

## *Workshop 4*

# URBANISTICA E/È AZIONE PUBBLICA PER LE DOTAZIONI TERRITORIALI E LA QUALITÀ URBANA

Coordinatori: Sara Basso, Roberto Gerundo, Stefano Munarin,  
Cristina Renzoni

Discussant: Concetta Fallanca, Francesco Selicato

© Copyright 2017



Roma-Milano

ISBN 9788899237127

Volume pubblicato digitalmente nel mese di dicembre 2017

Pubblicazione disponibile su [www.planum.net](http://www.planum.net)

È vietata la riproduzione, anche parziale, con qualsiasi mezzo effettuata, anche ad uso interno e didattico, non autorizzata. Diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica, di riproduzione e di adattamento, totale o parziale con qualsiasi mezzo sono riservati per tutti i Paesi.



## Workshop 4

# URBANISTICA E/È AZIONE PUBBLICA PER LE DOTAZIONI TERRITORIALI E LA QUALITÀ URBANA

Coordinatori: Sara Basso, Roberto Gerundo, Stefano Munarin, Cristina Renzoni  
Discussant: Concetta Fallanca, Francesco Selicato

---

## INTRODUZIONE

L'approssimarsi del cinquantesimo anniversario dell'emanazione del Decreto sugli standard urbanistici (d.l. 1444/1968) è l'occasione per tornare a riflettere da un lato sul ruolo che questo provvedimento ha avuto nella costruzione della città e dei territori italiani e nella configurazione dei saperi che se ne occupano, dall'altro sull'urgenza di un ripensamento di strumenti, processi e azioni attraverso cui oggi si producono gli spazi "a standard", servizi e dotazioni urbane a valenza pubblica e di interesse collettivo<sup>1</sup>. Il workshop si è articolato su diversi livelli, orientando la discussione verso due principali obiettivi. Il primo ha puntato a comporre un quadro aggiornato, sebbene costruito in modo frammentato e ovviamente non esaustivo, per rendere conto del ruolo che la norma sugli standard urbanistici ha avuto concretamente nella costruzione e trasformazione delle città e dei territori italiani. Questo obiettivo ha permesso di tracciare un primo bilancio in grado di mettere in evidenza alcune analogie e differenze che caratterizzano diverse regioni del Paese, tradizioni di governo del territorio, nonché differenti contesti insediativi. Il secondo obiettivo ha puntato a osservare le forme di innovazione legate alla produzione e riproduzione degli spazi a standard, della loro gestione e trasformazione, attraverso azioni e pratiche che coinvolgono in modi multiformi un numero sempre più considerevole di soggetti.

La ricognizione e la discussione dei numerosi paper presentati al workshop consente di far emergere alcune focalizzazioni tematiche, riconducibili ad alcune ipotesi di ricerca, che di seguito proviamo a delineare.

1. Per una riformulazione del campo degli standard. Un primo e nutrito gruppo di contributi si sofferma sulla necessità di riflettere sul cambiamento delle condizioni al contesto e di rivedere il campo di riferimento teorico e operativo dello standard, esplorato anche sul tempo lungo della formulazione del decreto e della sua attuazione. Nell'insieme questi paper delineano prospettive di indagine che si

articolano anche attraverso l'osservazione delle eredità in termini di materiali e spazi depositati al suolo dallo stesso decreto in diversi momenti e in differenti contesti urbani, consolidando pratiche radicate nei singoli territori, orientando strategie regolative e strumenti di governo, ma anche ripensando forme del progetto e scale della riflessione — dal singolo edificio destinato all'erogazione dei servizi, alla dimensione del quartiere e alla scala più ampia del territorio. Questa riflessione può contribuire a tenere insieme un'indagine di lungo periodo non esclusivamente focalizzata sull'osservazione dello standard come strumento tecnico, quanto piuttosto orientata ad indagarne le matrici culturali e sociali, che, negli anni dell'attuazione del decreto, ne indirizzeranno in parte le traiettorie di evoluzione concettuale e traduzione operativa. Alcune questioni sembrano emergere con forza e orientare il percorso di ripensamento dello standard:

- la necessità di rivalutare lo standard in funzione di una dimensione spaziale di riferimento più articolata e complessa, non più solo ed esclusivamente a carattere 'urbano', bensì territoriale;
- la necessità di ripensare le categorie degli standard, tipi di spazi e di servizi, forme dell'erogazione e della gestione, pratiche di utenza, alla luce da un lato della modificazione continua e fluida di soggetti, domande, pratiche d'uso e, dall'altro, della rigidità di un patrimonio ereditato, di procedure e strumenti;
- la conferma della centralità dello spazio pubblico come laboratorio sia d'osservazione — di usi, pratiche e trasformazioni attraverso i quali reinterpretare bisogni e necessità — sia di sperimentazione, dove provare a misurarsi con nuove proposte di intervento pubblico per la riqualificazione fisica e sociale dell'esistente.

2. Tra welfare e standard: le dotazioni come spazi per politiche sociali innovative. Un secondo gruppo di contributi mette in evidenza l'intreccio tra standard e welfare, riconoscendo in alcune politiche sociali e in alcuni strumenti (come ad esempio il più volte richiamato Piano dei Servizi) le occasioni per rimettere

in gioco gli spazi a standard. Anche in questo caso, l'accento viene posto su alcune questioni emergenti:

- la necessità di integrare politiche sociali e politiche urbane;
- la territorializzazione delle politiche come preconditione in un processo di riqualificazione dei servizi e degli spazi in cui sono erogati;
- la valorizzazione delle risorse locali come elemento fondamentale per attuare processi di riqualificazione delle dotazioni, e l'opportunità di coinvolgere abitanti (in particolare i soggetti deboli o in condizione di fragilità sociale) negli stessi processi, per uscire dall'ottica di un servizio esclusivamente assistenziale, inteso piuttosto come leva per sviluppare consapevolezza e abilità;
- pensare a servizi sempre più inclusivi: non rigidamente orientati a categorie di utenti, ma 'servizi alla città', potenzialmente aperti all'intera popolazione, e soprattutto che possano prevedere un coinvolgimento allargato per la loro attivazione e manutenzione.

3. Gli strumenti alla prova. Innovare lo standard a partire dall'esperienza. Un terzo gruppo di contributi sviluppa, a partire da esperienze concrete (non necessariamente virtuose), una riflessione sulla opportunità di valorizzare (da un punto di vista economico, sociale, spaziale) il capitale fisso territoriale depositato al suolo dal decreto sugli standard del 1968. Un capitale che spesso si presenta come oneroso da mantenere, inefficiente, non di rado in condizioni di degrado, che in molti casi costituisce un costo e una voce di spesa cui le amministrazioni non sanno far fronte. Temi e problemi ricorrenti nei casi presentati evidenziano come necessaria una riformulazione di tecniche e pratiche di attuazione dello strumento che possano:

- riportare l'attenzione su manutenzione/gestione/uso e cura come elementi fondativi di un processo efficace di rigenerazione dello spazio e di inclusione sociale;
- riarticolare il rapporto pubblico-privato nelle procedure orientate alla manutenzione e riqualificazione

di un patrimonio dai contorni spesso problematici.

Emerge inoltre con forza la necessità di ampliare la scala del ragionamento, accogliendo una dimensione spaziale a geometrie variabili, in grado di modificare i propri confini di pertinenza a seconda dei temi e degli oggetti trattati. Nei contributi che si confrontano con questa questione, prospettiva ecologica e progetto di paesaggio diventano centrali nella riformulazione di un discorso sulla qualità urbana e territoriale, a scale molto più articolate di quella municipale, che chiede forme di alleanze tra un sempre più articolato insieme di soggetti e che impone, contestualmente, forme di ricalibrazione dei reciproci rapporti.

Traversale, anche se non sempre esplicito, l'invito a ripercorrere le tracce di una riflessione progettuale sulla 'città collettiva' si offre come importante occasione per tornare a ripensare le dotazioni come dispositivi per ridisegnare telai/reti di infrastrutturazione leggera a servizio della città e del territorio.

<sup>1</sup> Queste riflessioni sono parte della ricerca collettiva Cinquant'anni di standard urbanistici (1968-2018). Bilanci, questioni aperte e ipotesi nella direzione di una riforma possibile promossa da DASTU - Politecnico di Milano (Cristina Renzoni, Paola Savoldi), DcP - Università Iuav di Venezia (Stefano Munarin, Maria Chiara Tosi), DipAr - Università degli Studi Roma Tre (Giovanni Caudò, Mauro Baioni, Nicola Vazzoler), con il coinvolgimento del Dia - Università degli Studi di Trieste (Sara Basso, Elena Marchigiani).

\* La sottosessione SPAZI DEL WELFARE/LUOGHI E ATTORI è stata coordinata da Roberto Gerundo e Stefano Munarin, la sottosessione STRUMENTI/SCALE E PROGETTI è stata coordinata da Sara Basso e Cristina Renzoni.

\* [Miglior paper Workshop 4]

## PAPER DISCUSSI

### RADICI E CONDIZIONI

**Aree standard e responsabilità delle Amministrazioni: la stima del danno erariale**

*Antonio Acierno, Gianluca Lanzi*

**Per un ripensamento dello standard. Ripartire da nuovi “minimi abitabili”**

*Sara Basso*

**La configurazione spaziale dei luoghi tra quantità e qualità urbana**

*Natalina Carrà*

**Gli standard urbanistici nel secondo PEEP di Roma: suolo, disegno e azione pubblica**

*Giovanni Caudo, Mauro Baioni, Nicola Vazzoler*

**Gli standard in urbanistica: retrospettiva al futuro**

*Antonio Alberto Clemente*

**Le convenzioni urbanistiche prima della Legge Ponte 765 del 1967: contrattazione tra attori pubblici e privati ed attuazione delle previsioni di Piano**

*Nicole De Togni*

**I luoghi del connettivo culturale nella qualità urbana del vivere quotidiano**

*Concetta Fallanca*

**Nuovi standard e modernità dell'azione pubblica: un pensiero in controtendenza**

*Laura Travaglini*

**Un metodo qualitativo ecologico per il dimensionamento urbano, alla ricerca della resilienza urbana**

*Manlio Vendittelli, Pietro Currò, Maurizio Imperio, Pietro A. Polimeni*

### SPAZI DEL WELFARE/LUOGHI E ATTORI

**Welfare di tutti. Spazio e politiche sociali a Milano**

*Massimo Bricocoli, Lorenzo Consalez, Benedetta Marani, Stefania Sabatinelli*

**Standard urbanistici e governo del territorio. Dalle dotazioni minime al welfare urbano?**

*Ombretta Caldarice, Carolina Giaimo*

**Dallo standard quantitativo alla valutazione prestazionale: verso una metodologia applicata?**

*Stefano Campanozzi*

**I processi di rigenerazione urbana produttori di qualità e dotazioni territoriali**

*Laura Casanova, Francesco Rotondo*

**\* Rigenerazione urbana e capability-building, una coesistenza possibile? Indicazioni dal caso triestino del Programma Microaree**

*Lorenzo De Vidovich*

**La bioregione urbana fra dotazioni, flussi eco-sistemici e costruzione del bene comune territorio**

*David Fanfani, Daniela Poli*

**Il ruolo degli standard urbanistici nei processi di rigenerazione delle aree industriali.**

**Il Caso del Vega Park di Venezia**

*Alessia Franzese*

**Permaculture and urban horticulture: solid public policies for more adaptable cities. Córdoba city (Argentina) case study**

*Federico García Martínez, Isidoro Fasolino*

**Innovative approaches for planning the urban facilities and services**

*Roberto Gerundo, Isidoro Fasolino, Gabriella Graziuso*

**L'edilizia residenziale sociale nella pianificazione urbanistica. Metodologie per il dimensionamento**

*Roberto Gerundo, Michele Grimaldi,  
Miriam Ceni*

**Welfare metropolitano: servizi pubblici e dotazioni urbane da una prospettiva di governo di area vasta**

*Clara Musacchio*

**Urbanistica e/è azione pubblica: il "diritto alla città" come tema strategico di una Nuova Agenda Urbana**

*Gabriella Pultrone*

**La post-metropoli delle generazioni future**

*Cecilia Scoppetta*

**Smart university city.**

**La qualità urbana della città universitaria**

*Bruno Zanon*

**Standard, un'evoluzione possibile:  
da interesse collettivo a bene comune**

*Massimo Zupi*

## STRUMENTI/SCALE E PROGETTI

**Gli standard urbanistici e la città fuori dai confini tradizionali**

*Francesco Alessandria*

**Standard, dotazioni pubbliche e risorse territoriali. Bilanci e prospettive a partire da un caso studio del Mezzogiorno d'Italia**

*Mariella Annese*

**Dallo studio delle reti urbane alla definizione di una morfologia della metropoli: uno studio sull'area di Napoli**

*Antonia Arena, Francesco Domenico Moccia*

**Lo strano caso dell'area ex Nato a Ovest di Napoli. Dotazioni territoriali e condivisione come progetto**

*Anna Attademo, Enrico Formato,  
Michelangelo Russo*

**Per la costruzione dello spazio pubblico. Limiti e opportunità nel rapporto tra attore pubblico e privato**

*Antonella Bruzzese*

**Ripensare gli standard a partire da una visione strategica di paesaggio**

*Luigia Capurso, Luigi Guastamacchia,  
Maria Raffaella Lamacchia*

**Per un nuovo rapporto tra pubblico e privato nella costruzione della città pubblica.**

**Alcune riflessioni dal contesto sardo.**

*Anna Maria Colavitti, Sergio Serra*

**Dalla norma alla pratica. Qualità e gestione degli standard urbanistici**

*Amedeo D'Onghia, Claudia Piscitelli*

**Riconquistare lo spazio dell'automobile. Una riflessione sugli spazi della mobilità a cinquant'anni dall'approvazione della legge nazionale sugli standard urbanistici**

*Lorenzo Fabian, Giacomo Magnabosco,  
Corinna Nicosia*

**Per un ripensamento dello standard in chiave prestazionale: un caso studio a Palermo**

*Alice Franchina, Giancarlo Gallitano,  
Filippo Schilleci*

**Centri medio-piccoli: quartieri di sistemi territoriali per cui identificare nuovi standard di qualità**

*Sara Gaudio, Giusi Mercurio,  
Annunziata Palermo, Maria Francesca Viapiana*

**Attore pubblico e aree pubbliche conducono ad un'azione pubblica in urbanistica?**

**Possibilità e regole per un'area militare**

*Marco Mareggi*

**Nuove infrastrutture per la città contemporanea.  
Reti verdi, servizi ecosistemici e mobilità sostenibile  
come driver per la ricucitura delle aree pubbliche  
urbane**

*Giovanni Marinelli, Maria Angela Bedini*

**Verso un nuovo paradigma pianificatorio  
dell'infrastruttura verde urbana**

*Raffaele Pelorosso, Federica Gobattoni,*

*Antonio Leone*

**Strumento a supporto delle decisioni per la  
governance dell'obsolescenza urbana**

*Alessandro Seravalli*

**Mobilità e sicurezza per la qualità degli spazi  
pubblici**

*Antonio Taccone*

# Aree standard e responsabilità delle Amministrazioni: la stima del danno erariale

**Antonio Acierno**

Università Federico II di Napoli  
DiARC - Dipartimento di Architettura  
Email: [antonio.acierno@unina.it](mailto:antonio.acierno@unina.it)

**Gianluca Lanzi**

Università Federico II di Napoli  
DiARC - Dipartimento di Architettura  
Email: [gianluca.lanzi@unina.it](mailto:gianluca.lanzi@unina.it)

## Abstract

In alcuni comuni della Campania le aree destinate a standard ai sensi del D.I. 1444/'68, acquisite e mai trasformate, hanno determinato una grave responsabilità per le amministrazioni, in quanto la mancata sorveglianza dei suoli prefigura la formazione di un danno erariale cui funzionari e amministratori devono rispondere personalmente. Tale condizione apre una prospettiva di ricerca al fine di individuare soluzioni alle problematiche emergenti: quali sono i confini delle responsabilità delle amministrazioni? Come stimare il danno erariale? La ricerca descritta nell'articolo ha analizzato la presenza di aree standard acquisite, e non infrastrutturate, dalle amministrazioni dei comuni ricadenti nell'area metropolitana di Napoli. Tra questi comuni sono stati individuati quelli in cui si è prefigurato il danno erariale, accertato o accertabile, per mancata sorveglianza da parte delle amministrazioni. Parte significativa della ricerca si focalizza sulle modalità di stima del danno, non essendovi una giurisprudenza consolidata sul tema. La ricerca sta mettendo a punto un metodo sufficientemente fondato e condivisibile sulla stima del danno erariale, che è l'esito prevalente della stessa, unitamente alla schedatura di casi nella regione Campania.

**Parole chiave:** aree standard, danno erariale, attrezzature urbane.

## L'introduzione degli standard urbanistici e limiti attuativi

L'introduzione degli standard urbanistici a seguito dell'emanazione del D.I. 1444/68 ha apportato considerevoli modifiche nelle procedure e nei contenuti della pianificazione urbanistica nel nostro Paese. Il riconoscimento della scarsa qualità urbana rinvenibile nelle città prodotte durante i due decenni successivi alla fine del secondo conflitto mondiale, in epoca di espansione edilizia, imponeva l'adozione di misure legislative obbligatorie nei confronti delle amministrazioni affinché i piani vigenti e futuri predisponessero idonee aree destinate ad attrezzature urbane.

L'obbligo degli standard ha avuto il merito di integrare i servizi alla residenza e alle aree produttive, sebbene in termini esclusivamente quantitativi, mentre niente è stato suggerito in merito alla qualità, alla distribuzione e alla coerenza localizzativa nel contesto del tessuto urbano.

In seguito, una vasta letteratura ha criticato l'efficacia e l'efficienza degli standard in merito al perseguimento di livelli soddisfacenti di qualità delle nostre città, evidenziandone i limiti della norma imputabili alla scarsa attenzione rivolta alla migliore localizzazione e alla coerenza urbana degli stessi e soprattutto alle modalità attuative.

In primo luogo, il concetto stesso di standard inteso come quantità minima di spazi da riservare alle funzioni pubbliche si presenta debole perché definisce solo soglie al di sotto delle quali non si garantirebbe un'adeguata prestazione funzionale. Le modalità di determinazione delle quantità sono regolate dagli abitanti teorici calcolati in fase di proiezione della popolazione e di dimensionamento del piano, mentre non si fa alcun riferimento alle capacità di spesa e gestionali delle amministrazioni locali. Tema questo che ha prodotto, come è noto, nel caso di attuazione mediante apposizione del vincolo espropriativo, una lunga vicenda legislativa in merito alla decadenza dei vincoli e alla successiva determinazione di "aree grigie" del piano.

La carenza legislativa circa una "visione qualitativa" degli standard ha prodotto, inoltre, una disarticolata distribuzione delle aree destinate ad attrezzature poiché è mancata la progettazione di queste come sistema coerente ed integrato nel territorio urbano. Inoltre l'introduzione degli standard in correlazione alle zone

territoriali omogenee, rivelatesi procedura inflessibile e poco adattabile alle nuove istanze ambientali e sociali, ha aggravato l'inefficienza dal punto di vista della qualità del tessuto urbano.

La stagione dei programmi complessi degli anni '90 ha tentato di superare la rigidità del piano informato alle prescrizioni meramente quantitative del D.I. 1444/68, ed è solo con i Programmi Integrati d'Intervento, finalizzati alla riqualificazione dei quartieri esistenti, che si parla per la prima volta di standard qualitativi, con questi volendo richiamare l'attenzione sulla progettazione degli spazi destinati ai servizi in relazione alle concrete esigenze delle comunità locali.

L'attuazione degli standard dal momento dell'emanazione del decreto in poi è stata pertanto accompagnata costantemente da una critica, talvolta anche severa, sui principi progettuali e sulle procedure esecutive, evidenziando come questi siano inadeguati, nella formulazione del legislatore di cinquant'anni fa, a dare risposta alle istanze della città contemporanea. Il concetto astratto di uguaglianza di tutti i cittadini destinatari di una quantità minima di spazi per servizi, rivelatosi invece di differente accessibilità ai diversi gruppi sociali, si è evoluto nei decenni successivi in una progettazione più articolata e differenziata rispondente alla diversità degli utenti (ricchi, poveri, uomini, donne, anziani, disabili, bambini, ecc.).

L'altro campo fondamentale di critica degli standard ha interessato le modalità di attuazione, prevalentemente affidate all'esproprio per pubblica utilità, strumento rivelatosi inefficace e che ha determinato la scarsa infrastrutturazione del territorio, soprattutto nel Sud del Paese. In particolare, molti comuni della Campania presentano ancora oggi una quantità di aree standard insufficienti rispetto alla popolazione attuale, determinando un significativo fabbisogno pregresso che si aggrava in condizioni di stime di crescita della popolazione. Molti comuni, dotati ancora di vecchi PRG approvati con la prima legge urbanistica regionale n. 14/'82, presentano tessuti urbani residenziali consolidati in cui si sono saturate le previsioni di crescita residenziale mentre restano inedificati (nella migliore delle ipotesi quando non è intervenuto l'abusivismo edilizio) i suoli sui quali gravavano i vincoli preordinati all'esproprio.

Si è venuta pertanto a determinare una condizione di consistente danno per la collettività che non usufruisce di attrezzature e servizi adeguati. Le Amministrazioni in questi casi sono vittime di un meccanismo procedurale, l'esproprio, che nell'attuale condizione di crisi economica si è rivelato inefficace per la produzione della città pubblica. Non si rinviene in queste condizioni una responsabilità diretta delle Amministrazioni nella mancata acquisizione delle aree e successiva infrastrutturazione, mentre si delineano ulteriori casi in cui la responsabilità delle stesse è chiaramente individuabile ed è causa di determinazione del danno erariale.

Questi ultimi casi, oggetto del presente saggio, fanno riferimento ad una condizione purtroppo non rara nella regione campana, soprattutto nelle aree periferiche della città metropolitana. Molto spesso le Amministrazioni hanno acquisito le aree standard in compensazione a seguito di rilascio di licenza/concessione edilizia ma la successiva mancata sorveglianza delle stesse non ha permesso alla collettività di goderne l'uso. Talvolta le aree non sono state infrastrutturate o, seppur realizzati i servizi, questi sono rimasti di esclusivo uso privato.

Queste situazioni si sono venute a determinare subito a valle dell'emanazione del D.I. influenzando sulla pianificazione di comuni, molti dei quali erano al momento (fine anni '60, inizio anni '70) dotati di generici Programmi di fabbricazione, che non individuavano chiaramente sulla cartografia la disposizione delle aree destinate a servizi. L'applicazione automatica del D.I. in questi casi si è tramutato in un obbligo per il privato promotore di una lottizzazione o richiedente licenza edilizia di concedere parte del proprio lotto all'amministrazione per usi pubblici. In questo modo, in molti comuni si sono accumulate molte aree da destinare a servizi del tutto frammentate sul territorio e spesso di modesta superficie, non in grado di accogliere attrezzature adeguate. Spesso queste aree sono state destinate a verde attrezzato e/o parcheggi ma mai realizzate, in alcuni casi le aree sono rimaste inedificate, ad uso agricolo od incolto, ma nella maggioranza sono state occupate dagli stessi privati cedenti che ne hanno fatto uso esclusivo a parcheggio. Oggi, a distanza anche di decenni, la Corte dei Conti sta indagando sulla mancata acquisizione e/o infrastrutturazione delle aree standard cedute alle amministrazioni chiedendo agli amministratori e/ dirigenti tecnici *pro tempore* di fornire le giustificazioni per tale mancata sorveglianza.

### **Configurazione del danno erariale e proposte per la stima**

Di recente la Corte dei Conti ha posto l'attenzione sulla mancata sorveglianza degli uffici tecnici di alcuni comuni della Campania sulla "sorte" delle aree a standard che i destinatari delle licenze edilizie convenzionate erano tenuti a sistemare direttamente ed a proprie spese quale alternativa alla monetizzazione, somma – com'è noto – commisurata all'utilità economica conseguita per effetto della

mancata cessione e comunque non inferiore al costo dell'acquisizione di altre aree simili a quelle non cedute.

Le indagini della giustizia contabile affidate alla Guardia di Finanza scaturiscono da alcuni contenziosi instaurati proprio nei confronti dei predetti Comuni dagli stessi obbligati alla esecuzione delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria i quali, anziché realizzarle e metterle a disposizione dell'intera collettività, in molti casi o non avevano affatto provveduto alle trasformazioni a loro carico ovvero, una volta trasformate e cedute, ne avevano conservato però l'uso esclusivo sottraendole di fatto al godimento della collettività e alla libera fruizione pubblica.

Poiché tale circostanza ha comportato un evidente depauperamento del patrimonio immobiliare indisponibile dell'Ente comunale e conseguentemente un danno alla comunità ed al relativo benessere sociale, essa, secondo la Corte, configura la fattispecie di danno erariale.

A tal proposito si ricorda che, tanto in dottrina quanto in giurisprudenza della corte contabile, anche ogni violazione di interessi pubblici giuridicamente protetti viene annoverata quale fattispecie di danno erariale.

Se la mancata sorveglianza sia accompagnata anche da una omessa vigilanza sulla effettiva trascrizione del trasferimento della proprietà delle aree in questione in favore del Comune, si verrebbe a determinare di riflesso la possibilità in capo ai soggetti obbligati alla cessione favoriti da tale illecita "dimenticanza", di poter usucapire in danno del Comune le aree sfuggite al predetto controllo.

La regolare trascrizione del trasferimento di titolarità in favore del Comune delle quote di aree standard cedute come da convenzione ed acquisite perciò al patrimonio indisponibile, renderebbe invece inefficaci le "privatizzazioni" operate da alcuni soggetti, restando per essi soltanto la possibilità di iscrizione di alcuni diritti reali di godimento fermo restando la conservazione del fine pubblico del bene.

Le illecite "privatizzazioni" dunque non si configurerebbero quale sottrazione del diritto reale di proprietà – garantita appunto dalla predetta trascrizione nei registri immobiliari – ma, più in particolare, del diritto d'uso.

La suddetta casistica obbliga pertanto ad operare le dovute distinzioni e ad individuare differenti valutazioni. Nel primo caso, se si valutasse il danno erariale prodotto da funzionari tecnici ed amministratori locali attraverso la stima del valore di mercato di tali aree ricorrendo ad apprezzamenti dell'Agenzia delle Entrate (già Agenzia del Territorio) richiamando il depauperamento del patrimonio del Comune, occorrerebbe tener presente certamente che le aree a standard sono "svuotate" da ogni potenzialità edificatoria e pertanto risulterebbe difficile individuare i relativi valori.

Un utile riferimento potrebbe essere la metodologia di calcolo del valore imponibile delle aree edificabili ai fini IMU da riferire però soltanto al sottosuolo poiché il soprassuolo, come già detto, non ha potere edificatorio. I parametri che potrebbero essere rispettati nella determinazione di questo valore sono contenuti nel D. Lgs. 504/92, istitutivo dell'imposta in parola, laddove si afferma che "per le aree fabbricabili, il valore è costituito da quello venale in comune commercio al 1° gennaio dell'anno d'imposizione, avendo riguardo alla zona territoriale di ubicazione, all'indice di edificabilità, alla destinazione d'uso consentita, agli oneri per eventuali lavori di adattamento del terreno necessari per la costruzione, ai prezzi medi rilevati sul mercato dalla vendita di aree aventi analoghe caratteristiche".

Pur tuttavia la ricerca di tale valore venale non è sempre agevole sia che si ricorra a procedimenti di stima sintetici che analitici. I primi infatti sono basati sulla comparazione di prezzi riscontrabili in transazioni di beni aventi analoghe caratteristiche, ubicati nella medesima zona, ovvero in zone limitrofe, venduti in condizioni ordinarie di mercato. I secondi invece sono basati sul valore di trasformazione ottenuto dalla differenza tra il valore medio di mercato delle opere da realizzare e la somma di tutti i costi da sostenere.

Nel secondo caso si tratta di stimare il valore di uso di tali aree che ovviamente prescinde da ogni aspetto legato alla commerciabilità (valore di scambio). Si tratta in altri termini di valutare l'utilità che si trae dall'uso di tali beni e che in questo caso è venuta meno.

In alternativa alla costruzione di curve edonimetriche o al ricorso a valutazioni di tipo multidimensionale, multicriterio e multiattributo, per la stima del valore di uso si propone di considerare il valore locativo di tali aree osservando che esse appartengono al patrimonio indisponibile del Comune. È opportuno anche ricordare a tal punto che affinché un bene possa ritenersi appartenente al patrimonio indisponibile in quanto "destinato a un pubblico servizio" ai sensi dell'art. 826, comma 3, cod. civ. occorre un doppio requisito: la manifestazione di volontà dell'Ente titolare del diritto reale pubblico (e perciò un atto amministrativo da cui risulti la specifica volontà dell'Ente di destinare quel determinato bene a un pubblico servizio come nel caso delle aree a standard) e l'effettiva e attuale destinazione del bene al pubblico servizio, come più volte chiarito in Giurisprudenza. Nel caso che ci occupa sono soddisfatti sia il

primo che il secondo requisito, quest'ultimo rafforzato dal fatto che le aree sono state effettivamente destinate a pubblico servizio (parcheggio, verde attrezzato, ecc.) ma escludendone il pubblico utilizzo.

Poiché dunque le aree a standard, quali beni indisponibili, sono destinate direttamente a un fine pubblico, sotto questo aspetto si trovano in una condizione analoga a quella dei beni demaniali.

Pertanto il valore locativo di tali aree può essere ricavato comparandolo ai canoni di locazione dei beni demaniali stabiliti dall'Ente regionale ripercorrendo metodologicamente la stima del valore di surrogazione del prezzo indeterminato di un bene fuori mercato.

L'entità del danno erariale sarebbe pertanto equivalente agli importi dei canoni concessori delle aree demaniali che vengono stabiliti annualmente dall'ufficio demanio e patrimonio regionale e che dovrebbero riferirsi alle tipologie di aree "privatizzate".

Il danno erariale potrebbe dunque essere rappresentato dai mancati introiti per le casse dell'ente comunale derivanti dall'affidamento in concessione di tali aree.

Si può dimostrare la correttezza di tale ragionamento se si considera l'esempio delle aree a standard con destinazione a parcheggio pubblico. Tali aree generalmente vengono affidate in concessione a tariffa c.d. calda a società che le gestiscono imponendo le relative tariffe e corrispondendo all'ente concedente i relativi canoni.

Merita infine di essere menzionata la fattispecie in cui le aree cedute all'ente comunale non siano state direttamente trasformate, come previsto dalla convenzione dal soggetto cedente, e siano rimaste "vuote" e senza alcuna destinazione. In tal caso ai mancati introiti di canoni concessori si dovranno aggiungere i costi che il comune dovrà sostenere direttamente in luogo del cedente per la realizzazione dell'opera di interesse pubblico. Ciò com'è noto avverrà attraverso un procedimento di stima analitico ricorrendo alla redazione di un computo metrico estimativo i cui risultati rappresenteranno dunque l'entità del danno erariale.

## Conclusioni

L'applicazione automatica del D.I. 1444/68, spesso sotto forma di delibera consiliare in "variante" a generici Programmi di fabbricazione che non concepivano la più ampia accezione della disciplina di sviluppo dell'intero territorio comunale prevista dal PRG, focalizzandosi su centri abitati e zone di espansione, si è tramutata in un obbligo per il privato promotore di una lottizzazione o richiedente licenza edilizia di concedere parte del proprio lotto all'amministrazione per usi pubblici; ciò ha determinato la disseminazione sul territorio di aree a standard frammentate, caratterizzate spesso da una modesta superficie incapace di accogliere attrezzature adeguate.

La mancata sorveglianza di amministratori pubblici e funzionari può davvero aver prodotto un danno erariale o piuttosto l'applicazione automatica di un provvedimento di legge e l'assenza di una disciplina urbanistica organica e di un adeguato apparato normativo ha generato i presupposti per una frammentazione ingovernabile anche agli amministratori più attenti?

Poiché non vi è una giurisprudenza consolidata sulla stima del danno erariale, con questo contributo si è cercato di mettere a punto un metodo sufficientemente fondato e condivisibile per definire il *quantum* che un'eventuale azione di responsabilità potrebbe imputare a funzionari ed amministratori locali, ammesso che questi ultimi possano effettivamente ritenersi responsabili quali destinatari di precise norme legislative e non si possa ascrivere allo stesso legislatore la responsabilità di provvedimenti "ponte" determinanti una condizione di consistente danno per la collettività che, in molti casi, è stata privata di attrezzature e servizi adeguati.

Le indagini condotte dalla Corte dei Conti sembrerebbero avvalorare la tesi che, anche senza far ricorso all'istituto dell'espropriazione per pubblica utilità per l'acquisizione delle aree da destinare a standard urbanistici, l'azione pubblica non è stata in grado di operare una corretta ed efficace gestione, sia per l'eccessiva frammentazione delle stesse sia per la frequente disattenzione di funzionari ed amministratori sulla effettiva utilità sociale di tali aree.

Le vicende oggetto di attenzione da parte della Giustizia Contabile hanno sicuramente avuto il pregio di ribadire la necessità di un ripensamento sulla modalità di gestione delle aree a standard e di una rivisitazione dei meccanismi procedurali attraverso cui poter rendere operanti concretamente servizi fruibili dalla collettività in rapporto alle effettive esigenze.

A tal proposito, ormai da tempo si sta sperimentando in diversi contesti locali italiani l'attuazione del Piano dei Servizi di iniziativa comunale elaborato su espliciti e precisi indirizzi politici dell'amministrazione ed avente l'obiettivo di assicurare una dotazione globale di aree per attrezzature pubbliche e di interesse

pubblico, garantirne efficienza ed efficacia e contribuire alla definizione dei parametri minimi di qualità dello spazio pubblico.

Tale nuovo modo di concepire gli standard in termini qualitativi comporterà anche un'inversione di tendenza da parte di alcune regioni che, a fronte di una mutata domanda sociale, tendono soltanto ad aumentare le quantità degli standard previsti dalla norma statale, spesso rendendo il Piano di difficile elaborazione per le difficoltà che si incontrano nel reperire le aree necessarie.

Appare ormai evidente che, anche se storicamente la gestione dei servizi di pubblica utilità è sempre rientrata nelle competenze della pubblica amministrazione, occorrerà incentivare, in un'ottica necessariamente neoliberista, un maggiore ruolo dei privati. A questi potrà essere affidata la realizzazione e la gestione delle attrezzature ad uso pubblico, nel rispetto dei principi generali relativi ai contratti pubblici e, in particolare, dei principi di economicità, efficacia, imparzialità, trasparenza, adeguata pubblicità, non discriminazione, parità di trattamento, mutuo riconoscimento, proporzionalità, e con la necessaria partecipazione delle comunità locali.

