milazzo per Napoli

L'Autorità di Sistema Portuale dello Stretto è impegnata su un fronte che è completamente diverso da quello su cui stanno operando i colleghi di Gioia Tauro; per questo è sembrato inutilmente complicato al legislatore avere delle organizzazioni così ampie da riuscire a governare processi così complessi e differenti. Mi sembra che questa sia una motivazione sufficiente e forte per giustificare l'ulteriore nascita di un autorità di sistema.

F.R.: Questo è un aspetto che anche dal punto di vista territoriale mi sembra interessante, perché l'Italia normalmente tende a frantumare gli ambiti decisionali e a moltiplicare i soggetti che li governano e questo chiaramente ritengo abbia creato rilevanti problemi al nostro "Sistema paese".

Quindi mi sembra di capire che il presupposto di questa separazione dall'Autorità di Gioia Tauro si basi fondamentalmente su queste differenti caratteristiche del traffico da gestire.

M.M.: E' chiaro che gli obiettivi essendo così diversi richiedono spesso motivazioni e indirizzi differenti. Inoltre, mi sembrano poi sistemi territoriali poco relazionati. Anche soltanto per lo Stretto, arrivare a costruire un ente amministrativo unico, le difficoltà sono molto elevate perché la Regione Siciliana è una regione a statuto speciale e la Calabria a statuto ordinario, quindi ci sono anche delle differenze di tipo ordinamentale significative tra le due regioni.

Il vero problema è che al di là di quelle che sono le varie costruzioni amministrative, il quotidiano è legato a un transito medio di quasi quattro cinquemila persone che giornalmente si spostano da Messina a Reggio e da Reggio a Messina per studiare, per lavorare per andare negli ospedali; lo Stretto è l'equivalente, via mare, di una fondamentale strada di collegamento tra due città e due territori che storicamente vivono all'unisono. Anche l'economia della provincia di Reggio Calabria, è completamente disgiunta da quella che è l'economia della piana di Gioia Tauro; le due zone hanno retroterra completamente distinti e vocazioni completamente differenti. Reggio Calabria e Messina, poi,

stanno investendo tanto sul turismo come è chiaro che entrambe le città sono molto più interessate alla costruzione di un'area unica in cui ci sia un sistema di mobilità efficiente a servizio di una conurbazione di fatto sulle due città capoluogo.

F.R.: Passando all'argomento principale di questa intervista, ossia gli effetti della pandemia sulle attività portuali, immagino che siano anche differenti le modalità con cui Gioia Tauro sta affrontando la pandemia e come invece la state affrontando voi considerata la differenza di obiettivi e di soggetti interessati al traffico marittimo.

M.M.: Da quanto mi risulta, tutti i porti italiani sono rimasti attivi e nessuno ha avuto problemi per supportare il traffico merci. Sia noi, sia Gioia Tauro in particolare anche se su tipologie di traffico merci. So che Gioia Tauro ha mantenuto (con qualche problema che sta superando bene) il porto completamente operativo per i container,

salvo modeste ed ovvie riduzioni di traffico conseguenti alle ridotte produzioni in arrivo dalla Cina; ma la ripresa post pandemia in quel Paese sta facendo riprendere le produzioni e quindi i traffici stanno per tornare ai livelli consueti.

Sullo Stretto, invece, solo pochi soggetti possono continuare a transitare (ad esempio il personale sanitario, della pubblica sicurezza o comunque quelli impegnati nei servizi pubblici essenziali) mentre tutti gli altri potenziali utenti sono fermi.

Noi ci troviamo a gestire dei porti che per il traffico passeggeri ordinario sono assolutamente bloccati, con la volontà del governo siciliano di isolare quasi completamente la regione per salvaguardare la salute dei suoi cittadini.

Sono rimasti invece rimasti sempre operativi tutti i collegamenti per il trasporto delle merci con addirittura un aumento dei traffici conseguenti alle maggiori richieste di prodotti ortofrutticoli da parte del mercato italiano considerato il blocco delle importa-

zioni dall'estero di queste tipologie di prodotti.

Diverso, come detto, il discorso per i collegamenti passeggeri dove sono rimaste attive solo poche corse ad esclusivo appannaggio degli addetti ai servizi essenziali. I transiti dei pendolari, che ordinariamente, ripeto, si attestano intorno ai 5000 passaggi al giorno, sono scesi, solo per servizi essenziali, intorno a meno di 2000 passaggi sempre al giorno. Per i passeggeri le linee dei traghetti sono passate da 32 tratte andata e ritorno a 4 e le linee degli aliscafi da 26 sono scese anche esse a 4, anche in conseguenza del fatto che sono stati praticamente azzerati i collegamenti ferroviari. Nei collegamenti della Sicilia con Roma è rimasto un solo Intercity la mattina e uno la sera ma attestato a Villa San Giovanni.

Questo mi porta a considerare un ulteriore elemento. Quando si avvierà (speriamo prima possibile e con la sicurezza di tutti) la cosiddetta seconda fase, si dovrà necessariamente considerare il tema della rior-



ganizzazione delle modalità di transito dei passeggeri sullo Stretto di Messina e per i collegamenti con le Isole Eolie al fine di assicurare sufficienti misure di sicurezza sanitaria anti contagio senza entrare negli ambiti delle verifiche sulla eventuale legittimità del transito e sullo stato di salute dei passeggeri che non sono di competenza dell'Autorità di Sistema Portuale.

In questo caso da un lato la Regione Sicilia, dall'altro la regione Calabria, per gli aspetti sanitari, hanno personale e organizzazione differente che dovrà operare il controllo e lo screening delle temperature mentre poi tutta l'attività di pubblica sicurezza è, chiaramente, operata dalle forze dell'ordine coordinate dai rispettivi Questori e dai Prefetti. Il problema che compete a noi sarà quello dell'organizzazione logistica.

Noi ci stiamo organizzando per proporre autonomamente alcune innovazioni a supporto dei traffici passeggeri, anche se al momento sia ancora in assenza di indicazioni precise da parte degli enti preposti su quelle che dovranno essere le definitive modalità.

Ci siamo domandati come potremmo rendere più sicuro l'attraversamento dello stretto tenendo conto che da un lato potrebbe essere necessario intervenire con le riduzioni sulle capacità di carico dei traghetti, considerato che in questo momento le navi hanno dei piani di carico che sono funzionali esclusivamente alla navigazione mentre tutto questo ora penso che dovrà cambiare almeno per qualche tempo.

Rispetto a questa probabile riduzione dei passeggeri trasportabili dal singolo natante è difficile immaginare che, in un regime di libero mercato in cui operano gran parte dei vettori sullo Stretto, questi ultimi aumentino con tanta facilità il numero delle navi da utilizzare.

Per questo stiamo pensando di intervenire sulla parte di organizzazione della logistica nella fase di pre-imbarco, perché al momento è questo è uno dei limiti con cui dobbiamo confrontarci per il traghettamento sullo Stretto.

Bisogna pensare infatti che, a tutti gli effetti, anche dal punto di vista della sicurezza della Navigazione, il traffico sullo Stretto è assimilabile al traffico urbano; è come se fosse una altra modalità del trasporto pubblico locale: prendere un traghetto è come prendere un autobus. Non occorre fornire le proprie generalità, fare prenotazioni e ci si può presentare

ai varchi di imbarco nella più ampia libertà e senza alcuna regolamentazione.

F.R.: Quindi immagino che se io fossi un operatore economico e mi dicessero devi ridurre la capacità di carico perché devi mantenere una distanza di un metro tra ogni passeggero, la prima cosa che mi verrebbe in mente è di compensare la diminuzione di passeggeri con un aumento di prezzo... lo ritiene possibile?

M.M.: Questo non lo ritengo possibile non perché non possono farlo, ma perché i costi del traghettamento sono già molto elevati ed il sistema non reggerebbe.

Infatti, è già chiaro a tutti che oggi il costo dell'attraversamento, indipendentemente dal periodo di emergenza sanitaria, è un problema per l'economia siciliana. Perché chiaramente, il costo del traghettamento produce un "handicap" importante e molto gravoso. Quindi bisognerà nel futuro, ogni più di prima, trovare le modalità per diminuirne la rilevanza.

Per questo motivo bisognerà, probabilmente, anche cercare di aumentare le condizioni per una effettiva vera concorrenza, perché al momento anche se si tratta di servizi aperti al libero mercato, le condizioni sono tali che comportano quasi una specie di "monopolio naturale" da parte degli stessi soggetti, che al di là del modo in cui si sia creato, non sta facendo bene all'economia dello stretto.

F.R.: Quindi per chiudere il come vedi il dopo epidemia per i porti dell'autorità di sistema dello Stretto?

M.M.: Fino adesso non abbiamo ancora parlato di un settore importante e che, in questo momento, è quello più colpito dalla pandemia che è il crocierismo.

Lo Stretto è arrivato ad avere quasi 170 accosti durante l'anno e ormai le cancellazioni arrivano fino a tutto il mese di maggio, quindi abbiamo completamente perso la prima parte della stagione. Sono stati effettuati pochissimi accosti, ossia solo quelli che erano programmati nel mese di febbraio, poi marzo e aprile sono sostanzialmente saltati tutti. Questa, purtroppo, è una delle voci su cui l'economia, soprattutto di Messina, si stava in qualche modo strutturando.

Quella del crocierismo è un'economia ricca che attira sempre maggiore attenzione da parte degli operatori tenuto conto che sullo Stretto ci sono delle eccellenze dal punto di vista turistico come Taormina, l'Etna o le isole Eolie oltre alla stessa Messina, che sono, come tutti sanno, mete pregiate per il turismo. Ora noi aggiungeremo all'offerta anche le bellezze di Reggio Calabria e della sua provincia.

Tutto questo rischia di vedere un lungo periodo di crisi che rallenterà le azioni di sviluppo che anche l'Autorità di Sistema aveva programmato.

Infatti, si può affermare che l'integrazione con i porti calabresi stava nascendo proprio sulla costruzione di un'offerta turistica integrata tra la provincia e la città di Reggio Calabria e quella di Messina e della sua area metropolitana.

Infatti, con grande impegno anche della Camera di Commercio di Reggio Calabria che ci stava supportando, stavamo cominciando a ragionare su un aumento delle destinazioni e sulla creazione di un'offerta turistica sullo Stretto che comprendesse anche la costa calabrese e tutto questo adesso, purtroppo, si è interrotto.

Per quanto riguarda l'economia degli operatori portuali, anche sulla scorta dei primi provvedimenti del governo, abbiamo adottato un nostro piano di azione in cui abbiamo sostanzialmente sospeso o in alcuni casi, annullato tutta una serie di diritti, di spese, di contributi che i vari concessionari piuttosto che gli operatori ci devono pagare; quindi ci siamo messi subito nelle condizioni di non gravare troppo su i bilanci di chi ha visto il blocco delle proprie attività.

In particolare, stiamo cercando di semplificare le procedure burocratiche delle operazioni portuali. Da questo punto di vista sembra che gli operatori lo abbiano particolarmente apprezzato come riferito nel corso degli incontri in videoconferenza che si ormai si ripetono ciclicamente. Tutte le riunioni che stiamo svolgendo con le diverse categorie sono finalizzate ad operare una valutazione condivisa dei rischi di tutte le attività portuali per elaborare un piano di interventi per la fase della ripartenza capace, per ognuna delle tipologie di traffico presenti, di far operare tutti con sempre maggiore sicurezza sia per le attività commerciali che per quelle collegate al traghettamento.

Si sta cercando anche di identificare le modalità più opportune per rilanciare il traffico crocieristico, appena ve ne saranno le condizioni, mettendo a disposizione una nuova offerta turistica in sicurezza sia per i crocieristi che scendono a terra sia per i territori che li ospitano. E' chiaro, quindi, che per noi in questo momento, si tratta di lavorare su questi protocolli di sicurezza per elaborare un piano integrato di sicurezza sanitaria per tutti i nostri porti, per proteggere le attività dei porti ma soprattutto per assicurare ai territori il ripristino di una economia fondamentale per le regioni meridionali che probabilmente soffriranno di più la crisi economica.

Stiamo cercando di costruire una prospettiva positiva per i territori insieme con le amministrazioni, con le organizzazioni degli imprenditori, con i sindacati. Con tutti il rapporto instaurato in questi primi mesi di attività dell'AdSP dello Stretto è molto diretto e c'è una forte unità d'intenti che certamente produrrà effetti positivi sul Sistema portuale. Noi stiamo cercando, su questi temi, di essere proattivi e se possibile di anticipare anche quelle che potranno essere nel futuro indicazioni da parte del MIT o comunque di organizzazioni internazionali di settore.

Un porto non è fatto solo di banchine, perché se lo si considera in questo modo non si riesce a comprendere la funzione dell'Autorità di Sistema. Per questo stiamo cercando di rimettere intorno a un tavolo la comunità portuale per far trovare insieme le possibili soluzioni per salvaguardare i traffici e per sostenere le imprese.

Per fare questo servono le infrastrutture sia fisiche che immateriali ma serve soprattutto un'idea di sviluppo del porto e dei territori collegati.

F.R.: Quello che dici, mi riporta all'attenzione, anche riprendendo il contributo di Francesco di Sarcina sul sito INU, segretario dell'autorità di sistema Portuale del Mar Ligure orientale, la necessità di rivedere il legame con la pianificazione territoriale dell'autorità. La Autorità di Sistema dello Stretto in quale condizioni si trova dal punto di vista della sua capacità di pianificare strategie e assetti del sistema marittimo e del territorio in cui si trova?

M.M.: Allo stato attuale soltanto il porto di Messina ha il piano regolatore portuale approvato di recente, mentre gli altri porti che costituiscono l'Autorità di Sistema nei casi migliori dispongono di piani datati e quindi sostanzialmente inadeguati a gestire le prospettive di sviluppo dell'Autorità e dei territori collegati.

Per questo motivo, da quando mi sono insediato, questa è una delle sfide più importanti che sto cercando di affrontare; ossia, riavviare la pianificazione di attività, infrastrutture e modalità di gestione per raccordare le esigenze dei nostri asset principali, in particolare il traghettamento, con quelle che sono le esigenze dei territori.

Ad esempio, il porto di Villa San Giovanni è nato in un'altra epoca, in cui anche il numero dei passaggi non erano quelli attuali; quindi sicuramente occorrerà impegnarsi molto (insieme agli Enti locali) per cercare di alleggerire le città da questo traffico che è diventato molto intenso.

Anche quando lavoravo in altre realtà portuali, nei vari ruoli che ho rivestito, ho sempre pensato agito tenendo presente che un'infrastruttura portuale si realizza solo se il territorio l'accetta. Occorre costruire consenso dietro ad una necessaria ristrutturazione o nuova edificazione. Per questo motivo avvieremo a breve il percorso di redazione del Piano Regolatore dell'Autorità di Sistema Portuale dello Stretto ai sensi del D.Lgs. 4 agosto 2016, n. 169. Vi sono numerose infrastrutture da rivedere e da attualizzare migliorando i collegamenti con le viabilità principali. Occorre alzare notevolmente il livello della qualità; occorre alleggerire il carico dei flussi di passeggeri sulle città, come ad esempio per Villa San Giovanni che in alcune settimane dell'anno, ma spesso anche nella quotidianità, perde la sua fisionomia perché invasa dalle auto che devono traghettare. Occorre creare le condizioni per cui il territorio sia convinto delle potenzialità del porto e collabori con la sua Autorità Portuale. Occorre creare condivisione sulle scelte. In questo devo dire che c'è una grande una grande sensibilità nei confronti delle mie idee e grandissime aspettative, che spero sia possibile soddisfare.

Ritengo una opportunità rilevante la possibilità di cui dispone l'Autorità di Sistema dello Stretto di poter pianificare in maniera unitaria le due sponde, che spesso in pas-

sato, non dialogavano su questi temi. Ad esempio, ho trovato nei documenti strategici dei tavoli per le Aree Logistiche Integrate visioni ancora parziali delle potenzialità dello Stretto.

Questo è il compito che ci spetta come Autorità e su cui mi confronterò nei prossimi mesi con i territori e gli operatori.

F.R.: Grazie per la disponibilità nei confronti dell'Istituto Nazionale di Urbanistica e di questa indagine sullo stato dei porti durante la pandemia.

Domenico Passarelli, Caterina Sergi

Purché il Piano non vada piano: il Piano Operativo Triennale di Gioia Tauro e della Calabria

Le dichiarazioni sul Covid-19 del Premio Nobel Luc Montagnier, che oltre ad aver spiegato l'origine in laboratorio del virus ci informa anche della sua imminente scomparsa, fanno ben sperare ad una ripresa della *routine* quotidiana della vita. Certamente nulla sarà come prima della pandemia e sarà necessario un lungo periodo di convalescenza in tutti i settori economico, infrastrutturale, imprenditoriale, programmatico e finanziario.

Tra le infrastrutture quelle portuali, che già rivestono un ruolo di primo piano nel commercio internazionale e nell'economia a livello globale, possono offrire un ulteriore e determinante contributo alla ripresa e crescita del Paese. La Calabria, tra le regioni meno colpite dal virus, circondata da splendide acque del mar Ionio e del mar Tirreno, già sette secoli prima di Cristo ha legato la sua storia magno-greco ai porti, in particolare ai cantieri navali sparsi lungo le sue coste come quelli di Rhegium, Locri, Metauros, Kroton, Ipponio, giusto per citarne alcuni, dove si approntavano anche le navi che serviranno alle Guerre Puniche ai romani, e molti di questi porti sono rimasti attivi per tantissimi secoli. Oggi vicino al Metauros è stato realizzato il Porto Core di Gioia Tauro, il porto commerciale più importante del bacino del Mediterraneo e il terzo in Europa.

L'attività operativa del porto Core di Gioia Tauro, anche se i suoi lavori sono iniziati nel 1975, ha avuto inizio nel settembre 1995 e si è sviluppata a ritmo elevato fino a far assumere allo scalo in pochi anni il ruolo *leader* nel settore del transhipment nell'area del Mediterraneo, grazie anche alla sua centralità geografica in questo bacino e lungo la direttrice del traffico marittimo Suez-Gibilterra.

La disponibilità di grandi spazi a ridosso delle banchine portuali, l'ampiezza degli accosti e la profondità dei fondali, riferiti alle dimensioni degli altri porti nazionali e del bacino del Mediterraneo hanno aperto la strada al nuovo assetto funzionale del porto.

Il territorio portuale è costituito dalle aree demaniali marittime, dai bacini portuali e dagli spazi acquei antistanti la circoscrizione territoriale dell'Autorità Portuale per come individuata nel Dm. 04 agosto 1998, e da altre aree acquisite successivamente al demanio marittimo nel 2002. Per far comprendere la grandezza del Porto basti pensare che la circoscrizione portuale ha una superficie complessiva di mq 4.400.000 (ha 440), esclusi gli spazi acquei che presentano una configurazione a canale con una superficie dello specchio acqueo interno di 180 ettari ubicata parallelamente alla costa. L'imboccatura ha una larghezza di circa 300 m. ed è ad essa contiguo un bacino di evoluzione del diametro di 750 m. Il Porto è servito da un sistema stradale composto dalla Statale 18 e dall'Autostrada del Mediterraneo collegata al porto con la tangenziale Est ed è presente la stazione ferroviaria di San Ferdinando collegata alla rete ferroviaria nazionale tramite la stazione di Rosarno.

L'Autorità Portuale di Gioia Tauro, presieduta dal commissario ammiraglio Andrea Agostinelli, è diventata a seguito del D.lgs. 169/2016, che ha introdotto importanti modifiche alla legge 84/94 "Riordino della legislazione in materia portuale", da porto principale che gestisce anche i porti di Crotona, Corigliano Calabro, Villa San Giovanni e Palmi ad Autorità di Sistema dei Mari Tirreno Meridionale e Ionio.

Nonostante il mancato perfezionamento del percorso di trasformazione in Adsp, dovuto alla mancata nomina del Presidente del Sistema Portuale che ha limitato l'applicazione di quanto previsto dal D.lgs. 169/2016, l'Autorità Portuale di Gioia Tauro ha redatto il documento programmatico ponendo quali parametri di riferimento quelli indicati nel "Piano Strategico Nazionale della Portualità e della Logistica" (Psnsp), approvato dal Consiglio dei Ministri il 7 agosto 2015 e nel "Piano Regionale Trasporti" approvato con Delibera del Consiglio Regionale n. 157/2016 della Regione Calabria.

Consapevole del ruolo che il porto Core di Gioia Tauro può svolgere nella logistica e nel trasporto delle merci, l'Ente sta portando avanti a far data dal 2015 progetti negli ambiti prioritari integrati che riguardano, come declinato nel Def 2018: il trasporto marittimo-portuale – logistica a scala globale; il trasporto ferroviario – interfaccia principale per lo sviluppo di nuove opportunità logistiche in un sistema a rete con i principali interporti italiani; l'integrazione modale Gomma-Ferro-Nave; la *security* portuale e servizi di interesse generali Pcs. Ciascun ambito prioritario è stato declinato nel Pot come: *Port Required* (capacità di banchina); *Port Related* (capacità di piazzali); Intermodalità e logistica; *Security*.

Con il completamento degli interventi previsti nella programmazione degli anni precedenti è stata rafforzata l'infrastruttura portuale tanto che è in grado di accogliere in contemporanea 4 grandi navi portacontainer o navi madri.

Attraverso la realizzazione del *terminal* intermodale è collegato il piazzale retrostante della banchina di ponente con i principali interporti nazionali e transeuropei attraverso i corridoi delle reti TEN-T. Dopo la pandemia il porto di Gioia Tauro, attraverso le infrastrutture già realizzate, è in grado di divenire uno tra gli attori principali nella strategia di connettere l'Italia attraverso la logistica multimodale, visto che ad oggi si è raggiunto l'obiettivo della piena mobilità delle merci e dell'accessibilità all'Europa.

I progetti riportati nel "Piano dei Porti e della Logistica" triennale 2019-2021, predisposto dall'Autorità Portuale di Gioia Tauro tanto in fase di attuazione che di programmazione, risultano infatti idonei ad attuare

strategie di sviluppo, tali da impattare non solo sul contesto socio-economico locale e regionale, ma anche in grado di rendere il porto di Gioia Tauro la “Porta del sud” per il collegamento in rete con gli altri porti e interporti italiani e i paesi/regioni dell’Europa continentale dalla svizzera all’Austria ed alla Baviera, fino ai paesi landlocked dell’Europa orientale: Sud della Polonia, Ungheria, Slovacchia e Repubblica Ceca e Balcani.

È per tutti questi motivi che il porto di Gioia Tauro, che gestisce gli altri porti calabresi di Crotona, Corigliano, Villa San Giovanni e Palmi, con alle spalle i vari insediamenti industriali, diventa il punto di forza della Zona Economica Speciale (Zes) Calabria², che ha come obiettivo quello di creare condizioni economiche, finanziarie e amministrative favorevoli allo sviluppo di imprese già operanti nelle aree interessate e di stimolare l’insediamento di nuove imprese con riferimento a quelle strettamente connesse alle attività di *import* ed *export*.

Il porto Core e il suo retroporto, collegato ai porti e interporti nazionali, gli aeroporti e le aree produttive retroportuali, dopo questo periodo di quarantena, durante il quale il porto ha continuato se pur in modo ridotto a rimanere attivo, intende rafforzare le relazioni economico funzionali già esistenti, affinché siano volano per nuovi investitori interessati ad operare in un ambito territoriale che offre un “servizio” aggiunto quale è quello di connetterli agevolmente, grazie alle caratteristiche anche infrastrutturali ed alla missione del porto di Gioia Tauro, al resto del mondo. A tale scopo l’Autorità Portuale di Gioia Tauro ha previsto, con i lavori in fase di esecuzione e nel nuovo Piano Operativo (POT 2019-2021), una serie di interventi finalizzati al rafforzamento dei servizi presenti nei porti di competenza di questa Autorità Portuale e alla urbanizzazione di quelle aree rientranti nella Zes e non ancora dotate di infrastrutture primarie. Inoltre alcuni nuovi interventi riguardano la qualificazione

dell’area ex Enel e di manutenzione e qualificazione del patrimonio esistente.

Prima della pandemia quindi si era determinata la necessità di sviluppare una nuova strategia del Porto e così dalla lettura integrata dei punti di forza e delle opportunità del Porto di Gioia Tauro, unita con le dinamiche in atto, era stato previsto di: diversificare l’offerta di servizi armatoriali; integrare i servizi di *waterfront* con quelli del retroporto e della logistica intermodale (mare-ferro), al pari di quanto accade nei principali porti *container*, soprattutto del Nord Europa; rilanciare, sia da un punto di vista operativo che occupazionale, le attività portuali.

L’idea progettuale centrale di tale strategia è la realizzazione di un bacino di carenaggio, destinato alle operazioni di manutenzione ordinaria e straordinaria per le medie e grandi navi portacontainer che transitano nel Mediterraneo, che ben si concilia con l’attuale filiera produttiva dell’*Hub* portuale di Gioia Tauro.



L'idea è stata già oggetto di analisi di tipo economico, anche sotto il profilo sociale, da cui emergono importanti ricadute per l'occupazione, considerando anche che il bacino di carenaggio è un elemento necessario delle infrastrutture di trasporto marittimo, direttamente collegato all'obbligo di migliorare la sicurezza e l'affidabilità della rete di trasporto marittimo nel Mediterraneo, anche in virtù della previsione inerente dell'aumento delle navi che vi transiteranno a seguito del raddoppio del canale di Suez.

Nella contingente emergenza epidemiologica da Covid-19, per garantire la continuità operativa degli scali portuali di Gioia Tauro, Palmi, Crotone e Corigliano Calabro, è stata emanata la procedura di interfaccia con gli autotrasportatori in porto la cui finalità è quella di ridurre, per via precauzionale, i rischi di contagio tra le persone che operano per il comparto dell'autotrasporto e le persone che operano nelle aree portuali e nei terminal al momento in cui si crea una situazione d'interfaccia tra questi ultimi e gli autotrasportatori.

Ad oggi non si registra nel porto alcun contagiato e il commissario straordinario dell'Autorità portuale di Gioia Tauro, Andrea Agostinelli, nel collegamento in diretta per il tg di LaC News24 ha detto «Il traffico merci nel porto, seppure con tutte le limitazioni di questo momento così straordinario, è aumentato nel primo trimestre del 2020». Una buona notizia da uno scalo che, essendo specializzato nel trasbordo dei container sulle rotte internazionali, ha proseguito nelle sue attività essenziali recando un beneficio anche agli altri porti italiani come Genova e Trieste.

La difficile decisione presa dall'Ammiraglio Agostinelli di non chiudere il Porto di Gioia Tauro per il Covid-19, ma di limitare le operazioni solo alle scali di materiali di prima necessità, dimostra quanto difficile sia la competitività internazionale del *transshipment*, a causa dei nuovi porti nei Paesi emergenti della sponda Sud, sia per le politiche portuali dei porti delle penisole balcaniche, iberiche e del porto di Malta, che sono volte alla riduzione dei costi portuali, a burocrazie più snelle ed all'incremento delle utilità dovute a innovazione e formazione.

Il livornese ammiraglio Andrea Agostinelli ha riferito in una intervista³ di un anno fa che il porto ha superato tanti momenti difficili

uno dei quali è stato quando il porto di Gioia Tauro è passato dopo 24 anni dal colosso internazionale *Contship*, che l'aveva fondato, alla compagnia di navigazione MSC e c'erano in ballo altri 377 licenziamenti. Invece ha fatto cambiare le sorti del porto in meglio con investimenti per decine di milioni. Conclude Agostinelli dicendo che «Il porto di Gioia Tauro non è ancora diventato un elemento imprescindibile della coscienza collettiva e anche le istituzioni dimostrano un interesse a intermittenza che si acuisce solo nei momenti delle crisi occupazionali. È colpa dell'identità della stessa struttura, giovane e artificiale, e della differenza tra città di mare e città sul mare: a difendere il lavoro non devono essere solo gli addetti e gli enti, ma deve essere la gente che, come in altri luoghi, e penso a Genova o a Livorno stessa, si sente parte di una storia che vede il mare come una ricchezza di cui storicamente non può fare a meno».

Queste ultime considerazioni dell'Ammiraglio Agostinelli fanno riflettere sul rapporto che si dovrà costruire tra il porto Core di Gioia Tauro e le città che sono intorno alla vasta area portuale. Rosarno, Palmi, Gioia Tauro, S.Ferdinando e tutti gli altri centri urbani immersi nel verde della Piana dovranno interagire con il porto ed essere parte delle linee programmatiche di sviluppo sostenibile.

In questa fase è prematuro fare delle conclusioni perché tanti sono gli argomenti da dover affrontare per avere un quadro completo di quello che si può realizzare in un territorio ricco di opportunità di sviluppo, in particolare nel comparto crocieristico, attraverso la messa a sistema di un insieme di porti e città calabresi da inserire in circuiti ed itinerari turistici nel Bacino del Mediterraneo, con funzioni di porte d'accesso al territorio regionale e di nodi privilegiati per la promozione e fruizione di itinerari turistici e dei contesti locali.

1. Il nuovo Piano Operativo (Pot 2019 - 2021) è stato redatto tenendo in considerazione il "Patto per lo sviluppo della Regione Calabria", sottoscritto il 30 aprile 2016 tra il Governo e la Regione Calabria, confluito nell'atto del 27 luglio 2016 "Accordo di Programma di cui all'art. 15 della legge 7 agosto 1990 n. 241" e di quanto previsto nella nuova programmazione regionale Por 2014-2020, coerentemente con le strategie del Psnpl e dell'allegato 3bis al Def 2018. Inoltre alcuni nuovi interventi riguardano la qualificazione dell'area ex Enel e di manutenzione e qualificazione del patrimonio esistente.
2. La Zes della Calabria, ai sensi del D.L. 91/2017 e del Reg. UE 1315/2013, è incentrata sul porto Core di Gioia Tauro. Infatti, secondo la normativa di istituzione delle ZES di cui al D.L. 91/2017 "Disposizioni urgenti per la crescita economica nel Mezzogiorno convertito in legge il 1° agosto 2017, una Zona Economica Speciale è definita come un'area geograficamente delimitata e chiaramente identificata, situata entro i confini dello Stato, costituita anche da aree non territorialmente adiacenti, purché presentino un nesso economico funzionale, e comprendente almeno un'area portuale con le caratteristiche stabilite dal regolamento (UE) n. 1315 dell'11 dicembre 2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, collegata alla rete transeuropea dei trasporti (TEN-T).
3. Intervista di Agostino Pantano del 26 aprile 2019

a cura di Giuseppe De Luca, Francesco Sbetti

Le aree metropolitane: redazione e attuazione dei Psm

L'Italia si ritrova 14 città metropolitane per legge, senza un reale disegno sul loro ruolo negli assetti territoriali e senza una reale strategia che potesse fare da propulsore per le economie locali e nazionali. Nonostante ciò le città metropolitane sono la vera innovazione istituzionale dall'entrata in vigore della Costituzione.

Per funzionare, semmai devono con celerità dotarsi di strumenti di governo del territorio, a cominciare dal Piano Strategico Metropolitan (Psm) e dal Piano Territoriale Metropolitan (Ptm).

Con questa sezione dedicata ai Psm (nel prossimo numero i Ptm) presentiamo una rassegna di casi e questioni che emergono dalla pianificazione strategica di queste realtà.

Discutere intorno ad una sfida

Le Città Metropolitane sono state la vera innovazione istituzionale repubblicana e sono le uniche sopravvissute alla stagione delle riforme innescate dalla cosiddetta “legge Delrio” del 2014, la n. 56. Dopo il referendum costituzionale del 4 dicembre 2016, che ha bocciato il testo di legge di riforma costituzionale, che interessava anche il Titolo V, la situazione delle Città Metropolitane non è cambiata, mentre quella delle vecchie Province, che dovevano essere definitivamente abolite, sì. Queste ultime, dopo essere state depotenziate, rendendole organi di secondo grado in attesa di essere definitivamente soppresse con il referendum del 2016, sono rinate, tanto da aver ritrovato una nuova vitalità seppur in uno scenario istituzionale e finanziario molto diverso. In attesa di una nuova “legge Delrio 2.0” per le “vecchie” Province (ancora non arrivata), una certezza permane: le Città Metropolitane non cambiano, né hanno bisogno di ulteriori passaggi normativi per funzionare, semmai devono con celerità dotarsi di strumenti di governo del territorio.

Nonostante sia un obbligo di legge, e non più atti di governo volontari, solo 6 Città Metropolitane si sono dotate del Psm, in ordine: Milano, Firenze, Genova, Torino, Venezia, Bologna¹; e di queste solo Firenze ha approvato due aggiornamenti². Di queste solo Milano ha in fase avanzata la predisposizione del Piano Territoriale Metropolitan³, mentre solo altre due stanno lavorando: Bologna⁴ e Firenze⁵.

Qualcosa dunque non sembra funzionare nel panorama nazionale se solo 6 su 14 Città Metropolitane (10 presenti nelle Regioni ordinarie e 4 nelle Regioni a statuto speciale) hanno

colto l'occasione della pianificazione strategica che, come noto, deve conciliare il contenuto normativo e prescrittivo (*government*) con la necessaria natura partecipativa e cooperativa (*governance*); e soprattutto che solo 3 su 6 che hanno predisposto un piano strategico si sono poste immediatamente il problema di territorializzarne gli indirizzi con un Piano territoriale.

Cosa sta succedendo?

Ricordiamo che, per la legge, la Città Metropolitana è definita come ente territoriale di area vasta, con finalità di: curare lo sviluppo strategico del territorio metropolitano, promuovere e gestire in modo integrato i servizi, le infrastrutture e le reti di comunicazione di interesse della città metropolitana, curare le relazioni istituzionali afferenti al proprio livello, ivi comprese quelle con le città e le aree metropolitane europee.

Nel complesso esse sono estese su una superficie di quasi 50 mila km² (pari al 16,5% del territorio nazionale), con 1.328 Comuni (il 16,5% sul totale nazionale), 22,1 milioni di persone (il 36,4% della popolazione nazionale) e 9,6 milioni di famiglie. Rappresentano, quindi, una quota significativa del sistema Italia: in esse si concentra più di un terzo del Pil, il 20,3% delle stazioni ferroviarie e un terzo degli scali aeroportuali, anche se vi sono significative differenze demografiche, occupazionali e di reddito⁶.

Il loro rilievo nell'economia nazionale è così notevole che nel Programma Operativo Nazionale “Città Metropolitane 2014-2020”, per l'utilizzo strategico dei fondi europei di Sviluppo Regionale (Fesr) e Sociale Europeo (Fse), è stata individuata una linea speciale di

finanziamento, denominata Pon-Metro, proprio per concentrare nelle aree urbane metropolitane le principali sfide di crescita intelligente, inclusiva e sostenibile poste dalla Strategia Europa 2020. Non solo: «l'area interessata dal Pon si riferisce al massimo al territorio delle Città metropolitane, con interventi più mirati su porzioni di questi territori e, in particolare, sul territorio del Comune capoluogo». Di fatto il programma “corregge” la legge istitutiva sulle Città Metropolitane riconoscendo le caratteristiche tendenziali del modello di sviluppo territoriale italiano, che aveva visto una crescente concentrazione in alcune aree urbane addensando su alcune città quote significative della popolazione, del sistema produttivo e della ricchezza del Paese. Per il Pon-Metro dunque, la Città Metropolitana coincide sostanzialmente con la Città capoluogo.

La sottolineatura è robusta e non banale, per almeno due motivi: perché mette a nudo l'inconsistenza dell'equazione vecchia provincia/nuova città metropolitana, alcune con aree rurali e montane alle spalle non connesse tra loro, una con un Parco Nazionale al suo interno, ma con deboli infrastrutture di collegamento; e perché la Città capoluogo ha un Sindaco eletto direttamente, mentre il Sindaco metropolitano no: è un Sindaco “di diritto”, di seconda istanza, perché coincide con quello del Capoluogo.

Questa doppia tenaglia in parte spiega il perché a valle del fallito referendum del 2016 il tema delle Città Metropolitane diventa marginale nelle agende dei Governi nazionali, così come flebile è il lavoro politico per riordinare il sistema delle autonomie locali dopo il 2016. Tutti i Governi succeduti da quella data non ne fanno esplicito e centrale cenno nei loro programmi.

Dov'è finita quella speranza di modernizzazione e di innovazione del Sistema Paese partendo dai principali motori dell'economia contemporanea: le Città Metropolitane? Semplicemente è rimasta nel limbo dello scarso peso elettorale che ha questo nuovo ente, vizio d'origine contenuto nella legge istitutiva italiana, e soprattutto dal non aver risolto la questione della gerarchia del governo pubblico tra gli altri attori istituzionali.

Un segno di questa difficoltà di struttura è la mozione approvata alla Camera dei Deputati nella seduta n. 208 del 15 luglio 2019, dove si legge: «Noi con la nostra mozione vogliamo

impegnare il Governo ad adottare iniziative per rafforzare gli strumenti governativi e parlamentari per promuovere e gestire una nuova stagione delle politiche urbane, anche istituendo un dipartimento *ad hoc* di coordinamento; ad adottare iniziative per una riforma delle competenze territoriali delle grandi aree metropolitane puntando alle istituzioni di città metropolitane elette dai cittadini con particolare riferimento alle città metropolitane con popolazione superiore ai 500 mila abitanti. Noi vogliamo rilanciare le politiche avviate nel 2015 con un programma decennale con certezza di risorse»⁸.

Il Governo nazionale entra in crisi tre settimane dopo l'approvazione della mozione, ma è una significativa spia della tensione politica presente nell'attuale Parlamento italiano. Prendendo per buona questa soglia indicata dalla mozione, se riferita alla popolazione totale vi rientrano tutte le Città metropolitane, dalla più piccola (Reggio Calabria, con 557.993 abitanti al 2017) alla più grande (Roma, con 4.342.046). Se invece riferita al solo capoluogo metropolitano le condizioni cambiano radicalmente, ne rimarrebbero fuori ben 8 (Cagliari, 154.478; Reggio Calabria, 183.974; Messina, 240.414; Venezia, 264.579; Catania, 315.601; Bari, 327.361; Firenze, 381.037; Bologna, 386.181).

La sottolineatura è centrale, nell'una e nell'altra interpretazione, si svela un diverso sistema Paese a diversi motori o “progetti per lo sviluppo nazionale”, come indica l'influente Gruppo Professionale *The European House Ambrosetti*, che ha indicato 5 proposte per favorire la crescita dell'Italia attraverso le città metropolitane.

In estrema sintesi⁹: 1) legare la strategia competitiva dell'Italia alle Città Metropolitane, riconoscendole come “progetti per lo sviluppo nazionale” e organizzando in coerenza le grandi scelte e gli investimenti del Paese; 2) garantire alle Città Metropolitane poteri e strumenti chiari, con competenze esclusive valide secondo un principio di sussidiarietà, sui temi di sviluppo economico; 3) incentivare il coordinamento tra le Città Metropolitane, mettendo a fattor comune le esperienze di co-sviluppo che già oggi sono in essere e supportando la realizzazione di progetti comuni ad alto impatto; 4) progettare, anche ispirandosi e mutuando le esperienze e gli strumenti sviluppati dalle Città Metropolitane, gli strumenti per la valorizzazione delle aree

non-metropolitane; 5) attivare una strategia di comunicazione e informazione sulle Città Metropolitane rivolta a cittadini e imprese ed articolata su due livelli: un piano di comunicazione “istituzionale” e una comunicazione operativa.

Tutte proposte che presuppongono un forte attore istituzionale che ha nell'elezione diretta del Sindaco Metropolitano il perno del suo funzionamento. Ma qui si apre una questione mai realmente affrontata nel dibattito italiano: la differenza sostanziale tra Città Metropolitana (impropriamente “cucita” sui vigenti confini provinciali) e Area metropolitana, che richiama una prospettiva funzionale e di omogeneità di funzionamento, rispetto ai territori circostanti e rispetto ad altre Aree metropolitane nazionali e internazionali.

Dare una risposta a questo quesito, che è sostanzialmente di politica amministrativa, è la vera sfida per il sistema Paese Italia. Sfida resa ancora più urgente dalla pandemia Covid-19 che pone nuove domande e richiede una progettualità e una programmazione di livello nazionale. Non rispondere a queste sfide significa ancora una volta favorire dei comportamenti *à la carte*, piuttosto che una coscienza, ragionata ed esplicita opportunità nazionale, entro la quale costruire reali assetti territoriali competitivi nello scenario internazionale.

1. Cfr. <https://www.osservatoriosullefonti.it/rubriche/fonti-citta-metropolitane/1578-i-piani-strategici-metropolitani>
2. Cfr. <http://pianostrategico.cittametropolitana.fi.it/documentazione.aspx>
3. Cfr. <http://www.cittametropolitana.mi.it/PTM/index.html>
4. Cfr. <https://www.cittametropolitana.bo.it/pianificazione/PTM>
5. Cfr. <http://www.cittametropolitana.fi.it/piano-territoriale-metropolitano/>
6. Per una panoramica aggiornata rimandiamo a: https://www.isprambiente.gov.it/files2017/publicazioni/stato-ambiente/rau-2017/11_Citta%20metropolitane.pdf
7. Agenzia per la coesione territoriale, Programma Operativo Nazionale “Città Metropolitane 2014-2020”, 2015, adottato dalla Commissione europea con Decisione C (2015) 4998 del 14 luglio.
8. Cfr. <https://www.camera.it/leg18/410?idSeduta=0208&tipo=stenografico>.
9. Per il testo: <https://www.ambrosetti.eu/whatshot/citta-e-territori/5-proposte-crescita-italia/>

Milano metropolitana al futuro. Il piano strategico 2019-2021

Elena Corsi, Franco Sacchi

Non era previsto

Gli effetti della pandemia Covid-19 sulla struttura economico-sociale e territoriale metropolitana sono, nel momento in cui si scrive, altamente incerti, ma sicuramente rilevanti. È probabile che il ciclo espansivo milanese, velocizzato da Expo 2015, si sia incrinato.

Un Piano strategico pensato per governare una fase espansiva si troverà dunque a fare i conti con un'inaspettata fase recessiva.

È dunque legittimo domandarsi se occorran orientamenti nuovi per la ripartenza, accoppiati a un adeguamento delle politiche e dei programmi.

Postulati del Piano

Milano metropolitana è tante cose in una. È costituita da una città centrale fortemente dinamica e in rapporto con il mondo che, nell'ultimo decennio, invertendo un ciclo di lunga durata, è tornata a crescere sia sotto il profilo demografico che economico-occupazionale a tassi molto più elevati rispetto alla media metropolitana e regionale. Comprende una periferia conurbata, che include anche i comuni di prima e seconda cintura, uscita indebolita dalla crisi del decennio scorso, che domanda politiche di sostegno, riequilibrio e integrazione. È un'ampia regione urbana, con caratteri economico-sociali e territoriali specifici, che intrattiene relazioni di interdipendenza e complementarità con la città centrale. Si configura come un nodo di flussi globali al servizio di una *mega city region* di scala padana che produce decisioni in cerca di un maggior tasso di legittimità e di democrazia, nonché di una più equa redistribuzione del valore che generano.

In questa luce, Milano metropolitana si può comprendere e governare solo coltivando con sapienza le reti lunghe delle relazioni nello spazio-mondo e, al contempo, ispesendo le relazioni territoriali di scala metropolitana, esercitando così un ruolo guida per la macro-regione settentrionale.

L. 56/2014: una riflessione critica

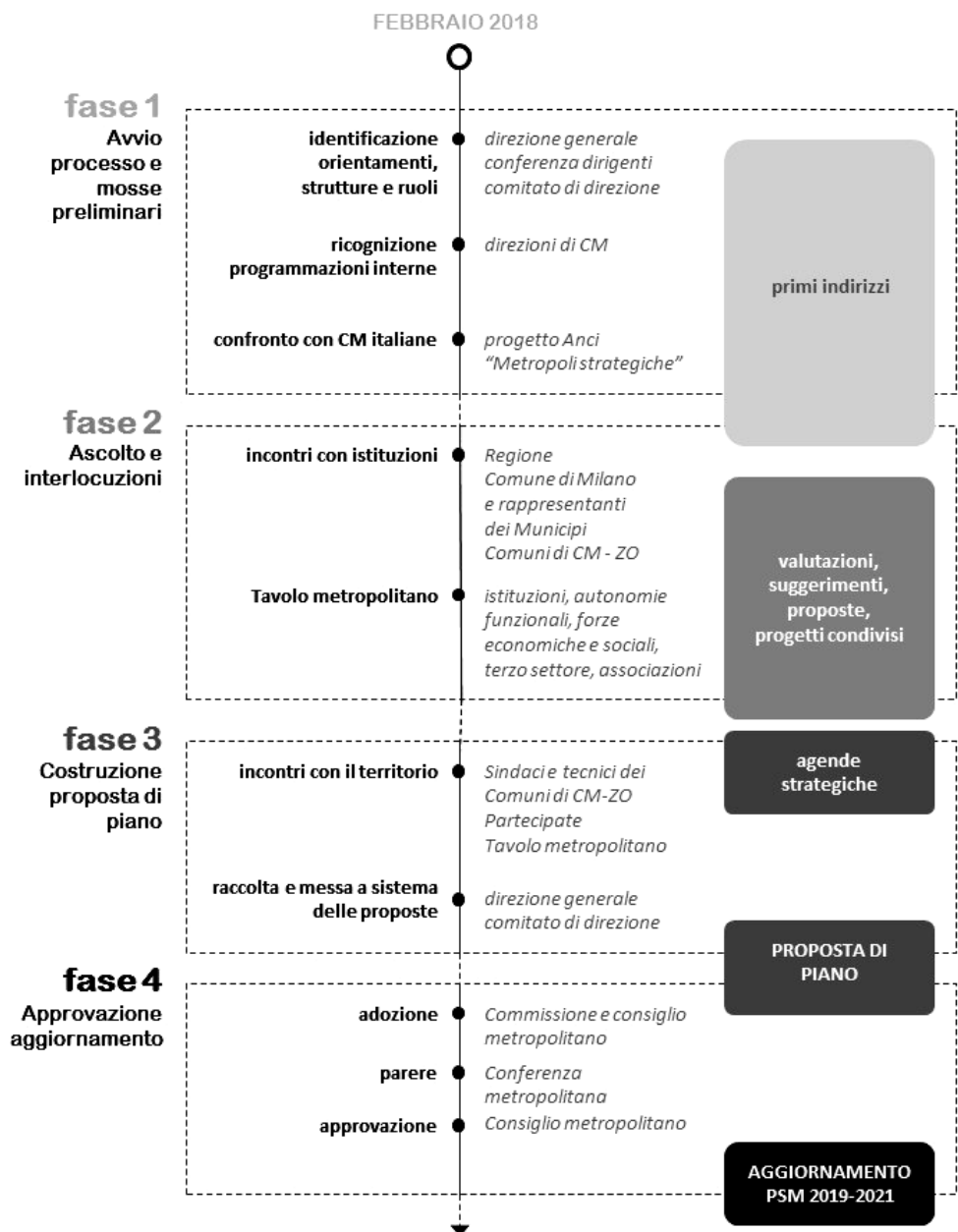
L'aggiornamento 2019-2021 del Piano strategico metropolitano (Psttm), approvato nell'ottobre 2019, si dipana a partire da una riflessione critica sulla legge istitutiva delle Città metropolitane (L. 56/14). Una riforma "fuori tempo massimo", non solo rispetto ad analoghe esperienze europee, ma anche rispetto alla domanda di governo contemporanea espressa dallo specifico contesto metropolitano milanese. Una riforma che si configura come il prodotto di una catena di provvedimenti parziali, ispirati da *spending review* e non da un disegno di riassetto istituzionale organico. Una riforma che, oltre a evidenziare lacune in alcuni dispositivi specifici, presenta un profilo istituzionale asimmetrico, in quanto a essa vengono affidate funzioni forti, mettendo a disposizione

un grado di legittimazione debole. Infine, una riforma che non è stata accompagnata da un *set di policy* coerenti, basti pensare ai pesanti tagli di bilancio e all'assenza di programmi di riqualificazione del personale.

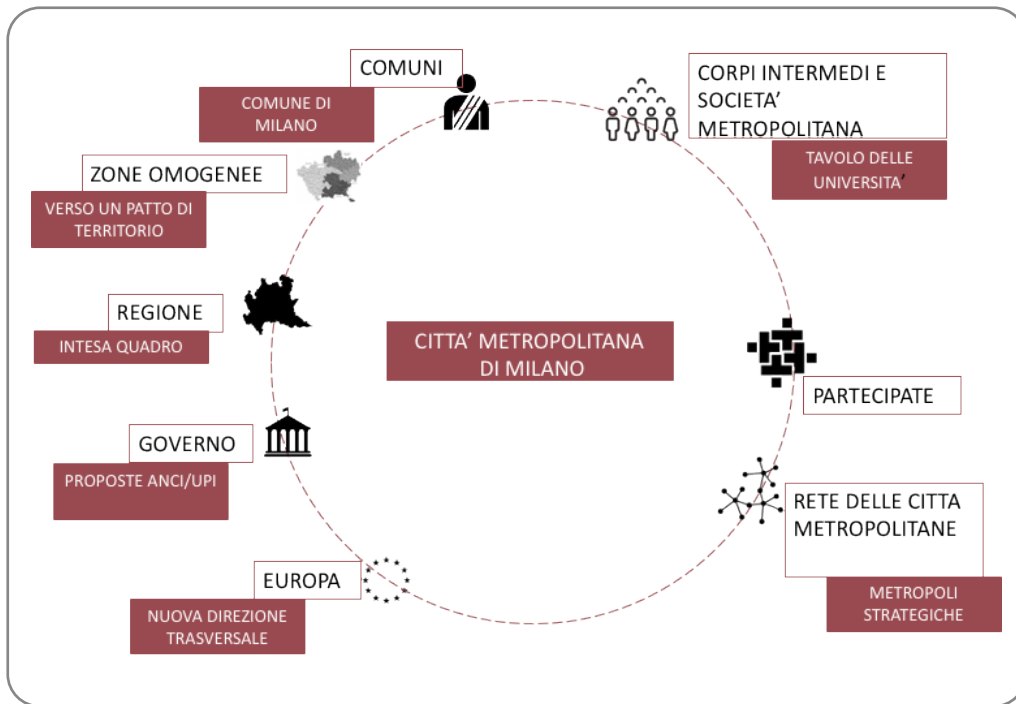
Eredità del primo Piano strategico e traiettorie per l'aggiornamento

Su questi fattori di "cornice", si sono innestati fattori critici specifici, legati sia all'impianto del Piano strategico 2016-2018 (approvato, primo in Italia, nel maggio 2016) sia alle prassi concrete di Città metropolitana di Milano sia al rapporto di quest'ultima con i Comuni e gli attori del territorio.

Una valutazione critica di tali limiti ha consentito di individuare alcune traiettorie di lavoro utili al suo aggiornamento:



Processo di piano



Rete degli attori



Obiettivi di sostenibilità

- collegare più efficacemente strategie, progetti, attori e territori, potenziando la funzione di indirizzo del Piano;
- definire progetti “bandiera”, in relazione al loro ruolo strategico ai fini del successo del Piano;
- valorizzare il metodo di lavoro centrato sulle relazioni con i Comuni, la Regione e gli altri enti pubblici, le autonomie funzionali e i corpi intermedi, le forze economiche e sociali, le associazioni e il terzo settore.

Processo di piano

La configurazione del processo di aggiornamento del Piano strategico non ha riguardato solo aspetti relativi alla procedura amministrativa, ma ha intenzionalmente assunto rilevanza sostantiva, in quanto, oltre a costituire un momento di “mobilitazione” della struttura tecnico-amministrativa interna, ha coinvolto una pluralità di soggetti esterni, a partire dai Comuni, e ha prodotto, già “nel suo farsi”, alcuni risultati parziali. Nel corso del processo si è infatti provveduto a

un riordino dell’azione dell’Ente entro quadri di senso aggiornati, si sono stimolati i vari attori a riflettere sulle loro pratiche e si sono innescati accordi, mettendo in moto progetti e promuovendo azioni partenariali (es. costituzione del Tavolo con le Università milanesi).

Dialoghi metropolitani

L’aggiornamento del Piano Strategico ha consentito di riorganizzare la matrice programmatoria di Città metropolitana e, nel contempo, ha offerto l’opportunità per costruire un “patto di territorio”. Conseguentemente, il Psttm ha rappresentato l’occasione per riclassificare e reimpostare alcuni dei rapporti intrattenuti con una varietà di attori metropolitani. In questo senso, il Piano ha provato a ridefinire contorni e contenuti di relazioni complesse e multilivello, all’interno delle quali negoziati, cooperazione e sinergie possono produrre esiti potenzialmente fecondi.

Sostenibilità come pietra angolare del Piano

Città metropolitana di Milano vuole essere l’interlocutore per il rilancio di forme sostenibili di sviluppo strategico del territorio e per dare più adeguate risposte ai bisogni dei Comuni, delle imprese e dei cittadini, rendendosi soggetto attivo del programma Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile. Il Psttm 2019-2021 declina in tre modi gli obiettivi di sostenibilità dell’Agenda 2030.

- Sostenibilità socio-economica come capacità di coniugare rafforzamento della propensione attrattiva/innovativa/competitiva (internazionalizzazione, collegamenti veloci, formazione superiore, R&S, innovazione tecnico-organizzativa, connessione tra “sapere e saper fare”, ecc.), e promozione di inclusione sociale e civile, attraverso una molteplicità di misure assunte a vari livelli e a diverse scale territoriali (crescita di investimenti pubblico-privati, estensione della base occupazionale con lavori più stabili e salari più elevati, formazione tecnica intermedia, riorganizzazione del sistema dei servizi, istruzione, ecc.).
- Sostenibilità territoriale-ambientale come promozione di modalità di riuso, riciclo, riconversione e rigenerazione di

beni e spazi, ampliamento delle forme di mobilità sostenibile, impiego di tecnologie digitali, uso innovativo di beni e servizi, adozione di nuovi comportamenti, al fine di creare le condizioni per un territorio che sappia essere resiliente e capace di adattarsi al mutare continuo delle condizioni.

- Sostenibilità politico-amministrativa come attitudine a programmare e organizzare l'azione diretta dell'Ente, ma anche come capacità di "persuasione" e di aggregazione/coordinamento di una pluralità di soggetti su idee e progetti, suscitando integrazione verticale tra differenti livelli di governo e orizzontale, promuovendo l'apporto di diversi attori sul territorio.

6 ambiti di policy

Per rendere più stringente la concatenazione tra obiettivi generali e progetti/azioni concrete, il Piano configura sei ambiti di *policy*, più aderenti al nuovo modello organizzativo adottato dall'Ente e alle concrete prassi amministrative di Città metropolitana stessa e dei Comuni.

I sei ambiti e le parole chiave che caratterizzano gli indirizzi di Piano relativi a ciascuna *policy* sono le seguenti.

1. Semplificazione e digitalizzazione: semplificazione amministrativa e organizzativa, aggiornamento e omogeneizzazione di regolamenti, digitalizzazione dei processi e dematerializzazione degli atti, diffusione di *open data*, rete 5G.
2. Intercomunalità, supporto ai comuni e politiche europee: service ai comuni, promozione dei progetti europei, formazione e informazione, *marketing* metropolitano.
3. Sviluppo economico, formazione e lavoro: attrattività, occupabilità e autoimprenditorialità, agricoltura multifunzionale, politiche attive e servizi al lavoro, formazione e sviluppo delle competenze.
4. Pianificazione territoriale, *welfare* metropolitano e rigenerazione urbana: grandi funzioni metropolitane, rigenerazione urbana, beni pubblici, reti intercomunali.
5. Sostenibilità ambientale e parchi: cambiamenti climatici, economia circolare,

efficientamento energetico, sistema parchi, Ambiti Territoriali Ottimali.

6. Infrastrutture e sistemi di mobilità: integrazione tariffaria, manutenzione edifici e strade, intermodalità, mobilità dolce e mobilità sostenibile.

Il Piano declina inoltre i sei ambiti di *policy* per ciascuna Zona Omogenea in cui è suddiviso il territorio metropolitano, oltre che per il capoluogo.

Il risultato sono otto agende territoriali di lavoro condivise e costruite a partire dai documenti programmatici e dall'interlocuzione con i Comuni.

10 progetti strategici e 24 progetti operativi

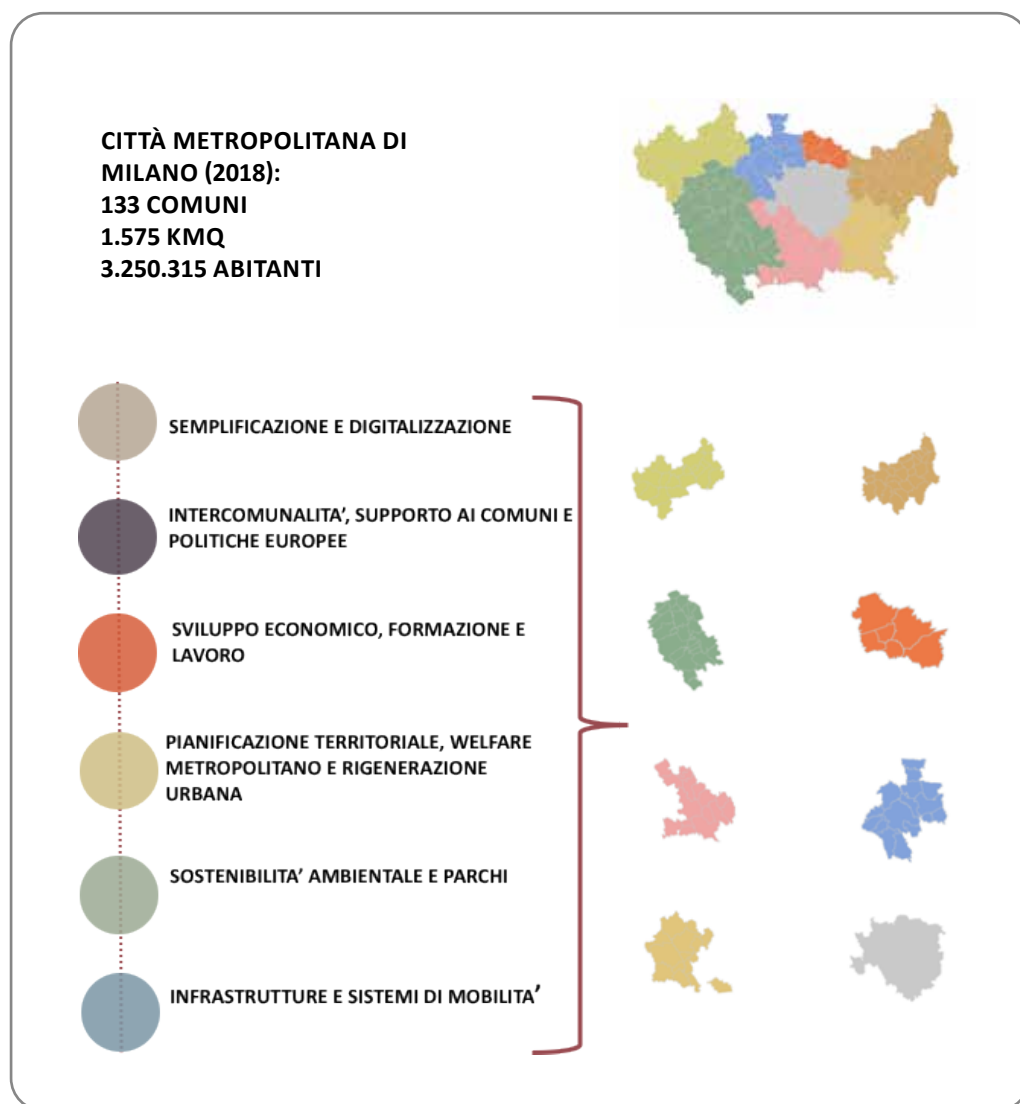
In coerenza con gli obiettivi e gli indirizzi delineati, Città metropolitana, allo scopo di "dare sostanza" al Piano, promuovere *partnership* con altri soggetti pubblici e privati e

selezionare le politiche a cui conferire priorità di finanziamento, identifica 10 progetti strategici.

Allo stesso tempo il Piano integra la programmazione dell'Ente individuando 24 progetti dal carattere più operativo.

I progetti strategici contribuiscono in misura rilevante al potenziamento della capacità competitiva e attrattiva del territorio metropolitano. Sono caratterizzati da orizzonti temporali più lunghi di quelli definiti dalla programmazione ordinaria e intercettano più ambiti di politiche e più progetti.

A differenza dei progetti strategici, i progetti operativi sono caratterizzati da obiettivi meno ambiziosi e maggiormente legati all'ordinarietà dell'azione, da un orizzonte temporale più circoscritto, da una più ridotta trasversalità tematica, da una minore complessità del *network* relazionale coinvolto.



Agende territoriali



10 progetti strategici

Attuazione e monitoraggio

Al fine di dare concreta attuazione agli obiettivi, alle politiche e ai progetti, il Piano identifica nel sistema delle Intese la forma idonea di coordinamento tra le programmazioni dei vari attori.

In questa luce, il Piano strategico va messo innanzitutto in relazione ai piani di competenza metropolitana che da esso discendono, tra i quali spiccano il Piano Territoriale Metropolitano ed il Piano Urbano della Mobilità Sostenibile.

Il Piano trova attuazione anche attraverso forme di dialogo e intesa con una varietà di attori istituzionali di scala regionale e comunale, al fine di raccordare le rispettive programmazioni (Intese Quadro con Regione, Comune di Milano, Zone Omogenee/Comuni).

In terzo luogo, il sistema delle Intese può essere esteso anche alle autonomie funzionali e alle parti economiche e sociali, alle associazioni e ai portatori di interessi diffusi.

Infine, il Piano individua nel Documento Unico di Programmazione lo strumento in grado di consentire un adeguato monitoraggio, insieme alle eventuali misure correttive.

Attraverso la pandemia, verso una nuova agenda?

La pandemia Covid-19 rappresenta una specie di *stress-test* per molti strumenti di programmazione, compreso il Piano strategico metropolitano.

Stanno emergendo temi e problemi che, pur incubando da tempo sotto traccia e trovando già un trattamento del Psttm 2019-2021, necessitano ora di una riconfigurazione alla luce di un quadro inedito, anche nel suo dispiegarsi a breve e medio termine.

- *Green Deal* come riconversione ecologica dello sviluppo economico-sociale e territoriale.



24 progetti operativi

- Trasformazione digitale come sostegno a innovazione, ricerca, conoscenza e come ripensamento delle reti spaziali e del sistema della mobilità di persone, merci e informazioni.
- “Urbano di prossimità” come riconfigurazione del rapporto spazio e società a partire da un ripensamento dei ritmi e dei luoghi di vita e lavoro e dalle condizioni di accessibilità e utilizzo della città pubblica.
- Coesione socio-territoriale come contrasto radicale alle disuguaglianze economico-sociali e spaziali.
- Milano-Mondo come ruolo della città e del territorio metropolitano nella fase della “de-globalizzazione” relativa che si sta prospettando.

La strategia di Milano sulla rigenerazione. Conferma e rilancio per lo scenario post pandemia

Isabella Susi Botto

La Città metropolitana di Milano ha assegnato grande rilievo strategico al tema della rigenerazione urbana e territoriale fin dalla definizione dei suoi fondamenti statutari e dei principi ispiratori del primo Piano strategico 2016/2018, di cui intercetta in modo trasversale alcune piattaforme progettuali.

In quel prospettico quadro di avvio, l'Ente ha partecipato al Bando Periferie (ex D.p.c.m. 25/05/2016) con il progetto "Welfare metropolitano e rigenerazione urbana. Superare le emergenze e costruire nuovi spazi di coesione e di accoglienza", che ha anche contribuito al processo di costruzione identitaria dell'amministrazione metropolitana. Il lavoro sulla rigenerazione delle periferie è stato impostato come un laboratorio di innovazione nella prassi amministrativa, nelle modalità di organizzazione interna e nei rapporti con i vari soggetti territoriali e con le altre istituzioni coinvolte nel governo del territorio.

L'occasione legata al programma straordinario si è progressivamente consolidata mediante l'attivazione di politiche e azioni progettuali di rigenerazione urbana e territoriale e trova ora una collocazione strutturata nel Piano strategico 2019-2021, approvato con delibera del Consiglio metropolitano n. 43 del 23/10/2019. Il Piano, che si inquadra nell'ambito del Pon "Metropoli strategiche. Asse 3 – Obiettivo specifico 3.1 Miglioramento della governance multilivello e della capacità amministrativa e tecnica della P.A. nei programmi di investimento pubblico", si propone di rendere più stringente la concatenazione tra strategie e progetti/azioni concreti, in virtù di un modello operativo e di apertura alle relazioni interistituzionali e al partenariato pubblico-privato in costante sviluppo. I sei ambiti di *policy* (1. semplificazione e digitalizzazione; 2. intercomunalità, supporto ai Comuni e politiche europee; 3. sviluppo economico, formazione, lavoro; 4. pianificazione territoriale, *welfare* metropoli-

tano e rigenerazione urbana; 5. sostenibilità ambientale e parchi; 6. infrastrutture e sistemi di mobilità) rappresentano il dispositivo di raccordo tra le piattaforme strategiche e la concretezza dei progetti, di cui dieci sono riconosciuti prioritari e strategici, per il loro carattere trasversale e l'orizzonte temporale di medio lungo periodo.

Tra i dieci progetti strategici, due si richiamano direttamente alla strategia metropolitana sulla rigenerazione territoriale: il Regolamento edilizio metropolitano, che va nella direzione di una semplificazione amministrativa finalizzata all'innalzamento della qualità dell'ambiente costruito e dello spazio pubblico e "Remix e Valori per la rigenerazione territoriale", che rappresenta lo sviluppo del Progetto *Welfare* metropolitano e rigenerazione urbana.

La strategia sulla rigenerazione territoriale, già sperimentata alla scala metropolitana attraverso l'esperienza del Bando Periferie, si propone di innescare processi di riqualificazione di spazi, fabbricati e complessi edilizi sottoutilizzati o degradati (nelle molteplici forme in cui essi si presentano, dai compendi immobiliari ai singoli edifici colpiti da processi di progressivo abbandono, industriali, del patrimonio pubblico, del terziario o di servizio privato, sottoposti a procedure fallimentari, ai quartieri residenziali delle periferie pubbliche o private impoverite, alle aree prive di presidio limitrofe a infrastrutture viabilistiche o ferroviarie) attraverso interventi intersettoriali che agiscano su più livelli: inclusione abitativa, promozione sociale ed occupazionale, ambiente e mobilità sostenibile. In una dimensione ampia, integrata e multidisciplinare, la strategia metropolitana sulla rigenerazione supera la dimensione urbanistica ed edilizia e investe quelle della riqualificazione ambientale e dell'attivazione civica e sociale, intervenendo sugli spazi pubblici e privati, sul miglioramento delle infrastrutture, sul sistema del verde e delle reti ecologiche, sui servizi alla persona e sulla promozione dei sistemi economici locali.

In questa prospettiva, la rigenerazione urbana e territoriale si impone come questione sfidante e trasversale in grado di mobilitare e aggregare una molteplicità di soggetti (pubblici, privati e del terzo settore) su progetti di carattere innovativo e di significativo impatto, in grado di generare positivi effetti moltiplicatori. A sostenere la strategia, l'in-

cubatore metropolitano per la rigenerazione territoriale (*Remix*) agisce come dispositivo di ricognizione, promozione e supporto delle progettualità locali, da condividere con i Comuni e con i soggetti interessati. Partendo da un osservatorio *Web Gis* di conoscenza delle progettualità sul territorio, si sta lavorando a una più ambiziosa piattaforma di incontro tra progetti e opportunità di attuazione, una struttura che possa fornire assistenza di natura amministrativa, progettuale e finanziaria, attraverso una serie di servizi e risorse (formazione/informazione su finanziamenti, erogazione di tecnologia, definizione e sviluppo dei progetti, costruzione di partenariati, comunicazione e *marketing*) offerti dalla struttura stessa e dalla sua rete.

Tra le risorse attivabili, la valorizzazione dei beni pubblici (Valori) si propone di definire, implementare e realizzare progetti di riuso e riqualificazione di spazi e strutture di proprietà pubblica inutilizzati o sottoutilizzati per generare, non solo significative ricadute di natura sociale e ambientale, ma anche opportunità di sviluppo economico e di leva finanziaria per ulteriori progetti. Sullo stesso campo agisce anche il Regolamento metropolitano per la cura, la rigenerazione e la gestione condivisa dei beni comuni, approvato con deliberazione Consiglio metropolitano n.25 del 29/5/2019. A partire dall'esperienza di LabSus (Laboratorio per la Sussidiarietà), storica realtà promotrice della tematica dei beni comuni, si sono tratti i riferimenti per un modello tagliato sulla specifica realtà metropolitana milanese, in cui i beni comuni e gli spazi pubblici rappresentano una grande potenzialità per supportare e abilitare soggetti locali in grado di produrre iniziative di aggregazione sociale e interventi di rigenerazione urbana.

La strategia della rigenerazione territoriale e le azioni messe in atto da Città metropolitana nel quadro della seconda edizione del Piano strategico (e quelle attivabili nel Piano territoriale metropolitano in corso di redazione) possono ora trovare sostegno e rafforzamento nelle recenti disposizioni della Lr. n.18 del 2019, approvata nel novembre scorso, che oltre a dettare norme sul patrimonio edilizio si occupa anche dei contenuti sociali e di attivazione di economie locali degli interventi, aprendo ulteriori potenzialità per sperimentare inediti rapporti tra soggetti pubblici e tra pubblico e privato.

È interessante sottolineare che legge sostiene lo “sviluppo di una filiera industriale integrata dalla fase di progettazione a quella di realizzazione e gestione dell’intervento” ed è altrettanto interessante il riferimento alla “ricognizione degli ambiti nei quali avviare processi di rigenerazione, al fine di condividere la conoscenza tra il sistema della P.A, degli operatori economici, delle professioni e dei cittadini...”, che risulta particolarmente aderente alla funzione dell’incubatore metropolitano per la rigenerazione.

Tra i nuovi strumenti messi a disposizione dalla recente legge lombarda per delineare nuovi tracciati di lavoro nella direzione indicata c’è la perequazione territoriale, con particolare riferimento alla facoltà di attivare un fondo, finanziato con la fiscalità edilizia e con altre risorse, destinato a sviluppare progetti e attuare interventi di rilevanza sovracomunale, che potrà essere finalizzato alla realizzazione dei servizi metropolitani in grado di attivare effetti diffusi di rigenerazione.

Città metropolitana intende dar corso a tale facoltà, istituendo un fondo di perequazione per finanziare tipologie di intervento molto ampie: dai servizi ecosistemici (reti ecologiche, reti drenaggio superficiale, bonifiche, forestazione), alle sistemazioni paesaggistiche, alle reti di mobilità sostenibile, ai servizi di *welfare* sovracomunale, come la residenza universitaria, i servizi sportivi metropolitani, il *senjorhousing*.

Considerata la recente entrata in vigore delle norme, sono ancora in corso verifiche di fattibilità giuridica, tecnico-organizzativa ed economica, ma nell’ipotesi programmatica che si va definendo il fondo dovrebbe improntarsi al modello di Iti (*Integration territorial investment*) e in esso dovrebbero così poter confluire sia risorse di Città metropolitana, provenienti da fondi strutturali o da programmi settoriali europei, nazionali e regionali, sia risorse dei Comuni, provenienti da quote degli oneri di urbanizzazione e altre entrate connesse alle trasformazioni urbane, in quote differenziate anche in ragione di un efficace contrasto al consumo di suolo, che penalizzi gli interventi su suolo libero e le tipologie di intervento critiche sotto il profilo ambientale. Si sta inoltre vagliando l’ipotesi di poter conferire al fondo beni immobili, di proprietà pubblica o di soggetti privati coinvolti in ambiti di trasformazione e rigenerazione.

Sfruttando le potenzialità di valorizzazione immobiliare concentrate in alcune parti della Città metropolitana e in alcuni settori di investimento, si apre così la possibilità di istituzionalizzare uno strumento perequativo, su base sovracomunale, per promuovere e sostenere processi di rigenerazione urbana e territoriale in ambiti periferici in cui il mercato immobiliare appare più debole e le sue dinamiche insufficienti a riattivare ambiti dismessi e degradati.

Lo scenario post emergenza sanitaria che si va delineando, con le preoccupanti stime di crisi del settore delle costruzioni, sembra confermare la bontà della strategia della rigenerazione territoriale e rendere ancora più rilevante la prospettiva di un fondo, sul modello Iti, in cui far convergere anche ingenti investimenti pubblici per poter sostenere la ripartenza.

Al contrario, nei primi provvedimenti governativi post pandemia, sembra profilarsi un drenaggio di risorse a vantaggio del sostegno alle imprese e, anche a livello europeo, l’accento sul riavvio delle produzioni potrebbe dar luogo a un cambiamento di rotta da quelle che erano state indicate, prima della crisi sanitaria, come le priorità del prossimo settennato, ovvero l’ambiente e la coesione sociale, pilastri entrambi di una rinnovata politica urbana e territoriale.

Proprio in una fase di cambiamento così radicale, in cui è lo stesso modello di sviluppo a essere messo in discussione, le forme di sostegno settoriali appaiono però insufficienti e inadeguate. Di fronte a uno scenario di crisi senza precedenti, vanno cercate soluzioni innovative e integrate, per una ripartenza attenta ai progetti dei territori e all’insegna di un più efficace rapporto pubblico-privato. In tale direzione, si impone dunque un rafforzamento delle priorità già fissate per investimenti in tema di rigenerazione, a partire dai documenti di programmazione del settennato e dalla conferma di quelle risorse di lungo periodo stanziate dalla legge di bilancio (commi 42 e 43), con una estensione programmatica addirittura fino al 2034.

La Città metropolitana di Torino e la pianificazione

Carlo Alberto Barbieri

A scala metropolitana (dal 2015 la Provincia di Torino è stata “sostituita” dalla nuova Istituzione “Città metropolitana di Torino” avente lo stesso esteso territorio e i 316 Comuni¹), la pianificazione d’area vasta dell’ultimo decennio ha espresso indirizzi, politiche e azioni dotati sia di una certa caratterizzazione strutturale, sia di continuità e relativa sufficiente integrazione.

Il riferimento riguarda la pianificazione territoriale (il Ptcp 2 in vigore dal 2011), ma anche quella dei trasporti e della mobilità (Piano Provinciale dei Trasporti e poi Piano urbano della mobilità sostenibile-Pums dal 2017)², dapprima della Provincia e attualmente della Città metropolitana di Torino (CMTTo), anche esercitando la sua nuova competenza di pianificazione strategica³.

La CMTTo, trascorso ormai il primo quinquennio dalla sua istituzione, avrebbe l’occasione (appena la crisi epidemica coronavirus si attenuerà e permetterà una ripresa in un contesto generale e specifico ben diverso da prima della crisi) ed ha comunque la responsabilità di mettere alla prova sia il suo ruolo e carattere istituzionale innovativo nel governo del territorio vasto, sia l’efficacia, del profilo di governance territoriale che la riforma “Delrio” (L. 56/2014) le avrebbe assegnato con il sistema elettivo di secondo grado⁴.

Si tratta di un banco di prova significativo non solo per la pianificazione e per la capacità stessa di interazione, innovazione di obiettivi, contenuti e metodi, di processi di decisione e condivisione, ma anche per stabilire un reale rapporto con il Capoluogo metropolitano (finora sostanzialmente assente al di là di qualche relazione formale) e con la stessa Regione. Tale banco di prova è significativamente costituito dalla quasi concomitante attività (purchè non proceda parallelamente e settorialmente, ma con ricercate e finalizzate interrelazioni) che riguarda:

- il primo Piano strategico (approvato nel 2018) della CMTTo, non solo ancora da attuare significativamente, ma anche da aggiornare (la L. 56/2014 dice “annualmente”);

- il redigendo (da circa 1 anno, dal febbraio 2019) Piano urbano della mobilità sostenibile-Pums;
- l'avvio, rappresentato dalle Linee guida, che sono state recentemente approvate con Determina Cm 12878 del 19.12.2019, della formazione preliminare (finalmente) del Piano generale territoriale metropolitano-Pgtm (obbligatorio ai sensi della Legge 56/2014 "Delrio", che dovrà sostituire il Ptcp 2 del 2011, ereditato dalla Provincia ed ancora vigente in quanto fatto proprio dalla CMTo), con anche l'adeguamento-recepimento del Piano paesaggistico regionale-Ppr (vigente da ottobre 2017) e una nuova Vas.

Purtroppo, già prima dell'esplosione della gravissima crisi sanitaria, i primi segnali non sono apparsi incoraggianti e sembrerebbero scarse proprio quelle interazioni che, se presenti, costituirebbero opportuna e anche buona prova di innovazione:

- il rapporto con il Comune capoluogo è ancora troppo debole o solo formale;
- il Piano strategico (troppo ricognitivo e molto poco selettivo di azioni e progettualità) e soprattutto la sua Agenda operativa (che dovrebbe essere già stata aggiornata secondo la legge), risultano di fatto essere più un "prodotto statico" e piuttosto debole, che un "processo in corso" volto ad una condivisa e monitorata operatività di politiche, azioni, progetti ed interventi (con un ruolo proattivo e significativo delle Zone omogenee della CMTo e degli *stakeholders*);
- il Piano urbano della mobilità sostenibile metropolitano, ancora in una fase solo preliminare di elaborazione e comunque in rapporto non troppo incisivo o adeguato, rispettivamente con il Piano Regionale della mobilità e dei trasporti (Prmt approvato nel 2018) e con il redigendo Pums del Comune di Torino, sembra prediligere i temi più locali della mobilità sostenibile e dolce (preferendo non affrontare, con la necessaria convinzione, nodi di carattere anche infrastrutturale di scala superiore o strategico quali la linea AC/AV Torino-Lione, la Pedemontana, la Tangenziale est, il plurifunzionalismo del Corso Marche nella conurbazione stretta di Torino,...);
- infine, l'ancora troppo preliminare avvio della formazione del Piano generale terri-

toriale metropolitano-Pgtm non permette una valutazione delle articolate intenzioni che enuncia, anche se, a prima vista, appare che anch'esso possa rischiare di subire gli stessi limiti e più in particolare:

- a. la debole o poco esplicita ricerca di interazione con il Piano strategico 2018, con il redigendo Pums metropolitano, con il redigendo Pums e la revisione generale in corso del Prgc del Comune di Torino;
- b. la difficoltà (anche politica) di ripensare e ridefinire le zone omogenee in cui è stata con urgenza suddivisa la CMTo al momento della sua effettiva istituzione nel 2015, proprio avvalendosi del Pgtm e del redigendo Pums (considerando che il Piano strategico aveva preferito eludere il problema), o anche interagendo con gli Ambiti integrati-Ait del Ptr 2011 e gli Ambiti di paesaggio del Ppr 2017.

1. Oggi 312 per effetto di alcune fusioni.
2. Sancito dal Decreto MIT del 4.8.2017.
3. Nel 2012 Torino ha riaperto il processo di elaborazione di un "volontario" (rispetto all'obbligatorio e diverso Piano strategico assegnato dalla legge Delrio alle Città metropolitane) nuovo Piano strategico per la Città e l'area metropolitana conurbata (38 Comuni). La Città aveva già promosso e realizzato nel 2000 e nel 2006, due piani strategici, considerati best practices in Italia e in Europa. Questo III Piano Strategico "Torino Metropoli 2025" è stato sviluppato dall'Associazione Torino strategica e approvato alla fine del 2015 dai soggetti coinvolti.
4. Fra Regione e Comuni la legge Delrio inserisce un livello "intermedio della democrazia locale", di governance, oltre che di government, di area vasta, elettivo di secondo grado, con la funzione di un'efficace organizzazione dell'attività dei Comuni e delle loro Unioni, insistenti sul territorio metropolitano (nel caso della Città metropolitana di Torino, coincidente con quello assai vasto della ex Provincia). L'ente elettivo di secondo grado dovrebbe così rappresentare l'occasione per un'inclusività di comuni, comunità e territori in grado di riconoscerne qualità, ruoli e problemi nella diversità (con un profilo "secondo" rispetto a quello "terzo" che la Provincia aveva proprio per effetto dell'elezione diretta ed a suffragio universale).

Dalle geografie istituzionali ai flussi ecosistemici nella Città metropolitana di Torino

Carolina Giaimo, Gianfranco Fiora

Storie di confini: le Zone Omogenee

Ai sensi dello Statuto della Città metropolitana di Torino (art. 27), le 11 Zone omogenee (Zo) istituite ad aprile 2015 (Fig. 1) costituiscono articolazione operativa della Conferenza metropolitana, esprimono pareri sugli atti del Consiglio metropolitano che le riguardano specificatamente e partecipano alla formazione condivisa del Piano strategico e del Piano territoriale generale metropolitano.

Tale articolazione¹ è l'esito di un complesso processo analitico, svolto da Ires Piemonte su incarico della Città metropolitana di To (CMTo), all'interno del quale sono state analizzate e reinterpretate diverse delimitazioni e assetti (definiti, con scopi anche assai diversi, nei 4 decenni precedenti):

- aspetti morfologici e ambientali, estensione del territorio urbanizzato;
- condizioni di accessibilità e mobilità;
- delimitazioni amministrative passate (Comprensori, Comunità montane, Unioni di comuni) e vigenti (Province, Circondari provinciali, Unioni di comuni);
- partizioni funzionali e di servizio (ambiti territoriali ottimali per la gestione delle acque e dei rifiuti, aree trasportisticamente omogenee, centri operativi misti della protezione civile);
- territori di progetto e programmazione socioeconomica tra cui gli Ambiti di approfondimento sovracomunale del Ptc 2, i Piani Territoriali Integrati, gli Ambiti Integrati Territoriali del Ptr 2011, la pianificazione delle aree del commercio, le varie ipotesi di delimitazione dell'AM torinese, incluse quelle del primo e terzo Piano strategico della Città di Torino.

Gli obiettivi che si intendevano conseguire con tale suddivisione erano sostanzialmente quelli di ridurre le "invarianti locali" entro un numero contenuto di aree funzionalmente e territorialmente coerenti (Ires Piemonte, 2015), e definire un modello di rappresentanza democratica (elettivo di secondo grado), tale per cui per ogni

Zo fosse presente un Consigliere metropolitano. Se a seguito della prima elezione ogni Zo è riuscita ad eleggere un suo rappresentante, con le

elezioni amministrative del 2016 il meccanismo elettorale previsto ha determinato una mancanza di rappresentanza politica di alcune Zone,

poiché l'elettorato attivo non ha votato i propri rappresentanti locali: dunque il meccanismo ha dimostrato una debolezza strutturale e oggi un'ampia quota di popolazione della CMT0 non è rappresentata nel Consiglio metropolitano.

Quanto sopra induce a riflessioni più ampie: se le Zo non rispondono più pienamente alla funzione per la quale sono state concepite, possono essere riarticolate sulla base di ulteriori criteri? Per rispondere è utile un'analisi più approfondita che riporta indietro nel tempo fino a prendere in esame la suddivisione del territorio provinciale degli anni '70, quando furono istituiti i Comprensori con la Lr 41/1975, in cui (art. 3): "La ripartizione del territorio regionale in Comprensori dopo la prima costituzione, realizzata in attuazione delle norme transitorie, viene verificata ed eventualmente modificata con deliberazione del Consiglio regionale su proposta della Giunta, in occasione dell'adozione di ogni Piano di sviluppo, in rapporto alla sua articolazione ed in considerazione di motivate richieste degli Enti locali interessati". Il Comitato comprensoriale era costituito da soggetti individuati con elezioni di secondo grado, con una modalità simile a quella dei componenti dell'attuale Consiglio metropolitano; la Provincia di Torino era suddivisa in tre comprensori, Torino, Ivrea e Pinerolo che, a loro volta, erano articolati in sub aree. L'articolazione del territorio determinava Comprensori di dimensioni considerevoli, se rapportati alla attuale partizione delle 11 Zo, basti pensare che quello di Torino comprendeva sei sub aree, una delle quali era la bassa e l'alta Valle di Susa.

Interessante il paragrafo della Relazione Illustrativa del primo Ptc della Provincia di Torino, in vigore dal 2004 al 2011: "il compito primario della pianificazione territoriale comprensoriale...era quello di individuare l'organizzazione spaziale più funzionale per la vita del sistema socio-economico. Il territorio che veniva preso in considerazione era in sostanza quello della struttura degli insediamenti (residenziali, produttivi e di servizio) e delle infrastrutture di funzionamento e di interconnessioni e, quindi, essenzialmente quello interessato dalla rete dei centri abitati e dei relativi collegamenti.

I problemi ambientali fino ad allora erano stati sottovalutati e rinviati ad una scala più minuta di intervento, quella urbanistica, nella presunzione che a quel livello fossero risolvibili.... Non venivano, pertanto, prese in considerazione le interdipendenze ambientali, cioè le implicazioni negative che la struttura socio-

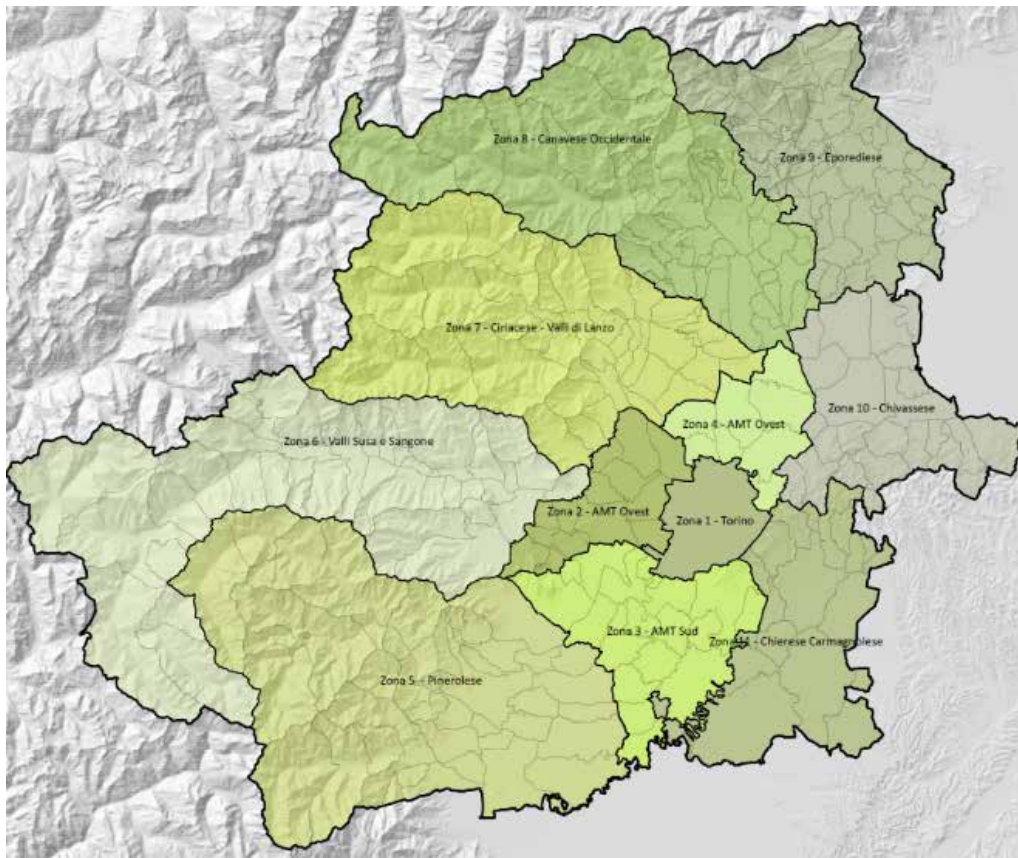


Fig. 1 - L'articolazione territoriale delle Zone Omogenee nella CMT0 (elaborazione G.G. Pantaloni)

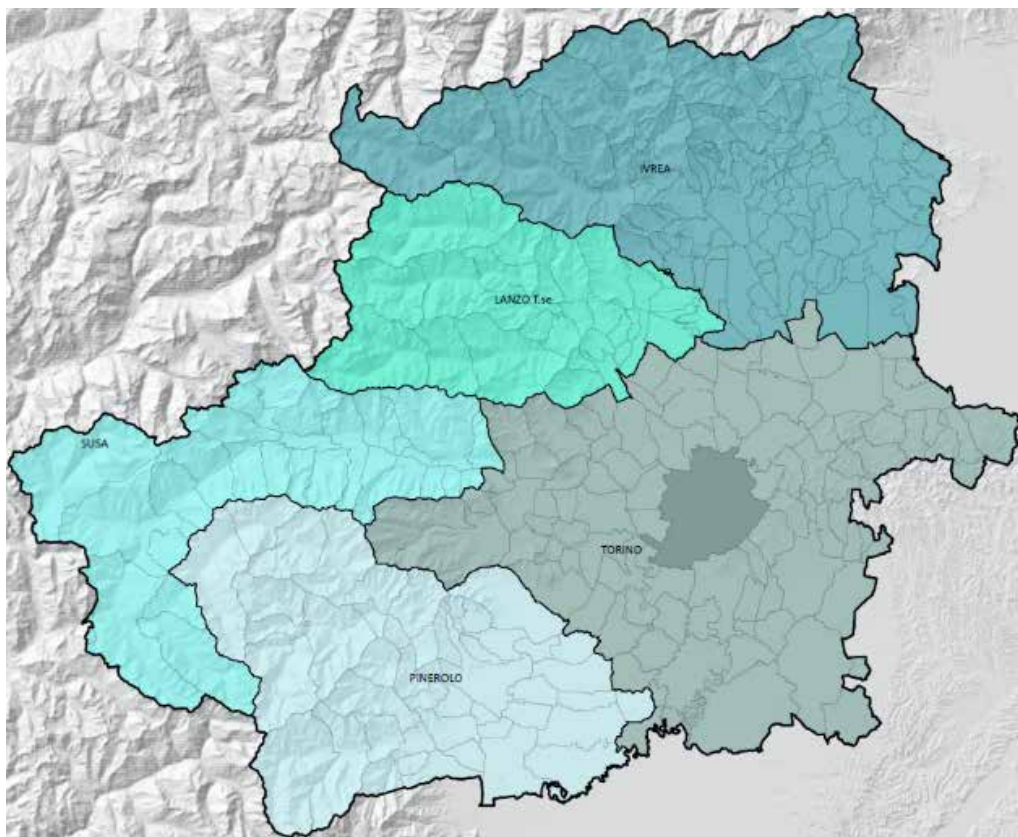


Fig. 2 - L'articolazione territoriale dei Circondari della Provincia di Torino (elaborazione G. G. Pantaloni)

economica avrebbe potuto esercitare sull'intero territorio, invadendolo e inquinandolo o assorbendone le risorse”.

Nel quadro di riferimento sopra delineato si avviò la fase di elaborazione dei primi schemi di Piano comprensoriale, che furono approvati dal Consiglio regionale nei primi anni '80. L'esperienza dei Comprensori terminò con l'emanazione delle Lr 57/1985 e 8/1986 e con questo si arrestò anche la pianificazione di area vasta su scala sub-provinciale, ponendo fine ad una importante esperienza i cui esiti si ritiene debbano essere riconsiderati per formulare ipotesi di riconcettualizzazione delle attuali Zone omogenee, introducendo quegli aspetti di natura ambientale che all'epoca erano meno esplicitamente considerati.

Negli anni successivi la Provincia definisce una nuova articolazione territoriale, che non aveva alcune funzioni di pianificazione o gestione ma intendeva avvicinare il cittadino all'Ente tramite l'istituzione dei Circondari (Ivrea, Lanzo T.se, Pinerolo e Susa, oltre a Torino) intesi come centri multifunzionali decentrati di servizio all'utenza, che tuttavia determinavano una diversa articolazione del territorio. Analoga funzione (soprattutto per viabilità e trasporti) la svolgono ora le tre “sedi decentrate” della CMTo di Pi-

nerolo, Susa e Lanzo T.se.

Ciò che oggi le Zo hanno in comune con i passati Comprensori consiste nella possibilità di pianificare in modo autonomo. Infatti, in base all'art. 8, primo comma dello Statuto “La Città Metropolitana esercita le funzioni di pianificazione territoriale generale e di coordinamento. In particolare, forma e approva il Piano territoriale generale metropolitano, che può essere formato ed aggiornato anche per zone omogenee”. Risulta però chiaro che difficilmente vi saranno Zo che intraprenderanno autonomamente l'attività pianificatoria.

Nel contempo il vigente Piano Strategico si avvia al termine del triennio, senza che abbia prodotto alcun effetto concreto sul territorio o la sua presenza ed efficacia sia stata percepita dai Comuni della CMTo; intanto il Consiglio Metropolitano ha approvato in data 8 maggio 2020 le linee guida per il nuovo Piano Strategico.

Inoltre occorre considerare che nel 2021 si terranno, se l'emergenza sanitaria sarà superata, le elezioni amministrative della Città di Torino, con l'automatica elezione del Sindaco metropolitano, che coincide con quello del capoluogo; questo potrebbe determinare un rallentamento sia dell'attività amministrativa (ancor maggiore nel caso di cambio di maggioranza), con conseguente rallentamento della elaborazione tecnica del nuovo Piano strategico e del Ptgm, che dovrà necessariamente essere il “piano operativo” delle strategie e delle azioni individuate col Ps.

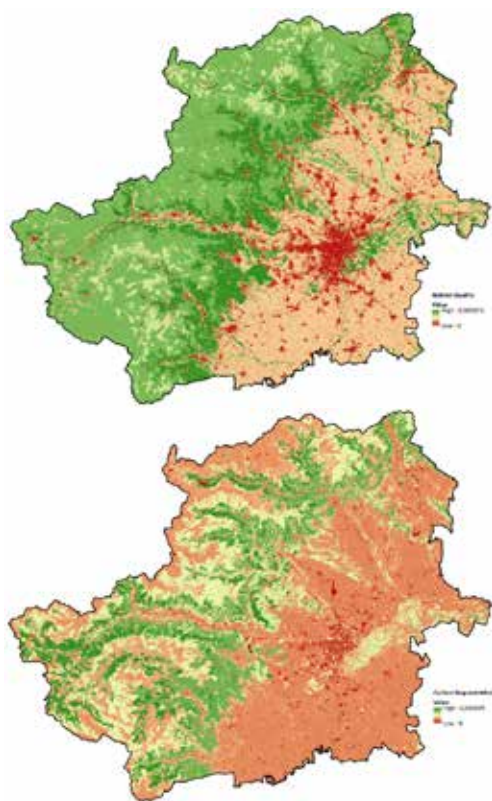
Oltre i confini: la vocazione ecosistemica della Città metropolitana di Torino

Per affrontare il problema di definire zone/ambiti con una riconoscibile (identitaria) capacità istituzionale locale, efficace nel supportare il governo del territorio metropolitano, alcuni studi suggeriscono di puntare sulla capacità di cooperazione delle comunità, a partire da politiche specifiche e pratiche volontarie (Caruso, Pedè, Saccomani, 2018). Altri studi, come quelli condotti nel contesto della ricerca “Eco-welfare e governance intercomunale. Il suolo come infrastruttura per la rigenerazione dei territori”² indagano modi e forme con cui l'integrazione metodologica e operativa dei Servizi Ecosistemici nelle attività di governo del territorio possa costituire un efficace strumento di supporto decisionale per promuovere e sostenere nuovi modelli sviluppo e di pianificazione, ispirati alla sostenibilità della rigenerazione urbana e territoriale. Un approccio che valorizza le specificità dei territori ed evidenzia le interrelazioni territo-

riali complesse in termini di flussi ecosistemici. Il caso della CMTo è particolarmente fertile da questo punto di vista, proprio per il suo noto carattere strutturale di territorio segnato da una elevata frammentazione amministrativa (312 Comuni) e uno spiccato dualismo geomorfologico montagna-pianura: il 52% del territorio è costituito da montagna alpina con ecosistemi a prevalenza naturale mentre l'80% della popolazione vive in 81 Comuni dell'area periurbana torinese, segnata da ecosistemi a forte prevalenza antropica, sia agricoli che artificiali. La differenza di funzionalità ecosistemica che ne deriva è tale per cui i flussi di servizi sono praticamente unidirezionali dalle terre alte verso le aree urbane di pianura. Come documentato in diversi lavori (Corrado&Durbiano, 2018; Crescimanno et al., 2010), le articolate e complesse valenze che la montagna è in grado di assumere in ambito culturale, ambientale, energetico ed economico, ad esempio quale deposito e fonte di risorse idriche, energia rinnovabile e biodiversità, configurano tale ambito non più come territorio marginale e periferico, ma come parte di un più complesso organismo metropolitano che sviluppa una reciproca dipendenza fra le sue parti, diversa da quella del XX secolo. Tale interazione “può portare alla formazione di un sistema territoriale bi-polare nel quale il sottosistema montano agisce come agente di differenziazione in uno spazio relazionale multi-scalare” (Demateis, 2018) dando origine ad una sorta di mosaico formato da tessere diversificate e interagenti tenute insieme da una molteplicità di circuiti e di scambi. Tra questi ci sono gli scambi di servizi ecosistemici, i quali agiscono su equilibri essenziali per il benessere delle comunità, fornendo, tra gli altri, servizi di approvvigionamento idrico e di regolazione delle acque provenienti dai contesti di montagna. Come si evince dalle mappe ecosistemiche di *Habitat Quality* e *Carbon Sequestration* (dove in colore verde e sue sfumature verso il giallo sono rappresentati i valori più alti, mentre in sfumature di rosso quelli più bassi), i territori montani sono quelli in cui si concentrano le più elevate *performances* ecosistemiche della CMTo.

Per concludere

Le minacce agli equilibri e all'integrità degli ecosistemi (dal cambiamento climatico all'inquinamento dell'aria) che premono sui nostri territori hanno importanti effetti sul ruolo della montagna e sulle prospettive che essa può offrire al governo metropolitano torinese.



Mappe dei valori di HQ (sopra) e CS (sotto) nella CmTo (Fonte: Ricerca “Eco-welfare”, elaborazione G. G. Pantaloni)

La lettura ecosistemica sviluppata con la ricerca “Eco-welfare” rafforza l’idea (Corrado, Lazzarini, Pantaloni, Giaimo, 2019) di ripensare i metodi tradizionali della governance urbana e territoriale contemporanea, uscendo dai recinti delle geografie istituzionali, troppo “rigidi” rispetto a potenzialità, esigenze e problemi di territori che mostrano densità e geometrie variabili, difficilmente afferrabili mediante approcci istituzionali e amministrativi tradizionali.

* Il testo è l’esito di un lavoro congiunto fra gli autori, ma in particolare G. Fiora ha curato il §1 e C. Giaimo i § 2 e 3. Le elaborazioni cartografiche sono di G. G. Pantaloni nel contesto della ricerca “Eco-welfare”.

1. Dopo i primi cinque anni del nuovo Ente, tale suddivisione non è mutata se non per alcune fusioni di Comuni e l’istituzione del nuovo Comune di Mappano (che, peraltro, ha deciso unilateralmente di non aderire ad alcuna Zona Omogenea).
2. La ricerca (responsabile scientifico: C. Giaimo) è esposta nella RUN Gallery della VII Rassegna Urbanistica Nazionale dell’INU “Mosaico Italia”, Riva del Garda 2019 [<https://rassegna.inu.it/gallery/eco-welfare-e-governance-intercomunale-il-suolo-come-infrastruttura-per-la-rigenerazione-dei-territori/>].

Riferimenti

- Caruso N., Pede E., Saccomani S. (2018), “La Città Metropolitana di Torino, una questione non solo urbana”, *Contesti*, n. 1, p. 110-123
- Corrado F., Durbiano E. (2018), “Alla ricerca di un (ri)equilibrio tra montagna e città”, *Politiche Piemonte*, Rivista online n. 52, IRES Piemonte, Torino.
- Corrado F., Lazzarini L., Pantaloni G.G., Giaimo C. (2019) “Verso un paradigma qualitativo per affrontare consumo di suolo e vocazioni funzionali nella Città metropolitana di Torino”, in M. Talia (a cura di), *La Città Contemporanea. Un Gigante dai Piedi di Argilla*, Atti del Convegno internazionale, Urbanpromo XVI Edizione Progetti per il Paese, Torino, 15 novembre 2019, Planum Publisher, Roma-Milano, p. 1-9.
- Crescimanno A., Ferlino F., Rota F.S. (2010), *La montagna del Piemonte. Varietà e tipologie dei sistemi territoriali locali*, IRES Piemonte, Torino.
- Dematteis G. (2018), “La metro-montagna di fronte alle sfide globali. Riflessioni a partire dal caso di Torino”, *Revue de géographie alpine*, n. 106-2, DOI: 10.4000/rga.4318.
- IRES Piemonte (2015), *Documento di inquadramento socioeconomico e territoriale per il Piano strategico della Città metropolitana di Torino*, Torino.
- Pantaloni G.G. (2019), “Interscambio città-montagna. I servizi ecosistemici a supporto di nuove strategie territoriali nella Città metropolitana di Torino”, *Urbanistica Informazioni online*, [<http://www.urbanisticainformazioni.it/Interscambio-citta-montagna-I-servizi-ecosistemici-a-supporto-di.html>].

La Città metropolitana di Torino: piano strategico e piano territoriale generale metropolitano

Irene Mortari

Il 1 gennaio 2015 dieci province italiane sono state sostituite da altrettante omonime città metropolitane: enti territoriali di area vasta, di secondo livello, istituiti con Legge n. 56/2014. Un anno dopo, in occasione della presentazione del progetto *Start City*¹, i nuovi enti sono definiti come la «spina dorsale» dell’Italia, «i motori di sviluppo» socio-economico dell’intero Paese.

La Città metropolitana di Torino, partecipa fin da subito ai tavoli di confronto con le altre CM² e avvia la redazione del proprio piano strategico (non senza perplessità su alcune questioni di fondo, a partire dall’orizzonte temporale triennale del documento), affermando con convinzione che «la città metropolitana non è la provincia con un altro nome», ma un ente nuovo dove lo sviluppo economico è funzione cardine e caratterizzante.

D’altra parte, la CMT³ si è ritrovata da subito in una situazione critica rispetto alla possibilità di operare, sia per i tagli ai trasferimenti erariali e ai contributi compensativi del Governo, sia per la drastica riduzione di personale, complici i trasferimenti ad altri enti ed il blocco del *turn over*.

Anche il rapporto con il territorio e gli altri livelli di governo si è mostrato complesso. Nonostante la Regione abbia provveduto con celerità ad emanare la legge di riordino delle funzioni (Lr. n. 23/15), riconoscendo il ruolo strategico della CMT⁴ e confermando la delega di molte materie (cosa che non è accaduta in tutte le Regioni), la specificità di un ente organizzato in 312 comuni, dove il 38% della popolazione si concentra sul 2% del territorio, caratterizzato da un’elevata complessità geomorfologica, socio-economica ed infrastrutturale, ad elezione indiretta e dove il Sindaco Metropolitano coincide con il Sindaco del Capoluogo, è evidente.

A maggio 2018 è stato approvato il Piano strategico metropolitano 2018-20³, un atto di alta amministrazione⁴, non un piano-processo, ma un piano-prodotto la cui *mission* è definita per legge.

Il PsmTo 18-20 è nato pensando a cosa l’Ente doveva ed era realisticamente in grado di fare in un triennio. La sua Agenda Operativa annuale seleziona le azioni prioritarie, spesso basandosi sulla disponibilità di risorse (economiche e umane): P1 Non prorogabile e da finanziare nell’anno; P2 e NA Strategica, ma posticipabile o non attivabile per externalità⁵.

A metà del 2019 è stato avviato il monitoraggio dell’attuazione del PsmTo⁶, i cui risultati stanno mettendo in evidenza alcuni limiti dello strumento, di cui peraltro l’Ente era già consapevole, ma la cui sottolineatura diviene indispensabile per attuare un cambio di rotta nella costruzione del nuovo documento strategico.

Alla ormai prossima scadenza del Psm, l’esperienza generale può essere comunque ritenuta positiva: la redazione ed attuazione del Piano hanno permesso di ragionare in concreto sulle differenze fra Provincia e Città metropolitana ed hanno guidato il processo di riorganizzazione dell’Ente, condizione indispensabile per il necessario cambio di identità.

Ai primi di Maggio 2020 il Consiglio ha avviato l’esame delle linee di indirizzo del Psm 2021-23. La nuova sfida è passare da un ‘Piano di Ente’ ad un ‘Piano di Territorio’ i cui obiettivi, individuati in coerenza con la politica di coesione UE 2021-27 e con la Snss (ad aprile è stato siglato un accordo con il Mattm per la redazione dell’Agenda metropolitana per lo sviluppo sostenibile), mirano alla promozione di uno sviluppo economico e territoriale, equo, armonioso e sostenibile.

Tra le questioni da affrontare: i rapporti Capoluogo-territorio vasto e CMT⁷-Regione, il ruolo degli attori pubblici e privati nella costruzione della visione e nell’attuazione delle azioni.

Se nella prima esperienza è stata la CMT⁸ ad orientare le Zone Omogenee sulle strategie, l’intenzione oggi è quella di capovolgere il processo. Le Zone si dovranno dunque attivare in maniera propositiva, consapevole e responsabile, per individuare le priorità di sviluppo sostenibile e per creare le condizioni per la loro realizzazione. Il nuovo Psm non segna un punto di rottura con il PsmTo 18-21, ma fa propria l’esperienza maturata per evolvere verso una forma più matura di pianificazione strategica metropolitana, a partire dalle sfide e progetti strategici avviati e sui quali si continuerà a lavorare: la dualità montagna-pianura, l’attrazione di investimenti e la rigenerazione urbana, l’internazionalizzazione, ..., dimostrando come la CMT⁹ non sia solo strade ed edilizia scolastica.

La seconda funzione fondamentale delle CM è la pianificazione territoriale generale che vede il proprio strumento di riferimento nel Piano territoriale generale metropolitano, che assume a tutti gli effetti anche valore di piano di coordinamento.

Se il dibattito sulla pianificazione strategica è stato fin da subito acceso e partecipato, le esperienze di pianificazione spaziale metropolitana sono ancora poche. Genova ha approvato le Linee guida del Ptgm nel 2015, Napoli ha avviato il processo a fine 2019, a febbraio 2020 Milano ha pubblicato la proposta tecnica di piano e Bologna ha approvato gli obiettivi strategici e ha definito il Ptgm come «...un prodotto nuovo che si pone al crocevia tra pianificazione strategica, piani clima e piani per l'energia sostenibile, piani per la mobilità, progetti territoriali e settoriali, raccogliendo l'eredità del Ptcp [...] che deve assumere una propria fisionomia, accompagnandosi e integrandosi con gli altri strumenti di pianificazione della Città metropolitana...»⁷.

La differenza tra Ptgm dal Ptcp necessita senz'altro di un approfondimento, così come la sua relazione con il Psm. In una cornice normativa non esaustiva, il Piemonte con la Lr. n. 16/17 ha modificato la Lur 56/77 riconoscendo il Ptgm come lo strumento che definisce la pianificazione generale della CMT0 configurando l'assetto del territorio, tutelando e valorizzando l'ambiente naturale, considerando la pianificazione comunale e coordinando le politiche per la trasformazione e la gestione del territorio, il corretto uso delle risorse, la razionale organizzazione di attività ed insediamenti, comprese le strutture di comunicazione, le reti di servizi e infrastrutture metropolitane, anche fissando vincoli e obiettivi alle attività e all'esercizio delle funzioni dei comuni.

Nell'ambito della riorganizzazione generale dell'Ente, è stata creata l'Unità di progetto Ptgm con la finalità di coordinare l'attuazione della funzione di pianificazione spaziale. A giugno 2019, l'UDP ha attivato l'Ufficio di piano interdipartimentale e a fine anno il Consiglio metropolitano ha approvato le Linee di indirizzo del Ptgm⁸. A partire dalle 5 piattaforme progettuali del Psm, lo sviluppo sostenibile e la pianificazione integrata sono stati individuati quali pilastri per guidare il raggiungimento di 4 obiettivi generali:

- sicurezza delle persone e del territorio (resilienza, difesa del suolo e adattamento ai cambiamenti climatici);

- sviluppo socio-economico (crescita diffusa e di qualità, mobilità come progetto di territorio, rigenerazione, riduzione del *gap* periferia-centro, valorizzazione delle specificità locali);
- uso consapevole delle risorse naturali (prioritario riuso e recupero di aree degradate);
- biodiversità e tutela delle risorse ambientali e paesaggistiche (periurbano, aree protette, rete ecologica);
- cooperazione e supporto alle Zone omogenee, interazione con il contesto nazionale ed internazionale.

L'UDP è oggi impegnata nella predisposizione della proposta preliminare di Ptgm, a partire dall'analisi del sistema economico-produttivo⁹, dall'aggiornamento del quadro del dissesto e del sistema del verde, fino all'elaborazione di strategie di adattamento ai cambiamenti climatici (progetto Alcotra ARTACLIM) e all'adeguamento al Ppr e Ptr per i quali è stato attivato il confronto tecnico con la Regione.

Il Ptgm ricerca la coerenza con gli strumenti dell'Ente, a partire dal Psm e dal Pums, fino ai programmi di sviluppo montani. Non si tratta di rafforzare la struttura gerarchica della pianificazione, ma di adottare un modello integrato di dialogo tra programmazione e pianificazione metropolitana. Se da una parte il Ptgm alimenta le strategie del Psm (ad es. sui temi della rigenerazione e dell'uso delle risorse naturali...), dall'altra è esso stesso attuazione del Psm e opera supportandone le strategie di sviluppo. Il Ptgm ragiona inoltre, insieme al Psm, sulla "forma" e sul ruolo delle Zone omogenee che, volute come articolazione della Conferenza metropolitana e come strumento per rafforzare il dialogo e la cooperazione territoriale, possono diventare ambiti ottimali per lo svolgimento di funzioni delegate.

La scelta di far coincidere la Zona n. 1 con la sola Città di Torino garantisce un riequilibrio di forze che diversamente potrebbe difficilmente essere mantenuto per tutti i 312 comuni. Certamente esistono molteplici possibili alternative, compreso l'accorpamento tra Capoluogo e comuni contermini, o la partizione della Città stessa; ciascuna soluzione può essere la scelta migliore per il raggiungimento di uno specifico obiettivo, ma esiste una soluzione che vada bene in ogni occasione?

Le Zo non hanno confini invalicabili e sembrano riuscire a coesistere con soluzioni a geometria variabile, qualora necessario: prova ne è il progetto TOPMetro (Bando periferie) dove 11

Comuni appartenenti a 3 differenti Zo hanno cooperato per un progetto di riqualificazione urbana e territoriale che ha messo in campo oltre 100 mil. di Euro di finanziamento.

Quale sarà la forma finale del Ptgm è difficile da anticipare. Certamente l'eredità lasciata dal Ptc2 è forte e valevole. D'altra parte gli strumenti con i quali ci si deve confrontare sono molti e spesso pensati quando ancora le città metropolitane non esistevano. Il Ptgm dovrà rapportarsi ad essi, evitando sovrapposizioni ed appesantimenti; si impegnerà per risolvere le criticità di attuazione del Ptc2; integrerà temi nuovi e farà uno sforzo anche formale per una transizione verso una maggiore informatizzazione e digitalizzazione.

Attuare il passaggio da approcci e prassi consolidate da anni di esercizio come Provincia, ad un nuovo modello metropolitano, dove i comuni e le Zone omogenee non sono 'altri', ma coincidono con la città metropolitana che dialoga costantemente al suo interno e con le altre aree metropolitane italiane ed europee, richiede un enorme sforzo da parte di tutti.

Fondamentale sarà rafforzare il confronto con il Capoluogo e con la Regione, anche auspicando una revisione generale della legge urbanistica.

L'indirizzo dell'Ente si conferma indispensabile per orientare e guidare l'estrema complessità del sistema e portare a sintesi le non sempre coincidenti esigenze dei territori.

1. Forum «Città metropolitane, il rilancio parte da qui», ANCI, Intesa Sanpaolo e The European House, Roma, gen. 2016.
2. Progetto Tavoli strategici metropolitani, ANCI
3. <http://www.cittametropolitana.torino.it/cms/sviluppo-economico/piano-strategico/>
4. Donati D., *La Pianificazione strategica*, Working papers. Rivista online di Urban@it - 2/16.
5. La seconda Agenda è stata approvata a fine 2019, mentre la terza è in elaborazione.
6. Progetto Metropoli Strategiche, PONGO V Governo e capacità istituzionale 4-20.
7. Obiettivi del Piano Territoriale Metropolitano, Città metropolitana di Bologna, feb. 2020.
8. <http://www.cittametropolitana.torino.it/cms/territorio-urbanistica/ufficio-di-piano>.
9. Da integrare con i risultati del progetto EU Espon MISTA.

Il Pums della Città Metropolitana di Torino, un'occasione da non perdere

Luigi La Riccia

In Italia, come in altri Paesi europei, sono in atto un riposizionamento e un riallineamento degli obiettivi e degli strumenti di governo del territorio, nuove geografie istituzionali basate maggiormente sulla sussidiarietà e sulla cooperazione inter-istituzionale a sostegno dello sviluppo locale. Le Città Metropolitane, come enti intermedi, sono chiamate a redigere specifici piani strategici metropolitani (Psm) ed, in particolare, piani urbani per la mobilità sostenibile (Pums).

Il dibattito scientifico e culturale attorno a questi due strumenti è ancora acceso e si appoggia su una serie di domande ancora aperte, in particolare: la rilevanza della dimensione territoriale delle Città Metropolitane e le problematiche connesse alla sostanziale sovrapposizione con le ex Province; le modalità secondo cui sono declinate e implementate le diverse politiche di mobilità sostenibile alle diverse scale all'interno dei Pums metropolitani; le interazioni tra il Pums e il Psm, ma anche rispetto agli altri strumenti di pianificazione territoriale.

Un elemento qualificante dei Pums sul piano strategico deriva dalla necessità di costruire scenari e politiche integrate in grado di agire sia sul fronte dell'offerta di servizi e infrastrutture, sia della gestione della domanda di mobilità. Ovvero di misure che, agendo su differenti orizzonti temporali siano in grado di raccordarsi al complesso delle traiettorie di sviluppo e cambiamento della città in modo da orientare la domanda verso le modalità di trasporto a minore impatto.

Nel caso di Torino, l'iter di redazione del nuovo Pums della Città Metropolitana è stato avviato a partire dal febbraio 2019 con un primo incontro tra gli amministratori locali e tecnici esperti in materia: a questo incontro ne sono seguiti altri, di presentazione fino a giugno 2019. Nell'autunno 2019 è

stato istituito un Comitato scientifico composto da esperti dell'Università e del Politecnico di Torino, dell'Università Cattolica di Milano e dell'Universidad Politecnica de Catalunya, che sta accompagnando la Città Metropolitana nel percorso di redazione partecipata, che prevede più fasi e che terminerà nel 2021 con l'approvazione del Pums da parte del Consiglio metropolitano. Tra gli aspetti chiave dichiarati, che sintetizzano la filosofia del piano, vi sono:

- il sostegno a modalità e mezzi di trasporto a minore impatto ambientale ed economico-sociale, per aumentare la vivibilità del territorio e il benessere degli utenti;
- l'adeguamento delle infrastrutture per ridurre l'incidentalità stradale e proteggere le utenze minori (pedoni e ciclisti), nonché aumentare la loro qualità ambientale con soluzioni tecnologiche innovative;
- la revisione del sistema di mobilità in funzione del fatto che i nuovi poli attrattori sempre più sono collocati nella cintura di Torino e sempre meno nella città.