### **Riferimenti bibliografici**

Borrelli G. (2006), *Questioni urbane. Pluralismo e governance nelle città*, CUEM, Milano.

Capalbo A. (2006), *Gli strumenti di pianificazione urbanistica*, Halley Editrice.

Colucci M. (2009), "Politiche urbane e politiche sociali", in *Urbanistica Dossier*, n.109.

Colucci M. (2012), *La città solidale. Elementi per una nuova dimensione della qualità urbana*, Franco Angeli, Milano.

Festa G. (2016), *Riflessioni sulla contabilità degli enti pubblici. Profili giurisprudenziali e dottrinali*, Key Editore, Frosinone.

Fusco Girard L., Nijkamp P. (1997), *Le valutazioni per lo sviluppo sostenibile della città e del territorio*, Franco Angeli, Milano.

Guarino M. (2013), "La stima del valore d'uso degli spazi pubblici nelle aree urbane", in *Aestimum*, n. 63.

Salzano E. (2010), *Fondamenti di urbanistica*, Editori Laterza, Bari.

# Per un ripensamento dello standard. Ripartire da nuovi “minimi abitabili”

**Sara Basso**

Università degli Studi di Trieste  
DIA - Dipartimento di Ingegneria e Architettura  
Email: [sara.basso@dia.units.it](mailto:sara.basso@dia.units.it)

## Abstract

Ritornare su alcune ipotesi di ricerca che hanno orientato il dibattito sugli standard urbanistici e la sua codificazione, sancita col decreto del 1968, può offrire elementi utili a riconcettualizzare uno strumento normativo e regolativo che ha avuto un ruolo fondamentale nella costruzione della città italiana contemporanea, depositando al suolo una molteplicità di materiali e spazi come attrezzature sportive, parcheggi, scuole, edifici per attività collettive, ecc. Nel loro insieme, questi luoghi concorrono oggi a comporre ampie parti della "città ordinaria" nella quale abitiamo. In questi stessi luoghi possiamo “misurare” le nostre ipotesi progettuali orientate ad attribuire nuova qualità alle nostre città, garantendo al contempo la sostenibilità e l'equità delle azioni intraprese e dei loro effetti sullo spazio e sulla società. Ritornare alle radici di questa riflessione disciplinare può, allora, essere occasione per confrontarsi con la possibilità di perfezionare pratiche progettuali che considerino gli spazi a standard come una risorsa territoriale, utile a ridefinire "telai di servizi per la città".

**Parole chiave:** urban project, ecological network, tools and techniques.

## 1 | Ritorno alle origini

Può essere utile, in una fase come l'attuale in cui i tradizionali strumenti urbanistici regolativi vengono messi in discussione, così come anche i paradigmi che li sostengono, tornare a ripercorrere il dibattito e la critica che ne ha accompagnato l'introduzione, la pratica applicazione, le successive modifiche. Lo standard è sicuramente uno tra questi, e le ragioni che spingono a ritenere necessaria oggi una riflessione in merito sono, oltre che note, facilmente intuibili. In primo luogo, perché è evidente che nel nostro paese la partita per la riorganizzazione del sistema del welfare, può e deve condursi anche sul terreno di un suo ripensamento come strumento di regolazione tecnico, politico, sociale, come da tempo sostenuto da diverse parti<sup>1</sup>. In secondo luogo, perché tornare nuovamente a ragionare sul senso e il valore anche concettuale dello standard può offrire occasioni per riaprire un discorso progettuale focalizzato sulla qualità dello spazio abitabile, anche ripercorrendo nuovamente le declinazioni di una ricerca attraverso cui, nella città del XX secolo, si è cercato di assicurare l'equilibrio tra benessere individuale e collettivo (Secchi, 2005).

Critiche sedimentate nel tempo sulla norma che ha portato alla codificazione di questa ricerca (attraverso il noto decreto n. 1444 del 1968) e alla sua, sia pure non sempre, generalizzata applicazione, non possono impedirci di riaffermare l'utilità di ritornare a queste radici disciplinari, superando l'opacità di un giudizio che «ha evitato di riconoscere che spesso la norma è il luogo ove si deposita la positività di un progetto sociale» (Secchi, 2005: 111). Una strada praticabile appare allora proprio quella di provare oggi a ripercorre alcune tracce di ricerca su cui si è costruito quel progetto sociale, anche laddove non abbia trovato traduzione, mantenendo i caratteri di un' "utopia pubblica" (Secchi, 2016).

Più nello specifico, il ripercorre quelle tracce diventa qui occasione per porre attenzione a tre questioni, presentate come "ipotesi di ricerca aperte", fortemente sovrapposte e intrecciate. La prima afferma l'opportunità di guardare allo standard come occasione per rinnovare la riflessione sulla scala intermedia del progetto urbanistico; la seconda ipotizza la possibilità di attualizzare un'interpretazione degli spazi a

---

<sup>1</sup> Una necessità sostenuta in più riprese a partire dagli anni '90: nel 1993 viene infatti ripubblicato, rivisto e ampliato il testo di Luigi Falco sugli standard urbanistici (Falco, 1993), con cui riprende e rilancia una riflessione critica avviata sin dagli anni settanta. A questo fanno seguito numerosi altri contributi: si vedano, a titolo di esempio, il servizio curato da Michele Talia in *Urbanistica* n. 21, 1999, pubblicato in occasione del trentesimo anniversario degli standard urbanistici; ma anche Karrer, 2001; Karrer, Ricci, 2002; Solarino, 2006. A questo si aggiungono i vari volumi esito della ricerca “Welfare urbano e standard urbanistici” finanziata nel 2000 dal Ministero dell'Istruzione e dell'Università. Una interessante riflessione in questo senso è anche in Marco Cremaschi, *Welfare e uso del suolo: suggerimenti dall'urbanistica europea*.

standard nei termini di "luoghi urbani complessi"; la terza, infine, allude alla necessità di introdurre una riflessione sulla gestione degli spazi come elemento ineludibile nel processo di un loro ripensamento come "eccipienti urbani" (Munarini, 2009).

Per argomentare queste ipotesi, si farà qui riferimento ad alcuni frammenti del dibattito che ha accompagnato due fasi rilevanti nella ricerca progettuale sullo standard. La prima precede il momento di "riduzione normativa" avvenuto con la promulgazione del noto decreto alla fine anni '60. La seconda, invece, si colloca tra gli anni '70 e '80, in corrispondenza della sua più estesa applicazione: questa fase segna il recupero di un'attenzione per lo standard come potenziale "tecnica" di composizione urbana, per immaginare un modello di città alternativo a quello proposto dallo zoning<sup>2</sup>. Manuali, piani, convegni e progetti, in questi due momenti di confronto disciplinare, più o meno esplicitamente hanno delineato campi del progetto e ipotesi di sperimentazione anche progettuale. Riletti oggi, contributi teorici e ipotesi progettuali presentano una straordinaria attualità e offrono spunti per ritornare a considerare lo standard come uno strumento di controllo della qualità dello spazio abitabile.

## 2 | Standard come occasione per ripensare alla scala intermedia

È uno scritto di De Carlo del 1964, *Standard edilizi*, a divenire occasione per tornare a riflettere su una prima radice: quella di chi ha visto lo standard come occasione per articolare proposte alternative a modelli di città che ormai manifestavano limiti e inefficienze. Da un lato, il modello della città funzionale tradotta nel piano attraverso lo zoning, dall'altro quello della città progettata per unità autosufficienti, oggetto di ampia sperimentazione attraverso l'esperienza dell'Ina-Casa proprio negli anni precedenti alla promulgazione del decreto. La voce di De Carlo non è ovviamente isolata, ma si inserisce in una più ampia e articolata riflessione critica che trova sintesi in numerosi momenti di confronto collettivo tra posizioni differenti e multidisciplinari<sup>3</sup>. Più nel dettaglio, le parole di De Carlo diventano pretesto per ritornare alla prospettiva di chi ha visto lo standard come occasione per ripensare la scala intermedia del progetto urbanistico, laddove proprio a servizi e attrezzature viene riconosciuta sia una valenza territoriale, come riferimenti e poli di attrazione entro contesti ampi, sia la valenza più concreta di "misura" per il ridisegno delle sequenze di spazi abitabili alla scala della prossimità. Servizi e attrezzature sono intesi cioè come "spazi operabili" di un progetto urbano finalizzato ad arricchire varietà ed articolazione dell'esperienza urbana nella quotidianità.

De Carlo introduce questa riflessione affermando la necessità di lavorare per «quanti di urbanizzazione [...] entro i quali si svolgono le interrelazioni delle attività abitative» (De Carlo, 1964: 2) e di cui le unità residenziali fanno parte; sottesa a questa impostazione, la distinzione che propone tra "attrezzature non distribuibili" (come i parchi, le spiagge) e "distribuibili" (come scuole, servizi sanitari, servizi per il tempo libero). Il problema per De Carlo è dunque la realizzazione di «quanti di attrezzature» basati sulla presenza di nuclei fissi di servizi, intorno ai quali si articolino spazi dotati di grande fluidità (De Carlo, 1964: 4). La ricerca progettuale di un sistema organizzativo così concepito, nel quale servizi e attrezzature siano pensate dunque come parte integrante di un sistema urbano più ampio e stratificato, non va disgiunta dal perseguimento degli obiettivi di flessibilità e, appunto, fluidità dello spazio. Una flessibilità che, nell'approccio "decarliano", non è da ricercare a livello della singola tipologia di servizio, ma deve essere intesa «alla scala delle ampie aggregazioni dove è possibile raggiungere massima possibilità di scelta. Il problema della flessibilità diviene quello di creare strutture caratterizzate da una grande compresenza di tipi, tale da permettere molteplici variazioni e modifiche, ad ampio raggio» (De Carlo, 1964: 5).

Il rimando a questa scala intermedia trova esplicitazione attraverso una ricerca che è, per De Carlo, di tipo strutturale: «occorre [...] orientare la ricerca della forma verso l'identificazione dei caratteri della forma stessa attraverso l'analisi dei suoi diversi livelli strutturali» e questo lo si potrà fare ritrovando in ogni città "tessiture e grane" attraverso le quali si è costruito il processo formale. Un rimando ad un percorso di lettura-interpretazione del contesto che troverà poi nel "progetto guida" la sua più nota traduzione (Perin, 1992; Gabellini 2002; Gabelli, 2010).

Lo scritto di De Carlo è del 1964. Non è casuale che sia coevo alla pubblicazione della prima edizione del noto volumetto *Questioni di architettura e di urbanistica* e che proprio in uno dei tre scritti in esso contenuti l'idea di questa ricerca trovi esplicitazione nel binomio "struttura della forma urbana-forma della

<sup>2</sup> Sono soprattutto alcuni manuali a formulare in modo più esplicito questa proposta, tra questi il più noto è sicuramente il manuale dello IASM (1983).

<sup>3</sup> Alcuni tra questi: "Convegno Nazionale sull'edilizia residenziale", Roma, 8-9-10 febbraio 1964; Convegno Nazionale di Studio su "La legge urbanistica e le cooperative di abitazione", Milano 11-12-13 dicembre 1964; XI Convegno di Urbanistica, Ancona, 1967. L'una critica ai modelli era già stata avanzata dal Centro studi della Gestione Case per Lavoratori (1964).

struttura urbana”, dove l’azione progettuale è orientata alla messa a punto di un supporto strutturale che permetta alla forma di esprimersi come esito delle interrelazioni tra spazio e società<sup>4</sup>. Inoltre, proprio in quegli anni, De Carlo inizia a lavorare sia al Piano particolareggiato per il centro storico di Rimini, sia al Villaggio Matteotti a Terni: due progetti che, per ragioni diverse, possono essere letti come prospettive di ricerca sullo standard e sulla sperimentazione di ipotesi strutturali per l’organizzazione dei servizi e delle attrezzature intesi come luoghi urbani complessi<sup>5</sup>. Progetti nei quali la verifica di ipotesi strutturali per spazi e attrezzature collettive dà luogo a soluzioni originali e innovative.

### 3 | Ripartire dai concetti di sistema e struttura

In che termini può essere utile riprendere i frammenti di una simile riflessione progettuale? Come oggi ci possono essere utili queste traduzioni dello standard nel percorso per il suo ripensamento? In primo luogo, guardando agli spazi a standard come occasione per tornare ad approfondire una riflessione sulla scala intermedia del progetto urbanistico. Un’idea non nuova, certo, visto che già negli anni ’80 in alcuni manuali si ripropone una riformulazione del problema dello standard in questi termini, attraverso un approccio sistemico-strutturale<sup>6</sup>. L’invito era allora quello di riconsiderare servizi ed attrezzature come parte di un “sistema dinamico e aperto” che interagisce e incide sulla configurazione della struttura della città o di una sua parte. Gli spazi a standard, inoltre, avrebbero dovuto possedere requisiti tali da funzionare come poli integrati e flessibili della stessa struttura, ed essere dotati di caratteristiche definite come polifunzionalità, nodalità, peditività e, appunto, flessibilità (IASM, 1983: 220). Suggestioni che, oggi, sembrano particolarmente pertinenti alle condizioni della contemporaneità.

Non può sfuggire, infatti, come gli spazi a standard si diano spesso come spazi molecolari e diffusi nei territori contemporanei: bolle prive di permeabilità, spazi recintati che non hanno rapporti reciproci e in cui l’ibridazione non è contemplata, complice la rigidità funzionale all’origine del loro progetto (Secchi, 2000: 89)<sup>7</sup>. È evidente e condivisa l’ipotesi che una riflessione sullo standard possa e debba partire anche da un loro ripensamento, oltre che funzionale, anche spaziale, laddove in questi luoghi si possono riconoscere i potenziali elementi per la ricomposizione di un più ampio “telaio di servizi per la città”. Un telaio dove si integrino spazi aperti, scuole, attrezzature sportive, parcheggi, ecc. e connesso, ad esempio, con i più grandi sistemi ambientali alla scala territoriale (cfr., ad esempio, Gasparrini, 2005).

Ma operativamente come si può perseguire la figura strutturante di questo telaio? Può essere di qualche utilità ripartire proprio da una riattualizzazione dei concetti di sistema e struttura, e dall’osservare come oggi essi si carichino di valenze diverse che spingono ad intraprendere nuovi percorsi progettuali, rinnovati rispetto a quelli già noti<sup>8</sup>. Da un lato, la risignificazione in chiave ecologica del concetto di sistema (attraverso il landscape e l’ecology) suggerisce di rifocalizzare l’attenzione progettuale dagli spazi a standard alle soglie che li separano tra loro e dal contesto (cfr., ad esempio, Lanzani, 2000). Un’attenzione che spinge a ipotizzare come perseguibile la declinazione del loro progetto nei termini di ridisegno di “soglie di accessibilità”, ampiamente intese, a differenti livelli: da quello della prossimità a quello più ampio alla scala urbana.

A un livello strutturale ravvicinato, si tratta di rapportarsi con un lavoro minuto, capillare, articolato a partire dal ridisegno di spazi minimi che sono soprattutto di mediazione tra interno e esterno, tra indoor e outdoor, tra collettivo e pubblico. Un lavoro che ad un “grado zero” impone una nuova attenzione per materialità e natura dei confini e dei recinti che rendono gli spazi a standard luoghi molecolari e introversi, immaginando proprio per questi limiti nuovi ruoli e un nuovo disegno di suolo, anche riattualizzando una nobile tradizione di studi inaugurata, tra gli altri, dal noto manuale di Calzolari e Ghio (1961)<sup>9</sup>.

---

<sup>4</sup> Una simile interpretazione andrebbe contestualizzata anche alle riflessioni condivise da De Carlo all’interno del Team X.

<sup>5</sup> Non a caso, proprio il villaggio Matteotti sarà preso come riferimento nel Manuale delle opere di urbanizzazione per ragionare su struttura di servizi (cfr. IASM, 1983 in particolare nel capitolo 4. Criteri di base per il programma e il progetto delle opere di urbanizzazione a carattere sociale).

<sup>6</sup> Tra questi IASM, 1983; Falco 1993. Espliciti, nel manuale dello IASM, i riferimenti ai contributi di De Carlo, Samonà, Ayomino. L’approccio sistemico rappresentava un riferimento anche nell’insegnamento (cfr., ad es., Mazza, 1987)

<sup>7</sup> Un’interpretazione che con chiarezza emerge dalle molte letture dei territori della contemporaneità: si vedano, ad esempio, Merlini, 2014; Lanzani 2015; Munarin, Tosi, 2014.

<sup>8</sup> Da De Carlo in poi, struttura e sistema di sono caricati di valenze simboliche e operative (Vigano, 2010), oggi si assiste ad una rinnovata riflessione sulla valenza euristica e progettuale dei termini, sotto l’egida di una rinnovata attenzione per le questioni ecologiche.

<sup>9</sup> Oltre ai testi di Falco, che possono considerarsi alla stregua di manuali, credo che in questa ricerca vadano inclusi anche alcuni manuali di progettazione come, ad esempio: *Materiali e metodi per la progettazione della residenza* (1983), *Tipologie residenziali in linea* (1984), i vari manuali sul verde di Mariella Zoppi, ecc. Testi pubblicati proprio negli anni ’80.

Depavimentazioni, trasformazione dei confini in spessori, ridisegno in chiave ecologica delle soglie di passaggio, ecc. sono solo alcune delle possibili strategie che possono concorrere alla riconfigurazione in termini relazionali degli spazi a standard e alla loro progressiva riaffermazione come “spazi di socialità” dove «una certa indefinitezza dei confini richiede un sufficiente carattere di vaghezza» (Bricocoli, 2003: 75). Una vaghezza che non è sinonimo di assenza di carattere o indeterminatezza, ma che richiama piuttosto alla possibilità di garantire, con soluzioni innovative, quella fluidità di relazioni (oggi pluralmente lette come sociali, percettive, spaziali, ecc.) invocata in più occasioni dallo stesso De Carlo (1964a; 1964b; 1965).

Si tratta allora, di orientare l'azione progettuale verso una microurbanistica finalizzata alla composizione di “paesaggi minimi” (Basso, 2013) dalla valenza non solo ecologica, ma anche sociale, riconosciuta proprio nel loro rimettere in gioco l'accessibilità a risorse, paesaggi, conoscenze, opportunità. Un approccio di questo tipo però non può limitarsi solo allo spazio pubblico o alla “città collettiva” – termine con cui possiamo alludere alla città costruita dallo standard (Karrer, 1999) - ma impone necessariamente di spingersi oltre, alla città “dei ceti medi” (Caramellino, De Pieri, Renzoni, 2015) sino alla città privata, in uno sforzo orientato a «rendere semanticamente collettivo ciò che è individuale» (De Solà, 1999: 45).

Ad un differente livello, questa riflessione confluisce in un ripensamento dell'idea di struttura non solo come traduzione al suolo di un'organizzazione spaziale, ma anche come ipotesi di riorganizzazione gestionale. Si rende necessario, infatti, un ripensamento delle strategie di riattivazione degli spazi a standard, oltre i tradizionali interventi settoriali<sup>10</sup>, per sperimentare, piuttosto, intrecci tra processi di manutenzione e di recupero di spazi ed edifici complessi con iniziative che giungono dal basso, dagli abitanti (Marchigiani, 2014; Mareggi, Merlini, 2014). Una strategia che presuppone di introdurre nelle maglie legislative della norma margini di flessibilità, per accogliere le azioni di trasformazione spontanee che in molte città iniziano a diffondersi. E che ipotizzi strumenti di gestione flessibili e temporanei a partire anche da un nuovo patrimonio di conoscenze sulle fragilità e sui rischi, ambientali e sociali, di precisi ambiti, per costruire e attivare percorsi di manutenzione e rigenerazione orientati alla qualità.

De Carlo riteneva che al lavoro di organizzazione strutturale degli spazi a standard fosse necessario far precedere un processo di lettura-interpretazione di “tessiture e grane” della città. In maniera analoga, la definizione di un “telaio di servizi per la città” organizzato su più livelli, come qui ipotizzato, impone un più attento riconoscimento puntuale di “situazioni” in cui la lettura dei pattern si intrecci con letture più specifiche delle connesse forme di abitare<sup>11</sup>. Una preliminare azione di indagine che, dunque, più puntualmente permetta di “declinare i paesaggi della città ordinaria” (Merlini, Mareggi, 2014), riconoscendone l'effettiva centralità in un progetto di rigenerazione urbana.

#### 4 | Spazi a standard come nuovi “condensatori sociali”

È ancora Giancarlo De Carlo a offrirci spunti sulla riconcettualizzazione dello standard a partire proprio da un approccio progettuale di tipo strutturale. Nel Piano Particolareggiato per il centro storico di Rimini darà traduzione concreta alla sua ipotesi di riorganizzazione di servizi e attrezzature come luoghi complessi attraverso l'idea dei “condensatori”. Diventa interessante leggere i principi all'origine di un dispositivo concettuale e spaziale che, anche se non originale<sup>12</sup>, offre ulteriori spunti di riflessione nel processo di ripensamento dello standard.

De Carlo definisce i condensatori come un «un sistema di cerniere attrezzate [...] che costituiscono occasioni di socializzazione divenendo punti di incontro di molteplici attività e destinazioni» (De Carlo, 1975: 40). I condensatori traducono spazialmente la forza strutturante delle attrezzature in un disegno d'insieme «che funziona da spina dorsale delle attività» laddove «i condensatori condizionano e rendono omogenei i diversi sistemi organizzativi e i vari sistemi figurativi presenti nei tessuti urbanizzati; rivitalizzano aree che non hanno spinta per una spontanea ripresa; favoriscono la connessione tra le varie parti della città» (De Carlo, 1975: 40).

I condensatori sono quindi nodi progettuali e potenziali luoghi di socialità: ambiti complessi, di cui ciò che oggi colpisce non è tanto l'esito formale, leggibile nel disegno di architetture dal forte impatto spaziale, quanto piuttosto il processo incrementale attraverso cui se ne costruisce il supporto, esteso alla città. Si tratta di un telaio di spazi di connessione e di transizione che trova declinazioni a diversi livelli strutturali e

<sup>10</sup> Esistono città che hanno attivato programmi di manutenzione della città, ma appaiono ancora con una partizione settoriale: strade, illuminazione, ecc.

<sup>11</sup> Attualizzando note letture come quelle proposte in diverse occasioni da Lanzani, Biacchetti, o anche da Granata, 2007.

<sup>12</sup> È probabile che De Carlo riprenda il termine dalla ‘teoria dei condensatorisociali’ dell'Osa. Un riferimento in tal senso si trova in Tomasetti (2012).

organizzativi: dallo studio della gerarchia dei percorsi ripensati in funzione delle “intensità” delle relazioni<sup>13</sup>, allo studio delle sequenze di spazi che articolano i rapporti tra collettivo e individuale nella “teoria della griglia” (De Carlo, 1975). Ma è soprattutto nella “Distribuzione dei servizi e attrezzature”<sup>14</sup> che emerge come le attrezzature (scuole, biblioteche, servizi, ecc.), qui messe in relazione con il sistema di spazi aperti pubblici, costituisca un sistema continuo e aperto che attraversa longitudinalmente centro storico e nuovo centro di espansione, con la presenza di spine trasversali a segnare e mediare le connessioni tra le parti. I condensatori sono parte integrante di questo sistema, poggiando proprio sulla struttura formata da servizi, attrezzature e spazi aperti<sup>15</sup>.

Il supporto dei condensatori si traduce, dunque, non tanto in un disegno predefinito alla scala ampia, quanto piuttosto in una “definizione processuale della struttura”, anche attraverso azioni di microurbanistica, orientate a dare alla stessa struttura compiutezza attraverso piccole mosse, incrementali. Ma che nel complesso confluiscono figurativamente in una stratificazione di connessioni, mediazioni, spazi di accessibilità, integrati vicendevolmente nel disegno di quello che appare proprio come un telaio di spazi pubblici e collettivi.

Oltre le suggestioni progettuali, è il senso attribuito ai “condensatori” a trovare nelle condizioni della città ordinaria fertile terreno di sperimentazione. Il condensatore potrebbe trovare una sua traduzione, infatti, non solo nei termini di spazio di socialità, ma anche come nodo nel ridisegno delle relazioni tra spazi e servizi collettivi per attivare attività economiche inclusive e innovative. Una strada tentata, per dirla alla De Carlo, che già in alcuni contesti periferici si sta esplorando e identifica per ora negli spazi del welfare, potenziali campi di politiche e progetti inclusivi e sostenibili (Caravaggi, Imbroglini, 2016). Una simile sperimentazione potrebbe però estendersi anche alla “città collettiva” dello standard, provando a focalizzare l’attenzione in particolare su spazi e servizi che oggi più di altri sembrano inattivi, vuoti, dimenticati, e che potrebbe trovare proprio all’interno della “città pubblica” un campo di lavoro privilegiato (Laboratorio Città Pubbliche, 2009) laddove in molti quartieri sono proprio gli spazi a standard a fare problema.

Dagli spazi per lo sport, che ci sfidano a misurarci con una riflessione su cura del corpo, salute, alimentazione (Secchi, 2005; Munarin, Tosi, 2014) ai molti edifici o parte di edifici abbandonati possono essere ripensati come luoghi dove attivare microeconomie capaci di coinvolgere persone afflitte da marginalità sociale attraverso percorsi condivisi legati, ad esempio, al cibo (Basso, Di Biagi, a cura di, 2016). Percorsi capaci di attivare persone e spazi in processi di rigenerazione collettivi, i cui effetti potrebbero estendersi oltre i confini degli stessi quartieri, contaminando proprio gli spazi della città ordinaria, coinvolgendo scuole, attrezzature sportive, biblioteche, ecc.

Il ripensamento dello standard può diventare così occasione per sperimentare rinnovati percorsi di ricerca progettuale e rigenerazione urbana basati su una rivalutazione profonda dei rapporti tra spazio e società, e tra spazi, diritti e giustizia, entro una visione condivisa e aperta della città al futuro.

## Riferimenti bibliografici

- Basso S. (2013), “Nuovi percorsi di qualità. Ripartire da paesaggi minimi per trasformare gli spazi dell’abitare quotidiano”, in *Atti della XVI Conferenza Nazionale SIU. Urbanistica per una diversa crescita. Napoli 9-10 maggio 2013*, Planum Publisher, Roma-Milano.
- Basso S., Di Biagi P. (2016) (a cura di), “Gli spazi del cibo per nuove abitabilità delle periferie urbane”, in *Territorio*, n. 79, pp. 17-78.

---

<sup>13</sup> Il “potenziamento dei sistemi di movimento” è identificato da De Carlo come uno dei tre punti su cui articola il suo modello teorico di ristrutturazione del centro storico di Rimini (gli altri punti riguardano il contenimento del processo di terziarizzazione del centro storico e la revisione qualitativa dei servizi): cfr. De Carlo, 1964c. Interessante è leggere gli esiti delle indagini sui sistemi di movimento contenute in altri analoghi documenti.

<sup>14</sup> Tavola “Distribuzione servizi e attrezzature”, 1:2.000, 1971, Archivio De Carlo, De Carlo –pro/055/1/06

<sup>15</sup> Un’analoga attenzione si coglie nel progetto del villaggio Matteotti, in particolare nel disegno delle sequenze tra interno privato ed esterno collettivo degli alloggi, così come nel graduale passaggio dagli spazi residenziali verso l’esterno del quartiere, mediato rispetto alla città proprio attraverso gli spazi verdi a standard. Qui, a colpire è l’attenzione con cui il suolo è disegnato, laddove movimenti di terreno creano protezione, schermatura e riparo e l’attenzione progettuale si spinge allo studio del minimo dettaglio nella sequenza in sezione. Il riferimento è alle tavole: “Schema progetto: sistemazione esterna a terra impianto illuminazione” TR 130/253 “Esecutivi vari: sistemazione a terra, illuminazione esterna, sistemazioni esterne, particolari e centrale termica” (De Carlo-pro/054/08) in particolare la tavola: TR 130/357 “Spazio verde pubblico progetto sistemazione a terra pianta e sezione”.

- Bricocoli M. (2003), “Spazi dei servizi e spazi della città”, in Bifulco L., *Il genius loci del welfare. Strutture e processi della qualità sociale*, Officina Edizioni, Roma, pp. 67-78.
- Calzolari V., Ghio M. (1961), *Verde per la città*, Roma.
- Caramellino G., De Pieri F., Renzoni C., *Esplorazioni nella città dei ceti medi. Torino, 1945-1980*, LetteraVentidue, Siracusa.
- Caravaggi L., Imbroglini C. (2016), *Paesaggi socialmente utili: accoglienza e assistenza come dispositivi di progetto e trasformazione urbana/ Sociallyusefullandscapes: treatment and care as devices for design and urban transformation*, Quodlibet, Macerata.
- Centro studi della Gestione Case per Lavoratori (1964), *Primo contributo alla ricerca sugli “standard urbanistici”*, Bozza di stampa, Centro studi della Ges.Ca.L., Roma.
- De Carlo G. (1964a), *Standard edilizi. Intervento alla seconda giornata del convegno nazionale sull’edilizia residenziale*, dattiloscritto, Archivio progetti, De Carlo-Scritti/046.
- De Carlo G. (1964b), *Questioni di architettura e di urbanistica*, Argalia, Urbino.
- De Carlo G. (1964c), *Comunicazioni dell’arch. Giancarlo De Carlo sullo stato dei lavori relativi ai piani particolareggiati del centro storico e del centro direzionale*, dattiloscritto, in Archivio Progetti, Rimini: scritti vari da classificare, coll. De Carlo – atti-056
- De Carlo G. (1975), “Rimini/Un piano tra presente e futuro”, in *Parametro*, n. 39, pp. 4-53.
- De Solà M. (1999), *Progettare città/Designing Cities*, Lotus Quaderni Documents, Electa.
- Falco L. (1993), *I “nuovi” standard urbanistici*, Edizioni delle autonomie, Roma.
- Gabellini P. (2002), “Giancarlo De Carlo. Questioni di architettura e di urbanistica. Una critica dei dogmi del movimento moderno”, in P. Di Biagi (a cura di), *I classici dell’urbanistica moderna*, Donzelli, Roma.
- Gasparrini C. (2014), “Un cambio di paradigma per l’urbanistica delle città resilienti”, in *Urbanistica*, n. 154, pp. 105-124.
- Granata E. (2007), “Pratiche dell’abitare: tra ricerca individuale e nuove forme di comunanza”, in *Nuova Umanità*, n. 169, pp. 33-47.
- IASM Istituto per l’assistenza allo sviluppo del Mezzogiorno, *Manuale delle opere di urbanizzazione*, Franco Angeli, Milano.
- Laboratorio CittàPubblica, 2009, *Città pubbliche: Linee guida per la riqualificazione urbana*, coordinamento generale P. Di Biagi; coordinamento redazionale E. Marchigiani, Mondadori, Milano.
- Karrer F. (2001), “Pianificazione sociale, standard, politiche urbane”, in *Urbanistica Dossier*, n. 44, 2001.
- Karrer F. (1999), “Metri e misure, valori e valutazioni”, in *Urbanistica Dossier*, n. 21, pp. 24-27.
- Karrer F., Ricci M. (2002), “La città integratrice di servizi”, in *Urbanistica informazioni*, n. 184, 2002.
- Lanzani A. (2000), “Qualità del progetto e paesaggi ordinari”, in *Piano, progetto, città*, n. 19, pp. 74-83.
- Lanzani A. (2015), *Città territorio urbanistica tra crisi e contrazione*, Franco Angeli, Milano.
- Marchigiani E. (2014), “Goccia dopo goccia: da Trieste, cronache di manutenzione della città”, in *Urbanistica*, n. 152, p. 83-84.
- Mareggi M., Merlini C. (2014), “Il ‘rumore di fondo’ è una cosa seria”, in *Urbanistica*, n. 152, p. 97-103.
- Merlini C. (2014), “Un nuovo viaggio nella «città diffusa»: spazi aperti, dotazioni pubbliche, infrastrutture come primi elementi di riqualificazione”, in Calafati A. G., (a cura di), *Città tra sviluppo e declino. Un’agenda urbana per l’Italia*, Donzelli, Roma, pp. 203-226.
- Munarin S. (2009), “Città, welfare space, pratiche relazionali: immaginare nuovi eccipienti urbani”, in *Urbanistica*, n. 139, pp. 107-111.
- Munarin S., Tosi M. C. (2014), “Accessibilità, walkingdistance, giustizia spaziale. Riflessioni sull’«efficienza statica» della città italiana”, in Calafati A. G., (a cura di), *Città tra sviluppo e declino. Un’agenda urbana per l’Italia*, Donzelli, Roma, pp. 321-337.
- Perin M. (1992), “Giancarlo De Carlo. Un progetto guida per realizzare l’utopia”, in Di Biagi P., Gabellini P. (a cura di), *Urbanisti italiani*, Laterza, Roma-Bari.
- Secchi B. (2000), *Prima lezione di urbanistica*, Laterza, Roma-Bari.
- Secchi B. (2005), *La città del XX secolo*, Laterza, Roma-Bari.
- Secchi B. (2016), “Un’utopia pubblica”, in Bianchettin Del Grano M. (ed.), *Suolo. Letture e responsabilità del progetto*, Officina edizioni, Roma, pp. 73-75.
- Solarino A (2006), “Servizi attrezzature”, in *Edilizia popolare*, n. 282, pp. 106-111.
- Tomasetti F. (2012), *Cambiare Rimini: De Carlo e il piano del Nuovo centro 1965-1975*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna.
- Viganò P. (2010), *I territori dell’urbanistica. Il progetto come produttore di conoscenza*, Officina Edizioni, Roma.

# La configurazione spaziale dei luoghi tra quantità e qualità urbana

**Natalina Carrà**

Università degli Studi Mediterranea di Reggio Calabria

PAU - Dipartimento di Architettura e Urbanistica

Email: [ncarra@unirc.it](mailto:ncarra@unirc.it)

Tel: 0965 169 6405

## Abstract

Il rinnovato bisogno di qualità nella configurazione spaziale dei luoghi, in cui si svolgono le principali attività degli abitanti, passa attraverso meccanismi e processi in cui le modificazioni dello spazio e gli esiti formali devono corrispondere alle effettive esigenze degli abitanti, nel rispetto dell'ambiente di riferimento. In termini di forma dell'insediamento, gli interventi devono tenere conto delle diverse regole che sono alla base delle diverse parti della città, da quelle poco centrali periferiche a quelle storiche e consolidate. Solo il controllo delle quantità volumetriche e dell'applicazione quantitativa degli standard, senza alcuna attenzione ai problemi di contesto, di conservazione delle identità locali e/o alle implicazioni che il progetto di piano poteva avere sul paesaggio urbano, ha determinato condizioni necessarie ma non sufficienti per assicurare una complessiva e diffusa qualità urbana. Il modo in cui una città utilizza e riutilizza i suoi spazi ha un forte impatto sulla sua identità, sul benessere degli abitanti e sull'economia dei luoghi. L'azione racchiude in sé nuove domande e nuove risposte: spazi urbani ecologici, flessibili, facilmente accessibili.