Con il Dm. 10 maggio 2019 n.171 il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ha previsto un fondo per finanziare la progettazione di fattibilità delle infrastrutture e degli insediamenti prioritari, nonché la *project review* delle infrastrutture già finanziate: le risorse (80 milioni di euro dal 2018 al 2020¹) assegnate sono destinate alla redazione di progetti di fattibilità dei Pums, dei Psm e di progetti relativi ad opere portuali. La Città Metropolitana di Torino ha previsto di attingere ad una parte di questi fondi, seppure irrisori, per la redazione dei Pums e per la redazione di piani per la logistica e per opere di accessibilità e mobilità.

La redazione del Pums è anche oggetto di interlocuzione con la Regione Piemonte (Settore pianificazione e programmazione trasporti e infrastrutture), a sua volta impegnata nell'attuazione del nuovo Piano Regionale della Mobilità e dei Trasporti, il Prmt approvato nel 2018, con obiettivi programmati fino al 2050. Un lasso di tempo lungo, anche quello del Prmt durante il quale si potrebbero palesare alcuni limiti legati all'adeguamento degli interventi e delle politiche di *governance* tra il livello locale e quello regionale sui temi più diversificati:

competitività territoriale (reti e scale di sviluppo), connettività internazionale (ruolo delle reti TEN-T), efficacia (qualità dell'offerta) e riduzione degli impatti energetici ed ambientali.

La costruzione del Pums metropolitano di Torino è quindi dichiaratamente uno strumento costruito in modo condiviso e in qualche modo rispondente a una visione unitaria delle traiettorie di sviluppo della mobilità territoriale e urbana. Un orizzonte di futuro verso cui tendere, almeno al livello di enunciazione iniziale, ma non privo del rischio di tramutarlo in fase progettuale in un piano troppo focalizzato sul nucleo urbano principale, Torino, e ai Comuni dell'area più prossima, lasciando in secondo piano i territori più marginali e periferici. Il Pums metropolitano non è certamente la naturale estensione del Pums della Città di Torino: esso è, al momento, ancora in una fase troppo preliminare di elaborazione per poter valutare una maggiore preferenza verso i temi (certamente locali, non metropolitani) di mobilità lenta e un meno chiaro approfondimento verso i nodi della logistica delle merci, ugualmente importante quanto quella delle persone.

In questo senso, è in gioco l'intera strategia di sviluppo, non solo di Torino e della sola area metropolitana, ma anche dell'intero Nord-Ovest che passa attraverso il ruolo di una Città Metropolitana, unica nel suo genere, che si estende fino al confine di stato per sostenere la crescita di un sistema di mobilità sostenibile di persone e merci (logistico) che sia in grado di competere con il resto dei Paesi europei, pena il rischio dell'isolamento economico.

1. Il fondo di 80 milioni è così ripartito: 25 milioni di euro per l'anno 2018; 5 milioni di euro per l'anno 2019; 50 milioni di euro per l'anno 2020. Per le Città Metropolitane sono allocati 20.631.000 di euro, mentre il resto delle risorse è destinato alle Autorità di sistema portuale, ai Comuni capoluogo di Città Metropolitane, ai Comuni capoluogo di Regione o di Provincia autonoma e ai Comuni con popolazione superiore a 100.000 abitanti.

Il Psm di Genova, quale attuazione?

Andrea Pasetti

Il 21 aprile 2017 il Consiglio metropolitano di Genova ha approvato il piano strategico, dopo una fase partecipativa che ha coinvolto i principali attori dello sviluppo socio-economico nei diversi ambiti metropolitani. A tale processo partecipativo ha contribuito attivamente la sezione ligure dell'Inu, promuovendo costantemente la necessità di una connessione tra le linee strategiche di sviluppo ed il governo del territorio.

Rinviano al sito *web* della Città metropolitana per ogni approfondimento¹, giova qui soltanto ricordare che le tematiche strategiche affrontate dal Piano riguardano tre macrotemi: il rapporto con il territorio, il rapporto con i diversi livelli istituzionali e un nuovo modello organizzativo in funzione delle strategie, temi tra loro fortemente integrati.

A distanza di tre anni dalla sua entrata in vigore è lecito chiedersi quale attuazione abbiano avuto le scelte del piano e quali prospettive siano attualmente aperte per il suo adeguamento ed ulteriore implementazione. L'incompiuta riforma dell'ordinamento degli enti locali dopo la legge Del Rio, l'atteggiamento ostile delle Regioni, timorose di perdere competenze e potere, i tagli di risorse e di personale, hanno determinato per tutte le Città metropolitane, Genova compresa, un quadro certamente non favorevole alla realizzazione di iniziative per lo sviluppo del territorio. A questi condizionamenti si aggiunge nel caso genovese l'approccio speditivo per l'intervento di ricostruzione del ponte Morandi, certamente necessario per la realizzazione del nuovo ponte in tempi compatibili con le necessità del sistema infrastrutturale genovese, ma interpretato da molti come l'auspicato e definitivo superamento di "lungaggini burocratiche" volute da "inutili" piani e programmi.

Eppure qualche cosa, strettamente connessa alla dimensione metropolitana, è realmente avvenuta: pur con difficoltà sono stati effettuati alcuni significativi interventi, sono state costruite reti utili per il governo del territorio e sono state intrattenute relazioni con altre realtà metropolitane, aprendo il campo

d'azione del piano verso nuove tematiche.

Tra gli interventi è di particolare rilievo l'attuazione del progetto periferie di Genova metropolitana, compreso nel piano strategico. Nell'ambito territoriale Genova, Polcevera, Scrivia, quello su cui gli effetti del crollo del ponte Morandi hanno prodotto maggiore impatto, la CM di Genova ha realizzato 19 interventi di miglioramento di servizi pubblici e 2 interventi sulla viabilità locale. A fronte delle necessità di rigenerazione urbana dell'intero ambito conseguenti al crollo, questi interventi, programmati prima dell'evento, sono evidentemente insufficienti e tuttavia vanno nella giusta direzione di un programma di sviluppo locale che traguarda l'intero contesto territoriale e non può accontentarsi di un viadotto che transita a 45 metri di quota e di un parco urbano al di sotto delle sue campate.

Sotto il profilo dei rapporti tra i diversi livelli istituzionali, i passi avanti compiuti riguardano la concertazione delle scelte di assetto del territorio nella elaborazione degli strumenti urbanistici dei Comuni appartenenti agli stessi ambiti.

Grazie alle esperienze di copianificazione già realizzate per più di un decennio dalla Provincia, ad un paziente lavoro di tessitura di relazioni tra Comuni contermini, ed alla reciproca fiducia tra gli uffici tecnici comunali e metropolitani, si sta consolidando un fondamentale percorso di messa in coerenza tra i piani urbanistici locali, articolati per ambiti omogenei, ed il piano territoriale di area vasta, in attuazione delle linee del piano strategico che punta ad uno sviluppo condiviso, in particolare tra i soggetti istituzionali coinvolti.

Anche in questo caso si cita la val Polcevera, ambito nel quale quattro Comuni, in accordo con un quinto e con il Municipio V del Comune di Genova, hanno elaborato il proprio piano urbanistico in modo congiunto, nella forma di piano intercomunale, con il supporto operativo degli uffici metropolitani².

Riguardo alla costruzione di reti con altre realtà metropolitane, sia nazionali che europee, in attuazione di un percorso di posizionamento strategico delineato dal piano, la CM di Genova ha condotto alcune significative esperienze.

Di particolare interesse è la partecipazione ai progetti Proterina-3Évolution³ e Metropoli Strategiche⁴.

Il primo, condotto nell'ambito del programma Interreg marittimo Italia – Francia, riguarda la protezione del territorio dai rischi naturali, con particolare riguardo alle alluvioni.

Tale finalità, da perseguire attraverso un coordinamento transfrontaliero, viene declinata attraverso tre obiettivi: promuovere misure di prevenzione e protezione, potenziare i sistemi di previsione e monitoraggio degli eventi, e sviluppare comunità resilienti, cioè aumentare la capacità di adattamento al cambiamento climatico attraverso lo sviluppo di comunità resilienti.

La capacità di gestire situazioni di rischio ad una scala metropolitana rappresenta un obiettivo di grande attualità per il governo del territorio non solo con riferimento alle problematiche idrogeologiche, ma anche a fronte delle misure da adottare per contrastare la diffusione di epidemie, come quella che stiamo attualmente vivendo. Il tema di una nuova configurazione degli spazi collettivi nell'area metropolitana per garantire standard di sicurezza e di benessere per le comunità locali potrebbe essere proposto per un aggiornamento del piano strategico.

Il progetto Metropoli Strategiche, coordinato da Anci con le risorse del Pon riservato alle città metropolitane, fornisce strumenti conoscitivi e metodologici per la gestione delle funzioni di programmazione strategica, e consente la realizzazione di reti tra le strutture delle diverse Città metropolitane italiane, come previsto dalla legge istitutiva, con una visione dello sviluppo non focalizzata egotisticamente al proprio interno, ma rivolta ad una dimensione almeno nazionale.

Tale esperienza consente di affrontare i compiti istituzionali con adeguata preparazione, uscendo dalla fase un po' pionieristica che ha contraddistinto la formazione dei primi piani strategici.

Infine, per quanto riguarda le prospettive in corso sul piano strategico della CM di Genova, si deve almeno citare l'avvio di un percorso per l'implementazione a livello metropolitano dell'Agenda 2030, attraverso un accordo di collaborazione stipulato con il Ministero dell'ambiente⁵.

L'accordo prevede in particolare l'approvazione dell'agenda urbana per lo sviluppo sostenibile della CM di Genova e l'aggiornamento del suo piano strategico, orientando gli obiettivi e le azioni del piano in un'ottica

di sostenibilità ambientale, sociale ed economica, oltreché la costruzione e alimentazione di un sistema di monitoraggio integrato con creazione di una banca dati, condivisa con le città metropolitane di Milano, Venezia, Torino.

Il percorso per la costruzione dell'agenda metropolitana 2030 è stato discusso nel corso di un recente incontro tra i responsabili della pianificazione strategica della CM di Genova ed i referenti della sezione ligure dell'Inu, in vista dell'organizzazione degli stati generali metropolitani. Al termine dell'incontro si è concordato di rinnovare il rapporto di partecipazione già messo in atto per la formazione del primo piano strategico.

Una volta superata la fase di contenimento per contrastare la pandemia in corso si potrà dar seguito a tale decisione, aprendo una nuova discussione sull'aggiornamento del piano strategico.

Il Piano Strategico della Città Metropolitana di Venezia: un piano in cerca di autori

Stefano Soriani, Alessandro Calzavara

Il Piano Strategico della Città Metropolitana di Venezia è stato approvato con deliberazione n. 31 del 21/12/2018, con largo ritardo rispetto all'elezione del Consiglio metropolitano (31/8/2015) e all'approvazione dello Statuto (21/1/2016). È lecito parlare di largo ritardo in considerazione del fatto che un tale Piano dovrebbe essere reputato sia strumento "fondativo" della "cittadinanza" metropolitana sia documento "agile", ovvero capace di orientare alle condizioni di breve periodo scelte adattative in funzione di quel patto associativo che doveva essere formalizzato già nello Statuto, caratteristiche peraltro solo marginalmente presenti nel Piano proposto. In questi anni il Psm non ha costituito un importante apporto alla (lunga) gestazione dell'organismo metropolitano, risentendo da una parte dell'impostazione di derivazione "provinciale", dall'altra della necessità della sua formazione quale adempimento: ciò può essere di una certa utilità, solo qualora venga considerato quale pausa di riflessione valutativa delle problematiche emerse. D'altra parte, le modalità e le procedure di avvio e di formazione (ma anche dei contenuti) del Piano Strategico della Città Metropolitana non sono state chiaramente definite all'interno della L. 56/2014, lasciando (provvidamente, a parere di chi scrive) ampi spazi di discrezionalità, che possono essere opportunamente sfruttati per costruire un approccio originale, in funzione delle specificità dei territori e delle politiche che si intendono attivare. Soprattutto la fase "partecipativa" non è marginale nella formazione del Psm, in quanto, superando la mera ritualità diffusasi nella pianificazione, essa consente non solo l'attivazione dei soggetti metropolitani, ma anche la costruzione del "cittadino" metropolitano, condizione imprescindibile, assolutamente trascurata.

Ed è proprio in questa fase che si sono evidenziate le prime problematiche del caso veneto, esauritasi con una breve consultazio-

ne di poche categorie (Agricoltura, Pesca, Volontariato, Trasporti, Scuola, molto legate al sistema di relazioni ereditate dalla struttura provinciale), con modalità e spazi di contatto/confronto estremamente limitati, e con la richiesta a tutti gli interessati della proposizione di schede progettuali, suddivise per dimensione spaziale coinvolta, ovvero:

- Macro, la dimensione con cui ci si apre all'ambito extra-metropolitano, sul quale non è possibile incidere direttamente (in quanto non CmVE), se non con azioni di coinvolgimento e sulla base dell'individuazione di interessi comuni e prospettive di sviluppo sinergiche: il problema che si pone è proprio quello dei limiti della vision strategica implementata dal Psm, incapace di dare forza alla contrattazione con i soggetti altri referenti (soprattutto se messa a confronto con il pluridecennale dibattito sulla città metropolitana centro-veneta);
- Metro, dove formare visioni e obiettivi, condivisi con gli attori territoriali e le comunità; si tratta dei progetti di grande impatto realizzabili in ambito metropolitano, sostenuti con il bilancio della Città Metropolitana, dei Comuni, con i fondi comunitari e/o regionali e attraverso partnership pubblico-private: in questo caso il limite è quello della mera colletta di idealità/progettualità da tempo consolidate (come d'altra parte era già avvenuto con il Pon Metro 2014-2020 e con il Programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana);
- Micro, con progetti di rigenerazione, consolidamento e manutenzione, che vanno dalle manutenzioni diffuse, minute e quotidiane immediatamente percepite dalle comunità insediate, allo svolgimento coordinato, efficace ed efficiente, delle attività proprie di amministrazione pubblica e di servizi a rete, con una azione costante e diffusa sul territorio (da realizzare anche con fondi della CM e dei Comuni aderenti). Al di là di tali volontà espresse, rimane il dubbio che una miriade di richieste (puntuali ed eterogenee) non possa essere affrontata in assenza di una strategia metropolitana (o, più coerentemente, deve essere affrontata ad altro livello di pianificazione). Ovviamente, un tipo di partecipazione di questo tipo (essenzialmente

1. I contenuti del piano ed il processo della sua elaborazione sono consultabili sul sito: <https://pianostrategico.cittametropolitana.genova.it>.
2. Per una documentazione su tale esperienza vedi <https://www.cittametropolitana.genova.it/it/content/presentato-lo-schema-progetto-del-piano-urbanistico-intercomunale-della-val-polcevera>.
3. Vedi <http://interreg-maritime.eu/web/proterina-3evolution>.
4. Vedi <https://www.ot11012.it/dfp-organismo-intermedio/progetti/citta-metropolitane-nuove-prospettive>.
5. Vedi <https://www.minambiente.it/pagina/lagenda-2030-lo-sviluppo-sostenibile>.

mutuata dalla pianificazione comunale così come configurata nella legislazione urbanistica della Regione Veneto) porta ad una visione estremamente particolare, e le espressioni di volontà locale portano inevitabilmente a soffocare qualsiasi afflato di largo e lungo respiro.

Vi è da dire che quelli sopra indicati non sono stati gli unici passi compiuti verso la formazione del Piano strategico della Città Metropolitana di Venezia. Parallelamente sono stati promossi i Progetti strategici di zona omogenea, ovvero del Veneto Orientale, della Riviera del Brenta, del Miranese e dell'Area Sud. Si tratta di una anomala fuga in avanti rispetto al quadro normativo definito dalla L. 56/2014, con un riconoscimento a priori delle zone omogenee, riconoscimento che a tutt'oggi non è ufficialmente avvenuto (e che il Psm riconosce nelle consultazioni, a prescindere da qualsiasi valutazione rispetto alle precedenti aggregazioni), pur giocando esse un ruolo fondamentale non solo all'interno del Psm, ma anche nell'architettura istituzionale della CmVE, così come delineato dall'art. 2 dello Statuto.

Anche in questo caso il problema che si pone è quello di una forma consolidata di approccio alle tematiche metropolitane e della conseguente "colletta" di progetti ricavati dall'attività di pianificazione dei diversi comuni. Tutto il processo, infatti, non produce una visione complessiva della CM e del ruolo globale che essa gioca in scenari più ampi, così come non delinea il ruolo delle zone omogenee all'interno della CM, prefigurando un sistema relazionale e funzioni da gestire. Probabilmente il Psm dovrebbe configurarsi più come un *layout* relazionale inter-istituzionale ed uno strumento volto a delineare un posizionamento globale, oltre a tendere alle azioni di integrazione amministrativa, comunicazione, partecipazione e di costruzione della cittadinanza metropolitana: tutte azioni che guardano soprattutto alla dimensione del *software* e meno a quella dell'*hardware*, che è invece quella, a tutta evidenza, valutata come più importante in un'ottica locale e di breve periodo. In sostanza, si conferma come il "parlare metropolitano" rischi di diventare la riproposizione in un nuovo contenitore di un insieme di progetti di breve e ristretto respiro, già pronto nei cassetti degli amministratori locali e riproposto nella nuova veste: la formazione della CM si

pone non come momento di rottura e nuova aggregazione, ma come consolidamento dello status quo e di una nuova polarizzazione a vantaggio del "capoluogo".

Come appare evidente non solo nel caso veneziano, il fraintendimento di fondo è nel merito di cosa si intenda per Piano Strategico di Città Metropolitana, la cui formazione risente ancora di storici approcci amministrativi, trasformativo/fisici, olistico/totalizzanti. Il Psm della CM, invece, dovrebbe avere lo scopo fondamentale di "definire" la CM (partecipando all'azione di *institution building*), sia nel suo rapportarsi con il sistema metropolitano globale sia nel determinare le sue proprie funzioni e funzionalità, ripartendole poi sul territorio secondo i principi di differenziazione ed adeguatezza, propri della sussidiarietà.

È in questo senso un piano non gerarchico ma autorevole, che si pone come "macchina valutativa" delle occasioni e delle opportunità, capace di orientare investimenti e trasformazioni grazie alla costruzione di scenari condivisi. Il Piano dovrebbe, quindi, diventare il vero e proprio progetto della CM in quanto istituzione continuamente in fieri, rappresentazione dei sistemi di forza relazionali e posizionali (e non della rendita), in funzione delle finalità date dalla L. 56/2014, ovvero:

- a) cura dello sviluppo strategico del territorio metropolitano;
- b) promozione e gestione integrata dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione di interesse della città metropolitana;
- c) cura delle relazioni istituzionali afferenti al proprio livello, ivi comprese quelle con le città e le aree metropolitane europee.

Tale piano si pone quindi in modo diverso dagli altri "urbanistici" perché la CM è "diversa", in quanto non ha lo scopo di rappresentanza di una comunità, ma quello dello sviluppo di un progetto strategico del territorio, nei confronti di un sistema globale di territori. Il rischio di tale novità è che, persa la confortevole cogenza piramidale del vecchio piano provinciale, tale piano si trasformi in uno *story telling* di scarsa efficacia, un contenitore (come innumerevoli volte recita il Psm della CmVE) di «...idee progettuali che andranno opportunamente vagliate e sviluppate ...», mentre il territorio veneziano, non solo a causa della presente emergenza, ha bisogno di un radicale ripensamento.

La pianificazione strategica metropolitana bolognese

Giacomo Capuzzimati, Lucia Ferroni, Chiara Mazzanti, Elena Soverini

A Bologna la tradizione della pianificazione strategica metropolitana è oramai consolidata e trova le sue origini nel piano di natura volontaria del 2013; un piano composto da 67 progetti¹ e promosso da un Comitato Promotore costituito *ad hoc* per l'intero territorio metropolitano. Si trattava di un piano strategico di natura differente da quello attuale che invece deriva direttamente dalla Legge Delrio, e quindi dal carattere istituzionale, atto d'indirizzo d'alta amministrazione: è il Psm 2.0² approvato dal Consiglio metropolitano l'11 luglio 2018. Tuttavia, nella sostanza, permangono netti i tratti del precedente, che prima di tutto ha acquisito valore e riconoscibilità attraverso tutto il territorio grazie al processo e alle reti che ha generato, ancora prima dei risultati ottenuti in termini di attuazione dei progetti. Se il primo piano ha mosso centinaia di associazioni e organizzazioni di cittadini da tutto il territorio, chiamandoli a collaborare attorno a una visione comune e a ideare progetti capaci di tradurla in azioni concrete, il secondo ha consolidato le relazioni tra la neo Città metropolitana e le Unioni di Comuni e Comuni, andando a rafforzare il ruolo di coordinamento del nuovo ente, insito nella sua natura federante dichiarata nello Statuto. Tanto più che il Psm 2.0 è un piano che individua non un set di progetti puntuali ben identificati, ma obiettivi generali e specifici e gli strumenti con cui raggiungerli, a partire da tre dimensioni fondanti: la sostenibilità, l'attrattività e l'inclusività. In questo senso, recepisce completamente il significato attribuitogli dalla legge; si connota come un piano di politiche, costruito a partire dalle Linee d'indirizzo elaborate e condivise con i territori dell'area metropolitana all'inizio del 2016; è vincolante non solo per la Città metropolitana, ma anche per le Unioni di Comuni e i Comuni. Questi sono gli elementi distintivi del Psm 2.0 non solo rispetto al precedente, ma anche nel panorama nazionale, raffor-

zando il ruolo della pianificazione strategica come strumento ideale nell'individuazione e nell'attuazione delle politiche della Città metropolitana, anche in vista di una fase post emergenziale.

Un piano strategico per definizione è partecipato, trasversale, integrato e di medio-lungo periodo, perciò tanto flessibile quanto articolato e complesso, a maggior ragione se, come il Psm 2.0 di Bologna, delinea obiettivi e scenari che superano la programmazione ordinaria dell'ente e il mandato amministrativo del sindaco metropolitano. Questa flessibilità si traduce prima di tutto in un orizzonte temporale che supera la valenza triennale del piano dettata dalla legge, più coerente con un piano caratterizzato da progetti, quasi che fosse intenzione del legislatore assimilarlo a uno strumento di programmazione delle opere pubbliche.

In secondo luogo, la flessibilità del piano bolognese emerge ancora più distintamente in fase d'attuazione, che non consiste nell'implementazione di progetti, ma nell'assunzione e nella verifica, da parte della Città metropolitana, della coerenza delle attività e dei progetti portati avanti sia dai settori dell'ente sia dal territorio, in primo luogo dalle Unioni di Comuni, principali interlocutori della Città metropolitana. Dall'attività di monitoraggio attualmente in corso è possibile evincere che il Psm 2.0 rappresenta un punto di riferimento sicuramente per la progettualità settoriale della Città metropolitana, che ha assunto e sviluppato gli obiettivi del Psm, declinandoli in piani, azioni, progetti che contribuiscono al raggiungimento, seppure a diverse velocità, di quegli obiettivi enunciati nel documento e, dunque, alla visione del piano.

Sempre in sede di monitoraggio, emerge la conferma di un altro tratto che contraddistingue il Psm 2.0 dagli altri piani: la multidisciplinarietà, intesa come trasversalità nell'affrontare le questioni spesso trattate settorialmente. Forte dell'esperienza del Psm del 2013, il piano è il risultato di un lavoro corale fra soggetti diversi e multidisciplinari ed una *governance* multilivello, capace di leggere il territorio e coglierne le sfide future con uno sguardo ampio e integrato. La pianificazione strategica rappresenta tuttora il luogo della riflessione e del coordinamento di tante voci portatrici di più istanze e favorisce le discussioni sulle strategie del territorio che, a partire

da un approccio multiplo e composito, contribuiscono a costruirne e rafforzarne l'identità. Del resto è proprio in seno alla pianificazione strategica che, ancora prima dell'istituzione del nuovo ente, appena fu emanata la legge 56/2014, si è discusso con le strutture tecniche della Provincia e degli altri enti locali sul riassetto delle funzioni e delle competenze. Il Psm è stato il luogo in cui si sono poste le basi del rinnovamento, una trasformazione tuttora in atto e che richiederà ulteriori sforzi di immaginazione e visione nel periodo post emergenza sanitaria.

Nella composizione delle tante voci racchiuse nel piano risiede quindi il cuore del Psm 2.0 che, come già annunciato, ancora prima di essere un piano, ha rappresentato un processo significativo in termini di metodo per la condivisione di obiettivi comuni, una modalità di lavoro oramai riconosciuta e che va consolidandosi. Ha così segnato un cambiamento, stabilendo una relazione reciproca, aperta e flessibile con i territori dell'area metropolitana, rappresentati dalle istituzioni (all'interno degli organi collegiali della Città metropolitana), dalle associazioni portatrici di interesse delle varie categorie economiche e sociali e dalle società partecipate (grazie a organismi appositamente costituiti in sede di elaborazione del piano, ma pensati come luoghi permanenti della discussione sulle strategie: il Consiglio di Sviluppo e il Tavolo delle Società Partecipate).

Questo approccio risiede proprio nella natura della Città metropolitana intesa come ente federante, aggregante i territori e capace di mediarne gli interessi e costituisce il senso della nuova *governance* multilivello, base fondante del Psm 2.0 e che segna un cambiamento rispetto alla pianificazione precedente, in cui il consenso era raccolto in forza di una *leadership* capace di guidare l'intero processo. Il ruolo della Città metropolitana come "cabina di regia", sede del coordinamento delle politiche, dove confluiscono gli interessi metropolitani, le ha consentito di consolidare nel tempo l'interlocuzione coi territori, rappresentati innanzitutto dalle Unioni, favorendo gli equilibri e la condivisione delle scelte. È proprio grazie a questa relazione proficua e alla riconoscibilità di tale ruolo anche da parte dei territori, che è stato possibile partecipare a bandi e ottenere finanziamenti nazionali, quali il Bando Periferie³ e le risorse del Fondo di Sviluppo e Coesione⁴.

Pur nella brevità del contributo, si è cercato di far emergere come il Psm 2.0 sia essenziale per la vita della Città metropolitana di Bologna.

Descrivendolo mediante parole chiave – flessibilità, multidisciplinarietà, relazione, governance – si è potuto apprezzarne la complessità sia in termini di contenuto sia di metodo di lavoro, pur non nascondendo la difficoltà sottesa a questo cambio di paradigma. Nonostante avesse già sperimentato la pianificazione per progetti, la Città metropolitana di Bologna si è fatta promotrice di un nuovo modo di intendere la pianificazione strategica, con la consapevolezza che grazie a essa avrebbe avuto modo di esplorare il nuovo ruolo affidatole dalla legge: di essere la sede istituzionale di indirizzo per la definizione di strategie politico-programmatiche che dovranno essere generatrici di future progettazioni trasversali per ambito e territorio.

A due anni dall'approvazione del Psm 2.0, si può affermare che appare riconosciuto il ruolo di coordinamento della Città metropolitana da parte delle Unioni e dei Comuni, ma occorre rafforzare sempre più nel futuro questa relazione con il territorio trasformandola in "relazionalità", ovvero far sì che la cooperazione fra territori diventi la chiave per rispondere alle esigenze e cogliere le opportunità di intervento attraverso la creazione di un'alleanza diffusa fra istituzioni, università, cittadinanza.

Pensiamo che aver sviluppato un piano articolato in obiettivi generali e specifici e in strumenti per il loro raggiungimento potrebbe rivelarsi una felice risposta ai cambiamenti conseguenti all'emergenza sanitaria. Si può fin da subito richiamare quanto sia stata fondamentale la *governance* disegnata dal Psm 2.0 che ha permesso di dare risposte concrete alla comunità metropolitana a partire dalla costruzione del Tavolo metropolitano per la sicurezza sui luoghi di lavoro⁵.

La flessibilità e la multidisciplinarietà del Psm 2.0 permetteranno di evolvere i contenuti adattandoli alle nuove dinamiche post emergenziali, seguendo naturalmente il nuovo andamento delle politiche, alcune delle quali subiranno un'accelerazione, altre un rallentamento. Ne è un esempio la Bicipolitana, ossia il piano per accelerare, alla luce dell'emergenza sanitaria, la realizzazione della rete ciclabile metropolitana bolognese, uno degli obiettivi del Psm 2.0, sviluppato poi nel Piano Urbano della Mobilità Sostenibile (Pums)⁶.

Ora più che mai il cambiamento richiede una riflessione complessiva sull'assetto spaziale, economico e sociale dei nostri territori, riflessione che non può che nascere dalla consapevolezza di ciò che ha funzionato e di ciò che dovrà trasformarsi e che già è in corso all'interno della Città metropolitana. La capacità di immaginazione di nuove prospettive, che probabilmente ancora più di prima dovranno partire dalle rinnovate relazioni sociali, è propria dell'approccio della pianificazione strategica.

Il piano strategico di Firenze: per un rinascimento post pandemico

Valeria Lingua

Il piano strategico della città Metropolitana di Firenze (Psm) è stato il secondo approvato in Italia dopo quello di Milano, e il primo ad essere aggiornato nel 2018.

Concepito come uno strumento flessibile incentrato su una visione unitaria condivisa di area vasta su cui innestare le progettualità locali, il piano si caratterizza fin da subito per la forte impronta operativa che esula dai confini amministrativi (Lingua e De Luca, 2015) per abbracciare anche il sistema metropolitano funzionale sull'asse Prato-Pistoia. Il Psm rappresenta la piattaforma per l'implementazione di politiche e progetti condivisi nell'ambito di un orizzonte di futuro verso cui tendere, non solo a livello di enunciazione iniziale, ma anche nelle fasi di sviluppo progettuale.

La necessità di coordinare aree molto differenziate per appartenenza (istituzionale e identitaria) ha trovato terreno fertile nell'interpretazione delle caratterizzazioni territoriali come "ritmi" (Fucile *et al.*, 2018), intesi al tempo stesso come lettura dinamica del territorio (dimensione descrittiva/analitica), partitura per narrare, comunicare e condividere il progetto (dimensione argomentativa) e base per la costruzione del progetto strategico attraverso azioni *place-based* (dimensione progettuale).

Questo dispositivo metaforico spaziale, originato dall'applicazione di metodi e tecniche del *Regional Design* (Lingua, 2017), ha avuto un duplice esito: da un lato, ha permesso di restituire la complessità di lettura del territorio con un linguaggio diagrammatico e di sintesi astrattiva adatto alla dimensione strategica dello strumento, senza tuttavia pervenire a una rigida definizione di "zone territoriali", la cui individuazione è demandata al Piano Territoriale Metropolitano. Questo passaggio ha permesso quindi di superare una impasse che ha caratterizzato molti piani strategici, primo fra tutti quello della città metropolitana di Roma.

Dall'altro lato, la metafora dei ritmi ha permesso di presentare con flessibilità e varietà di linguaggio una realtà composita e in perpetuo mutamento: gli ambiti territoriali sono associati a un tempo musicale (allegro, vivace, lento etc.), che ne conferisce una diversificazione sostanziale senza espressioni di giudizio, ma constatando una poliritmia che consente di esplicitare e preservare i caratteri distintivi dei singoli ambiti territoriali e al contempo di valorizzarne le peculiarità in un discorso armonico di impianto metropolitano, che permette di tragarli al futuro attraverso l'immaginazione di una direzione di sviluppo al 2030 che persegue un percorso di cambiamento per migliorare la qualità della vita di tutti gli abitanti del territorio metropolitano che tende al "Rinascimento Metropolitano".

Anche questo termine ha una forte valenza metaforica, rivolta a un'epoca di cambiamento e rinascita intellettuale, economica e sociale impregnata da ideali di etica civile, pragmatismo, esaltazione della vita attiva, che ha avuto storicamente come centro fisico la città di Firenze. Il Psm prende atto della necessità di una rinascita rispetto alla contingenza attuale che, tuttavia, non può essere riferita al nucleo urbano principale (e, nello specifico, al suo sito UNESCO), ma che deve coinvolgere l'intero sistema territoriale. Di conseguenza, il patrimonio artistico e culturale, la manifattura di qualità e le produzioni di eccellenza concorrono a questa tensione al rinascimento in modo esteso, come nuovo racconto di futuro esteso all'intero territorio metropolitano.

Il Rinascimento Metropolitano è declinato attraverso tre visioni strategiche: l' "accessibilità universale" (non solo in termini di mobilità, ma intesa anche come accesso alla casa, ai servizi, alla *governance* metropolitana) quale condizione indispensabile per la partecipazione alla vita sociale e per la fruibilità degli spazi e dei servizi; la definizione di "opportunità diffuse", grazie all'attivazione di molteplici e variegati risorse/opportunità presenti in tutta l'area metropolitana (dalle aree dismesse al turismo alla manifattura di qualità); e infine, una concezione del territorio metropolitano che valorizza il territorio rurale come insieme integrato di "terre del benessere", in termini di qualità di vita ed equilibrio eco-sistemico.

1. psm.bologna.it/Home_page/PSM_2013_1
2. psm.bologna.it/
3. www.cittametropolitana.bo.it/periferie/
4. www.cittametropolitana.bo.it/portale/Engine/RAServePG.php/P/2531710010100/M/2531010010100
5. www.cittametropolitana.bo.it/portale/Home/Archivio_news/Tavolo_metropolitano_sicurezza
6. pumsbologna.it/

Attraverso queste tre *vision*, il Rinascimento Metropolitano è proietta Metropolitana in un futuro prossimo, attuabile attraverso strategie e azioni sia d'immediata operatività che di medio e lungo respiro. L'efficiacia di questa organizzazione è emersa nell'ambito del lavoro di aggiornamento approvato nel dicembre 2018, che ha portato a monitorare lo stato di attuazione delle azioni, per identificare le azioni che concorrono nel breve termine alla operatività del piano, in quanto già in corso o cantierabili a breve, nonché alla proposizione di nuove azioni e progetti che concorrono al perseguimento delle strategie prefigurate dal piano.

Il processo di implementazione del piano, verificato nell'ambito del primo monitoraggio 2018, ha confermato la validità della mission complessiva – il Rinascimento Metropolitano – da attuarsi attraverso 3 *vision* basate su un'impostazione flessibile, ma efficace, attorno a cui ruotano le strategie e le azioni. Questa impostazione ha determinato una cornice di senso che si è rivelata capace di far convergere nelle strategie numerosi progetti pilota già entrati nella loro fase operativa.

Inoltre, il Psm ha rappresentato la cornice di senso in cui la città metropolitana ha avviato il processo di redazione del Piano Territoriale Metropolitano (Ptm), avviato nel dicembre 2018 in contemporanea al primo aggiornamento del Psm e oggi in fase di avanzata redazione. Il legame profondo tra i due strumenti si esplicita sicuramente nella formazione della parte strategica del piano territoriale, che è intesa come derivazione del piano strategico metropolitano e punto di convergenza tra le visioni ivi espresse e le strategie della pianificazione territoriale locale e intercomunale (Lingua, 2018).

Infine, quale strumento di attuazione settoriale, la città metropolitana ha adottato nell'agosto 2019 il piano urbano della mobilità sostenibile (Pums), che nelle linee strategiche approfondisce e dà operatività alle azioni previste dal Psm per garantire l'accessibilità universale attraverso il sistema della mobilità multimodale e della città senziante: un nuovo sistema tariffario integrato tra tutti i mezzi di trasporto, un sistema unico metropolitano di infomobilità, il potenziamento dell'offerta ferroviaria mediante un servizio metropolitano cadenzato, la creazione di un sistema gerarchicamente strutturato di *hub* multimodali.

Queste procedure in corso hanno subito una battuta d'arresto importante nella fase di emergenza sanitaria dovuta al virus Covid-19 (Coronavirus), che ha svuotato la città non solo dei suoi flussi giornalieri, ma anche della presenza dei *city users*, studenti, lavoratori ma soprattutto turisti da ogni parte del mondo. E che ha aperto in importante momento di riflessione su un diverso futuro per la città metropolitana nel suo complesso.

Il sindaco di Firenze e Presidente metropolitano Dario Nardella, nell'intervista del 9 aprile 2019 al Corriere Fiorentino, ha usato una metafora molto forte per ripensare e ridisegnare le politiche urbane post-virus: quella del "bazooka" urbanistico, con un cambio di rotta radicale rispetto al passato. La metafora, anche se forte, suggerisce la determinazione a mettere fine a processi incontrollati che trasformano la città in modi e tempi non voluti e che snaturano l'idea di città come comunità, in primis la trasformazione dell'offerta residenziale in Airbnb che determina lo spopolamento dei centri storici e importanti processi di gentrificazione.

Questa necessità ha portato tuttavia il sindaco del capoluogo a varare il progetto "Rinascere Firenze" (<https://www.comune.fi.it/rinascerefirenze>) che, tuttavia, è focalizzato sul comune di Firenze, in un'ottica amministrativa ancora tradizionale, quando invece implicherebbe un progetto complessivo e strategico, che esuli dai confini comunali per un ripensamento complessivo dell'intero territorio metropolitano.

Politiche strategiche già presenti nel Psm, come il riutilizzo delle ex aree industriali per aziende ad alto tasso di tecnologia e laboratori di ricerca, possono affiancarsi a cambiamenti radicali sul fronte dell'offerta turistica: non più nuovi alberghi o airbnb ma residenza, uffici e aziende (soprattutto startup) anche nei centri storici. Anche l'abitare nelle aree interne, già previsto dal Psm, diventa, ai tempi del lavoro agile, un'opzione strategica.

Occorre inoltre ripensare flussi e orari della città: se è vero che il *lockdown* ha annullato completamente i circa 2.900.000 spostamenti in auto privata all'interno dell'area metropolitana (con percorrenze giornaliere delle auto di 1,6 Milioni di Km, corrispondenti a 4 volte la distanza dalla terra alla luna), e la fase 2 vede una ripresa blanda della mobilità, facilitata dal lavoro agile e dalla didattica a

distanza (Dad) nelle scuole di ogni ordine e grado, la ripartenza richiede una riflessione importante sui tempi e flussi nella città metropolitana.

Flussi di mobilità delle persone, delle cose e delle informazioni dopo la pandemia potrebbero cambiare per sempre, determinando nuovi equilibri territoriali che coinvolgono quelli che erano alcuni elementi trainanti e caratterizzanti la città metropolitana, dal turismo di massa al pendolarismo per motivi di lavoro e studio, riorganizzati con modalità online a distanza.

Questo dibattito ovviamente non investe solo il capoluogo ma i comuni dell'intera area metropolitana: per questo è giunto il momento di rimettere in discussione e aggiornare il Piano Strategico Metropolitano, alla luce di un diverso futuro che si prefigura all'orizzonte e che rappresenta una sfida non solo per le istituzioni locali, ma anche per le componenti attive della società.

L'attuale contingenza implica di rivedere i progetti e i temi posti in questo strumento alla luce di nuove esigenze: salute, sicurezza e il cosiddetto "distanziamento sociale": le istituzioni del territorio sono chiamate ad accettare questa sfida e contribuire a delineare un diverso futuro per l'area metropolitana, un nuovo Rinascimento Metropolitano dalla pandemia.

In questo momento ancora incerto e di ripresa progressiva, occorre definire un percorso che, attraverso una discussione delle visioni e delle linee strategiche in un orizzonte "post-pandemico", possa portare a un aggiornamento del Piano Strategico Metropolitano secondo una visione di futuro che tenga in considerazione scenari di sviluppo differenti, diversificati, se non alternativi.

Questo percorso potrebbe condurre, in parallelo al lungo processo delle fasi due e tre di ripresa e convivenza col virus prefigurate dal governo, a delineare gli "Stati Generali della Città Metropolitana" come momento di aggiornamento dopo lo *shock* pandemico, di presa d'atto dei cambiamenti e di definizione dei punti per l'aggiornamento.

In particolare, occorre valutare gli sviluppi di un percorso di ripresa che per alcuni cambierà completamente le città, per altri sarà spazzato via non appena si ritornerà alla "normalità" del modello precedente. La fase 2 della gestione dell'emergenza, perseguendo il distanziamento "sociale", rappresenta

la cartina di tornasole delle nostre città, evidenziandone le funzioni connettive di un sistema territoriale che è chiamato a facilitare le connessioni, sia tra i cittadini (mobilità, digital divide e città senziente) che tra le istituzioni (*governance* cooperativa online, dalle conferenze dei servizi ai consigli) e all'interno della società civile (nuove pratiche di comunità inclusiva e solidale).

La città è chiamata a rispondere alla nuova sfida di essere un sistema territoriale che facilita la connessione dei cittadini – tra loro, con le istituzioni e con l'ambiente – attraverso reti materiali e immateriali a disposizione di tutta la comunità, in grado di favorire un benessere diffuso in termini di efficienza ed efficacia, migliore uso di tempo e denaro e, soprattutto, qualità della vita e dell'ambiente, anche nei suoi aspetti più propriamente sanitari e legati alle istanze derivanti dal *climate change*.

Credere in un diverso modello di sviluppo, più attento al *climate change* e alle sue conseguenze, significa anche definire un percorso per perseguirlo. Percorso cui la fase emergenziale ha dato sicuramente una svolta, su cui ha incanalato forzatamente pensieri al futuro che tuttavia richiedono ora risorse.

In questo la struttura del Piano Strategico sicuramente aiuta: la metafora dei ritmi permette di apprezzare anche quei territori caratterizzati da ritmi “lenti”, non in antitesi con la velocità, ma come diversa modalità di intendere lo sviluppo locale, in relazione alle caratteristiche territoriali, paesaggistiche e ambientali di specifiche aree interne (il Mugello) e zone con forti caratterizzazioni identitarie (il Chianti).

Così come diventa pertinente la partizione tra azioni di breve, medio e lungo termine: nella fase del “rilancio”, si tratta di trasformare il *phasing* per la lotta contro il Coronavirus in un diverso *phasing*, finalizzato a perseguire un modello di sviluppo nuovo e legato alle tematiche del *climate change* e ai prefissi che vi sono legati (*green*-, *eco*-, *bio*-, *slow*-, *zero*- ecc.), pensando a misure che da temporanee (per la fase 2-3) possano diventare permanenti, improntando importanti cambiamenti nei tempi della città e, di conseguenza, nel trasporto pubblico o in relazione a pratiche di valorizzazione del km zero che sono emerse prepotentemente nella fase del *lockdown* o, ancora, esperienze del vivere/viaggiare/conoscere *slow* che stanno caratterizzando questa fase di rinascita.

Questa fase di risascimento metropolitano post-pandemico avrà sicuramente importanti riflessi sui documenti citati, implicando un aggiornamento del piano strategico e una correzione del tiro degli strumenti del Pums adottato e del redigendo Ptm, deputati a garantirne l'implementazione.

Area romana tra piano strategico e piano territoriale metropolitano

Vittoria Crisostomi

Come spesso succede in Italia le leggi vengono attuate solo per alcune parti cui viene data enfasi, mettendo sullo sfondo tutto il resto come eventuali mozioni aggiuntive possibili. Non è stato esente da questo svolgimento il destino dell'area metropolitana di Roma Capitale. I documenti e gli atti della Città Metropolitana, le linee di indirizzo e di lavoro praticate per la costruzione dei piani, secondo percorsi ancora non completi, hanno bisogno di essere completati con una ridefinizione del loro nesso e del senso della Istituzione. Oggi, nel dopo Covid-19, è ancora più evidente che non si tratta di aggiornamenti ma che vada trovata nuova coerenza tra piano strategico, piano territoriale, stile di governo e, nel caso particolare, nei rapporti con la Capitale, citati ai commi 102 e 103 della legge 56/14.

Dall'istituzione della città metropolitana lo Statuto è stato molto attento ai meccanismi ordinamentali e di funzionamento degli organi, ha dichiarato intenzioni di voler provvedere all'individuazione delle aree omogenee ai fini dell'elezione diretta del Sindaco, ha lasciato a definizioni di maniera gli strumenti di governo aventi ricadute sul territorio: piano strategico, piano territoriale, Pums, piano dei rifiuti¹.

L'esperienza successiva di costruzione della *governance* metropolitana, malgrado la vaghezza dello Statuto, è andata avanti su questi aspetti costruendo una accurata documentazione, e solleva alcune questioni di fondo che rischiano di deviare l'efficacia dell'istituzione. Tali questioni appaiono già nel primo documento di “Linee guida per la redazione del piano strategico della città metropolitana di Roma” approvato il 27.10.2015².

La lettura delle Linee guida

Nell'*incipit* la Città Metropolitana vede positivamente superato il “sistema centripeto sbilanciato verso il Comune capoluogo” che comporta i vantaggi di risorse e influenza politica e gli svantaggi del pendolarismo non indennizzato, e di conseguenza superati sia i campanilismi sia le spinte all'autosufficienza. La città metropolitana ha maggiore forza

Riferimenti

- Lingua V., De Luca G. (2015) *Programmare o pianificare i territori delle città metropolitane? Il caso di Firenze tra visioni spaziali e processi di trasformazione economico-produttiva*, in AA. VV., *Italia '45-'45. Radici, Condizioni, Prospettive*, Planum Publisher, Roma Milano, pp. 233-239
- Lingua V. (2018), *Regional Design for Strategic Planning: A Vision for the Metropolitan City of Florence*, in Velo L., Pace M., eds, *Utopia and the project for the city and territory*, Officina Edizioni, Roma, 158-164.
- Fucile R., Di Figlia L., Pisano C., Lucchesi F., Lingua V., De Luca G. (2018). Raccontare il futuro. L'uso dei concepts spaziali e delle metafore nella rappresentazione delle visioni strategiche. *Telling the future. Spatial concepts and metaphors in the representation of strategic visions. Urbanistica*, vol. 160
- Lingua (2017). Dalle tattiche alle strategie e ritorno: pratiche di contaminazione nel Regional Design. *Urbanistica*, vol. 157, p. 55-60
- Rignanese L. (2016) Sbetti F., (acd), Città metropolitane. Nuove geografie. Nuove istituzioni, *Urbanistica Dossier*, n. 9

della Provincia e può configurare il sistema policentrico delle aree omogenee, in cui si potrebbero diluire le frizioni: i quindici municipi romani diventerebbero finalmente comuni metropolitani come gli altri. Ne conseguirebbe in dote l'estensione della "Capitalità" a tutta la città metropolitana, con un'elezione diretta del Sindaco e un'equilibrata presenza di tutte le comunità locali.

Dopo una prima definizione di piano strategico, come strumento di indirizzo dei fenomeni socio-economici il cui percorso coinvolge anche gli attori istituzionali e le realtà territoriali, il documento mette al centro le sfide di creare territori resilienti, sopperire alle carenze infrastrutturali e rispondere all'incertezza economica e alle disuguaglianze sociali. In parallelo si intende costruire una struttura amministrativa dedicata che accompagni il piano nell'attuazione, monitoraggio e aggiornamento.

La lettura morfologica interpreta il rurale ormai intersecato all'urbano in uno spazio dilatato di pieni e di vuoti, mentre i vuoti originari tra polo e cintura periferica sono oggetto di *sprawl* in un continuo insediativo. Se ne ricava l'esigenza di invertire le tendenze alla centralizzazione delle funzioni forti e alla fuoriuscita di quelle considerate scomode. Si considera superata l'idea di perseguire centri autosufficienti per "lasciare spazio a una intelligente diversificazione delle funzioni delegate" e realizzare un sistema di centralità in rete. Assume nuovo senso la marginalità portata nel cuore antico della centralità per abbandono di vecchi spazi e funzioni, mentre alcune tradizionali periferie sono interessate da fenomeni di *gentrification*. E così si ottiene "l'estensione della "capitalità" alla Città Metropolitana e a tutti i Comuni che la compongono, ora finalmente alla pari."

La formulazione del piano Strategico assume anche i temi dell'assetto territoriale, in primo luogo mettendo in discussione il perimetro del territorio e ritiene verosimile che l'oggetto del piano strategico "possa cambiare *in progress* a seconda della ripermimetrazione scelta". Tuttavia alcuni temi di sistema per l'elaborazione del piano strategico possono essere assunti da subito: caratteri fisici, demografia, due nastri verdi, la città industriale e della specializzazione, le sedi delle funzioni strategiche da riorganizzare tra Roma e la prima corona, banda larga, servizi metropolitani di mobilità collettiva e connessioni interregionali.

Le politiche di convergenza del piano strategico presuppongono la necessità di aggregare Comuni di minore dimensione in Unioni e attraverso eventuali fusioni, ottenendo tutti nodi bilanciati, legati alle zone omogenee per l'esercizio corretto delle funzioni. Ciò "richiama la necessità di una struttura operativa metropolitana adeguata attraverso la costituzione di Uffici comuni" ai quali dovranno fare capo le amministrazioni locali, con risorse umane e finanziarie dalla Città e dai Comuni metropolitani, con successiva normativa e standardizzazione delle procedure.

Le aree d'azione del piano strategico assegnano al soggetto città metropolitana il ruolo di Capitale naturale e Culturale europea (carta di Roma CE2014), città di ricerca innovazione industria e logistica, punto di riferimento del centro Italia. In essa deve trovare luogo una estesa e profonda condizione di benessere sociale, che può essere declinata in tre aree: condizioni materiali, qualità della vita, durata nel tempo degli *standard* di vita. In tal senso il piano strategico, persegue la buona vita delle persone con politiche e azioni incardinate in otto aree problematiche, che enuncia.

Una sintesi interpretativa

La presentazione del documento, sopra quasi in forma di parafrasi, lascia largamente intendere quale sia la linea di lavoro scelta, fondata su alcuni principi più volte ripetuti. Il successivo atto "Documento di indirizzo del piano strategico" del 10.6.2016, non si discosta dalla linea di lavoro enunciata, modifica l'ordine degli otto obiettivi già elencati nelle linee guida integrandoli fino a dieci, e dichiara per ciascuno di essi un set di obiettivi articolati e le possibili applicazioni territoriali³.

Il nucleo centrale del ragionamento si svolge sul principio di una depressione del polo e la ricerca di un assetto policentrico tra punti equivalenti di una rete, seppur dotati di un profilo proprio.

Viene perseguita fermamente la trasformazione del comune di Roma in quindici comuni metropolitani corrispondenti ai Municipi, supponendo l'estensione della Capitalità a tutta la città metropolitana, estendendo i valori storico culturali del polo e diffondendo specializzazioni e innovazioni nei centri di prima corona e nelle reti secondarie di comuni, con un'operazione di articolazione dei nodi in una rete a un solo livello gerarchico. Ad essa vengono ricondotti i piccoli centri

con il metodo dell'unione di Comuni, mentre la Capitale diventa il possesso di un Capitale naturale e culturale a favore di tutti.

In coerenza il piano strategico è proposto come un processo strettamente connesso a una struttura amministrativa, che ne curi attuazione, monitoraggio e aggiornamento. A tal fine la riorganizzazione territoriale in comuni e unioni viene accompagnata dall'istituzione di uffici comuni metropolitani, di interfaccia tra l'ente Città Metropolitana e i Comuni nelle diverse forme. Se ne ricava come conseguenza che le variabili per l'assetto del territorio metropolitano siano quelle normalmente utilizzate per la redazione del piano urbanistico, senza considerare come leve da subito utilizzabili in modo strategico le caratteristiche socioeconomiche, le specializzazioni e le prospettive di sviluppo già presenti nei territori, da selezionare coltivare sostenere e rilanciare.

I possibili reindirizzamenti

Da una parte è evidente che una lettura gerarchica organizzata, un modello gravitazionale rigido di dipendenza tra polo e centri sia ormai inapplicabile a realtà disperse squilibrate e ad arcipelago che rendono i perimetri labili e mutevoli⁴. Tuttavia la soluzione non è sicuramente quella di appiattare le differenze in un reticolo equivalente in termini di *skill*, deprimendo il gradiente dei poli e spalmandone le opportunità su territori più ampi, con manovre sostanzialmente redistributive.

Al contrario già da tempo è stato preso atto della frequente indipendenza di localizzazioni e usi del territorio dalla presenza dei centri, ma secondo convenienze localizzative legate alla specialità delle funzioni e alle tendenze aggregative o dispersive nel territorio⁵, fino a configurare un livello organizzativo metropolitano con estensioni extra-regionali⁶.

Intanto la UE negli decenni intorno al 2000⁷ affermava il ruolo fondativo delle grandi città come guide dello sviluppo internazionale e crocevia di relazioni da sostenere con politiche mirate, contemperando le disuguaglianze interne verso un modello di benessere con il ruolo di *drivers* dello sviluppo, secondo una lettura sistemica di prestazioni ed efficienza delle parti.

Infine anche nelle esortazioni verso la costruzione di un'agenda urbana nazionale⁸ si propone una articolazione su tre livelli comprendenti i super-organismi metropolitani

rispetto ai quali declinare quattro opzioni principali come modernizzare le funzioni pregiate, sviluppare nuove forme di *welfare*, rafforzare i segmenti pregiati delle filiere produttive ed esercitare la governance sulle leve e interdipendenze costitutive della “metropolitanità”.

Tutte le esperienze riportano ad una lettura delle città metropolitane per reti organizzate su diversi livelli, intersecate secondo specializzazioni funzionali, che rendono unitaria l'intera area e ne garantiscono l'interazione con l'esterno e con i bacini locali intercomunali⁹. La configurazione utile a un governo efficace dovrebbe comprendere il telaio organizzativo delle funzioni metropolitane nel polo e fuori, i sistemi di raccordo con i terminali delle relazioni nazionali e internazionali e le funzioni connesse, la maglia dei sistemi insediativi intercomunali in cui si esauriscono le relazioni quotidiane, dove va organizzato il sistema dei servizi urbani ed il nuovo *welfare* adeguato alle prestazioni di benessere richieste. Nelle nuove realtà in cui gli aspetti immateriali aumentano fortemente il peso delle relazioni e i contesti fisici assumono il ruolo di precipitato dei sistemi di relazione, da spingere a fondo nel dopo Covid-19, la *governance* efficace va esercitata assumendo come oggetto le interazioni tra funzioni e reti, non le forme della città compatta e dei centri organicamente distribuiti. Necessariamente bisogna abbandonare la ricerca di una costruzione reticolare multipolare, in genere efficace solo in assenza di un polo esistente che già domina le relazioni¹⁰.

La collimazione con il Ptpg

Il Piano territoriale metropolitano, scarsamente definito dallo Statuto, ha trovato perfetta corrispondenza nel Ptpg (18 gennaio 2010) quale strumento urbanistico pienamente efficace. Il percorso seguito¹¹ è quello di organizzare e sostenere il “corretto rapporto di integrazione tra Roma e il resto del territorio, questione già risolta da decenni nelle principali capitali europee”.

L'impianto di funzionamento del territorio ricerca un equilibrio policentrico imperniato su insiemi e parchi produttivi di livello metropolitano connessi alle reti di mobilità preferibilmente su ferro. Individua i sistemi locali, evidenziandone ruoli e risorse, e ne compone la dialettica con il sistema metropolitano e con Roma secondo le diversità. Mantiene le

forme primarie della natura e della storia di un territorio unico, entro sistemi continui e ne definisce la coerenza con le trasformazioni insediative. Differenze e affinità costruiscono un sistema integrato di componenti insediative collegate tra loro secondo reti differenziate a più livelli. Offrono alla cittadinanza riferimenti locali e complessivi, costitutivi del senso di appartenenza.

Sembra evidente la necessità di ricercare la necessaria collimazione tra strumenti, ma soprattutto quella di dare senso alla città metropolitana come istituzione utile e apparato fornitore di sostenibilità, competitività e benessere. Ne consegue la necessità di identificare una governance in grado di articolare appropriatamente il percorso amministrativo, il percorso territoriale e il percorso dello sviluppo delle funzioni.

1. Mariano, C. (2015) “La Città metropolitana di Roma Capitale” in *Urbanistica dossier* n.9
2. <https://www.cittametropolitanaroma.it/homepage/la-citta-metropolitana/la-pianificazione-strategica/cose/>
3. Mariano, C. (2017) “La Città metropolitana di Roma Capitale” in *Urbanistica dossier* n.12
4. Carta, M. (2017) “L'Italia davanti alla sfida dei super-organismi metropolitani e degli arcipelaghi territoriali” in *Cambiamenti dell'urbanistica*, Donzelli, Roma.
5. Nucci, C., Crisostomi, V. (1991) “La nuova dimensione metropolitana” in “*azio Ricerche* n.4 suppl.
6. Caudo, G. (2018) *La dimensione metropolitana romana*, Seminario RomaTre
7. Calafati, A.G. (2014) “La costruzione dell'agenda urbana europea ed italiana” in *Città tra sviluppo e declino. Un'agenda urbana per l'Italia*, Donzelli, Roma
8. Carta, M. (2017) “L'Italia davanti alla sfida dei super-organismi metropolitani e degli arcipelaghi territoriali” op.cit.
9. Carta, M. (2019) “Tra metropoli e arcipelaghi” in *Futuro. Politiche per un diverso presente*, Rubbettino, Soveria Mannelli
10. De Portzanparc, C. (2009) *Consultation internationale pour l'avenir du Paris metropolitain*, Laboratoire C.R.E.T.E.I.L.
11. <https://www.cittametropolitanaroma.it/homepage/aree-tematiche/governo-del-territorio/piano-territoriale-provinciale-generale/>

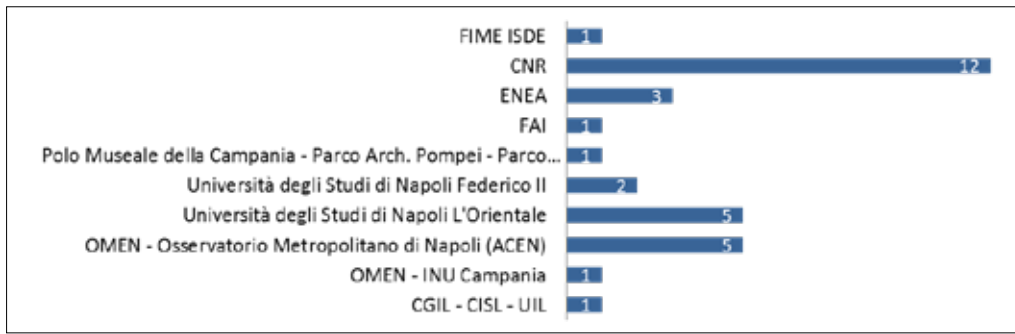
Napoli: un piano strategico per progetti

Francesco Domenico Moccia

Le premesse del PS nello Statuto

Lo statuto della Città Metropolitana di Napoli (CMN), approvato dal Consiglio il 14 maggio 2015, prevede l'obbligatorio parere della Conferenza metropolitana e del Forum, “organismo di confronto periodico con le forme associative delle categorie produttive, delle organizzazioni sindacali, degli ordini professionali, delle autonomie funzionali, dell'associazionismo e del terzo settore”, sul Piano Strategico (Ps) anche se con valore puramente consultivo e non approvativo, competenza che spetta al Consiglio. Lo statuto ha anche cercato di mediare tra le due prospettive del Ps, la prima che riteneva indispensabile un lungo periodo per porre obiettivi ambiziosi e di vasto respiro, la seconda, che, in conformità con la legge Delrio, lo restringeva alla durata triennale per valorizzarne il carattere operativo e legato al piano delle opere pubbliche, al bilancio ed alla verifica dell'azione degli uffici. Lo statuto istituisce anche le Zone Omogenee (Zo), con una popolazione non inferiore a 150.000 abitanti, oltre che a stabilire il principio dell'elezione diretta del Sindaco e del Consiglio Metropolitan. Dà alle Zo un ruolo indispensabile nella formazione del Ps. Perciò, il Ps risulta legato all'istituzione del Forum ed alle Zo.

L'approvazione dello statuto avvenne appena entro il limite stabilito dalla legge e questo stile di ritardare l'azione della CMN è rimasto da allora immutato, costellato anche da tentativi di iniziative abortiti per contrasti all'interno delle forze politiche. Sotto questo profilo va sottolineato come a Napoli si verifichi uno dei paradossi possibili per l'applicazione delle norme di funzionamento degli organismi di governo delle città metropolitane: il Sindaco Metropolitan, che coincide con quello del capoluogo, non gode dell'appoggio di una coalizione di maggioranza in Consiglio. Questa condizione ha portato De Magistris a un governo plebiscitario con la distribuzione delle deleghe a rappresentanti di tutti i partiti. È una soluzione che non evita i momenti di stallo vuoi per la rilevanza attribuita alla politica metropolitana (dove viene a mancare il



I progetti proposti dai componenti del Forum Metropolitan

rapporto diretto con l'elettore), vuoi perché all'interno del governo metropolitano comunque si riflettono i contrasti politici delle amministrazioni comunali.

Nel giugno 2017 il consigliere delegato David Lebro avanza il primo tentativo di lanciare il Ps con una bozza di linee d'indirizzo prevedendo lo stanziamento di fondi disponibili per attuare gli studi di € 400.000. Le linee d'indirizzo individuano "la visione di sviluppo del Piano strategico Metropolitan di Napoli, le priorità del Piano strategico, gli obiettivi, strategie di sviluppo globali e locali, un'agenda strategica di azioni, un programma di azioni per la formazione e l'adozione del Psm", ed una agenda con i tempi. Sotto il profilo metodologico, anche questo documento si preoccupa di legare una visione di lungo periodo ad azioni immediate. Prevede l'istituzione delle Zo e del Forum, come prescritto dallo statuto,

quali componenti per elaborare il Ps.

L'uscita di Lebro dalla maggioranza determina l'accantonamento del Ps per altri due anni e la riproposizione di una nuova formula dove si distingue l'ufficio del Direttore Generale che funge da luogo di elaborazione tecnica e di punto di convergenza di consiglieri delegati. Il Ps ricade direttamente nelle responsabilità del Sindaco e si avvale per le sue diverse parti dei Consiglieri con delega alla scuola, all'ambiente, alle strade, al turismo e di ogni altra materia coinvolta.

L'avvio tra Forum e comuni

Il 30 ottobre 2019 il Sindaco Metropolitan adotta il regolamento del Forum con sessanta partecipanti. Alla fine del 2015 INU Campania, insieme ad ACEN, ANCI, Inarch, Aniai, Unione Industriali avviano una associazione di associazioni, OMEN, osservatorio metropo-

litano - che si costituisce con proprio statuto nel marzo 2017 -, con lo scopo di sollecitare la CM alla costituzione del forum, l'elaborazione del Ps e la istituzione delle Zo. La sua attività si era espletata con una serie di convegni, studi, proposte, osservazioni sui documenti della CM. Una certa discontinuità fu segnata dall'avvicinarsi dei vertici delle associazioni datoriali aderenti e dalla nomina ad assessore all'urbanistica regionale del coordinatore di OMEN, l'architetto Bruno Discepolo.

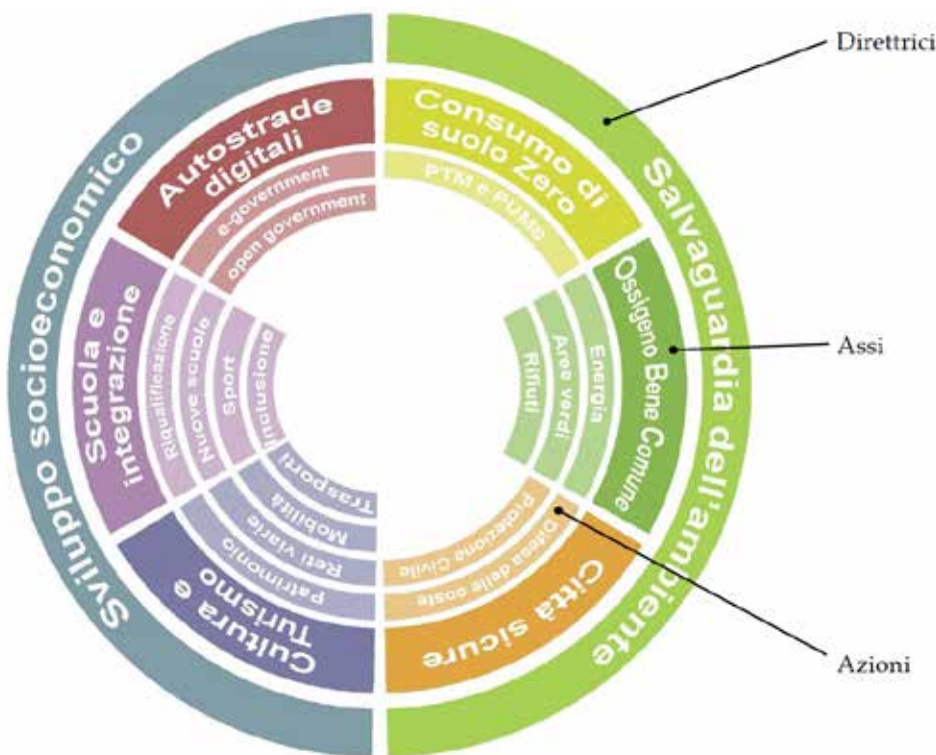
L'approccio al Ps della CMN si rivelò singolare nel panorama del nostro paese. Avendo recuperato una disponibilità di bilancio precedentemente congelata di 400 milioni di euro, avvia una raccolta di progetti, in primo luogo presso i comuni dell'area metropolitana seguendo criteri di distribuzione delle risorse in proporzione alla dimensione demografica. L'opposizione politica immediatamente attacca questa procedura avanzando l'interpretazione che sia finalizzata alla conquista di consenso elettorale del Sindaco che aspira alla presidenza regionale (di questi giorni è l'annuncio alla rinuncia di tale candidatura). Al contrario, Consiglio Metropolitan e Comuni sono sul fronte opposto, spinti dalle difficoltà finanziarie. Il primo lotto di progetti dei comuni è stato approvato dal Consiglio Metropolitan nell'agosto del 2019, il secondo a settembre.

Il Forum è associato a questo processo con le medesime modalità, ovvero con la richiesta di presentare progetti, destinando ad essi una quota della medesima disponibilità finanziaria. Come elemento ordinatore e sperabilmente finalizzatore nella scelta dei progetti sono individuate sei misure a cui riferirli:

- Cultura come sviluppo
- Scuole presidio di legalità ed integrazione
- Autostrade digitali
- Consumo di suolo Zero
- Città vivibili
- Città sicure

Per ciascuna di queste misure si è tenuta una riunione del Forum, a carattere prevalentemente informativo da parte dei consiglieri Delegati e del Direttore Generale, a partire dal 9 maggio 2019.

Un condizionamento ancora più rilevante consiste nella scelta di rigorosa autosufficienza per cui vengono rigettate tutte le proposte che esorbitano dalle competenze consolidate della CM (che non sono diverse, nel nostro caso da quelle della Provincia. Pertanto, si



Sviluppo socioeconomico e salvaguardia dell'ambiente

esclude, come scelta politica ogni rapporto di collaborazione con la regione e solo nelle ultime riunioni si sono manifestate delle aperture verso la prossima programmazione dei Fondi Strutturali immaginata come possibilità di concorrere in quanto CMN. Questa limitazione incide notevolmente sull'elaborazione strategica per la segmentazione delle competenze e la prevalenza della posizione regionale.

I progetti proposti dai componenti del Forum Metropolitan

In queste condizioni, il nostro sforzo, allo scopo di valorizzare la positiva decisione di istituzione del Forum come luogo del Ps, è stato di partecipare con lo scopo di lavorare all'evoluzione di quest'organo verso la sua funzione di elaborazione del Ps come dialogo tra le componenti economiche e sociali della CMN. Rispetto ai progetti, provare ad innescare un meccanismo contrario alla prassi, ovvero quello di proporre azioni specifiche che avessero all'interno processi di evoluzione verso strategie più ampie. Ad esempio, nel programma di adeguamento sismico ed energetico degli edifici scolastici, si è innestato il laboratorio partecipato di rigenerazione del quartiere per fare in modo che una buona pratica di sostenibilità si espandesse dall'istituto d'istruzione alla città attraverso percorsi educativi e di mobilitazione dal basso.

Altrettanto importante era mantenere vivo il collegamento tra le associazioni sia attraverso la presenza di alcuni rappresentanti in Cdr INU sia con lo stimolo all'attività di OMEN. Questa organizzazione può svolgere una funzione di pressione molto rilevante sebbene deve superare, al suo interno, una lunga tradizione di operare separato.

Il Piano Strategico

Il primo piano strategico della città metropolitana di Napoli "immagiNA" è del febbraio 2020 e si riferisce al triennio 2019-21. Si presenta molto scarno di indagini, perfino con una conoscenza non approfondita ed aggiornata sui settori della CMN, come conseguenza di un atto isolato della Direzione Generale a cui fanno riferimento diversi Consiglieri delegati ma meno i dirigenti. Per altro verso, questo è anche la dimostrazione di uno sforzo volontaristico del Direttore e dei suoi pochi collaboratori a fronte di un organismo burocratico alquanto appesantito ed immobilizza-

to. Lo sforzo che si nota è di trovare una sistematizzazione concettuale del Ps assorbendo la mossa iniziale della distribuzione delle risorse in una cornice più razionale, con tutti limiti che operazioni ex-post di questo genere devono necessariamente scontare.

La gestione del parere del Forum è stata condizionata dalle misure di sicurezza sanitaria le quali sono anche sembrate un'occasione per depotenziare la possibile discussione. Sono avvenute con la compilazione di una scheda on line di 5.000 caratteri da parte di ciascun partecipante. Sono giunti sette contributi. Le osservazioni dell'INU hanno riguardato la necessità di piano organico sui trasporti sostenibili, sulle infrastrutture verdi – con l'indicazione di alcune direttrici prioritarie – sugli impianti per la gestione dei rifiuti solidi urbani in un'ottica di economia circolare, sullo sviluppo delle competenze del capitale umano. Le Zo proposte sono cinque intorno al mezzo milione di abitanti ciascuna, con l'eccezione di Napoli di 966.144. Per chi ritiene che debbano risultare da una lunga storia di cooperazione territoriale, questa proposta assume l'aspetto di una svolta tesa ad assicurare l'unità del comune di Napoli ed evitare la sua suddivisione in cinque municipalità in modo da equilibrare i pesi demografici con le altre undici Zo esterni al capoluogo. Queste aggregazioni si sono cominciate a costruire con i Patti Territoriali, sono poi transitate nei Sistemi Territoriali di Sviluppo del Piano Territoriale Regionale e sono state riprese nelle diverse proposte di Ptcp.

Conclusioni

La cultura pianificatoria italiana, con le sue simpatie per il relativismo, ha da anni affermato che non c'è un modello unico di pianificazione strategica, il che legittimerebbe questo percorso originale della CMN, ancora di più perché è riuscita a portare avanti un Ps mentre non ha approvato neppure un Ptcp, per non parlare del Ptm.

Per i non relativisti, il modello ha una sua validità normativa e da esso discende tanto il giudizio critico quanto il programma d'azione per un processo evolutivo, pur partendo dalle condizioni contingenti e dalle specificità di una situazione

La reverse engineering del Piano strategico metropolitano di Bari

Francesca Calace, Carlo Angelastro, Alessandra Rana

Introduzione

Forse per i caratteri del territorio, formato da 41 comuni molti dei quali di grandi dimensioni e con una storia di municipalità mai troppo subordinata al capoluogo, o per l'assenza di una tradizione pianificatoria di area vasta, o forse per il pregresso percorso cooperativo del precedente piano strategico per la gestione dei fondi 2007-2013, o più probabilmente per il complesso di questo fattori, connessi comunque ad una scelta di politica amministrativa, il percorso di formazione della città metropolitana di Bari e i suoi primi passi nel governo della dimensione metropolitana mostrano un profilo specifico e difficilmente sovrapponibile sia ad altre esperienze che alla stessa legge istitutiva. Ma lo scopo di questo scritto non è misurare la distanza della Città Metropolitana di Bari (da ora, CM) da percorsi e strumenti delineati dalla Delrio, quanto piuttosto quello di descrivere le attività intraprese anche ai fini di valutare se l'approccio utilizzato sia in grado di affrontare i temi e le sfide oggi di fronte a noi.

Il caso, fortemente improntato all'operatività come verrà più avanti descritto, solleva peraltro il tema, caro alle discipline del territorio e alla pianificazione, della traslazione di concetti tra discipline. Qui infatti si evoca, implicitamente nei primi passi e poi in modo esplicito negli ultimi documenti, il principio della *reverse engineering* applicato alla pianificazione strategica.

Il tradizionale *modus operandi* della pianificazione strategica che prevede un'iniziale attività di analisi, studio e ascolto prodromica alla formulazione di una visione e degli indirizzi strategici da cui, coerentemente, far scaturire i singoli progetti è stato rinnovato grazie all'adozione di un modello innovativo mutuato dalle logiche di *reverse engineering* adottate per lo sviluppo di nuovi prodotti/processi.

La metodologia innovativa introdotta si basa sullo sviluppo anticipato della fase progettuale, partendo dalla definizione di una visione e

di indirizzi preliminari, per ottenere da essa gli elementi essenziali per la costruzione della visione e delle strategie di lungo periodo secondo un approccio ricorsivo che porta alla costruzione di una visione e della conseguente strategia in modo dinamico ed evolutivo nel tempo.

L'approccio dunque prosegue nel mutuare i processi di pianificazione strategica aziendale in una visione interazionista, procedurale e negoziale dell'azione pubblica (Carta, 2003) sebbene tutta nell'alveo delle istituzioni pubbliche. Nello specifico della *reverse engineering* – a parte una necessaria riflessione sui limiti alla indefinita trasferibilità da una situazione ad un'altra (Russo e Angrilli, 2014) e la difficoltà insita in questo tipo di operazioni, soprattutto quando traslate ad un sistema complesso quale quello della società, del territorio e dei comportamenti umani – alla luce di questo approccio vanno lette le azioni in corso, per comprendere se anche in questa logica induttiva sia progressivamente messo a fuoco un ruolo della CM all'altezza non solo del mandato delineato dalla legge, ma anche dalle sfide e delle aspettative riposte comunemente nella CM.

Lo stato dell'arte

Riproducendo esattamente la compagine della precedente provincia, nei tempi stabiliti dalla legge Delrio e con il supporto del Dipartimento della funzione pubblica e il contributo di Formez PA, i primi passi sembrano spediti, con la stesura dello Statuto (2014) e quindi l'approvazione del primo Documento Unico di Programmazione (2015), guida strategica e operativa dell'ente e dunque fondamento del Piano strategico metropolitano. Ad essi si intrecciano da un lato la costruzione dell'assetto amministrativo e di un complesso modello di *governance* (Alicino e Colaianni, 2018) – attivata tramite una open call, ad oggi non interamente operativa –, dall'altro la sottoscrizione del Patto per lo Sviluppo, che ripartiva sul territorio metropolitano 230 mln di euro di finanziamento Pon Metro per interventi strategici. Già in questa fase ha preso forma l'approccio incrementale e per progetti (Borri e Calace, 2017) che, a partire dalle 5 priorità strategiche¹ condivise dai sindaci e dal Consiglio metropolitano, si sviluppa per progetti esplicitamente anticipatori del piano, le cosiddette 'azioni *start up*'². Infatti nel corso del 2016 si aggiungerà il progetto Periferie Aperte,

che ha finanziato interventi di riqualificazione di spazi pubblici in ciascuna delle città della CM dopo aver raccolto brevissimo tempo le progettualità dei Comuni³.

Con i Dup per il triennio 2018-2020⁴ e poi 2019-2021, l'approccio alla pianificazione strategica della *reverse engineering* viene ulteriormente esplicitato: mentre la CM gestisce l'attuazione del Patto per lo Sviluppo e del progetto Periferie Aperte, le 5 priorità strategiche diventano 11 azioni strategiche⁵ considerate prioritarie per lo sviluppo economico, sociale e culturale della città metropolitana, accompagnate da obiettivi specifici, risultati attesi e 'progetti bandiera' attuabili mediante il Patto. Ovvio che molti progetti sono raccolti dai comuni, che così affrontano temi annosi di deficit di servizi, di messe in sicurezza, di realizzazione di infrastrutture, o sono in attuazione degli strumenti di pianificazione regionali nel campo soprattutto dei trasporti, o derivano dai progetti già finanziati. Alla CM soprattutto il compito di ritrovare la strategicità e le coerenze con la visione generale, peraltro abbastanza ampia da essere capace di contenere molto⁶.

Pur nella difficoltà ad orientarsi all'interno di un processo incrementale e talvolta discontinuo, pare delinearsi un profilo della CM basato su due pilastri.

Anzitutto una azione di supporto e stimolo (definita di co-pianificazione e co-progettazione) nei confronti dei Comuni metropolitani «consentendo loro di realizzare i propri programmi di sviluppo» mediante l'uso degli strumenti della programmazione e, al contempo, di contribuire allo sviluppo dell'intero territorio metropolitano; anche in tale ottica vanno visti il fondo di rotazione per sostenere i Comuni in costruzione e finanziamento del parco progetti e altre azioni di assistenza tecnica.

Inoltre, una costruzione lenta e incrementale di un processo pianificatorio partecipato, per cui sono previsti momenti di condivisione e confronto pubblico, nonché, secondo il modello di *governance*, il Tavolo interistituzionale, il Tavolo delle associazioni e della Cittadinanza attiva e il Tavolo dei Talenti e delle Nuove Generazioni. Mentre i primi due non sembrano operativi, l'avvio nell'ottobre 2019 dell'ultimo Tavolo, con i rappresentanti delle formazioni sociali giovanili, delle scuole e dei cittadini attivi fra i 16 e i 30 anni, costituisce l'evento zero del piano strategico Bari 20>30;

ad esso, che prevede anche un percorso di formazione, è attribuito il processo di animazione e partecipazione territoriale, inizialmente previsto per tutto il 2020 e poi rallentato nel suo percorso dalla pandemia. Un percorso, quindi, che deve ancora sortire i suoi effetti.

Le sfide

Se da un lato l'articolato percorso di costituzione e organizzazione dell'Ente ha raggiunto il suo traguardo, dall'altro va ricordato che oggi le Città Metropolitane sono chiamate ad assumere anche un ruolo propulsivo in merito ai temi emergenti sulle città, e più in generale alle molte sfide oggi poste nel campo dello sviluppo.

Questo aspetto assume maggiore rilievo ad esempio nel momento in cui le stesse CM si candidano volontariamente a protagoniste di temi quali lo sviluppo sostenibile, come avvenuto con la sottoscrizione della Carta di Bologna per l'Ambiente⁷; la Carta, orientata al raggiungimento di obiettivi in linea con l'Agenda 2030 ONU, individua 8 temi sui quali le CM si impegnano a lavorare a scala metropolitana e che riguardano l'ambiente, la mobilità e le dimensioni sociale, economica ed istituzionale⁸. Per affrontare i temi posti in modo consapevole pare necessario definire chiaramente un *framework*, seppur flessibile, al quale ispirarsi e riferirsi per il raggiungimento degli obiettivi assunti, e non solo iniziative che, per quanto utili e dotate di risorse, derivano dall'occasionalità che lo sviluppo anticipato della fase progettuale può comportare.

Appare inoltre incerta l'efficacia che deriva dalle proposte, seppur mediate dalla Città Metropolitana, avanzate degli enti locali come risposta ai temi e obiettivi alla scala territoriale, se non globale. Le comunità locali hanno certamente una maggiore cognizione delle realtà dei propri territori, ma per essi, ad oggi, faticano a definirne strategie ed obiettivi già nel medio periodo, tanto più effettivamente di respiro metropolitano.

Ci si attende quindi, oggi più che mai, che la logica additiva e la *reverse engineering* utilizzate dalla CM si arricchiscano di queste sfide, tralasciando in modo più esplicito i temi emergenti e fondativi dell'azione pubblica quali l'attivazione di un processo di transizione verso resilienza e sostenibilità ecologica (INU, 2020), la riconversione in chiave ambientale delle città, e in definitiva – se si pensa alla cronica sotto dotazione infrastrutturale e

di servizi delle città italiane, aggravata dalla caduta degli investimenti pubblici negli ultimi anni (Vitali et alii, 2019) – la transizione a un nuovo modello di sviluppo; diversamente verrebbe meno il valore aggiunto, il reale ruolo strategico e forse il senso stesso della Città Metropolitana.

1. Potenziamento del sistema della mobilità metropolitana; sviluppo infrastrutturale delle aree logistiche e produttive strategiche; grandi processi di rigenerazione urbana e territoriale; sviluppo dei servizi in ambito comunale e sovracomunale in ottica *smart cities*; rafforzamento del capitale umano.
2. Per una analisi più dettagliata di questa prima fase dell'attività della CM si rinvia a Borri Calace, 2017.
3. Bando per la presentazione di progetti per la predisposizione del Programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie delle città metropolitane e dei comuni capoluogo di provincia. L'intero processo, dalla pubblicazione del bando alla presentazione della candidatura, si è svolto nei mesi di luglio e agosto 2018. Gli interventi hanno riguardato piazze, parchi urbani polifunzionali, *greening* urbano, aree sportive attrezzate, sicurezza urbana, mobilità sostenibile e assi stradali.
4. Utile per questa fase fare riferimento ad Alicino e Colaianni, 2018 e a tutti i punti di attenzione in esso segnalati.
5. Agenda digitale Metropolitana e *Smart Cities*; Mobilità Sostenibile: Biciplan metropolitano e piano urbano della mobilità; Terra di Bari *Guest Card*: una strategia di rete per gli attrattori naturali e culturali; Porta Futuro per i Giovani: Ecosistema dell'istruzione, della ricerca, del lavoro e dell'innovazione sociale; Agenzia Metropolitana per l'*housing* sociale e l'inclusione attiva; *Waterfront* metropolitano ed economie del mare; Periferie Aperte: rigenerazione urbana e sociale delle aree marginali e strategia integrata per lo spazio pubblico; Rete dei centri storici: riqualificazione sociale e attivazione dei distretti urbani del commercio; Agricoltura 4.0: paesaggio rurale, *urban food policy* e innovazione in Agricoltura; Energia sostenibile e cambiamenti climatici; Industria 4.0 e rilancio dell'ASI come *hub* logistico produttivo. Per una descrizione più estesa si rinvia a <http://pianostrategico.cittametropolitana.ba.it/>.
6. Si ricorda che la 'visione', già presente nel primo Documento unico di programmazione, si basa sui principi di qualità del vivere e valorizzazione dei talenti in quanto *drivers* di sviluppo per un territorio metropolitano concepito come bacino d'innovazione.

7. Il protocollo, primo a livello nazionale in ambito ambientale, è stato sottoscritto nel giugno 2017 dalle Città Metropolitane di Bologna, Milano, Torino, Firenze, Bari, Roma, Catania e Cagliari, Napoli, Reggio Calabria, Genova e Palermo.
8. Tutti i temi, dall'uso sostenibile delle risorse all'adattamento ai cambiamenti climatici, contengono precisi obiettivi e indicatori misurabili da raggiungere da parte dei sottoscrittori. Si consideri peraltro che il XIV Rapporto annuale sulla qualità dell'ambiente urbano ISPRA (2018) riporta per la prima volta un nuovo indicatore che descrive i mutamenti nel clima delle città metropolitane.
9. Ne è un segnale la difficoltà a portare a compimento il percorso di redazione dei nuovi strumenti urbanistici generali; nella CM di Bari, solo in 5 casi su 41 Comuni.

Riferimenti

- Vitali W. – Anselmi G. – Conte V. – De Leo D. – Ferraina G. – Ferri A. – Ferri V. – Ombuen S. – Vicari S. (2019), *Indicazioni di policy*, in *Il finanziamento ordinario delle politiche di rigenerazione urbana*, Position paper, IFEL - Urban@it
- Alicino F. – Colaianni N. (2018), *Aggiornamento a settembre 2018 sull'attività della Città metropolitana di Bari (CMB)*, in «federalismi.it - Osservatorio Città metropolitane» 1
- Borri D. – Calace F. (2017), *Città metropolitana di Bari*, in *Pianificare le città metropolitane in Italia. Interpretazioni, approcci, prospettive*, INUEdizioni, Roma
- Carta M. (2003), *Teorie della pianificazione territoriale e urbanistica*, Palumbo, Palermo
- INU (2020), *Le proposte dell'Istituto Nazionale di Urbanistica per il superamento dell'emergenza e il rilancio del Paese*, consultabile in <http://www.inu.it/wp-content/uploads/proposte-inu-15-maggio-2020.pdf>
- ISPRA (2018), *Qualità dell'ambiente urbano. XIV Rapporto - Edizione 2018*, ISPRA, Roma
- Russo M. – Angrilli M. a cura di (2014), *Atelier 8. Concetti nomadi e tras migranti in urbanistica*, Atti della XVII Conferenza Nazionale SIU 'L'urbanistica italiana nel mondo' Milano 15-16 maggio 2014, Planum Publisher, Roma-Milano
- The European House – Ambrosetti (2016), *Libro Bianco Città Metropolitane, il rilancio parte da qui*, IFEL, consultabile in <https://www.ambrosetti.eu/ricerche-e-presentazioni/citta-metropolitane-rilancio-parte/>
- Città Metropolitana di Bari (2014), *Statuto*, Allegato A alla delibera del Consiglio Metropolitanano n. 1/2014
- Città Metropolitana di Bari (2015), *Documento Unico di Programmazione 2016-2018*
- Città Metropolitana di Bari (2016), *Il modello di governance del processo di pianificazione strategica della Città Metropolitana di Bari*, Allegato delibera del Consiglio Metropolitanano n. 1/2016
- Città Metropolitana di Bari (2018), *Relazione sullo stato di attuazione del "Patto per lo sviluppo della Città Metropolitana di Bari"*
- Città Metropolitana di Bari (2018), *Documento Unico di Programmazione 2019-2021*
- Città Metropolitana di Bologna (2017), *Carta di Bologna per l'Ambiente. Le città metropolitane per lo sviluppo sostenibile* <http://pianostrategico.cittametropolitana.ba.it/>

Città metropolitana di Reggio Calabria: un Piano Strategico in fieri

Chiara Corazzieri, Patrizia De Stefano, Pietro Foti, Caterina Girona, Marco Mareggi

Promuovere l'istituzione della Città metropolitana

A Reggio Calabria la riflessione che precede e accompagna la costituzione della Città metropolitana, quale nuovo soggetto politico e amministrativo, ha raccolto anche il contributo di attori (associazioni, cittadini, ordini professionali, università) distanti dai ruoli procedurali; proposte che hanno animato il I Festival delle Città metropolitane, promosso dall'INU con l'Ordine degli Architetti proprio a Reggio Calabria, per sostenere in seguito ragioni e obiettivi della Carta di Reggio Calabria. Nuove geografie per nuove città: identità, democrazia, piano, risorse (18 luglio 2015).

Gli impegni della Carta verso il rafforzamento delle potenzialità territoriali quali l'integrazione tra scenari urbani e aree interne, la varietà del patrimonio culturale e del paesaggio, le produzioni legate all'identità locale, l'accesso democratico a forme di sviluppo e benessere sostenibili e condivise, sono divenuti, negli anni successivi, tema di ricerca e discussione per cicli di conferenze, seminari e azioni sul campo, non solo a carattere accademico. A partire da esperienze nazionali e internazionali consolidate, hanno delineato una visione metropolitana 'di qualità', nuova per risorse, tempi, soggetti e modalità attuative.

Le istanze del territorio, dall'istituzione nazionale delle città metropolitane nel 2014 all'esperienza del Festival INU 2015 e al cambio di paradigma che questo genera nel dibattito, soprattutto non istituzionale, sono accolte dallo Statuto (dicembre 2016), prima che la Provincia, per una singolarità solo reggina, trasferisca le consegne alla Città metropolitana a febbraio 2017.

Gli obiettivi di qualità dei tessuti urbani, delle aree rurali e del paesaggio, di innovazione e inclusione sociale ed economica, di sicurezza, legalità e trasparenza, sanciti dallo Statuto, continuano ad animare di fatto le ricerche universitarie, le azioni di cittadinanza attiva

e la progettualità espressa dai territori anche negli anni seguenti l'approvazione delle Linee di indirizzo 2017 per il Piano Strategico.

Una città mediterranea carica di contraddizioni

Il territorio di riferimento del Piano Strategico, mutuato per legge più che per vocazione da quello della ex provincia di Reggio Calabria, comprende 97 comuni e una popolazione di poco più di 500.000 abitanti, con una densità media di 171 ab/kmq.

Dal punto di vista socio-economico presenta un tasso di disoccupazione pari al 24%; il terziario (50,4%) e il commercio (36,6%) sono prevalenti tra i settori occupazionali.

Le peculiarità del territorio, che con ben 220 km di costa si sviluppa tra mar Jonio e mar Tirreno, sono la collocazione geografica al centro del Mediterraneo e la presenza al suo interno, in mezzo e su tutto, della grande area protetta del Parco nazionale d'Aspromonte.

È un territorio vario ed eterogeneo in cui si distinguono nettamente una fascia costiera con differenti livelli di urbanità, un territorio intermedio a forte vocazione agricola e un'ampia area interna (più della metà della superficie territoriale), costellata di piccoli borghi, oggi in forte spopolamento.

Quest'articolazione definisce ambiti identitari in cui si susseguono e sovrappongono un'area densa con forte carattere di urbanità; periferie più o meno monofunzionali e ampi spazi coltivati; autonomie funzionali specializzate e luoghi ad elevata naturalità; aree dismesse più o meno grandi, luoghi di 'occasioni perse'; marine consolidate, insediamenti stagionali, borghi e manufatti storici tra eccellenze e ordinarietà.

Sul versante tirrenico la conurbazione Reggio Calabria-Villa San Giovanni è cuore funzionale, politico amministrativo e nodo infrastrutturale con aeroporto, porti e centralità ferroviarie. Più a nord la Costa Viola si connota con terrazzamenti a strapiombo sul mare, mentre nella Piana di Gioia Tauro il porto transhipment, che vive una vita propria, è indifferente al retroterra e alla fertile pianura coltivata a uliveti e agrumeti. Sul versante jonico, l'area grecanica è memoria di una lingua e una cultura antica che vuole ancora vivere, e nella Locride, giacimenti archeologici, beni storici e culturali diffusi si affiancano a lembi di spiagge ricche di naturalità.

Su tutto sovrasta il verde polmone del massiccio dell'Aspromonte ricco di biodiversità.

Un sistema insediativo variegato e 'debole' – poco congruo con i caratteri di densità, contiguità, scambio e specializzazione funzionale propri delle città metropolitane – tenuto insieme da un'altrettanto debole rete infrastrutturale, prevalentemente costiera, con poche connessioni trasversali e una scarsa interdipendenza tra le parti che appaiono non integrate fra loro né in un disegno coerente né in un'organizzazione funzionale metropolitana. A partire da questo assetto, anomalo su alcuni fronti, ma fortemente connotato e ricco di opportunità per altri (predominanza dei caratteri naturalistico-ambientali e paesaggistici, patrimonio e colture specializzate identitarie), si avviano le riflessioni per la redazione del primo Piano Strategico. Riflessioni che si pongono in forma differenziata nelle diverse aree omogenee definite dallo Statuto (Stretto, Piana, Locride, Area grecanica, Aspromonte) cercando di interpretare e valorizzare peculiarità e vocazioni, soprattutto quelle inesprese, ma nell'ottica di una visione sistemica che lavora sulla relazione tra le parti, attiva politiche intersettoriali e stimola negli abitanti nuovi comportamenti e rapporti con i luoghi.

Il processo di animazione del Piano Strategico

La redazione del Piano strategico non disperde l'eredità conoscitiva e progettuale radicata nelle istituzioni e si incardina nell'ente presso il settore Pianificazione e ambiente, già artefice del Piano territoriale di coordinamento provinciale 2016, vigente sino alla redazione del Piano territoriale metropolitano, non ancora in cantiere. Diversamente, la predisposizione già avviata del Pums, Piano urbano della mobilità sostenibile a scala metropolitana, condivide alcuni momenti partecipativi con lo strumento strategico.

L'avvio del processo di redazione del Piano strategico è segnato dalla pubblicazione del bando (aprile 2019) per la costituzione di un gruppo di esperti a supporto dell'Ufficio del Piano interno all'ente. Questi, individuati a dicembre 2019, coinvolgono professionalità locali ed extra regionali su temi specifici quali agricoltura, patrimonio culturale, sostenibilità ambientale, turismo e comunicazione, che sottolineano peculiarità verso cui indirizzare il Piano.

Contestualmente si attiva l'iniziativa Metro-

poli strategiche – promossa da Anci, Associazione nazionale comuni italiani e Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento della Funzione Pubblica – rispetto all'innovazione istituzionale, ai cambiamenti organizzativi, alla ridefinizione delle aree omogenee e alla gestione associata di servizi tra comuni.

Si avviano così azioni parallele di sollecitazione e coinvolgimento: mentre Metropoli strategiche guida un ciclo di incontri itineranti nel territorio, che vedono partecipare amministrazioni locali e attori sociali e istituzionali, l'Ufficio del Piano promuove presso la città capoluogo tavoli tematici con gli attori pubblici, privati e del terzo settore, per condividere proposte e istanze locali e sovra-locali. Si attivano laboratori relativi alle aree omogenee per la partecipazione allargata di soggetti interessati alla definizione di politiche territoriali e strategie di sviluppo. Si tratta della messa in campo di strumenti diversi, per intercettare la varietà delle poste in gioco. Si è ricorso così a incontri semi strutturati e focus group aperti agli attori locali su temi specifici; all'ascolto delle assemblee dei sindacati; alla partecipazione alle iniziative delle agenzie di sviluppo locale e all'attività di outreach, cioè visita e incontri dei singoli attori locali (imprenditori, agenzie, operatori) presso le loro sedi. A queste attività di territorio, si è affiancata una condivisione di proposte e contributi attraverso tecnologie a distanza (social media, sito istituzionale e pagine dedicate).

Questa fase ha portato a conoscere e condividere le progettualità in atto e le aspettative da interpretare e declinare all'interno del Piano, in relazione alle aree omogenee in cui è articolato il territorio.

È esigenza comune la necessità di mettere in valore le risorse esistenti – ambientali, naturali, antropiche – spostando lo sguardo dalla radicata cultura 'del fare' verso quella del 'curare' territori e comunità evidentemente fragili e per cui sostenere la creazione di luoghi di vita e lavoro di qualità e condizioni di benessere sociale, economico e culturale secondo una strategia metropolizzante, propedeutica alla predisposizione di reti di strutturazione del territorio.

I temi emersi delineano l'impianto sui cui tessere le strategie che interpretano il nuovo assetto metropolitano innanzitutto come occasione per rafforzare valori e sostenere diritti fondamentali, quali lo sviluppo sostenibile e l'accesso alle risorse economiche, a un'istru-

zione e sanità qualificata e al vivere in luoghi sicuri, anche in condizioni di gravi crisi sanitarie o post-calamitose. È l'occasione, inoltre, per favorire misure di contrasto alla vulnerabilità sociale, tendendo alla centralità dell'occupazione e della professionalizzazione; ciò da realizzarsi a partire soprattutto dall'innovazione delle produzioni identitarie e dal ruolo di comunità adattive e responsabili verso le risorse comuni. È il momento, infine, per prendere consapevolezza delle reali esigenze rispetto al consistente patrimonio materiale e attribuire, piuttosto, nuovi significati e ruoli a manufatti, centri abitati e paesaggi fragili, per restituire qualità al costruito e innescare nuove economie di sistema che siano occasioni di radicamento per attività e risorse umane.

* Il contributo presenta lo stato dell'arte del Piano strategico, in corso di redazione, e l'attività di programmazione e pianificazione, a partire dall'istituzione della Città metropolitana.

Lo sviluppo del territorio legato al destino degli strumenti di pianificazione

Passarelli Domenico, Suraci Federica, Suraci Francesco

Alla ricerca del "valore aggiunto futuro"

Il territorio della Città Metropolitana di RC nei prossimi anni dovrà confrontarsi con due strumenti di pianificazione di "area vasta" di nuova generazione attualmente in fase di elaborazioni, il Psm (piano strategico metropolitano) e il Pums (piano urbano sulla mobilità sostenibile). Le considerazioni che seguono intendono concentrarsi sull'*audit* dello stato attuale dopo aver analizzato, seppur brevemente, le iniziali intenzioni da parte degli Amministratori.

È necessaria una revisione rispetto alle condizioni di partenza? È necessario rimodulare le linee guida del Psm, formulate nell'ambito amministrativo prima della definizione dei progetti relativi a fondi per oltre 1000 milioni di euro? Quale valore aggiunto per il futuro del Psm contestualizzato con il Pums?

A fronte di ciò e alla base di tutto ci sembra opportuno evidenziare che i principali strumenti che dovranno essere messi a sistema sono: il Patto per il Sud della Città

Metropolitana di Reggio Calabria; il c.d. "Decreto Reggio"; il Pon Metro Reggio Calabria 2014-2020; il Por Calabria Fesr 2007-2013; il Por Calabria Fesr/Fse 2014-2020; Psr Calabria 2014/2020.

In questa sede si evidenzia, ad oggi, l'assenza di un *Advisory board*, quale organismo volontario di consultazione e di supporto alle attività della pianificazione strategica metropolitana, che potrebbe diventare il valore aggiunto in particolare sotto l'aspetto delle funzioni urbanistiche e dell'agenda 2030 considerando che il territorio metropolitano preso in considerazione necessita di elementi propulsivi e aggregativi che ne aumentino la resilienza per allontanarlo dal *trend* della fragilità verso cui rischia di dirigersi. Siamo fortemente convinti che si è ancora in tempo per attuare una tale strategia trasformativa utile e necessaria a soddisfare le esigenze territoriali in chiave sostenibile. In sintesi si propone una resilienza trasformativa da attuare, tramite una più approfondita analisi urbanistica, sul territorio.

La costruzione del Psm nei suoi elementi essenziali

Il divenire del Psm della Città Metropolitana di Reggio Calabria si contestualizza negli articoli 39 e 40 dello statuto metropolitano che individuano le zone omogenee e forniscono indicazioni sulle funzioni che esse potranno avere: questa classificazione ha costituito un primo indirizzo su come strutturare metodologicamente l'avvio della prima fase del processo del Psm.

Riferimenti

- Città metropolitana di Reggio Calabria (2016), *Statuto della Città Metropolitana di Reggio Calabria*, deliberazione della Conferenza metropolitana, n. 1.
- Città metropolitana di Reggio Calabria (2017), *Linee di indirizzo per il Piano Strategico di Reggio Calabria*, deliberazione del Consiglio metropolitano, n. 21.
- De Luca G., Moccia D. (2017), *Pianificare le città metropolitane in Italia. Interpretazioni, approcci, prospettive*, INU Edizioni, Roma.
- Fallanca C. a cura di (2015), *100 Idee per Reggio Calabria Città metropolitana*, Aracne, Roma.



Nuovi quadranti della Città Metropolitana di Reggio Calabria. La zonizzazione per lo sviluppo sostenibile

Le sopra citate zone omogenee storiche, che sono state individuate in cinque, che si ritiene invece di revisionare in quattro quadranti che tengano conto del tempo di percorso spaziale negli stessi quadranti e delle infrastrutture di trasporto esistenti, nonché delle diverse caratteristiche morfologiche e produttive degli spazi urbani che i quadranti possiedono.

Le “Linee programmatiche di mandato 2017-2020”, presentate dal Sindaco Metropolitan nel corso della seduta del Consiglio Metropolitan del 20 marzo 2017 (approvate con la Deliberazione del Consiglio Metropolitan n. 2 del 20 marzo 2018) contengono gli orientamenti che il Psm avrebbe dovuto considerare. Allo stesso modo il Piano si rafforza con il documento delle linee di indirizzo del Psm di cui alla delibera del Consiglio metropolitan n° 21/06/2017. La Missione del territorio della Città Metropolitana di Reggio Calabria si dovrà fondare sulle sue tipicità e sulle sue vocazioni esistenti, latenti e inesprese e le dovrà coniugare con le esigenze più profonde: la tradizione storico-culturale, i valori ecosistemici, le caratteristiche sociali ed economico-produttive, le relazioni funzionali tra Comuni dell’area metropolitana – nonché tra questi e il Capoluogo – e le relazioni tra i due versanti ionico e tirreno, e non ultime le criticità con-clamate che minano uno sviluppo virtuoso e auto sostenibile. Sempre nelle linee di indirizzo si individuano le competenze del Psm, che si definiscono nel modo seguente: la pianificazione strategica ha natura politico-programmatica e di *visioning* (soprattutto in stretta relazione con le opportunità offerte dalla programmazione comunitaria 2014-20), di indirizzo dello sviluppo sociale, economico e territoriale metropolitan. Al suo interno, il rapporto tra visione del presente e del futuro, tra obiettivi, strategie, progettualità e azioni per conseguirli, è un processo – ed insieme un sistema – di relazioni e valutazioni dinamiche che hanno come riferimento un ambito molto vasto che – travalicando gli angusti confini provinciali e regionali – si apre all’Europa e al Mediterraneo. A tale riguardo la presenza di porti, delle ferrovie e dell’aeroporto consentono a questo territorio di qualificarsi come principale porta del mediterraneo. L’idea del far interagire le due sponde affonda radici negli anni ‘60 ma prende quota soltanto nel 2004 quando viene stipulato il primo protocollo

d’intesa finalizzato alla creazione dell’Area Integrata dello Stretto, che ha visto la luce da pochi mesi.

La traduzione di interdipendenza funzionale comporta non poche problematiche in termini di applicazione, per via di una eterogeneità di forme di governo e di livelli decisionali.

Il processo di pianificazione strategica si avvia sulla base di un confronto in riferimento ad alcune tematiche “sensibili” per il territorio metropolitan reggino, la cui traccia risiede nel “dialogo tra i Soggetti interessati” posto alla base dalle Linee Programmatiche 2017-2020 per il Governo della Città Metropolitana di Reggio Calabria che hanno dato origine al titolo: “La Città Metropolitana che funziona”. Gli orientamenti di cui alle Linee programmatiche di mandato vengono richiamate nelle linee di indirizzo del Psm e nello specifico in riferimento:

- alle relazioni funzionali e le dinamiche insediative;
- alle risorse naturali;
- all’inclusione sociale;
- alla cultura e l’identità;
- alla valorizzazione del patrimonio immateriale.

Con tali premesse l’Amministrazione ha avviato i primi incontri tematici sui “Beni Culturali e Paesaggio”, “Sostenibilità e tutela ambientale”, “Agricoltura”, “Accessibilità, mobilità e infrastrutture”, “Welfare, politiche giovanili e lavoro”.

Verso una *vision* comune

Certamente la redazione del Psm così come quella del Pums, i cui processi pianificatori sono stati appena avviati, rappresentano le sfide su cui l’Ente sta concentrando il proprio impegno, innovando la propria governance e sottoponendo le scelte ad un intenso confronto con le diverse espressioni del territorio.

È il caso di ricordare che mentre lo strumento del Pums è soggetto al parere Vas quello del Psm non lo è, determinando una diversa metodologia di valutazione su alcuni aspetti stringenti e sovrapponibili! Il Psm è visto in forma più corretta e propositiva, come il frutto di un patto tra amministratori pubblici, organizzazioni private, realtà del sociale e del volontariato, associazioni sportive e culturali, soggetti economici, corpi intermedi e semplici cittadini che hanno scelto di con-

dividere responsabilmente percorsi comuni di coinvolgimento nelle scelte programmatiche al fine di proiettarsi verso una dimensione partecipativa avvalorando i cosiddetti “diritti di cittadinanza”.

Un altro aspetto importante è quello che contemporaneamente all’avvio degli incontri tematici del Psm, non si è ancora definita la fase di analisi sulla ricostruzione dello stato attuale dell’area metropolitana di Reggio Calabria, e ciò non ha permesso di individuarne punti di forza e criticità, opportunità e rischi. Ancora è in essere un primo stadio diagnostico, che dovrebbe rappresentare il punto di partenza per la costruzione del dibattito e delle linee strategiche, mentre la fase attuale degli incontri tematici sembra dirigersi verso la parte operativa del piano. Il rischio è quello di *by-passare* criticamente la fase importante del quadro conoscitivo del territorio che relaziona l’ambito storico dei tessuti urbani di area vasta analizzando le diverse funzioni che necessitano di essere riproposti integrandoli con funzioni economiche compatibili. Un ulteriore rischio è quello di non studiare sistematicamente i diversi sistemi della pianificazione territoriale ed urbanistica non associando alle reali esigenze le necessarie risorse dei Patti per lo Sviluppo, concepiti come strumento di cooperazione territoriale inter-istituzionale per l’attuazione degli interventi nelle regioni e nelle città metropolitane del Mezzogiorno.

Quindi si ha l’esistenza di una pressione programmatrice, generata dalla forza dei finanziamenti pubblici, che si intravede con una distribuzione uniforme, forse, sul territorio metropolitan. Di seguito vengono riportate due prospettive estratti dai documenti della Presidenza del Consiglio dei Ministri in riferimento alla Regione Calabria e alla Città Metropolitana di Reggio Calabria datati 30 aprile 2016, relativi ai Patti per lo sviluppo.

Si evince che la capacità di coesione e di valorizzazione di tutte le risorse diventa un fattore essenziale di forza della città metropolitana. Dal punto di vista della distribuzione spaziale bisogna considerare l’attuale anomalia: il centroide è marginale nel disegno territoriale dell’ex Provincia, dominata dalla complicazione orografica dell’Aspromonte, che divide di fatto in due l’area provinciale. Una parte preponderante del territorio provinciale non ha, di fatto, alcuna significativa interdipendenza con il centroide.

Area di intervento	Costo totale interventi (€)	Risorse già assegnate ⁽¹⁾ (€)	Risorse FSC 2014-2020 (€)	Altre risorse disponibili ⁽²⁾ (€)	Risorse finanziarie FSC al 2017 (€)
Infrastrutture nodali	642.743.399	163.343.399	104.400.000	375.000.000	32.000.000
Ambiente e messa in sicurezza del territorio	1.661.558.705	566.486.123	769.329.610	325.742.972	119.400.000
Sviluppo economico e produttivo	665.314.833	385.314.833	60.000.000	220.000.000	10.000.000
Turismo, Cultura e Sport	294.873.969	179.873.000	75.000.000	38.000.000	19.000.000
Scuola, Università e Lavoro	912.639.753	292.246.174	122.993.579	497.400.000	30.000.000
Edilizia sanitaria	662.652.253	602.652.253	60.000.000	0	8.000.000
Sicurezza e Legalità	95.776.811	30.900.000	6.976.811	57.900.000	2.000.000
Totale costi e risorse	4.933.558.754	2.220.815.782	1.198.700.000	1.514.042.972	220.400.000

(¹) Risorse già assegnate: con precedenti programmazioni: quota parte di POR, PAC, APQ, Ordinanze di Protezione Civile, Legge 67/88, PON Cultura;
(²) Altre risorse disponibili: Programmi Operativi Nazionali ed altre fonti nazionali.

Fondi per la Calabria patto per lo sviluppo

Area di intervento	Costo totale interventi (€)	Risorse già assegnate ⁽¹⁾ (€)	Risorse FSC 2014-2020 (€)	Altre risorse Disponibili ⁽²⁾ (€)	Risorse finanziarie FSC al 2017 (€)
Infrastrutture	321.710.096,00	61.894.688,20	51.256.000,00	208.559.407,80	5.900.000,00
Ambiente	18.976.233,13		18.976.233,13		3.000.000,00
Sviluppo economico e produttivo	7.099.000,00	150.000,00	6.949.000		2.399.000,00
Scuola, Università e Lavoro	6.895.000,00	0,00	6.895.000,00		1.644.000,00
Turismo e cultura	53.647.638,89	6.549.872,02	48.147.766,87		10.781.000,00
Sicurezza e Cultura della Legalità	776.000,00	0,00	776.000,00		776.000,00
Totale costi e risorse	410.103.968,02	68.594.560,22	133.000.000,00	208.559.407,80	24.500.000,00

(¹) Risorse già assegnate: con precedenti programmazioni; oggetto di AdP, APQ, CIS; assegnate con provvedimenti di legge; ecc.
(²) Altre risorse disponibili: Legge 350/2003 per interventi da accelerare

Fondi per la Città Metropolitana di Reggio Calabria patto per lo sviluppo

Pensare e ripensare alla città metropolitana significa ripensare l'urbanistica e l'idea di piano. Un piano capace di ricorrere a politiche urbane e sociali mirate, di soddisfare i bisogni primari dei cittadini creando una città più attrattiva in grado di rigenerarsi. Le funzioni della città e i modi in cui vi si organizza la vita economica e sociale si rivelano particolarmente energivori. La città non potrà sostenere in modo duraturo né il costo dell'energia né il prezzo ecologico del suo consumo. Si rende quindi necessario un nuovo modello di città metropolitana sostenibile attraverso una nuova forma di piano - secondo due visioni: quella la dove insiste un tessuto urbano consolidato (il comune di Reggio Calabria con i suoi centri più vicini, le aree già organizzate come centri non dipendenti dal centroide) che va ripensato attraverso la modifica dei comportamenti (fiscalizzazione del riciclaggio dei rifiuti e del miglioramento energetico dell'*habitat*, promozione delle pratiche di telelavoro, di condivisione dei mezzi di trasporto, razionalizzazio-

ne del sistema di illuminazione pubblica e ottimizzazione delle fonti naturali di luce, e così via); e quella laddove insiste un tessuto sociale caratterizzato dalla precarietà delle condizioni economiche e sociali degli abitanti, dall'isolamento fisico (ma coincidente spesso con i territori di maggiore pregio ed interesse naturalistico, storico e paesaggistico) in cui con il Piano bisognerà garantire un migliore accesso delle popolazioni ai servizi essenziali. Il dilemma dell'assetto della futura città si riferisce sempre allo sfruttamento delle potenzialità espresse dalla città *in nuce*, costituita dalla conurbazione stretta attorno al Comune centrale, oppure al "limitarsi" a selezionare poche funzioni di rete per l'intera Provincia." È evidente che il Psm per la città metropolitana di Reggio Calabria dovrà superare l'attuale frammentarietà dei luoghi, della decisione amministrativa, potenziando le possibilità di unione, fusione ed integrazione dei servizi in rete. Il tutto dovrà puntare sul potenziamento delle attuali risorse produttive che si indivi-

duano in particolare nella valorizzazione del comparto agricolo che ancora oggi risulta il settore emergente in termini di esportazione dei prodotti, accompagnandolo ad una riforma delle tecnologie di trasformazione con azioni di formazione di personale da qualificare.

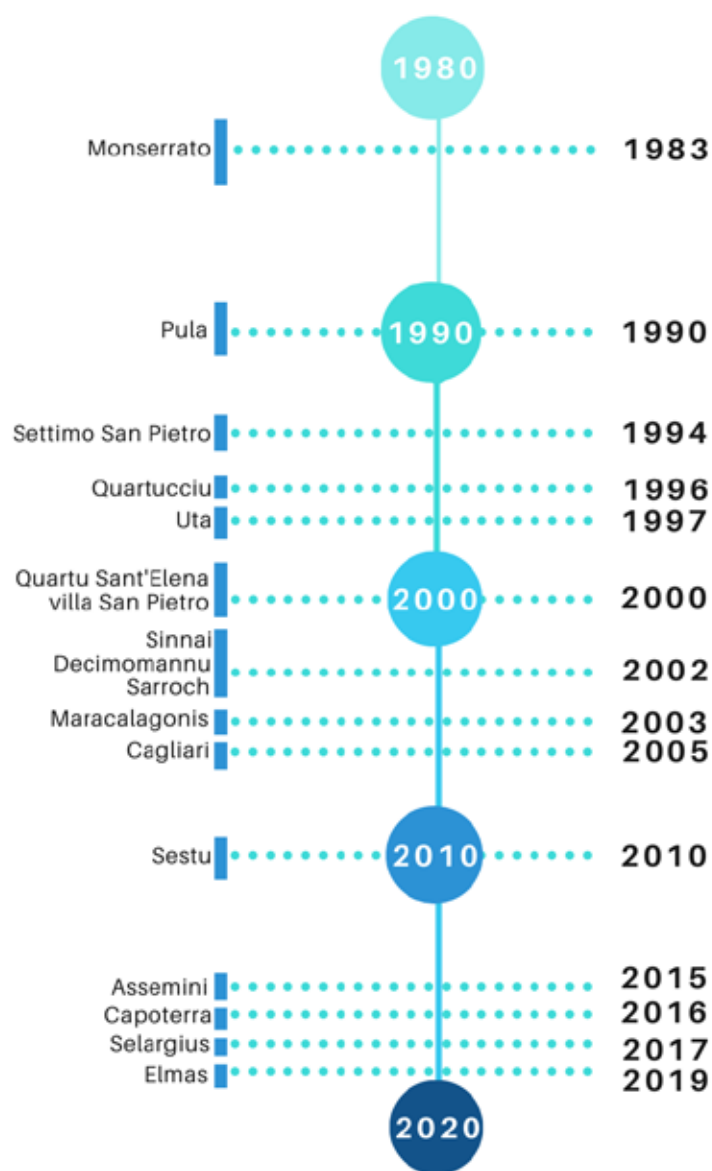
In virtù di ciò le amministrazioni locali sono chiamate ad intervenire per rispondere a nuove esigenze anche legate alla nuova emergenza sanitaria che riguardano lo sviluppo imprenditoriale e occupazionale locale, la riconversione e la riutilizzazione dei quartieri che hanno perso la loro funzione, la riconversione e valorizzazione dei centri storici e borghi montani e collinari, la qualità urbana intesa come qualità ambientale, dei servizi e dei tempi di organizzazione e fruizione della città, la crescita e la qualificazione dei consumi culturali.