**Parole chiave:** urban form, innovation, public spaces.

## Configurazione spaziale dei luoghi, senso sociale dello spazio e qualità urbana

Oggi la città è caratterizzata da una complessità crescente originata dai mutamenti sociali, che negli ultimi decenni hanno modificato la struttura societaria e le abitudini di vita delle persone, ma anche dalla sua conformazione fisica; contraddistinta da una notevole frammentazione dell'urbanizzazione e da una dispersione e perdita di funzioni importanti e di centralità. Spesso siamo di fronte ad organismi estesi, senza confini, nei quali alla domanda crescente di servizi dagli abitanti e dei fruitori corrisponde una capacità decrescente di organizzazione razionale e funzionale del territorio complessivo.

Il rinnovato bisogno di qualità nella configurazione spaziale dei luoghi, in cui si svolgono le principali attività degli abitanti, le funzioni urbane primarie, passa attraverso meccanismi e processi in cui le modificazioni dello spazio e gli esiti formali devono corrispondere alle effettive esigenze degli abitanti, nel rispetto dell'ambiente di riferimento. In termini di forma dell'insediamento, gli interventi devono tenere conto delle diverse regole formali e organizzative che sono alla base delle diverse parti della città, da quelle poco centrali o periferiche a quelle storiche o consolidate. La diversa natura delle configurazioni spaziali che connotano i contesti urbani, ci riporta alle differenti definizioni/demarcazioni che diamo: città storica, città consolidata, città periferica, contesti periurbani. Queste, però, definiscono anche una dimensione urbana più ampia che si sviluppa su livelli interconnessi, dai sistemi funzionali e di relazione spaziale ai caratteri simbolici ed identificativi della morfologia urbana, dai comportamenti individuali a quelli collettivi degli abitanti e dei fruitori. I differenti contesti urbani partecipano, così, ad un più generale sistema di valori che si configurano come elementi ordinatori e generatori della morfologia stessa. Inoltre, la natura della configurazione/dimensione spaziale dei luoghi è insieme condizione e simbolo dei rapporti sociali<sup>1</sup>, dei rapporti relazionali. Lo spazio rappresenta il configurarsi delle forme sociali, assume, cioè, un significato sociologico in quanto simbolo delle relazioni collettive. La città, infatti, nasce dalle esigenze sociali degli uomini e del vivere insieme: è luogo di promozione dei rapporti sociali, è vita di relazione e di scambio. Queste esigenze diventano leggibili nelle strutture insediative, nelle morfologie fisiche, nelle configurazioni spaziali dei luoghi, nei segni e sedimenti storici che l'impianto urbano possiede (Carrà, 2014). Difatti, le città non sono fatte solo di manufatti edilizi e di residenze, d'infrastrutture e di reti tecnologiche, ma sono anche luoghi pulsanti della modernità, di esigenze/funzioni/servizi in continuo

<sup>1</sup> Queste definizioni sono tratte dal saggio di Georg Simmel: *Lo Spazio e gli ordinamenti spaziali della società*, cap. IX di *Soziologie*, Leipzig: Duncker & Humblot, 1908; Sociologia: indagine sulle forme di associazione. Davide Ruggieri, *La sociologia relazionale di Georg Simmel. La relazione come forma sociale vitale*, Mimesis, Milano 2016.

divenire, luoghi dinamici ricchi di capitale immateriale e di saperi, soprattutto perché rappresentano il vissuto di chi ci abita e ci vive o di chi ci lavora e li usa. Luoghi dunque in continua trasformazione, dove si produce in tutti i campi delle attività umane cultura e ricchezza economica, innovazioni tecnologiche e servizi avanzati a persone e cose. Trasformazioni legate alla modernità, quindi, a nuove forme del vivere e dell'abitare che possono modificare la configurazione spaziale dei luoghi, la morfologia degli spazi, il sistema connettivo, questo soprattutto in quei contesti in cui il flusso delle interazioni sociali è fortemente identitario e identificativo dei siti, al punto da condizionare e strutturare le forme e i luoghi dell'abitare in simboli urbani.



Figura 1 | Staple city (città di metallo). Fonte: [www.cityproject.it/wp-content/uploads/2015/11/staple-city.jpg](http://www.cityproject.it/wp-content/uploads/2015/11/staple-city.jpg).

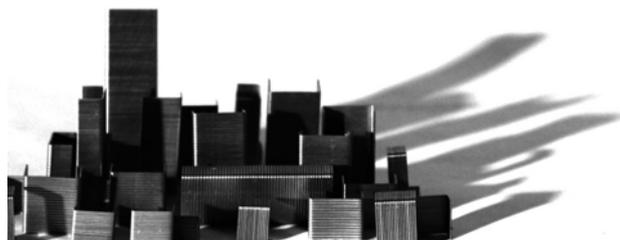


Figura 2 | Negative space. Fonte: [saraazmy.blogspot.it](http://saraazmy.blogspot.it).

### **Luoghi urbani centrali e aree periferiche, fenomeni temporali e standard quantitativi**

Le sostanziali differenze tra luoghi urbani centrali e storici e aree periferiche consistono, anche, nei modi in cui gli standard quantitativi sono stati applicati. L'incremento della densità nelle aree centrali o storiche ha portato alla diminuzione o perdita di spazi aperti, di parchi, di piazze e la riduzione dei luoghi di relazione, generatori della comunità urbana, attrezzature collettive importanti come luoghi di incontro e di socialità. Mentre, invece, nei contesti meno centrali, se si ripercorrono le fasi culturali e socio-economiche della loro evoluzione urbanistica, non è inusuale trovare delle aree che possiedono quei caratteri di provvisorietà in cui non è facile individuare qualità e standard anche minimi. Oppure, negli spazi periferici degli agglomerati di nuova costruzione, dove gli standard urbanistici sono stati applicati a sufficienza, ma senza riuscire a garantire l'effetto comunità attraverso una buona qualità dei luoghi: gli spazi verdi, per esempio, spesso poco controllabili, per dimensione o per poca attenzione progettuale, possono essere degli autentici luoghi del degrado dannosi dentro il tessuto urbano. Le esperienze dei modelli/progetti razionalisti dirette a conseguire soluzioni idonee alla vita urbana moderna, impiegano le tecniche di organizzazione proprie della zonizzazione monofunzionale, l'estensione degli spazi aperti/i vuoti e la

giusta quantità di servizi, come prescritti dagli standard urbanistici. Questa organizzazione funzionale e formale, però, provoca lo stravolgimento dei rapporti tra pieni e vuoti nella città contemporanea rispetto a quella storica/tradizionale, oltre ad aver dislocato in modo differente e con regole altre i luoghi della residenza. Essa, localizzata adesso in enormi quantità di territorio, ha cambiato le regole originarie alla base della complessità urbana, fondate su un'organizzazione per strati, cioè, a più livelli, delle attività, sull'integrazione delle funzioni, sulla molteplicità delle relazioni e delle attività economiche degli spazi. La densità del costruito nei tessuti urbani viene meno in queste pratiche progettuali, la distanza tra gli edifici, il diradarsi dei tessuti, porta ad una non conformazione, una non configurazione dello spazio, annullando, il suo carattere di elemento percepibile e rendendolo un vuoto. Da qui emerge l'annosa problematica relativa allo spazio pubblico privo di riconoscimento e qualità, ovvero quella mancanza di identità che negli ultimi anni ha caratterizzato questi contesti. Una struttura urbana in cui le aree periferiche che hanno funzioni esclusivamente residenziali e sono nettamente distinte da un centro, nel quale si trovavano quasi tutti i servizi, le funzioni e le attività lavorative è l'assetto urbanistico che identifica il periodo del post dopoguerra. Negli ultimi anni, invece si è di fronte ad un nuovo assetto, in cui le funzioni terziarie e del produttivo avanzato, le funzioni commerciali e per il tempo libero, sono soprattutto localizzati nelle zone più esterne del contesto urbano. Ciò ha dato origine ad un nuovo tipo di discontinuità spaziale e ad una configurazione formale con effetti rilevanti sull'assetto della città: molti interventi di nuova realizzazione, risultano impoveriti dal concentrarsi delle funzioni commerciali e delle occasioni di occupazione in altri punti del territorio che raramente presentano il necessario mix funzionale.

Lo spazio pubblico tipico, tradizionale, qualificato dalla pedonalità e da un'importante rete di funzioni, caratteristico dei luoghi centrali, è invece inconsistente nelle parti nuove delle città, nelle quali il disegno delle strade e la morfologia degli insediamenti sono funzionali innanzitutto all'uso del trasporto privato, mentre sono ridotti al minimo i luoghi di incontro e di relazione. Anche le aree a verde pubblico, un tempo luoghi per gli incontri informali, quindi anche luoghi di socialità, all'interno di questa logica insediativa solo in pochi casi riescono a svolgere questo importante ruolo; più spesso, invece di costituire un fattore di connessione, rappresentano elementi di ulteriore frattura all'interno del tessuto insediativo<sup>2</sup>. Significativa la descrizione che ne fa Vittorio Gregotti «[...] città dentro la quale la natura è conosciuta solo sotto la forma di "standard di verde per abitante. Dentro alla supercittà anche gli spazi aperti come spazi pubblici, di relazione, le piazze, i "commons", i portici sono divenuti luoghi inospitali e di scontro, tanto che ad essi va funzionalmente sostituendosi il grande interno privatizzato, offerto come luogo di incontro sociale: il centro commerciale ma persino l'aeroporto o la stazione di servizio o il grande complesso sorvegliato: per ricchi o per poverissimi: contro l'altro, il diverso<sup>3</sup>». Il compito oggi, perciò, non riguarda solamente formare e gestire le scelte della collettività per la costruzione dei nuovi quartieri, bensì, nel restituire a tutto il territorio forme di qualità diffusa e capillare: residenze adeguate e accessibili, servizi equi, verde, infrastrutture. Inoltre, le differenti conformazioni formali, morfologiche e funzionali devono fornire lo spunto, indicare i modi per individuare i criteri atti ad affrontare e avviare a soluzione i disagi di queste parti della città odierna (Taccone, 2015).

L'urbanistica si trova, quindi, a riconoscere il bisogno di un intervento non solo di tipo procedurale o normativo, ma anche idoneo ad intervenire a livello fisico/materiale e di operare a livello sociale/immateriale: ad ogni piccola unità della struttura urbana, quale la singola costruzione, il vicinato o il quartiere, viene attribuito un ruolo importante per le relazioni umane e per consentire la partecipazione dei cittadini alla gestione dei progetti di modificazione e riconfigurazione della città, per il miglioramento della qualità degli spazi comuni e delle funzioni e dei servizi pubblici.

---

<sup>2</sup> Spagnoli L., *Ripensare l'Urbanistica*, Libreria Clup, Milano, 2003.

<sup>3</sup> Gregotti V., *Città europea e periferia*, Extract of the conference held on 31.01.2017, Waliców Project - Final Exhibition at Memoriale della Shoah of Milan. [http://www.walicowproject.polimi.it/lecture\\_vittoriogregotti.html](http://www.walicowproject.polimi.it/lecture_vittoriogregotti.html).



Figura 3 | Porta della bellezza (prima e dopo. Librino - Catania, 2009. "La Porta della Bellezza" è composta da quindici opere monumentali di artisti nazionali e consiste in 9000 forme di terracotta. L'insieme delle opere si ispira alla tematica della "Grande Madre".

Fonte: [www.scomunicando.it/notizie/fondazione-fiumara-darte-librino-la-via-della-bellezza/](http://www.scomunicando.it/notizie/fondazione-fiumara-darte-librino-la-via-della-bellezza/).



Figura 4 | Biennale di Venezia, 2016. L'architettura delle periferie come cambiamento sociale.

Fonte: Foto dell'autrice.

Il progetto urbanistico, perciò oggi, non è riconducibile solo ai parametri tecnici, giuridici e fisico-architettonici, ma deve avere una valenza fortemente sociale in cui riversare un'innovata declinazione degli standard, a fronte dell'attenzione crescente verso domande di qualità ecologico-ambientale, domande di accessibilità (a reti/infrastrutture materiali e immateriali), a domande di beni e servizi pubblici. Si tratta, perciò, di integrare la dimensione quantitativa degli standard con parametri qualitativi e prestazionali adatti a produrre valore pubblico, a garantire la funzionalità eco-sistemica degli ambienti, a favorire le attività umane e a rispondere ai nuovi bisogni e domande di città. La qualità sociale, funzionale e formale, la configurazione spaziale dei luoghi e dello spazio pubblico, condiziona la qualità complessiva della città, e, la crescente domanda di qualità da parte della comunità, impone nuove riflessioni strategiche, con

riferimento ai cambiamenti avvenuti nella domanda e nelle nuove esigenze in differenti ambiti, per una pianificazione corrispondente agli obiettivi di qualità urbana complessiva.

È, comunque, utile rimarcare che la nozione qualità urbana non fa riferimento ad un'idea di qualità assoluta e dogmatica, cioè codificabile per essere replicata, ma piuttosto indica un processo/procedura che avvalora come una molteplicità di elementi ben strutturati può generare valori condivisibili. Valori tesi ad innalzare gli standard di vita e migliorare la fruizione e l'accessibilità a cittadini e city users, elevando i parametri e i requisiti fondamentali delle funzioni e degli spazi urbani. Qualità urbana e qualità della vita spesso sono utilizzati come sinonimi per indicare il livello di prestazioni richieste alla città, è per questo che la qualità urbana ha insito nella sua definizione un carattere dinamico che dipende dalle condizioni storiche, sociali ed economiche, e, non è il risultato automatico di un modello culturale imposto, ma è l'esito di un processo sempre diverso, conseguente e peculiare di ogni luogo.

### **Nuove istanze e approcci progettuali. L'attenzione qualitativa dello sviluppo urbano**

Negli anni passati gli standard urbanistici hanno sicuramente contribuito ad un primo significativo momento nella diffusione quantitativa dei servizi e nella dotazione territoriale degli spazi pubblici. Tuttavia, l'attenzione solo quantitativa nello sviluppo territoriale ha prodotto una serie di effetti urbani e fenomeni spesso discutibili, quando non negativi, sugli esiti d'insieme della città e sulla complessiva qualità dei luoghi. Solo il controllo delle quantità volumetriche e dell'applicazione quantitativa degli standard, senza alcuna attenzione ai problemi di contesto, di conservazione delle identità locali e delle implicazioni che il progetto di piano poteva avere sul paesaggio urbano e ai suoi effetti sull'ambiente, ha determinato condizioni necessarie ma non sufficienti per assicurare una complessiva e diffusa qualità urbana. Il rispetto quantitativo degli standard urbanistici, perciò, come ben dimostrato negli anni, nei diversi contesti urbani (centrali o periferici) non può essere considerato un adeguato indice di misurazione della qualità urbana, così come testimoniano molti tessuti urbani degradati perché poco vivibili, ma che applicano perfettamente gli standard in termini di quantità di verde, parcheggi, spazi pubblici attrezzati, ecc. Pur tuttavia, la qualità urbana non è facilmente perseguibile, facile da raggiungere poiché essa è frutto di relazioni complesse e interdipendenti tra componenti materiali e immateriali. Strettamente collegata alle peculiarità delle città le quali riguardano, altresì, sentimenti di identità, senso di appartenenza al luogo, sicurezza reale e percepita, componenti ambientali, relazioni sociali, flussi di informazioni, scambi culturali, sociali ed economici. La qualità urbana è anche un bene comune, attiene, perciò, alle problematiche di equità distributiva e sociale che non possono essere tralasciati; riguarda il bisogno di non escludere i cittadini dalla fruizione o dall'utilizzo di una qualità polifunzionale di spazi pubblici e privati, di luoghi urbani qualificati e portatori di socialità (Fallanca, 2016). Alla domanda di dinamismo sociale, culturale e funzionale, si affiancano, cioè, caratteristiche prestazionali, in termini di accessibilità, di piena fruibilità e sicurezza di tutti i servizi per tutti i cittadini di ogni età e condizione in tutte le aree urbane. Gli standard quantitativi, intesi come valore minimo inderogabile, vengono sostituiti da rinnovati criteri e parametri, che interpretano l'esigenza di qualità intesa come attrattività e vitalità, in relazione a servizi diversificati per una società eterogenea, in continua trasformazione e in tutti i diversi luoghi della città: cioè tutte le parti dell'organismo urbano dotate di propria identità fisica e sociale. Il piano, quindi, non ha più al suo centro la residenza e i relativi servizi definiti nelle quantità minime inderogabili, ma amplia il suo raggio di azione verso la tutela e la valorizzazione del sistema storico-ambientale; l'accessibilità; la diffusione e qualità dei servizi pubblici e privati; la creazione di un ambiente favorevole allo sviluppo delle nuove funzioni urbane. Il carattere del piano non si definisce più in termini di quantità di nuova edificazione, bensì di qualità delle trasformazioni che esso promuove. Difatti, il filo conduttore che ha guidato le grandi trasformazioni urbane e i nuovi progetti da realizzare, in questi anni è la ricerca della qualità urbana. Il tema della qualità urbana è al centro del dibattito sulle nuove tendenze e sui nuovi significati della pianificazione, i quali sono molti e vari e richiedono oggi un approccio multidisciplinare che comprenda saperi diversi, come la sociologia, l'urbanistica, la psicologia, l'architettura e l'antropologia. Ciò che emerge chiaramente nel dibattito in corso su queste tematiche è l'opportunità di una visione congiunta sui temi della città, da parte di tutte quelle discipline che, a diverso titolo e in vario modo, si occupano di temi territoriali, architettonici, urbani, paesistici, sociali ed estetici affrontando in modo specifico la dimensione urbana dello spazio.

*Nuove istanze qualitative.* Un cambiamento radicale sui modi d'uso dello spazio porta ad interrogarsi sulle molteplici questioni e istanze che investono nuove e diverse accezioni del concetto di qualità urbana: relative e interconnesse alla qualità della vita, alla qualità del lavoro, alla qualità delle relazioni sociali, alla

qualità del tempo libero e degli stili di vita, alla qualità dei consumi, alla qualità delle energie, alla qualità dell'ambiente fisico, alla qualità della competizione immateriale.

I temi della qualità urbana hanno assunto una consistenza crescente in argomentazioni e diffusione, ai temi dell'ambiente e del risparmio energetico, che si sono gradualmente imposti in questi ultimi anni nel dibattito culturale e tecnico, vanno aggiunti i temi del sociale, della cultura e dell'economia.

*I temi che attengono alla sfera del sociale* rimettono al centro dei processi di trasformazione urbana le persone che quotidianamente vivono la città e che hanno bisogno di servizi diffusi, di spazi pubblici di qualità, di luoghi di aggregazione, di reti di mobilità efficienti. Persone che vanno considerate cittadini a pieno titolo in tutte le fasi della loro vita, dando risposte alle esigenze che ogni fase porta con sé.

*I temi che attengono alla sfera della cultura* definiscono progetti di sviluppo urbano che, innovando e prendendo in considerazione le esigenze contemporanee, siano all'altezza delle qualità urbana dei luoghi.

*I temi che attengono alla sfera dell'economia* sviluppano progetti affidabili dal punto di vista della sostenibilità economico-finanziaria, nei quali sia ridotto al minimo il rischio di interrompere il percorso, lasciando opere incompiute e profonde ferite nella città. Un buon progetto di trasformazione urbana può inoltre avere effetti positivi sullo sviluppo dell'economia locale e dell'occupazione. Emergono in queste nuove istanze le attese dei cittadini e degli attori economici e le politiche delle istituzioni pubbliche verso un progetto comune, un progetto di futuro della città. Un progetto in cui agli obiettivi di sempre -quantità e organizzazione-, la qualità delle trasformazioni dello spazio fisico e dell'ambiente si radica in un nuovo contesto sociale ed economico, che chiede di creare valore aggiunto nella convergenza delle molteplici strategie d'azione individuali e collettive, pubbliche e private. Governare una nuova forma urbana strettamente connessa alle sempre crescenti istanze di integrazione, equità, efficienza e qualità significa perciò rispondere alle nuove domande di: qualità ecologica, di accessibilità, di nuovi valori.

*Nuovi approcci progettuali per luoghi urbani di qualità.* Le esperienze urbane in atto presentano un nuovo approccio verso il progetto che cerca di far convergere le attese dei cittadini, degli attori e delle istituzioni verso un progetto di futuro della città. In cui la qualità delle trasformazioni e delle configurazioni dello spazio fisico si radicano in un nuovo contesto, che chiede di creare valore aggiunto nella convergenza delle molteplici strategie d'azione individuali e collettive, pubbliche e private. Le riflessioni teoriche alla base di questi nuovi approcci, puntano l'attenzione sulla natura e sul ruolo della pianificazione, ampliando l'articolazione processuale, proponendo oltre all'organizzazione spaziale ed alle trasformazioni fisiche dei luoghi, che essa debba avvalersi di azioni comunicative, sviluppare un proprio linguaggio, indirizzare la trasformazione sociale e, infine, attivare azioni e atteggiamenti innovativi (Fallanca, Carrà, Taccone, 2016). Questi nuovi approcci si identificano in alcune parole chiave di riferimento: innovazione, qualità e urbanità.

*Innovazione*, perché oggi più che mai vengono sperimentate metodologie attraverso la misurazione di un complesso quadro esigenziale/prestazionale che va dalle istanze ambientali a quelle sociali, e che trova sul territorio altrettante valenze progettuali importanti, connesse allo sviluppo di nuovi materiali, di nuovi componenti, di nuove tecnologie. È un quadro che interseca e valorizza la ricerca con lo sviluppo di processi e cose innovative e mette in relazione tematiche di sostenibilità, sicurezza, etc.

*Qualità*, perché ogni luogo costruito, fisico con la rete di azioni e di servizi che esso favorisce, si connette e condivide, ha bisogno di essere valutato nei requisiti positivi, nelle valenze di risposta qualitativa, in un'azione di monitoraggio, in modo tale da evidenziare criticamente i risultati conseguiti.

*Urbanità*, perché la città, i luoghi costruiti, gli spazi del connettivo, strade e piazze, sono il grande e complesso universo di relazioni che permette di fare coesistere la "grande città pubblica" con le tante "città private", le innumerevoli situazioni edificate (produttive, residenziale, destinate ai servizi e al commercio) con le quali ogni cittadino ogni giorno si relaziona. L'urbanità di un luogo diventa un'immagine importante della modernità e dello sviluppo, soprattutto oggi che lo spazio ed il tessuto edificato è oggetto di un processo di grande rinnovamento, volto al recupero e/o raggiungimento della qualità urbana.

In questo senso molti comuni ed enti si affidano a protocolli e agenzie per la qualità urbana, intesi come strumenti operativi e innovativi, sistemi interpretativi di facilitazione alla progettazione e alla realizzazione degli interventi di trasformazione, con riferimento a principi di qualità urbanistica, sociale, culturale, economica e ambientale.

L'obiettivo è quello di pervenire alla definizione di forme di cooperazione e sostegno tra pubblico e privato che stabiliscano un processo e un percorso per la redazione dei piani/progetti di trasformazione e rigenerazione urbana in grado di favorire:

- l'aumento della qualità complessiva della città e della vita degli abitanti;

- una maggiore precisione, chiarezza e trasparenza nella trattativa tra pubblico e privato per la definizione degli obiettivi degli interventi e delle soluzioni individuate;
- l'interpretazione del rapporto tra pubblico e privato per il buon esito delle trasformazioni urbane come fattore di sviluppo per tutta la collettività, con ricadute sull'economia locale e sul sociale;
- la contrazione dei tempi di programmazione e approvazione dei piani/progetti;
- una minore discrezionalità nelle scelte e nelle valutazioni, assicurando così maggiori certezze all'Amministrazione Pubblica, alle imprese, ai cittadini e agli investitori.

L'approccio proposto intende porre l'attenzione su come gli approcci, i processi e le metodiche ricercano una nuova qualità urbana che presupponga forme di risignificazione dei luoghi, intese come capacità di produrre significati, con l'obiettivo di individuare virtuose sinergie tra le risorse economiche, ambientali, sociali e culturali, espressione di un nuovo modello di sviluppo che genera sostenibilità urbana, cultura delle comunità e coesione sociale.

### Riferimenti bibliografici

- Carrà N. (2014), *Tempi, visioni e strategie per la città storica del terzo millennio. Metamorfosi di un fenomeno, consuetudine di un processo*, Aracne ed., Roma.
- Fallanca C., Carrà N., Taccone A. (a cura di, 2106), *Il valore del luogo. Esperienze progettuali del Laboratorio di recupero dell'ambiente urbano*, ed. Centro Stampa di Ateneo, Reggio Calabria.
- Fallanca C. (2016), *Gli dèi della città. Progettare un nuovo umanesimo*, Franco Angeli, Roma.
- Gregotti V., *Città europea e periferia*, Extract of the conference held, 31.01.2017, Waliców Project - Final Exhibition at Memoriale della Shoah of Milan. [www.walicowproject.polimi.it/lecture\\_vittorio\\_gregotti.html](http://www.walicowproject.polimi.it/lecture_vittorio_gregotti.html).
- Ruggieri D. (2016), *La sociologia relazionale di Georg Simmel. La relazione come forma sociale vitale*, Mimesis, Milano.
- Simmel G. (1908), *Lo Spazio e gli ordinamenti spaziali della società*, cap. IX di *Soziologie*, Leipzig: Duncker & Humblot.
- Spagnoli L. (2003), *Ripensare l'Urbanistica.*, Libreria Clup, Milano.
- Taccone A. (2015), "Laboratori Urbani. Buone pratiche per l'inclusione sociale nella città metropolitana", in AA.VV., *Oltre i muri della segregazione. Per una città inclusiva*, Rubbettino Editore, Soveria Mannelli.

# Gli standard urbanistici nel secondo PEEP di Roma: suolo, disegno e azione pubblica

## Giovanni Caudo

Università degli Studi Roma Tre  
Dipartimento di Architettura  
Email: [giovanni.caudo@uniroma3.it](mailto:giovanni.caudo@uniroma3.it)

## Mauro Baioni

Università degli Studi Roma Tre  
Dipartimento di Architettura  
Email: [baioni.mauro@gmail.com](mailto:baioni.mauro@gmail.com)

## Nicola Vazzoler

Università degli Studi Roma Tre  
Dipartimento di Architettura  
Email: [nicola.vazzoler@uniroma3.it](mailto:nicola.vazzoler@uniroma3.it)

### Abstract

La ricostruzione della vicenda del secondo Peep di Roma è mirata a un'ampia riflessione sulle finalità, sui contenuti e sulle modalità di applicazione degli standard urbanistici. Il caso analizzato è rilevante perché la peculiarità delle vicende urbanistiche e la loro dilatazione nel tempo evidenziano ed estremizzano questioni di portata generale con le quali si confronta la disciplina e consentono il formarsi di uno sguardo sulle radici, sul bilancio e sulle prospettive degli standard urbanistici. Il paper fa riferimento, in particolare, al portato evolutivo rispetto all'impostazione degli standard urbanistici e alle modalità di applicazione nel contesto romano della cosiddetta "urbanistica riformista", secondo l'accezione di Giuseppe Campos Venuti, consulente generale del piano. Attraverso una lettura analitica di due casi significativi si intende verificare in che modo i modelli riguardanti la costruzione della città pubblica hanno preso effettivamente corpo e quali ragioni hanno determinato scarti evidenti rispetto alle ipotesi iniziali. Infine, sono indicate alcune lezioni che l'esperienza del secondo Peep fornisce sulle principali questioni che attengono all'applicazione degli standard: appropriatezza delle misure quantitative; relazioni tra piano, progetto urbano e politiche urbanistiche; costituzione di un demanio di suoli pubblici e programmazione dei servizi; efficacia e rispondenza dello strumento rispetto agli obiettivi sociali.

**Parole chiave:** public spaces, public policies, planning.

### 1 | Premessa

In questo contributo diamo conto dell'impostazione e dei primi esiti dell'attività condotta dal gruppo di lavoro dell'Università degli studi di Roma Tre, nell'ambito di una ricerca interdipartimentale su radici, bilanci e prospettive degli standard urbanistici a cinquant'anni dalla loro emanazione<sup>1</sup>. Oggetto di attenzione è il secondo piano per l'edilizia economica e popolare di Roma, una vicenda importante dell'urbanistica italiana nella quale si intrecciano molti fili attorno ai concetti di città pubblica, spazio pubblico e standard urbanistici.

Com'è noto, nei primi anni sessanta la formazione del piano regolatore di Roma e del primo Peep intercettano e influenzano il dibattito che porta all'emanazione del decreto interministeriale sugli standard urbanistici. Vent'anni dopo, a scadenza, l'amministrazione comunale promuove la formazione di un secondo piano per l'edilizia economica e popolare. La pianificazione pubblica assume, in forma esplicita, una finalità "rimediante" sia rispetto alla condizione di degrado urbano, frutto della diffusa attività edilizia fuori dai piani, sia rispetto all'esito di alcune scelte fondanti del piano precedente. La localizzazione e la configurazione degli spazi pubblici svolgono – almeno nelle intenzioni – un ruolo cruciale in una nuova prospettiva di riqualificazione urbana basata sull'integrazione fra nuovi interventi e aree circostanti. L'attuazione del secondo Peep si rivela particolarmente travagliata e oggi, dopo più di trent'anni, è ancora

---

<sup>1</sup> Partecipano alla ricerca, oltre a Roma Tre, l'università IUAV di Venezia (Maria Chiara Tosi e Stefano Munarin) e il Politecnico di Milano (Paola Savoldi e Cristina Renzoni).

incompleta. Nel corso del tempo si susseguono stralci, varianti e integrazioni che, nel complesso, riducono e travisano anche in modo significativo gli obiettivi iniziali. Per di più, il progressivo esaurimento delle risorse finanziarie pubbliche costituisce la giustificazione per una delega sempre più ampia verso l'iniziativa privata che non si rivela risolutiva e produce, a sua volta, ritardi e complicazioni. In alcuni ambiti, l'incompletezza delle urbanizzazioni, persino di quelle primarie, produce situazioni di acuto disagio abitativo. Da ultimo, le indagini della magistratura suggellano l'immagine di un programma alla deriva.

La vicenda del secondo Peep di Roma è trascurata nella pubblicistica e nel dibattito locale. La sua ricostruzione critica possiede pertanto un valore specifico per ciò che attiene alle prospettive di assetto della città (alla scala locale, urbana e metropolitana), alle politiche abitative e al riassetto della macchina amministrativa. Si tratta di questioni cruciali, non solo per Roma che tuttavia lasciamo sullo sfondo per concentrare l'attenzione sulle modalità di applicazione del decreto sugli standard nella formazione di un patrimonio di suoli e manufatti pubblici con cui perseguire un disegno qualitativo dello spazio urbano.

## **2 | Il secondo Peep: uno sguardo d'insieme**

### **2.1 | Alle origini del piano**

La formazione del secondo Peep di Roma prende avvio agli inizi degli anni ottanta. La redazione è affidata alle strutture comunali (l'Ufficio speciale piano regolatore, coordinato da Anna Maria Leone), con il coordinamento di un gruppo di consulenti guidato da Giuseppe Campos Venuti.

Il secondo Peep viene anche ad esito del cosiddetto patto del cemento, siglato nel 1979 tra i costruttori romani e l'allora sindaco Luigi Petroselli. Il quartiere di Tor Bella Monaca, uno dei quartieri simbolo del primo Peep, com'è noto fu un prodotto di quell'accordo con cui il Comune era riuscito ad ottenere dai costruttori romani (almeno una parte) un cambio di strategia e di interesse verso l'edilizia pubblica o, se si vuole, verso il mercato edilizio che si poteva realizzare dentro al perimetro dell'azione pubblica (Odorisio, 2007). Il secondo Peep, nato anche con l'ambizione di dare continuità e concretezza a quel patto, rappresenta quindi un particolare oggetto di studio e di ricerca sull'urbanistica romana sotto molteplici punti di vista. Ovviamente, nell'economia di questa ricerca sarà necessario scegliere a quale strato dare maggiore attenzione ma nello stesso tempo sarà opportuno, proprio al fine di valutarne gli effetti e comparare le evidenze, tenere presente la cornice che ne caratterizza, evidentemente, la valenza settoriale. La strategia di Petroselli era lungimirante: fare in modo che gli interessi delle imprese non si muovessero più rincorrendo la rendita fondiaria privata, che stava slabbrando la città di Roma in tutte le direzioni portando le case e le strade su tutti i colli e le campagne di Roma. I vantaggi per le imprese private (ma non per i palazzinari romani che come proprietari delle aree ambivano solo al profitto della rendita fondiaria) erano nell'avere un mercato già definito, con contributi pubblici (statali ma anche i primi fondi europei) che potevano consolidare il puro profitto d'impresa e davanti ad un minor rischio costituire un utile tale da rendere attrattivo il patto. Le difficoltà di attuazione, le successive riduzioni e varianti e il prolungarsi nel tempo, spesso anche oltre ogni pessimistica aspettativa, hanno minato alle fondamenta la sua efficacia. Nel seguito della ricerca bisognerà quindi valutare cosa sia diventato nel tempo questo programma e a quali politiche rispondeva, a quali strategie e patti.

*Dimensioni e cronologia essenziale.* Il secondo Peep è adottato dal Consiglio comunale il 28 gennaio 1986 e prevede 41 Piani di zona (PdZ), collocati prevalentemente ai margini dei principali insediamenti sorti attorno al raccordo anulare, per un totale di 192.700 stanze. Il suo dimensionamento è giudicato eccessivo (Insolera, 2010; Altarelli, 1998) e, in sede di controdeduzione e di successiva approvazione regionale, intercorsa il 1 dicembre 1987, si procede a un dimezzamento delle previsioni. La Regione, tuttavia, consente al Comune di integrare il piano, cosa che avviene con una serie di provvedimenti motivati anche dalla necessità di rivedere le localizzazioni originarie per la presenza di reperti archeologici e di altri problemi che ne inficiano l'attuazione<sup>2</sup>. Il 22 marzo 2006 il Consiglio comunale approva una "manovra di chiusura", con la quale si individuano 29 aree ulteriori, portando a 83 il numero di PdZ complessivamente previsti dal secondo Peep. Infine, per incrementare l'offerta di alloggi di edilizia residenziale sociale e favorire il completamento delle opere di urbanizzazione, il Consiglio comunale adotta, nel 2013 e nel 2014, due varianti di densificazione delle previsioni residenziali riguardanti 11 PdZ. In mancanza di una ricognizione sistematica da parte degli uffici comunali, non è possibile descrivere con precisione lo stato di attuazione del piano, anche per via della congerie di varianti puntuali che hanno ripetutamente modificato i singoli PdZ, dei quali è difficoltoso ricomporre la cronistoria e valutare il senso delle modifiche.