La Città Metropolitana di Cagliari, tra attuazione della riforma, zone interne ed aspetti sanitari

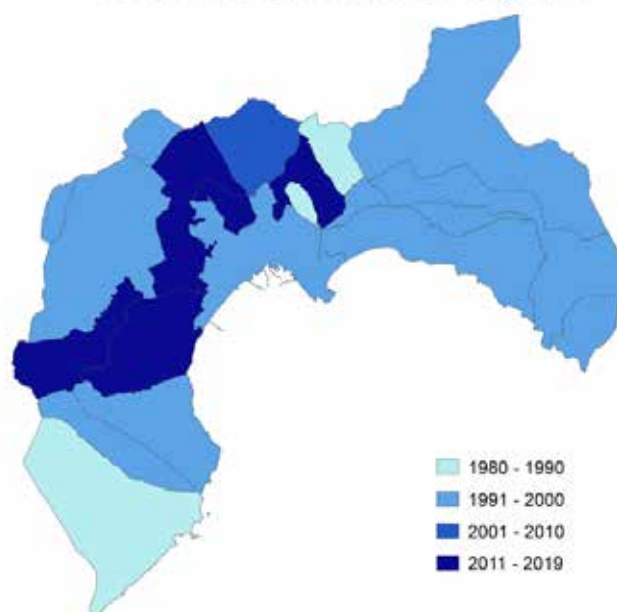
Ginevra Balletto, Mara Ladu,
Alessandra Milesi, Luigi Mundula

Il processo di pianificazione territoriale strategica è il risultato di una lunga fase di riorganizzazione nazionale degli Enti Locali avviata nel corso dell'ultimo decennio - tuttora non del tutto conclusa - che recentemente vede l'istituzione della città metropolitana¹ come nuova forma di amministrazione intermedia, in risposta ai principali orientamenti europei e alle esigenze locali (De Luca-Moccia, 2017; Viviani, 2017; De Luca *et al.* 2019). La pianificazione strategica si propone quindi come occasione per rilanciare sviluppo consapevole e innovazione in Italia (Cipollini, 2015; Castellani, 2016), con l'intenzione di incidere nella pianificazione territoriale superando principi e metodi, fra cui quello degli *standard* urbanistici, oramai distanti dalle dinamiche urbane del presente e dalla connessa complessità. In questo quadro, la recente emergenza sanitaria allinea le principali scuole di pensiero del settore scientifico della pianificazione territoriale nel sollecitare la necessità del cambiamento di approccio alla città, prediligendo quello di tipo ecologico-interdisciplinare in grado di tracciare orizzonti e scenari fondati sulla responsabilità collettiva istituzionale e su obiettivi ed impegni condivisi per interpretare i bisogni del contesto.

Sebbene l'approccio suddetto non sia nuovo, e sia stato richiamato ad ogni crisi ambientale (in questo caso sanitaria), negli anni le Regioni hanno agito seguendo percorsi differenti (Giannino, 2016) e alle volte contrastanti. Con particolare riferimento alle città metropolitane italiane, è da notare come la maggior parte di queste abbia raggiunto la propria fisionomia attraverso un atto istituzionale che ha trasformato le vecchie 'province' in 'città metropolitane'. Tuttavia, se da una parte questa transizione ha consentito una riforma speditiva degli Enti Locali intermedi, dall'altro tale processo è assimilabile



Città Metropolitana di Cagliari



Cronologia - Approvazione Strumenti Urbanistici Comunali, Città metropolitana di Cagliari (Elaborazione G. Balletto e A. Milesi, 2020)



Tavoli e sotto-tavoli tematici - Piano Strategico di Cagliari, elaborazione G. Balletto 2020

più a una variazione semantica che all'esito di analisi del sistema urbano, slegato così da una reale valutazione geografica e di pianificazione (Sbetti, 2015). Discorso a parte merita la città metropolitana di Cagliari (Tanda, 2014; Plaisant-Zoppi, 2017) che, a differenza delle altre città metropolitane italiane, comprende un'area diversa da tutte le precedenti suddivisioni territoriali alla scala provinciale e oggi si appresta a redigere un Piano Strategico (Ps) per orientare il territorio verso un futuro condiviso e sostenibile, in relazione alle nuove sfide imposte dai cambiamenti climatici e dall'attuale emergenza sanitaria.

Le principali sfide della Città Metropolitana di Cagliari

La città metropolitana di Cagliari, istituita con l'art. 17 della Lr. 2/2016³, due anni dopo rispetto al resto delle regioni a statuto ordinario, comprende solo 17 dei comuni che facevano parte della ex provincia. Nonostante rappresenti una delle realtà più conformative sul piano istituzionale, ad oggi non costituisce un insieme di amministrazioni pubbliche coese in termini di obiettivi ed azioni, come evidenziato anche dall'ampio range temporale all'interno del quale sono stati redatti i piani urbanistici comunali, e appaiono ancora deboli le relazioni tra i centri urbani periferici.

Si tratta invece di una dimensione territoriale amministrativa definita all'interno del Sistema Locale del Lavoro (Sll), ovvero la geografia territoriale disegnata dal pendolarismo e dalle relazioni sociali ed economiche.

Altro aspetto significativo è quello delle politiche regionali ed extraregionali strettamente collegate alla città metropolitana di Cagliari. In tal senso, il Ps rappresenta uno strumento fondamentale, anche in relazione alle dinamiche di sviluppo regionale, in quanto dovrà necessariamente coordinarsi con la programmazione degli interventi/investimenti regionali e nazionali nel medio e lungo termine (Por e Pon), definire sistemi integrati di relazione tra aree urbane e aree interne, tra sistemi insediativi, produttivi e infrastrutturali, nonché sviluppare adeguatamente i servizi ecosistemici, promuovere la riduzione del consumo di suolo e dei principi e delle pratiche di economia urbana circolare.

In ragione di ciò è necessario, adesso più che mai, evitare assolutamente la riproposizione del modello metropolitano aggregatore, centripeto e duale. Le città metropolitane italiane sono chiamate a interpretare le nuove geografie ed economie insediative secondo un approccio strategico – e quindi selettivo – che declini il territorio in differenti configurazioni per dare risposta al bisogno di 'casa'

e di 'lavoro' tra città e zone interne (Sbetti, 2016). In questo senso, sebbene alla Città Metropolitana spetti la definizione delle grandi direttrici dello sviluppo fisico e strategico del sistema urbano, attraverso la valutazione e la negoziazione di grandi progetti di valenza sovracomunale, la sua azione non può prescindere dai contesti suoi prossimi, che nel contesto cagliaritano sono quelli della Trexenta, del Sulcis-Iglesiente, del Campidano e del Sarrabus. La necessaria efficienza politico-amministrativa richiede infatti regole di gestione del territorio più ampie per non aggravare il già complesso 'disarmo' delle zone interne, sia in termini di demografia che di servizi.

Infine, il Ps è chiamato a rinnovare il senso di Paesaggio in relazione sia ai contesti suoi propri che a quelli di margine, troppo spesso trascurati, superando la preponderante conservazione assoluta e protendendo verso una continuità paesaggistica in termini spaziali e temporali. In altri termini, un nuovo senso di Paesaggio, non più statico ma in transizione, nel quale la collettività riconosca il potente valore di 'bene comune', insito nel rapporto natura - artificio, dove innovazione e creatività offrano nuove opportunità nell'ottica della riduzione dello spreco di risorse ambientali, sociali ed economiche.

Il Ps può sembrare un libro dei sogni, delle utopie, occorre invece sottolineare come costituisca uno strumento essenziale, laddove costruito in modo condiviso, proprio per definire quella prospettiva di sviluppo per il raggiungimento della quale dovranno convergere le diverse risorse del territorio.

Il Piano Strategico e l'esperienza dei Tavoli Tematici

A seguito dell'istituzione della Città Metropolitana di Cagliari nel 2016, il processo di redazione del Ps ha preso avvio nel mese di settembre del 2019. Ad oggi è stata conclusa la costruzione del quadro conoscitivo attraverso una analisi *desk* e una diagnosi partecipata che ha visto il coinvolgimento dei sindaci e dei portatori di interesse in occasione di incontri dedicati, e della comunità locale attraverso la somministrazione di questionari.

La componente partecipativa del processo di definizione del Ps, denominata "Verso un futuro condiviso"³, ha visto l'organizzazione di

tre giornate di confronto (19, 20 e 21/02/2020) con i principali *stakeholder* del territorio in un momento precedente alla registrazione dei primi casi di Covid-19 in Italia. Esse sono state articolate in 6 Tavoli Tematici dedicati a questioni chiave per lo sviluppo dell'area metropolitana: Resilienza e vulnerabilità ambientale del territorio; Ricerca, tecnologia e impresa; Turismo, attività economiche, produttive e di servizio; Trasporti e mobilità sostenibile; Salute, Coesione sociale e Qualità della vita; Tessuto urbano. Ciascun tavolo è stato articolato in tre sotto-tavoli ai quali hanno dato la propria adesione i soggetti invitati, sulla base dei propri interessi e delle proprie competenze.

L'attività dei gruppi di lavoro è stata organizzata in due momenti: nel primo, i partecipanti sono stati chiamati a valutare le criticità e i punti di forza delle tematiche proposte; nel secondo, dopo un confronto collettivo, gli stessi hanno individuato obiettivi generali e obiettivi specifici e avanzato alcune proposte progettuali.

Essendo il processo di Piano ancora *in itinere*, non è possibile presentare in questa sede i risultati dettagliati di quanto emerso dai tavoli; si è quindi scelto di esaminare le questioni emerse dal tavolo dedicato al Tessuto Urbano che ha portato al centro della discussione componenti fondamentali della città esistente – città pubblica, città privata, *enclaves* militari – investite da fenomeni di dismissione e abbandono, sottoutilizzo o utilizzo improprio, la cui gestione può incidere significativamente nella definizione di nuovi assetti funzionali della città richiesti a seguito dell'emergenza sanitaria. I partecipanti al tavolo, infatti, hanno inteso la città pubblica come un sistema di patrimonio costruito, spazi aperti, servizi e infrastrutture di trasporto (Ladu, 2018) che assume un ruolo preponderante negli stili di vita contemporanei a causa della riduzione dei tempi riferiti alla sfera privata e della crescente propensione verso l'utilizzo di spazi collettivi, pubblici o semi-pubblici.



Quadro di sintesi del Tavolo tematico: Tessuto Urbano. (elaborazione G Balletto, A Milesi e M Ladu, 2020)

Ulteriore elemento evidenziato è stato quello del contrasto al consumo di suolo quale obiettivo primo da raggiungere per uno sviluppo sostenibile della Città Metropolitana. Tale obiettivo, già valido di per sé prima della pandemia, assume oggi un peso ancora maggiore, come ben evidenziato da Murgante B. *et al.* (2020), che ha valutato quanto la diffusione del Covid-19 sia stata prevalente in contesti urbani con maggiore consumo di suolo.

Considerata la rilevanza di tali questioni, in questa sede si è scelto di adottare una diversa forma di analisi rispetto a quella utilizzata ai fini della definizione del Ps, per darne comunque una lettura capace di fornire spunti di riflessione per orientare lo sviluppo urbano nei prossimi anni. Considerata la natura dell'argomento e del momento contingente, che richiede una sensibilità tale da non poter essere espressa solo attraverso la quantificazione numerica dei processi, si è ritenuto opportuno effettuare una valutazione mista, dove gli aspetti qualitativi sono stati sviluppati attraverso mappe di *keyword*, esito del confronto con gli *stakeholder* del tavolo. Più precisamente, l'analisi è consistita nell'attribuire un peso (P) decrescente ai diversi elementi emersi nella discussione a seconda della loro valenza strategica per la Città Metropolitana: aspetti concernenti la *governance* territoriale (P=1), politiche pubbliche di carattere generale (P=0.5) e particolare (P=0.25). I risultati mostrano come la *governance* integrata, la trasparenza amministrativa, gli squilibri tra città e periferia, la conoscenza del patrimonio urbano e ambientale e la sua efficiente gestione rappresentino questioni centrali anche in coerenza con gli obiettivi e i *target* per lo sviluppo sostenibile tracciati dall'Agenda 2030.

È in questa prospettiva che la definizione del Piano Strategico sta proseguendo, costruendo cioè un quadro di sintesi dei risultati prodotti dalle precedenti fasi di lavoro al fine di individuare le questioni chiave che andranno a costituire il riferimento per la redazione dell'Agenda Strategica, la struttura nella quale verranno definiti gli obiettivi di piano e le rispettive azioni che la Città Metropolitana dovrà mettere in atto nel prossimo futuro. È da notare infine come l'emergenza sanitaria non abbia sostanzialmente mutato il quadro di obiettivi e azioni del Ps, quanto piuttosto abbia amplificato dinamiche già in esse-

re comportando quindi una accelerazione nell'implementazione delle necessarie risposte. Ancora di più, tale situazione richiede di adottare un approccio ecologico interdisciplinare quali-quantitativo, con la consapevolezza che oggi più di prima lo strumento di pianificazione strategica dovrà essere inteso come un processo aggiornabile e implementabile per governare efficacemente in condizioni ordinarie e straordinarie.

** Per la redazione del Piano Strategico la Città Metropolitana di Cagliari ha emanato un bando nel 2018, vinto dalla Associazione temporanea di impresa (ATI) composta da Lattanzio Advisory e Lattanzio Communication nel 2019. Gli autori del presente articolo stanno partecipando al gruppo di lavoro interdisciplinare costituito ad hoc dalle suddette società. In particolare, il prof. Luigi Mundula in qualità di capo progetto, la prof.ssa Ginevra Balletto in qualità di responsabile del gruppo di lavoro "Città e territorio", l'arch. Mara Ladu e l'ing. Alessandra Milesi afferenti al gruppo di lavoro.*

1. Legge 7 aprile 2014, n. 56 recante "Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni" ne disciplina l'istituzione in sostituzione alle province come ente di area vasta, nelle regioni a statuto ordinario.
2. Legge Regionale 4 febbraio 2016, n. 2 "Riordino del sistema delle Autonomie Locali della Sardegna". Fanno parte della città metropolitana i comuni di: Assemini, Cagliari, Capoterra, Decimomannu, Elmas, Maracalagonis, Monserrato, Pula, Quartu Sant'Elena, Quartucciu, Sarroch, Selargius, Sestu, Settimo San Pietro, Sinnai, Uta, Villa San Pietro.
3. <https://www.cittametropolitanacagliari.it/web/cmdca/-/a-2>

Riferimenti

- De Luca G. - Moccia F.D. a cura di (2017), *Pianificare le città metropolitane in Italia: interpretazioni, approcci, prospettive*, INU Edizioni.
- De Luca G. et al. (2019), *Enhancing the Perception of Regions: A Vision for the Metropolitan City of Florence*, in *Shaping Regional Futures: Designing and Visioning in Governance Rescaling*, Springer Nature, pp. 241-256.
- Castellani V. (2016), *Le città metropolitane e lo sviluppo del territorio*, in «Urbanistica Informazioni», 269-270, pp. 112. <http://www.urbanisticainformazioni.it/IMG/pdf/ui269-270.pdf>

- Cipollini C. (2015), *Aree metropolitane opportunità d'innovazione per il paese*, in «Urbanistica Informazioni», 261/262, pp. 126-127. <http://www.urbanisticainformazioni.it/IMG/pdf/ui261-262.pdf>
- Giannino C. a cura di (2016), *Integrazione o piani paralleli? L'azione delle Regioni e l'attuazione della legge Delrio*, in «Urbanistica Informazioni», 264, pp. 27-43. <http://www.urbanisticainformazioni.it/IMG/pdf/ui265.pdf>
- Ladu M. (2018), *La "città pubblica" nel nuovo piano. Strumenti strategici per rigenerare la componente pubblica del paesaggio urbano*, in «Urbanistica Informazioni», 278 s.i., sessione speciale 05, pp. 65-69.
- Murgante B. et al. (2020), *Why Italy First? Health, Geographical and Planning aspects of the Covid-19 outbreak*, in «Sustainability», preprint. https://www.preprints.org/manuscript/202005.0075/v1?fbclid=IwAR1XhZtV3RN4x-HQSGXLnwd_Bloj8znMDXju7eUfrDCjHi2tr-Qqh2mA4wo
- Plaisant A. - Zoppi C. (2017), *Città metropolitana di Cagliari, in Pianificare le città metropolitane in Italia. Interpretazioni, approcci, prospettive*, Inu Edizioni, Roma, pp. 475-509.
- Sbetti F. (2015), *Le città metropolitane al lavoro*, in *Urbanistica Dossier, Città Metropolitane. Nuove geografie nuove istituzioni*, Inu Edizioni, Roma, pp.7-8.
- Sbetti F. a cura di (2016), *Indirizzi per la pianificazione territoriale delle città metropolitane*, in «Urbanistica Informazioni», 267/268 - 271, pp. 26-27. <http://www.urbanisticainformazioni.it/IMG/pdf/ui267-268.pdf>
- Tanda A. M. (2014), *Verso la città metropolitana di Cagliari: problemi e strategie di governance di area vasta in una regione a statuto speciale*, in Atti della XXXV Conferenza italiana di Scienze Regionali. https://www.aisre.it/images/old_papers/TANDA.pdf
- Viviani S. (2017), *Territori metropolitani e strategie per il paese*, in «Urbanistica DOSSIER», 12, pp. 10-15.

Il piano strategico metropolitano

Cristina Tedesco

La pianificazione strategica negli ultimi anni ha suscitato non poche attenzioni da parte delle amministrazioni pubbliche locali per lo sviluppo del territorio. Dal terzo millennio la pianificazione strategica rappresenta nel nostro Paese un modello per rispondere agli incessanti problemi legati alla regolazione locale, alla perdita di fiducia nei rappresentanti politici e alla società che sempre di più va frammentandosi. Ad oggi risiede ancora all'interno di una forma tradizionale lontana da una *governance* innovativa, a cui si legano non pochi problemi dovuti ad un'inefficienza dello strumento di ritagliarsi un ruolo baricentrico all'interno delle politiche.

Una duplice visione del piano

Il difficile accostamento della pianificazione strategica ai diversi strumenti tradizionali, i rapporti spesso conflittuali tra le *leadership* del piano e gli organi istituzionali, hanno fatto sì che avanzassero modelli strategici dai risultati non entusiasmanti e felici; contrariamente alla natura del piano come strumento comunicativo multiculturale, redistributivo e spaziale. Le diverse impostazioni riflettono il costante e irrisolto divario tra chi guarda alla pianificazione come un insieme di strumenti il cui obiettivo primo è modificare le condizioni dell'organizzazione spaziale e chi invece considera la pianificazione come un processo il cui valore primo sta appunto nella sua dimensione processuale, indipendentemente dai risultati che riesce ad ottenere. Tutto questo ci impone una riflessione soprattutto sulle incapacità di assumere, uno sguardo "Oltre il confine", divenendo esse stesse il limite. Si parla di politiche pubbliche che si basano sul consenso e sul negoziato, sulla ricerca di interesse e sugli accordi di partenariato che comporta l'istituzione di efficaci sistemi di relazione e dunque di comunicazione tra i soggetti che più di altri partecipano a definire il processo di piano, chi ha responsabilità e potere decisionali, rappresentanti dei gruppi e degli interessi sociali riconosciuti e i portatori di istanze che possono contribuire in maniera decisiva alla riuscita del processo. Il livello di soddisfa-

zione dei diversi attori non viene determinato solamente dalle conseguenze delle scelte ma soprattutto dagli esiti futuri e le conseguenze di ricaduta sulla sfera sociale attiva. Si intende evolvere la metodologia con la quale ci si appropria al processo decisionale, in cui diventano sempre più forti i legami tra questi e la politica e ancor di più, in grado di influenzare una molteplicità di soggetti decisionali. Uno dei principali motivi per cui, la pianificazione strategica metropolitana tarda ad inserirsi amalgamandosi all'interno degli strumenti di pianificazione territoriale, proviene, da un fattore di disordine che consiste nelle continue trasformazioni che ad oggi hanno reso i nostri territori realtà molto difficili da governare e da gestire; realtà che sono il frutto di scelte di sviluppo sbagliate. Se alla base della pianificazione strategica c'è un processo condiviso diviene tuttavia sempre più difficile sia integrare queste diverse realtà territoriali, in continuo mutamento, troppo veloci per la durata del piano sia far comunicare territori divenuti molto vulnerabili. Ruolo cardine in questo processo è dato dalle amministrazioni pubbliche che destano non poche problematiche a partire dagli interventi sul lungo periodo, opposti alla tradizionale forma di governo, che incentra le azioni su risultati brevi. C'è da superare il forte legame con la tradizione che pone al centro le pubbliche amministrazioni esulando dall'interesse collettivo, sia perché il fattore coalizzante tra gli attori supera di gran lunga l'importanza delle singole istituzioni ed amministrazioni, sia perché si parla di una forma di negoziato che ha origini nella democrazia deliberativa. Si tratta di un piano il cui "monitoraggio" non è limitato solo a valle ma nasce con esso, assumendo un approccio preventivo a tutto tondo, al quale ancora oggi i nostri governi locali ne restano estranei, e le politiche pubbliche altrettanto, continuando ad intraprendere canali sempre più settoriali che aumentano il divario tra politica e pianificazione, rallentando di conseguenza sia i successi dei promotori che gli interessi sia i bisogni dei destinatari.

Aspetti giuridici del piano

Un altro problema è il piano giuridico: La legge Delrio; che lascia buone possibilità di intendere il piano strategico delle città metropolitane piuttosto che come il frutto delle azioni previste dalle agende metropolitane, come esso stesso l'agenda, collocandolo a

capo di tutti i problemi e necessità del territorio metropolitano. Ad oggi le città metropolitane nascono come ente "sostitutore" delle provincie ma senza una effettiva riforma che permettesse di fatto di eliminare le provincie, ritrovandoci con un ulteriore livello di pianificazione che rappresenta i comuni e i nostri territori, ma che non ha effettivamente realizzato quella riforma in seno alle amministrazioni pubbliche. Un notevole problema è dato dall'organizzazione istituzionale, che con le città metropolitane dotati di "propri" organi, ha caratterizzato una novità nell'apparato giuridico e amministrativo dell'ordinamento italiano, al quale non siamo ancora abituati. Tuttavia la stessa legge ci lascia altri dubbi sulla natura dello strumento stesso, non chiarendo le modalità con le quali si struttura il processo, considerando oltretutto la notevole confusione generata tra gli stessi livelli di pianificazione, ma soprattutto tra le diverse stagioni di piani strategici metropolitani, a cui ha corrisposto un cambiamento forse troppo radicale e poco coerente con le dinamiche territoriali attuali. Altro problema da affrontare riguarda le forze politiche che governano il nuovo ente. Fin dalla nascita il ruolo e lo scopo della città metropolitana non sono risultati tanto chiari né alla popolazione né alla classe politica locale, a causa anche di uno scarso impegno da parte del Governo, il quale sembra aver posto maggiore interesse più alla riduzione della spesa pubblica che alle essenziali finalità. E' venuto a mancare un sostegno fondamentale per informare e creare consapevolezza delle nuove opportunità offerte. Questo ha generato scarso interesse all'interno della classe politica. La debolezza consiste nelle molteplici funzioni di cui sono state investite gli strumenti ed enti metropolitani, con scarso personale qualificato a governare. In questo modo è lecita una perdita di "credibilità" degli strumenti, risultati fallimentari sia ad intervenire nei vuoti generati dalle provincie, sia nell'attrarre risorse adeguate allo sviluppo.

"Le somme risultanti"

La difficile allocazione di risorse politiche ed economiche, le politiche pubbliche sempre più settoriali e la pianificazione strategica sempre più oltre i confini, traggono le somme risultanti del processo, comportando una sorta di "autogestione" che lascia fuori di essa qualsiasi tentativo di ibridazione. Le nostre città metropolitane hanno subito una forte

alienazione per via del nostro sistema amministrativo, giuridico, politico, che è sempre un po' tutto troppo nell'oscurità, che ben si oppone all'obiettivo delle città metropolitane di assumere un ruolo trainante per l'economia come incubatori di sviluppo e promotori di investimento di risorse, umane, finanziarie, tecnologiche e anche organizzative. Nel 2001 principale necessità fu quella di diminuire, invano, i costi della pubblica amministrazione. La legge Delrio rappresenta il tentativo dei governi di far fronte a tale necessità, resa ancora più urgente dalla crisi economica e dall'incessante domanda di una riforma delle istituzioni. Tuttavia la legge pare nasca in un ambiente *anti-comfort zone* per le città metropolitane, sia per le funzioni/relazioni che per lo sviluppo, lasciando sopraggiungere sempre più sfide; economiche, finanziarie, sociali, ma soprattutto crisi urbane di città che esigono di processi di rigenerazione che contrasti le inutili pratiche sul territorio di consumo, e dello stesso governo, che ritorni a ripristinare l'idea che essi non siano solamente spazi fisici ma sociali, non siano solamente formazioni di individui ma comunità.

Un'analisi per una nuova strategia Costruire una *governance* unitaria e trasparente per sviluppare nuove forme di governo, per ricreare nuove questioni metropolitane e nuove politiche urbane attraverso cui coordinare e valorizzare i nostri territori; un modello di "pianificazione partecipata", tale da consentire un diretto contatto tra cittadini ed amministrazioni accrescendo il senso di appartenenza di questi ultimi alla comunità. Partire dall'attivo coinvolgimento dei cittadini ristrutturando tutti gli strumenti a disposizione, ed eventualmente, creandone degli ulteriori, cercando di semplificare e diminuire i lunghi tempi, oltre che dei processi decisionali, delle stesse interazioni. In questo modo si svilupperebbe un processo di condivisione che renda consapevoli i cittadini sia delle risorse del territorio sia dell'impiego di esse nello sviluppo. Prima di tutto superando i limiti che ci impone la disciplina urbanistica, spesso in netta contraddizione tra ciò che chiede e ciò che ricerca sul territori. La pratica partecipativa diviene lo strumento cardine in questo modo, che negli ultimi anni ha più volte fatto capo alla scena politica ed economica delle aree urbane, manifestando una tangibile necessità di approcci. L'ungi dall'essere strettamente vincolante alla pianificazione, ma assolutamente com-

plementare, lo sviluppo di un approccio progettuale condiviso, comunicabile, argomentabile che consenta l'opinione pubblica nella costruzione di politiche di programmazione e gestione del territorio, attraverso l'utilizzo di nuovi strumenti, specie "informatici", tali da facilitare la comunicazione ed assicurare la trasparenza. L'urbanistica deve sia divenire "resiliente" sia sfruttare gli strumenti tradizionali in un'ottica di innovazione e sviluppo; in tal modo che anche gli urbanisti divengano più centrali e *leader* dell'opinione pubblica, analizzando problemi, opinioni, aspettative, bisogni ed implementandoli nel processo decisionale. E' sicuramente difficile costruire un approccio *ex novo* che non va considerato come "quel qualcosa in più" ma studiato, approfondito e costruito sulla essenzialità dei nostri territori, sviluppando domande che siano in grado di restituire risposte sui cui basare le nostre azioni. Parlare di pianificazione partecipata non significa parlare di partecipazione, piuttosto si parla di condividere un'idea comune di città, spazio, oggetti e persone, un'idea che sia in grado di costituire un immaginario collettivo di luoghi e qualità di vita di essi, in cui le persone vivono, lavorano, transitano. Raggiungere un consenso collettivo sui temi delle metropoli, delle aree urbane, dell'economia, della politica, della società, dell'ambiente non coinvolgendo attivamente solo *stakeholders* ed attori locali, amministrazioni, istituzioni ed enti, che prendono fisicamente parte al processo, ma anche tutta quella fetta che ne resta fuori.

Un decennio è un lasso di tempo sufficiente per valutare l'efficacia e la utilità delle misure introdotte nel nostro ordinamento per garantire la sostenibilità delle scelte urbanistiche attraverso il procedimento della Valutazione Ambientale Strategica.

Dieci anni di Vas in Sicilia

Dal Febbraio 2009, per effetto delle entrate in vigore delle nuove disposizioni in materia di Vas contenute nel correttivo al Testo unico sull'Ambiente, è infatti obbligatorio introdurre tale procedimento all'interno del processo di formazione di tutti i Piani urbanistici.

Per la verità tale obbligo in Sicilia era stato già introdotto molti anni prima, precisamente nel Luglio 2004, ma, per varie e complesse motivazioni, la Regione aveva comunque consentito sino a quella data che gli strumenti urbanistici venissero approvati anche senza la Vas¹.

Neppure dopo l'entrata in vigore del nuovo provvedimento, comunque, la disciplina della Vas ha trovato in Sicilia piena applicazione. Qualche mese dopo la emanazione della norma infatti l'Assemblea regionale, per scongiurare un blocco della attività urbanistica nella Regione, approvò un provvedimento con il quale vennero esclusi dalla obbligatorietà della Vas tutti i procedimenti di formazione dei Prg che fossero stati già avviati, almeno con la approvazione delle Direttive generali, entro il Luglio 2007².

Avvalendosi di tale disposizione, pur considerata di dubbia legittimità sin dalla sua emanazione, vennero approvati in Sicilia dal Febbraio 2009 e sino a Luglio 2011, senza la prescritta valutazione ambientale, circa trenta Prg.

Nell'Agosto del 2011 però il Dirigente generale del Dipartimento dell'Urbanistica, al quale in Sicilia è attribuito il compito di approvare i Piani Regolatori Generali dei Comuni, temendo censure di illegittimità

da parte del Governo nazionale, già preannunciate, e quindi al fine di scongiurare più pesanti conseguenze anche finanziarie, si convinse ad emettere una lunga ed articolata Circolare con la quale comunicava la propria decisione di disattendere la legge regionale e di non voler procedere alla approvazione dei piani adottati privi della prescritta valutazione e di volerli anzi restituire ai comuni "per la loro riadozione, previa acquisizione della procedura di Vas". E' da questa data che la normativa in materia di Vas comincia a trovare in Sicilia piena attuazione.

Si è trattato, almeno nei primi anni dopo il 2011, di una applicazione in realtà distorta perché la procedura di Vas è stata inserita a posteriori in procedimenti urbanistici avviati da tempo ed in qualche caso già conclusi, ma che ha comunque dato modo agli Uffici regionali del Dipartimento dell'Ambiente di darsi una organizzazione adeguata alla dimensione ed alla portata dei compiti che la nuova disposizione assegnava loro.

Abbandonata l'idea di poter snellire le attività amministrative attraverso la esclusione dalla Vas dei procedimenti minori, possibilità che per qualche anno era stata garantita da una Delibera della Giunta di Governo, anche essa di dubbia legittimità, ci si accorse però ben presto che sarebbe stato impossibile fronteggiare la gran mole di procedimenti che si incominciavano a riversare sulle scrivanie del Dipartimento dell'Ambiente.

In realtà sarebbe stato molto semplice e di sicura efficacia per la Regione intervenire

con una propria disposizione legislativa, per altro resa obbligatoria dalla normativa nazionale sulla Vas, all'interno della quale prevedere un decentramento delle competenze, come molte altre regioni avevano già fatto, mantenendo al Dipartimento regionale dell'Ambiente il ruolo di Autorità competente soltanto in alcuni procedimenti di maggiore rilevanza ed attribuendo invece ai Comuni le competenze nei procedimenti minori (piani esecutivi e varianti parziali). Per altro una identica regolamentazione era stata adottata qualche anno prima dalla stessa Assemblea regionale per i procedimenti di Valutazione di Incidenza ambientale, obbligatori per tutti i piani ed i progetti riguardanti direttamente o indirettamente le aree, molte estese nel territorio siciliano, di Rete Natura 2000. Da anni già tali valutazioni sono demandate in Sicilia alla responsabilità dei Comuni e degli Enti Parco ed all'assessorato regionale è rimasta una competenza, residuale, limitata alla sostituzione dei comuni inadempienti ed alla valutazione degli strumenti riguardanti l'intera pianificazione comunale.

Il timore (infondato a parere di chi scrive) di censure da parte del Ministero convinse invece il Governo regionale a non intervenire legislativamente con una propria norma organica di riforma delle competenze ed a seguire la più sicura strada di una più puntuale regolamentazione delle procedure di Vas, nella speranza di riuscire, attraverso una migliore organizzazione interna degli uffici, a fronteggiare la piena, che inevitabilmente avrebbe presto determinato la introduzione della obbligatorietà della Vas per tutti i procedimenti urbanistici.

Dopo lunga gestazione venne così esitato il Decreto Presidenziale 8 luglio 2014, n. 23 (Regolamento della valutazione ambientale strategica (Vas) di piani e programmi nel territorio della Regione siciliana). Il Regolamento riprende, solo sistematizzandole, le disposizioni contenute nel testo unico dell'Ambiente in materia di Vas ma sostanzialmente non introduce disposizioni o procedure tali da migliorare significativamente il lavoro degli Uffici. Da segnalare soltanto, non perché costituisca una innovazione rispetto alla norma nazionale ma per la importanza che avrebbe potuto avere in ordine allo snellimento delle procedure, il richiamo, contenuto nel Regolamento,

alla disposizione, già comunque prevista dal D.lgs. n. 152/2006, che da la possibilità all'Autorità competente di indire una o più conferenze di servizi per la acquisizione di valutazione di altri soggetti nonché di concludere con l'autorità procedente accordi per disciplinare lo svolgimento delle attività di interesse comune ai fini della semplificazione e della maggiore efficacia dei procedimenti. Ma tale possibilità, che avrebbe potuto imprimere uno slancio alla attività amministrativa regionale semplificando le procedure per il rilascio dei pareri in materia di Vas, non solo non sarà presa in alcuna considerazione nella fase di attuazione del Regolamento, ma addirittura qualche anno dopo verrà esplicitamente negata.

Per quanto attiene le competenze in materia di Vas il Regolamento identifica come Autorità ambientale, in ordine ai piani o programmi che riguardano la pianificazione territoriale o la destinazione dei suoli, il Dipartimento regionale urbanistica.

Pochi mesi dopo però, a seguito di varie pronunce amministrative che avevano escluso che i procedimenti di Vas potessero essere considerati semplici atti gestionali, con una Delibera della Giunta di Governo, viene affermata la impossibilità di delegare ai Dirigenti l'esercizio del potere autorizzatorio in materia ambientale. La *ratio* di tale pronunce andrebbe rintracciata nel fatto che le "valutazioni ambientali impongono una ponderazione complessa che coinvolge profili tecnici e profili di vera e propria opportunità che ben possono farsi rientrare nell'ambito dei poteri di indirizzo politico amministrativo, eccedendo la mera attività gestionale". Dal 2015 pertanto i provvedimenti finali in materia di Vas, come per altro di qualsiasi altro procedimento di valutazione ambientale, sono demandati all'Assessore regionale del territorio e dell'ambiente. Si verifica pertanto in Sicilia una singolare discrasia, per altro in capo allo stesso soggetto politico: l'Assessore mantiene le competenze per la espressione dei pareri motivati di Vas e delega invece al Dirigente generale la competenza ad approvare i Piani Regolatori Generali, come se questi ultimi fossero invece semplici atti gestionali e non coinvolgessero i poteri di indirizzo politico, come e più della Vas.

Pur con molte difficoltà la attività di valutazione ambientale dei piani regolatori

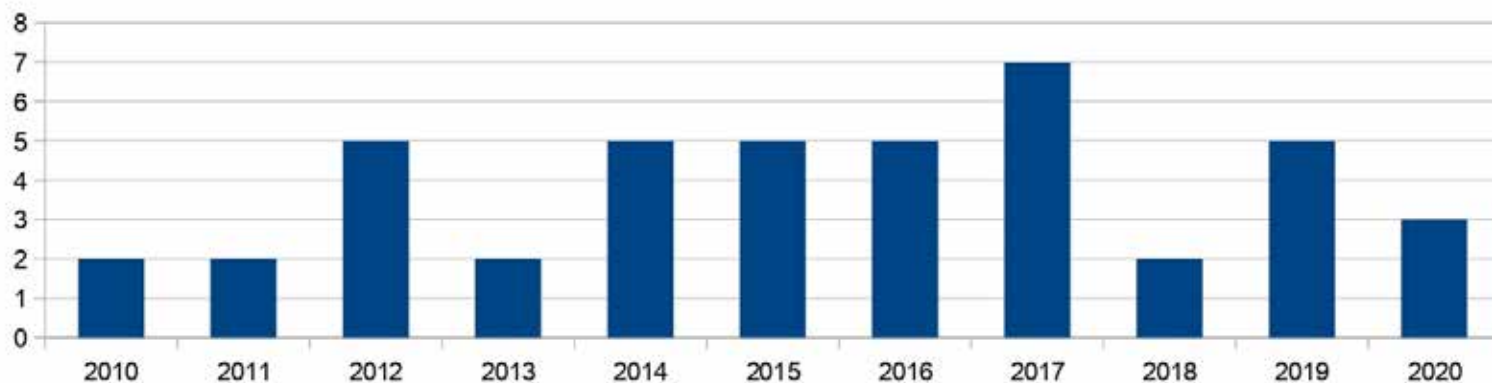
viene comunque portata avanti, sino al 2015, avvalendosi del personale interno del Dipartimento dell'Ambiente con alcune forzate integrazioni con personale trasferito da altri Dipartimenti regionali. La mole di lavoro comporta però inevitabilmente tempi di espletamento delle pratiche inaccettabilmente lunghi. Sui tavoli del Dipartimento si riversano infatti centinaia di pratiche, per lo più costituite da varianti parziali, spesso insignificanti, e da piani di lottizzazione di iniziativa privata da tutti i Comuni dell'Isola. E' inevitabile che per molti di tali piani si finisca per pronunciare la esclusione dalla Vas, attraverso la procedura dell'art. 12 del Testo unico, in qualche caso anche senza adeguati approfondimenti analitici.

Nel marasma di pratiche le valutazioni dei Piani regolatori restano inevitabilmente impigliate, con tempi di attesa anche di molti mesi, quando non di anni.

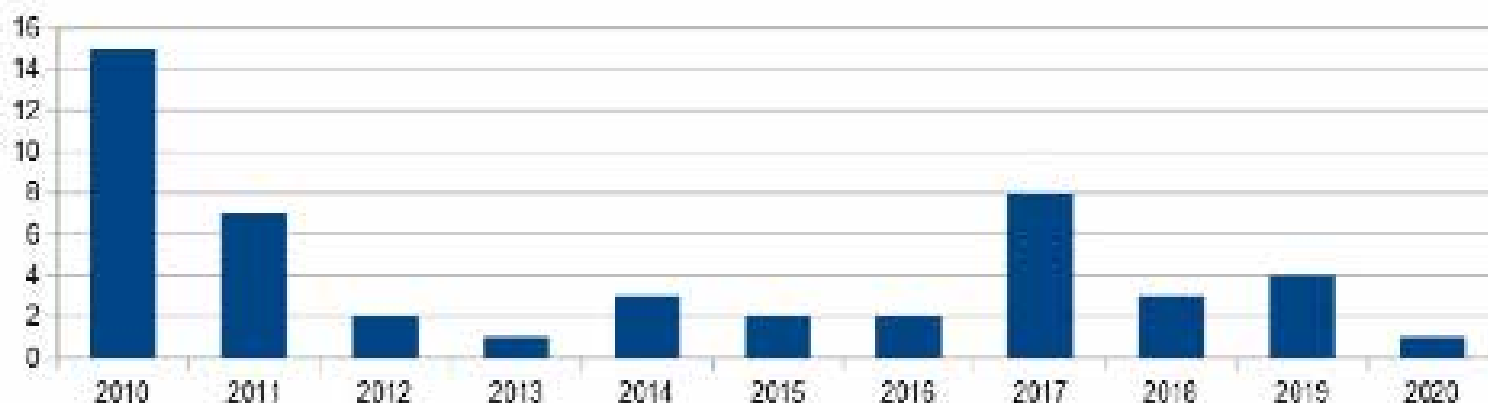
Tra l'Agosto del 2011 e i primi mesi del 2015 vengono valutati appena 15 Prg; pochi se raffrontati con il numero dei piani regolatori (circa 50) che a luglio 2011 avevano già concluso o stavano concludendo le procedure di formazione, senza la Vas e per i quali la Vas avrebbe dovuto costituire, secondo quanto indicato dalla Regione, una semplice integrazione.

Nel 2015 l'Assemblea regionale, considerata la insostenibilità delle procedure sin lì adottate, al fine di accelerare il rilascio delle autorizzazioni ambientali, da mandato all'Assessore regionale per il territorio e l'ambiente di istituire una Commissione Tecnica Specialistica per il supporto allo svolgimento delle attività istruttorie per il rilascio di tutte le autorizzazioni ambientali di competenza regionale.

Nella occasione la stessa legge introduce, quasi di passaggio, una tariffa a copertura delle spese istruttorie per il rilascio di autorizzazioni ambientali, da versare alle autorità competenti al momento dell'inoltro dell'istanza di autorizzazione. L'introduzione di una nuova entrata nelle casse regionali consente al legislatore di affermare che l'obiettivo della accelerazione delle procedure di valutazione ambientale, che si intende raggiungere attraverso la costituzione della commissione, sia anche finalizzato all'incremento delle entrate finanziarie della Regione!



Numero di pareri rilasciati dalla Regione siciliana sulla Vas dei Prg dal 2010 al marzo 2020,



Numero di Prg approvati dalla Regione siciliana dal 2010 al marzo 2020,

L'introduzione di tale tariffa, se da un lato ha consentito alla Regione di avere un capitolo di spesa dedicato alle spese istruttorie, dall'altro ha però rallentato ulteriormente l'iter delle pratiche riguardanti i Prg. Al di là della entità della somma, per nulla trascurabile nel caso di piccoli e medi centri, i Comuni si sono trovati infatti nella condizione di dovere interrompere l'iter della procedura di valutazione, e di conseguenza dei Prg, in attesa di reperire e prevedere in bilancio le somme occorrenti, cosa assai difficile, considerata la condizione nella quale versano le finanze di molti comuni siciliani. L'entità della spesa in molti piccoli e piccolissimi comuni siciliani ha comportato in qualche caso il pressochè definitivo accantonamento delle iniziative riguardanti la revisione dei Prg.

La Commissione, a causa di varie lungaggini burocratiche ed anche a seguito di alcune modifiche legislative introdotte riguardo alla composizione della commissione stessa, viene definitivamente costituita soltanto nel Maggio 2016.

Sia pure con numerosissimi aggiustamenti apportati al suo funzionamento attraverso successivi Decreti la Commissione, a partire dal 2016, comincia a svolgere con crescente regolarità i compiti attribuiti dalla legge. Altri provvedimenti si susseguono negli stessi anni per regolamentare il passaggio delle competenze, sulle pratiche giacenti, tra i due Dipartimenti interessati, il Dipartimento dell'Urbanistica e quello dell'Ambiente.

I tempi di espletamento delle procedure di Valutazione Ambientale dei Prg si mantengono comunque assai lunghi.

Tra i tanti Decreti e le numerose Circolari che vengono emanati in questi anni, particolare rilievo assume, per quanto attiene il tema del rapporto tra la Vas ed i Prg, una Circolare del 2017, con la quale la Direzione Urbanistica fa un punto sulle disposizioni riguardanti la Vas ed in particolare sull'iter al quale devono essere sottoposte le pratiche urbanistiche di propria competenza.

La Circolare costituisce una semplice descrizione, in termini più ordinati e temporalmente precisati, delle procedure già definite dalle norme legislative vigenti; introduce

però una interpretazione riguardante l'avvio della procedura di Vas differente da quella che sin lì era stata prevalentemente data dai Comuni. La legge prevede infatti che la Vas venga attivata "sin dai momenti preliminari dell'attività di elaborazione di piani". Tale disposizione era stata sin lì intesa, per quanto concerne i Piani Regolatori Generali, come riferita all'avvio della attività di progettazione e dunque alla approvazione delle Direttive generali da parte dei Consigli comunali. La Circolare, se pure in maniera non esplicita e senza argomentazione alcuna, sposta invece il momento dell'avvio delle consultazioni alla approvazione dello schema di massima del piano.

L'indicazione avrebbe meritato un approfondimento critico e forse una sua revisione ma nessun Comune, così come nessun altro soggetto, ha ritenuto di sollevare il problema.

La ragione probabilmente va anche cercata nella rassegnata condiscendenza causata dalla bulimia regolamentativa che ha sin qui accompagnato in Sicilia la applicazione della Vas che ha determinato in chi si è trovato ad applicarla, soprattutto al livello

degli enti locali, una sorta di incapacità di reazione e purtroppo anche un atteggiamento di convinta diffidenza sulla sua utilità. Tutto ciò ha finito così per vanificare le aspettative inizialmente riposte in quella che deve comunque considerarsi una delle più importanti innovazioni di principio e di metodo nella pianificazione urbanistica e territoriale.

Negli anni più recenti ulteriori sforzi sono stati fatti per rendere più fluido l'inserimento della Vas nella pianificazione urbanistica ma operando sempre ed esclusivamente sul versante delle procedure e della organizzazione burocratica, mai su quello dei contenuti e del metodo e non abbandonando comunque mai la visione di un, tanto rigoroso quanto dimostratamente improduttivo, accentramento burocratico.

Malgrado questo impegno però i tempi dei processi autorizzativi si mantengono inaccettabilmente lunghi. Nel triennio 2016/19 la Commissione dà il via al rilascio di una ventina circa di pareri su altrettanti procedimenti di valutazione ambientale strategica di Prg di comuni siciliani. Ma l'arretrato resta molto alto. Le procedure si confermano troppo complesse per il debole apparato organizzativo della burocrazia siciliana. Anche la introduzione di nuove regole che consentono all'Assessore motivatamente di dare priorità ad alcune pratiche, riguardanti opere di particolare interesse strategico ed economico, non cambiano significativamente la situazione, e comunque non migliorano i tempi per i Prg, che non rientrano tra le iniziative di interesse prioritario. Volendo tracciare dunque un bilancio di dieci anni di applicazione della Vas ai Piani Regolatori, non può che considerarsi, almeno sotto il profilo meramente numerico, disastroso perché si è passati dai quasi dieci Prg l'anno approvati nel trentennio 1980 – 2010, con una media di più di 17 piani approvati ogni anno nel decennio 2000-2010, alle poche unità di cui si è detto.

Sotto il profilo numerico deve affermarsi in conclusione che la introduzione della Vas nei processi di pianificazione abbia fatto perdere quello slancio che all'urbanistica siciliana stava riuscendo ad imprimere una lunga e paziente attività del Dipartimento dell'Urbanistica, iniziata con misure coercitive nel 1994 (con la approvazione di una legge che disponeva lo scioglimento dei

consigli comunali e la decadenza dei Sindaci nei comuni che non avessero approvato i loro Prg), e proseguita negli anni successivi attraverso una attività di controllo, sollecitazione, diffida e sostituzione nei casi irriducibili.

La riduzione numerica dei Prg approvati sarebbe comunque un prezzo accettabile da pagare se servisse ad affermare nel territorio siciliano, attraverso i nuovi Prg, i principi della sostenibilità ambientale e della limitazione del consumo di suolo. Il timore che la eccessiva burocratizzazione delle procedure, che costituisce un vizio di origine della normativa italiana sulla materia, ma che è stato ulteriormente esasperato nella Regione siciliana, possa finire per far passare in secondo piano il ragionamento sui contenuti, sui metodi e sulle finalità, è tutt'altro che infondato.

Ma è un ragionamento che occorrerà fare!

1. Per un resoconto completo delle vicende amministrative che hanno accompagnato la introduzione del procedimento di Vas nella Regione siciliana sino al 2012, si rimanda a G. Trombino, *L'esperienza della Vas in Sicilia*, in A. Fianza (a cura di), *Sviluppo e ambiente: un'integrazione possibile attraverso la Vas*, INU Edizioni, 2010. Si veda pure, per un commento critico, G. Trombino, *Spiragli di luce sulla applicazione della Vas in Sicilia*, in *Urbanistica Informazioni*, INU Edizioni, 2012, vol. 245/246, p. 79-81, ed anche G. Trombino, *Valutazione Ambientale Strategica e pianificazione urbanistica comunale in Sicilia*, in V. Todaro (a cura di), *Valutazione Ambientale Strategica e pianificazione urbanistica comunale*, p. 153-186, Roma 2013, Inu Edizioni srl.
2. Ci si riferisce all'art. 59 della Legge regionale 14 maggio 2009, n. 6, con il quale, nelle more della emanazione di una legge regionale di recepimento della legislazione nazionale sulla Vas, si escludevano intanto dalla applicazione della procedura di valutazione ambientale tutti i Piani Regolatori adottati entro il 31 Luglio 2007. Qualche mese dopo la Regione, rendendosi conto della scarsa

efficacia del provvedimento, lo modificherà con l'art. 13 della Legge regionale 29 Dicembre 2009, n. 13, estendendo la esenzione dalla Vas a tutti i Prg per i quali fossero state approvate al 31 Luglio 2007 le Direttive generali. Qualche anno dopo l'Assemblea regionale, riconoscendo la illegittimità dei provvedimenti assunti, li abrogherà con l'art. 11, c. 41 della Legge 9 maggio 2012, n. 26.

3. Il richiamo contenuto nel Regolamento appare una apertura verso una pratica, quella della conferenza di servizi, che avrebbe potuto consentire un significativo snellimento delle procedure. In particolare una importante contrazione dei tempi dei procedimenti potrebbe ottenersi consentendo il rilascio del parere in materia di Vas da parte della Autorità ambientale all'interno di procedure di conferenza, ma tale possibilità è stata prontamente stoppata dal Dipartimento regionale competente con la Circolare n. 4 del 27 Marzo 2017. In essa si sostiene, con motivazioni discutibili, che la procedura prevista per l'espressione del parere motivato Vas risulterebbe incompatibile con le disposizioni riguardanti il funzionamento delle conferenze di servizi.

Rassegna urbanistica

Fabio Andreassi, Cinzia Bellone

Strumenti digitali e *governance* emergenziale del territorio post sisma

Strumenti per la gestione della governance post-sisma, esperienze di interpretazione e trattamento dati per la pianificazione climate proof; comitati per la difesa del verde; proposte progettuali per la rigenerazione urbana e attenzione alle eredità del passato per gestire i (grandi) eventi futuri; sono il percorso della Rassegna Urbanistica di questo numero.

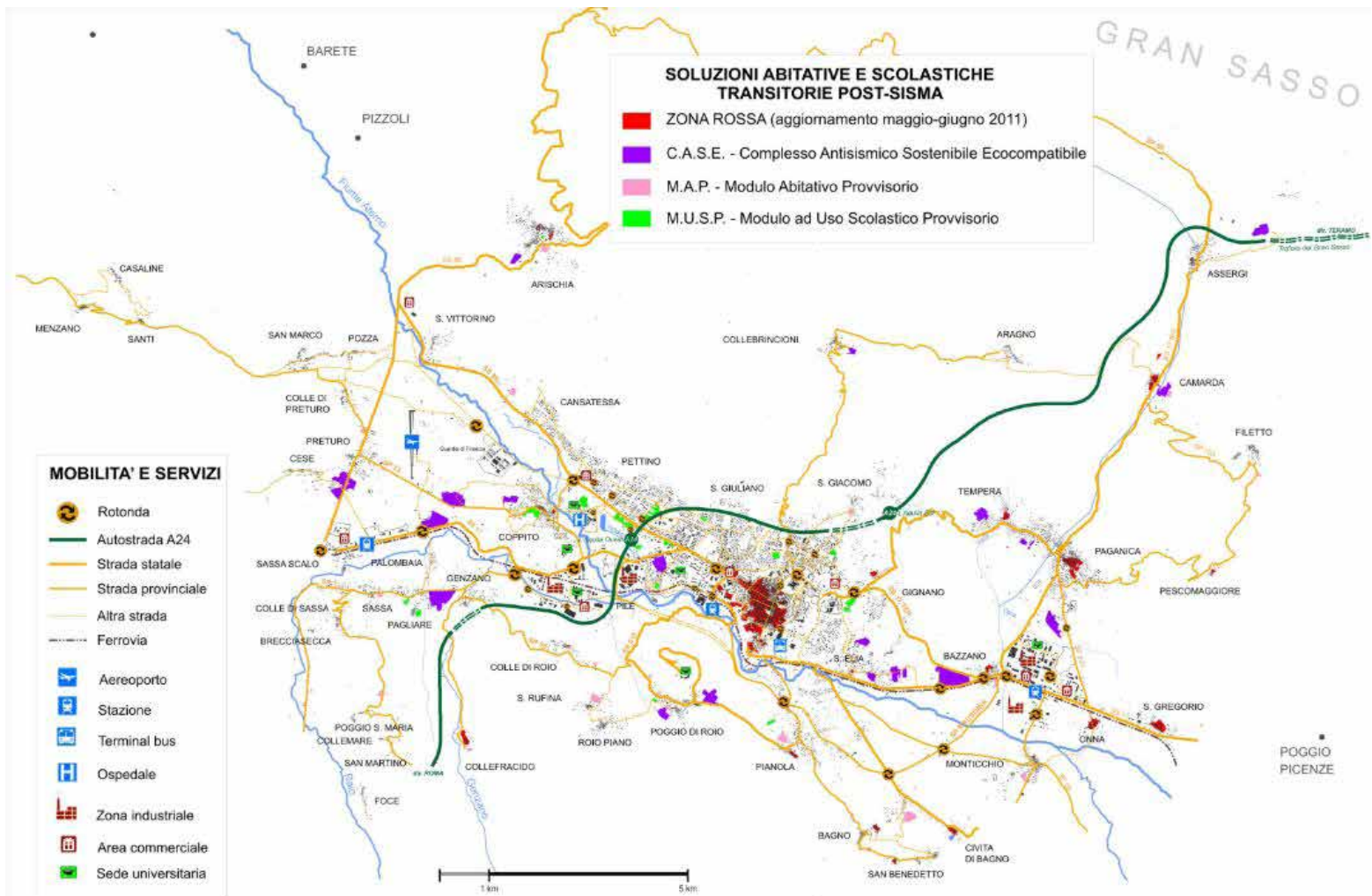
Le cicliche crisi sismiche che colpiscono l'Italia possono avere differenti ricadute sul territorio, nonché profonde modifiche della configurazione spaziale e dell'organizzazione sociale degli insediamenti anche in base agli strumenti digitali adottati dall'azione pubblica per gestire l'emergenza post disastro. Riferendoci alla gestione post sisma 2009 de L'Aquila è possibile verificare, a tal proposito, alcuni aspetti ad oggi poco approfonditi, trarre delle conclusioni e presentare alcune aperture verso ulteriori riflessioni.

Lo sguardo è rivolto al *software* utilizzato durante la concitata fase di assegnazione dei 5.268 alloggi pubblici emergenziali realizzati prima dell'imminente rigido inverno abruzzese. Per rispondere alla crisi degli alloggi si segue infatti un approccio edilizio-produttivo, a sua volta sintetizzato nello slogan "il cantiere più grande d'Europa", che si traduce in una frazionata localizzazione di alloggi pubblici e edifici scolastici posti prevalentemente ai margini del sistema insediativo.

L'iniziale frenesia produttiva della ricostruzione è avviata senza un'approfondita analisi del fabbisogno abitativo. A cantieri ormai aperti, emerge la consapevolezza, anche negli attori locali, che l'offerta abitativa pubblica in produzione è insufficiente per numero e per differenziazione tipologica rispetto alla presunta domanda reale. Dall'1 al 10 agosto, nell'imminenza della consegna dei primi alloggi, la Protezione Civile e il Comune de L'Aquila avviano il primo censimento del fabbisogno abitativo, distribuendo tra gli abitanti che hanno

avuto una abitazione classificata E oppure F, una modulistica autocertificata contenente 58 informazioni sul nucleo familiare originario e sull'eventuale nucleo aggregato. I risultati del censimento permettono di stabilire una domanda di assegnazione pari a 7.074 alloggi da parte di altrettanti nuclei familiari, ben superiore all'offerta in costruzione. Ad esempio, i 237 alloggi speciali previsti non soddisfanno la domanda dei 318 nuclei familiari che hanno un componente non deambulante.

Emerge la consapevolezza dell'imminente difficoltà di gestire l'assegnazione degli alloggi con terzietà e trasparenza, nonché l'esigenza di non incrementare la crisi emotiva tra gli sfollati e tra i non assegnatari, crisi che poi sfocerà in forme di protesta autorganizzate come l'Assemblea Cittadina Permanente convocata nel tendone montato a Piazza Duomo e, l'anno successivo, nella rivolta del cosiddetto Popolo delle Carriole. Per far fronte a ciò si decide di incrementare il numero di alloggi in costruzione, aggiungendo 1.179 Map (Opcm 3806, 2009) e, al tempo stesso, di predisporre procedure selettive automatizzate per l'assegnazione delle abitazioni che mancano sono consegnate. La Presidenza del Consiglio dei Ministri coinvolge la Fondazione Ugo Bordoni nell'elaborazione di un *software* capace di gestire la delicata fase di selezione (Opcm 3797, 2009). L'obiettivo è di abbinare la domanda dei nuclei familiari sfollati agli alloggi disponibili in quel momento, in base alle priorità prestabilite e rese ufficiali il giorno prima della pubblicazione della prima graduatoria provviso-



Laboratorio città - L'Aquila 10 settembre 2011 - Cartografia: L. M. Calandra, F. Palma, M. Allevi - L'Aquila 10 settembre 2011 - Rilievi di terreno: M. Allevi, F. Palma

La risposta edilizia pubblica emergenziale

ria (Ordinanza Sindacale 1188/Gab, 2009). L'algoritmo tiene conto prioritariamente del vincolo di territorialità che impone l'abbinamento nucleo – alloggio solo per i residenti di 13 delle 55 frazioni del Comune de L'Aquila nei quali sono stati realizzati gli alloggi pubblici emergenziali. Inoltre, il *software* elabora i pesi relativi alle caratteristiche del nucleo richiedente riportati in tabella 1.

Un aspetto che deriva dalle esigenze delle famiglie sfollate, ma che al tempo stesso complessifica il soddisfacimento della domanda per la limitata differenziazione tipologica degli alloggi per numero di camere e di posti letto, riguarda la possibilità di unire in coabitazione più nuclei familiari e di richiedere congiuntamente un'unica abitazione: riguarda l'insieme di più persone che decidono di coabitare anche indipendentemente dalle relazioni di parentela, comprese le persone che sono stabilmente inserite nel nucleo familiare con funzione di assistenza domiciliare ai mino-

ri, agli infermi, ai disabili ed in genere ai soggetti non autosufficienti.

Il *software*, denominato inizialmente Gioiello, somma il punteggio del nucleo familiare e di coabitazione, poi assegna il primo alloggio disponibile per dimensione e numero di posti letto pari o superiore alla domanda, tenendo conto anche del vincolo di territorialità. Ma la graduatoria pubblica, facendo salve le assegnazioni già avvenute, è sottoposta ad aggiornamenti anche quotidiani a seguito del riscontro dei dati dichiarati, della disponibilità giornaliera di nuovi alloggi e delle rinunce. Questo aspetto rende molto conflittuale la gestione e crea crisi emotive tra chi ha avuto in assegnazione la casa, chi si trova in graduatoria e gli esclusi. Emerge inoltre la consapevolezza tra gli attori pubblici che l'aver definito *ex post* il fabbisogno e affidato ad una procedura automatizzata il problema della assegnazione della casa nelle situazioni di emergenza, destruttura la già debole coesione sociale (Andreassi, 2020). Per

rispondere alla domanda insoddisfatta si dispongono diversi aggiornamenti e nuove versioni del *software* Gioiello, al quale si affianca una commissione pubblica che supera i limiti quantitativi della procedura automatizzata e tiene conto degli aspetti qualitativi della domanda e dell'offerta. Si ha quindi la serie di *software* Topazio e Smeraldo che affronta la domanda dei nuclei familiari o di coabitazione monoparentali, dei nuclei formati da due persone, coppie di fatto e, infine, quelli con disagio sociale e sanitario. Rimangono esclusi i nuclei familiari formati da una persona. Preso atto che la decisione di rispondere alla domanda di alloggi emergenziali perseguendo approcci produttivi senza aver predefinito il fabbisogno, ha favorito la crisi sociale ed emotiva tra gli aspiranti, gli assegnatari e gli esclusi, per gestire l'abbinamento qualitativo tra alloggio-nucleo è costituita una apposita commissione pubblica che supera i limiti automatici e matematici verificando i risultati dei *software*.

Tab. 1 - Aggiornamento requisiti priorità assegnazione alloggio

categoria	titolo	Punti (max 25,5)	da applicare per
A	nucleo familiare di coabitazione	1	ogni componente
B	componenti lavoratori pre-obbligo scolastico	1,5	ogni lavoratore
	obbligo scolastico	4	ognuno fino a 5 anni
C	scuola post-obbligo	3	ognuno da 6 a 16 anni
	scuola post-obbligo	2	ognuno da 17 a 19 anni
	universitari	1,5	ogni iscritto
	età da 75 a 84 anni	1,5	ogni componente
D	età da 85 anni di età in poi	2	ogni componente
	handicap grave	5	ogni componente
	invalidità-disabilità 100%	1	ogni persona
E	nucleo monoparentale con figli minori	3	nucleo familiare

Fonte: Delibera Sindacale n. 1183/Gab

Tab. 2 - Quadro tematizzato della Governance (Andreassi)

Tem	Azioni
Economia del disastro	Alloggi pubblici
Slogan	Il cantiere più grande d'Europa
Gestione digitale	Software Gioiello, Smeraldo, Topazio
Partecipazione	Assemblea Cittadina Permanente, Popolo delle carriere
Decisionismo	Monocentrico (Presidenza del Consiglio dei Ministri, poi Commissario alla ricostruzione)
Umanizzazione del dato matematico	Commissione pubblica per l'assegnazione degli alloggi
Stato di eccezione	Emergenza biennale

Per quanto riguarda la ricaduta fisica sulla città, il digitale emergenziale non ha avuto un effetto diretto nella conformazione insediativa, essendo intervenuto *ex-post*. Ha invece influito sui temi insediativi funzionali e gestionali sociali. Il particolare modo, il *software* ha operato tenendo conto delle priorità localizzative adottate dall'azione pubblica locale per favorire la coesione e la tenuta sociale, da cui la volontà di distribuire gli alloggi emergenziali nelle frazioni con l'obiettivo di non allontanare gli sfollati dalla propria abitazione inagibile. Il *software* ha influito nell'organizzazione funzionale della città trasferendo le

famiglie dalle tende, dagli alberghi o dalle caserme negli alloggi che man mano si rendono disponibili, dosando quindi gli usi insediativi in base ai tempi della produzione edilizia, da cui trasferimenti erratici degli sfollati tra le differenti soluzioni abitative, senza una verifica preventiva sull'organizzazione spaziale e funzionale e sulla struttura urbana. Dopo 10 anni dal sisma la situazione dei complessivi 5.268 alloggi pubblici è la seguente: 3.810 occupati dagli sfollati, 824 liberi e 994 inagibili (Commissione di inchiesta Comune de L'Aquila, 2019).

Un'apertura verso ulteriori riflessioni è

data dalle questioni che, connettendosi trasversalmente al tema centrale dell'utilizzo dei *software* appena descritti, riguardano il più ampio contesto della *governance* emergenziale e le azioni pubbliche date in risposta alle richieste della società.

Il quadro tematizzato della *governance* della tabella 2 ci sintetizza, in altri termini, come l'azione pubblica nell'uso dei *software* per la gestione dell'emergenza chiama in campo fattori quali il decisionismo, l'economia del disastro, gli algoritmi dell'emergenza, le formule comunicative, l'umanizzazione del dato matematico ed, ovviamente in contrapposizione, la reazione dal basso degli sfollati.

Le indicazioni degli autori per una *governance* che dia spazio ad una partecipazione, anche conflittuale, ma comunque incrementativa del benessere fisico e sociale dei cittadini, si orientano su una consapevole conoscenza quali-quantitativa dei fenomeni che siano in grado di attivare processi decisionali ed operativi non solo di tipo "verticale", *bottom-up*, ma anche "orizzontale". *Governance* che con il massimo utilizzo dei nuovi strumenti digitali, sia in grado di ridefinire, con modalità condivise, il ridisegno, anche funzionale, della città.

Riferimenti

- Agamben G. (2003), *Lo stato di eccezione*, Torino, Bollati Boringhieri.
- Andreassi F. (2019), *L'Aquila. Riscrittura urbanistiche*, Roma, Aracne.
- Andreassi F. (2020), *La ricostruzione de L'Aquila. Dal modello ai progetti*, Roma, FrancoAngeli.
- Bellone C, Ranucci P, Geropanta V (2018), *The 'Governance' for Smart City Strategies and Territorial Planning*. In: (a cura di): Vasant P, Zelinka I, Weber G-W, *Intelligent Computing & Optimization, 'Advances in intelligent systems and computing'*, vol. 866, Berlin, Springer
- Calvi G. M. (2010), *Solo una sfida di ingegneria*. In R. Turino, *L'Aquila, il progetto C.A.S.E.* (p. 15-21), Pavia, Iuss press.
- Cialente M. (2019), *L'Aquila 2009. Una lezione mancata*, Roma, Castelvecchi.
- Ciccozzi A. (2011), *Catastrofe e C.A.S.E.*, In AA.VV, *Il terremoto dell'Aquila* (p. 13,62), L'Aquila, L'Una.
- OPCM 3797, (2009, luglio 30).
- OPCM 3806, (2009, settembre 14).
- Ordinanza Sindacale 1188/GAB, (2009, settembre 17).
- Turino R. (a cura di), (2010), *L'Aquila. Il progetto C.A.S.E.*, Pavia, IUSS Press.
- Venturini F. & Verlinghieri, E. (2014), *Scarcity, post-scarcity and local community: L'Aquila as a case*, Planum. *The Journal of Urbanism*, 29, 51-70.
- Zagrebelsky G. (2020, marzo 20), *la Repubblica*.

Denis Maragno

La gestione dei dati satellitari a supporto della pianificazione *climate proof*. Le esperienze di Reggio Emilia e Rovigo

I sistemi “clima” e “città” interagiscono tra loro, concorrendo a generare impatti dagli esiti incerti. La sfera della città si configura al tempo stesso come artefice delle mutazioni climatiche e vittima, facendo emergere come il sistema urbano si riveli vulnerabile alle dinamiche di un clima che è soggetto a repentine variazioni.

Si rivela quindi necessario agire in un'ottica nuova, incrementando le informazioni che si possiedono mediante approcci e metodiche che siano snelle e dinamiche, al fine di agevolare le letture delle città e dei territori, organizzando i nuovi livelli informativi mediante modelli interpretativi evoluti, utili a supportare le fasi decisionali delle attività di Governo del Territorio.

L'elaborato descrive l'esito di due esperienze di collaborazioni con due amministrazioni locali: Reggio Emilia e Rovigo. La ricerca descritta è stata sviluppata a supporto delle amministrazioni con l'obiettivo di agevolare la definizione di strategie di adattamento all'impatto climatico derivante dalle ondate di calore.

Introduzione

Nelle ultime decadi la percezione dei rischi del territorio associati al Cambiamento Climatico si è consolidata. Le conseguenze che derivano dalle variazioni climatiche si ampliano, intensificando la propria portata all'interno delle aree urbane (Allen *et al.*, 2018).

I nuclei urbani, oltre a essere i maggiori responsabili a influenzare negativamente le dinamiche del clima sono dunque le principali vittime del Cambiamento Climatico, configurandosi come l'epicentro dello sfruttamento di risorse nonché della diminuzione di capitale naturale, sinonimo dunque di una

perdita di equilibrio. Gli scenari e i mutamenti climatici in atto, proprio per il calibro che possiedono, sono stati studiati e comprovati, durante il corso degli anni da diversi studi e approfondimenti in materia (Ondřej *et al.*, 2018; Meehl *et al.*, 2004; Beniston *et al.*, 2007; Gurriero *et al.*, 2018; Musco, 2016).

Tra i numerosi enti, il Gruppo Intergovernativo sui Cambiamenti Climatici (Ipcc 2014; 2018; 2019) evidenzia come gli scenari critici nelle aree urbane siano destinati ad un ulteriore peggioramento, sembra infatti che i trend finora osservati, in particolar modo inerenti all'incremento dei fenomeni correlati alle ondate di calore, possano subire un peggioramento.

È importante, a tal proposito, evidenziare la relazione che intercorre tra le aree urbane e gli effetti che il cambiamento climatico ha su queste ultime, perché da queste considerazioni si può evincere come proteggere le città dagli impatti climatici legati alle isole di calore (Oke, 1982; Stewart *et al.*, 2014).

L'interazione tra città e *hazard* climatico amplia lo spettro dei possibili impatti che le aree urbane possono subire (Ekstein, 2019; Maragno, 2018, Magni, 2019). Proprio l'incertezza che accompagna gli andamenti climatici evidenzia come sia necessario cambiare il modo con cui si fanno valutazioni in ambito urbano nelle diverse fasi di *planning*.

Si ampliano pertanto i compiti che la pianificazione territoriale e la disciplina urbanistica sono chiamate a compiere, rinnovandosi e combinando tra loro approcci differenti, in un'ottica di sostenibilità, adattamento e mitigazione. Proprio la sinergia tra il paradigma di mitigazione e quello di adattamento diventa imprescindibile (Carraro *et al.*, 2005; Biesbroek

et al., 2019) per ambire alla realizzazione di una città resiliente, una città che possieda l'abilità di adeguarsi repentinamente, ma con una prospettiva a lungo termine.

Emerge pertanto la necessità di conseguire un nuovo obiettivo: poter definire delle metodologie *Climate Proof*, volte a incrementare e consolidare la resilienza e la *performance* urbana agli effetti provocati dalla crisi climatica, che siano snelle nella forma ed efficaci nella resa. Il lavoro descritto verte in questo obiettivo, ovvero nello studio di una proposta metodologica di valutazione della vulnerabilità, avente come principale fine quello di supportare le attività di Governo del Territorio locale nell'individuazione delle aree urbane meno resilienti alle ondate di calore. Le esperienze descritte sono maturate durante la collaborazione con il Comune di Reggio Emilia e il Comune di Rovigo (all'interno del progetto LUCI, Laboratori Urbani per Comunità Inclusive). L'obiettivo della collaborazione è stato articolato in due fasi:

- ampliare il quadro conoscitivo locale mediante la produzione di nuovi livelli informativi con pratiche di *remote sensing analysis*;
- strutturare i nuovi livelli informativi geografici attraverso un'attenta comunicazione visiva, utile a supportare una pianificazione integrata nei diversi servizi, al fine di convergere con soluzioni *site specific* e sinergiche.

Il fine è riuscire a valutare le performance che le aree urbane possiedono rispetto l'*hazard* ondate di calore, declinato a sua volta con l'impatto delle isole di calore, per poter definire geograficamente delle strategie e misure di adattamento nelle aree vulnerabili e meno resilienti al fenomeno.

Il quesito che ha mosso il lavoro e la ricerca, mirava ad indagare quindi le porzioni che all'interno dei nuclei urbani presentano attualmente un buon grado di resilienza nei confronti dell'impatto dell'isola di calore e individuare quelle porzioni che invece risultano essere predisposte ad accumulare calore.

I livelli informativi presenti nei giacimenti cogenti della pianificazione (sia a livello locale che regionale) non dispongono di informazioni che possono supportare tali logiche (si pensi alla mappatura della vegetazione, sia pubblica che privata, per valutare i servizi ecosistemici, o le mappature della temperatura presente in forma omogenea su tutto il territorio).



Nella figura si riportano i due territori analizzati, Reggio Emilia e Rovigo. I risultati qui riportati sono inerenti all'anno 2019. Le mappe esagonali colorate di giallo, arancione e rosso, evidenziano la geografia delle aree soggette vulnerabili durante le ondate di calore.

Le amministrazioni hanno quindi richiesto la produzione di tali informazioni in un processo di lavoro che possa essere replicabile in futuro, anche al fine di agevolare il monitoraggio dell'efficacia degli interventi. Il risultato del lavoro è stato dunque uno strumento di supporto al processo di pianificazione capace di guidare le amministrazioni ad individuare le relazioni che sussistono tra gli andamenti climatici e la morfologia urbana, mediante l'approfondimento delle componenti idriche e ecologiche.

Metodologia

La prima fase del lavoro si è concentrata nella costruzione dei profili climatici, per ognuna delle aree studio e per entrambi gli anni *target* su cui si è basata l'analisi: 1987 e 2019. Si è così ottenuta una panoramica, sia per Reggio Emilia che per Rovigo, circa l'andamento climatico degli ultimi trent'anni. I profili climatici fungono inoltre da metro per la scelta e la selezione dei dati satellitari necessari per la realizzazione delle successive elaborazioni mediante *Remote Sensing*. I dati satellitari sono stati poi rielaborati al fine di produrre le informazioni necessari all'analisi.

Gli indicatori ottenuti dall'elaborazione delle immagini satellitari sono:

- la temperatura superficiale (*Land Surface Temperature*), espressa in gradi Celsius;
- la mappatura della vegetazione (*Normalized Difference Vegetation Index*), ricavando le superfici vegetate, pubbliche e private;
- lo stato di salute della vegetazione e la componente idrica (*mediante il calcolo del Vegetation Health Index*);
- superficie urbanizzata, adoperando il *Normalized Difference Built Up Index* e il *Built Up Index*, che ha permesso di quantificare e considerare ogni tipologia di superficie impermeabile, pubblica e privata.

La risoluzione degli indicatori ottenuti è di 30 metri per *pixel*, ossia ogni indicatore rappresenta l'informazione espressa per ogni 900 metri quadrati di territorio.

La *Land Surface Temperature* (LST) misura l'emissione di radiazione termica dalla superficie terrestre in cui l'energia solare in entrata interagisce e riscalda il suolo; proprio questo carattere rende la temperatura superficiale un buon indicatore del partizionamento di energia al confine tra superficie e atmosfera terrestre e sensibile alle mutevoli condizioni superficiali (Hulley *et al.* 2019). Il suo recupero dai dati a infrarossi termici, rilevati a distanza, fornisce delle misura-

zioni spazialmente continue con copertura globale per esaminare l'eterogeneità termica della superficie urbana e l'impatto sulle temperature superficiali risultanti da cambiamenti naturali e indotti dall'uomo (Jin e Dickinson, 2010).

Il *Vegetation Health Index* (VHI) è un indice di salute vegetativa, solitamente usato per monitorare lo stato di salute della vegetazione, esso descrive la vitalità e il vigore della vegetazione secondo due parametri principali: umidità e stato della temperatura. L'indice di salute vegetativa è espresso dalla somma ponderata di due componenti: l'indice di condizione di vegetazione (*Vegetation Condition Index*) e l'indice di condizione termica (*Thermal Condition Index*), (Magno *et al.* 2013). Ciò che si ottiene è dunque un indice che identifica diversi gradienti di siccità in un valore compreso tra 0 e 100 dove i valori prossimi allo zero sono sintomo di una siccità estrema, alti valori sono invece sinonimo di una condizione di minor o assente siccità. Si tratta di una caratterizzazione *proxy*, che misura quanto la variazione di temperatura possa influire negativamente sulla vegetazione (Kogan 1995; Kogan 2008) e permette al contempo di stimare il contributo della vegetazione, secondo lo stato di salute, a calmierare le temperature urbane.

Il calcolo del *Normalized Difference Built Up Index* (NDBI) identifica le aree urbanizzate e impermeabili (comprese quelle private) e nella logica della metodologia risponde a un importante quesito, ovvero permette di comprendere se l'incremento della temperatura è solo ed esclusivamente causa dell'aumento delle temperature (in termini di intensità e di frequenza delle ondate di calore) e pertanto di un Cambiamento Climatico ormai in atto, oppure se a tale fenomeno si vada a sommare l'espansione urbana avvenuta nell'arco dei trent'anni presi in considerazione.

Oltre alla valutazione dell'evoluzione storica del consumo di suolo, questo indicatore permette di comprendere la relazione tra isola di calore e ambiente costruito, contribuendo ad individuare in modo circoscritto le aree urbanizzate che presentano acuitizzazione di calore.

L'elaborazione degli indicatori ha permesso di ottenere quindi informazioni inerenti a temperatura, siccità e morfologia urbana. Questi dati, che concorrono alla realizza-

zione di un trend, per poter essere impiegati al meglio sono stati migrati e fatti aggregare all'interno di una griglia a maglia esagonale, avente la forma degli ambiti amministrativi delle quattro aree oggetto di studio. L'unità spaziale di riferimento che pertanto è stata adottata è l'esagono. Il lato dell'esagono usato come griglia di aggregazione è di 160 m.

L'utilizzo della forma geometrica dell'esagono è stata recentemente rivalutata e "riscoperta come modello di analisi spaziale *software GIS*" (Maragno, 2019). L'esagono, a differenza di altre figure generalmente impiegate in un ambito di *urban planning*, è la forma più simile alla circonferenza, ovvero la figura che possiede aspetti peculiari dello spazio; le ampiezze angolari degli esagoni sono infatti pari a 60°, contro gli angoli retti tipici dei quadrati che spezzano di netto lo spazio. La distanza che intercorre tra i punti di una cella quadrata e il baricentro della stessa sono dissimili, al contrario di quello che avviene negli esagoni in cui le distanze sono congruenti tra di loro; questi aspetti determinano pertanto come la griglia esagonale si riveli un ottimo metodo di archiviazione del dato. (*Ibidem*).

Il principale scopo della griglia esagonale è quella di poter far migrare al proprio interno le informazioni estrapolate dal calcolo degli indicatori *Land Surface Temperature*, *Vegetation Health Index* e *Built Up index*, ottenendo così un database di informazioni il quale, per la struttura logica e organizzativa che lo contraddistingue, permette comunicare al meglio l'informazione, fare interpolazione tra dati e agevoli il monitoraggio (Maragno, 2020).

La sintesi, resa possibile dall'esagono, permette di combinare insieme i diversi indici, in modo da ottenere un indicatore complessivo finale. I due indicatori sono combinati mediante la formula:

$BUI * I - (VHI)$

In cui:

$BUI = built\ up\ index$

$VHI = vegetation\ health\ index$

Il nuovo indicatore ottenuto è capace di esprimere in modo empirico le aree meno funzionali (caratterizzate da un valore maggiore della variabile) e le aree performanti (aventi invece dei valori inferiori). La combinazione di queste due variabili

con la geografia della temperatura urbana (espressa dalla LST) guida le amministrazioni ad osservare le porzioni urbane critiche al fenomeno legato al calore. In questo modo è possibile non solo capire quali aree sono predisposte per accumulare calore, ma individuarne al contempo le cause, indirizzando da subito le strategie e le misure di adattamento.

Risultati e Conclusioni

I risultati ottenuti fanno emergere come non sia strettamente necessario, per una prima fase di analisi, possedere delle rilevazioni puntuali (ovvero eseguite *in situ*), al fine di individuare e quantificare gli aspetti che concorrono a influenzare le *performance* urbane alle ondate di calore, ma come sia stato possibile individuare e caratterizzare i principali aspetti che definiscono la resilienza di un'area, mediante elaborazioni di dati satellitari gratuiti. La disciplina del *Remote Sensing*, adoperata nel presente lavoro e connessa al mondo delle nuove tecnologie, sembra configurarsi come uno strumento performante e idoneo alle attuali esigenze di *planning*. La dinamicità diventa dunque un elemento imprescindibile che arricchisce la metodologia qua proposta, difatti le operazioni descritte sono facilmente replicabili nel tempo e nello spazio.

Gli esiti raggiunti offrono una rappresentazione realistica e peculiare della resilienza (o vulnerabilità) che le aree urbane possiedono in una prospettiva di impatto provocato dalle isole di calore.

Un aspetto che emerge dall'esposizione dei risultati è l'importanza del rapporto che intercorre tra spazi verdi e spazi edificati (e di conseguenza impermeabili): maggiore è la superficie verde in ambiente urbano maggiore sembra essere la resilienza nei confronti dei fenomeni legati alle ondate di calore.

Inoltre, la possibilità di identificare le aree vulnerabili agevola, nelle fasi di pianificazione, la definizione delle caratteristiche di intervento. Difatti l'obiettivo del lavoro è facilitare il disegno di misure di intervento costruite come risposta alla vocazionalità di ciascuna area. Oltre al disegno delle soluzioni rispetto al contesto di inserimento, l'approccio sembra facilitare l'individuazione degli strumenti urbanistici cogenti predisposti a recepire la misura. In Italia il piano

di adattamento si limita ad essere volontario, è necessario quindi un passaggio ulteriore per dare coerenza alle misure di adattamento, ossia l'aggancio con gli strumenti urbanistici vigenti. In questo caso, osservando gli esagoni di gradiente rosso, dopo aver definito le misure inerenti la porzione di territorio intersecante con l'esagono (o gli esagoni), è possibile, osservando l'uso del suolo, declinare tali misure negli strumenti urbanistici che possono agire con efficacia in quell'area (si pensi a titolo d'esempio al regolamento edilizio nelle aree private, o al piano degli interventi nelle aree pubbliche). In questa ottica il percorso di adattamento non diviene "solo" un processo di adeguamento del territorio al nuovo *trend* climatico, ma un'opportunità per ripensare, valorizzare, riqualificare e riorganizzare le diverse parti della città in uno scenario di lungo termine.

Riferimenti

- Allen, M.R., O.P. Dube, W. Solecki, F. Aragon-Durand, W. Cramer, S. Humphreys, M. Kainuma, J. Kala, N. Mahowald, Y. Mulugetta, R. Perez, M. Wairiu, and K. Zickfeld, *Framing and Context*. In: *Global Warming of 1.5°C*. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty [Masson-Delmotte, V., P. Zhai, H.-O. Portner, D. Roberts, J. Skea, P.R. Shukla, A. Pirani, W. Moufouma-Okia, C. Pean, R. Pidcock, S. Connors, J.B.R. Matthews, Y. Chen, X. Zhou, M.I. Gomis, E. Lonnoy, T. Maycock, M. Tignor, and T. Waterfield (eds.)], 2018: In Press;
- Ben-Joseph, E., & Gordon, D., *Hexagonal planning in theory and practice*. *Journal of Urban Design*, 2000, 5(3), 237-265;
- Beniston, M.; Stephenson, D.B.; Christensen, O.B.; Ferro, C.A.T.; Frei, C.; Goyette, S.; Halsnaes, K.; Holt, T.; Jylhä, K.; Ko, B.; et al. *Future extreme events in European climate: an exploration of regional climate model projections*. *Clim. Chang.* 2007, 81, 71-95. [CrossRef];
- Biesbroek, G. R., Swart, R. J., & Van der Knaap, W. G., *The mitigation-adaptation dichotomy and the role of spatial planning*. *Habitat international*, 2009, 33(3), 230-237.
- Carraro, C., & Mazzai, A., *Il clima che cambia: non solo un problema ambientale*. Il mulino, 2015, pp. 19, 33-38, 43-49, 54-59, 104-110, 145-150;
- Eckstein, D., Künzel, V., Schäfer, L., & Wings, M., *Global Climate Risk Index 2020*. Bonn: Germanwatch, 2019;
- Guerreiro, S.B.; Dawson, R.J.; Kilsby, C.; Lewis, E.; Ford, A. *Future heat-waves, droughts and floods in 571 European cities*. *Environ. Res. Lett.* 2018, 13, 034009;
- Hulley, G. C., Ghent, D., Göttsche, F. M., Guillevic, P. C., Mildrexler, D. J., & Coll, C., *Land Surface Temperature*.

- In Taking the Temperature of the Earth Elsevier 2019, (pp. 57-127);
- [IPCC] Intergovernmental Panel on Climate Change, Climate Change: Impacts, Adaptation and Vulnerability, Cambridge University Press, Cambridge, 2014;
 - [IPCC] Intergovernmental Panel on Climate Change, Global Warming of 1.5°C: An IPCC Special Report. IPCC. Chapter 3, 2018;
 - [IPCC] Intergovernmental Panel on Climate Change, Climate Change and Land. IPCC, 2019;
 - Jin, M., & Dickinson, R. E., Land surface skin temperature climatology: Benefiting from the strengths of satellite observations. Environmental Research Letters, 2010, 5(4), 044004;
 - Kogan, F. N., Application of vegetation index and brightness temperature for drought detection. Advances in Space Research, 1995, 15, 91-100;
 - Kogan, F. N., Monitoring Drought and its Impacts on Vegetation from Space. NIDIS Knowledge Assessment Workshop: Contributions of Satellite Remote Sensing to Drought Monitoring, February 6-7, 2008, David Skaggs Research Center, NOAA, Boulder, CO;
 - Meehl, G.A. More Intense, More Frequent, and Longer Lasting Heat Waves in the 21st Century. Science 2004, 305, 994-997;
 - Magni, F. Climate proof planning: L'adattamento in Italia tra sperimentazioni e innovazioni, Franco Angeli Edizioni: Milano, Italy, 2020;
 - Magno, R., Angeli, L., Betti, G., Chiesi, M., De Filippis, T., Fibbi, L., ... & Gozzini, B. Prototipo di un sistema di monitoraggio e previsione della siccità in Toscana. Atti 17a Conferenza Nazionale ASITA - Riva del Garda 5-7 novembre 2013;
 - Maragno, D., Ict, Resilienza e Pianificazione Urbanistica; Franco Angeli Edizioni: Milano, Italy, 2018;
 - Maragno, D.; Dalla Fontana, M.; Musco, F. Mapping Heat Stress Vulnerability and Risk Assessment at the Neighborhood Scale to Drive Urban Adaptation Planning. Sustainability 2020, 12, 1056
 - Musco, F. Counteracting Urban Heat Island Effects in a Global Climate Change Scenario; Springer International Publishing: Berlin, Germany, 2016.
 - Ondrej, L.; Jan, K.; Aleš, F. Climate change scenarios of heat waves in Central Europe and their uncertainties. Theor. Appl. Climatol. 2018, 131, 3-4;
 - Oke, T.R. The energetic basis of the urban heat island. Q. J. R. Meteorol. Soc. 1982, 108, 1-24.
 - Stewart, I.D.; Oke, T.R.; Kravynho, E.S. Evaluation of the 'local climate zone' scheme using temperature observations and model simulations. Int. J. Climatol. 2014, 34, 1062-1080.

Francesco Maiorano

De Providentia terrae: un' "Alleanza con la Terra", per il territorio regionale salentino

Strani giorni, viviamo strani giorni. Il Salento, le provincie di Taranto, Brindisi e Lecce vivono complesse contraddizioni: difficoltà di realtà industriale avanzata e continua marginalizzazione della campagna. Viene segnalato un elevato consumo di suolo (Ispra, 2019), ma diversi comuni presentano un patrimonio immobiliare vuoto, oltre il 30% (Istat, 2018), con l'edilizia che annota una rilevante crisi (Svimez, 2019). Un'elevata vulnerabilità sociale e materiale (Census, 2018), nonostante una intensa attività turistica. Possibilità infinite di conoscenza e scarsa produzioni di Piani. Diversi momenti di partecipazione, una "babele semantica", e poca applicazione della sussidiarietà. Una crescita dei centri decisionali per semplificare e un aumento della complessità di governo, che scatena "effetti perversi" (Boudon, 1981). Strani Luoghi. Il Salento giacimento di risorse culturali, un paesaggio rurale unico: da sitibondo a giardino di Italia (Malpica, 1985) e immensi oliveti che hanno fatto la ricchezza dei signori locali. Un crogiuolo di popoli, una identità "meticciosa". Con la crisi della produzione dell'olio, nei primi del novecento, il Salento si svuota. L'industrializzazione degli anni sessanta ha risollevato parti di questi luoghi, con costi sociali e ambientali di notevole portata (Taranto e Brindisi), provocando la rottura delle condizioni antropologiche. Una rinnovata capacità di iniziativa, sospinta dai fondi europei, ha risollevato l'economia salentina: al turismo balneare si è affiancato quello enogastronomico e culturale. Strani Luoghi. Una dimensione "frattale" della governance regionale, con diversi Piani avanzati e disconnessi. Assenza di strumenti di coordinamento territoriale. Un governo del territorio basato su strumenti urbanistici redatti negli anni settanta; in diversi comuni

sono ancora vigenti i Pdf. Le ampie zone "C" di espansione hanno prodotto territori "slabbrati", per l'impossibilità di attuare piani esecutivi, dando adito ad un paesaggio peri-urbano "sgraziato" continuo. Le aree costiere sono degli *shums*, senza qualità; quelle pianificate come quelle abusive. L'esplosione del turismo ha accelerato la congestione umana nei mesi estivi, un territorio senza accessibilità e servizi. Agosto è un inferno. Le zone "D", per insediamenti produttivi, hanno prodotto "non luoghi", brutti, inefficienti, inquinanti. Un inutile spreco di suolo e soldi, per vanità locale. Un'urbanistica che alimenta disuguaglianza incidendo sul percorso di discesa verso la povertà (Secchi, 2013). Le difficoltà delle Province quali centri di coordinamento dell'assetto territoriale sono diventate sistema; le funzioni ad esse assegnate dalla L. 142/90 sono state disattese, fino alla loro eliminazione per manifesta inutilità. In aumento i centri decisionali: in ambito rurale (Gal), produttivo (Asi), portuale (Autorità), economico (Zes), culturale (Sac), in ambito naturale (Parchi), in ambito sociale (Piano di Zona), in ambito sanitario (Asl), in ambito amministrativo (Unione dei Comuni). Ognuno con un piano, "ognuno per sé, tutti con dio", senza un Piano di coordinamento che delinea una certa unitarietà, se non altro per non sprecare risorse finanziarie, ambientali, sociali. Un territorio colpito al "cuore" dal batterio della Xylella fastidiosa, che ha contribuito alla desertificazione agraria del paesaggio; un territorio sfiorato dal virus "Covid-19", che ha demolito la fragile economia locale. Seneca, in "De Providentia" (Seneca, ed. 1997), risponde alla domanda di Lucilio "*Quare multa bonis adversa eveniunt*", "per quale ragione ai buoni capitano molte disgrazie", ci suggerisce che il male è una necessità ed

è legato all'equilibrio stesso della vita, del mondo e della storia, come il dolore, il brutto tempo, le malattie, e tutto ciò che ai nostri occhi è negativo, indispensabile per farci comprendere ed apprezzare il positivo. Il territorio salentino chiede un progetto "positivo" di organizzazione sociale ed economica operabile, espressione di opzioni differenziate e legittime nella verifica della loro compatibilità, per garantire un ambiente dinamicamente vivibile come condizione dirimente per ogni scelta, nel rispetto permanente dei valori e dei segni, delle risorse e degli oggetti, dalla natura e della cultura. Il Salento non è un'area metropolitana per norma, ma è certamente un "territorio regionale" di oltre un milione e mezzo di abitanti, con diverse "sofferenze" ambientali: un elevato livello di consumo di suolo, una difficoltà del ciclo delle acque, una gestione inefficace della smaltimento di rifiuti urbani, una diffusa aggressione del sistema costiero, due aree ad elevato "rischio ambientale", a cui contrappone una elevata infrastrutturazione. Un aeroporto civile, uno misto, uno militare, due porti mercantili, tre stazioni ferroviarie, una rete stradale di primaria importanza, un interporto abbandonato, una città universitaria di buon livello, una diffusa rete ferroviaria locale, un discreto sistema di aree protette, una significativa presenza di beni storici-archeologici, che trova il culmine nel Museo Archeologico di Taranto. Vi sono le condizioni, affinché si possa riprendere un percorso di sostenibilità? La missione è impossibile "se intesa come atto demiurgico", stante la condizione della società, dell'economia e le debolezze dell'urbanistica, ma è necessaria perché questa è la terra che abitiamo e continueremo ad abitare: prendersene cura è indispensabile. "Le vie nascono dal percorrerle", con la fiducia che il cammino potrà essere condiviso da altri. In "Italia Sperduta" (2011) Donolo ci racconta un Paese in difficoltà: cronicamente debole di governance, con deficit di infrastrutture, incapace di fare sistema. Un ordinamento giuridico obsoleto facilmente sottoposto agli interessi dei più forti; in conflitto perenne tra Organi dello Stato. Un sistema produttivo che spesso si rifugia nella protezione pubblica poco propenso all'innovazione, una società civile influenzata da tradizioni ormai inattuali, oltre ai classici malanni meridionali. Strani giorni, strani luoghi. Le Province avevano tentato di ricomporre i frammenti di un nuovo assetto con i Piani Territoriali (Ptcp). A ben vedere è stato un fallimento: alcuni Piani

mai conclusi proiettano scenari che sono la rappresentazione dello stato di fatto e cercano di ridurre gli effetti negativi degli inquinamenti ambientali, senza dar risposte a questioni che si protraggono da 40 anni. Il Ptcp di Lecce si differenzia per intensità di riflessioni, per profondità di conoscenza, per seduzione delle proposte; ma sembra più un "canto delle sirene". A livello regionale il Piano dell'Acque (Pta) e il Piano dei Trasporti (Ptr) hanno proposto deboli visioni sistemiche. Un discorso a parte merita il Piano Paesaggistico (Pptr). Ad una analisi storico culturale strutturata, ma parziale, ha corrisposto la visione generale di uno sviluppo autosostenibile e della tutela dell'identità perduta. Gli strumenti delineati, Patto Città-Campagna, Paesaggi costieri, Paesaggi integrati si dimostrano difficili da perseguire. Gli "Ambiti di Paesaggio" delineano un quadro sinottico di direttive di buon senso. Il Piano trova corrispondenza con le leggi regionali sull'assetto del territorio e sulla rigenerazione dei contesti urbani e rurali in una specifica, quanto complicata, attestazione di coerenza /conformità oltre all'adeguamento dei piani comunali. Il Salento è un territorio che ha una storia unica, legata all'economia dell'olio e dei territori olivetati a discapito delle sue coperture vegetali originarie: lecceti, macchia, pascoli; all'economia in arido coltura e la lenta scomparsa di legumi, cotone, tabacco, fichi, mandorle, zafferano (Sereni, 2017). Il dissodamento della terra ha ridotto i greggi (con l'abbandono di masserie, jazzi, tratturi di transumanza, diventati "simulacri" del passato) e determinato l'avanzata inesorabile dei vigneti. Le bonifiche hanno scardinato le paludi costiere; negli anni settanta la "seconda casa" ha ridotto le aree umide retrodunali. Un percorso sociale ed economico che, nonostante abbia prodotto un paesaggio di valore inestimabile, ha ridotto inesorabilmente la biodiversità. Prendersi cura del territorio della area vasta salentina, costruire una "*Providentia terrae*" dopo il deserto agrario dell'Xylella e il deserto umano da Coronavirus, è una occasione unica per rispondere con adeguata capacità cognitiva alla ricomposizione ecosistemica del paesaggio in prospettiva dei cambiamenti climatici. Abbiamo a disposizione in questo momento storico tre strumenti: il Piano per il Sud, il nuovo Programma dei fondi strutturali, il Piano per la rigenerazione territoriale dei territori devastati dal disseccamento. Una funzionalità "asincrona" dell'azione pubblica rischia di far perdere l'occasione di una "Alleanza con la Ter-

ra". Con il "pudore" (Rovatti, 1990) che questi strani tempi esigono, suggerire una proposta per questo territorio è un atto di consapevolezza etica, d'amore. Pierre Calame³ scrive: "La pianificazione del territorio è innanzitutto una politica dettata dalla società che vogliamo costruire per domani; è quindi una politica di sviluppo, che deve consentire di articolare le diverse scale dello spazio, gettare le basi della solidarietà territoriale e contribuire alla costituzione di "ambienti" coerenti, dotati di una capacità di iniziativa e adattamento per costruire la propria identità". Un Piano quale strumento legittimo, di lunga durata (Borachia, 1995). Un Piano quale documento di innovazione culturale (Gabrielli, 1995). Un Piano di attenuazione delle disuguaglianze (Secchi, 2013). Un Piano che ha l'opportunità storica di ricostruire i boschi di lecceti nel basso Salento, le paludi costiere, la macchia, il pascolo, ridando vita agli allevamenti e riattivando le masserie agricole, invece di trasformarli tutti in "sciocchi" *relais*. Connessioni ecosistemiche che possono dare un contributo alla ricomposizione della biodiversità e del sistema territoriale: dall'esterno verso il centro, a "pendolo". Un Piano di lunga durata con il riutilizzo dei luoghi e delle reti esistenti, agendo nella sostituzione dei "pieni", tutelando i "vuoti". Un Piano che riutilizzi il patrimonio abbandonato dei comuni, dotandoli delle più avanzate connessioni digitali, tenendo dentro giovani che prestano assistenza agli anziani, creando comunità di cura, riducendo il consumo di suolo. Un Piano che riattivi la rete delle ferrovie locali per i movimenti pendolari nel territorio metropolitano e la rete di strade rurali come collegamento dolce fra i comuni. Smantellando inutili strade a scorrimento veloce, ricomponendo le trame agrarie, creando passaggi faunistici. Un Piano che dia dignità al sistema costiero con un progetto condiviso di democrazia sociale. Il sistema costiero è diventato preda di interessi speculativi, spesso illegali, che stanno creando uno degli spazi di maggior sopraffazione, negando il diritto dei cittadini a godere di un "bene comune". Un Piano in grado di riportare "natura in città": i parchi urbani quali terminali di "servizi ecosistemici". Ciò implica di considerare gli spazi verdi come investimenti e non come costi. Beni comuni che hanno valore sociale, economico e ambientale e forniscono diversi benefici per le popolazioni urbane e non solo. La sfida è quella di fornire alle nostre comunità, in particolare alle persone più vulne-

rabili, un ambiente più vivibile, più sano e più equo, ricordando sempre che uguaglianza è dare alle persone le stesse cose e le stesse possibilità. Un Piano che continui a consolidare l'idea di realizzare un sistema culturale come "museo diffuso" del territorio, da visitare attraverso la rete dei "Cammini". Un Piano che guardi con attenzione ad un progetto di *reshoring* (Manfredi, 2020), recuperando le aree artigianali abbandonate, per diventare uno strumento di rinascita delle economie del territorio, per trattenere popolazione e richiamarne di nuova. Per concludere è opportuno riprendere gli studi di economia regionale: economie di apprendimento, di crescita, località centrali, rifondendoli in modo critico con il paradigma della riterritorializzazione, in ottica di governance di territorio regionale. In tal senso le gerarchie territoriali e le risorse locali possano ricomporre, in una nuova stagione dell'urbanistica, città e campagna, centro e periferie, con una pervasiva "solidarietà di luogo" tra comuni, senza entrare perennemente in conflitto, tra una sagra della frisella e una delle orecchiette. Per tutto questo, bisogna forse ritornare a studiare la storia e a collaborare con la geografia.

1. Palermo, PC.; "Il futuro di un paese alla deriva" Casa della Cultura, Milano 2017
2. Donolo, C.; "Cose Comuni". Roma, Edizioni dell'Asino, 2014
3. Calame, P.; "Un territoire pour l'homme"; Paris, Editions de l'Aube; 1994

Riferimenti

- Ispra; (a cura di) Munafò, M.; *Rapporto nazionale sul consumo di suolo*, Roma, Ed. 2019, Report SNPA
- Svimez; "L'economia e la società del Mezzogiorno", Napoli; Rapporto 2019
- Boudon, R.; "Effetti perversi dell'azione sociale", Milano; Feltrinelli 1981
- Malpica, C.; "Il giardino d'Italia, Le Puglie", Ed. (a cura di M., Spagnoletti), Lecce; Capone editore 1985
- Donolo, C.; "Italia Sperduta", Milano; Donzelli editore, 2011
- Dal Lago A., Rovatti, PA.; "Elogio al pudore"; Milano, Feltrinelli, 1990
- Calame, P.; "Un territoire pour l'homme", Paris, Editions de l'Aube (1994)
- Sereni, E.; "Storia del paesaggio agrario italiano", Bari, Laterza, edizione 2017
- Borachia, V.; (a cura di); "La domanda di piano", Milano, Franco Angeli, 1995
- Gabrielli, B.; "Il progetto nel piano"; in *Urbanistica* n°105; Roma, Ed. Inu 1995
- Secchi B.; "La città dei ricchi e la città dei poveri"; Bari, Laterza, 2013
- Manfredi, P.; "Oltre il country-chic e la periferia, ripensare la provincia per vivere meglio "dopo"; *Il Sole 24Ore*, 1 maggio 2020

Piergiorgio Rocchi, Mario Piccinini

I Prati di Caprara: un caso esemplare, storia di un'area

I Prati di Caprara sono una vasta area, a Ovest del Centro Storico, di oltre 47 ettari di estensione, e rappresentano la più grande area, prevalentemente a verde spontaneo, della città di Bologna; attualmente recintata ed esclusa dall'uso pubblico. Sull'utilizzo dell'area, di proprietà di Invimit Sgr e Cassa Depositi e Prestiti, si è formato un movimento di persone che ha coinvolto quasi 10.000 cittadini che hanno chiesto la realizzazione di un parco pubblico in luogo delle massicce destinazioni residenziali e commerciali previste dalla proprietà sulla base delle previsioni del Piano Strutturale Comunale (Psc).

Un po' di storia

I Prati di Caprara, situati fuori Porta San Felice, nelle adiacenze dell'Ospedale Maggiore, fino agli anni precedenti l'Unità d'Italia furono teatro delle gare ippiche organizzate dalla "Società Bolognese per le corse dei cavalli." Successivamente, vennero occupati dall'autorità militare che li adibì a "Campo di Mar-

te" o piazza d'armi, dove si tenevano esercitazioni, manovre, parate, concorsi ippici per ufficiali di cavalleria e gare d'equitazione. L'area continuò ad accogliere corse al galoppo e al trotto, fino a che non fu costruito il nuovo Ippodromo Zappoli, sempre fuori Porta San Felice. Ai Prati di Caprara rimasero le gare di trotto.

Il 18 giugno 1887 viene inaugurata una nuova pista per le corse al galoppo, destinata a sostituire assieme all' Ippodromo Zappoli, l'oramai inadeguato anello della Montagnola. Prima di essere occupato dalla autorità militare, l'area sarà teatro delle corse organizzate dalla "Società bolognese per le corse dei cavalli".

Il 1° ottobre 1913 la piazza d'armi dei Prati di Caprara diventò ufficialmente aeroporto per velivoli e dirigibili dell'Esercito. Già nel 1910 il luogo era stato teatro di una manifestazione aviatoria e alcuni mesi prima, il 24 settembre 1913, Francesco Baracca era atterrato proveniente da Taliedo (Milano).





Da una certa data in poi i Prati di Caprara sono diventati esclusivamente area militare, i prati ovest erano destinati a caserma (della quale rimangono migliaia di metri quadrati di superficie edificata), i Prati est erano suddivisi in parte addestrativa e l'altra era una Direzione d'Artiglieria. Quest'ultima, come si può notare dalla immagine, era densamente edificata.

Le Previsioni urbanistiche

Il Piano Strutturale Comunale (Psc) definisce l'area dei Prati di Caprara come uno dei "luoghi" della cosiddetta Città della Ferrovia, una delle sette città previste dal Psc.

Sono pianificati come ambiti di sostituzione: il n.143 e il n. 144: Essi sono divisi dall'asse stradale Sud-Ovest (via Sabena). In tali ambiti sono previste abitazioni, attività ad esse integrate e parco. La Nuova edificazione dovrà interessare prevalentemente il versante nord, servito dalla nuova via del Chiù, evitando così l'aumento dei carichi di traffico sulla viabilità interna del Quartiere Santa Viola.

Oltre alla nuova via del Chiù è prevista una nuova strada sussidiaria nord-ovest, con connessione a via Triumvirato che è una delle condizioni di sostenibilità dell'intero intervento della via Emilia Ponente. Le altre due condizioni sono il potenziamento del sistema di trasporto pubblico, in termini di capacità,

frequenza e copertura del territorio, compresa la nuova stazione del Servizio Ferroviario Metropolitano (Sfm) dei Prati di Caprara e al mantenimento di una quota di superficie permeabile di suoli pari al 50 % delle superfici fondiarie.

"Nella parte est, la vegetazione già sviluppata costituisce un nodo della rete ecologica urbana, da mantenere e integrare realizzando un nuovo parco urbano. L'edificazione andrà concentrata nella parte dove la vegetazione è di minore rilievo, vicino alla stazione Sfm di Prati di Caprara. Nella parte ovest, si dovrà garantire l'integrazione del sistema di verde e spazi pubblici esistenti in adiacenza con la realizzazione di una spina verde, fruibile, che raggiunga il fiume Reno" (dal Psc).

Stralcio dal Piano Strategico Comunale (Psc) 2009

"Condizioni di sostenibilità; l'attuazione è subordinata:

- alla realizzazione della nuova strada nord-ovest per quanto riguarda la parte ovest;
- al potenziamento del sistema di trasporto pubblico in termini di capacità frequenza e copertura del territorio;
- al mantenimento di una quota di superficie permeabile di suoli pari al 50% della superficie Fondiaria."

Il Piano Operativo Comunale (Poc)

Il Piano Operativo Comunale (Poc), adottato il 21/09/2015 e approvato il 7/03/2016 è lo strumento operativo, definito come 'tematico', si occupa cioè di un solo tema: la rigenerazione dei patrimoni pubblici, attraverso grandi trasformazioni territoriali. Non ci sarebbe bisogno di nuovi alloggi, come si afferma nella relazione del Documento Programmatico per la qualità urbana, infatti, il lieve aumento tendenziale della popolazione non richiede previsioni insediative come quelle messe in gioco dal Poc.

Nel caso dei Prati di Caprara sono previsti interventi di grande trasformazione, che rapportata ad una superficie territoriale di 475.000 mq. di Superficie territoriale, prevedono 181.500 mq. di superficie utile lorda. Per quanto riguarda la residenza sarebbero previsti 1.164 alloggi in totale, dei quali 291 di edilizia residenziale sociale (133 pubblici e 158 di iniziativa privata) cioè il 25%, Ci sono inoltre previsioni per oltre 50.000 mq. di superficie per altri usi quali commerciale e terziario.

Il Comitato

Nell'aprile del 2017, in un'affollata assemblea di cittadini fu fondato il Comitato Rigenerazione no speculazione.



rea in maniera categorica ogni insediamento commerciale e/o abitativo. Assicurare una prospettiva certa e almeno analoga per quantità a quella attuale, a tutte le discipline sportive situate all'interno dello stadio e all'antistadio, attuare i necessari interventi infrastrutturali per superare l'attuale strozzatura all'incrocio tra la via Emilia e l'Asse attrezzato e dare attuazione alla stazione dei 'Prati di Caprara' del Servizio Ferroviario Metropolitano, funzionale all'alleggerimento di traffico veicolare e ad una migliore fruibilità dell'Ospedale Maggiore.

Questi obiettivi furono messi in un volantino per la raccolta che ad oggi hanno raccolto quasi 10.000 firme.

Il Nuovo Piano Urbanistico Generale (Pug)

Il comune di Bologna, in ottemperanza a quanto previsto dalla nuova legislazione urbanistica regionale (Lr. 24/2017), sta predisponendo il nuovo Pug (Piano Urbanistico Generale), nel quale i Prati di Caprara sembrano avere un ruolo strategico per il futuro della città. Purtroppo, non nella direzione desiderata dal comitato visto che sostanzialmente tutte le scelte del Psc già descritte e in particolare quelle declinate nel Poc/2016, vengono confermate; non solo: non si è tenuto minimamente conto delle risultanze di un'istruttoria pubblica tenuta in Consiglio Comunale nella quale è stato votato un OdG nel quale la stessa maggioranza chiedeva un drastico ridimensionamento delle previsioni insediative.

SUPERFICIE TERRITORIALE COMPLESSIVA mq 475.040								
PRATI DI CAPRARÀ								
comparto	SUL		abitativo	SU	altro	privati	abitanti nuovi	famiglie
n.	%	m2	m2	m2	m2			
1	15	27.272	19.635	13.090	7.636		524	262
2	15	27.272	19.635	13.090	7.636		524	262
3	20	36.362	26.181	17.454	10.181		698	349
4	20	36.362	26.181	17.454	10.181		698	349
5	15	27.272	19.635	13.090	7.636		524	262
6	15	27.272	19.635	13.090	7.636		524	262
7	UP	ND						
		181.812	130.902	87.268	50.906	166.820	3.491	1.745
Ovest	N.B. Si sono assegnati 25 m2 di SU abitativa ad abitante e si è ipotizzata una composizione							
Est	media del nucleo familiare di 2 persone.							

Le motivazioni della sua nascita erano legate alla questione della ristrutturazione dello Stadio Bolognese, il Dall'Ara, vetusto impianto sportivo nonostante i cospicui lavori effettuati in occasione dei campionati mondiali del 1990, ristrutturazione che si intuiva avrebbe interessato anche alcune aree vicine allo stadio stesso, denominate aree di compensazione. Tra queste un'area sportiva chiamata Cierrebì dove, al posto degli impianti sportivi esistenti, si sarebbe dovuto realizzare un supermercato e i Prati di Caprara dove, come si è visto, nella parte relativa alle previsioni urbanistiche, erano previste ingenti quantità di residenza e altro. Gli obiettivi di lotta del Comitato erano i seguenti: sì alla ristrutturazione dello stadio a carico del Bologna calcio, in cambio

esclusivamente della concessione per 99 anni, senza altre stravaganti compensazioni. Richiesta al Consiglio Comunale di modificare gli attuali strumenti urbanistici per una efficace salvaguardia delle aree verdi e sportive e per una revisione delle quantità commerciali, no alla demolizione degli impianti sportivi del Cierrebì e alla realizzazione dell'ennesimo Supermercato, e rispetto dei contenuti della vigente convenzione con il Comune per quello che riguarda l'uso pubblico della stessa struttura: Valorizzazione dello spazio dei Prati di Caprara Ovest con inserimento di strutture formative e culturali, in collaborazione con università e fondazioni: Realizzazione ai Prati di Caprara Est del Grande Parco Urbano, promesso e atteso ormai da più di 20 anni, escludendo dall'a-

Conclusioni

Quella che sembra emergere dagli ultimi fatti è la pervicace volontà da parte dell'amministrazione comunale a voler attuare le colossali previsioni edilizie inserite nel Poc del 2016, nonostante le dichiarazioni sull'importanza delle aree verdi spontanee (clima, isola di calore, rete ecologica, etc), non manchino negli ultimi atti di pianificazione e nonostante la contrarietà di parte consistente dei cittadini, per i quali a tutt'oggi non c'è stato alcun momento di confronto né partecipato né altro.

Maria Stella Lux

Città contemporanee, spazi residuali e oasi-paradiso

Dallo studio dei giardini islamici tradizionali ad una proposta d'intervento strategico per deserti urbani.

La cultura islamica ha espresso una tipologia di giardino che manifesta la necessità di ricondurre la relazione tra uomo e natura ad un equilibrio che garantisca la crescita della

civiltà umana nel rispetto delle risorse offerte dal contesto e rappresenta la sintesi di una progettazione sostenibile. Per questo è interessante riscoprirne oggi principi e strategie da attualizzare nel mondo occidentale per affrontare le problematiche della città contemporanea attraverso una visione capa-

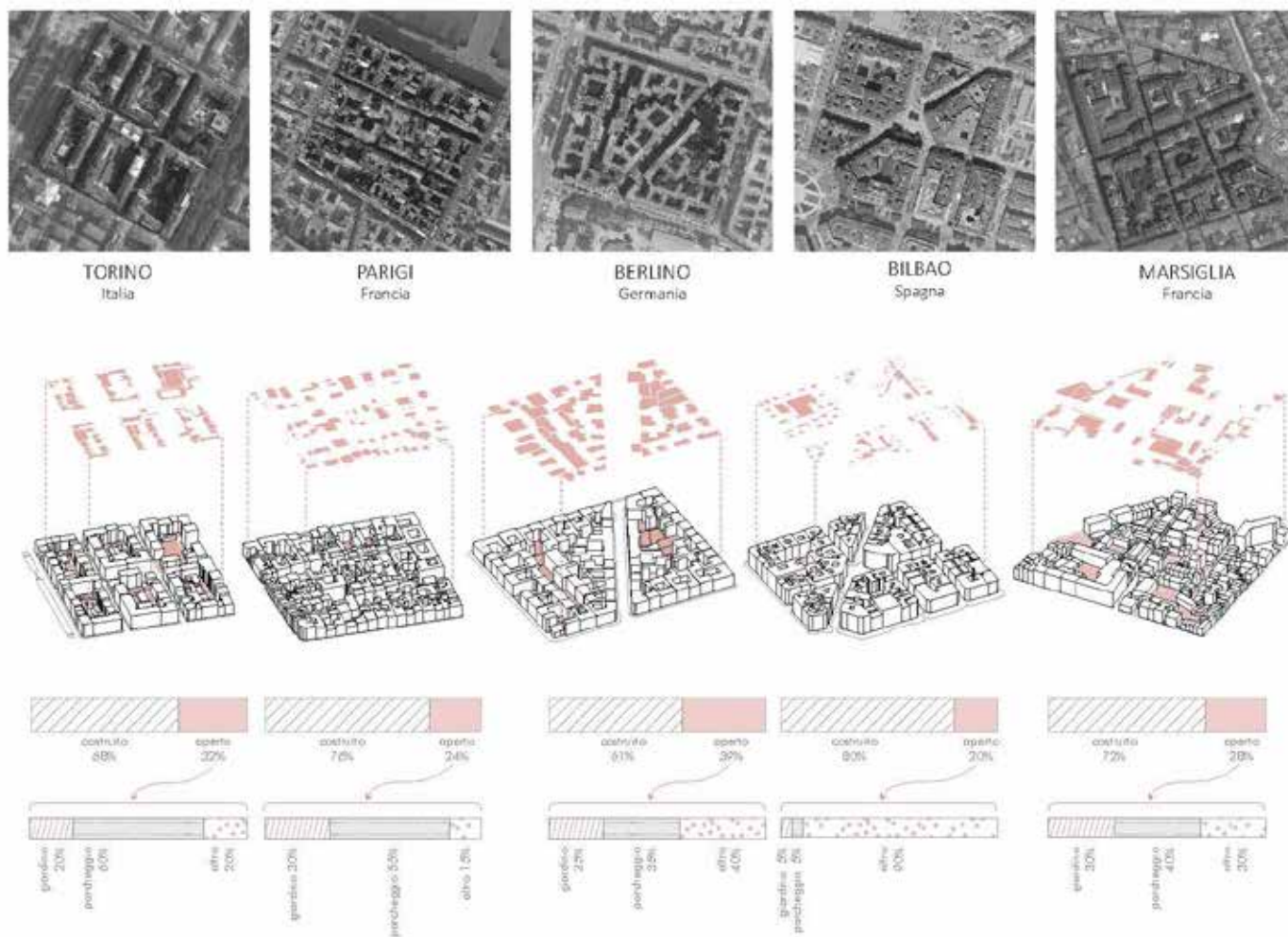
ce di cogliere la complessità del sistema e le implicazioni interscalari.

Questo studio propone una strategia di intervento puntuale nel tessuto urbano attraverso l'inserimento di giardini sostenibili, che traggono dal modello islamico l'idea di microcosmi autosufficienti capaci di generare 'oasi' vivibili nello spazio urbanizzato.

Dal Deserto alla città contemporanea

Oltre metà della popolazione mondiale abita oggi nelle città, percentuale che entro il 2050 salirà al 70%. Per questo la città, oltre ad essere responsabile con la sua crescita incontrollata di vari processi di degrado ambientale e a rivestire un ruolo cruciale nella sfida della sostenibilità, è anche il luogo dove i fenomeni sociali raggiungono la loro espressione più acuta e talvolta problematica.

L'ambiente urbano risulta spesso un contesto con gravi carenze di elementi naturali e luoghi con elevata qualità percettiva.



Analisi urbana La grafica mostra come dalle città selezionate come casi studio — Torino, Parigi, Berlino Bilbao e Marsiglia — siano state estrapolate delle porzioni urbane equivalenti di circa 250x250 mq su cui è stata svolta un'analisi degli spazi vuoti interni agli isolati. I grafici riportati mostrano la suddivisione percentuale tra costruito e spazio aperto e le modalità di utilizzo attuale dello spazio aperto.