<sup>2</sup> Complessivamente sono state scartate 39 aree sulle 83 individuate nel corso degli anni; delle 54 aree realizzate, solo 17 corrispondono alle previsioni del piano adottato nel 1986 (nostra elaborazione a partire dalle ricognizioni contenute in Camera di Commercio, 2007 e Caiazza 2010).

*L'impostazione generale.* La strategia originale del piano è illustrata da Giuseppe Campos Venuti nel documento preliminare approvato dal Consiglio comunale il 7 luglio 1983. Anziché procedere con una variante generale al Prg «che si sarebbe impantanata inevitabilmente nelle tradizionali secche ideologiche e morfologiche, senza produrre reali e sostanziali alternative allo sviluppo della città» (Campos Venuti, 1982:10), si ritiene più efficace ricorrere a varianti parziali e tematiche, la prima delle quali – anche per le ragioni sopra richiamate – riguarda l'edilizia economica e popolare. Al nuovo Peep spetta il compito «di ricucire, di urbanizzare effettivamente la nuova periferia suburbana che si è formata nell'Agro, coacervo disordinato di quartieri programmati prevalentemente pubblici e di borgate abusive ormai riconosciute» (*ibidem*). Per questo si preferisce abbandonare il "gigantismo" delle previsioni vigenti in favore di interventi più circoscritti, collocati opportunamente nelle aree «che meglio si presentano a sostenere e qualificare le ex borgate abusive, a raccordarle fra loro e con i quartieri più recenti dell'edilizia pubblica, a comporre questi tessuti talvolta con le vecchie periferie, talaltra perfino con gli insediamenti sorti nei comuni dell'area metropolitana» (*ibidem*). Il secondo punto qualificante del nuovo piano è costituito da un esplicito ripensamento del «modello del quartiere isolato, quasi autarchico rispetto al tessuto urbano, magari "immerso nel verde" come chiedevano i padri razionalisti, ma avulso dal resto della città, con la quale è invece indispensabile che ogni nuovo insediamento abbia rapporti totali» (*ibidem*). A questo scopo, il piano è accompagnato da una serie di studi preliminari, affidati ad altrettanti gruppi di progettazione coordinati dai docenti delle scuole di architettura e dai principali professionisti locali (Leone, 1982). I nuovi modelli insediativi sono programmaticamente alternativi al monumentalismo della fase precedente, privilegiano interventi di dimensioni contenute e si fondano sul recupero di un lessico urbano più tradizionale, basato sull'organizzazione dei tracciati e sulla definizione dei tessuti edilizi<sup>3</sup> (Altarelli, 1998). Solo una minima parte di questi studi, tuttavia, trova realizzazione concreta nella fase successiva.

*Sulla dotazione di suoli pubblici.* Come ricordato, il secondo Peep assume esplicitamente una funzione rimediante della sotto-dotazione di verde e servizi pubblici dei quartieri periferici di Roma, certificata attraverso una serie di rilievi e analisi (Albano e Visentini, 1981; Leone, 1982). Nel piano, per colmare il deficit delle aree circostanti, sono assunti standard molto più elevati dei minimi di legge. Tale scelta produce esiti analoghi a quelli del piano precedente, in cui le elevate dotazioni di spazi pubblici erano giustificate in funzione degli obiettivi di qualità dei nuovi insediamenti. In entrambi i piani, pertanto, circa la metà delle aree è destinata a verde e servizi pubblici. Si tratta di superfici rilevanti: se consideriamo le aree effettivamente realizzate, nei quartieri di edilizia economica e popolare, dove abita circa un decimo della popolazione cittadina, si concentra un terzo della dotazione di spazi verdi e per servizi di interesse locale della città<sup>4</sup>.

*Sul disegno della città pubblica.* L'auspicata "ricucitura" tra gli insediamenti abusivi, i nuovi quartieri popolari e le lottizzazioni convenzionate, non perseguibile attraverso la mera giustapposizione degli interventi, è affidata – nelle intenzioni – alla definizione di un impianto urbanistico interconnesso con le aree circostanti. All'interno di questa cornice, si collocano le ampie dotazioni di verde che determinano il sovradimensionamento degli spazi pubblici rispetto ai minimi di legge. Nel disegno di piano e, in particolare, nella previsione di estese aree verdi da assoggettare all'esproprio senza eccessivi costi per l'amministrazione pubblica, non è secondaria l'intenzione di bloccare l'ulteriore espansione dell'abusivismo sottraendo suoli all'iniziativa illegale. Un'effettiva funzione ordinatrice dell'assetto urbanistico alla scala di quartiere è però riscontrabile soltanto in alcune delle prefigurazioni spaziali predisposte per il documento preliminare di piano basate su ampie dotazioni verdi, dai bassi costi di manutenzione (presupposto mostratosi poi non vero), nelle quali si ipotizza anche la sperimentazione di veri e propri parchi agricoli da mantenere in proprietà privata e gestire in forma convenzionata con il Comune (si veda il piano B6 Castel di Leva). Un'ipotesi rapidamente abbandonata già in fase di adozione.

## 2.2 | Sulla programmazione dei servizi

La lettura d'insieme e i primi approfondimenti analitici confermano le difficoltà nell'attuazione dei servizi di interesse locale (scuole, centri di quartiere, ecc.). La stretta di bilancio degli enti locali, le esigenze di

<sup>3</sup> La formazione del secondo Peep di Roma intercetta e assume le riflessioni della cultura architettonica e urbanistica del tempo. Un quadro d'insieme delle questioni, comprensivo di una rassegna di iniziative assunte da città medie e grandi, è contenuto in Ciccone, 1987. Uno sguardo retrospettivo sul caso romano, è fornito in Camera di Commercio, 2007.

<sup>4</sup> Nei piani per l'edilizia economica e popolare sono stati realizzati 1.460 ha di verde e 370 ha riservati a servizi locali, rispettivamente, 400 ha e 25 ha nel secondo Peep (Caiazza, 2010). Secondo i dati raccolti dagli studenti di Roma Tre per il corso di Territorio, paesaggi e contesti, la parte realizzata nel secondo Peep è inferiore, e pari a circa 380 ha. La popolazione attualmente insediata è stimata in 300.000 abitanti (De Lucia, Erbani, 2017). I servizi e il verde esistente sono quantificati, al 2006, nella relazione di controdeduzione alle osservazioni del nuovo Prg, disponibile on line nel sito istituzionale del Comune.

riorganizzazione del welfare e la frammentazione delle competenze spiegano il ritardo nell'attuazione e i problemi conseguenti, determinati dallo scollamento tra il momento della previsione e quello dell'effettiva realizzazione degli interventi. Col tempo, lo scarto tra intenzioni iniziali, forma e sostanza del piano si amplifica. Anziché assicurare il presidio dell'attuazione, l'amministrazione ripiega verso una mera verifica contabile del rispetto degli standard minimi, assai meno responsabilizzante. Si determina una separazione sempre più netta tra pianificazione e programmazione che produce gli esiti paradossali noti alle cronache romane: le aree destinate a servizi costituiscono lacerti ineditati e inutilizzati, le strutture realizzate si rivelano insufficienti o inadatte per gli scopi iniziali, permane il fabbisogno insoddisfatto di servizi di base e le nuove domande di welfare locale non trovano considerazione.

In sintesi, si può sostenere che il carattere rimediabile della pianificazione, con la sua rincorsa a posteriori dell'espansione urbana, abbia indotto a sovraccaricare le aspettative (e quindi anche le quantità) attorno alle dotazioni pubbliche (in particolare del verde), con il duplice obiettivo di arginare l'abusivismo e costituire un connettivo. Un obiettivo dichiarato che non si è tradotto – attraverso i Pdz – in un sistema compiuto di spazi pubblici coordinato con la programmazione dei servizi. Nel tempo, la debolezza di questa impostazione si è trasformata in un fallimento, poiché le difficoltà legate agli espropri e il progressivo esaurimento delle risorse pubbliche hanno impedito di dare concretezza alle scelte, nella sostanziale acquiescenza dell'amministrazione locale, più interessata a garantire un sostegno alle imprese che non al perseguimento degli obiettivi iniziali. La mancata riflessione sulle effettive ragioni di questo fallimento sembra condizionare in modo permanente il dibattito nella città, tuttora ancorato a una meccanica rivendicazione e riproposizione di scelte precedenti, non suffragata da una verifica dei loro presupposti.

### 3 | Massimina e Lunghezza. Una lettura analitica

La lettura di due Pdz, portata qui ad esempio, intende descrivere le vicende di attuazione del secondo Peep, comprendere i modelli assunti per la costruzione della città pubblica, come questi hanno preso corpo e quali differenze si sono determinate rispetto alle ipotesi originali. La selezione dei due casi è avvenuta privilegiando i seguenti criteri:

- i Pdz che presentano un più avanzato stato di attuazione;
- la differente localizzazione sul territorio comunale;
- la rappresentatività rispetto ai differenti tipi di piano<sup>5</sup>;
- la prossimità ad una ex zona abusiva (zona O, toponimi).

Il Pdz B25 Massimina era uno dei 41 ambiti previsti dal secondo Peep di Roma. Si colloca nel settore occidentale della Capitale, subito fuori dal GRA, nei pressi della discarica di Malagrotta entro le località di Massimina e Casal Lumbroso, per lo più abusive e autocostruite, che oggi contano una popolazione di circa 10.000 abitanti. Il progetto originale<sup>6</sup> del Pdz prevedeva una superficie territoriale pari a 35,70 ha e una superficie fondiaria di 11,36 ha per una popolazione di 3.000 abitanti. La superficie destinata a standard era di 18,91 ha pari al 53% della superficie territoriale e pari ad una dotazione per abitante di 63 mq, nettamente superiore ai minimi di legge (18mq/ab). La maggior parte delle dotazioni erano rappresentate dalle aree a verde che occupavano una superficie di 15,27 ha (l'81% del totale) pari a 50,9 mq/ab, la restante parte, minima, era utilizzata per servizi scolastici e sociali, rispettivamente 1,7 e 6,4 mq/ab, e parcheggi e aree di sosta, 4 mq/ab.

Negli anni si sono succedute quattro varianti<sup>7</sup> che hanno modificato il piano originale anche in modo sostanziale. In particolare la variante bis ha ridefinito il piano riducendone considerevolmente la superficie territoriale a 21,08 ha (stralciati 14,62 ha) a causa di un'opposizione all'esproprio da parte del privato proprietario del suolo. La variante ha configurato un diverso assetto delle superfici prevedendo una considerevole riduzione delle aree a verde tanto da configurare con l'ultima variante (la quater del 2014

<sup>5</sup> I Pdz sono stati inizialmente classificati secondo quattro categorie legate alla dimensione, all'accessibilità e al rapporto con il tessuto urbano esistente: "A" - aree intercluse nel tessuto della città consolidata; "B" - aree interstiziali o di completamento di tessuti recenti, spesso di formazione spontanea, esterni alla città consolidata; "C" - aree marginali di espansione di tessuti consolidati e già consolidati secondo modelli programmati; "D" - ambiti delimitati da tessuti urbani non omogenei, caratterizzati da margini in evoluzione spontanea.

<sup>6</sup> I dati relativi ai progetti di piano originali sono stati desunti dal documento "Il secondo Peep di Roma" a cura di A.M. Leone del 1986.

<sup>7</sup> Variante Bis Deliberazione del CC 121/1994; variante Ter Deliberazione del CC 153/2004; variante Quater Deliberazione del CC 32/2014.

che attua il Piano Casa di Roma Capitale) una superficie di 4,19 ha con una riduzione di circa 11,07 ha. Le riduzioni hanno interessato anche la superficie fondiaria (1,58 ha), la superficie destinata a servizi sociali (1,30 ha), mentre le attrezzature scolastiche sono le uniche che hanno visto un aumento della superficie (0,35 ha). L'ultima variante agisce principalmente sulla cubatura residenziale e la popolazione insediabile peggiorando il rapporto con le dotazioni pubbliche (2.295 abitanti contro 2.175 unità introdotte dalla variante bis). Gli standard urbanistici vengono, come visto, ridimensionati raggiungendo complessivamente i 29,79 mq/ab, comunque superiore a quanto prescritto per legge e rappresenta il 32,40% della superficie complessiva (il totale delle aree pubbliche, comprendendo strade e verde di arredo, raggiunge il 53,60%). La componente verde, nonostante la notevole riduzione, raggiunge i 18,27 mq/ab, il doppio di quanto previsto dal D.M. 1444, e questo vale anche per la superficie destinata a parcheggi che raggiunge quota 5,02 mq/ab. Sono invece le superfici destinate a servizi che, come nel caso delle dotazioni scolastiche, risultano inferiori ai minimi di legge (3,73 contro i 4,5 mq/ab della 1444). Con il piano di Massimina non sembra quindi realizzato l'intento di portare "la città" nelle zone abusive attraverso i Pdz, in particolare attraverso un sovradimensionamento dello standard. Dai sopralluoghi effettuati<sup>8</sup> si scopre che alcune parti del piano non sono state ancora realizzate. Ad oggi, del totale delle aree pubbliche di progetto (nel calcolo sono incluse quindi anche strade e verde di arredo), che rappresentano il 53,60% della superficie territoriale, è stato realizzato<sup>9</sup> poco più della metà (52,47%), mancano la totalità dei servizi scolastici e sociali, il 61% dei parcheggi, il 27% del verde e la metà delle superfici destinate a strade e spazi di relazione, per un totale di 5,37 ha.

Tabella I | Sintesi delle dotazioni pubbliche di progetto e realizzate nel Pdz B25 Massimina (per attrezzature pubbliche si intendono servizi scolastici e sociali).

B25 Massimina		Mq/ab. insediabili	Superficie	
			(ha)	% sulla St
Verde pubblico	progetto originale (1985)	50,90	15,27	42,80 %
	progetto var. quater (2014)	18,27	4,19	18,89 %
	realizzato	13,33	3,06	14,51 %
Attrezzature pubbliche	progetto originale (1985)	8,10	2,4	6,80 %
	progetto var. quater (2014)	6,49	1,5	7,07 %
	realizzato	0	0	0 %
Totale	progetto originale (1985)	63,00	18,91	53,00 %
	progetto var. quater (2014)	29,78	6,83	32,40 %
	realizzato	15,28	3,50	16,64%

Il Pdz C2 Lunghezza è collocato nel settore orientale della Capitale, oltre il GRA, e si inserisce all'interno di una realtà complessa, costituita da numerosi interventi urbanistici: cinque Pdz del primo e secondo Peep (Ponte di Nona, Castelverde, Lunghezza, Lunghezzina 1 e 2), un intervento privato (Ponte di Nona) e due zone di recupero (Osa S. Eligio e Castelverde). Una porzione di territorio che ospita una popolazione di oltre 60.000 abitanti. Il progetto originale del Pdz prevedeva una superficie territoriale di 80 ha e una superficie fondiaria di 19,59 ha per una popolazione di 8.000 abitanti. La superficie totale destinata a standard era di 25,9 ha pari ad una quota pro capite di 32,3 mq/ab. Però il verde veniva distinto in due voci separate, "verde di quartiere" e "verde di settore" il quale non veniva utilizzato nel calcolo dello standard pro capite, alterando la percezione di quanto si sarebbe poi realizzato. Infatti, se al verde di quartiere, 12 ha, e ai servizi scolastici e sociali, 8,70 ha, si somma il verde di settore, con 27,50 ha, si raggiunge un dato molto più simile a quello visto per Massimina: una dotazione per abitante di 66,7 mq/ab, in altri termini il 66% circa della superficie territoriale. Il Pdz ha però subito negli anni diverse varianti<sup>10</sup> a causa di indagini archeologiche che hanno accertato la presenza sul lato est del piano di resti di un antico tracciato viario e di una villa rustica che hanno modificato il progetto originale. In particolare la variante bis del 1998 esclude dall'edificazione un'ampia area centrale del piano che, fondendosi sul lato ovest con l'area a verde pubblico, prevista dal piano paesistico del fosso Benzzone, si dilata in senso

<sup>8</sup> Si fa riferimento in parte al lavoro di ricognizione svolto dagli studenti del Corso di Urbanistica (TAP B), a.a. 2016/2017, tenuto da Alessandro Coppola e Nicola Vazzoler, e che si è concentrato sulla lettura dei piani di zona del secondo PEEP.

<sup>9</sup> Per il calcolo si è comparato lo stato di fatto, attraverso sopralluogo, con lo stato di progetto. Nel caso di comparti non realizzati questi sono stati interamente sottratti dal totale (le scuole per esempio o i servizi sociali ma anche alcuni parcheggi) nei casi di impianti infrastrutturali parzialmente realizzati si è proceduto con una stima percentuale.

<sup>10</sup> Variante Bis Deliberazione del CC 52/1998; variante Ter Deliberazione del CC 12/2003; variante Quater Deliberazione del CC 5/2005; variante Quinquies Deliberazione del CC 14/2006; variante Sexies Deliberazione del Commissario Straordinario 10/2008.

longitudinale nella fascia di rispetto da 60 m dell'antico tracciato viario determinando più a nord la successiva zona inedificabile collegata, anch'essa, con il parco della valletta. La variante quater del 2005 invece, riconoscendo un ruolo centrale al piano, entro una dimensione territoriale più ampia, trasferisce lungo un asse strategico la quota di cubature non residenziali, ancora non assegnate, sul confine meridionale del piano. Le altre varianti hanno invece previsto lo sposamento di assi viari e di cubature fra comparti per permettere una facile circolazione di mezzi e la preservazione dei ritrovamenti archeologici. Il progetto di piano, a chiusura di questo percorso, propone un aumento della superficie fondiaria e delle superfici destinate a strade e percorsi pari a 10 ha circa (5,6 ha per la superficie fondiaria e 4,7 ha per le strade) a discapito delle superfici destinate a standard. Nonostante il ridimensionamento, al ribasso, gli standard superano la dotazione minima prevista per legge. Anche in questo caso, come per Massimina, il verde rappresenta la componente più sovradimensionata (49,21 mq/ab) mentre le altre sono più vicine a quanto previsto per legge. Il sopralluogo ha permesso di mettere in evidenza come dei 54,78 ha di aree pubbliche di progetto, pari al 68,47% della superficie territoriale (nel conteggio si sono calcolate anche strade e percorsi pubblici) si sia realizzato il 72,71% pari a 39,84 ha. Rispetto a quanto progettato non sono stati realizzati la totalità dei servizi scolastici e sociali, il 25% del verde e il 10% delle strade e percorsi pubblici, i parcheggi invece hanno trovato completa attuazione.

Tabella II | Sintesi delle dotazioni pubbliche di progetto e realizzate nel Pdzc2Lunghezza (per attrezzature pubbliche si intendono servizi scolastici e sociali).

C2 Lunghezza		Mq/ab. insediabili	Superficie	
			(ha)	% sulla St
Verde pubblico	progetto originale (1985)	49,37	39,50	49,38 %
	progetto var. sexies (2008)	49,21	35,10	43,88 %
	realizzato	36,90	26,33	32,91 %
Attrezzature pubbliche	progetto originale (1985)	10,88	8,70	10,88 %
	di progetto var. sexies (2008)	6,99	4,90	6,23 %
	realizzato	0	0	0 %
Totale	progetto originale (1985)	66,75	53,40	66,75 %
	di progetto var. sexies (2008)	60,25	42,98	57,73 %
	realizzato	40,96	29,22	36,53 %

Il sovradimensionamento dello standard, in particolare della sua componente verde, è una tendenza che accompagna i due Pdzc, come visto, fin dal 1985 e che li accomuna agli altri 39 Pdzc originali<sup>11</sup>. Su tutti i piani comunque l'incidenza del verde sul totale delle dotazioni pubbliche supera il 40%, raggiungendo una media del 70%. Questo sbilanciamento conferma, forse, la necessità di dotare aree periferiche e spontanee con un tipo di dotazione pubblica di più facile realizzazione e gestione. Infatti in entrambi i casi, il verde (tralasciandone qui la qualità) ha avuto in proporzione una maggiore attuazione rispetto alle altre componenti dello standard.

#### 4 | Sviluppi della ricerca e primi orientamenti sull'attualità degli standard urbanistici

Una ricostruzione più dettagliata della vicenda del secondo Peep consentirà di sostanziare meglio le riflessioni attorno all'appropriatezza del dimensionamento quantitativo, del disegno della città pubblica e delle modalità di attuazione. Permetterà inoltre di comprendere fino a che punto il clamoroso scarto fra intenzioni ed esiti sia da attribuire alle specificità del contesto romano. A prescindere da questi affinamenti, la lettura d'insieme e i primi approfondimenti suggeriscono due temi rilevanti verso i quali indirizzare i ragionamenti futuri: la costituzione di un demanio pubblico e l'azione pubblica che si può attivare a partire da questa dotazione, perseguendo un disegno della città.

La costituzione di un demanio pubblico (comprensivo di suoli e di edifici) è un'indispensabile premessa per il dispiegarsi dell'azione pubblica e per la riproduzione di quella ricchezza collettiva che è l'essenza stessa della città. Le possibilità offerte da questo patrimonio sono legate sia alle aree da acquisire e alle strutture da realizzare, come nel caso del secondo Peep, sia alle potenzialità di trasformazione delle dotazioni esistenti, come testimoniato dai programmi complessi (per es. Pru Corviale), dai programmi europei (per es. Urbact, Tor Sapienza) e dalle ricerche universitarie che hanno riguardato gli spazi pubblici del primo Peep. Ciò premesso, è opportuno che l'azione pubblica si espanda oltre il perimetro delle proprietà pubbliche, attraverso forme opportune di convenzionamento con i privati. Nel secondo Peep

<sup>11</sup> Eccezione fatta per il piano A5 Colle Alessandrino in cui il verde corrisponde comunque a quanto previsto per legge, 9,2 mq/ab. Gli altri piani sono lontani da questo valore, raggiungendo per esempio nel caso del Pdzc B6 Castel di Leva anche i 100 mq/ab.

tale possibilità è solo accennata con riferimento al parco-campagna, ipotizzato nelle norme del piano adottato e rimasto senza seguito concreto. In prospettiva, il rafforzamento degli strumenti convenzionali appare invece come un potenziale ancora in larga misura da esplorare, per ampliare la gamma di servizi di interesse generale che possono essere offerti ai cittadini negli immobili di proprietà privata.

Tenuto conto che il perseguimento di obiettivi qualitativi si radica nella disponibilità del demanio pubblico e nelle prestazioni ottenibili attraverso il convenzionamento con i privati, ci sembra particolarmente utile approfondire le riflessioni sul "disegno della città pubblica". Nell'impostazione del secondo Peep si è fatto ricorso a progetti formalizzati, circoscritti agli ambiti di intervento e – nei casi migliori – alle aree immediatamente circostanti. Tale scelta non ha garantito il raggiungimento di obiettivi di qualità. I tempi lunghi e le difficoltà attuative hanno indotto continue variazioni che hanno minato la coerenza delle ipotesi iniziali. Gli standard urbanistici sono stati utilizzati in chiave meramente contabile e, perciò del tutto sterile.

Occorre domandarsi se non sia più efficace ipotizzare un disegno della città pubblica inteso come una prospettiva aperta nel tempo ed estesa ben oltre le aree di intervento, configurata tramite obiettivi e finalità da conseguire nel tempo senza irrigidirli in una conformazione spaziale data, nella quale si sostanzino riflessioni appropriate sull'organizzazione della città e degli spazi di prossimità e sulla reale possibilità di accesso ai servizi. Il carattere aperto della prospettiva dovrebbe consentire di introiettare i cambiamenti dettati dalle esigenze di riorganizzazione dei servizi di interesse generale e di cogliere le opportunità per ampliare la gamma di servizi offerti, si pensi in particolare alle nuove esigenze di spazio del lavoro. È attorno a queste considerazioni che intendiamo indirizzare il lavoro da intraprendere per dare alla ricerca uno sbocco in chiave propositiva.

#### Riferimenti bibliografici

- Albano A., Visentini, P. (a cura di, 1981), *Il piano per l'edilizia economica e popolare*, USPR Documenti 3, Tipografia Operaia Romana, Roma.
- Altarelli L. (1998), "Dopo Corviale: tendenze e prospettive dell'abitazione a Roma", in *Edilizia popolare*, n. 201/1998, p. 3-12.
- Caiazza L. (2010), *La città pubblica*, tesi di laurea, Università degli studi Roma Tre.
- Camera di commercio di Roma (2007), *Abitare la periferia, l'esperienza della 167 a Roma*, Roma.
- Campos Venuti G. (1982), "La strategia", in Anna Maria Leone (a cura di, 1982), Variante P. E. E. P.: rapporto preliminare, Comune di Roma
- Ciccone F. (a cura di, 1987), *Città pubblica e qualità urbana. Bilancio e prospettive dei piani per l'edilizia economica e popolare dopo 25 anni di esperienza*. Sapere 2000, Roma.
- De Lucia V., Erban, F. (2017), *Roma disfatta*, Castelvecchi editore, Roma.
- Insolera, I. (2010), *Roma per esempio: le città e l'urbanista*, Donzelli editore, Roma.
- Leone A. M. (a cura di, 1982), *Variante PEEP, rapporto preliminare*, USPR Documenti 5, Tipografia Operaia Romana, Roma.
- Leone A. M. (a cura di, 1986), *Il secondo PEEP di Roma*, USPR Documenti 12, Tipografia Carpentieri, Roma.
- Odorisio C. (1990), "Ciò che più conta: imparare a gestire", in Clementi, A. e Perego, F. (1990), *Eupolis: la riqualificazione delle città in Europa*, Roma-Bari, Laterza, Vol. 1, p. 330.

# Gli standard in urbanistica: retrospettiva al futuro

**Antonio Alberto Clemente**

Università degli Studi "G. d'Annunzio" Chieti-Pescara

Dd'A - Dipartimento di Architettura

Email: [antonio.clemente@unich.it](mailto:antonio.clemente@unich.it)

## Abstract

All'art. 6 comma 6, del DDL *Principi in materia di politiche pubbliche territoriali e trasformazione urbana* presentato a Roma il 24 luglio 2014 si prevede che: «dalla data di entrata in vigore delle leggi regionali di cui ai commi 4 e 5, perde efficacia il decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444». Il DDL non è mai diventato legge per cui il Decreto 1444/68 è, ancora oggi, tra i principali riferimenti giuridici per la realizzazione di attrezzature e servizi. In vista di una riforma organica di governo del territorio, occorre lavorare sul suo aggiornamento a partire da alcune evidenze che i mutamenti sociali, politici ed economici degli ultimi anni hanno posto all'attenzione dell'urbanistica. *Le mani sulla città* (1963) di Francesco Rosi è l'emblema cinematografico di anni difficili. Anni in cui la pianificazione stentava a diventare la regola; anni di forte contrasto politico e di contraddizioni sociali, ma anche di grandi speranze. E di unità di intenti. Il mondo accademico, il Centro studi GESCAL, l'ISES, l'INArch e vari altri enti e istituzioni pubbliche, sono chiamate a collaborare per la riforma del quadro culturale. E legislativo. Uno degli esiti più rilevanti è la Circolare del Ministero LL.PP. 425/1967 che rappresenta l'impalcato sul quale si innesta sia la legge 765/67 sia il Decreto 1444/68. Il dibattito disciplinare che ha portato a questi risultati è di straordinario interesse. E la sua rilettura sarebbe di grande importanza. Anche in relazione al fatto che, nella prospettiva di uno scambio leale a tutela dell'interesse generale, diventa fondamentale capire quale sia il ruolo del potere pubblico, e quali le giuste attese di profitto da parte del privato.

**Parole chiave:** facilities, services, law.

## 1 | Introduzione

Nel suo lungo periodo di vigenza, il Decreto Interministeriale 1444/68<sup>1</sup> è stato al centro di molte critiche per le motivazioni più disparate. L'ultima in ordine di tempo è contenuta nella bozza del DDL *Principi in materia di politiche pubbliche territoriali e trasformazione urbana*, presentata a Roma il 24 luglio 2014. L'art. 6, comma 6 prevede che: «dalla data di entrata in vigore delle leggi regionali di cui ai commi 4 e 5, perde efficacia il decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444». Nonostante l'ampia consultazione posta in essere<sup>2</sup>, che sembrava preludere alla effettiva riforma della legge 1150/42, il DDL è rimasto lettera morta. Con la conseguenza che il Decreto 1444/68 sia, ancora oggi, tra i principali riferimenti giuridici da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti<sup>3</sup>. In vista di una riforma organica di governo del territorio che, con ogni probabilità è ancora di là da venire<sup>4</sup>, può essere utile lavorare sul suo aggiornamento a partire da alcune evidenze che i mutamenti sociali, politici ed economici degli ultimi anni hanno posto all'attenzione dell'urbanistica. Soprattutto in riferimento ad attrezzature e servizi: parole solo apparentemente logorate dall'uso e dalla tradizione che, invece, meritano maggiore attenzione all'interno di qualsiasi itinerario analitico-progettuale. Attrezzature e servizi sono termini operativi indispensabili per qualsiasi idea di città; che hanno contrassegnato un'epoca perché identificavano valori condivisi; perché erano riferimenti culturali sul modo di intendere il territorio e di interpretare la realtà. Ma i tempi cambiano. E cambiano le parole. Al punto che quelle vecchie diventano

<sup>1</sup> Decreto del Ministro per i Lavori Pubblici di concerto con il Ministro per l'Interno 2 aprile 1968, n. 1444 pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana 16 aprile 1968, n. 97.

<sup>2</sup> La presentazione del DDL è stata l'occasione per avviare una consultazione pubblica on-line, fino al 15 settembre. Obiettivo: la raccolta di proposte e spunti critici. In questo lasso di tempo sono arrivati al Ministero più di cento contributi da parte di Università, Enti e Istituzioni di ricerca che non solo non hanno sortito alcun effetto ma di cui, a oggi, non si è saputo ancora nulla. <http://www.mit.gov.it/mit/site.php?p=cm&o=vd&id=3387>

<sup>3</sup> Decreto interministeriale 2 aprile 1968, n. 1444. Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra gli spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi, da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell'art. 17 della legge n. 765 del 1967.

<sup>4</sup> Dopo la Legge Costituzionale 3/2001, le proposte di legge per il governo del territorio hanno subito tre accelerazioni mai andate in porto: la prima tra il 2001 e il 2003; la seconda nel 2008 e l'ultima nel 2014.

afone. Tuttavia, è necessario ricordare come quelle stesse parole alludessero a un programma tecnico volto alla tutela dell'interesse collettivo; alla preminenza del pubblico sul privato; alla salvaguardia del generale sul particolare. Attrezzature e servizi sono parte di un glossario dell'urbanistica che è stato abbandonato. Senza essere sostituito.

## 2 | Etimologie e storie

L'attrezzatura è lo spazio e il complesso dei mezzi funzionali allo svolgimento di una o più attività di servizio in ambito urbano o territoriale. È di uso collettivo e può essere pubblica o privata. Si caratterizza per dimensione, ubicazione, qualificazione e raggio d'influenza. Il termine deriva dal francese antico *atrait* (pl. *atraits*) che, a sua volta, proviene dal latino *attractum*, *attrahere*. Rimanda al plurale di attrezzo ed è riferibile al corredo di arnesi predisposti all'esercizio di una determinata attività. Dal punto di vista etimologico, quindi, l'attrezzatura è strettamente connessa al servizio che è chiamata a espletare. Pertanto, non può esserci attrezzatura che non sia destinata allo svolgimento di un servizio; benché esista la possibilità di un servizio fornito senza una specifica attrezzatura (assistenza domiciliare, teleassistenza). Di conseguenza, va rilevato come sia difficile trattare separatamente attrezzature e servizi: le due questioni, infatti, sono interdipendenti e, peraltro, il problema dell'attrezzatura non è mai solo lo spazio, o la forma costruita che esso può assumere, quanto piuttosto la capacità di quel determinato spazio o di quella specifica forma di agevolare la fornitura di uno o più servizi.

Durante il Movimento Moderno, l'idea prevalente è quella di ricercare la proporzione ideale tra abitanti, attrezzature ed estensione territoriale: un'indagine che diventerà il principale presupposto per migliorare la qualità urbana. È la tesi di Le Corbusier, in *Maniera di pensare l'urbanistica* (1963), per il quale il problema residenziale non consiste solo nella costruzione degli alloggi ma anche di quelle attrezzature che devono trovarsi nelle immediate vicinanze: i prolungamenti delle abitazioni. Che divide in due ordini: puramente materiale il primo che consiste nei servizi domestici, sanitari, nella cura e nel miglioramento fisico del corpo; più spirituale il secondo che attiene alle scuole materne, elementari e professionali.

Giancarlo De Carlo ritiene necessario legare l'idea di efficienza territoriale al raggiungimento di un determinato rapporto tra attrezzature e città, in relazione alle potenzialità del contesto in cui si opera. In *La pianificazione territoriale e urbanistica nell'area milanese* (1964) De Carlo evidenzia come il problema non stia nel predisporre l'organizzazione dello spazio in relazione al numero di abitanti che si prevede di ospitare in un determinato orizzonte temporale, quanto piuttosto nel raggiungere i livelli di insediamento ritenuti necessari ad un dato grado di sviluppo economico, sociale e tecnologico del territorio.

## 3 | Norme e teorie

«Voi siete un fuori legge! La legge stabilisce un Piano Regolatore, e voi ve ne infischiate [...] denuncio formalmente il consigliere Nottola, che voi vorreste adesso eleggere assessore, come il principale responsabile di un gruppo di affaristi che vogliono orientare tutta l'espansione della città verso terreni e zone di loro proprietà». È una citazione tratta dal film *Le mani sulla città* di Francesco Rosi (1963). Ed è l'emblema cinematografico di anni difficili. Anni in cui la pianificazione stentava a diventare la regola; anni di forte contrasto politico e di contraddizioni sociali. Ma anche di grandi speranze e di unità di intenti. Negli anni Sessanta, le ricerche del Centro studi della GESCAL (Gestione Case Lavoratori), dell'ISES (Istituto per lo Sviluppo dell'Edilizia Sociale) e dell'INArch (Istituto Nazionale di Architettura), sono la testimonianza della straordinaria convergenza di progetti, idee e interessi culturali chiamati a collaborare a un unico disegno: la formazione dei piani per l'edilizia economica e popolare.

Uno degli esiti più significativi è la Circolare del Ministero dei Lavori Pubblici 425/1967 che divide le attrezzature in tre tipologie. La prima riguarda l'unità di abitazione o, comunque, un massimo di 1.500 abitanti con specifico riferimento ai locali tecnici, negozi, autorimesse, ambienti per giochi collettivi infantili e per il tempo libero degli adulti. La seconda comprende le attrezzature di carattere urbanistico-residenziale per un insediamento superiore a 1.500 abitanti e si riferisce all'istruzione, educazione, cultura; alle esigenze di carattere previdenziale, assistenziale e sanitario; alle attività religiose e di culto; all'accesso ai beni di consumo; alla rigenerazione fisica, al gioco, allo sport e al tempo libero. L'ultima attiene alle attrezzature di carattere generale, urbane o territoriali.