Se si immagina la città come un deserto, di cemento anziché di sabbia, il giardino assume il valore di un'oasi: luogo raro di contatto con una natura viva e spazio sociale di interazione.

L'associazione tra città e deserto non appare infondata se si fa riferimento al significato del termine desertificazione, un processo di «degrado delle terre, attribuibile a varie cause, fra cui variazioni climatiche ed attività umane¹», associato nell'immaginario collettivo all'espansione dei deserti sabbiosi, ma che progressivamente si è ampliato fino ad identificare un processo che riguarda qualsiasi tipo di clima e di ambiente. Inoltre, i processi di desertificazione e urbanizzazione risultano strettamente correlati, in quanto l'urbanizzazione – al pari di fenomeni come l'erosione, la salinizzazione, la siccità – può condurre il suolo ad una condizione di sterilità funzionale, cioè uno stato di degrado irreversibile che ne compromette l'uso. Il risultato sono deserti urbani inospitali tanto quanto quelli sabbiosi, da attraversare senza sostare, perché l'espansione urbana divora anche gli spazi di incontro, causando una desertificazione relazionale, oltre che fisica.

In rapporto a tale scenario, il giardino islamico, sviluppatosi per contrapporsi al

contesto e per innescare in uno spazio limitato condizioni di vivibilità introvabili al di fuori, rappresenta un utile riferimento per ideare strategie di intervento puntuali nell'ambiente costruito. Il mondo arabo inoltre concepisce il giardino come spazio utile e funzionale, capace di inserirsi in un sistema di dinamiche complesse pur mantenendo un proprio ruolo specifico, e anche questo aspetto può essere traslato nella città contemporanea per ripensare spazi attualmente privi di una vocazione specifica. Alla luce delle linee guida più recenti, le strategie del giardino islamico riconfermano la loro attualità. Fare riferimento a pratiche tradizionali infatti non significa negare la modernità, bensì considerare un sistema di conoscenze dinamico, tramandato per secoli proprio perché capace di integrare l'innovazione, e questo risulta particolarmente coerente con la definizione di sviluppo sostenibile, che individua l'idea di un limite dato non dalla capacità tecnologica o economica di una società, ma dalla necessità di un equilibrio tra benessere attuale e futuro. Tra i punti chiave ricorre il tema della salute fisica e psicologica ed è ormai dimostrato il ruolo fondamentale della componente naturale nello spazio antropizzato.

Alle *green areas*², da tempo oggetto di studio, si sono aggiunte più di recente le *blue areas* (zone con presenza di acqua visibile)³, e si è compreso che la risposta alle sfide della città contemporanea non risiede solamente in progetti su vasta scala e che la componente naturale può inserirsi in forme più minute, ma più capillari, rispondendo alla visione secondo cui «il verde è ovunque nella città di domani [...] l'acqua delle grandi piogge viene assorbita dal suolo, evtando allagamenti. Superfici e pareti verdi saranno addirittura capaci di riutilizzare le acque grigie⁴».

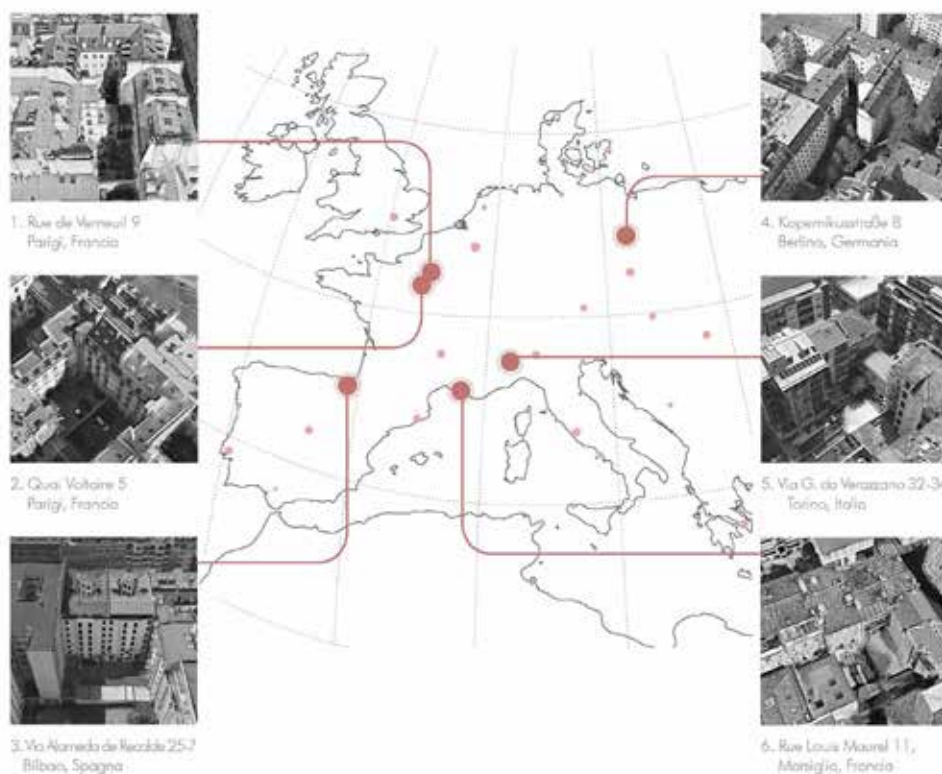
Oasi Paradiso per la rigenerazione urbana

Strategia

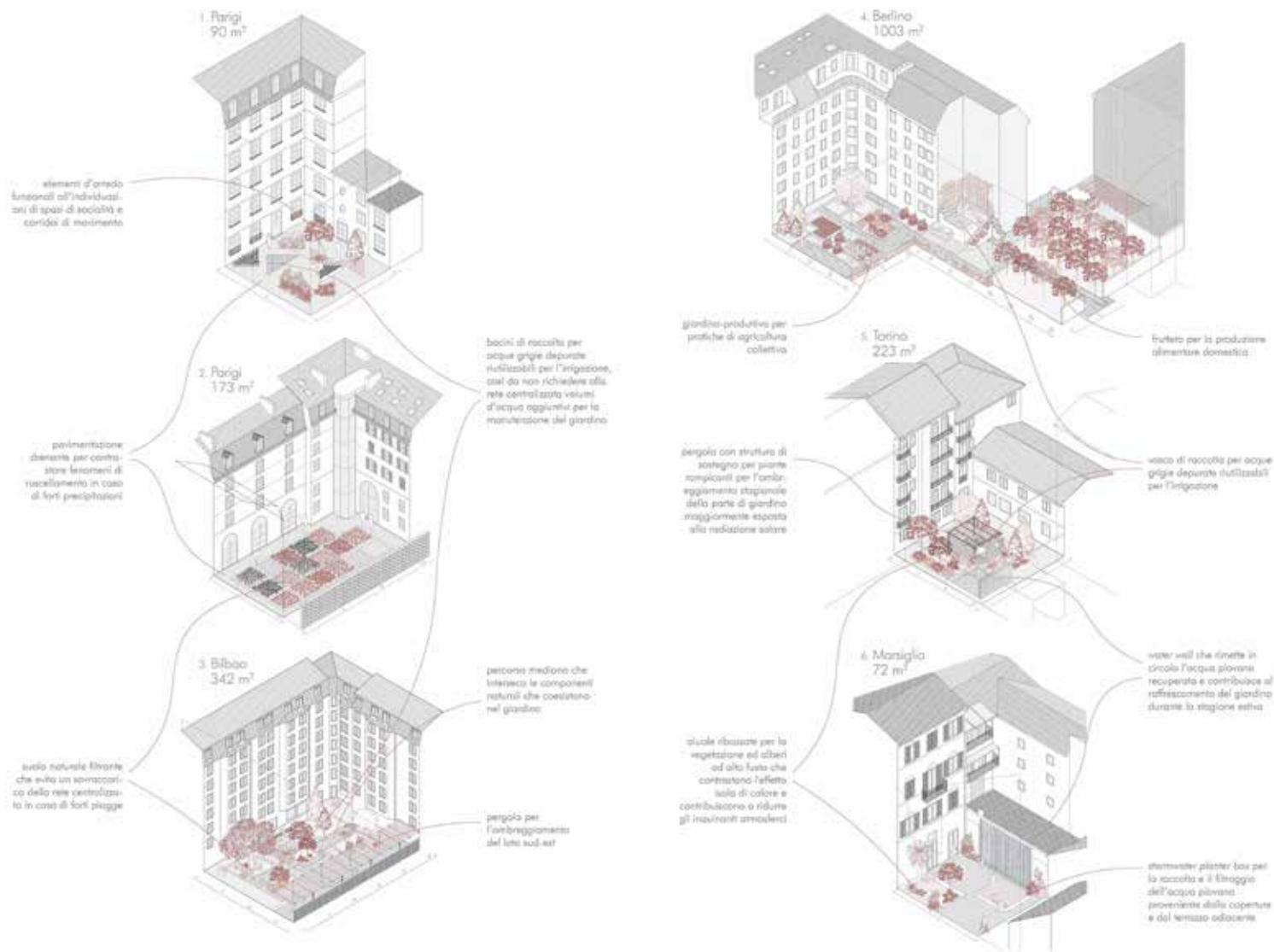
Sulla base di tali considerazioni, l'aspetto del giardino islamico più interessante da traslare nella città contemporanea è la profonda integrazione nel contesto, riassumibile nell'immagine dell'oasi-paradiso.

L'oasi è un ecosistema creato dall'uomo sfruttando sinergie naturali e la sua esistenza si fonda sulla capacità di auto-rigenerazione. Nell'ambiente urbano questo significa individuare le criticità delle aree densamente costruite ed intervenire in modo puntuale e diffuso attraverso ridotte operazioni di ago-puntura urbana. Il *concept* dell'oasi-paradiso riassume poi due aspetti fondamentali per la città del futuro, ovvero l'attenzione per l'impatto ambientale delle concentrazioni urbane e per il benessere psico-fisico: in città dove traffico, inquinamento e rumore causano un peggioramento delle condizioni di vita, l'oasi costituisce il modello ideale di un ecosistema favorevole all'uomo ricavato in un ambiente sfavorevole e richiama l'attenzione sulla necessità di ripristinare una ciclicità nella relazione tra città e territorio e superare il modello di una città divoratrice di risorse e produttrice di rifiuti.

Infine, occorre recuperare anche la concezione su vasta scala: l'oasi non è un punto isolato, anzi solitamente più oasi costituiscono una rete che rende vivibile il deserto. Allo stesso modo nell'ambiente urbano occorre pianificare una modalità di intervento puntuale e facilmente scalabile per fissare un elevato numero di punti, capaci di modificare la granulometria urbana.



Mappa delle proposte progettuali.



Scelte progettuali.

Applicazione

Questi punti chiave possono essere variamente declinati a seconda del contesto, ma resta costante l'intento di riqualificare spazi urbani sottoutilizzati attraverso il progetto di giardini che si riconnettono con l'ecosistema urbano impattando positivamente su di esso.

L'applicazione concreta, che mostra la fattibilità del *concept*, si focalizza sugli spazi interni degli isolati urbani. La forma dell'isolato costituisce di per sé una delimitazione tra un esterno pubblico e un interno più raccolto, 'isolato' appunto. Tale differenza è immediatamente riscontrabile sia nelle facciate, laddove la facciata ufficiale è quella su strada, mentre quella interna è ritenuta secondaria, sia nella cura degli spazi, con gli interni che diventano 'spazi residuali', rimesse per automobili, isole ecologiche o semplicemente spazi inutilizzati. Dunque

la ricerca di aree da riconvertire secondo l'idea dell'oasi-paradiso trova qui un'applicazione ottimale e il riferimento al giardino islamico risulta appropriato, in quanto la sua struttura chiusa ben si adatta all'ambiente costruito e la concezione sistemica si presta ad integrarsi nelle dinamiche complesse della città.

Per indagare la dimensione e la conformazione di tali spazi, sono state analizzate cinque porzioni urbane in città europee diverse per posizione geografica e tradizione urbanistica, da cui emerge come gli spazi interni siano prevalentemente destinati a parcheggio o non utilizzati e solo minimamente dedicati a verde e giardini.

Esempi progettuali

L'ipotesi di progetto è stata contestualizzata in alcuni degli spazi residuali individuati e dunque declinata considerando

le specificità di ciascun luogo. Le scelte progettuali, mostrano come alla base di ciascuna proposta vi sia l'intenzione di riconsegnare gli spazi interni agli abitanti, di produrre una riqualificazione estetica di luoghi attualmente privi di funzione e di cura, di riconnettere tali spazi con il tessuto urbano circostante sia dal punto di vista della fruizione sia per il consumo di risorse, attraverso la generazione di microcicli chiusi e il miglioramento locale della permeabilità del suolo.

Conclusioni

Per concludere, occorre ribadire come dagli studi sul giardino islamico e su molti paradigmi tradizionali, troppo spesso trascurati e marginali, si possano trarre insegnamenti fondamentali su modalità e strategie trasferibili in un contesto storico, sociale, culturale e ambientale diverso da quello

d'origine, ma in cui i principi di funzionamento e logica di progettazione si mantengono inalterati e ugualmente efficaci. In particolare, focalizzandosi sulla necessità urgente di sviluppare strategie di sviluppo sostenibile dell'ecosistema urbano e di ideare soluzioni scalabili, si riscontra una piena identità di intenti tra le strategie tradizionali del giardino islamico e gli obiettivi di trasformazione sostenibile della città.

* Tratto da tesi di laurea magistrale intitolata "Il giardino islamico. Dal deserto alla città contemporanea: Poasi-paradiso come paradigma per la rigenerazione urbana"; percorso Alta Scuola Politecnica (PoliTo e PoliMi) 2020.

1. United Nations Convention to Combat Desertification, 1994, <http://www.unccd.int>
2. Smith D. (2010), *Green and Blue Space Adaptation in Urban Areas and Eco Towns (GRaBS)*, in *EC Conference: Green Infra-structure Implementation*, Brussels, 19 novembre 2010. http://ec.europa.eu/environment/nature/ecosystems/docs/6_DS_GI_191110.pdf
3. Tang K. (2017), *Urban Design and Public Health - What is Blue Space?*, in «Urban Design», vol. gennaio, Newcastle University, 2017. <https://2016-2017.nclurbandesign.org/2017/01/urban-design-public-health-blue-space/>.
4. Georgi B. (2011), *A vision of the green city*, in *Cities of tomorrow: challenges, visions, ways forward*, Directorate General for Regional Policies, Bruxelles, p. 44.

Davide Longato, Federico Camerin

Trent'anni dopo i Mondiali di Calcio Italia '90: eredità ed insegnamenti in vista delle Olimpiadi invernali 2026

Le Olimpiadi invernali 2026, di cui l'Italia sarà paese ospitante, sono l'occasione per riaprire il dibattito sui grandi eventi, la loro progettazione e gestione e gli effetti territoriali che ne derivano. In questo primo periodo di grande fermento per un evento che si spera possa portare benefici significativi al paese, la macchina burocratica e organizzativa per avviarne la fase operativa si sta mettendo in moto proprio nell'anno in cui ricorre il trentesimo anniversario di un altro grande evento: i Mondiali di Calcio del 1990.

Questo contributo si prefigge di proporre una breve (ri)lettura delle modalità, spesso dibattute e criticate, con cui furono attuati gli interventi previsti per i Mondiali di Calcio 1990 e le eredità urbanistiche e territoriali che ne conseguirono, al fine di trarre insegnamenti utili per l'organizzazione dei futuri grandi eventi come le Olimpiadi invernali 2026.

Nelle dodici città designate ad ospitare il torneo calcistico del 1990 (Bari, Bologna, Cagliari, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Palermo, Roma, Torino, Udine, Verona), gli interventi interessarono soprattutto gli stadi, di cui tre di nuova costruzione (Bari, Genova e Torino), le infrastrutture di trasporto (varie, ferroviarie e aeroportuali) e tecnologiche (sistemi di trasmissione delle informazioni), e le strutture turistico-ricettive (Camera dei Deputati, 1991).

L'attuazione e la qualità di tali opere, nonché il loro impatto urbanistico e territoriale, furono influenzate dal notevole ritardo nell'approvazione e avvio dei progetti previsti. Ciò comportò una serie di misure urgenti dettate dalla necessità di concludere i lavori nel più breve tempo possibile che non permisero un'adeguata pianificazione e progettazione

degli interventi, molti dei quali furono attuati tramite il meccanismo della *deregulation* 'decisionistico-autoritaria', ossia con progetti in variante ai piani urbanistici (Della Seta e Salzano, 1993). Buona parte delle decisioni sulle opere previste, sebbene accompagnate da una certa innovazione procedurale nel campo delle trasformazioni urbane (accordi di programma e conferenze dei servizi), furono prese in mancanza di una strategia complessiva di sviluppo/rinnovo urbano e territoriale e di un processo partecipativo trasparente e inclusivo. Tale approccio influenzò negativamente le eredità urbanistiche e territoriali in molte città ospitanti a causa degli interventi previsti e non più realizzati (o realizzati solo in parte), realizzati in ritardo, di scarsa qualità, o non più funzionali una volta terminato l'evento con conseguente sottoutilizzo e abbandono. Ne sono testimonianza, per esempio, le mega aree di parcheggio sottoutilizzate a Palermo, troppo distanti dal centro città e scollegate da qualsiasi nodo di interscambio con il trasporto pubblico; l'*air terminal* Ostiense e la stazione ferroviaria 'Farneto' di Roma, sottoutilizzate e poi abbandonate perché mal collegate con la restante rete di trasporto; l'hotel che sarebbe dovuto sorgere in prossimità del parco Lambro a Milano, mai ultimato e demolito nel 2012; i precoci segnali di deterioramento dei materiali utilizzati nella costruzione delle opere (Della Seta e Salzano, 1993: 74). Alla scadenza del termine, solo il 40% degli interventi fu completato (Della Seta e Salzano, 1993: 73). Inoltre, in tale situazione di emergenza il costo delle opere subì un vertiginoso aumento, pari all'84%, del costo inizialmente preventivato (Porro e Conti, 2014: 283).

Un discorso a parte meritano gli stadi costruiti *ex novo*, che furono le opere dagli impatti urbanistici/territoriali maggiori. A Torino la scelta di costruire il nuovo stadio in un'area periferica degradata denominata 'Contadinassa' fu supportata dalla volontà dell'amministrazione comunale di utilizzare questo intervento come motore di rinnovo e sviluppo urbanistico (Bertoldi e Villa, 1990). Quest'obiettivo fu in parte raggiunto, in quanto nell'area attorno al nuovo stadio si sono in seguito sviluppati insediamenti urbani di varia natura, anche se spesso le situazioni di degrado si sono ripresentate. L'effettiva riqualificazione della zona avvenne solamente successivamente all'intervento finanziato dalla società calcistica Juventus F.C., la quale nel 2003 acquistò il diritto di superficie dell'area e, dopo aver demolito il vecchio stadio (ormai inadeguata causa errori di progettazione), la riconvertì in una moderna cittadella dello sport polifunzionale nella quale fu eretto il nuovo Allianz Stadium. A Bari lo stadio venne previsto in una zona periferica rurale, inizialmente individuata dalle parti politiche come area di sviluppo prevalentemente direzionale in cui la nuova struttura sarebbe dovuta sorgere per promuovere il futuro processo di urbanizzazione (Pace, 1990). Ciò non avvenne e il nuovo stadio (insieme a tutte le opere infrastrutturali connesse) risulta ancora oggi una 'cattedrale nel deserto', con il sospetto che la scelta localizzativa fu guidata più da un approccio speculativo che da una reale volontà di utilizzare lo stadio come catalizzatore di un più profondo sviluppo urbano. Infine, a Genova il nuovo stadio sorse nella stessa area della vecchia struttura (demolita). Nonostante l'ampio dibattito sullo spostamento dello stadio al di fuori del già densamente urbanizzato quartiere 'Marassi', la scelta ricadde sulla medesima area, dove la disponibilità di spazio per coprire il numero minimo di parcheggi imposti dalla FIFA per lo svolgimento delle gare si rivelò insufficiente. Per non perdere l'occasione di ospitare i Mondiali, fu presa la decisione di interrare il tratto del torrente Bisagno adiacente allo stadio per collocare le nuove aree di stallo (Tirelli, 1990), andando ad intaccare il già fragile equilibrio del corso d'acqua, con tutte le conseguenze ambientali del caso (vedi le recenti alluvioni). Nei casi di Bari e Genova si sprecò quindi un'occasione per promuovere dei processi di sviluppo e/o rinnovo urbano e

territoriale. Se la pianificazione e la scelta localizzativa dei nuovi impianti fosse stata più lungimirante, si sarebbero potute sfruttare le risorse messe a disposizione per i Mondiali per favorire operazioni di sviluppo, rinnovo e marketing urbano come avvenuto, almeno in parte, a Torino.

L'analisi delle eredità urbanistiche e territoriali e dei fattori che le hanno generate e influenzate, sia dei Mondiali di calcio 1990 che di successivi grandi eventi come i Giochi Olimpici invernali del 2006 di Torino (Bondonio, Dansero e Mela, 2006) e l'Expo del 2015 di Milano (Botto e Di Vita, 2017), permettono di cogliere i nodi critici del modello gestionale straordinario tipico dei grandi eventi che l'Italia ha ospitato. Ipoteticamente pensati come 'acceleratore straordinario' di grandi trasformazioni urbane (e non), hanno avuto spesso esiti negativi o non si è riusciti a sfruttare appieno le potenzialità. Questo non deve portare a banali generalizzazioni visto che i fattori e le concause in gioco sono complessi e variano caso per caso. Si possono comunque cogliere alcune tendenze ricorrenti come, per esempio, quella di intervenire in deroga alle norme (soprattutto urbanistiche) esistenti (Müller e Gaffner, 2018). Tra gli esempi dagli esiti positivi, in Italia si riporta il caso dell'Expo del 1992 di Genova, il quale permise di avviare un processo di rigenerazione urbana e socioeconomica di alto valore (Gastaldi e Camerin, 2015). Allargando lo sguardo al di fuori dei confini italiani, uno degli esempi positivi di maggiore rilevanza è il caso delle Olimpiadi del 1992 di Barcellona, che contribuirono all'attuazione di una strategia di rigenerazione urbanistica di vaste proporzioni grazie a complessi processi di *governance* urbana (Gastaldi e Camerin, 2018). Secondo le recenti indicazioni fornite dall'OCSE (2019), la messa in opera tempestiva di un'agenda urbana capace di armonizzare e coadiuvare gli interventi da realizzare all'interno di uno scenario sociale, economico e urbano che non comporti sprechi come quelli del 1990 risulta d'obbligo per i prossimi eventi, a cominciare proprio dalle Olimpiadi invernali 2026 che si svolgeranno per la prima volta in un territorio esteso del Nord Italia (Milano e la Valtellina in Lombardia, Cortina d'Ampezzo in Veneto, la val di Fiemme insieme agli impianti di Baselga di Pinè e Anterselva in Trentino-Alto Adige).

Nel dossier di candidatura 'Milano Cortina

2026' (2019: 8-18) i progetti descritti sembrano andare proprio nel verso di una strategia e programmazione organica degli interventi in sintonia a quanto previsto dalle politiche territoriali esistenti, rispettando inoltre rigorosi criteri di sostenibilità ambientale. Sono previsti sia interventi puntuali inerenti gli impianti ed attrezzature sportive e le infrastrutture di mobilità, sia operazioni di più ampio respiro legati alla riqualificazione delle aree che ospiteranno le sedi del Villaggio Olimpico/Paralimpico (la cui futura destinazione d'uso come alloggio per studenti sembra già essere stata decisa) e il nuovo palazzetto del ghiaccio di Milano, le quali troveranno spazio in aree strategiche già individuate dal Piano di Sviluppo Urbano Milano 2030 e che sono parte dei più ampi progetti di trasformazione delle aree di Porta Romana e di Montecity-Rogoredo.

Gli interventi si svilupperanno prevalentemente in regime di *partnership* pubblico-privata e appaiono molto ambiziosi per apportare al Paese e ai territori coinvolti importanti benefici economici (turismo), sociali (sport) ed urbanistici/territoriali (*marketing* e sviluppo/rinnovo urbano a Milano, miglioramento delle reti di mobilità nelle tre regioni interessate, *marketing* e sviluppo/rinnovo delle attrezzature sportive nelle aree montane).

Per non ripetere gli errori del passato e trovarsi a far fronte nel post-evento con eredità negative come successo con i Mondiali del 1990, sarà imprescindibile adoperarsi sin da ora per avere a disposizione il tempo necessario a realizzare le opere previste attraverso una pianificazione inclusiva di tutti gli *stakeholders*, regole e tempistiche chiare sin da subito, e un'armonizzazione degli interventi con i territori ospitanti ed i relativi strumenti di governo del territorio, per far in modo che i progetti, gli obiettivi prefissati e i benefici previsti non restino solamente sulla carta.

** Questo studio è frutto di una serie di indagini e riflessioni comuni svolte dai due autori che hanno contribuito in egual misura alla redazione del contributo. Federico Camerin ha partecipato come co-autore nell'ambito dell'European Joint Doctorate 'urbanHIST' European Union. This project was funded by the European Union's Horizon 2020 research and innovation programme under the Marie Skłodowska-Curie grant agreement No 72.*



Daniele Rallo, Luca Rampado Riforma dell'Ordine?

Ai primi di marzo 2020 il Consiglio Nazionale dell'Ordine degli Architetti (PPC) ha reso pubblica una proposta di Riforma dell'Ordinamento della Professione di Architetto inviandola ai Consigli Provinciali per la presa visione, discussione e vidimazione. La presentazione in questo frangente è apparsa immediatamente come una richiesta di condivisione cadenzata con un fitto cronoprogramma¹ forse proprio in vista della scadenza elettorale per il rinnovo della Presidenza nazionale tenuta da Giuseppe Cappochin². Tanto è vero che il Cna(ppc) ha ritenuto di correggere il tiro e precisare³ che è “solo una Bozza per la discussione proposta dal Gruppo Operativo Ordinamento”⁴.

La Bozza proposta vorrebbe mettere ordine alla professione di architetto eliminando le altre figure professionali di pianificatore territoriale, paesaggista e conservatore.

“L'idea di fondo – è sottolineato alla nota 10 dell'art. 4 – è quella di recuperare unitarietà alla figura professionale dell'architetto ed al suo titolo. Gli attuali Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori saranno oggetto di specifica norma transitoria. Nel sistema a regime, questi profili professionali potranno integrare delle specializzazioni, e l'architetto che maturerà il titolo di specialista potrà accostare al titolo di architetto anche questi ulteriori titoli (es.: architetto pianificatore)”.

La specifica norma transitoria (art. 56) prevede la eliminazione sia dei laureati triennali sia dei magistrali. Ma cosa ancora più irritante è che per gli iscritti in questi settori (pianificatori, paesaggisti, conservatori) che esercitano la professione da 30-40 anni sia previsto una sorta di “condono” per accompagnarli all'esaurimento. L'art. 56 – Soppressione delle sezioni dell'albo e diritti quesiti – propone che “coloro che,

al momento della entrata in vigore della presente legge sono iscritti nella sezione A con il titolo di pianificatore, paesaggista o conservatore conservano i rispettivi titoli diritto di esercitare le attività professionali previste dall'art. 16 del Dpr. n. 328 del 2001” sino al loro esaurimento.

La bozza propone più che una riforma una restaurazione della vecchia figura dell'architetto tuttologo ante riforma degli ordini sancita nel 2001 (Dpr. n. 328/2001) e si pone in linea con il Regolamento del Regio Decreto del 1927 (Rd. n. 2537/1927) nato per salvaguardare le corporazioni del periodo fascista e controllare gli appartenenti all'Albo.

Al di là del valore antistorico e anticulturale della bozza analizziamone i punti salienti.

La proposta si impernia su quattro principi cardine.

1. Eliminazione della suddivisione delle Sezioni B (di architetti e pianificatori) che racchiudono gli iscritti con laurea Triennale e conseguente chiusura dei corsi di laurea stabiliti dalla Riforma Universitaria del 3+2 approvata sotto il Governo Prodi e la conseguente eliminazione dell'Esame di Stato per architetti e pianificatori iunior.
2. Eliminazione dei tre Settori specialistici in cui è suddiviso l'Albo dal 2001 a seguito della Riforma degli Ordini e degli Esami di Stato (Dpr. n. 328/2001) e la conseguente chiusura dei corsi di laurea di Pianificazione Territoriale, di Paesaggistica, di Conservazione e conseguente eliminazione dei relativi Esami di Stato;
3. Mantenere solo ed esclusivamente la figura dell'Architetto con la laurea magistrale in Architettura e l'Esame di Stato per Architetto o con i cinque anni del Vecchio Ordinamento.
4. Per le specializzazioni di urbanistica o paesaggio o conservazione, in alternativa alla laurea, è prevista la possibilità di istituire dei corsi post-laurea (un master) che permettano a chi li frequenta e li supera di dotarsi del titolo di “architetto-urbanista” o “architetto-paesaggista” o “architetto-conservatore”.

Ma i titoli di specializzazione devono essere prima approvati dal Consiglio Nazionale degli Architetti (art. 17 – Specializzazioni) e successivamente dal Ministro di Giustizia.

Ma i corsi di formazioni devono essere condivisi con il Consiglio Nazionale degli Architetti dall'Università.

Il corso di specializzazione non rende più necessario l'Esame di Stato corrispondente. Ma, anche in questo caso, è prevista una sorta di sanatoria-gratuita. Questa volta per gli stessi architetti “vecchio ordinamento” che possono ob torto collo pregiarsi del titolo di pianificatore o di paesaggista purché dimostrino al Consiglio Nazionale degli Architetti e/o agli Ordini provinciali una “comprovata esperienza professionale maturata nel settore oggetto di specializzazione (e) che abbiano maturato un'anzianità di iscrizione all'albo degli architetti, ininterrottamente e senza sospensioni, di almeno dieci anni e che dimostrino di avere esercitato in modo assiduo, prevalente e continuativo attività professionale in uno dei settori di specializzazione negli ultimi cinque anni.(sic!)” (art. 17).

Difficile sostenere che con questo incipit si possa definire la Bozza una proposta di riforma della professione. È una proposta di modifica complessiva dell'ordinamento universitario, o meglio, uno stravolgimento dello stesso senza alcuna base culturale.

La proposta, per quanto maldestra, ha comunque avuto un effetto positivo. Per la prima volta ha coagulato attorno a sé una serie di critiche incrociate. Dall'Istituto Nazionale di Urbanistica⁵, alla Società degli Urbanisti⁶, alla Associazione Nazionale degli Urbanisti⁷, ai Giovani Urbanisti riuniti nell'Inu, alla Rete degli Studenti dei Corsi di Laurea in Pianificazione⁸, alla Associazione dei Paesaggisti⁹, al Sindacato dei Pt¹⁰. Mai si era visto un fronte così compatto. Molti degli iscritti al settore Pianificatori degli Ordini provinciali hanno inoltre denunciato singolarmente il proprio dissenso al rispettivo Presidente. L'opinione diffusa è che si sia superato il limite della deontologia professionale e che il comportamento possa essere sottoposto al vaglio del Ministro di Giustizia per le valutazioni del caso¹¹.

Forse è il caso di cambiare

Se queste sono le premesse forse è il caso che l'Accademia, gli Enti istituzionali (Inu) e le Associazioni (Siu, Assurb, Paesaggisti) passino dalla presa di posizione "contro" alla contro-proposta. Forse è il caso di ridiscutere il tutto dalle basi. I temi di discussione ci sono. Basta affrontarli. Proviamo.

1. Valenza legale del titolo di studio.

È assodato un esame (di Stato) svolto dopo 15 giorni dal conseguimento della laurea non può essere di per sé "abilitante" per la professione. In tutti gli stati europei l'abilitazione è riconosciuta all'esame di laurea. A sua volta la laurea è abilitante per esercitare una professione specifica conseguita da un percorso studiorum specialistico. Nell'ordinamento italiano l'Esame di Stato e l'iscrizione all'Albo dovrebbe garantire le professioni che maggiormente rappresentano "la pubblica utilità". La professione del medico è quella che sta all'apice di questa scala. Ma recentemente si è assistito alla negazione di questo principio. Con il decreto coronavirus si è stabilito che la laurea è abilitante. L'art. 102 del Dl. 17.3.2020 n.18 - Abilitazione all'esercizio della professione di medico-chirurgo, comma 1 "Il conseguimento della laurea magistrale a ciclo unico in Medicina e Chirurgia – Classe LM/41 abilita all'esercizio della professione di medico-chirurgo, previa acquisizione del giudizio di idoneità di cui all'articolo 3 del decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca 9 maggio 2018, n. 58. Con decreto del Ministro dell'università e della ricerca, adottato in deroga alle procedure di cui all'articolo 17, comma 95, della legge 15 maggio 1997, n. 127, è adeguato l'ordinamento didattico della Classe LM/41- Medicina e Chirurgia, di cui al decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca 16 marzo 2007, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 6 luglio 2007, n. 155, S.O."

Se l'Esame di stato è stato eliminato proprio in un momento di controllo massimo come quello rappresentato dall'emergenza sanitaria globale, non si capisce perché non potrebbe diventare la norma.

2. Nuovo ruolo dell'Ordine

Il ruolo principale dell'Ordine è (era) quello di tenere l'Albo degli iscritti quale garanzia per i committenti privati e pubblici. Tale ruolo è stato assorbito con la riforma degli ordini del Governo Monti intitolata Regolamento recante la riforma degli ordini professionali (Dpr. 7.8.2012, n. 137) (12) direttamente dall'Albo Unico Nazionale (art. 3). L'Albo Unico può benissimo essere tenuto direttamente dal Ministero competente. L'iscrizione all'Ordine può diventare facoltativa (vedi punto successivo).

3. La formazione continua

La formazione, divenuta obbligatoria (Dpr. n. 137/12) per tenere in piedi il sistema ordinistico, potrebbe essere demandata all'università o ad altri enti culturali (per es. lo stesso Inu o alle Fondazioni, enti autonomi dall'Ordine). L'iscrizione all'Ordine in questo modo non sarebbe più obbligatoria ma facoltativa. Ogni ordine provinciale dovrebbe porsi sul libero mercato e vendere la propria immagine culturale e formativa al pari di altre associazioni che iscrivono i propri soci su base volontaria. L'iscrizione all'una o all'altra associazione diventerebbe una prova di idoneità conseguente agli stessi criteri che verrebbero stabiliti per l'ingresso. Come avviene per il *Royal Town Planning*. L'iscrizione non è obbligatoria. (Ma se non risulti iscritto sei considerato un professionista di serie B).

4. La Cassa di Previdenza

Anche l'iscrizione alla Cassa può diventare facoltativa. In previsione del superamento del numero dei pensionati su quelli degli iscritti paganti la Cassa è facile prevedere perda l'equilibrio ed entri in crisi¹³. Ciò diventerà un grosso problema per le generazioni che sono appena entrate nel mondo della professione. Per risolverlo si dovrà ricorrere al salvataggio statale (Inps). Ci sia una adeguata informazione sul tema e lasciamo che il neo laureato che entra nella "libera" professione sia libero di scegliere. Già ora con recenti provvedimenti l'Inps si è assunta l'onere di corrispondere l'assegno pensionistico a coloro che fanno una sorta di ricongiunzione.

1. Cronoprogramma allegato ai materiali consegnati agli Ordini provinciali. È prevista una scadenza di approvazione e consegna al dibattito parlamentare entro ottobre.
2. Massimo Frontera, Architetti, scontro frontale sulla riforma della professione che elimina le specializzazioni, La bozza del Consiglio nazionale: nella figura unica dell'architetto confluiranno paesaggisti, pianificatori e conservatori, "Questa guerra non è ancora deflagrata ma sta montando in modo sommerso con lettere infuocate inviate ai vertici degli ordini locali o commenti postati sui siti associativi. E che si riverberano sul Consiglio nazionale, che - va ricordato - si avvicina al rinnovo delle cariche sociali ed è pertanto in pieno clima elettorale." in Edilizia Territorio Il Sole24ore, 30 Mar 2020
3. Massimo Frontera, Riforma degli architetti, il Cna stempera le polemiche: è solo una bozza di discussione in Edilizia Territorio Il Sole24ore, 1 aprile 2020, "Dopo le proteste sul testo che individua la figura unica dell'architetto. Anche l'Inu contro l'addio alle specializzazioni, Massimo Crusi, architetto, consigliere nazionale esplicita «Questo non è il testo del Consiglio nazionale, il testo inviato agli ordini è stato redatto da un gruppo interno costituito insieme al sistema ordinistico tramite la rappresentanza del sistema ordinistico che è l'ufficio di presidenza, il quale si è cimentato sul tema dell'ordinamento professionale per creare una struttura di testo utile a un confronto su un tema che tutti quanti riconosciamo ormai inderogabile che è quello di avere una normativa che ha ormai cento anni».
4. Il Gruppo Operativo Ordinamento, coordinato dal Cons. Massimo Crusi, referente U. di P. Arturo Giusti e composto dagli architetti Amaro Alessandro, Bottazzi Marzio, Braghiroli Barbara, Frallonardo Grazio Vitantonio, Pace Walter Emilio e Scrima Luigi.
5. Presa di posizione INU del 20/03/2020 "Architetti, ecco la proposta di riforma. Scompare la figura del pianificatore: gli errori e i rischi. La riforma dell'ordinamento della professione di architetto, oggi allo stato di bozza e nella fase di consultazione degli Ordini provinciali, contiene la disposizione che prevede l'eliminazione della figura autonoma del pianificatore territoriale, stabilendo che essa confluisca, assieme a quelle del paesaggista e del conservatore, in quella generale dell'architetto. Alla lettura della proposta tra gli urbanisti in molti hanno espresso tutta la loro contrarietà."

Vedi anche Intervista su Il giornale dell'architettura 1-4-2020, Michele Talia: i pianificatori non hanno i giorni contati! "Credo anch'io che la proposta di riforma dell'ordinamento della professione di architetto elaborata dal Cnappc costituisca un sostanziale arretramento rispetto alle decisioni assunte nel 2001 con il Dpr. n. 328, di istituire sezioni separate all'interno degli albi degli architetti non solo per i pianificatori, ma anche per i paesaggisti e i conservatori. Laddove questo ritorno al passato venisse confermato, assisteremmo al tentativo sconcertante di reagire al notevole incremento di complessità che sta avvenendo da tempo nei processi di trasformazione urbana e territoriale con la riproposizione della figura ormai superata dell'architetto integrale."

6. Lettera SIU del 28.3.2020 ai Ministri della Università e della Giustizia e ai Presidenti dei 105 Ordini provinciali. "Per quanto su esposto, la Giunta esecutiva della Società Italiana degli Urbanisti, esprime ferma contrarietà alla bozza di riforma come formulata e al percorso intrapreso per la sua formulazione, auspicando l'immediata apertura di un imprescindibile confronto con la comunità accademica e le sue Società Scientifiche, in primis questa Società Italiana degli Urbanisti, oltre agli Enti in indirizzo."
7. Lettera Assurb indirizzata ai 105 Ordini provinciali del 20.3.2020 "(...) Tutto ciò premesso e definendo il testo della bozza di riforma come irricevibile, a nome dell'ASSURB, a seguito di votazione unanime del suo massimo organo direttivo, il Consiglio nazionale degli urbanisti (Cnu), chiedo a) di ritirare la bozza; (...) c) di avviare con la nostra Associazione, che rappresenta gli urbanisti e i pianificatori territoriale e ambientali fin dal 1977, un vasto e organico confronto a livello nazionale sulla centralità della pianificazione, sia in termini di dibattito disciplinare, sia in termini di figura professionale; d) di riconoscere la nostra Associazione quale portatore d'interessi primario e, pertanto, interlocutore privilegiato nel prosieguo del dibattito avviato il 3 marzo scorso con l'invio della bozza in oggetto agli Ordini provinciali da parte del Cnappc; e) di coinvolgere nel dibattito in

modo attivo e paritetico gli iscritti all'Ordine Appc appartenenti a settori diversi da quello di Architettura ancorché non rappresentati nei Consigli provinciali e nazionale; f) di aprire la discussione a tutti i portatori d'interesse in materia di urbanistica e pianificazione territoriale e ambientale esterni all'Ordine degli Appc; g) di coinvolgere nel dibattito il Ministero dell'Università, le sedi universitarie e il Coordinamento nazionale dei corsi di laurea delle classi L-21 e LM-48. Chiedo inoltre che Lei, Presidente, si faccia garante in tutte le sedi, nello spirito della presente lettera, degli interessi dei pianificatori territoriali, senior e junior, iscritti all'Ordine degli Appc."

8. Lettera del Coordinamento Rete studenti PtU ai tutti i 105 Ordini provinciali "Ciò premesso, chiediamo con fermezza di avere voce all'interno del processo decisionale, attraverso i pianificatori iscritti all'ordine e soprattutto il mondo accademico; riteniamo opportuno impegnarci affinché questa bozza non si possa trasformare in realtà normativa, ma che essa si possa invece rivelare un'occasione di confronto reciproco tra parti diverse di un unico organismo."
9. Lettera Associazione Paesaggisti inviata a tutti gli Ordini provinciali, "la bozza di riforma sembra andare in direzione opposta rispetto alle richieste di specializzazione e riconoscimento delle competenze (*professional skills*) che caratterizzano il sistema delle professioni a livello europeo ed internazionale."
10. "Nel corso dei suoi lavori, il Gruppo è stato assistito sotto il profilo tecnico giuridico dal Prof. Giuseppe Colavitti, che ha curato anche la revisione finale del testo tra dicembre 2019 e gennaio 2020, integrando di necessità gli ambiti non esaminati dal Gruppo di lavoro (es., il CNA), e redigendo le necessarie disposizioni, poi approvate e condivise dal Gruppo. Il testo è stato condiviso ed approvato dal Prof. Giovanni Maria Flick." Il prof. Flick è stato Ministro della Giustizia sotto il Governo Prodi.
11. D.Rallo L.Rampado, *Riforma degli Ordini* (?), in *Urbanistica Informazioni*, n.244/2012.
12. Relazione Nucleo di valutazione ministeriale sulle Casse Autonome.

Pianificazione Aperta. Disegnare e attivare processi di rigenerazione territoriale, in Italia



Isabella Inti (2019), *LetteraVentidue*, Siracusa

Isabella Inti, ci regala con il suo *Pianificazione Aperta. Disegnare e attivare processi di rigenerazione territoriale, in Italia* (LetteraVentidue, 2019), un interessante lavoro costruito attraverso "diversi registri narrativi tra indagine scientifica, racconto personale e riflessione corale" (p.11) come diremmo noi *grounded*, situato, immerso nella soggettività complessa di chi scrive. Non solo nella sua biografia di ricercatrice attenta, impegnata e attivista, nel senso più ampio del termine, non solo nella tradizione *open* di Burkhardt, di De Carlo, Turner, Friedman e le avanguardie fino alle più recenti (anche se alcune discutibili), ma soprattutto nella riflessività della sua narrazione che pone al centro le "storie, territori e luoghi accompagnati da ricercatori, amministratori pubblici, imprenditori, atti-

visti, artisti, fotografi, studenti e abitanti” (p.11). Un libro non lineare - a detta della stessa di Isabella Inti - che riflette sul suo modo di pensare e agire una doppia azione: pensare una pianificazione aperta, ed ‘aprire’ la pianificazione in una azione, in una prassi che diventa politica, proprio perché agita. Ancora, “un atlante eclettico che racconta”, raccoglie e riflette con immagini, parole ed esperienze, dove la voce dell’autrice è chiara e riconoscibile nelle pratiche da lei iniziate, ideate e “attivate”. Pianificazione Aperta è un libro bello e ben coreografato. Isabella Inti lo disegna, lo progetta come se fosse un atlante, o forse un portolano, per condurre i lettori in un viaggio, guidarli attraverso idee, pratiche e scelte, io direi di valori, che in diversi modi, con diverse attitudini ed approcci, hanno scardinato e scardinano una necessità forte e attuale, quella di “aprire” una visione chiusa, esperta, dura, rigida, monolitica del pensiero architettonico e urbano, suggerendone una più orizzontale, meno arrogante e, possibilmente più giusta. Il libro, organizzato in tre capitoli, offre nel primo, una timeline, un’esperienza grafica che traccia le coordinate nazionali ed internazionali di quello che l’autrice comincia a delineare come un processo storico di evoluzione, mescolando autori, progetti, esperienze per orientare la narrazione, ma soprattutto, a mio avviso, per tracciare una riflessione personale di quegli incontri e momenti che ne hanno segnato la sua riflessione. A questa segue un testo che offre un affondo più storico dentro la disciplina, per restituire un quadro attraverso quattro tradizioni che per Isabella Inti, sono necessarie per una “pratica pianificatoria [...] che un sano sistema sociale non può restar prigioniero di un’unica forma di intreccio tra conoscenza e azione” (p.30). Questo pensiero è organizzato a partire del riformismo sociale, quello della mobilitazione sociale, quello di analisi politica e apprendimento sociale, più recente in qualche modo, che puntellano il discorso su come la pianificazione si è

aperta negoziando con valori, discorsi e spazi per arrivare a sottolineare la radicale necessità di una pianificazione aperta, giusta e capace di modificare in meglio la società ed il suo spazio. Anche se, e mi si permetta una velata critica, la radicalità sembra essere affrontata un po’ semplicemente, senza conflitto, seppur con quella densità teorica necessaria per affrontare la crisi del presente, nelle maglie del neoliberalismo imperante. Isabella Inti suggerisce che “il fine ultimo della pianificazione radicale è la trasformazione strutturale del capitalismo industriale attraverso l’auto-produzione della vita, il ripristino della comunità politica e la conquista di una auto affidabilità collettiva nel contesto di preoccupazioni globali comuni. In questo contesto il nostro ruolo di pianificatori è quello di strappare dal terreno politico, ancora occupato dallo Stato e dal Capitale corporato, zone sempre più ampie di liberazione, in cui possano prosperare i nuovi autogestiti modi di produzione e di governo democratico” (p.35). Un *claim* sul quale è difficile non essere d’accordo, e che riposiziona ruolo e responsabilità dei pianificatori - architetti o meno - a confrontarsi nuovamente con le sfide del presente in quel territorio angusto, in quelle fessure dove trovare la luce per una giustizia sociale più profonda. Una strada che viene interpretata nuovamente *on the shoulders of the giants*: Giancarlo De Carlo, John Turner, e gli esponenti della tradizione del *community planning* e del progressismo anarchico, ma anche le avanguardie di Yona Friedman, Constant e Paolo Soleri, più formali e meno processuali, pur mantenendo una aderenza autoriale e disciplinare forte, abbandonando lo scivoloso piano della forza politica e della eteronomia, per culminare su approcci strategici della tradizione anglosassone e poi spagnola, centrate su piattaforme consensuali ampie e *visions* definite, proprie della comunicatività neoliberale urbana. Un interessante *review* che dimostra “l’evoluzione delle pratiche ed evidenzia una crescente at-

tenzione verso processi partecipati, approcci selettivi e politiche e progetti operativi. Si attenua dunque l’ambizione cogente/prescrittiva del Piano e si rafforza quella di strumento di costruzione di politiche abilitanti, attraverso processi aperti, includenti e generative” (p.62) individuando, quindi la strada per una pratica aperta, non statica e come “un processo dinamico e incrementale” (p.63). Nel capitolo 2 vengono presentate le diverse esperienze progettuali sul campo, come pure le diverse interviste affrontano alcuni temi di una Italia fragile, il BelPaese o Italia 4.0. Qui il testo, forse cambiando un po’ il tono e la pregnanza metodologica e politica, e optando per qualcosa di più disciplinare, ed oserei dire facile, identifica tre possibili direttrici interpretative per la Pianificazione Aperta, nel “il *landscape urbanism* (o urbanistica paesaggistica) come processo di pianificazione ambientale, con progetti capaci di adattarsi, modellarsi e ricreare delle ecologie urbane e territoriali. La seconda direttrice appartiene sia al *Weak urbanism*/ Urbanistica flessibile che ragiona sugli strumenti progettuali di adattabilità ed efficacia in processi dinamici di trasformazione, come pure a *Tactical Urbanism*/ Urbanistica Tattica, nello spirito del Movimento Situazionista, e ancora la pianificazione delle *shrinking city* e degli spazi in abbandono, cogliendo il “tempo di mezzo” in attesa di nuove trasformazioni, per sperimentare attività e progetti di usi e riuso temporaneo (usi ad interim)” (p.67). Qui Isabella Inti comincia a connettere queste traiettorie progettuali, questi approcci a pratiche a progetti che l’hanno vista all’opera, sperimentare in Italia e specificatamente a Milano, fino a presentare forse la più importante esperienza Temporiuso che la vede attualmente operare in collettivo, risignificando spazi e territori con un approccio, dialogico, aperto e capace di rendere e usare metodologie partecipative in diversi contesti. Qui la narrazione si fa personale, meno distaccata e riflessiva, per usare il termine di

Schön, dove vengono presentate “Le strategie e tattiche di riuso temporaneo sono strettamente legate ai fattori di valutazione di utilità e potenzialità degli usi temporanei del suolo per anticipare e fornire nuove risorse funzionali ed economicamente valide per l’economia urbana e le popolazioni urbane” in modo pragmatico ed operative. Nell’ultima parte del capitolo però, i riferimenti sembrano confondersi mettendo sullo stesso piano, cooperazione internazionale e *architectural activism* di diversa ispirazione, non perché irrilevanti, ma perché forse meno esplicitamente connessi all’apertura che Isabella Inti delinea, ma più a un essere di parte a pratiche di ri-politicizzazione del progetto capace di leggere il reale e di significarlo. Quello che certo rimane evidente è che il lavoro di Isabella Inti è un lavoro prezioso, necessario, disciplinare e molto situato in un processo storico di cambiamento istituzionale, di quelle pratiche “illuminate” capaci di prendere spunto da esperienze radicali, distanti nel tempo e nello spazio, e sperimentare e soprattutto di ascoltare le realtà spaziali e le sue narrazioni. Con un cambio di registro narrativo l’ultima parte del testo, il capitolo 3 di Isabella Inti, ci porta a riflettere visivamente sulla fragilità e sulla progettazione aperta come un approccio situato, quasi di cura, ma rispettoso, non arrogante, forse sottile, ma certamente di sperimentazione capace di ricentrare la narrazione sul “laboratorio di progettazione” partendo dalle esperienze condotte con studenti ed esperti per la ricostruzione post terremoto a Castelluccio di Norcia, tra i borghi abbandonati di Badolato e Riace, negli ex siti minerari dell’Iglesiente, le aree inquinate Sin di Brindisi, la città diffusa di Napoli e l’area archeologica di Pompei, sino a Milano, su un fare e pensare il progetto come collettivo, facilitato e facilitante. Illustrando in questa ultima parte una narrazione calda e determinata, Isabella Inti qui colleziona progetti, diagrammi ed interviste quasi mettendo a nudo tutto un apparato comunicativo che,

per chi conosce Isabella, fa trasparire proprio quell’energia, quella determinazione e quella riflessione che ci offre ad ogni, incontro, ad ogni lezione, in ogni telefonata. Una serie di linee guida per l’azione e alcuni dispositivi per poter oggi affrontare la pianificazione (e non rinunciarci).

Giorgio Agamben ha scritto un libro magnifico, intitolato appunto L’Aperto (Bollati Boringhieri, 2002) discutendo della tensione tra animalità ed umanità suggerisce una strategia chiave: governare attraverso la tecnica o appropriarsi “della sua stessa latenza, della sua stessa animalità, che non resta nascosta, né fatta oggetto di dominio, ma è pensata come tale, come puro abbandono” (p. 82). Ecco, Pianificazione Aperta, è per me un abbandono. Non un arrogante formalismo, non un *masterplan*, ma il configurarsi come un’architettura di *engagement*: una forma di progettualità situata, dialogica, relazionale, che fa delle pratiche spaziali e dell’intervento nello spazio una critica e una speranza, una logica territoriale di produzione dello spazio che esula dalla logica di piano, ma dove il progetto di un futuro possibile è fatto di piccoli pezzi, di negoziazioni, non di tecniche partecipative, ma di invenzione di soggettività partecipanti. Abbiamo bisogno di questa passione e di questa Pianificazione Aperta di Isabella Inti, e dei suoi colleghi, certo, ma abbiamo molto bisogno di ripensare il progetto come un aperto, non una semplice partecipazione contemporanea, ma una sfida più ampia, più profonda, più strategica, più pubblica per recuperare la nostra “speranza progettuale”.

Camillo Boano

La Brigata Alpina Cadore e i suoi reparti



Dal Pont E. C. (2017), Belluno, Tipografia Piave

Il libro di Ezzelino Carlo Dal Pont “La Brigata Alpina Cadore e i suoi reparti” costituisce un lavoro preciso e approfondito sulla storia e gli impatti di questa Brigata (una delle cinque Brigate Alpine dell’Esercito italiano) nel territorio italiano, soprattutto nella provincia di Belluno e di Vicenza, sin dalla sua costituzione, avvenuta nei primi anni '50 del secolo scorso, fino al suo scioglimento, avvenuta nel gennaio del 1997. Sfogliando le pagine del libro sarebbero molti i temi di cui vorrei sottolineare l’importanza, le frasi da rimarcare, i concetti da approfondire, ma tra tutte le esperienze raccontate dall’autore vorrei riprendere un’espressione forse ritenuta banale, forse fuorviante, forse una frase da bar, utilizzata nella Premessa a pagina 11 “E più volte, incontrandoci (i classici quattro gatti)”. Ed è da questa frase che, pur apparendo banale, vorrei basare la mia riflessione su un libro la cui impostazione dovrebbe essere applicata alle varie componenti delle Forze Armate italiane.

Questo è un libro la cui finalità prende in considerazione proprio quella di non ritro-

varci in quei classici quattro gatti che parlano di un tema, di un insieme di persone, del loro lavoro diffuso non solamente nel territorio bellunese, ma anche in altre parti d'Italia il cui valore dovrebbe radicarsi anche nella memoria dei più giovani al fine di "Non Dimenticare". Quando dico "Non Dimenticare" mi riferisco a tutte le questioni già affrontate nel libro e che mi sembra fuorviante ripetere o rimarcare in una rivista come *Urbanistica Informazioni*, i cui lettori fanno parte di quelle categorie professionali che si occupano di "governo del territorio". Tra tutte le questioni affrontate dall'autore, dunque, vorrei sottolinearne una in particolare, di cui mi sto occupando da vari anni come ricercatore in ambito accademico (assegnista di ricerca e dottorando). Si tratta dell'abbandono, dell'inutilizzazione, della sottoutilizzazione, della mancata manutenzione ordinaria/straordinaria, degli approcci speculativi che molto spesso si tramutano in attese di chi possiede una rendita di posizione in quanto proprietario (Agenzia del Demanio, Ministero della Difesa) delle aree militari, in questo particolar caso sugli ex luoghi di insediamento della Brigata Alpina Cadore. Molte sono state le caserme utilizzate dalla Brigata durante più di quattro decenni, e da più di vent'anni in queste proprietà militari gravi sono le situazioni di degrado degli spazi aperti e costruiti, oltre che di incertezza relativamente al loro futuro utilizzo. Le caserme sono le seguenti: "G. Toigo", "Piave", "G. Fantuzzi" e "T. Salsa" di Belluno, "A. Zannettelli" di Feltre (BL), "P. F. Calvi" di Tai di Cadore (BL), "C. Buffa di Perrero" di Pieve di Cadore, "C. Calbo" di S. Stefano di Cadore (BL), "Monte Grappa" di Bassano del Grappa (VI), "Degol" di Strigno (TN), "A. Gioppi" di Arabba (BL), "San Zeno" di S. Giuseppe di Cassola (VI).