Particolare attenzione è posta al raggio d'influenza da cui deriva una duplice esigenza: facilitare l'accesso alle attrezzature poste nei pressi delle abitazioni, attraverso una loro corretta dislocazione nell'ambito dell'insediamento residenziale e garantire la fruibilità di quelle urbane e territoriali attraverso l'efficienza del sistema dei trasporti pubblici e il rapido collegamento alla grande viabilità.

Il dimensionamento delle attrezzature è impostato su un unico criterio guida: il numero di abitanti. A tale fine sono indicati dati e indici ottimali che devono rappresentare il riferimento per la costruzione del piano e dei quali occorre dar conto nella relazione di progetto.

La Circolare rappresenta l'impalcato normativo e culturale sul quale si innestano la legge del 06/08/1967, n. 765 e il Decreto Interministeriale del 2.4.1968, n. 1444 che precisa i rapporti massimi tra gli insediamenti residenziali e le attrezzature da osservare per la formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti. Il decreto è la traduzione numerica della quantità che spetta a ogni abitante.

La dotazione pro-capite è un diritto con tre soglie territoriali differenti. Quella degli edifici fa riferimento alle destinazioni non specificamente residenziali ma strettamente connesse con le residenze: 5 mq/ab ogni 25 mq di superficie residenziale. Le destinazioni d'uso riguardano negozi, servizi collettivi per le abitazioni, studi professionali.

La seconda è quella quartiere e/o urbana: ogni nuovo insediamento residenziale deve assicurare la dotazione minima di 18 mq/ab per spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde attrezzato e a parcheggio, con esclusione degli spazi destinati alle sedi viarie.

In ultimo, la soglia territoriale. La zona omogenea F è dedicata esclusivamente agli spazi per le attrezzature pubbliche d'interesse generale che vanno previste, quando ve ne sia l'effettiva necessità, in misura non inferiore a 17,5 mq/ab così suddivisi: istruzione superiore all'obbligo (1,5 mq/ab), sanitarie e ospedaliere (1 mq/ab), parchi urbani e territoriali (15 mq/ab).

Tra inderogabili ed eventuali si giunge a 40,5 mq per ogni abitante. Una generosità previsionale di attrezzature che raramente ha trovato riscontro nella realtà. Per essere attuata in modo omogeneo, una previsione valida su tutto il territorio nazionale, imporrebbe eguali condizioni di contesto ambientale, sviluppo economico e capacità amministrativa: non è mai stato così. E ciò ha comportato differenti velocità nel processo attuativo. D'altro canto, il decreto fa coincidere la qualità urbana con la previsione delle aree per attrezzature e non con l'effettiva erogazione del servizio. Infatti, la corrispondenza numerica tra le esigenze della comunità e la quantità auspicabile di attrezzature per ogni abitante, obbliga il piano urbanistico a prevedere le aree in misura adeguata ai calcoli matematici. Aree che, spesso, non essendo di proprietà pubblica, dovranno essere espropriate. In seguito, sarà necessario trovare la disponibilità economica per la procedura d'appalto e la successiva fase di realizzazione e, infine, immaginare (e finanziare) la fase di gestione dell'attrezzatura: l'unica in grado di garantire la reale fornitura del servizio.

Un processo difficile da portare a compimento. Soprattutto dopo la legge del 19/11/1968, n. 1187 che, per obbligo derivante dalla sentenza della Corte Costituzionale del 9/5/1968, n. 55, stabilisce in cinque anni il tempo massimo per espropriare le aree destinate ad attrezzature. Si avvia così un processo tale per cui molti enti locali, pur avendo accantonato le aree per le attrezzature, raramente sono riusciti ad arrivare all'effettiva fornitura dei servizi previsti, prima della decadenza dei vincoli.

#### **4 | Concetti in evoluzione**

Il dibattito disciplinare successivo tenderà a rivedere la logica sottesa al Decreto Interministeriale 1444/68. A testimoniarlo sono le trasformazioni del quadro giuridico-amministrativo.

Alla fine degli anni Ottanta, la Comunità Europea istituisce i Progetti Pilota Urbani la cui finalità è sostenere in modo innovativo la riqualificazione urbana nell'ambito di una più vasta politica di coesione sociale ed economica. Si avvia così un processo di rigenerazione in cui l'ente locale recita un ruolo di primo piano tanto nel coordinare soggetti istituzionali e altri operatori quanto nel dare forma al coinvolgimento e alla partecipazione della popolazione nella determinazione delle attrezzature e dei servizi più adeguati al contesto dell'intervento. Procedura che, in Italia, diventerà prassi non soltanto per le successive iniziative della Comunità Europea ma anche all'interno dei programmi complessi.

La sentenza della Corte Costituzionale del 12/5/1999, n. 179, nel dichiarare l'illegittimità della reiterazione dei vincoli urbanistici preordinati all'esproprio senza la previsione di un indennizzo, apre le porte al convenzionamento con i privati per la realizzazione delle attrezzature. Il problema che ne consegue consiste nella ridefinizione, non soltanto semantica ma anche giuridica, tra ciò che può essere considerato pubblico e ciò che può essere considerato privato. È sufficiente pensare alle declinazioni che può assumere il termine attrezzatura: collettiva, pubblica, d'interesse generale, di pubblica utilità o d'interesse pubblico. Nella prospettiva di uno scambio leale a tutela dell'interesse generale, diventa fondamentale capire quale sia il ruolo del potere pubblico, e quali le giuste attese di profitto da parte del privato. D'altra parte, se è facile intravedere la reciproca soddisfazione nell'ambito di quelle attrezzature remunerative (centri congressi, auditorium, multisale cinematografiche con tutte le attività di svago connesse ma anche

servizi sanitari, scolastici e per gli anziani), è necessario delineare la funzione del privato nelle situazioni in cui la redditività è più di natura sociale o ambientale.

Nel 2001 vi sono due passaggi normativi importanti. La Direttiva 2001/42/CE del parlamento europeo e del consiglio che istituisce la Valutazione Ambientale Strategica al fine di garantire che gli effetti sull'ambiente derivanti dall'attuazione di piani e programmi siano presi in considerazione durante la loro elaborazione e prima della loro adozione. Dal punto di vista metodologico significa dare impulso a un nuovo modello di pianificazione in cui i valori ambientali non solo hanno un ruolo rilevante, ma spesso sono gerarchicamente prevalenti su quelli dell'urbanistica<sup>5</sup>. Questo ha delle ripercussioni nel modo di intendere una pluralità di attrezzature. Particolarmente evidenti sono i casi del verde urbano e dei parchi per i quali viene messo tra parentesi il concetto della dotazione pro-capite in favore di considerazioni più legate alla loro funzione ambientale, al contenimento del consumo di suolo, alla tutela delle risorse naturali e, più in generale, al miglioramento della qualità della vita.

Con la riforma del Titolo V della costituzione<sup>6</sup> uno dei temi centrali è il governo del territorio<sup>7</sup>.

Ciò impone una riflessione sulla ripartizione delle competenze tra Stato, Regioni ed Enti locali<sup>8</sup> e di conseguenza anche su attrezzature e servizi. Soprattutto in relazione al fatto che viene introdotto il concetto dei livelli essenziali delle prestazioni come diritto che va garantito su tutto il territorio nazionale. Secondo la logica prestazionale la riserva di aree da destinare ad attrezzature è funzionale all'effettiva erogazione del servizio nel rispetto di standard qualitativi che si misurano anche in rapporto alla soddisfazione degli utenti, e non certo rispetto a una corretta contabilizzazione numerica.

Con la legge finanziaria 2008<sup>9</sup>, l'edilizia residenziale sociale diventa essa stessa attrezzatura in aggiunta alle aree necessarie per le superfici di cui al Decreto 1444/68. Grazie ad un aumento di volumetria premiale, si apre la possibilità che all'interno degli strumenti urbanistici siano definiti ambiti la cui trasformazione è subordinata alla cessione gratuita da parte dei proprietari di aree o immobili da destinare a edilizia residenziale sociale. Una situazione che sancisce, probabilmente in via definitiva, la necessità di un rapporto strutturale fra pubblico e privato ai fini della realizzazione delle dotazioni territoriali.

Benché questi provvedimenti legislativi abbiano radicalmente cambiato il quadro concettuale e operativo, il Decreto 1444/68 rimane, ancora oggi, in vigore. E allora, probabilmente è più produttivo prendere atto che l'elenco delle attrezzature si è notevolmente arricchito. Che vi sono nuove esigenze che riguardano la popolazione, in particolar modo la più giovane e la più anziana, la cultura, il tempo libero, la formazione, la cura del corpo e lo sport. Che emergono differenti priorità come i corridoi ecologici per la riproduzione della biodiversità, gli spazi per la mobilità dolce, le opere di bonifica e di difesa dei suoli. E molto altro ancora.

Tali esigenze richiedono nuovi criteri che identifichino la giusta misura in modo più prestazionale che numerico; più indirizzato alla qualità urbana che non alla riserva di una certa quantità di aree; più legato alla soddisfazione degli utenti e dei soggetti erogatori del servizio che al rispetto di uno standard.

Inoltre, poiché le attrezzature coinvolgono più settori disciplinari e fanno riferimento a un apparato di norme eccessivamente disarticolato, occorre prestare maggiore attenzione all'integrazione delle diverse politiche in ambito urbanistico, sociale ed economico. Alcune riforme settoriali (socio-assistenza, sanitaria, istruzione) hanno evidenziato quanto siano rilevanti, ubicazione, possibilità d'uso e accessibilità delle attrezzature ai fini dell'efficace ed efficiente fornitura del servizio. Di qui deriva l'importanza di un percorso comune fra la pianificazione urbanistica e quella dei servizi, basato sulla reciproca volontà di conoscenza delle logiche che presiedono alle due forme di pianificazione. È uno scenario all'interno del quale non vi può essere molta differenza tra attrezzature pubbliche e private, tanto a livello di proprietà quanto di gestione. Altri devono essere i principi guida: le attrezzature sono parte insostituibile delle

<sup>5</sup> D. Lgs 152/2006 - Art. 11 comma 5. «La VAS costituisce per i piani e programmi a cui si applicano le disposizioni del presente decreto, parte integrante del procedimento di adozione ed approvazione. I provvedimenti amministrativi di approvazione adottati senza la previa valutazione ambientale strategica, ove prescritta, sono annullabili per violazione di legge».

<sup>6</sup> Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, «Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione». Pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 248 del 24 ottobre 2001.

<sup>7</sup> «La parola "urbanistica" non compare nel nuovo testo dell'art. 117, ma ciò non autorizza a ritenere che la relativa materia non sia più ricompresa nell'elenco del terzo comma: essa fa parte del "governo del territorio"». Corte Costituzionale, Sentenza n. 303/2003.

<sup>8</sup> «Nei settori dell'urbanistica e dell'edilizia i poteri legislativi regionali sono senz'altro ascrivibili alla nuova competenza di tipo concorrente in tema di "governo del territorio". E [...] certamente tocca profili tradizionalmente appartenenti all'urbanistica e all'edilizia, è altresì innegabile che essa non si esaurisce in tali ambiti specifici ma coinvolge l'intera e ben più ampia disciplina del "governo del territorio" [...] ossia l'insieme delle norme che consentono di identificare e graduare gli interessi in base ai quali possono essere regolati gli usi ammissibili del territorio». Corte Costituzionale, Sentenza n. 196/2004.

<sup>9</sup> Cfr. Art. 1 comma 258 e 259 della Legge 244/2007.

dotazioni di uno specifico contesto urbano e territoriale, contribuiscono a migliorare la qualità della vita e ad aumentare l'attrattività e la competitività del territorio.

### Riferimenti bibliografici

- AA.VV. (1964), *Prima relazione sugli standard urbanistici*, Centro Studi GESCAL, Roma.
- AA.VV. (2013), *Il governo della città nella contemporaneità. La città come motore di sviluppo. Tema 3 Le risorse per il governo del territorio, la città pubblica e il welfare urbano*, INU Edizioni, Roma.
- Acocella A. (1980), *L'edilizia residenziale pubblica in Italia dal 1945 ad oggi*, CEDAM, Padova.
- Astengo G. (1966), *Urbanistica*, Enciclopedia Universale dell'Arte, Istituto per la Collaborazione Culturale Venezia-Roma.
- Aymonino A. (1971), *Il significato delle città*, Laterza, Roma-Bari.
- Colombo G., Pagano F., Rossetti M. (2013), *Manuale di urbanistica*, Il Sole 24 Ore, Milano.
- Curti F. (a cura di) (2006), *Lo scambio leale. Negoziazione urbanistica e offerta privata di spazi e servizi pubblici*, Officina, Roma.
- Dalfino E. (1992), *Lessico giuridico dell'edilizia e dell'urbanistica*, Laterza, Roma-Bari.
- De Carlo G. (a cura di) (1964), *La pianificazione territoriale urbanistica nell'area milanese*, Marsilio, Venezia.
- Falco L. (1987), *I nuovi standard urbanistici*, Edizioni delle autonomie, Roma.
- Italia V. (2012), *Urbanistica. La pianificazione urbanistica, la normativa edilizia e il governo del territorio*, Il Sole 24 Ore, Milano.
- Karrer F. Fidanza A. (2010), *La valutazione ambientale strategica. Tecniche e procedure*, Le Pensur, Potenza.
- Karrer F. Ricci M. (a cura) (2006), *Città e contratto. Il piano dei servizi tra programmazione urbana e gestione*, Officina, Roma.
- Karrer F. Ricci M. (a cura) (2003), *Città e nuovo welfare. L'apporto dell'urbanistica nella costruzione di un nuovo stato sociale*, Officina, Roma.
- Le Corbusier (1963), *Maniera di pensare l'urbanistica*, Laterza, Roma-Bari.
- Le Corbusier (1942), *La carta d'Atene*, Ghibli, Milano 2016.
- Mengoli G. (2012), *Introduzione al diritto urbanistico*, Giuffrè, Milano
- Roda R., Segnalini O. (2001), *Riqualificare le città e il territorio. Contenuti, risultati raggiunti e potenzialità dei programmi complessi*, Il Sole 24 Ore, Milano.

# Le convenzioni urbanistiche prima della Legge Ponte 765 del 1967: contrattazione tra attori pubblici e privati ed attuazione delle previsioni di Piano

Nicole De Togni

Politecnico di Milano

DASU - Dipartimento di Architettura e Studi Urbani

Email: [nicole.detogni@gmail.com](mailto:nicole.detogni@gmail.com)

## Abstract

Le convenzioni urbanistiche sono state legittimate formalmente con la Legge Ponte 765 del 1967, che ha introdotto le convenzioni di lottizzazione e portato al decreto sugli standard urbanistici del 1968. Tuttavia, sono state un elemento costante dello sviluppo delle città italiane già dalla fine dell'Ottocento come accordi tra la pubblica amministrazione e operatori pubblici o privati aventi per oggetto la disciplina e l'organizzazione di beni per fini urbanistici e la definizione delle reciproche obbligazioni per l'intervento sul territorio. Hanno assunto forme e obiettivi diversi, riflettendo i rapporti di potere economico-politico e collocandosi al centro di un complesso sistema di attori, consuetudini d'uso e posizioni disciplinari. Il contributo ne propone una lettura come occasione di dialogo e confronto tra gli attori coinvolti nella costruzione materiale della città, discutendo la cornice interpretativa consolidata che dagli anni Sessanta ne ha ridotto significato e rilevanza a strumento di adulterazione delle politiche pianificatorie. Si colloca nell'ottica di una storia urbana i cui protagonisti interagiscono attivamente con lo spazio, la sua costruzione e la sua organizzazione, in assenza di standard che ne indirizzino e limitino le iniziative; si inserisce in un'interpretazione della città del secondo dopoguerra come nata da processi negoziali più che dall'attuazione diretta di dispositivi di piano puramente prescrittivi; legge le convenzioni come catalizzatrici dei rapporti tra diritto pubblico e privato e momento di interazione inedita tra attori tradizionali (committenza, professionisti, amministrazione).

**Parole chiave:** urban policies, tools and techniques, urban design.

Le convenzioni edilizie ed urbanistiche sono state a lungo uno strumento pianificatorio di definizione, attuazione e contrattazione delle dinamiche di crescita ed evoluzione della città italiana, trattando – tra gli altri – i temi della densità edilizia, dei rapporti dimensionali tra fabbricati e della destinazione degli spazi ben prima della definizione degli standard urbanistici operata dal Decreto Ministeriale n.1444 del 1968. Le convenzioni sono state un elemento costante dello sviluppo delle città italiane a partire dall'unità d'Italia ma sono state inquadrare con precisione dal punto di vista legislativo solo nel 1967, delegando per quasi un secolo alle scienze giuridiche il tentativo di tracciarne profilo e confini applicativi. In generale, l'espressione individua accordi tra la pubblica amministrazione ed operatori pubblici o privati, aventi per oggetto la disciplina e l'organizzazione di beni per fini urbanistici e attraverso i quali gli attori definiscono le reciproche obbligazioni per l'intervento sul territorio. Nel tempo hanno assunto forme e obiettivi diversi, riflettendo i rapporti di potere economico e politico tra attori pubblici e privati e gli orientamenti di una legislazione in continua evoluzione.

Con la legge urbanistica 17 agosto 1942 n.1150 è stato disciplinato il ruolo dei privati nell'attuazione degli strumenti urbanistici<sup>1</sup>, ma è solo con le modifiche introdotte dalla legge 6 agosto 1967, n.765 che si è iniziato a parlare esplicitamente di convenzioni con l'introduzione delle convenzioni di lottizzazione. Si sono poi susseguite la Legge n.865 del 1971 che ha modificato il sistema di convenzionamento dell'edilizia residenziale pubblica, la Legge n.10 del 1977 che ha proposto la realizzazione di edilizia convenzionata anche nel settore privato ed il Testo Unico del 2001 che ha riordinato le fonti normative che disciplinano la pianificazione territoriale a partire proprio dalla Legge del 1942. Per la Lombardia, in relazione all'attuazione delle previsioni urbanistiche del piano di Governo del Territorio, la Legge Regionale n.12 del 2005 ha poi subordinato alla stipulazione di una convenzione<sup>2</sup> il rilascio dei permessi di costruire e l'approvazione di piani attuativi di iniziativa privata. Queste riforme legislative hanno agevolato l'inquadramento fra gli strumenti urbanistici da parte di dottrina e giurisprudenza di quelle che a lungo

<sup>1</sup> L. 1150/1942, Sezione III: *Norme per l'attuazione dei piani regolatori comunali*, artt. 18-28.

<sup>2</sup> I cui contenuti sono definiti in particolare dall'art. 46, Legge Regionale n.12, 11 marzo 2005.

sono rimaste figure disorientanti, non inserendosi nella disciplina pubblica delle attività edilizie ed urbanistiche e non essendo d'altro canto interpretabili come veri e propri contratti.

Fino alla fine dell'Ottocento il fatto che, attraverso le convenzioni, i piani regolatori fossero attuati da privati non suscitò particolari perplessità. Si tendeva però a sottolineare il rilievo pubblico delle operazioni, anche nei casi in cui i proprietari privati – procedendo direttamente al risanamento ed alla realizzazione di complessi edilizi e delle relative opere di urbanizzazione – godevano direttamente degli incrementi di valore dei suoli. Non essendoci ancora una netta separazione fra settori di diritto pubblico e privato nell'attività amministrativa, non emersero in quel periodo problemi di legittimità nel ricorso ad atti giuridici di tipo privatistico per finalità di rilevanza pubblica.

Il primo quindicennio del Novecento vide un radicale mutamento della fisionomia delle convenzioni nell'ambito di una politica di maggior controllo sulla speculazione: si accentuarono l'aspetto normativo e programmatico e si diffuse il richiamo esplicito al rapporto con il piano regolatore, mentre diminuirono i riferimenti alla reciprocità delle prestazioni tra pubblico e privato; i documenti iniziarono ad includere, oltre al programma e alle modalità di attuazione, la descrizione della relazione con gli altri strumenti urbanistici comunali ed il resoconto degli atti preparatori e di verifica.

Tra il 1915 e gli anni Trenta, in una fase di urbanizzazione rapida e disordinata, si rese più evidente la necessità da parte del soggetto pubblico di interventi privati. Venne spesso meno il collegamento diretto tra convenzioni e piani regolatori, che nel frattempo vedevano aumentare il proprio contenuto programmatico, ma si diffusero clausole mirate a collegare le convenzioni con procedure amministrative di rilievo pubblicistico, a sottolinearne l'interesse urbanistico pubblico; si tornò a contratti incardinati sul principio civilistico dello scambio di prestazioni.

Il diffuso ricorso negli anni Cinquanta e Sessanta, nel periodo del boom edilizio ed economico, alle convenzioni in sostituzione dei piani particolareggiati ebbe effetti particolarmente rilevanti, seppur con esiti diversificati, sullo sviluppo e sull'espansione delle città italiane: la considerazione sempre più diffusa delle convenzioni come mezzo di eversione consapevole degli strumenti urbanistici esistenti ha certamente favorito la riflessione disciplinare e la legiferazione in merito che, come accennato, ha visto nel decennio tra il 1967 ed il 1977 un periodo di particolare fermento.

Il dibattito urbanistico, giurisprudenziale e pubblico sul tema ha da sempre visto a confronto la difesa dell'iniziativa privata e la tutela degli interessi pubblici. Le vicende delle convenzioni sono state a lungo legate al loro essere strumenti non chiaramente inquadrati dalla legislazione ed alla tesi – spesso indiscriminata – della speculazione. Ma al di là della natura giuridica dell'atto, l'espansione urbana italiana deve molto, nel bene e nel male, a questi strumenti e attraverso il loro uso è possibile intercettare a vari livelli la storia della pianificazione, della proprietà edilizia, del regime dei suoli, dell'attività immobiliare.

Dal punto di vista urbanistico, le convenzioni sono state oggetto di trattazione disciplinare soprattutto in relazione a lottizzazione ed edilizia convenzionata (a titolo di esempio, Airoldi, Cervellati, Erba, Monoli, Pandakovic, 1978), a partire quindi solo dalla fine degli anni Sessanta ed in riferimento principalmente alla costruzione della città periferica, in una codificazione dello strumento che non è però l'unica esistente. Per ciò che riguarda l'uso generale delle convenzioni come strumenti di contrattazione ed attuazione della pianificazione ed anche il periodo precedente, la cultura architettonico-urbanistica ha concentrato il proprio contributo in una discussione storico-critica incentrata sul rapporto tra convenzioni e piani: il terreno di confronto è costituito da una «storia della città» (Olmo, Lepetit, 1995; Olmo 2002: 17-27) basata su un approccio funzionale al problema del controllo dello spazio e da una disciplina urbanistica incentrata sul succedersi di atti pianificatori e sulla fiducia in una crescita lineare e continua della città.

Il dibattito relativo a genesi e conseguenze del Piano Regolatore Generale di Milano del 1953, principale occasione di questa discussione, ha costituito l'origine di una posizione storiografica che nel tempo ha ridotto significato e rilevanza delle convenzioni urbanistiche a semplice strumento di speculazione e scardinamento delle politiche pianificatorie, in «un piano tutto privatistico concepito in funzione delle esigenze del regime immobiliare» (Boatti, 1986: 43-89) senza verificarne propriamente le effettive condizioni di applicazione nel periodo oggetto di studio né misurarne l'effettivo impatto sulla costruzione della città, anche in riferimento ad altri dispositivi attuativi. Mettendo in relazione i principali riscontri nella pubblicistica con il contesto disciplinare e normativo in cui sono stati prodotti, emerge infatti una certa influenza delle caratteristiche coeve delle convenzioni su valutazioni che vengono poi estese ad altri periodi e contesti normativi: si può ed esempio intravedere come la posizione critica legata al convenzionamento preliminare introdotto dalla Legge Ponte 765/1967 ed al suo utilizzo diffuso come

mezzo di contrattazione nell'attuazione privatistica del decennio successivo abbia influenzato la considerazione dello strumento nel suo complesso, anche in riferimento al periodo precedente.

La vicenda del Piano Regolatore Generale del 1953 fu – come noto – nel suo insieme piuttosto controversa. La gestione municipale si andò progressivamente differenziando dalle iniziali entusiastiche posizioni programmatiche, ed in questa divaricazione si insinuò – sebbene a posteriori – la posizione critica (Vercelloni, 1961: 28-41; Portoghesi, Vercelloni, 1969: 6-21; Graziosi, Viganò, 1970; Patetta, 1973: 67-98; Tortoreto, 1977: 97-133) legata ai temi dell'"occasione mancata", della "modernità tradita" e della "Ricostruzione fallita" che è ad oggi la cornice storiografica della Milano del secondo dopoguerra. Le riviste di architettura e urbanistica hanno giocato un ruolo fondamentale non solo nella diffusione ma nella vera e propria organizzazione di questo approccio critico-disciplinare, passando da riflessioni sul linguaggio architettonico ed i singoli edifici a valutazioni sulla pianificazione locale nell'ampio periodo. Nell'arco di due decenni si è andata costituendo la cornice storiografica che è stata rilanciata e consolidata dai testi dell'urbanistica riformista degli anni Ottanta (Campos Venuti, 1986; Campos Venuti, Oliva, 1993), basati sull'idea che le possibilità di rinnovamento urbano fossero state sacrificate ad una Ricostruzione malgovernata e fortemente influenzata dall'intreccio tra rendite e profitti.

Nell'ambito di questa posizione generale, il dibattito disciplinare (Campos Venuti, 1986: 9-41; Boatti, 1986: 43-89) ha individuato nelle convenzioni lo strumento principale di speculazione ed alterazione delle politiche pianificatorie da parte dei privati, banalizzandone il significato senza che ne fosse esplorato effettivamente l'impatto sulla costruzione e ricostruzione della città né il ruolo di terreno di confronto e mediazione tra le culture della pianificazione e della progettazione urbana ed i relativi e molteplici attori.

Attraverso la letteratura coeva è possibile ricostruire come il tema delle convenzioni sia stato affrontato nelle diverse fasi di discussione del Piano Regolatore Generale del 1953: dal riconoscimento di come le convenzioni preesistenti non fossero state adeguatamente considerate durante il rilevamento urbanistico preliminare, ad una prima revisione che limitò l'accettazione di convenzioni preesistenti ai casi che non intervenissero su soluzioni urbanistiche decisive, ad una fase di applicazione in cui la maggior parte delle convenzioni fu stipulata per l'esecuzione diretta ed amichevole del Piano.

L'origine di una diversa posizione critica nei confronti delle convenzioni è forse legata alle nuove caratteristiche che questo strumento assume nel periodo che vede l'elaborazione della variante al Piano e l'entrata in vigore della Legge Ponte 765/1967, che subordina l'autorizzazione comunale al convenzionamento inteso come strumento finalizzato a garantire la rispondenza a obiettivi di pubblico interesse. Con la copertura della "variante ombra" del 1963, mai adottata ma applicata secondo necessità, le convenzioni diventano mezzi di contrattazione su limiti volumetrici e destinazioni d'uso previsti dal Piano, con risultati spesso penalizzati dalla pressione economica e politica e scardinando in molti casi le previsioni della pianificazione.

La posizione storiografica riferita a convenzioni di questo tipo e al loro ruolo fondamentale nell'attuazione privatistica degli anni Sessanta si è affermata solo alla fine del decennio successivo, probabilmente in relazione alla Legge 10 del 1977 che ha affrontato i problemi ancora irrisolti del convenzionamento, per poi consolidarsi e diffondersi negli anni Ottanta. Ma una volta affermata, la lettura del fenomeno in questa sua declinazione ha influenzato la considerazione dello strumento della convenzione nel suo complesso, suscitando un interesse anche in relazione al Piano del 1934 e alle adozioni del 1948 e del 1950 che non è riscontrabile nella documentazione e nella critica precedenti, pur incentrate proprio su queste esperienze, e che comunque deficiava di alcune necessarie distinzioni.

La schedatura completa delle convenzioni e dei materiali analoghi relativi al centro storico di Milano che costituisce la base documentaria originale di questa ricerca<sup>3</sup> ha evidenziato come il sia il Piano di Milano del 1934 che quello del 1953 facciano ampio ricorso alle convenzioni per agevolare la propria attuazione attraverso un'esecuzione diretta ed amichevole<sup>4</sup>, definendo vincoli di densità edilizia, distanze tra fabbricati e limiti perimetrali, dotazione di verde e parcheggi prima dell'introduzione degli standard.

---

<sup>3</sup> Realizzata presso l'Archivio del Servizio Gestione della Pianificazione Generale e Organizzazione Dati Urbani del Comune di Milano nell'ambito della ricerca di dottorato "Negoziando la città. Le convenzioni urbanistiche nel centro storico di Milano tra contrattazione e programmazione" discussa dall'autrice al Politecnico di Torino nel luglio 2015, la schedatura ha riguardato 1765 cartelle organizzate su base topografica, per un totale di 2287 documenti.

<sup>4</sup> A questa declinazione è riconducibile almeno il 62,4% delle convenzioni relative al centro storico, come dettagliato nella tesi di dottorato "Negoziando la città. Le convenzioni urbanistiche nel centro storico di Milano tra contrattazione e programmazione" dell'autrice, Politecnico di Torino, 2015.

Si mette così in discussione da un lato l'interpretazione che attribuisce alle convenzioni in generale un intento essenzialmente speculativo, estendendo acriticamente una lettura basata prevalentemente su applicazioni nelle zone di espansione e minimizzando la rilevanza dell'uso a fine attuativo, mentre si evidenzia dall'altro come il concetto di standard e dotazioni minime, sebbene non codificato dal punto legislativo, fosse presente in ambito attuativo ben prima della sua codificazione legislativa del 1968.

Si propone quindi una lettura nuova di una fonte che nasce con finalità giuridico-amministrative ma può essere analizzata come catalizzatore dei rapporti tra diritto pubblico e privato, momento di interazione inedita tra attori tradizionali (committenza, professionisti, amministrazione). Si suggerisce come lo studio delle convenzioni possa entrare a far parte di una metodologia storiografica orientata all'indagine di un contesto disciplinare che vede la necessità del passaggio da una rappresentazione funzionale e un'interpretazione architettonica per *exempla* e modelli ad una lettura complessa dell'architettura e della pianificazione che consenta un'osservazione ravvicinata delle forme di costruzione del paesaggio urbano, in particolare per quanto riguarda l'intreccio tra strategie imprenditoriali, culture progettuali, regolamentazione e organizzazione amministrativa e burocratica.

### Riferimenti bibliografici

- Airoldi R., Cervellati P. L., Erba V., Monoli M., Pandakovic D., (1978), *Convenzioni e centri storici. Il quadro giuridico e le possibilità attuative*, Clup, Milano.
- Boatti A. (1986), *Il piano regolatore del 1953 e la sua attuazione: dall'utopia del Piano AR agli anni della speculazione*, in Campos Venuti G. (a cura di), *Un secolo di urbanistica a Milano*, Clup, Milano, pp.43-89.
- Campos Venuti G. (a cura di, 1986), *Un secolo di urbanistica a Milano*, Clup, Milano.
- Campos Venuti G., Oliva F. (a cura di, 1993), *Cinquant'anni di urbanistica in Italia. 1942- 1992*, Laterza, Roma-Bari.
- Graziosi S., Viganò A. (1970), "Milano vendesi. Vent'anni di malgoverno urbanistico della città", numero speciale di *Relazioni Sociali*, Milano.
- Olmo C., Lepetit B. (1995), *La città e le sue storie*, Einaudi, Torino.
- Olmo C. (2002), *La città e le sue storie*, in Mazzeri C. (a cura di), *La città europea del XXI secolo. Lezioni di storia urbana*, Skira, Milano, pp. 17-27.
- Patetta L. (1973), "Alcune opere recenti del professionismo milanese", in *Controspazio*, 1, pp. 67-98.
- Portoghesi P., Vercelloni V. (1969), "L'occhio vuole la sua parte: l'edilizia milanese fra la quantità e la qualità", in *Controspazio*, 2-3, pp. 6-21.
- Tortoreto E. (1977), "La mancata 'difesa di Milano' dal 1945 al 1950: considerazioni sulle linee politiche della ricostruzione edilizia", in *Storia urbana*, 1, pp. 97-133.
- Vercelloni V. (1961), "Milano 1861-1961: un secolo di occasioni mancate nello sviluppo della città", in *Casabella Continuità*, 253, pp. 28-41.

# I luoghi del connettivo culturale nella qualità urbana del vivere quotidiano

**Concetta Fallanca**

Università degli Studi Mediterranea di Reggio Calabria

PAU - Patrimonio, Architettura, Urbanistica

Email: [cfallanca@unirc.it](mailto:cfallanca@unirc.it)

Tel: 0965 1696406

## **Abstract**

Il salto di qualità che una città può oggi offrire è la capacità di creare e rigenerare, in una rete di ampia accessibilità, i luoghi attraverso i quali si esprime l'offerta culturale sociale, connessi da una sapiente integrazione dei temi della mobilità, sicurezza e sostenibilità urbana.

Tendere ad una città qualitativamente interessante significa oggi superare i limiti di un approccio teso al conseguimento di un livello standard di dotazione per costruire un iter progettuale integrato, volto alla valorizzazione del patrimonio sociale, strutturale, ambientale. Un approccio maturo che sia in grado di porre in primo piano l'attenzione per la crescita culturale delle comunità e l'attivazione di tutte quelle scelte formali e funzionali utili a potenziare le forme di connettività materiale e immateriale tra le parti. Si propone la ricerca di queste occasioni e la lettura critica di esperienze volte alla creazione di una qualità urbana attenta al capitale sociale della comunità, considerato centrale in quel campo della ricerca urbanistica impegnato ad interpretare i temi della città laboratorio, della qualità urbana per la città ecosostenibile e dell'integrazione tra urbanistica, mobilità, accessibilità e politiche per l'inclusione sociale. Una visione che coniuga ricerca e innovazione nell'integrazione degli spazi "accantonati" della città per questioni di sicurezza e che potrebbero offrire una dotazione di luoghi di spiccata qualità del vivere quotidiano.

**Parole chiave:** Culture, Heritage, Knowledge.

## **Le responsabilità sociali e culturali nel processo evolutivo della civiltà urbana**

L'urbanistica è azione pubblica che coordina le energie collettive che diventano città. La responsabilità sociale delle trasformazioni urbane finalizzate alla qualità complessiva urbana appartiene prevalentemente alla politica e riguarda tutti coloro che possono avere un ruolo nella formazione del pensiero e delle decisioni. C'è da chiedersi in quale direzione va lo sviluppo delle città, soprattutto oggi con il nuovo assetto metropolitano che lega sempre di più lo sviluppo del territorio e dei centri satelliti alla città metropolitana. In quale direzione vanno le Regioni che in alcune occasioni si comportano da *apri pista* e dove va l'intero paese che a volte sembra muoversi *a passo di gambero*? Il modello di sviluppo che viene perseguito, con più o meno continuità e coerenza, dipende dalle scelte di una fascia ampia di popolazione, quella che determina, con diversi gradi di consapevolezza ma sostanzialmente con lo stesso peso, i propri rappresentanti politici e i propri governatori e amministratori locali. Sono scelte importanti che delegano serie responsabilità ma altrettanto determinante è il personale operato di ciascun individuo che disegna il proprio stile di vita, ne individua i valori e l'etica di riferimento e lo porta a tracciare, lasciare nel corso della propria esistenza, un'impronta ecologica, sociale e culturale, nel processo di evoluzione di questa nostra civiltà. In un modo implicito, qualche volta non del tutto evidente e coerente, il Paese, con i propri intellettuali, politici, opinion leader, progetta un futuro collettivo, alla ricerca di un ruolo riconoscibile all'interno del sistema europeo e globale. Si tende alla definizione di una identità quanto più nobile possibile o comunque dignitosa, e a conseguire un benessere complessivo, materiale, immateriale, sociale, territoriale e urbano, estesamente diffuso e equamente distribuito tra gli abitanti delle comunità.

Come sappiamo tutti, perché una società si evolva con salti e benefiche discontinuità innovative può essere determinante il ruolo e l'intuizione creativa dei leader, però perché si evolva con progressiva continuità è indispensabile che sia intimamente permeata dal valore, riconosciuto collettivamente, della cultura e della conoscenza. La storia evolutiva ci insegna che risorse e vivacità di pensiero e tensione verso la ricerca della conoscenza hanno portato a società mirabilmente organizzate che sono state in grado di offrire opportunità di espressione ad ogni individuo, all'interno del pantheon che la comunità riconosceva come valori di riferimento. I territori del buon governo sono quelli insediati da una cittadinanza attiva,

sono quelli che investono sulla formazione delle nuove generazioni, sull'aggiornamento continuo di professionisti, docenti, operatori di ogni ordine e grado, sul miglioramento dell'offerta culturale pubblica con la difesa e la nuova creazione di biblioteche, di gallerie d'arte, di teatri e di cinema, nonché con il miglioramento progressivo della loro accessibilità a fasce sempre più ampie di popolazione.<sup>1</sup>

Una società che investe sul futuro è quella che favorisce l'affezione alla cultura, al buon vivere, ai valori durevoli, e che rende agevole la mobilità pubblica per invogliare la pedonalità e la ciclabilità nel godimento degli spazi urbani. Investe su modelli innovativi di mobilità urbana con l'elaborazione di linee progettuali di ampio spettro, attente al patrimonio culturale, alle reti ecologiche urbane, ai principi di sicurezza urbana, al design urbano che determina il carattere della città, per offrire comfort, benessere e attrattività, ai tempi e ai paesaggi della città.

La messa in valore di interi segmenti urbani, -ottenuta anche attraverso azioni di incremento della mobilità urbana per una migliore accessibilità, al rafforzamento delle centralità e delle polarità urbane, alla riqualificazione dello spazio pubblico aperto, all'uso degli spazi interstiziali, preziosi dal punto di vista della riduzione della vulnerabilità urbana- rende la città naturalmente curiosa e accogliente, pronta ad apprezzare arricchenti forme di integrazione sociale per l'implementazione del proprio percorso culturale.

La qualità urbana, la qualità dei luoghi del vivere, non è una condizione che si ottiene una volta per tutte e che permane nel tempo né può dipendere da dimensioni minime o da standard. Si consegue attraverso un lento percorso di avvicinamento, nel lavoro quotidiano che elabora le continue reinterpretazioni di ciò che offre la città esistente, mediante il ridisegno di ciò che può continuare ad esprimere nei valori strutturanti e attraverso l'inserimento di forme, funzioni e usi volti a definire nuovi paesaggi urbani. La qualità del progetto, intesa come corretta progettazione architettonica o urbana, salvaguardia e valorizzazione dell'ambiente, deve allora divenire fattore determinante di un processo evolutivo che conduca gli spazi a divenire luoghi nei quali si possa riconoscere il valore della relazione, dello scambio, della diversità come linguaggio della democrazia (Fig. 1). Un sostegno alla società per sfuggire alla sindrome "autonomia-ritiro" (Alexander, 1976: 171) così che architettura ed urbanistica possano ritornare ad incidere significativamente sulla vita della città e dei suoi abitanti e la qualità torni ad essere un patrimonio e un diritto dei cittadini di ogni parte del mondo.

### **Un nuovo umanesimo per la città**

Cosa significa progettare un nuovo umanesimo? L'umanesimo al quale ci si rivolge si ispira alla sollecitazione recentissima di Jan Luc Melançon a lavorare collegialmente per chi si riconosce «nell'umanesimo ecologico e sociale del nostro tempo»; si riferisce al pensiero di Amartya Sen che spiega che un'altra economia è possibile e che dovremmo investire più che sui consumi, sul divenire umano per consentire ad ogni individuo di esprimere al meglio le proprie attitudini e i propri interessi di vita (Sen, 2000); si fonda sul nuovo umanesimo che evoca Francesco Bergoglio in quella rivoluzione etica verso «la pari dignità sociale» per contrastare l'economia dell'esclusione e della iniquità che crea effetti devastanti sulla dignità umana e sull'ambiente. Si parla di un umanesimo con il pudore e le cautele che portano a chiedersi se ha senso oggi proporlo, se non quello di unirsi a coloro che non vogliono sentirsi «pezzi» di quel «nuovo paradigma sociale» che non condividono (Zagrebelky, 2015: 292).

C'entra anche l'umanesimo come programma culturale di Francesco Petrarca, quando esalta l'operosità umana, il valore dello studio come processo continuo che migliora l'individuo e la collettività e che interessa l'intero ciclo vitale, intendendo la cultura come base del vivere civile. In tutto ciò la città, la sua configurazione, i suoi spazi, il suo funzionamento e ciò che offre in termini di stimoli culturali e formativi, ha un ruolo fondamentale e può contribuire significativamente alla crescita consapevole dei propri cittadini.

Un utile contributo alle pratiche per il coinvolgimento delle risorse della comunità viene anche dal rapporto tra urbanistica e pedagogia e dall'apporto che questa disciplina può fornire alla costruzione della città, valorizzandone progressivamente le potenzialità educative per accrescere il patrimonio dei saperi e delle esperienze delle comunità. Si attribuisce alla funzione educativa la formazione di quella capacità critica che consente ai cittadini la consapevole partecipazione alle scelte che caratterizzano il presente e

---

<sup>1</sup> La *New York Foundation* ha al suo attivo decenni di sperimentazione, promuove le condizioni sociali della comunità di New York City con attività tese ad accrescere la resilienza e la vitalità dei quartieri considerati la vera, autentica risorsa della città. La finalità è quella di favorire la soluzione dei problemi sociali, affrontando le questioni cruciali, per rendere maggiormente partecipi e più attivi i cittadini nella vita urbana con il miglioramento delle condizioni dei gruppi emarginati. Offrendo, in particolare, un migliorato accesso all'istruzione e alla conoscenza. New York si è guadagnata nel mondo un ruolo di «egemonia culturale» (Rykwert, 2003: 272).



Figura 1 | Piazza coperta “Umberto Eco”. Agorà dei saperi, urban center, biblioteca Salaborsa, Bologna.  
Fonte: foto dell'autrice, 2017

l'evoluzione della vita urbana della loro città. La scena urbana viene intesa come palinsesto del campo di esperienze formative ed offre un insieme sempre mutevole di questioni che impegnano nella ricerca della comprensione della complessità e nel superamento sapiente, possibilmente innovativo, delle significative criticità di volta in volta individuate. L'interesse del pensiero pedagogico verso la città e in particolare verso lo spazio urbano pubblico, è orientato da sempre a meglio comprendere le modalità per l'inserimento nei programmi educativi di discipline degli studi civici e sociali, per pervenire alla più opportuna creazione di un sistema formativo integrato tra scuola, città, territorio.

La centralità della sperimentazione rispetto al tema della città come luogo di formazione è testimoniata anche dalle diverse esperienze di laboratori urbani finalizzati ad esperienze formative: progetti ed interventi che hanno permesso la messa in valore delle risorse, umane e spaziali, disponibili e prima sottoutilizzate e che hanno saputo produrre esiti di qualità senza richiedere impegnativi investimenti. Interventi finalizzati al consolidamento e alla ri-significazione del carattere culturale, storico-memoriale e identitario dei luoghi urbani pubblici e dei quartieri centrali e periferici. Un insieme coordinato di interventi indirizzati a migliorare l'accessibilità e la mobilità sia materiale che immateriale per strutturare le connessioni e ridurre «le barriere fisiche e mentali», per conseguire un passo in avanti verso quel «regno della cultura e della libertà, fonte vera di ogni civiltà» (Olivetti, 2015: 177).

L'atto di ri-progettazione della città in chiave “pedagogica” è teso ad offrire migliori qualità del vivere e include azioni volte ad innalzare il grado di sicurezza reale e percepito delle aree urbane, ma anche la formulazione di indirizzi e incentivi finalizzati a rivedere stili di vita atti a favorire l'accoglimento di sane abitudini nel vivere quotidiano e nell'impiego del tempo libero. Gli esiti di recenti laboratori<sup>2</sup> sperimentali condotti anche come esperienza progettuale-didattica si fondano sulla formulazione dei principi considerati fondamentali che le due discipline, Urbanistica e Pedagogia dovrebbero poter perseguire in una sorta di alleanza costruttiva verso strategie e azioni concrete da intraprendere per rendere più interessante, piacevole e creativo, il vivere nelle nostre città.

Prende forma e sostanza da più gruppi di lavoro e da diversi modi di intendere e procedere, un progetto urbanistico-sociale teso a creare aderenza tra luoghi e residenti, teso ad alimentare quel senso di appartenenza che fa nascere l'interesse del prendersi cura di un luogo e di un pezzo di città. Teso verso un nuovo approccio che prende le distanze da quel «formalismo vuoto [...] svincolato da ogni attenzione alle relazioni sociali e senza alcuna considerazione per i principi dialogici e sintattici su cui sono costruiti i luoghi urbani mirabili delle città europee, di quelle italiane in particolare» (Consonni, 2013: 145). Teso, infine, a formare alla consapevolezza che un bene comune non è un bene di nessuno ma è un bene di tutti e che migliora irrinunciabilmente la comunità e gli individui che la compongono (Fig. 2).

<sup>2</sup> Si rimanda all'esperienza *Il valore del luogo. Esperienze progettuali del Laboratorio del Recupero dell'Ambiente Urbano* (Carrà, Fallanca, Taccone, 2016). È lo spazio pubblico del nuovo parco urbano progettato che diventa l'elemento di connessione tra la rete dei “luoghi” che coinvolgono anche quegli spazi aperti, pubblici e privati, che attualmente inutilizzati, anche al fine di creare una rete di spazi di interazione sociale. L'esito del complesso degli interventi propone una sorta di rete ecologica urbana che dall'area dell'ex polveriera di Ciccarello, alla periferia di Reggio Calabria, si innerva all'interno dei quartieri residenziali raggiungendo piazze e slarghi esistenti o di cui si propone la realizzazione.



Figura 2 | Il giardino delle sculture del MoMA, una piazza al centro del museo, New York.  
Fonte: foto dell'autrice, 2017

### Patto sociale urbano tra diritti e doveri

Le ricadute di tutto questo in termini spaziali per l'assetto della città, dipendono anche da come e in che grado siano soddisfatte le pre-condizioni di sviluppo. Quello che forse oggi maggiormente preoccupa nelle città italiane è il sopravvenire di nuove forme di segregazione che si assommano all'acuirsi del confinamento spaziale delle periferie rese sempre più distanti dal resto della città. Stato di fatto che forse non si può più attribuire esclusivamente, come avveniva in passato, a scarsa organizzazione e carenza di risorse, ma che sembra piuttosto confermare una linea semplificativa di governo della città e dei suoi problemi sociali conosciuta come la politica dei ghetti urbani che continua oggi più che mai a garantire la buona pace della città consolidata. Si vuole preservare lo spazio urbano del centro città ad un uso sociale intenso dei residenti e dei visitatori, e si ottiene ciò centellinando la frequenza delle connessioni, l'accessibilità tra centro e periferia, determinando inoltre anche una netta discontinuità temporale nell'uso degli spazi urbani. I modi per limitare ragionevolmente il carico e la pressione del mondo delle periferie rispetto al cuore delle città potrebbero fare leva sull'innalzamento della qualità urbana delle aree di margine, come ha scelto di intervenire Copenaghen<sup>3</sup>, con il disegno convincente dei luoghi dell'incontro, assecondando le ragionevoli aspettative di spazio socialmente vivibile che non andrebbe così ricercato altrove. Ma potrebbero anche e soprattutto operare con la realizzazione di efficienti collegamenti pubblici tra centro e periferia e tra periferie diverse tali da rendere fluide le connessioni e distribuire la domanda complessiva di mobilità su un arco temporale il più ampio possibile.<sup>4</sup>

Dal punto di vista della sicurezza urbana e dell'integrazione tra criteri di formazione del piano di protezione civile e futuro urbanistico dei quartieri, la rete così concepita tiene conto, avallandole e integrandole, delle aree di attesa, delle aree di accoglienza e delle aree di ammassamento. Tiene conto altresì della sicurezza delle connessioni proponendo interventi volti a migliorarne la funzionalità e ridurre la vulnerabilità poiché anche i "luoghi sicuri", i luoghi di attesa, sono inutili se non possono essere raggiunti "in sicurezza".

Cosa si chiede oggi alla città? Un nuovo diritto alla città si fa strada nel sentire collettivo e si rivolge agli spazi del quotidiano più che a quelli altamente rappresentativi. Richiede qualità della residenza, degli spazi ad essa connessi, del verde pubblico, dell'offerta di spazi per il tempo libero, dei luoghi della socialità (Fig. 3). Il desiderio di vivere pienamente la dimensione urbana non si rivolge solo ai luoghi cospicui della città: alla piazza, al palazzo civico, alla cattedrale, alla stazione, ma si estende agli spazi capillari che accompagnano le pratiche quotidiane dentro la città. Troppo spesso l'interesse urbano tende a tralasciare «la dimensione della vita quotidiana e della qualità dei luoghi che, al contrario dovrebbe essere l'attività principale del fare architettura e urbanistica» (Saragosa, 2016: 305).

In queste logiche il confine racchiuso nelle categorie dei beni pubblici e dei beni privati rappresenta un vero e proprio limite concettuale e non consente di comprendere fino in fondo il senso di quei beni,

<sup>3</sup> Copenaghen ha saputo creare una qualità diffusa dei quartieri residenziali, anche per quelli più problematici per la presenza intensa di immigrati, con la realizzazione di luoghi comuni per la socialità con parchi urbani, spazi di lettura esterni, spazi per la formazione e un ottimo accesso a iniziative culturali di ogni genere. La rete delle connessioni offre democraticamente pari opportunità con efficienti collegamenti pubblici, una mobilità condivisa e un'ampia capillare rete ciclabile.

<sup>4</sup> New York è un buon esempio di cosa significa investire sulla connettività con un bene comune a prescindere dal tipo di proprietà del bene, basti pensare alla Roosevelt Island Tramway, (costruita nel 1976 per garantire un collegamento alternativo al battello per gli abitanti del quartiere residenziale realizzato a seguito di un'operazione di riqualificazione sull'isola, che non è di proprietà pubblica ma è accessibile con un semplice biglietto della pubblica metropolitana e svolge un ruolo ormai irrinunciabile, al punto che è in corso il progetto la *East River Skyway* per la realizzazione di ulteriori tre tratte di funivia che collegheranno Brooklyn con Manhattan e il Queens fino a toccare Long Island City.

materiali e immateriali che sono funzionali all' esercizio di diritti fondamentali e ai processi di evoluzione della persona, che la comunità ha il dovere di salvaguardare dal depauperamento per garantirli alle future generazioni. I beni comuni superano il concetto di proprietà pubblica e privata e attengono ai diritti inalienabili dei cittadini, tutti devono averne accesso e ne deve essere garantita la fruizione collettiva e diretta ma attenta a garantirne la continuità e integrità della risorsa. Concetto pienamente acquisito per quanto riguarda le risorse naturali, paesaggistiche, culturali (Ostrom, 2006); nessuno oggi metterebbe in discussione il valore comune dei mari, dei fiumi, dei laghi, dei ghiacciai, dell'acqua, dell'aria, delle coste, delle foreste, delle montagne, dei siti archeologici, dei monumenti. Ancora da consolidare il concetto di bene comune inteso nella ampia famiglia dei bisogni del vivere in città, quelli che offrono l'opportunità del pieno benessere di una comunità e del godimento del diritto di cittadinanza e che determinano la complessiva qualità della vita (Salzano, 2009). L'efficacia delle infrastrutture di uso collettivo: sanitarie, scolastiche, culturali, della mobilità, la loro accessibilità, efficienza e accoglienza, possono fare la differenza tra una città alienante e una città socialmente entusiasmante. La rete capillare che attraversa e rende permeabile la città, riducendo al minimo le enclaves e le zone precluse alla collettività, segna i flussi energetici della città e ogni segmento che si interrompe in questa complessa connettività deve essere considerata una perdita in termini di relazioni sociali. Di ciò si è consapevoli e si osserva a volte l'esprimersi di quella «forza "interiore" della società e dei suoi membri che "spinge" per darsi una specifica organizzazione dello spazio perché ne riconosce i vantaggi sul piano sociale, economico e della convivenza» (Indovina, 2014: 138).

Serve quindi un patto sociale chiaro tra diritti e doveri della cittadinanza. Quello che è stato chiamato «diritto alla città» e che ha accentrato il pensiero di Lefevre, Ostrom, Rodotà, Salzano, Settis, comporta dei precisi doveri di cittadinanza che impongono un serio impegno verso il mantenimento, la cura, la preservazione, l'accrescimento, lo sviluppo dei beni e dei servizi e dei valori comuni urbani. I luoghi di vita e di aggregazione sociale e tutto il sistema che ne garantisce la mobilità e l'accessibilità rappresentano la parte più importante e vitale dell'intero organismo urbano e meritano progettualità, monitoraggio, interventi di rinnovamento e rivitalizzazione. È possibile che la riduzione delle pubbliche risorse possa avere determinato un impoverimento dell'ambiente urbano e dei servizi offerti, ma le forme di disaffezione che si osservano sembrano maggiormente dipendere da limiti culturali e dalla mancata educazione ai diritti e doveri della cittadinanza. I progettisti, le università, gli ordini professionali, gli uffici di piano possono svolgere un ruolo fondamentale nella formazione e nella sperimentazione, nel promuovere i valori dei beni comuni e affermarne il ruolo per la città e il coinvolgimento delle comunità per la determinazione delle condizioni di benessere collettivo.

### **Politiche volte all'offerta di una qualità urbana diffusa**

Nella città non si cercano solo prestazioni e servizi, si cerca benessere insediativo, suggestioni e immagini sempre più stimolanti e questo è dimostrato dall'attenzione per le nuove architetture e i nuovi interventi negli spazi urbani della città. Si desidera una città i cui spazi siano permeabili, con materiali di qualità, aree verdi estese e significative, soluzioni spaziali sorprendenti e complessivamente confortevoli. Si avverte sempre di più la voglia di misurarsi con nuove declinazioni del vivere lo spazio comune, di partecipare all'avventura incessante del farsi e disfarsi della città, di contribuire con la propria generazione ad aggiungere significati alla città, ad accrescere la sua capacità di trasmettere suggestioni. Ogni nuova generazione deve misurarsi con la capacità di saper riconoscere i luoghi, i tessuti urbani, gli spazi pubblici e le architetture che rappresentano i significati strutturanti delle proprie città. Questo discernimento è il passaggio obbligato per potersi muovere coerentemente all'interno della cultura del proprio tempo, per saper progettare e per creare un rinnovamento della cultura urbana, consapevoli che la ricerca di innovazione non è mai indolore, può portare qualche volta ad esiti non entusiasmanti, ma anche questo fa parte del diritto alla sperimentazione. La possibilità di spaziare liberamente nella sperimentazione, ovviamente nell'ambito del senso di responsabilità sociale a cui è tenuto il progettista, ma con il pieno diritto che gli deriva dal processo creativo che attiva ogni volta che concepisce un luogo trasformato, una nuova architettura. Del resto va riconosciuto come nella storia della città i nuovi spazi urbani, le nuove architetture più si sono discostate dal gusto comune, dal già visto, dal repertorio noto, più difficilmente venivano apprezzate. La scommessa di ogni generazione è saper dare un contributo al pensiero, saper offrire un qualche apporto alla città pensando al proprio tempo e proiettandosi alla città del futuro consapevoli di poter disporre di mezzi, strumenti, tecniche e materiali sempre più raffinati e prestanti.



Figura 3 | Public Library, uno spazio urbano accogliente e di libero accesso, New York  
Fonte. foto dell'autore, 2017

Affrontare la trasformazione dei luoghi della città con l'ottica di una progettazione integrata<sup>5</sup> significa ricomprendere ed attraversare i temi legati alla complessità dell'organismo urbano.

In primo luogo i temi della mobilità e accessibilità, valori imprescindibili perché si esprimano i pieni diritti alla città e la piena disponibilità di ogni sua parte. L'accessibilità e la mobilità a favore del patrimonio urbano esistente in grado di favorire anche la creazione di nuovi scenari metropolitani, che non riguardino solo le grandi metropoli ma che possano valorizzare anche i piccoli centri che contribuiscono a rendere unico, irripetibile, un territorio. In secondo luogo le relazioni tra permanenze e innovazioni del tessuto urbano perché non si può progettare la città se non tenendo conto dei suoi cicli vitali e della capacità di discernere i valori per generarne di nuovi senza disperdere il patrimonio esistente. Progettare la città con impronta leggera e con grande attenzione al patrimonio urbano, paesaggistico, artistico archeologico e culturale, è fondamentale, prendendo le distanze da ogni azione aggressiva volta a lasciare "segnni" e al cambiare con protervia il senso dei luoghi.

Infine della consapevolezza che un progetto di città deve includere un progetto di società e che tutto dipende dalla civiltà a cui si vuole tendere. Società e inclusione perché non ha senso continuare ad occuparsi di città se non si investe sulla qualità, in termini di sapienza, delle comunità. Perché occorre chiedersi sempre più insistentemente quali devono essere i requisiti di una città per favorire l'apprendimento e fornire stimoli verso l'interesse alla cultura in tutti gli stadi della vita umana. E comunque è il momento di chiedersi se non si stia sprecando qualcosa in questo rapporto degli spazi che delineano una separazione sempre più netta tra pubblico e privato che non tiene in conto del potere aggregante dei beni comuni.

Occorre quindi un programma organico di rigenerazione del territorio e delle città a partire dal patrimonio urbano e culturale che ponga al centro dell'interesse il riconoscimento, la valorizzazione e la manutenzione civica dei beni comuni locali. Un programma di medio e lungo termine guidato da una regia per l'innovazione sociale e la rigenerazione urbana in grado di investire sul capitale sociale, sugli aspetti di formazione e di educazione permanente ai diritti e doveri del vivere in società complesse come quelle urbane.

Occorrono quindi politiche volte all'offerta di una qualità urbana diffusa dal centro alle periferie anche nelle aree meno centrali nel superamento dei modelli centralizzati o policentrico ma secondo strutture di reti ecologiche funzionali di propagazione e innervamento. La ricchezza degli spazi della socialità è stata ricercata in passato, risiede in sapienti accorgimenti, nei passaggi gradualisti dello spazio comune tra spazio pubblico e spazio privato, nel rinnovo delle funzioni di utilità comune, tipo foresterie, alloggi temporanei, ma anche nella presenza di spazi espositivi comuni e gestiti, nell'offerta di spazi condivisi all'interno dei quartieri, quali sale per conferenze, riunioni, rappresentazioni, proiezioni, ma anche idonei a iniziative culturali e attività di incontro promosse della comunità. Sappiamo che se si lavora sulla consapevolezza dei valori del patrimonio culturale urbano si creano le migliori condizioni per la sua tutela e valorizzazione così come se si offre un sostegno alle famiglie per attività formative e aggreganti nelle ore post-scolastiche, sul modello "oratori laici" intergenerazionali, si contribuisce a superare isolamenti e emarginazioni culturali in età critiche come quelle dell'infanzia, dell'adolescenza, della terza età.

---

<sup>5</sup> Non mancano esempi di progettazione integrata che pone al centro della sua azione gli aspetti culturali e il patrimonio delle preesistenze anche nello spazio europeo. Tolosa ha sviluppato nell'ultimo decennio progetti sostenibili per favorire uno sviluppo coerente con i valori che esprime il territorio e con la ricerca di una sempre più elevata qualità di vita dei suoi cittadini. Un sistema di progetti frutto di una regia complessiva che reinterpretava il tessuto urbano nel rispetto delle preesistenze storiche dei quartieri.

L'integrazione di queste politiche può rendere una società migliore, più sana, con più interessi culturali, con più tempo passato dentro i musei a contatto con le opere d'arte e con libri a disposizione in spazi urbani interessanti e accoglienti.

In Europa, nel Mediterraneo ma anche in altri pezzi di mondo, le città che oggi appaiono più interessanti, più "risolte", sono quelle che hanno investito tanto, con continuità, sull'offerta culturale per i propri abitanti con musei e biblioteche dotati di straordinari spazi urbani, coperti e aperti da vivere pienamente come luoghi di arricchimento che elevano la qualità del vivere. Questo non vale solo per le città d'arte votate naturalmente ad offrire una elevata qualità del vivere.

Si può progettare un nuovo umanesimo anche nelle grandi città, nelle capitali, nelle metropoli di milioni di abitanti, nelle città metropolitane che coinvolgono ampi territori. In fondo, si può ottenere proprio governando la complessità e indirizzandola verso una società colta, affezionata alla conoscenza, ai libri, ai teatri, alla natura, alla musica e ad ogni espressione d'arte, che vuole migliorarsi di generazione in generazione.

### Riferimenti bibliografici

- Alexander C. (1976), "La città come meccanismo per favorire i rapporti umani", in AA.VV., *L'organizzazione della complessità*, Il saggiatore, Milano, pp. 139-182.
- Carrà N., Fallanca C., Taccone A. (2016 a cura di), *Il valore del luogo. Esperienze progettuali del Laboratorio del Recupero dell'Ambiente Urbano*, Università degli Studi Mediterranea di Reggio Calabria, Centro Stampa d'Ateneo.
- Consonni G. (2013), *La bellezza civile. Splendore e crisi della città*, Milano, Maggioli editore.
- Fallanca C. (2016), *Gli dèi della città. Progettare un nuovo umanesimo*, Franco Angeli, Milano.
- Indovina F. (2014), *La metropoli europea. Una prospettiva*, Milano, FrancoAngeli.
- Lefebvre H. (1970), *Il diritto alla città*, Padova, Marsilio (Le droit à la ville, Parigi, Editions Anthropos, 1968).
- Olivetti A., Saibene A. (a cura di, 2015) *Un parlamento nuovo*, in *Città dell'uomo, La speranza di un mondo nuovo è legata al destino di un'idea*, Edizioni di Comunità, Roma/Ivrea.
- Ostrom E. (2006), *Governare i beni collettivi*, Venezia, Marsilio (*Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press, 1990).
- Rykwert J. (2003), *La seduzione del luogo. Storia e futuro della città*, Biblioteca Einaudi, Torino.
- Rodotà S. (2013), *Il terribile diritto. Studi sulla proprietà privata e i beni comuni*, Bologna, Il Mulino.
- Salzano E. (2009), *La città bene comune, Ogni Uomo è Tutti Gli Uomini*, ISBN: 9788887015751.
- Saragosa C. (2016), *Il sentiero di biopoli. L'empatia nella generazione della città*, Donzelli editore, Firenze.
- Sen A. (2000), *Lo sviluppo è libertà perché non c'è crescita senza democrazia*, Mondadori, Milano.
- Settis S. (2013), *Il paesaggio come bene comune*, La Scuola di Pitagora.
- Zagrebel'sky G. (2015), *Liberi servi. Il Grande Inquisitore e l'enigma del potere*, Einaudi, Torino.

# Nuovi standard e modernità dell'azione pubblica: un pensiero in controtendenza

**Laura Travaglini**

Email: [architrava@tiscali.it](mailto:architrava@tiscali.it)

## **Abstract**

A circa 50 anni dal decreto sugli standard emergono i temi per una riforma. Occorre riflettere su tendenze di pensiero e rischi principali, ma anche sul sorprendente senso di modernità che si coglie nel riaffidare al governo pubblico del territorio tensioni e innovazioni.

**Parole chiave:** spazi pubblici, innovazione, politiche urbane.

## **Radici dello standard**

Il Dm 1444/1968 non fu solo un atto volto a regolamentare la redazione degli strumenti urbanistici; fu anche l'esito di un intenso dibattito sui diritti della collettività.

È utile riflettere sulla collocazione storica del decreto: raccoglieva istanze per identificare i nuclei storici, rappresentava il bisogno di contrapporre una regola alla indiscriminata crescita urbana che aveva appena causato la frana di Agrigento, provvedeva alla garanzia dei servizi essenziali, invocati anche dai movimenti di emancipazione (tant'è che sin dal 1963 l'Unione Donne Italiane affermava la necessità di programmare attrezzature sociali) (Rodano, 1964).

Il clima dell'epoca andrebbe ricostruito più estesamente: fu denso di speranze sull'ordinato sviluppo di residenze, servizi e luoghi di produzione e fu denso anche di contraddizioni, come il famigerato anno di moratoria della Legge ponte, che allontanò l'inizio di un futuro regolamentato. Nel tempo è prevalsa l'idea che il Dm fosse solo una griglia tecnica. Se invece si riesce a percepire in quel testo un passo innovativo, si comprende che si trattò di un atto di governo del territorio, cui si accompagnava una svolta: la costruzione più consapevole delle città. L'introduzione dei limiti di densità e dei minimi inderogabili, affermando in modo concreto il primato dell'interesse generale, avrebbe rafforzato il ruolo dell'urbanistica come governo pubblico per eccellenza.

In 50 anni, il decreto è riuscito a sopravvivere ai tentativi tesi ad azzerarne il fondamento primario che lo lega a diritti costituzionalmente tutelati: l'istruzione, la salute, la cultura.

Ci si domanda se l'adeguamento a esigenze attuali possa costituire nuovamente un momento di vantaggio della collettività. Si può tentare. La natura intrinseca dello standard (misura irrinunciabile, livello normale di dotazione) porta a ritenere che il dibattito sul ruolo che esso assume è coesistente alla tutela dell'interesse pubblico e non lascia spazio a deroghe. Invocando semplificazione e flessibilità dell'azione sul territorio, si rischia di mettere in crisi la sovranità della città pubblica. Invece “si avverte la necessità [...] di rilanciare la cultura (e la prassi) della pianificazione territoriale e urbanistica, quale attività relativa a un patrimonio comune non negoziabile (in quanto, tipicamente, non riproducibile e non fungibile), di titolarità irrinunciabilmente pubblica” (cfr. Atti Parlamentari, Camera dei Deputati n.2086, 2006).

Vale la pena analizzare tendenze di pensiero, rischi principali (dalla deregolamentazione dello standard all'applicazione distorta degli strumenti attuativi) e, di contro, il sorprendente senso di modernità - come all'origine del decreto- che va colto nel riaffidare al governo pubblico del territorio tensioni e innovazioni.

Gli spunti che seguono sono dedicati a questa tesi fiduciosa.

## **Standard e città storica**

Il rapporto tra città storica e ricerca di attrezzature è a priori complesso: gli standard nascevano con la cultura dello zoning per regolare per lo più le relazioni tra residenze e servizi nella città di espansione. Nel bilancio complessivo dei servizi in città, il Dm 1444, consapevole della saturazione delle zone storiche e intermedie, consentì di calcolare diversamente gli spazi interni ad esse (valenza doppia), accettando la compattezza dei tessuti. Del resto, era stato lo stesso Dm a fare il primo passo per la codificazione delle zone A, enunciandone le caratteristiche.

Ma l'uso spesso distorto della norma ha dato nel tempo il fianco a interpretazioni non in linea con l'indirizzo di rispetto della città storica sotteso nel decreto, sicché l'inserimento di servizi è divenuto alibi per ipotesi di ristrutturazione urbanistica e di diradamento: logiche che, pericolosamente, talvolta riaffiorano.

In più, l'abitudine a usare lo standard come forma asettica di progettazione ha impedito di apprezzare la complessità della città storica come spazio pubblico per eccellenza, dimenticando "l'insegnamento della piazza" (Salzano, 2009) con le funzioni pubbliche che aggrega.

Il fare standard nella città storica è invece tutela di spazi e manufatti collettivi, di cui vanno normati uso pubblico e riverbero su tessuti vicini. Il dibattito si sposta sul carattere esclusivo dei servizi cui i cittadini possono aspirare perché diritto irrinunciabile, puntando alla restituzione di tipologie nate storicamente per la collettività (contenitori e spazi aperti), su cui la città originaria si fonda e nelle quali l'identità collettiva si riconosce. La memoria dei luoghi, carattere intangibile per la comunità, diventa punto di partenza per una nuova riflessione creativa sullo standard. "Inserire nel ragionamento degli standard anche beni che meritano di essere aperti alla fruizione comune e aperta in ragione della loro bellezza, del loro interesse storico" (Salzano, 2008) non è un assunto semplice. Ha invece valore di rilancio dell'azione pubblica e tocca due punti scottanti del dibattito culturale attuale.

Il primo: l'irragionevole dismissione e alienazione dei patrimoni pubblici di edilizia storica, che sono invece la potenziale maggior riserva di attrezzature. Si può pensare a sancire l'obbligatorietà del loro censimento nella formazione dei piani, in uno con l'analisi del sottoutilizzo e delle compatibilità degli usi.

Il secondo: il concetto di restituzione della cultura alla comunità - atto da affidare non a estemporanee valorizzazioni commerciali, ma alla pianificazione pubblica. L'intreccio tra l'indiscutibile appartenenza del patrimonio culturale alla proprietà dei cittadini e la connotazione equitativa dello standard (diritto uniforme alla fruizione) è sottile. E forse inedito l'accostamento tra la contestazione (cfr. Montanari, 2014) della mercificazione della cultura e l'occasione di ripensare lo standard. Ma vale la pena provarci, perché tutte le svolte normative (come fu per il Dm 1444) nascono da un sano slancio civile, di rivendicazione collettiva.