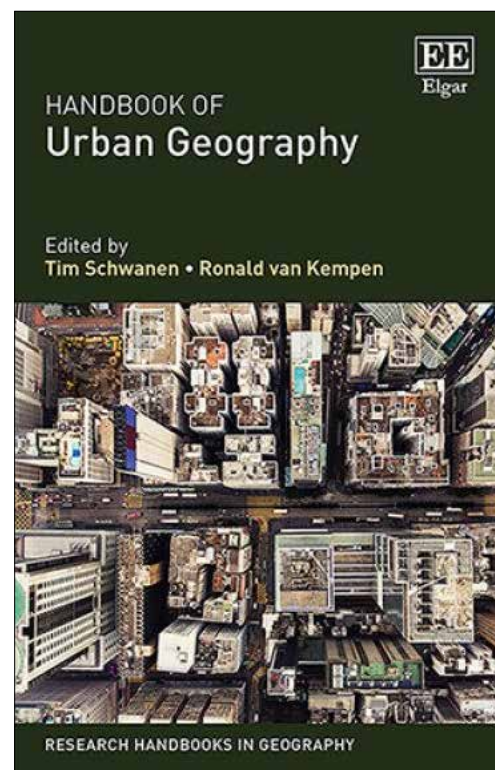
Nel caso delle ex caserme della Brigata Alpina Cadore il modello di sviluppo della società capitalista ha messo in evidenza, ancora una volta, tutte le sue contraddizioni nella

fase di gestione del periodo posteriore allo scioglimento della Brigata. Come rimarcato in vari testi e indagini che sto portando avanti dal 2011, molte sono le difficoltà per riadattare tali patrimoni ereditati dal passato alle esigenze della società del XXI secolo. E, a mio malgrado, forse ancora di più saranno le difficoltà nell'approcciare un recupero di questi elementi dopo l'emergenza del Covid-19. Tutte i motivi che rendono difficili il riutilizzo, anche parziale, delle caserme militari rispondono alle emergenze finanziarie dello Stato, che da ormai tre decenni sta impostando delle politiche inadatte per la rigenerazione del patrimonio immobiliare pubblico (tra cui quello del Ministero della Difesa), le cui fondamenta si ancorano sulla massima redditività delle operazioni, spostando in secondo luogo le necessità/opportunità del contesto sociale, economico e urbano in cui si inseriscono. Se un bene (oltretutto "bene comune") non può generare certi introiti finanziari ai proprietari, la strategia da attuare rimane quella di lasciarlo in abbandono fino a quando tale abbandono si muta in rovina, non lasciando altra opzione che l'abbattimento. Nonostante gli sforzi di alcune comunità, per esempio nel caso della caserma Piave di Belluno, si può ben capire che senza l'intervento del pubblico (in perdita), poche caserme possono essere davvero riadattate a nuovi usi. Ma quindi il libro in recensione a cosa ci serve? A far capire al lettore il processo di materializzazione dei beni immobili del Ministero della Difesa, al loro uso e utilità per la comunità locale, al fatto che le Forze Armate sono state considerate sin dall'Unità d'Italia come volano economico e urbano per le città italiane e per costituire una nuova società e il formarsi di intere generazioni di italiani. Una volta venuta meno la necessità della presenza militare nel territorio (o forse no?), cosa ne resta delle caserme o di tante altre strutture militari? La scarsa cura, la sottoutilizzazione, l'abbandono e il degrado, dal mio punto

di vista (ritenuto ovviamente opinabile e che può trovare sempre argomenti in disaccordo), restano le alternative più "facili" ai fini di realizzare progetti urbani speculativi, talvolta anche di ampie dimensioni e impatti viste le ampie superfici occupate dalle caserme e dalle aree militari in generale. Il tutto, seguendo le orme di uno sviluppo urbano che da molti decenni sta danneggiando il nostro ambiente costruito e naturale. E le prove di tali affermazioni sono sotto gli occhi di tutti. Occorrerebbe dunque aprire un dibattito, ma a cui non partecipassero quei "quattro gatti" di cui l'autore ci parlava nell'introduzione a questo libro.

Federico Camerin

Handbook of Urban Geography



Tim Schwanen, Ronald van Kempen (a cura di), Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK, Northampton, USA, 2018, pp. 490.

Questo manuale fornisce una panoramica autorevole della diversità della ricerca geografica contemporanea sulle città e il fenomeno di urbanizzazione, dimostrando la vivacità della ricerca attuale e l'entusiasmante futuro del settore. Riunendo diversi approcci filosofici, teorici e metodologici allo studio della città e dell'urbanistica, i capitoli incorporano elementi di diverse discipline con prospettive internazionali per creare un ampio riferimento alla ricerca sulla geografia urbana contemporanea. Effettivamente, per più di mezzo secolo la geografia urbana ha contribuito a rivoluzionare la teoria sociale e l'analisi spaziale.

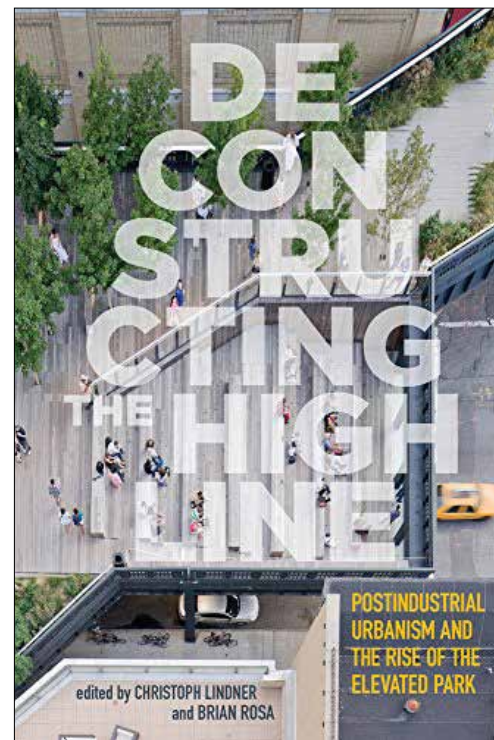
Tale manoscritto si compone di trenta capitoli scritti dai maggiori esperti e riconosciuti specialisti del settore, organizzato in sette parti: *urban theories and methods*, *urban networks*, *urban redevelopment*, *urban inequalities*, *urban socialities*, *urban politics* e *urban sustainabilities*. Il libro esplora le teorie e le metodologie più recenti, le reti urbane, la riqualificazione, la disuguaglianza, la società nella città, la politica urbana e la sostenibilità. Riconoscendo la natura interdisciplinare del settore della geografia urbana, gli autori che vi contribuiscono provengono da altre discipline con l'obiettivo di ampliare gli orizzonti per la ricerca geografica futura. Ricercatori e accademici in geografia, studi urbani e discipline correlate troveranno in questo manuale una breve panoramica dei recenti sviluppi della letteratura. Anche i laureati e gli studenti universitari lo troveranno un'opera di riferimento accessibile e utile. Come possiamo dare un senso alle ultime trasformazioni della planetarietà cosmopolita e dell'evoluzione socionaturale urbana? Questo Manuale è la guida essenziale attraverso il pluralismo empirico ed epistemologico dei mondi urbani contemporanei. Dobbiamo leggere, riflettere e agire su ogni capitolo di questa preziosa raccolta. In questo manuale manca l'apporto italiano. Nello scorrere le pagine del libro si fa-

ta a trovare qualche riferimento italiano, non perchè manchino contributi nelle sette parti dei libri, ma forse perchè possiamo trovare in Farinelli l'ultimo grande geografo italiano. La geografia ha perso con l'andare del tempo la sua importanza nell'ambito accademico, ma tale mancanza viene coperta dall'urbanistica e dagli urbanisti. In tal senso, risulterebbe interessante proporre una visione italiana alla geografia urbana. Effettivamente, nel dizionario Treccani troviamo questa definizione di Geografia Urbana: un vasto campo di studi e ricerche relativi alla città esaminata come entità individuale, complessa e specifica delle forme più evolute d'insediamento e di occupazione umana dello spazio terrestre (http://www.treccani.it/enciclopedia/geografia-urbana_%28Enciclopedia-Italiana%29/).

Da qui possiamo intendere che nello studio della percezione dello spazio e del paesaggio urbano esistono numerose sovrapposizioni tra geografi, psicologi e urbanisti. In Italia due recenti studi possono essere i seguenti: Fabrizio Bartaletti, *La città come spazio geografico*, Genova, Bozzi, 2012; Giuseppe Dematteis, *Le città del mondo, una geografia urbana*, Torino, UTET Università, 2014.

Federico Camerin

Deconstructing the High Line: Postindustrial Urbanism and the Rise of the Elevated Park



Lindner, C., Brian R. (Eds.) (2017), *New Brunswick, New Jersey: Rutgers University Press.*

Il libro prende in considerazione uno tra i più recenti interventi di rigenerazione urbana "di successo" di New York, la *High Line*, progetto riconosciuto in tutto il mondo come uno tra i riferimenti urbani di spazi pubblici più iconici dell'inizio del ventunesimo secolo. Nonostante il grande stimolo di una nuova modalità di rigenerazione urbana, l'intervento si è dimostrato come un'opera che ha servito da base per attivare un mega progetto di rigenerazione urbana di una zona in forte degrado ad ovest di Manhattan, il cosiddetto *Hudson Yards*, costituito da una elevata accessibilità interurbana e risultando composto da una serie di opere architettoniche iconiche tra cui risalta il *Vessel*, struttura a nido d'ape costruita in cemento armato e rivestita in acciaio, la cui costruzione iniziò nel 2017 per essere poi inaugurata nel marzo del 2019.

La *High Line* si configurava come una sezione

in disuso della ferrovia sopraelevata *West Side Line* facente parte della più ampia *New York Central Railroad* e fu inaugurata nel 1934, rimanendo in funzione fino al 1980. Dopo alcune decenni di disuso, ecco la rigenerazione urbana, quasi come se il capitale, di fronte a nuove prospettive di assicurarsi nuovi spazi, fosse rimasto in un'attesa speculativa. Nonostante le idee di base del progetto per ridare alla cittadinanza uno spazio occulto e inespresso di fronte alle sue potenzialità come area pubblica, dall'inizio degli anni duemila nacque un acceso dibattito, soprattutto sugli organi di stampa locali, sulle occasioni che una possibile rigenerazione delle aree intorno all'antica via férrea potevano offrire al mercato immobiliare. Effettivamente in due decenni è stato realizzato un intervento oneroso e di grande portata che ha contribuito a creare una nuova centralità urbana per pochi privilegiati a discapito dell'antico passato industriale e ferroviario della zona. È su questo *leitmotiv* che si sviluppa il libro in recensione, offrendo al lettore un'ampia panoramica di visioni e letture sul progetto di riuso dell'*High Line* e dei suoi impatti che si snodano intorno ai 2,3 km dell'antico tracciato ferroviario. La "decostruzione" del processo di costruzione, gestione e implementazione dell'*High Line* avviene in 12 capitoli suddivisi in 4 temi "Envisioning the High Line" (La visione dell'*High Line*), "Gentrification and the Neoliberal City" (Gentrificazione e città neoliberale), "Urban Political Ecologies" (Ecologie Politiche Urbane) e "The High Line Effect" (L'effetto High Line).

Il fattore più interessante del libro riguarda gli aspetti meno noti alle migliaia di persone e turista che camminano lungo la via, aspetti che risultano comunque sottesi all'ulteriore appropriazione di un'area pubblica a spese del settore pubblico, ma per pochi privilegiati. Sebbene *High Line* sia ampiamente celebrata come monumento dell'attivismo di quartiere, un esempio innovativo di riutilizzo adattivo delle infrastrutture urbane dismesse, e all'avanguardia *design* ecologico, tale progetto non

è per tutti. La risonanza che ha avuto l'approccio all'*High Line* ha risuonato in altre città, in quanto il parco (inaugurato in varie fasi a partire dal 2009) ha ispirato una proliferazione di iniziative simili per ridisegnare i paesaggi infrastrutturali e postindustriali nelle città di tutto il mondo.

La prima parte si concentra sulla progettazione del parco, compresa la visione e i valori che ne informano la realizzazione e il funzionamento. Ci si focalizza sull'importanza della *High Line* per l'architettura del paesaggio e la sua teoria, i programmi pubblici del parco e il ruolo dell'arte e della pratica creativa nel rendere popolare lo spazio, ossia attrattivo ai fini turistici. La seconda parte, esamina le connessioni tra la *High Line*, la gentrificazione e la riqualificazione urbana nel suo approccio neoliberale. In particolare, i saggi qui raggruppati analizzano l'impatto della *High Line* dal punto di vista immobiliare, commerciale, di sviluppo urbano e culturale sui quartieri circostanti e i modi in cui il parco è stato inserito in un circuito globale. La terza parte esplora i tratti politico-ambientali dell'esperimento architettonico e urbanistico della *High Line*, in particolare relativamente agli aspetti della "natura urbana" inserita nell'antico tracciato ferroviario. I saggi di questa sezione affrontano questioni come la conservazione dei parchi privati, l'incorporazione dei concetti di abbandono e di rovina nella progettazione architettonica, la creazione dell'esperienza "High Line" per l'utente, nonché l'utilizzo della natura come strumento di rivalutazione immobiliare e di opportunità di politica ecologica alternativa. La quarta parte, infine, prende in considerazione l'influenza della *High Line* su altri progetti simili di parchi sopraelevati a New York (la *QueensWay*) e altrove (*Hofbogen* di Rotterdam e *Minhocão* di San Paolo).

Per concludere, dal mio punto di vista questo libro ci insegna che risulta necessario un'approccio onnicomprensivo dal punto di vista della teoria urbana per comprendere al meglio gli effetti di progetti di "miglioramento"

urbano, sociale e economico (e qui uso il termine miglioramento a proposito). Forse, e qui alcuni lettori potrebbero sentirsi pienamente d'accordo, mentre altri in disaccordo, bisognerebbe ripensare alle modalità di rigenerare spazi che sono stati concepiti per determinati fini non solo per estrapolare il massimo beneficio economico, ma bensì per garantire il diritto alla città alla cittadinanza locale, generalmente con bassa capacità di acquisizione, che vive nella zona in cui si verificano gli interventi urbani e che si vede inglobata in un nuovo ambiente venduto al mercato globale.

Federico Camerin

The Art of Classic Planning. Building Beautiful and Enduring Communities



Nir Haim Buras (2019), Cambridge: Harvard University Press.

L'architetto e urbanista Nir Haim Buras, dopo un'esperienza internazionale di più di trent'anni nell'ambito della pianificazione strategica e di disegno dei trasporti, pubblica un libro in cui sintetizza il suo lavoro e osservazioni.

Il manoscritto, che conta con ben 475 pagine, può essere considerato come una sorta di “viaggio” critico e interpretativo attraverso i secoli di esperienze di pianificazione della città, ma che non manca di far riferimento alle gravi situazioni che le città oggi si trovano ad affrontare. Effettivamente l’obiettivo dell’autore è quello di mettere sull’ago della bilancia la pianificazione contemporanea dello scorso secolo sulla base di un percorso di analisi el cui fundamenta si consolidano sulla seguente considerazione: quasi tutto ciò che custodiamo nelle più belle città del mondo è stato costruito più di un secolo fa. Città come Parigi, Roma e Venezia attirano milioni di visitatori da tutto il mondo per la loro squisita architettura, i quartieri percorribili a piedi e a misura d’uomo: in una parola, per la loro bellezza. Eppure, molte delle conoscenze e delle pratiche che stanno alla base di una pianificazione urbanistica di successo sono state abbandonate negli ultimi cento anni, non a causa del traffico, della crescita della popolazione o di altri ostacoli pratici, ma a causa delle teorie sconsiderate che emergono dal Modernismo e delle reazioni a questa corrente di pensiero.

Gli errori di progettazione urbana del secolo scorso sono troppo grandi per non metterli in discussione. Le soluzioni offerte oggi, ossia sostenibilità, pedonalizzazione, tecnologie intelligenti e verdi da applicare alla città, suggeriscono ciò che è andato perduto e ciò che può essere recuperato, ma rimangono, secondo l’autore, frammentarie e superficiali. Le pagine di *The Art of Classic Planning* documentano e servono al lettore come piedistallo sul quale elaborare delle riflessioni approfondite sulle pratiche olistiche e collaudate che hanno prevalso antecedentemente al Modernismo. Con centinaia di illustrazioni a colori e fotografie che affascineranno architetti, progettisti, amministratori e tutti coloro interessati alla città e alla sua pianificazione, *The Art of Classic Planning* cerca di ripristinare e rivitalizzare le fondamenta della

pianificazione urbana. Ispirato da città come Kyoto, Vienna e Venezia, e dai grandi successi di pianificazione urbana come *L’Enfant* di Washington, l’hausmanizzazione (anche se, in certi versi, criticabile dal punto di vista della poca attenzione rivolta alla maggioranza della popolazione povera) di Parigi e la Chicago di Burnham, Buras combina teorie e una serie di esempi per arrivare a delineare chiare linee guida per mettere a disposizione un compendio di buone pratiche di pianificazione classica per il mondo di oggi. L’arte della pianificazione classica, è questo è un concetto chiave del libro, dovrebbe aiutarci a celebrare i principi duraturi della progettazione urbana e invitarci a tornare a costruire belle città.

Il libro si suddivide in tre parti: “Come siamo arrivati fino a qui”, “I principi della pianificazione classica” e “L’applicazione della pianificazione classica”. La prima parte delinea tutta una serie di critiche ai paradigmi della pianificazione del ventesimo secolo, spiegando le limitazioni e gli inevitabili fallimenti del funzionalismo, razionalismo, brutalismo e postmodernismo. Nel capitolo 1 si mettono in discussione le teorie di personaggi come Camillo Sitte, Le Corbusier, Raymond Unwin, mentre nel capitolo 2 si presta attenzione alle eredità e contraddizioni dei discorsi di Jane Jacobs e Lewis Mumford, Kevin Lynch e Gordon Cullen, facendo poi riferimento a movimenti come il postmodernismo e il *New Urbanism*. La seconda parte si focalizza sulle fondamenta della pianificazione classica e sulle loro *raison d’être*. Qui si discutono i vari tipi di tessuti urbani creati nel tempo (capitolo 4) e si dimostrano i processi di pianificazione classica, ad esempio, il *Piano Enfant* per Washington DC ed il *Piano McMillan* (capitolo 5). L’attenzione viene poi spostata sul concetto centrale del libro, ossia quello della bellezza della città, in particolare della sua forma fisica e contenuto sociale. In particolare, l’autore rivela che questa bellezza è sia una misura che un obiettivo nel

processo di costruzione della città al fine di raggiungere le aspirazioni della comunità che ci vive (capitolo 6). La terza parte, la più corposa, descrive gli strumenti della pianificazione classica e la loro applicazione, focalizzandosi sui metodi sia di disegno di edifici, isolati, strade, piazze e parchi (capitoli 7, 8 e 9) che di effettiva costruzione della città (capitolo 10). Successivamente, l’ultimo capitolo (11) presenta i piani regolatori classici di zonificazione e come generare un consenso armonico “bottom up-top down” nel medio-lungo periodo.

Da questo lungo percorso la lezione più importante che possiamo dedurre riguarda il fatto che l’urbanistica classica, e con essa il rispettivo piano urbanistico, è la seguente. Questa scienza non si deve interpretare nell’attualità come un meccanismo che risolve automaticamente i problemi della città. Quest’urbanistica classica dovrebbe invece essere concepita come una sorta di eredità di luoghi di bellezza, un’alternativa alle distopie discusse e realizzate nella nostra società durante il secolo scorso, soprattutto oggi che stiamo affrontando la grave emergenza del Covid-19.

Posso affermare che centinaia di libri sono stati scritti sulle città ma, se il lettore mi permette, il manoscritto *The Art of Classic Planning* costituisce una delle (poche) opere che effettivamente consente di ragionare a scala urbana, talvolta anche architettonica, per capire cos’è andato storto nel corso del tempo e come risolverlo. Un libro, certamente, non per chi non abbia voglia di cimentarsi in questa sfida seriamente.

Federico Camerin

Città sostenibili. Cento anni di idee per un mondo migliore



Antonio Galanti (2018), Roma: Aracne.

Sporcarsi le mani, per un mondo migliore. «Che lo spazio fisico non abbia alcuna realtà senza l'energia che vi si sviluppa sembra ormai acquisito»; energia talvolta generatrice dell'espansione primordiale (Lefebvre, H., 1976, La produzione dello spazio, Moizzi editore, Milano). Lasciando da parte l'impalpabilità delle teorie cosmico-teogoniche, è utile adottare questa lente d'ingrandimento per leggere la moltitudine di espansioni urbane otto-novecentesche. Oltre un secolo di piccoli *Big Bang* disseminati per tutto l'Occidente, seguiti da storie di professionisti che con le loro azioni hanno cercato di restituire forme urbane nuovamente desiderabili. Ne viene proposta un'accurata selezione nel libro "Città sostenibili. Cento anni di idee per un mondo migliore", scritto da Antonio Galanti: un vero e proprio compendio critico di soluzioni spaziali ai fenomeni di decentramento incontrollato, per un mondo miglio-

re. Immediatamente dal titolo traspare dunque la descrizione di un obiettivo chiaro, ma allo stesso tempo volutamente ambiguo. Un mondo migliore: tale espressione è declinabile di caso in caso ed è in grado di assumere connotati estremamente diversi sia nelle intenzioni, sia nelle realizzazioni concrete. Di conseguenza, come suggerisce lo stesso autore, data la naturale contingenza delle varie esperienze descritte nel testo, è fondamentale apprezzarne il contenuto senza ripetere precetti o pratiche in maniera pericolosamente indiscriminata o nostalgica. Infatti, rivolgere lo sguardo al passato senza adeguate prospettive storico-critiche è sempre un'operazione rischiosa. Ne sono triste dimostrazione i recenti proclami millenaristi di alcuni professionisti della progettazione, che auspicano un salubre contro-esodo controsenso. Ne sono stanca conferma le litanie aprioristiche sulla città compatta, offerta in sacrificio sull'altare di Suburbia.

Il disegno nitido e la pacata interpretazione di Antonio Galanti accompagnano il lettore (sia esperto, sia *casual*) in un viaggio che parte dai sobborghi ferro-tramviari di metà ottocento fino a raggiungere le strategie di sostenibilità nella città contemporanea, il tutto senza dispensare slogan, ideologie o semplificazioni eccessive.

Quest'ultimo passaggio viene introdotto da Fabrizio Bottini nella prefazione del libro, fungendo da preziosa chiave d'accesso. In una disciplina come quella urbanistica non esistono formule magiche dai risultati scontati. Pertanto, garantire successi ed insuccessi sulla sola indagine della forma insediativa parrebbe un'ingenua profezia. Gli addendi in gioco sono molti, tra cui: aspetti economici (modo di produzione e distribuzione delle risorse), culturali (forma sociale di riferimento) e tecnologici (velocità degli spostamenti e accessibilità). A posteriori si può dunque affermare – seppur con una marcata dose di determinismo – che il *mix* tra l'emergente potere d'acquisto della *middle class* liberista,

il crescente individualismo della monade familiare e la propulsione del mezzo privato verso gli orizzonti lontani della natura selvaggia ed addomesticata abbia fortemente inciso sul fenomeno dello *sprawl*.

Architetti ed urbanisti non hanno potuto che cercare di indirizzare il travolgente processo in atto, a seconda della propria visione, dell'entusiasmo o del pragmatismo del momento, senza nulla togliere alle de facto onnipresenti pressioni del mercato immobiliare e del mondo politico. La variazione nei diversi gradi di impatto che tali inclinazioni hanno assunto nel corso del tempo non ha sufficientemente scalfito quella ormai radicata "inedita identità territoriale allargata, molto allargata" (p. 14). Nonostante i tentativi, la presunzione positivista ha fatto sì che sulla bilancia globale-locale pesassero prepotentemente costi socio-ambientali di cui possiamo apprezzare ancora oggi (e con più grave insistenza) la difficile gestione. Costi di una spazialità insostenibile e di cui si fa specialmente carico la popolazione residuale, quella delle attuali periferie relative (Patassini, D. (2008) *Distanze e frontiere* In: Fregolent, L., *Periferia e 'periferie'*, Aracne, Roma).

Ed è proprio per l'urgente bisogno di riconoscere le richieste della realtà e di una auspicata risposta proattiva in scenari sempre più accelerati, complessi ed imprevedibili che la parola di questo libro non cade come monito nel deserto. In questa sede, Città giardino, *New Town* e *Fingerplan* figurano chiaramente come involucro formale, come titoli contenitori di energia e strategie sempre diverse; nel rapporto con gli esiti alterni risiede il valore. Tanto nel fracasso quanto nella speranza, perché le idee per un mondo migliore possono anche nascere da dove meno ce lo si aspetta ed è quindi giusto equipaggiarsi con ogni mezzo a disposizione. Ne è testimone il ribaltamento di paradigma offerto da Gustavo Pietro Urrego, sindaco di Bogotá dal 2012 al 2014, «Un Paese sviluppato non è quello dove i poveri hanno un'auto, è quello dove i ricchi usano il trasporto pubblico» (p. 182).

In ultima analisi, il libro “Città sostenibili. Cento anni di idee per un mondo migliore” è un lungo sentiero gradualmente battuto da storie di persone che si sono sporcate le mani. Parafrasando il pensiero di Albert O. Hirschman, non importa che cosa si sia raccolto con quelle mani sporche, perché i processi di *learn by consciously doing* ammettono l'imperfezione ed esigono l'adattamento all'inatteso. Sia esso diamante o carbone.

Filippo Maria Faini

Urbanistica oggi. Piccolo lessico critico



Gabriele Pasqui, Donzelli, Roma, 2017.

Tra le discipline che andrebbero collocate nel novero delle scienze sociali, l'urbanistica si distingue per il rapporto epistemologico del tutto peculiare che essa stabilisce con l'oggetto stesso della sua osservazione.

Da un lato l'urbanistica presenta una sua natura del tutto speculativa, orientata a riflettere sui processi di trasformazione fisica degli insediamenti umani in rapporto all'ambiente circostante, a decodificare le strutture territoriali e paesaggistiche quali espressioni di più ampi significati culturali e sociali, a comprendere attraverso quali meccanismi le modificazioni fisiche del territorio possono tradursi in valori e come questi, a loro volta, siano in grado di condizionare la modificazione delle città. Ma com'è ben noto, l'urbanistica moderna nasce e si evolve soprattutto per offrire ai decisori pubblici soluzioni tecniche in grado di assicurare uno sviluppo ed una modificazione “ordinata” degli insediamenti nello spazio, in altri termini a suggerire regole e strumenti in grado di disinnescare i potenziali conflitti che la trasformazione della città produce tra contrapposti interessi economici e sociali.

Tenere insieme queste finalità potremmo dire “teoriche” e “normative”, mentre rende l'urbanistica uno straordinario tessuto connettivo di saperi e dunque affine ad un gruppo molto articolato di discipline quali la geografia e la sociologia, l'economia ed il diritto, finisce per essere anche la principale ragione di ambiguità e debolezza del suo mandato. Per usare una metafora, a differenza di un medico, la cui autonomia nell'operare mettendo in pratica il proprio sapere viene limitata tutt'al più da considerazioni etiche, l'urbanista si trova costretto a consegnare l'esito della propria elaborazione intellettuale nelle mani di una pluralità di decisori e processi decisionali i cui esiti non forniscono alcuna garanzia che il nesso tra premesse culturali e prodotti tecnici della propria azione sia stato reciso. E tutto ciò in un processo storico in cui, per meriti propri e per la cronica carenza di specializzazione nelle politiche pubbliche, i compiti degli urbanisti nel tempo si sono estesi a dismisura, muovendosi dalla progettazione urbanistica alla protezione dei paesaggi e degli ecosistemi. La letteratura ed il dibattito urbanistico degli ultimi decenni ci restituiscono tracce ine-

quivocabili di questo malessere: da un lato il rammarico per avere perduto, la disciplina, la centralità assunta in passato; dall'altro una propria interna crisi di razionalità dinanzi all'insorgere di nuove forme di urbanistica “dal basso”, di pratiche partecipative tendenti a mettere in secondo piano la figura dell'esperto, di processi di trasformazione territoriali indotti da altre logiche e ben più influenti argomentazioni politiche. In altre parole una crisi di identità e legittimazione che in Italia è ancor più esacerbata da un processo di regionalizzazione che ha reso la pratica urbanistica un mosaico indisciplinato di approcci e metodi, sempre più difficilmente riconducibili ad un unico *corpus* disciplinare.

E con questi elementi problematici sullo sfondo che va letto *Urbanistica oggi. Piccolo lessico critico*, l'agevole testo che Gabriele Pasqui ha mandato alle stampe nel 2017 per aprire una discussione, come lo stesso autore afferma, su programmi di ricerca, esperienze e progetti che ruotano attorno alle diverse dimensioni dell'urbanistica di oggi. Il libro ha una struttura diversa dal testo scientifico convenzionale, in quanto si articola in 34 brevi testi, collegati ad altrettante parole chiave, le quali suggeriscono al lettore un percorso critico attraverso una serie di temi che definiscono il campo delle possibilità e dei limiti dell'urbanistica nella società contemporanea.

Troviamo dunque riflessioni sulla natura del cambiamento urbano, ovvero su cosa oggi significhi abitare la città e le metropoli, nozioni sempre più inafferrabili in ragione dei rapporti così fluidi che popolazioni di diverse culture ed identità intrattengono con lo spazio. O ancora le diverse considerazioni critiche rivolte ai limiti dello sviluppo, non più riduttivamente ancorati a ragioni di natura ecologica, ma anche all'insorgere di elementi di crisi (dalla povertà materiale al *deficit* democratico) che nelle aree urbane trovano la loro ragion d'essere ma anche diverse vie di uscita, cui l'urbanistica può contribuire in maniera determinante a concretizzare.

Una parte cospicua della riflessione è rivolta alle politiche territoriali ed al suo rapporto dialogico con la Politica, nel solco di un riconoscibile percorso di ricerca che l'autore compie da diversi anni. E dunque ci si interroga diffusamente su quali siano oggi i confini del Pubblico, se le attuali istituzioni abbiano capacità e legittimazione per rappresentare gli interessi collettivi, ed al contempo sulle condizioni di praticabilità ed efficacia per le forme di rappresentanza che invece si formano al di fuori delle istituzioni e dei meccanismi della democrazia elettiva. Infine, l'ampia attenzione critica riservata ai saperi ed alle tecniche (la scrittura dei piani, il disegno delle politiche, il progetto alle varie scale), proprio quel lessico cui l'urbanistica affida la rappresentazione dei valori urbani nel loro divenire, la prefigurazione del cambiamento cui le istituzioni e le politiche dovranno mettere in atto.

Se c'è un filo rosso che lega queste diverse riflessioni, un filtro che ci consente di apprezzarne il senso unitario nella voluta pluralità che caratterizza il volume, è proprio il richiamo – quasi sempre velato – al tema dei saperi e delle competenze, alla necessità di un incessante rinnovamento dei punti di vista con cui l'urbanistica (attraverso gli urbanisti) deve guardare a se stessa, prima che altri le riconoscano un'identità ed una propria funzione sociale. È un punto di vista inevitabile, considerato il *background* culturale dell'autore e la sua responsabilità nella conduzione di istituzioni e programmi rivolti all'insegnamento dell'urbanistica nelle università – peraltro sviluppato nel successivo *La città, i saperi, le pratiche sempre per Donzelli (2018)* –, ed attorno al quale si giocherà il futuro dell'urbanistica come disciplina e come mezzo di politiche pubbliche.

Ignazio Vinci

Piano Progetto Paesaggio. Urbanistica e recupero del bene comune



Massimo Angrilli (2018), Milano: Franco Angeli

Il libro "Piano Progetto Paesaggio. Urbanistica e recupero del bene comune" di Massimo Angrilli, edito da FrancoAngeli (2018), affronta il tema del recupero del paesaggio attraverso una indagine di ampio respiro: a partire dall'analisi delle forme di degrado incrociate in realtà italiane e straniere, propone un metodo operativo per la definizione di strategie di recupero adeguate ai caratteri specifici dei luoghi. I capitoli che compongono questa pubblicazione sono la riscrittura di saggi, articoli, relazioni a convegni e rapporti di ricerca, originati da diverse occasioni di studio, pianificazione e progettazione sulle tematiche che si coagulano intorno alla dimensione paesaggistica, in ambito nazionale e internazionale. Il volume vuole rileggere le esperienze, le riflessioni maturate negli anni, per provare a dare compiutezza a un lavoro intenso che parte da lontano.

Il testo si compone di due parti. Nella prima, l'autore descrive le "forme del disvalore paesaggistico" più ricorrenti, attraverso l'osservazione diretta delle mutazioni che alcune realtà italiane ed estere hanno subito negli ultimi decenni. Fenomeni di abusivismo e turismo di massa sono tra le principali cause "di gravi offese ai valori e alle identità territoriali". Lo sguardo critico su questi fenomeni, analizzati anche attraverso confronti tra foto satellitari risalenti a diverse epoche storiche, una vasta letteratura e un complesso sistema di foto e documenti di archivio, permette al tema del recupero di affiorare in forme diversificate di intervento. La descrizione di questi processi, e dei fattori che li hanno generati e alimentati, consente di individuare i punti di svolta nella storia di quei territori che Massimo Angrilli attraversa con l'abilità di un ricercatore che sa riconoscere e interpretare criticamente le relazioni tra ambiente e società. In un gioco di riflessi tra passato, presente e futuro, emerge il peso che le tradizioni locali hanno avuto rispetto alle forme solide del territorio e, ancora, la forza di gravità che possono esercitare sulle scelte d'azione, per il recupero e lo sviluppo attraverso piani e progetti. La narrazione che l'autore ci consegna permette al testo di sbilanciarsi consapevolmente verso proposte di intervento, che non possono essere ricondotte a un unico modello operativo, ma di cui è chiaro il metodo di applicazione. Un metodo che prende le distanze da vecchi retaggi e che riconosce al progetto un ruolo di rilievo.

Nella seconda parte del volume, si definisce con indirizzi, criteri ed esempi, un protocollo per il progetto urbanistico di recupero del paesaggio. Il lettore si renderà conto che qui la parola progetto assume innumerevoli significati che mutano al variare delle condizioni dimensionali, ambientali, culturali, dunque rispetto alla complessità dei valori, dei problemi e degli attori in gioco.

La tesi sostenuta dal libro è che l'angolo visuale puntato sul paesaggio chiede oggi di osservare il territorio in maniera più profonda, consapevoli degli errori del passato. Ma anche di avanzare nel futuro attraverso la lente sensibile della disciplina urbanistica, traguardando e recuperando il paesaggio come bene comune; superando il tradizionale e complicato sistema di regole per la salvaguardia e tutela, un groviglio burocratico che molto spesso ha deluso. In altre parole, di avere uno sguardo responsabile, anche e soprattutto attraverso il progetto, rispetto alle necessità della contemporaneità e alle incertezze prodotte dai cambiamenti epocali che stiamo registrando. Il volume è un buon viatico per proseguire in questa direzione, per riflettere eticamente e con profondità di azione sul futuro delle discipline che interessano la pianificazione e il progetto del paesaggio.

In questo tornante di secolo, la congiuntura di nuove e più urgenti preoccupazioni, ambientali, sociali ed economiche, fa del paesaggio - più che nel passato - l'infrastruttura fisica e culturale in cui devono integrarsi i contributi dell'urbanistica, dell'architettura e delle scienze della terra. Lavorare al recupero del paesaggio vuol dire leggerlo come spazio densamente carico di valori che ci vengono dal passato e di tanti rischi per il futuro. Da questo punto di vista, aumenta il senso del paesaggio come sistema connettivo tra i territori aperti e le città, come infrastruttura che attraversa la dimensione rurale e naturale, il drosscape, le "pieghe della città" nelle aree di frangia, gli spazi *in-between*, i vuoti a grana fine più interni ai tessuti costruiti. La dimensione paesaggistica è quella che più chiaramente ci permette di ragionare in maniera transcalare, ma che necessita di introiettare il tema del tempo per comprenderne le naturali evoluzioni, e le possibilità di sviluppo attraverso programmi e progetti. Per dirla con le parole di Massimo Angrilli, «nella pianificazione e nel progetto di paesaggio la dimensione temporale è una delle dimensioni più significati-

ve, di cui occorre saper tenere conto almeno quanto quella spaziale. Il paesaggio è, infatti, un'entità dinamica, costituita in larga parte da processi in continuo divenire, oltre che da sistemi organici e quindi soggetti allo scorrere del tempo». E questo aspetto sottolinea un ulteriore tratto di originalità del testo che permette di immaginare sviluppi di ricerca molto interessanti.

Il libro si chiude con la postfazione di Francesco Muñoz, contributo in cui si evidenzia la doppia linea di indagine del testo, che se da un lato racconta di paesaggi di eccellenza, dall'altro invita a ragionare sui "paesaggi ordinari", quelli ancora privi di un curriculum vitae. Paesaggi che proprio attraverso i principi e le ambizioni del *Landscape Sensitive Design* proposti da Massimo Angrilli, possono essere sollevati dalla condizione di omologazione prodotta dal fenomeno che lo stesso Muñoz ha definito *Urbanalización* (urbanizzazione).

Un plauso va all'autore per aver contribuito all'avanzamento della ricerca sul recupero del paesaggio come bene comune, consegnando attraverso questo libro parte degli esiti di un impegno profondo e costante nel tempo. Un impegno che lo ha visto particolarmente partecipe alla riflessione teorica e progettuale sviluppatasi negli ultimi 20 anni nel panorama italiano e internazionale. E questo viaggio descritto attraverso i paesaggi è testimonianza ineludibile di competenze acquisite ed espresse con autorevolezza e profondità di contenuti.

Piano Progetto Paesaggio è un volume che si candida a pieno titolo a diventare riferimento trasversale nella letteratura scientifica di settore. Il mio augurio è che, intorno a questo prodotto editoriale, si sviluppino, appunto, un interesse vivo degli addetti ai lavori o di chi si avvia a operare, ma anche degli studenti di architettura, urbanistica e ingegneria civile e ambientale.

Michele Manigrasso

Le mutazioni dell'urbanistica. Principi, tecniche, competenze



Patrizia Gabellini (2018), Carocci, Roma

La densa riflessione sulle condizioni e sui contenuti dell'urbanistica, che Patrizia Gabellini svolge nel suo libro *Le mutazioni dell'urbanistica. Principi, tecniche, competenze*, rivela pienamente la tensione culturale dell'autrice. Patrizia Gabellini ha voluto fare un bilancio critico per dare un senso ad una disciplina da tempo in crisi di identità. Un bilancio e una ricerca di senso, ma forse, ancora di più, una difesa: non solo di un sapere, ma di una competenza tecnica il cui necessario legame Patrizia Gabellini ha praticato con razionale passione, unendo il lavoro di ricerca e di docenza con quello operativo della professione e dell'impegno nella amministrazione pubblica.

La riflessione critica è sostenuta da un'attenta osservazione di "quello che è avvenuto nell'arco di quarant'anni, attraverso slittamenti e scarti" (p.96), ovvero in una fase temporale complessa, di passaggio, sufficientemente lunga per

cogliere quelle mutazioni che stanno trasformando la disciplina urbanistica. Il termine mutazione individuato da Gabellini per trattare la trasformazione in corso è significativo. Come lei stessa afferma, le è stato suggerito dall' "uso che se ne fa in biologia" (p. 111). Il riferimento non è nuovo, lo troviamo alle origini dell'urbanistica moderna nelle opere di Patrick Geddes (non a caso biologo), ma qui sta a significare che la trasformazione non è radicale, non riparte da una tabula rasa, ma procede, appunto, con slittamenti e scarti, mantenendo legami con il passato e incorporando, via via, avanzamenti e innovazioni. In biologia, la mutazione mantiene il Dna, non lo rinnega, questo sembra dirci Gabellini, nella sua narrazione in difesa dell'urbanistica, in cui è evidente il tentativo di non disperdere alcuni valori fondanti l'urbanistica, e non a caso, per definirne i compiti, non esita a far ricorso a Luigi Piccinato (la sua premessa a *La Progettazione urbanistica*).

Il libro procede alla ricerca dei luoghi e dei momenti in cui si sviluppa la mutazione. Incontriamo così l'assunzione di una nuova rappresentazione del fenomeno urbano, il superamento della città moderna compatta, lo slittamento della città diffusa in una città arcipelago che "mantiene al suo interno, saldati fra loro oppure variamente distanziati gli uni dagli altri, patterns che hanno problemi e prospettive di rigenerazione molto diversi gli uni dagli altri: centri storici con ruoli di perno o abbandonati; nuclei e presenze storiche isolati (...); quartieri prevalentemente residenziali... che testimoniano il welfare materiale del Novecento europeo; (...) complessi funzionalmente specializzati di una economia globalizzata; grumi di case e di capannoni (p.27). Una realtà complessa che rimette in discussione le strategie di densificazione e apre la riflessione "sulla giusta distanza" e sul ruolo dello spazio vuoto come risorsa e infrastruttura ambientale.

La mutazione ha aggredito da tempo alcuni dei capisaldi dell'urbanistica tecnica: lo *zoning* come perimetrazione e rigida destinazione funzionale e lo *standard* come dotazione di

superfici e lista di attrezzature. Il limite e la destinazione diventano più flessibili, dal confine perimetro dell'azzonamento si passa all'areale: "potremmo dire che rimane un azzonamento a macchia di leopardo. Tutto il resto è areale (termine geografico per indicare la distribuzione di un fenomeno, non per regolare), passibile di *mixité*, tempi di realizzazione differiti e variabili, modifiche di destinazione d'uso per adattarsi al mutare delle circostanze" (pp. 43-44). In questi termini "l'unità di disciplina, contraddistinta dal perimetro che ritaglia una porzione di suolo (...) rimane solo per le aree alle quali si applica una regola edilizia (permesso di costruire)".

Una mutazione tardiva, ma non di poco conto. Anche lo *standard* va ripensato nel profondo, rispetto alle nuove domande sociali, al superamento di precedenti bisogni, alle nuove dotazioni necessarie per la gestione dei territori e delle città (a partire ad esempio dalla questione dei rifiuti e del riciclo). Interessa il risultato, il raggiungimento di adeguati livelli qualitativi, interessano le prestazioni, ma saremo capaci di valutarle, tenendo conto di diversi contesti fisici e sociali? E' possibile il passaggio ad una normativa prestazionale? "La questione del numero della quantità minima prestabilita è superabile?" (p.56)

Un passaggio importante del libro riguarda il *welfare* sociale e la salute. Gabellini lo affronta mettendo bene in evidenza la difficoltà di legare insieme "obiettivi e azioni tesi a realizzare città sane" con quelli "tesi a realizzare città giuste" (p. 50). La mutazione si situa proprio nella loro intersezione: dal loro confronto può nascere una "resilienza di comunità."

Si è spezzato da tempo il legame tra città e cura della salute. L'interesse della medicina per la vita urbana (il movimento delle città sane, la rete delle *healthy cities*) non trova oggi uno spazio effettivo nelle pratiche e negli strumenti dell'urbanistica. Non è stato così nella città moderna in cui l'urbanistica era fortemente sostenuta da una cultura igienista in grado di orientare le soluzioni tecnologiche e spaziali

dei nuovi processi di urbanizzazione e di riqualificazione dell'esistente. Oggi non solo i temi della salute urbana tornano prepotentemente (come ci sta mostrando in misura definitiva il Coronavirus), ma si intrecciano con gli effetti del cambiamento climatico, dell'inquinamento dei suoli, dell'aria, delle acque ("le questioni ambientali sono entrate nelle agende politiche e si sono imposte all'attenzione pubblica proprio quando hanno cominciato ad avere evidenti effetti negativi sulla salute oltre che sull'economia") (p.49). Salute della città e resilienza del sistema ambientale si intersecano ma non attivano ancora mutazioni sostanziali. Queste affiorano con difficoltà e incertezza, trovano limitate occasioni di sperimentazione nello spazio locale e regionale. Sono sperimentazioni che attengono all'adattamento a contesti e luoghi definiti. Un passaggio questo significativo che sembra riportare l'urbanistica entro limiti spaziali precisi. Esiste uno scarto tra le azioni ambientali (richieste a livello regionale, europeo e nell'ambito degli accordi internazionali) e le strumentazioni urbanistiche attuali, ma ha ragione Gabellini quando dice che "i piani del clima, ormai indistinguibili da quelli per l'energia sostenibile, con la loro fusione di strategie e azioni da un lato, e la loro capacità di intersecare la molteplicità di piani, progetti e politiche urbane dall'altro, costituiscono il prodotto più interessante e mirato per considerare assieme e per territorializzare le questioni che attengono a salute e benessere" (49).

Nella ricostruzione narrativa di Gabellini è possibile ripercorrere i momenti più significativi del dibattito urbanistico degli ultimi decenni: il piano per parti e per progetti, il progetto di suolo, la riqualificazione urbana e i programmi integrati, il piano strutturale e quello operativo, i criteri progettuali e le regole attuative, i piani dei tempi, l'urbanistica tattica e gli ambiti di pianificazione strategica, fino ad approdare alle politiche per la rigenerazione e la resilienza urbana. Per "rigenerazione si intende ormai un complesso di azioni trasformative che si applica alla città densa e che si diffonde sull'inte-

ro spazio urbanizzato interessando gran parte delle infrastrutture per la mobilità e dei sottoservizi che innervano il territorio, senza risparmiare le frange periurbane e alcuni ambienti rurali. Per questo può dirsi urbana, rurale, territoriale e transcalare” (p.67).

E' il territorio della città arcipelago, in cui non c'è più separazione tra campagna e città e in cui sono il vuoto inedito e il paesaggio ad assumere un ruolo di infrastruttura di riconnessione e di riconfigurazione. Questo territorio, urbano e rurale insieme, con le sue reti infrastrutturali, naturali (le reti verdi e blu) e informatiche deve assolvere alla difficile funzione di contenere il rischio idrogeologico, gli effetti di un cambiamento climatico che avanza e delinea scenari di grande incertezza e pericolosità. Deve funzionare come un grande infrastruttura ambientale. E' il momento di confrontarsi con le strategie della resilienza “intesa come progetto (in cui) possono coniugarsi il senso di un procedere passo dopo passo (verso una meta che non ha una precisa configurazione) e la individuazione delle mosse da fare in considerazione del contesto e delle circostanze” (p.95).

Le mutazioni dell'urbanistica sono in corso, ma appaiono lente, troppo deboli per sostenere la ripartenza e la ricostruzione che ci attendono dopo il fermo della pandemia. Per rimanere nella metafora biologica di Patrizia Gabellini, occorre un salto di specie.

Rosario Pavia

La periferia nuova. Spazi, disuguaglianza e città



Agostino Petrillo, 2018, FrancoAngeli, Milano

Ne *La periferia nuova. Spazi, disuguaglianza e città* (FrancoAngeli, Milano 2018), Agostino Petrillo continua il lavoro di esplorazione, iniziato con il precedente volume *Peripherie in pensare diversamente la periferia* (FrancoAngeli, Milano 2013), per aprire la strada ad un modo diverso di comprendere e leggere le periferie, e potremmo dire il loro destino, nel XXI secolo. Il concetto di periferia accompagna la storia della città, è sempre esistito un polo dialettico fra la città con le sue strutture politico-simboliche e una area esterna più meno grande e più o meno definita che assicurava la base produttiva al centro. Ma sono la rivoluzione industriale prima e il fordismo poi a consolidare una organizzazione più definita dello spazio urbano che finisce con l'opporre gerarchicamente le aree centrali e storiche della città, alle aree di nuova espansione caratterizzate da alta densità abitativa, da bassa qualità ambientale e da mancanza di

valenze collettive nei suoi spazi.

É cioè nel periodo del trionfo della pianificazione fondata sulla zonizzazione e della produzione dell'alloggio basata sulla standardizzazione dei bisogni che si produce una frattura, lo strutturarsi di un abitare inferiore, se non addirittura alienato e alienante, per dirla con Henri Lefebvre, che la periferia forgiata dal sistema produttivo industriale incarna. Tuttavia, gli enormi cambiamenti verificatisi negli ultimi decenni hanno fatto saltare i contorni di questa dicotomia e messo in crisi questo modello di lettura dei territori. Innanzitutto, per l'emergere di una nuova e cruciale questione periferia legata alla recente urbanizzazione dei paesi poveri. Gli ultimi decenni del Novecento sono stati connotati da una crescita vertiginosa dei tassi di urbanizzazione nei paesi in via di sviluppo. L'urbanizzazione di queste realtà si è presentata in maniera del tutto peculiare, poiché si è assottigliato il legame che storicamente ha associato la crescita della città alla crescita economica. Le città dei paesi poveri si presentano come enormi e gigantesche aree di marginalità in cui, come avrebbe detto Friedrich Engels, si ammucciano i poveri. Oggi nelle mega-città dell'Africa, dell'Asia e della America Latina più della metà della popolazione vive in insediamenti informali, interrogando gli studi urbani sul protagonismo di queste incommensurabili periferie che sono contemporaneamente la nuova città.

Nello stesso tempo, la crisi del sistema fordista e l'avvento di un regime di accumulazione flessibile ha avuto un impatto significativo sulle città, da un lato assegnando ad alcune realtà una nuova centralità dovuta alla concentrazione delle funzioni di comando della economia globale, dall'altro producendo forme di irrilevanza strutturale di intere parti di città non più funzionali al nuovo ordine economico. E sono state proprio le vecchie periferie industriali ad avere subito i contraccolpi di questo passaggio divenendo progressivamente realtà in cui è aumentata la precarietà, la sottoccupazione, la disoccupazione e la povertà in un contesto

di forte polarizzazione delle economie urbane. E alla alienazione prodotta da una urbanistica che ha frammentato lo spazio urbano con l'obiettivo di razionalizzarlo si è aggiunta una nuova questione sociale, che ulteriormente ha stigmatizzato realtà percepite sempre più come squalificate e squalificanti.

Il consolidamento di nuove centralità, inoltre, ha favorito processi di gentrificazione capaci di spingere verso l'esterno migliaia di soggetti, come è successo ad esempio a Parigi dove le classi popolari sono scomparse in molti quartieri centrali sostituite da una popolazione giovane, molto istruita e impegnata nei settori creativi della economia. E nelle realtà urbane nord-americane, la gentrificazione sta producendo nuove forme di periferizzazione modificando i tradizionali modelli insediativi. Infatti, il ritorno della *upper class* nei centri urbani si è accompagnato ad una suburbanizzazione della povertà su base etnica, facendo emergere quelle che sono state definite le geografie dello svantaggio suburbano.

Il libro di Agostino Petrillo parte da questo scenario e prova a leggerne la complessità. E lo fa dialogando in maniera puntuale con le più recenti prospettive teoriche e di ricerca che in ambiti disciplinari dalla sociologia, alla geografia, alla filosofia e alla politologia si stanno interrogando su cosa c'è di nuovo oggi nella periferia. Ma anche recuperando, in maniera molto più opportuna rispetto a tutta una serie di riattualizzazioni, il contributo del filosofo francese Henri Lefebvre, a cui è riservato uno dei capitoli.

L'obiettivo del libro è quello di restituire la eterogeneità di mondi in divenire, decostruendo anche alcune immagini stereotipate e alcune retoriche discorsive che derivano da una visione omogenea del periferico, considerato da più parti come il luogo *par excellence* della violenza, del degrado e della insicurezza.

Ugualmente interessante è la parte dedicata al ruolo che l'immigrazione gioca nella costruzione della periferia nuova nel nostro paese. La visione securitaria ed emergenziale, che ha

accompagnato l'aumento dei flussi migratori, ha prodotto spazi di contenimento, di segregazione e messa a distanza dei migranti - dai più vecchi centri di permanenza temporanea fino ai più recenti *hotspots* - che hanno disegnato una nuova geografia dei limiti della città, che come ricorda Petrillo poco è stata colta dagli studi urbani e meriterebbe invece di essere esplorata ancora più a fondo.

In questo viaggio in quello che lo stesso autore definisce come un *patchwork* senz'arte la prospettiva assunta è quella del margine, e qui di nuovo la congruità del riferimento alla produzione di Lefebvre, ma per provare a leggere le dinamiche più ampie che attraversano le città nell'epoca della globalizzazione. In questo senso il libro non è un libro sulla periferia ma sulla città vista dai suoi margini ed è questo il suo più grande merito.

Sonia Paone

urbanistica INFORMAZIONI
on-line
www.urbinfo.it

URBANISTICA
semestrale

161
(gennaio-giugno 2018)

urbanistica INFORMAZIONI
bimestrale

286
(luglio-agosto 2019)

urbanistica INFORMAZIONI
bimestrale

287-288
(settembre-ottobre 2019)
(novembre-dicembre 2019)

INU
Edizioni

Indice degli autori

Fabio Andreassi
PhD student, USGM-
Università degli Studi
Marconi, Roma

Carlo Angelastro
Politecnico di Bari

Andrea Arcidiacono
DAStU, Politecnico di
Milano

Ginevra Balletto
DICAAR, Università degli
Studi di Cagliari

Carlo Alberto Barbieri
Presidente INU Piemonte e
Valle d'Aosta

Cinzia Bellone
DIS, USGM-Università degli
Studi Marconi, Roma

Paolo Beria
Ingegnere, DAStU,
Politecnico di Milano

Isabella Susi Botto
Direttore Progetto
Welfare metropolitano
e rigenerazione urbana
di Città metropolitana di
Milano

Andrea Brambilla
DABC, Politecnico di Milano

Marco Bussone
Presidente UNCEM

Francesca Calace
Politecnico di Bari

Alessandro Calzavara
INU Veneto

Federico Camerin
Redazione UI
Departamento de
Urbanismo y Representación
de la Arquitectura,
Instituto Universitario
de Urbanística, ETSA
Universidad UVA di
Valladolid (Spagna)

Stefano Capolongo
DABC, Politecnico di Milano

Giacomo Capuzzimati
Direttore Generale Città
metropolitana di Bologna

Massimo Clemente
Direttore scientifico di RETE

Tomaso Cognolato
Amministratore Delegato
Terminal Napoli Spa

Chiara Corazzieri
Esperto a supporto
dell'Ufficio del Piano per
la redazione del Piano
strategico di Reggio Calabria

Elena Corsi
Centro Studi PIM

Vittoria Crisostomi
Architetto e Urbanista

Andrea Debernardi
Ingegnere esperto di trasporti

Giuseppe De Luca
Dipartimento di Architettura
Università degli Studi di
Firenze, Presidente INU
Edizioni

Patrizia De Stefano
Esperto a supporto
dell'Ufficio del Piano per
la redazione del Piano
strategico di Reggio Calabria

Fulvio Lino Di Blasio
Segretario Generale
dell'Autorità di Sistema
Portuale del Mar Ionio

Francesco Di Sarcina
Segretario Generale AdSP
Mar Ligure orientale

Matteo di Venosa
Dipartimento di
Architettura, Università
degli Studi G. d'Annunzio
Chieti-Pescara

Lucia Ferroni
Direzione Generale Città
metropolitana di Bologna

Gianfranco Fiora
INU Piemonte e Valle
d'Aosta

Pietro Foti
Dirigente del Settore
Pianificazione e ambiente e
Responsabile delle attività
di redazione del Piano
Strategico della Città
metropolitana di Reggio
Calabria

Paolo Galuzzi
DAStU, Politecnico di
Milano

Carolina Giaïmo
Politecnico di Torino, INU

Caterina Gironda
Esperto a supporto
dell'Ufficio del Piano per
la redazione del Piano
strategico di Reggio Calabria

Luigi La Riccia
Redazione UI

Mara Ladu
DICAAR, Università degli
Studi di Cagliari

Valeria Lingua
Università di Firenze,
Dipartimento di
Architettura, Regional
Design Lab

Davide Longato
DICAM, Università degli
Studi di Trento

Giampiero Lupatelli
Economista, esperto di
Pianificazione territoriale e
Valutazione economica

Maria Stella Lux
Architetto

Camillo Magni
DAStU, Politecnico di
Milano

Francesco Maiorano
Urbanista, APS "Landeres",
Fondazione "Riusiamo
Italia", consulente Comune
di Ostuni

Denis Maragno
Università Iuav di Venezia,
Epic

Marco Mareggi
Politecnico di Milano

Chiara Mazzanti
Direzione Generale Città
metropolitana di Bologna

Lorenzo Migliorati
DipSum, Università degli
Studi di Verona

Alessandra Milesi
DICAAR, Università degli
Studi di Cagliari

**Francesco Domenico
Moccia**
Segretario Generale INU,
Università di Napoli
Federico II

Irene Mortari
Città metropolitana di Torino,
Unità di progetto Ptgm

Luigi Mundula
DICAAR, Università degli
Studi di Cagliari

Tiziana Murgia
Giornalista, promozione
e comunicazione presso
Assoporti

Andrea Pasetti
Città metropolitana di
Genova

Gabriele Pasqui
DAStU, Politecnico di
Milano

Domenico Passarelli
Presidente INU Calabria,
Giunta esecutiva nazionale
INU

Rosario Pavia
Università degli Studi
G. d'Annunzio di Chieti-
Pescara

Mario Piccini
Architetto e Urbanista, INU
Emilia Romagna

Carmine Piscopo
Università di Napoli
Federico II

Laura Pogliani
DAStU, Politecnico di
Milano

Massimo Provinciali
Segretario Generale Autorità
di Sistema Portuale del Mar
Tirreno Settenntrionale

Daniele Rallo
AssUrb

Luca Rampado
AssUrb

Alessandra Rana
Politecnico di Bari

Andrea Rebecchi
DABC, Politecnico di Milano

Piergiorgio Rocchi
Urbanista

Franco Rossi
Università della Calabria,
Ex assessore urbanistica
Regione Calabria

Francesco Rotondo
Presidente INU Puglia

Franco Sacchi
Centro Studi PIM

Stefano Salata
DIST, Politecnico di Torino

Paola Savoldi
DAStU, Politecnico di
Milano

Francesco Sbetti
Direttore UI

Caterina Sergi
Direttivo INU Calabria

Stefano Soriani
Università Ca' Foscari
Venezia

Elena Soverini
Direzione Generale Città
metropolitana di Bologna

Mario Spada
Architetto, Presidente
onorario BISP

Pietro Spirito
Presidente AdSP Mar
Tirreno Centrale

**Federica Suraci, Francesco
Suraci**
INU Calabria

Michele Talia
Presidente INU

Cristina Tedesco
INU Giovani Campania

Giuseppe Trombino
Università di Palermo,
Presidente INU Sicilia

Piergiorgio Vitillo
DAStU, Politecnico di
Milano

Indice dei luoghi

Ancona
Bologna
Calabria
Città metropolitana di Bari
Città metropolitana di Bologna
Città metropolitana di Cagliari
Città metropolitana di Firenze
Città metropolitana di Genova
Città metropolitana di Milano
Città metropolitana di Napoli
Città metropolitana di Reggio Calabria
Città metropolitana di Roma
Città metropolitana di Torino
Città metropolitana di Venezia
Genova
Gioia Tauro
Italia
L'Aquila
La Spezia
Livorno
Messina
Napoli
Provincia di Lecce
Reggio Emilia
Rovigo
Savona
Sicilia
Taranto

Nel prossimo numero

- Piano Casa. Politiche regionali e gestioni comunali, fra pianificazione urbanistica e domanda edilizia.
- Aree verdi urbane
- Città metropolitane: I nuovi Piani Territoriali



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* 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



Mobycon, Pista ciclabile Pop-Up a Berlino