### **Standard e domanda di qualità**

Del bisogno di integrare gli standard urbanistici con requisiti qualitativi si discute da tempo, per l'insufficienza della natura numerica della norma rispetto a finalità più ampie: soddisfazione degli utenti, idoneità dei servizi erogati, offerta prestazionale. Da qui vari filoni di pensiero.

Un primo orientamento è quello che ha visto tra le prospettive di riforma il tendenziale abbandono delle soglie minime e il controllo dimensionale (quantità di aree dedicate) surrogabile attraverso garanzie qualitative, come adattamento alla domanda dell'utenza. Questo indirizzo attribuisce un carattere limitativo al Dm 1444 e lo ritiene responsabile di aver prodotto Piani coerenti solo sotto il profilo formale, laddove le previsioni rimanevano prive di esiti attuativi. Questo filone di pensiero, di senso contrario alle radici storiche del decreto, ha con sé il rischio che al ruolo "equitativo" dello standard, insito nella sua natura di diritto basilare, nella proporzionalità in ottica pubblica tra servizi e insediamenti, si sostituisca un ruolo "negoziale" che ne trasforma i connotati in offerta di opportunità. L'impossibilità di far fronte all'attuazione tutta pubblica delle attrezzature, il convincimento che la loro programmazione dovesse essere differente nei vari contesti locali, la carenza di riferimenti qualitativo-prestazionali, sono stati motivi per una interpretazione privatistica dello standard, quasi che la risposta a bisogni primari fosse da cercare, in ottica imprenditoriale, come corollario di più ampi investimenti, capaci di far fronte alla produzione di attrezzature qualitativamente concorrenziali. La seconda tendenza auspica invece che ai parametri quantitativi si aggiungano (non sostituiscano) garanzie prestazionali. L'indirizzo riconosce al Dm1444 un ruolo fondante e potrebbe replicarne lo slancio innovativo su basi attuali. In questo filone si collocano temi decisivi, ben diversi dal primo orientamento, volto al marketing territoriale come obiettivo e misura del sistema economico competitivo, di "vecchia" valenza fondiaria. Spesso sfugge, all'opposto, la modernità di argomenti che affondano le radici nel governo pubblico del territorio.

Qualche riflessione in questo senso. La qualità dello standard non è un prodotto di mercato. Una solida cultura del Piano, infatti, ha operato ed opera nel presupposto che il rispetto del Dm, implicando anche il disegno localizzativo delle attrezzature, la scelta dei sistemi di mobilità, della gerarchia dei servizi territoriali e di quartiere, abbia in sé un progetto qualitativo, esito dell'atto pubblico di pianificazione.

La qualità del progetto urbanistico tocca i concetti di distribuzione/accessibilità/fruibilità, nonché di continuità/frammentazione e va coordinata col sistema esigenziale-prestazionale, che a sua volta proviene effettivamente dall'ambito delle normative tecniche di produzione, ma non per questo connota il territorio

come oggetto di mercato. Piuttosto, da lì va tratto il concetto di soglia equamente applicabile (appunto standard) come requisito cui tutti hanno diritto, da inserire nel sistema di garanzie assicurato da azioni pubbliche.

Coniugare standard quantitativi e qualitativi porta ad associare gli attuali parametri a specifici "indicatori". Gli indicatori contemplati dalle politiche europee riguardano il rapporto tra i sistemi fisici esistenti, anche con riguardo ad acqua, aria, suolo, e le trasformazioni territoriali. In sintesi, sono le misure di sostenibilità che rappresentano in primis l'obiettivo pubblico imprescindibile che è alla base del nuovo standard qualitativo.

Un secondo riferimento alle politiche europee è negli indicatori di benessere, applicabili ai luoghi e alle attrezzature collettive, con caratteri materiali quali ad esempio sicurezza e confort, e relazionali quali integrazione e presenza di funzioni. (cfr. Magnaghi, 2005) Perciò, la riforma dello standard dovrà riservare attenzione alla scala del progetto urbano, affrontando il binomio qualità progettuale/diritto della collettività.

### **Rimodulazione delle categorie di standard**

Ampliare le categorie e rimodulare il rapporto tra le dotazioni di quartiere e quelle a scala territoriale sono necessità condivise. Sono intervenute innovazioni legislative e regolamentari senza che a ciò conseguisse un adeguamento della norma urbanistica: basti pensare alle riforme dell'istruzione e del servizio sanitario. Inoltre, altri grandi temi della trasformazione sociale incidono sugli standard, sotto il profilo del diritto alla città: inclusione sociale, libertà religiosa, longevità, associazionismo, nuovi saperi, aumento del tempo libero.

*Scuola.* In molte sedi si conclude semplicisticamente con l'ipotesi di riduzione dello standard urbanistico in ragione della minore natalità. Ma a bilanciare il dato c'è la modifica delle classi d'età oggi incluse nei percorsi formativi e l'immissione della nuova utenza da dinamiche migratorie. Inoltre, sono cambiati i modi dell'apprendimento e la scuola aperta implica contatti con la città ben diversi, basati sulla complementarietà con gli spazi dello sport, della cultura, della rappresentanza civica. C'è bisogno di rivedere le dotazioni ad abitante, in uno con le tipologie edilizie in rapporto all'utilizzazione a tempo pieno di servizi complementari.

*Attrezzature di interesse comune.* Alto il contenuto innovativo in questo settore, oggetto di dibattiti coinvolgenti. A cominciare dalle attrezzature culturali, per le quali la nuova domanda si fonda su fattori complessi: più ampia consapevolezza del sapere, insita nella crescita generazionale e nella coscienza identitaria delle comunità, specializzazione degli studi, esigenze della società multiculturale, sensibilità nei confronti del vivere solidale. Occorre prevedere alcune di queste strutture alla scala territoriale, pensando all'intreccio con l'istruzione e ai nuovi ambiti della sfera socio-culturale (territorio/museo, salvaguardia dei patrimoni durevoli, irripetibilità dei contesti).

La società multiculturale suggerisce anche maggiore attenzione allo standard per le strutture dell'accoglienza e del culto, avendo presente la pari libertà di tutte le confessioni (cfr. Bolgiani, 2013): esigenze che portano a rivedere parametri e tipologie usuali.

E' fuor di dubbio che questi temi attengano alle decisioni pubbliche e siano occasione per rilanciare in chiave attuale misure nazionali uniformi (ruolo dello standard) e articolazioni regionali.

*Parcbeggi.* Innegabile il bisogno di una inversione di tendenza. L'incentivazione che ha prodotto negli ultimi anni l'impermeabilizzazione irreversibile dei suoli passa al vaglio di politiche più sostenibili: difesa idrogeologica, tutela del suolo naturale, trasporto pubblico.

*Verde.* Il ripensamento dello standard per il verde è frutto della storia del pensiero sull'ambiente negli ultimi 50 anni. (cfr. Corona, 2015) Il Dm 1444, nel tentativo di sottrarre i territori alla urbanizzazione selvaggia, avviò una fase di riscatto che privilegiava i parametri del verde locale (il 50% dei 18mq/ab è per verde e sport) e del verde territoriale (l'86% dei 17,5 mq/ab è per il parco a scala sovracomunale). Il raggiungimento di queste soglie in termini di acquisizione di aree è rimasto un obiettivo lontano. Ma tutto ciò che non riusciva a rientrare nel patrimonio pubblico dei suoli veniva a tratti protetto da altre azioni che, a vario titolo, avviavano la stagione delle tutele più attive e consapevoli. La svolta legislativa Galasso, le norme per la difesa idrogeologica e per le aree parco, le conferenze internazionali sull'ambiente e per le azioni ecosostenibili contribuiscono ad affermare due pensieri fondativi: da un lato il concetto di salvaguardia del patrimonio naturale residuo, che porta ad associare dotazioni urbanistiche e interi sistemi di paesaggio, dall'altro il concetto di rete, con il recupero di aree-frammento e di siti lineari di bordo nella loro qualificazione ecologica di connessione (cfr. Caudo, 2017). Su questi argomenti si gioca l'impegno

pubblico di una grande riforma, che alla centralità dei diritti edificatori sostituisce quella del territorio non consumato.

### **Modalità di attuazione dello standard**

Gli spunti precedenti convergono in un nodo centrale: lo standard non va visto come contropartita di edificazione, ma come nuova misura di vivibilità dei territori. Fermi restando saldi rapporti predefiniti tra insediamenti e servizi, una più ampia accezione dello standard va oltre e chiede di ri-ordinare, equilibrare e tutelare il territorio.

Viene in evidenza il sottile dibattito sugli strumenti per conseguire gli standard. È ridotta, da un lato, la possibilità di realizzarli in termini di aree e opere a seguito di pianificazione attuativa: in origine modalità privilegiata, quando si immaginò che fosse la nuova edificazione l'effettivo veicolo delle attrezzature necessarie. Viceversa, la logica precauzionale della salvaguardia dei suoli e la conservazione dei tessuti "congelerebbe" l'esistente con le proprie inadeguatezze, limitando ammodernamento dei servizi e acquisizione di aree al patrimonio. Così non è. Un delicato argomento di discussione, ai fini della riforma dello standard, è proprio qui. L'obiettivo della conservazione e della riqualificazione (tutele tessuti storici, originaria morfologia e natura, riuso, ottimizzazione delle dismissioni, non consumo di suolo e rigenerazione di suoli liberi) è di per sé portatore di quell'interesse generale cui associare un nuovo concetto di standard di vivibilità. Occorre lavorare all'ipotesi che la disciplina urbanistica diretta, che consente interventi senza rimando a piani attuativi, produca con meccanismi normativi ad hoc un apprezzabile contributo alle dotazioni di servizi.

In questo senso alcuni spunti:

- che non sia necessaria l'acquisizione pubblica dell'intero stock di aree a standard, estendendo le pratiche di assoggettamento ad uso pubblico di beni privati; ciò consente che a normativa diretta si realizzino servizi indipendentemente da connesse previsioni edificatorie. La confluenza del concorso privato (convenzionamento) è nel realizzare scelte pubbliche e nella direzione del condividere l'interesse generale;
- che si considerino i beni intangibili di valenza collettiva quale parte irrinunciabile dello standard di vivibilità, utilizzando per la loro cura anche oneri di urbanizzazione introitati nelle (separate) attività edilizie;
- che si possano includere nello standard oltre alle aree fruibili, quelle ecologicamente concorrenti.

### **Un cenno a Napoli**

Alcuni di questi temi trovano posto nel Prg di Napoli (2004).

"Le attrezzature e il bisogno di qualità" è un capo della relazione, dove si dice anche che il Dm1444 (...) "alla interpretazione quantitativa dello standard sottende una esigenza qualitativa, mai abbastanza riconosciuta" (Comune di Napoli, Servizio Pianificazione Urbanistica, Relazione al Prg, 2001).

Tra gli approcci innovativi, il richiamo alla L.23/1996, che promuove l'apertura delle attrezzature sportive scolastiche alla collettività e la complementarità di funzioni. Per le sedi sprovviste, il Piano introduce lo standard integrativo scolastico, impianti sportivi urbani per adeguare edifici idonei per posti-alunno, ma carenti di spazi aperti.

Gli standard di quartiere si giovano dell'ipotesi di non procedere sempre all'esproprio, ma di prevedere assoggettamento ad uso pubblico, con convenzione.

Il Piano, riservando alla pianificazione attuativa preventiva solo il 13% del territorio, introduce possibilità operative e di resa dei servizi anche a normativa diretta.

Ma la sostanziale prerogativa è nella formazione del Parco delle colline. Luogo eccellente dello standard territoriale (zona F), nasce dalla precedente Variante di Salvaguardia, che aveva effettuato la ricognizione delle componenti strutturanti la conformazione naturale del territorio per oltre 3000 ha, in gran parte coltivati. Sul parco definito dallo strumento comunale si è istituito, in piena città, il Parco Regionale Metropolitano. Le unità morfologiche che lo compongono includono aree pubbliche o ad uso pubblico. Un'esperienza inedita che rintraccia lo standard nei valori intrinseci al sistema ambientale esistente

### **Riferimenti bibliografici**

Atti Parlamentari, Camera dei Deputati, n.2086 (2006), Relazione.

Bolgiani I. (2013), "Attrezzature religiose e pianificazione urbanistica: luci ed ombre", in *Stato, chiese e pluralismo confessionale*, rivista telematica.

Caudo G. (2017), "Cinquant'anni di standard urbanistici (1968-2018)", Seminario, Politecnico di Milano.

- Comune di Napoli, Servizio Pianificazione Urbanistica, (2001) *Relazione al Prg.*
- Corona G. (2015), *Breve storia dell'ambiente in Italia*, Il Mulino, Bologna.
- Gibelli M.C. (a cura di, 2005), *La controriforma urbanistica*, Alinea, Firenze.
- Montanari T. (2014), *Istruzioni per l'uso del futuro. Il patrimonio culturale e la democrazia che verrà*, Minimumfax, Roma.
- Salzano E. (2009), *La città, la comunità, gli spazi pubblici*, intervento a *Città Territorio Festival*, Ferrara.
- Salzano E. (2008) *La qualità della città pubblica*, intervento all'Università degli Studi Mediterranea, Reggio Calabria.
- Rodano M. (1964), Atti del Convegno Nazionale Unione Donne Italiane “Obbligatorietà dei servizi sociali in un nuovo assetto urbanistico”, Roma.

# Un metodo qualitativo ecologico per il dimensionamento urbano, alla ricerca della resilienza urbana

## **Manlio Vendittelli**

Sapienza Università di Roma  
Email: *manliovendittelli@gmail.com*

## **Pietro Currò**

Sapienza Università di Roma  
Email: *architettopietro@libero.it*

## **Maurizio Imperio**

Sapienza Università di Roma  
Email: *maurizio.imperio@gmail.com*

## **Pietro A. Polimeni**

Sapienza Università di Roma  
Email: *piero.polimeni@virgilio.it*

**Parole chiave:** resilienza urbana, dimensionamento ecologico, compensazione CO<sub>2</sub>.

## **1 | Dimensionamento e stima del fabbisogno per il caso studio del Piano Urbanistico Comunale di Tertenia**

Un dato che si evince già da una prima analisi sommaria del sistema insediativo terteniense è l'esubero di volumetria esistente rispetto al fabbisogno abitativo sia residenziale sia turistico-ricettivo stagionale.

È un fenomeno confermato ampiamente dai dati; per questo motivo il PUC indirizza verso azioni di riqualificazione del patrimonio edilizio esistente mediante ristrutturazione o sostituzione. È a questo fine che saranno utilizzate le volumetrie residue del vecchio Piano urbanistico: premialità di cubatura legate alla riqualificazione architettonica e tecnologica (includendo in essa l'efficienza energetica); minimi interventi di completamento; premialità derivate dal trasferimento volumetrico legato alla riqualificazione dell'organizzazione territoriale (dalle aree per la resilienza ambientale al traffico e al decoro urbano), del patrimonio edilizio nei termini dell'architettura e della tecnologia.

Le vecchie zone territoriali omogenee non sono perciò direttamente e analiticamente confrontabili con le nuove zone di piano, proprio per il nuovo e diverso approccio ai parametri urbanistici ed edilizi. Questi ultimi infatti non esprimono volumetrie potenzialmente realizzabili se applicati alle Superfici territoriali ma, in generale, un riferimento per il trasferimento della cubatura esistente come ampiamente dettagliato nelle Norme Tecniche di Attuazione.

Nel seguito si riportano comunque i dati dimensionali del vecchio e del nuovo PUC.

Per il dimensionamento, si propone un metodo qualitativo ecologico alla ricerca di una maggiore resilienza urbana.

Infatti, mentre i valori quantitativi del comune di Tertenia permettono di proporre un PUC senza incremento di cubatura residenziale, i valori qualitativi del territorio di Tertenia ne impongono la riqualificazione.

Questo induce a impostare il dimensionamento del PUC su valori qualitativi, sostituendo con indici di qualità o di equilibrio sistemico gli indici quantitativi tradizionalmente usati per il dimensionamento degli strumenti urbanistici.

Se l'obiettivo perseguito da questo piano è usare indici di equilibrio che permettano una riconversione qualitativa del sistema abitativo, il primo di questi indici è quello ecologico e della resilienza. È inutile continuare a parlare di non consumo di suolo senza specificazioni e senza valutare i necessari rapporti non solo quantitativi ma qualitativi tra aree permeabili e impermeabili, capaci di garantire le aree naturali al punto

di permettere di innescare processi di resilienza. Pertanto le ipotesi assunte alla base della pianificazione sono orientate a un miglioramento complessivo della qualità urbana e dell'abitare di Tertenia.

Il risultato ottenuto consente di individuare pochi lotti da completare all'interno della "città consolidata" e, di incoraggiare in maniera rilevante lo spostamento delle volumetrie verso aree che siano idonee a soddisfare le finalità previste dall'articolo 61 delle NTA del PPR; infatti questo PUC incentiva azioni di «riqualificazione e completamento del tessuto urbano esistente a partire dalla matrice storico-ambientale, localizzando i nuovi interventi residenziali e i servizi generali in connessione e integrazione strutturale e formale con l'assetto insediativo esistente».

Inoltre vengono rispettati anche gli indirizzi generali previsti dalle NTA del PPR e, in particolare per l'individuazione delle nuove aree per ospitare le volumetrie e i servizi<sup>1</sup>.

### 1.1 | Dimensionamento ecologico

È ormai condivisa dalla maggioranza degli studiosi l'opinione della necessità di un'infrastrutturazione verde per aumentare la resilienza urbana. Un'infrastruttura verde è costituita da un sistema di elementi puntuali, lineari e areali che concorrono al miglioramento delle condizioni meteo-climatiche delle città. Possiamo riferirci ad aree permeabili, giardini pubblici e privati, tetti e facciate verdi, alberature, fasce verdi lungo i fiumi e le strade ecc. (corridoi ecologici).

Qui indaghiamo la possibilità di definire un'offerta che nasca da un dimensionamento "ecologico" del piano che, articolandosi nella direzione appena espressa, consenta di stimare analiticamente le superfici necessarie per mantenere almeno invariate, le risorse naturali e ambientali attualmente utilizzate nel e dal centro abitato di Tertenia.

Un parametro da tenere in considerazione, rispetto al consumo delle due risorse *suolo ed energia*, è l'emissione di CO<sub>2</sub> da parte delle nostre città. Questo dato si può stimare facilmente grazie agli studi recenti sull'efficienza energetica degli edifici e la loro classificazione; evidentemente il metodo proposto si potrà affinare nel tempo mediante l'acquisizione di dati certi su ogni singolo edificio, oggi stimati con sufficiente approssimazione per la finalità del calcolo che si propone.

Si procederà quindi alla stima delle emissioni di CO<sub>2</sub> da parte della Città consolidata proponendo, per la Città di recente formazione (ex C) e per l'Area di compensazione ecologica agricolo-urbana, un dimensionamento commisurato al contributo per la compensazione di tali emissioni, grazie alle biomasse vegetali che potranno trovare spazio in aree periurbane e contermini alla città consolidata.

#### *Il metodo di compensazione*

Gli edifici sono responsabili della produzione del 40% delle emissioni totali di CO<sub>2</sub> in atmosfera. È indispensabile attenuare questa quantità enorme di emissioni attraverso la compensazione della CO<sub>2</sub> equivalente. La CO<sub>2</sub> che viene presa in considerazione è infatti la CO<sub>2</sub> equivalente (CO<sub>2</sub>eq), ovvero l'indice che rappresenta l'impatto in atmosfera di tutti i gas serra: quindi non solo il biossido di carbonio, ma anche il metano, i perfluorocarburi e l'ossido di azoto.

La CO<sub>2</sub>eq può essere ricavata agilmente applicando la procedura per l'emissione dell'Attestato di Prestazione Energetica (APE) che ne riporta il valore come risultato dei calcoli di dispersione energetica degli edifici.

Le emissioni di CO<sub>2</sub> vengono compensate tramite l'acquisto di crediti sul mercato volontario, generati da interventi di forestazione o dalla generazione di energia da fonti rinnovabili<sup>2</sup>.

#### *Inventario delle Emissioni di CO<sub>2</sub>eq*

Il biossido di carbonio (CO<sub>2</sub>) è il più importante gas a effetto serra di origine antropica. Le emissioni di gas serra diversi dalla CO<sub>2</sub> sono convertite in CO<sub>2</sub> equivalente usando i valori del Potenziale di Riscaldamento Globale (Global Warming Potential, GWP). Si può utilizzare una metodologia per la valutazione

---

<sup>1</sup> Perseguimento degli obiettivi di sostenibilità ambientale (articolo 62); l'azione prevalente della pianificazione comunale deve essere rivolta alla ristrutturazione urbanistica e al completamento urbanistico e figurativo dell'esistente (articolo 71); gli interventi di urbanizzazione nonché di integrazione ed eventuale sostituzione delle preesistenze devono essere orientati a completare l'impianto urbano e ad omogeneizzare il tessuto edilizio in forme e modi coerenti con i caratteri del contesto (articolo 72); gli interventi saranno orientati alla integrazione plurifunzionale, verificando e rafforzando la dotazione dei servizi e delle attrezzature collettive in modo da costituire differenti livelli di centralità urbana (articolo 72).

<sup>2</sup> Una famiglia media italiana (composta da 4 persone) consuma circa 4.000 kWh all'anno; un impianto solare fotovoltaico base dimensionato con una potenza di 3 kWp è capace di produrre, al centro Italia, fino a 4.000 kWh all'anno, con la mancata emissione di circa 2.000 kgCO<sub>2</sub>.

della *carbon footprint*, detta anche inventario delle emissioni di CO<sub>2</sub>eq, conforme alla norma UNI EN ISO 14064 - 1: 2012.

L'Inventario delle Emissioni di CO<sub>2</sub>eq rappresenta l'elenco delle risorse messe in campo per eseguire una data attività con il relativo fattore di conversione in CO<sub>2</sub>eq.

Nello sviluppo di progetti urbani e territoriali, questo indicatore contiene tre diversi livelli di consumo e specificamente quelli relativi ai diversi vettori energetici, ai materiali impiegati per la costruzione di manufatti/prototipi, ai consumi in tutte le loro tipologie di attività (incontri, riunioni, sperimentazioni in laboratorio, etc.).

Con riferimento alle attività sviluppate in un ambito progettuale, l'Inventario delle Emissioni di CO<sub>2</sub>eq si costruisce attraverso la ricognizione e il monitoraggio di tutte le attività svolte nelle diverse attività e individuando i diversi vettori energetici e materiali consumati.

L'attività per la costruzione dell'Inventario delle Emissioni è costituita dalla ricognizione di tutti i consumi energetici e di materiali, e dalla loro conversione in kg di CO<sub>2</sub>eq emessa attraverso appositi fattori di conversione in funzione dell'unità di misura adottata per computare le quantità di energia e di materiali consumati.

Si specifica che, nell'ambito della stima delle emissioni, si utilizzano fattori di emissione LCA (Life Cycle Assessment, valutazione del ciclo di vita) che prendono in considerazione l'intero ciclo di vita del vettore energetico/materiale. I valori dei fattori di emissioni vengono assunti da banche dati prodotte da istituti di ricerca nazionali/internazionali e/o da pubblicazioni scientifiche specifiche.

In particolare, si fa riferimento alla banca dati ELCD (European reference Life Cycle Database) che definisce un LCI (Life Cycle Inventory) con valori tradotti da associazioni imprenditoriali front-running a livello europeo e prodotto dall'ELPA (European Platform on Life Cycle Assessment) del Joint Research Center della Commissione Europea.

Altra base di dati utilizzata è quella ICE 2.0 per il calcolo della CO<sub>2</sub>eq incorporata nei materiali. Si costruisce perciò un Inventario delle Emissioni completo non solo di tutti i vettori energetici ma anche dei materiali utilizzati nei vari step e attività e che include l'emissione totale (dalla produzione del vettore energetico/materiale al suo utilizzo nel progetto). Con riferimento all'approccio utilizzato per la stima delle emissioni, vengono riportati di seguito i fattori di conversione per la produzione dell'energia elettrica per l'Italia:

- fattore di conversione per l'Italia "standard" IPCC<sup>3</sup> 2006: 0,483 tCO<sub>2</sub>/MWh;
- fattore di conversione nazionale AEEG<sup>4</sup> 2013: 0,4332 kgCO<sub>2</sub>e/kWh;
- fattore di conversione per l'Italia "LCA" ELCD 2002: 0,708 tCO<sub>2</sub>e/MWh.

I primi due fattori (IPCC ed AEEG), che non considerano il ciclo di vita del vettore energetico, hanno valori numerici tra loro prossimi.

Il fattore di conversione della base di dati ELCD risulta invece sensibilmente più elevato rispetto agli altri due valori, in quanto calcolato secondo una procedura LCA che permette di stimare la CO<sub>2</sub> equivalente emessa in atmosfera per l'intero ciclo di produzione, trasporto e utilizzo del vettore energetico.

In sostanza, nella computazione delle emissioni di CO<sub>2</sub> prodotte da una serie di attività devono essere considerati non solo i contributi del consumo specifico del vettore energetico/materiale nell'atto del suo utilizzo, ma anche quelli relativi all'emissione pregressa (incorporata) per la sua produzione e trasporto nel luogo di utilizzo.

#### *Fabbisogno energetico degli edifici e relative emissioni di CO<sub>2</sub>*

Per *casa a risparmio energetico* si intende una costruzione con un basso fabbisogno di energia per il riscaldamento e il raffrescamento, in conformità alle attuali normative in materia di efficienza energetica degli edifici.

Il fabbisogno medio delle costruzioni realizzate negli ultimi 30 anni, prima dell'entrata in vigore della vigente normativa D.L. 192/2005 e D.L. 311/2007, si aggirava intorno ai 200 Kwh/m<sup>2</sup>/anno corrispondenti rispettivamente a circa 20 litri di gasolio o 19,6 mc di gas all'anno per ogni mq di superficie netta. Il fabbisogno medio delle costruzioni rientranti nella vigente normativa si aggira intorno ai 100 Kwh/m<sup>2</sup>/anno, pari a un consumo di circa 10 litri di gasolio o circa 9,8 mc di gas all'anno per ogni mq di superficie netta.

Il fabbisogno energetico medio di una casa costruita con criteri di efficienza energetica spinta è di circa 50 Kwh/m<sup>2</sup>/anno ovvero 5 litri di gasolio o 4,9 mc di gas per metro quadro all'anno e può arrivare a 1,5 litri

<sup>3</sup> Intergovernmental Panel on Climate Change.

<sup>4</sup> Autorità per l'Energia Elettrica, il Gas e il sistema idrico.

se la casa è progettata e realizzata secondo lo standard di “Casa Passiva”. Lo standard di base prevede un fabbisogno energetico non superiore a 50 Kwh/m<sup>2</sup>/anno (classe energetica B) e nelle versioni con prestazioni più elevate il fabbisogno energetico non supera i 30 Kwh/m<sup>2</sup>/anno (classe energetica A). In questo caso il valore di trasmittanza termica delle pareti deve essere inferiore mediamente del 50% rispetto a quello massimo previsto dalle normative D.L.192/05 e D.L.311/07. Con l’ausilio di speciali stratigrafie a bassissima trasmittanza, impianti di ventilazione controllata con recupero di calore e impianti per l’utilizzo delle fonti rinnovabili, le costruzioni possono raggiungere il livello di *casa passiva* con un fabbisogno energetico non superiore a 15 Kwh/m<sup>2</sup>/anno, obiettivo verso il quale tende la normativa per le nuove costruzioni che andrà gradualmente in vigore entro il 2020 per arrivare alla costruzione di edifici a “energia quasi zero”.

Le emissioni inquinanti degli edifici vengono espresse in termini di CO<sub>2</sub>eq e racchiudono i principali composti emissivi derivanti dall’uso di combustibili per la copertura del fabbisogno energetico di riscaldamento e di raffrescamento. Per il calcolo è utile quindi conoscere l’anno di costruzione dell’edificio, la superficie disperdente, la classe energetica.

Stabilita la classe energetica (o le classi energetiche) e le superfici disperdenti (mq) possiamo calcolare:

- kg di gasolio o gas metano annualmente utilizzato;
- kg di CO<sub>2</sub>eq annualmente emessi nell’atmosfera.

Quindi mediante apposite tabelle e approssimazioni, necessarie in base alle tipologie delle piantumazioni arboree (tipo e posizionamento: lineari, a quinconce, ecc.), possiamo calcolare:

- gli alberi equivalenti necessari per compensare la CO<sub>2</sub> emessa;
- la superficie necessaria per piantumare tali essenze arboree.

Il valore delle emissioni di Co2 varia in funzione del combustibile usato ed equivale a 2.380 g per litro di benzina consumato, 1.610 g per litro di Gpl consumato, 2.750 g per kg di metano consumato, 2.650 g per litro di gasolio consumato.

#### *Interventi di forestazione*

Molte città hanno ormai iniziato la valutazione della quantità di biossido di carbonio sequestrato e stoccato grazie alle specie vegetali presenti negli spazi verdi urbani e periurbani. Gli interventi di forestazione generano crediti di CO<sub>2</sub> sul mercato volontario in seguito alla certificazione di un ente terzo.

È possibile ricavare dalla letteratura scientifica la quantità di CO<sub>2</sub> media compensata nel corso dell’intero ciclo di vita di una specie vegetale. Si consideri che mediamente un albero assorbe annualmente dai 20 ai 50 Kg di CO<sub>2</sub> in funzione della sua dimensione e del suo stato di salute; ha senso però fare delle valutazioni sull’intero ciclo di vita che può assumersi tra i 40 e i 50 anni. Ogni specie ha una sua superficie di occupazione, variabile nelle diverse condizioni meteo-climatiche, per un corretto funzionamento ecologico e un buon inserimento nell’ambiente. Anche questo deve far parte di un progetto generale di paesaggio che entri in questi dettagli, in quanto non è indifferente immaginare una riforestazione fitta oppure uno spazio con vegetazione rada, come anche tutte le possibili consociazioni che un determinato sistema paesaggistico suggerisce. A tal proposito nel Piano di Sviluppo che forma parte del PUC è stata prevista l’azione specifica “Tertenia ComPensa”.

In Tabella I sono riportati i valori di assorbimento di biossido di carbonio nel ciclo di vita di alcune specie vegetali.

Tabella I | Specie vegetali e quantità di CO<sub>2</sub> media compensata nel corso dell’intero ciclo di vita.

Specie	Nome scientifico	Kg CO <sub>2</sub> assorbita nel ciclo di vita
Alloro	<i>Laurus nobilis L.</i>	800
Carrubo	<i>Ceratonia siliqua L.</i>	3700
Ciliegio	<i>Prunus avium L.</i>	2900
Ginepro rosso	<i>Juniperus oxycedrus L.</i>	480
Leccio	<i>Quercus ilex L.</i>	690
Olmo	<i>Ulmus minor</i>	918
Platano	<i>Platanus occidentalis</i>	2160
Pino marittimo	<i>Pinus pinaster</i>	430

### Calcolo delle emissioni per Tertenia

Il centro storico di Tertenia presenta un patrimonio edilizio a bassa efficienza energetica, che possiamo assumere appartenente alla classe energetica "F".

Il totale della volumetria presente nel centro urbano, incluse le aree industriali e quelle di espansione e compensazione, è pari a mc 1.509.045 con una superficie disperdente media di 536.104 mq. Sviluppando il calcolo per il metano, risulta un fabbisogno annuo di mc/mq 4,9 di gas metano e una emissione annua di biossido di carbonio<sup>5</sup> pari a 1,956 Kg CO<sub>2</sub>/kgCH<sub>4</sub>. In base a questi calcoli si giunge a una emissione di CO<sub>2</sub> in un periodo di 50 anni pari a 256.912 tonnellate; i calcoli di dettaglio sono riportati in tabella 2.

Tabella II | Emissioni di CO<sub>2</sub> nel periodo di 50 anni in tonnellate.

	Volume totale mc	Sup disper- dente mq	Fabbisogno annuo di metano (4,9 mc/mq) mc	Emissioni annue di CO <sub>2</sub> (2,75 Kg CO <sub>2</sub> /Kg CH <sub>4</sub> ) Kg/anno	Kg di CO <sub>2</sub> emessa nell'arco di vita di 50 an- ni t
Città consolidata di antica for- mazione	442.667	150.691	738.384	1.444.279	72.214
Città consolidata di recente formazione ad alta densità edi- lizia	634.735	190.595	933.915	1.826.738	91.337
Città consolidata di recente formazione a bassa densità edi- lizia	53.872	23.458	114.945	224.833	11.242
Città di recente formazione a bassa densità edilizia	55.787	38.804	190.140	371.914	18.596
Area di compensazione ecolo- gica agricolo-urbana	57.241	40.712	199.487	390.196	19.510
Area industriale	194.141	62.433	305.922	598.383	29.919
	1.438.445	506.692	2.482.793	4.856.342	242.817

In relazione a quanto sopra descritto, possiamo ipotizzare la scelta di alcune essenze tra le più presenti e con capacità di assorbimento diverse, per esempio il ginepro, il leccio e il carrubo, per mediane infine i risultati.

Il ginepro rosso assorbe lungo l'arco di vita 480 Kg di CO<sub>2</sub>. Pertanto il numero di alberi di ginepro necessari a compensare t 242.817 di CO<sub>2</sub> è pari a 505.869 unità (242.817/0,480) e di conseguenza, considerata una superficie di occupazione di circa mq 10 per ogni esemplare, la superficie necessaria di compensazione della CO<sub>2</sub> emessa è pari a 5.058.690 mq.

Il leccio assorbe lungo l'arco di vita 690 Kg di CO<sub>2</sub>. Pertanto il numero di alberi di leccio necessari a compensare t 242.817 di CO<sub>2</sub> è pari a 351.909 unità (242.817/0,690) e di conseguenza, considerata una superficie di occupazione di circa mq 15 per ogni esemplare, la superficie necessaria di compensazione della CO<sub>2</sub> emessa è pari a mq 5.278.633.

Il carrubo assorbe lungo l'arco di vita 3.700 Kg di CO<sub>2</sub>. Pertanto il numero di alberi di carrubo necessari a compensare t 242.817 di CO<sub>2</sub> è pari a 65.626 unità (242.817/3,7) e di conseguenza, considerata una superficie di occupazione di circa mq 20 per ogni esemplare, la superficie necessaria di compensazione della CO<sub>2</sub> emessa è pari a 1.312.525 mq.

La media dei tre valori porta a una superficie di mq 3.883.282. La superficie complessiva individuata nel PUC per la Città di recente formazione a bassa densità edilizia (mq 584.716) e per l'Area di compensazione ecologica agricolo-urbana (mq 3.496.480) è leggermente superiore a tale valore, ma dello stesso ordine di grandezza. Si consideri che la superficie effettivamente piantumabile della Città di recente formazione a

<sup>5</sup> [www.minambiente.it/sites/default/files/archivio/allegati/emission\\_trading/tabella\\_coefficienti\\_standard\\_nazionali\\_2011\\_2013\\_v1.pdf](http://www.minambiente.it/sites/default/files/archivio/allegati/emission_trading/tabella_coefficienti_standard_nazionali_2011_2013_v1.pdf).

bassa densità edilizia dovrebbe essere ridotta del 30% in funzione del rapporto di copertura previsto dal PUC; le superfici non piantumabili dell'Area di compensazione ecologica agricolo-urbana sono invece irrilevanti.

Tale parametro, per il suo carattere empirico e sperimentale, deve essere considerato d'altro canto come un buon riferimento dimensionale, ma l'individuazione esatta dei confini di tali aree di trasferimento/contenimento urbano e di compensazione ecologica deve appoggiarsi alla conformazione del territorio e alle sue condizioni d'uso.

Inoltre, nella logica delle ormai improcrastinabili necessità di conservazione della biodiversità, miglioramento della qualità delle città e aumento della resilienza urbana, tali dimensionamenti vanno fatti rispettando la funzionalità ecologica delle singole essenze proposte e delle loro consociazioni in un vero e proprio progetto di paesaggio.

# Welfare di tutti. Spazio e politiche sociali a Milano

## Massimo Bricocoli

Politecnico di Milano  
DASStU - Dipartimento di Architettura e Studi Urbani  
Email: [massimo.bricocoli@polimi.it](mailto:massimo.bricocoli@polimi.it)

## Lorenzo Consalez

Politecnico di Milano  
DASStU - Dipartimento di Architettura e Studi Urbani  
Email: [lorenzo.consalez@polimi.it](mailto:lorenzo.consalez@polimi.it)

## Benedetta Marani

Politecnico di Milano  
DASStU - Dipartimento di Architettura e Studi Urbani  
Email: [benedetta.marani@polimi.it](mailto:benedetta.marani@polimi.it)

## Stefania Sabatinelli

Politecnico di Milano  
DASStU - Dipartimento di Architettura e Studi Urbani  
Email: [stefania.sabatinelli@polimi.it](mailto:stefania.sabatinelli@polimi.it)

### Abstract

L'effetto combinato della recessione e della contrazione dei sistemi di welfare nazionali, hanno progressivamente eroso le tradizionali misure di protezione sociale ed esacerbato tratti di fragilità sociale in molte città europee. I processi di devoluzione hanno giocato un ruolo significativo nel rimodellare i sistemi di welfare, mettendo in rilievo l'importanza della dimensione locale nelle politiche sociali e nella strutturazione delle disuguaglianze. Le conseguenze sono ancor più evidenti per le amministrazioni locali, che si trovano ad affrontare la necessità di misure più adeguate e inclusive spesso in concomitanza di risorse stringenti. Il paper presenta e discute una sperimentazione sviluppata nella città di Milano da una rete di enti appartenenti al pubblico, privato e terzo settore. Il progetto, guidato dal Comune di Milano quale capofila di una partnership di 16 attori, mira ad espandere l'accesso ai servizi di welfare a un'utenza più ampia, riconciliando responsabilità locali e accesso universale alla protezione sociale. Gli autori sono stati coinvolti direttamente nel disegno e nello sviluppo del progetto, in particolar modo nell'organizzazione di nuovi spazi del welfare per i cittadini. Il progetto interessa diversi luoghi e quartieri della città, e pone importanti interrogativi in merito a strumenti, processi e azioni attraverso cui oggi si producono servizi e dotazioni urbane e agli snodi e alle possibili integrazioni tra politiche urbane e politiche sociali nella prospettiva di un welfare più inclusivo.

**Parole chiave:** welfare, urban policies, public policies.

## 1 | Introduzione

### 1.1 | Un quadro di riferimento: integrazione, attivazione, localizzazione

L'effetto combinato di processi di riorganizzazione economica, della crescente precarietà del mercato lavorativo e della contrazione dei sistemi di welfare nazionali, hanno progressivamente eroso le tradizionali misure di protezione sociale ed esacerbato tratti di fragilità in molte città europee. A livello nazionale, la lunga fase di recessione e le conseguenti politiche di austerità hanno peggiorato le condizioni economiche di gran parte della popolazione e ridotto drasticamente la spesa pubblica per il welfare. Le conseguenze sono ancor più evidenti per le amministrazioni locali, che si trovano ad affrontare la necessità di misure più adeguate e inclusive spesso in concomitanza di risorse stringenti<sup>1</sup>. Inoltre, la precarizzazione del mercato del lavoro, l'invecchiamento della popolazione, i movimenti migratori, la più frequente mobilità delle famiglie, i percorsi di vita sempre più articolati e l'impoverimento di molti nuclei famigliari hanno

---

<sup>1</sup> La dotazione del Fondo nazionale per le politiche sociali, infatti, è passata da 1,884 miliardi di euro nel 2004 a 344,17 milioni di euro nel 2013, una riduzione complessiva pari all'80%. Dal 2007 a oggi i Comuni italiani hanno subito una riduzione delle risorse finanziarie di circa 15,8 miliardi di euro (Anci Lombardia, 2015).

generato bisogni nuovi ed eterogenei, mettendo in crisi sistemi basati sul trattamento amministrativo dei bisogni e su rigidi impianti categoriali. Al contempo, il numero di attori coinvolti nella *governance* delle politiche sociali è cresciuto, evidenziando potenzialità di innovazione e limiti nel rispondere alla chiamata all'attivazione che queste nuove sfide richiedono (Vicari e Moulaert, 2009; Oosterlynck et al., 2013; Bricocoli, Sabatinelli, 2016). L'emergere di nuovi attori e problemi ha orientato le politiche sociali verso tre criteri tra loro collegati: integrazione, attivazione e localizzazione. Questi aspetti, variamente articolati, indirizzano le politiche sociali verso interazioni tra diversi settori (pubblico, privato, Terzo Settore) e materie (housing pubblico e sociale, nuovi servizi a pagamento e condivisi, sanità leggera, welfare aziendale, ecc.) e promuovono l'autonomia dei destinatari e le risorse attivabili a livello locale (Kazepov, 2010). A questo si aggiunge una crescente attenzione alla dimensione spaziale dei servizi sociali e al loro potere generativo (Bifulco, Vitale 2003; de Leonardis, 2003; Caravaggi, Imbroglini, 2016) con particolare riferimento al contesto territoriale nel suo senso materiale e concreto, da cui si attingono idee e risorse per la produzione di progetti innovativi (Bricocoli, Sabatinelli, 2016). Il contributo si propone di analizzare i contenuti e gli esiti di una sperimentazione condotta dal Comune di Milano, da poco entrata nella sua terza e ultima annualità. Si tratta di un progetto di riorganizzazione dell'erogazione e dell'accesso ai servizi di welfare milanesi e, in particolare dei servizi domiciliari. Il progetto vede la municipalità quale capofila di una partnership di 16 attori della quale il Dipartimento di Architettura e Studi Urbani è parte e gli autori di questo contributo sono stati coinvolti direttamente nel suo disegno e implementazione.

## 1.2| Il progetto *WeMi*: un cardine per lo sviluppo delle politiche sociali

Il sistema di welfare della città di Milano è organizzato su base settoriale, competenze, responsabilità e risorse sono rigidamente suddivise tra Assessorati, Settori e Direzioni centrali. L'erogazione di politiche e servizi sociali è stata tradizionalmente fondata su un impianto categoriale, spesso denominato “a canne d'organo” per la rigidità e separatezza della sua articolazione. Secondo questa organizzazione, ad ogni “categoria” rappresentativa di un profilo social-demografico o di un bisogno, corrisponde un ufficio comunale con personale proprio e un certo numero di sedi sul territorio. Tale modello, tipico dei grandi Comuni italiani, ha di recente subito una rivisitazione sostanziale nel Comune di Milano, promossa per far fronte alle tensioni crescenti tra nuovi bisogni sociali, espressi o non ancora intercettati, e risposte fornite, spesso inadeguate o inappropriate. La riformulazione in questione ha trovato un terreno di sviluppo grazie al *Piano di sviluppo del welfare della città di Milano* (che corrisponde al Piano sociale di zona), uno strumento strategico dell'amministrazione comunale, sviluppato dall'Assessorato alle Politiche Sociali e Cultura della Salute<sup>2</sup> a partire dal 2011 e corredato di dati e analisi sulla spesa pubblica di welfare e di possibili orizzonti di innovazione. La Direzione Centrale Politiche Sociali ha quindi modificato l'impianto categoriale e sostituito i settori esistenti con tre nuovi settori, trasversali e corrispondenti a diverse declinazioni dell'azione dei servizi: Residenzialità, Territorialità, Domiciliarità (Ghetti, Dodi, 2014). Il sistema è strutturato su due livelli: un primo livello dove avviene l'accesso di base, aperto a tutti i cittadini che esprimono un bisogno, con sedi variamente dislocate in città non più distinte per categoria di cittadini o di assistiti; un secondo livello a cui se utile il cittadino viene re-inviato, dove si mantengono alcune specializzazioni necessarie a dare risposte specifiche ai diversi bisogni (Bricocoli, Palazzo, Sabatinelli, 2016).

In linea con questa riformulazione, il Comune di Milano ha sviluppato a partire dal 2015, quale capofila di una rete di 16 partner (soggetti pubblici, privati, imprese sociali e due dipartimenti universitari), il progetto “Welfare di Tutti”, vincitore di un finanziamento nell'ambito del programma “Welfare in azione” promosso da Fondazione Cariplo. Questo progetto, ora conosciuto come *WeMi* (acronimo di Welfare-Milano e Noi-Milano), si propone di superare la frammentazione del welfare locale milanese e di aggiornare le modalità di risposta rispetto a domande e bisogni sempre più diversificati, che spesso faticano a manifestarsi attraverso i canali esistenti. Con riferimento all'ambito dei servizi domiciliari, *WeMi*, ancora in corso di sperimentazione, è strutturato in diverse azioni, pensate e sviluppate parallelamente da diversi gruppi di lavoro eterogenei per professionalità e competenze. In primis si annovera la creazione della piattaforma online *nemi.milano.it*, che riunisce l'offerta dei servizi domiciliari erogati da 58 enti accreditati presso il Comune di Milano. Parallelamente sono stati sviluppati, in tre diversi quartieri della città, i cosiddetti *spazi WeMi*, ovvero luoghi concreti dove accogliere i cittadini, ascoltarne i bisogni e orientarli all'offerta dei servizi domiciliari. Sono stati inoltre implementati laboratori per la creazione di servizi di welfare condominiale, aziendale e scolastico, con l'obiettivo di meglio comprendere le necessità

<sup>2</sup> Nel 2016, con l'elezione del nuovo sindaco, l'assessorato è denominato Assessorato alle Politiche Sociali, Salute e Diritti e la relativa delega è stata confermata a Pierfrancesco Majorino.

dei cittadini all'interno dei luoghi della propria quotidianità (scuole, condomini, luoghi di lavoro) e di creare, anche in connessione con gli *spazi WeMi*, servizi condivisi che, aggregando i bisogni e quindi il servizio offerto, consentano di diminuire il costo pro capite per i servizi. Chi scrive è stato coinvolto direttamente in diverse fasi e azioni del progetto<sup>3</sup>, con particolare riferimento alla concezione e alla progettazione degli *spazi WeMi*, e questo ha permesso di sviluppare un'osservazione ravvicinata circa gli snodi che appaiono rilevanti rispetto alle connessioni tra progetto e organizzazione dei servizi (alla scala urbana e architettonica) e alla creazione di politiche di welfare più inclusive.

## 2 | Lo spazio dei servizi

### 2.1 | Un punto di partenza: quali spazi e luoghi del welfare?

Il tema dei servizi e delle dotazioni urbane a valenza pubblica e di interesse collettivo è dimensione centrale nella storia e nello sviluppo della pratica urbanistica. La determinazione, a livello normativo, di standard quali riferimenti cardine nella pianificazione urbanistica si avvia in Italia a celebrare il cinquantesimo anniversario. Ma mentre il ruolo dello spazio nella progettazione, produzione ed erogazione dei servizi sociali è un tema di fondamentale importanza, risulta investigato in misura ancora assai parziale nella ricerca urbanistica (Pomilio, 2009; Munarin e Tosi, 2012; Caravaggi e Imbroglini, 2016). Le caratteristiche fisiche dei servizi, in termini di collocazione geografica e accessibilità, di disposizione dello spazio interno (*setting*) e degli arredi (*artefatti*) sono aspetti imprescindibili della forza generativa di un'organizzazione (Gagliardi, 1990; Bricocoli, 2003; Bifulco, de Leonardis, 2003:). In corrispondenza di un processo di riorganizzazione dei servizi, come quello avviato nel Comune di Milano, quest'aspetto appare ancor più rilevante. Il nuovo modello di welfare milanese porta con sé l'idea di un'estensione dell'accesso ai servizi di welfare: sia verso il "basso", ovvero verso soggetti più bisognosi che difficilmente approdano all'offerta formalizzata tradizionale (e agli uffici per intenderci) sia verso "l'alto", ovvero verso quel crescente numero di cittadini che pur dotati di risorse economiche, e privi quindi di titolo per l'assistenza sociale, esprimono bisogni sociali e di cura. Il tema dell'"accesso", in senso metaforico e in senso materiale, si evidenzia dunque come un tema chiave. In questa direzione, il progetto Welfare di Tutti ha gettato le basi per una nuova riflessione in riferimento alla dimensione dell'accesso virtuale (e alla costruzione di una piattaforma web per l'accesso al sistema dei servizi) e a quella dell'accesso fisico, materiale, attraverso la creazione degli *spazi WeMi*. Nella primavera del 2015 è stato concepito un corso di formazione "Spazi e luoghi del welfare", organizzato da un gruppo di lavoro coordinato da Massimo Bricocoli e Stefania Sabatinelli. Il corso, indirizzato ai futuri operatori che sarebbero stati coinvolti nel progetto, è stato strutturato allo scopo di costruire un terreno comune di conoscenza e di scambio sulle relazioni tra servizi, lavoro sociale e dimensione spaziale. A partire dal riferimento concreto a pratiche e programmi d'azione, attraverso la presentazione di contributi in aula e la discussione di casi ed esplorazioni dirette da parte dei partecipanti<sup>4</sup>, si sono messi sotto osservazione gli spazi concreti dei servizi esistenti e i contesti materiali in cui il welfare si dispiega. Ne è emerso un quadro critico di luoghi che si rivelano per molti versi inadatti per caratteristiche fisiche o funzionali, dall'estetica trascurata o poco attrattiva, collocati in edifici per lo più di proprietà comunale, di enti del terzo settore o di istituzioni religiose, spesso residuali. Spazi di questo tipo (Vedi nota 4) contribuiscono per molti versi ad accrescere la stigmatizzazione dei servizi sociali (e dei relativi utenti), ne evidenziano l'impianto categoriale. Attraverso esempi e riferimenti a casi italiani ed europei, è stata avviata una riflessione sui modi in cui è possibile ripensare i nuovi luoghi del welfare sia in termini di contenuto (quali funzioni collocare e con quale *setting*) sia in termini di forma (quali *artefatti* ed espedienti estetici scegliere per aumentarne la visibilità e l'attrattività). Da questa esperienza, nell'autunno del 2015 è nato un vero e proprio laboratorio di co-progettazione (vedi nota 4) per la definizione delle attività degli *spazi WeMi* e di possibili soluzioni spaziali.

### 2.2 | Gli spazi WeMi

*WeMi San Gottardo*, *WeMi Capuana*, *WeMi Trivulzio* sono i tre spazi rappresentativi del nuovo welfare nella città di Milano. Il primo, collocato in Corso San Gottardo, in un quartiere assai centrale della città, è uno spazio ibrido in cui gli operatori sociali lavorano in combinazione con un café. Il secondo si trova in una piazzetta nel quartiere periferico di Quarto Oggiaro e si configura come estensione e ridefinizione di uno

<sup>3</sup> Il gruppo di lavoro del Dipartimento di Architettura e Studi Urbani ha visto il coinvolgimento di Massimo Bricocoli e Stefania Sabatinelli (coordinatori), Benedetta Marani, Lorenzo Consalez e Francesco Curci che ha collaborato ad una prima fase dei lavori.

<sup>4</sup> Alcune immagini significative di questa esperienza accompagneranno la presentazione del lavoro di ricerca nell'ambito della XX Conferenza Nazionale SIU, 12-14 giugno.

sportello di servizi del terzo settore già esistente. Il terzo si colloca invece negli uffici del servizio CuraMi che si occupa di orientamento alla ricerca di assistenti familiari, collocato all'interno del Pio Albergo Trivulzio, un'istituzione storica nel panorama della cura e dell'assistenza agli anziani nel Comune di Milano. Questi spazi, luoghi fisici scelti per rappresentatività o per attrattività della location, sono deputati all'offerta dei servizi, all'incontro concreto con i cittadini e all'accesso all'insieme di servizi domiciliari erogati da enti accreditati presso l'amministrazione comunale (Bricocoli, Sabatinelli, 2016).

*WeMi San Gottardo* è certamente il caso più emblematico. Come accennato, si tratta di uno spazio di proprietà privata e in locazione, situato in un quartiere storico, ancora sufficientemente misto ma sempre più attrattivo per studenti e giovani lavoratori. La cooperativa sociale BarAcca, che si occupa di inserimento lavorativo di ragazzi con disabilità intellettive, gestisce un caffè letterario che coesiste con l'attività dei servizi sociali. Nello spazio *WeMi San Gottardo* lavorano quattro operatrici di differenti cooperative del territorio e un'assistente sociale dei Servizi Sociali Territoriali del Comune di Milano, che a turno si succedono, per quattro ore al giorno, nell'orientare i cittadini ai servizi di welfare della città. In particolare, lo spazio *WeMi* offre ascolto, informazioni sui servizi domiciliari e sulle azioni del progetto, strumenti per la creazione di servizi condivisi e orientamento alle diverse possibilità di volontariato. Lo spazio è stato inaugurato ufficialmente a dicembre 2016.



Figura 1 | Lo spazio RAB e WeMi SanGottardo, Corso San Gottardo 41, Milano.  
Fonte: archivio degli autori, 2016.

Entro un complesso processo di co-progettazione che ha coinvolto un gran numero di attori e implicato procedure del tutto inedite, lo spazio *WeMi San Gottardo*, è stato progettato dallo studio Consalez Rossi Architetti Associati in modo da enfatizzare la doppia identità di bar e servizio di welfare attraverso la creazione di due ambienti separati ma comunicanti (Figure 1, 2, 3). Una siffatta distribuzione deriva da due ordini di fattori: da un lato vi è la necessità di uno spazio intimo per i colloqui di orientamento e per le riunioni di équipe, rilevata attraverso il confronto con le operatrici durante la co-progettazione; dall'altro sussiste una questione prettamente urbanistica, per cui è stato necessario conteggiare diversamente le metrature destinate all'esercizio commerciale e quelle destinate ai servizi sociali. La creazione di un tale ibrido funzionale, infatti, ha richiesto un'apposita rivisitazione della normativa in materia di destinazione d'uso da parte degli uffici del Settore Urbanistica, creando così un precedente per ulteriori sperimentazioni simili a livello cittadino. Il progetto prevede inoltre che la duplice identità dello spazio *WeMi* venga percepita anche dall'esterno: la doppia vetrina con affaccio su strada (Figura 1), infatti, permette di avere un ampio sguardo sul locale e di individuare e distinguere il bar e lo spazio dei servizi. Questo aspetto è stato enfatizzato anche grazie al contributo del Dipartimento di Design della Comunicazione del

Politecnico di Milano che, oltre ad aver organizzato le grafiche e le interfacce della piattaforma *wemi.milano.it*, si è dedicato anche alla progettazione dell'immagine degli *spazi WeMi* (Figure 4 e 5). Forme geometriche elementari e colori accessi catturano l'attenzione dei passanti e una parete "interattiva" invoglia l'avventore del locale ad approfondire il progetto. Questi espedienti grafici si ripetono in modo analogo in tutti gli *spazi WeMi*, seppur adattandosi alle loro differenti connotazioni fisiche.

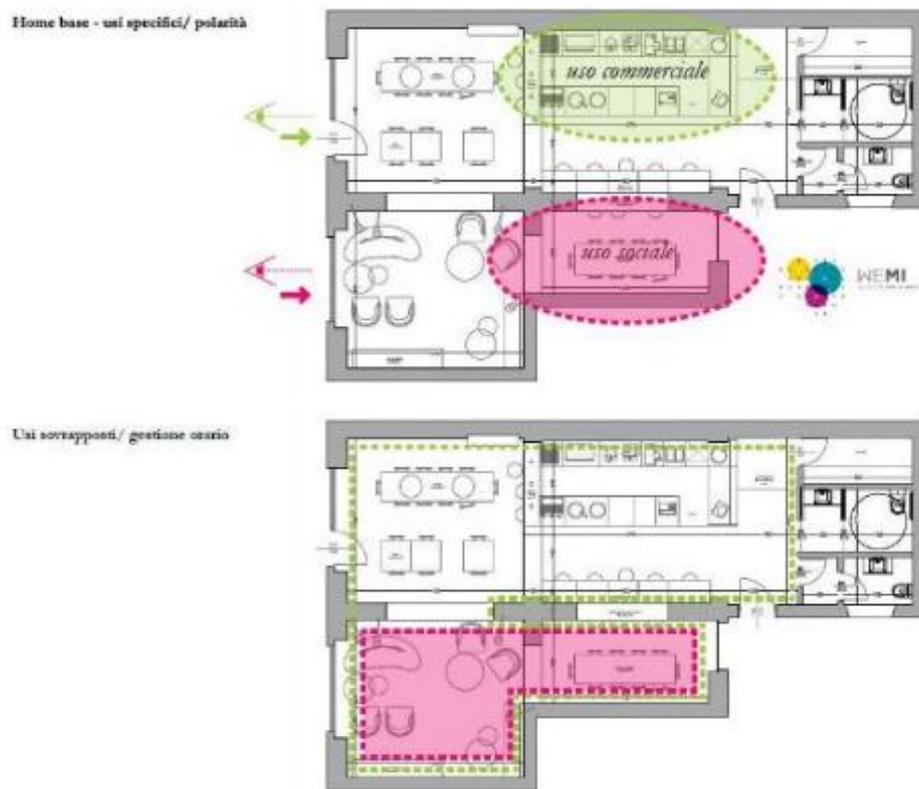


Figura 2| La pianta dello spazio di Corso San Gottardo 41 e la sua duplice identità.  
Fonte: Consalez Rossi Associati, 2016.

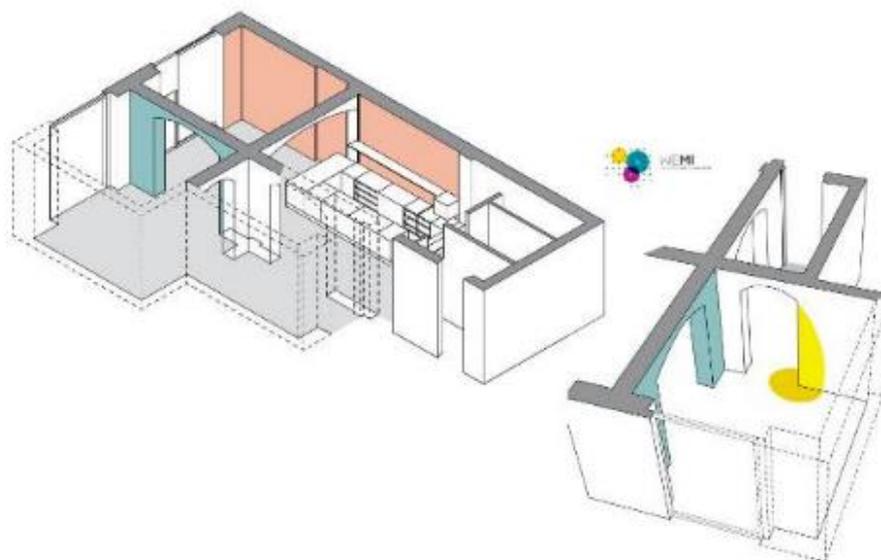


Figura 3| Assonometrie dello spazio di Corso San Gottardo 41.  
Fonte: Consalez Rossi Associati, 2016.



Figura 4 | Sezioni dello spazio di Corso San Gottardo 41 e inserimento dell'intervento grafico del Dipartimento di Design della Comunicazione del Politecnico di Milano.  
Fonte: Consalez Rossi Associati, 2016.



Figura 5 | Alcuni momenti ritratti nello spazio WeMi San Gottardo.  
Fonte: archivio degli autori, 2017



Figura 6 | Alcuni momenti ritratti nello spazio WeMi San Gottardo.  
Fonte: archivio degli autori, 2017.

Gli altri due spazi nascono invece dall’inserimento del progetto *WeMi* in realtà già consolidate e attive sul territorio. *WeMi Capuana* si inserisce nello Spazio Agorà, un centro polifunzionale attivo da circa vent’anni in via Luigi Capuana, nel quartiere periferico di Quarto Oggiaro, caratterizzato da una forte concentrazione di caseggiati di Edilizia Residenziale Pubblica e dalla presenza di numerose famiglie in condizioni di fragilità. Questo spazio eroga prevalentemente servizi orientati al sostegno scolastico e alla genitorialità, con il supporto delle cooperative e associazioni del territorio. Tramite la partecipazione al progetto *WeMi*, lo Spazio Agorà ha colto la sfida di sperimentare nuove modalità di co-produzione e compartecipazione dei servizi con quelle famiglie che decidono di passare da semplici fruitori a protagonisti delle risposte di cui necessitano. A differenza dello spazio di Corso San Gottardo, per il quale la ricerca e la progettazione dello spazio hanno richiesto la partecipazione di numerosi attori e una forte concertazione tra partner di progetto, il caso di via Capuana si è caratterizzato come una riconfigurazione di uno dei locali già esistenti. In particolare, si tratta della riconversione di un piccolo ufficio dedicato ad attività di segretariato sociale e della reception, con l’obiettivo di rendere il “primo accesso” più accogliente. Simili considerazioni possono essere fatte per lo spazio *WeMi Trivulzio*, collocato negli uffici della cooperativa sociale Eureka, in un angolo appartato del Pio Albergo Trivulzio. Anche in questo caso non è stato predisposto un progetto architettonico vero e proprio, ma una sistemazione degli interni e dei colori di un ufficio preesistente.

### 3 | A partire da una prima sperimentazione: prospettive

Sebbene sia presto per definire quale sarà l’esito e la portata del progetto Welfare di Tutti nel lungo periodo, è comunque importante sottolinearne alcuni caratteri salienti. A livello di processo, è senz’altro da rilevare la straordinaria esperienza di cooperazione e concertazione con il terzo settore nel costituire piattaforme fisiche e digitali di erogazione dei servizi. In merito all’organizzazione dei servizi, si segnalano: la collaborazione e la presenza congiunta di operatori di diversi enti (pubblici e privati) entro una logica che supera il rischio di mera esternalizzazione ma anche una esposizione e un orientamento più proattivo dei servizi sociali che letteralmente guadagnano un affaccio su strada, quasi a marcare un riposizionamento rispetto alle collocazioni più ordinarie – e meno accessibili – negli uffici. Gli spazi *WeMi*, infatti, non si configurano esclusivamente come le “vetrine” dei servizi alla domiciliarità, ma si propongono quali veri e propri luoghi di aggregazione per i cittadini, dove si possano esplicitare bisogni, costruire relazioni e comporre nuove soluzioni e nuovi servizi. Lo spazio di Corso San Gottardo, in gran parte grazie alla presenza del bar e all’intraprendenza della Cooperativa Sociale che lo gestisce, ha già mosso i primi passi in

questo senso, diventando sede di molte iniziative organizzate dalla cittadinanza attiva. Uno spazio accogliente, funzionale e bello, non è solo attrattivo per i cittadini, che sono portati a riconsiderare la qualità dell'offerta pubblica dei servizi, ma anche significativo per gli operatori sociali, spinti a riconsiderare il proprio ruolo nei territori. Due le sollecitazioni che ci appaiono importanti in prospettiva e con riferimento allo snodo tra politiche di welfare e politiche urbanistiche: 1) per le sue caratteristiche, il progetto ha costituito un precedente nel diritto urbanistico laddove l'ibridazione di due servizi (esercizio pubblico commerciale e servizi pubblici alla persona) ha richiesto un inedito convenzionamento (ad una scala assai minuta!) che costituisce un riferimento importante nella giurisprudenza in vista dell'apertura di realtà simili; 2) il Comune di Milano si appresta in questo anno ad aggiornare il Piano dei Servizi che accompagna il Piano di Governo del Territorio. Nello stesso periodo saranno avviate le procedure per disegnare il nuovo piano di sviluppo del welfare. Al di là delle retoriche, la sperimentazione del progetto WeMi costituisce un riferimento importante per mettere concretamente alla prova la possibilità di integrare due fronti di pianificazione che fino ad ora hanno operato in modo disgiunto e affatto sinergico. E' dunque certo che l'estensione e la replicabilità di un progetto innovativo nel campo delle politiche sociali è fortemente legata alla capacità della pianificazione urbanistica di recepirne ed elaborarne le sollecitazioni, sia per indirizzare nuove politiche sulla base di una gamma di bisogni fortemente differenziata, sia per dotare la città di nuovi e diversi spazi in cui il welfare locale sia presente e accessibile.

### Ringraziamenti

Il progetto Welfare di tutti vede il coinvolgimento di 16 diversi partner cui siamo grati per il loro contributo alla nostra comprensione delle sfide che l'innovazione del welfare locale pone rispetto al ruolo e alle competenze del progetto urbanistico. In particolare, desideriamo qui ringraziare lo staff della Segreteria Tecnica del Comune di Milano, il coordinatore del progetto, Dott. Cosimo Palazzo e i colleghi del Dipartimento di Design del Politecnico di Milano coordinati da Valeria Bucchetti.

### Riferimenti bibliografici

- Bifulco L. (a cura di, 2003), *Il genius loci del welfare. Strutture e processi della qualità sociale*, Officina Edizioni, Roma.
- Bifulco L., de Leonardis O., (2003), *La configurazione Spaziale delle Politiche Sociali*, in Bifulco L. (a cura di, 2003), pp 44-60.
- Bifulco L., Vitale T., (2003), *Da strutture a processi: servizi, spazi e territori del welfare locale*, in «Sociologia urbana e rurale» n. 72, pp 95-108.
- Bricocoli M., (2003), "Abbassare la soglia. Organismi ricettivi e pratiche di rigenerazione urbana a Vienna, Amburgo, Torino, Milano", in A.A.V.V., *Sostegno tra pari e servizi a bassa soglia*, Quaderno di Animazione Sociale, Edizioni Gruppo Abele, Torino.
- Bricocoli M., (2003), "Spazi dei servizi e spazi della città", in Bifulco, L., (a cura di), (2003), pp 61-68.
- Bricocoli M., Palazzo C., Sabatinelli S., (2016), "La riconversione della spesa pubblica come terreno di innovazione. Soluzioni residenziali per l'emergenza abitativa a Milano", in *La Rivista delle Politiche Sociali*, n. 1.
- Bricocoli M., Sabatinelli S. (2016) "Lo spazio dell'innovazione sociale", in Sordelli G., *Il processo Progettuale*, La Spezia, Fondazione Carispezia, pp. 58-67.
- Caravaggi L., Imbroglini C. (2016) *Paesaggi socialmente utili. Assistenza e accoglienza come dispositivi di progetto e trasformazione urbana*, Quodlibet.
- Gagliardi P., (1996), "Exploring the aesthetic side of organizational life", in Clegg S. et al. (a cura di), *Handbook of organizations studies*, Sage, London, pp 565-580.
- Kazepov Y. (2010), *Rescaling Social Policies towards Multilevel Governance in Europe*, Routledge, London.
- Munarini S., Tosi M.C. (2012), *Spazi del welfare*, Roma, Quodlibet.
- Oosterlynck S., Kazepov Y., Novy A., Cools P., Barberis E., Wukovitsch F., Sarius T. & Leubolt B. (2013), *The butterfly and the elephant: local social innovation, the welfare state and new poverty dynamics*, ImPRovE Discussion Paper, No. 13/03. Antwerp: Herman Deleeck Centre for Social Policy, University of Antwerp.
- Pomilio F., a cura di, (2009), *Welfare e Territorio*, Firenze, Alinea Editrice.
- Vicari S., Moulart F., (a cura di, 2009), *Rigenerare la città, pratiche di innovazione sociale nelle città europee*, Bologna, Il Mulino.

### Sitografia

WeMi, sito ufficiale: <http://wemi.milano.it/>.

# Standard urbanistici e governo del territorio. Dalle dotazioni minime al welfare urbano?

**Ombretta Caldarice**

Politecnico di Torino

DIST - Dipartimento Interateneo di Scienze, Progetto e Politiche del Territorio

Email: [ombretta.caldarice@polito.it](mailto:ombretta.caldarice@polito.it)

**Carolina Giaimo**

Politecnico di Torino

DIST - Dipartimento Interateneo di Scienze, Progetto e Politiche del Territorio

Email: [carolina.giaimo@polito.it](mailto:carolina.giaimo@polito.it)

## Abstract

Nell'attuale riconosciuta fase di grandi cambiamenti epocali, in cui l'efficacia delle tecniche e degli strumenti urbanistici sono oggetto di significative valutazioni e riconsiderazioni, è necessario tornare a riflettere sulla nozione di welfare urbano e sul ruolo che gli standard urbanistici hanno avuto, con tempi e modalità differenti nelle diverse realtà regionali, nella progettazione e costruzione della città pubblica italiana e sul tipo di "saperi" che fino ad oggi se ne sono occupati nella prospettiva di una loro riformulazione ed innovazione. In questo senso appare fertile un percorso di indagine che si interroga su qual'è attualmente l'approccio dei piani urbanistici agli standard e quali potrebbero essere le finalità, i modi e i contenuti per riformarne i metodi di pianificazione, progettazione, realizzazione e gestione. A partire da queste considerazioni, il paper affronta, attraverso la lettura di strumenti di governo del territorio e il confronto di casi, il Piano dei servizi introdotto in Lombardia dalla Legge 12/2005 che si basa sulla riduzione della prescrittività dell'approccio quantitativo/fondiaro a favore di uno prestazionale, relazionale alla sufficienza e congruità dei servizi offerti rispetto ai potenziali utilizzatori. A partire dall'ipotesi che la pianificazione possa fornire le basi etiche per le scelte che attengono alle città e ai relativi spazi del welfare, obiettivo del contributo è trarre dalla lettura critico-comparativa di tre Piani dei servizi prime ipotesi di lavoro per una riformulazione della tradizionale nozione di standard.

**Parole chiave:** public spaces, local plans, sustainability.

## 1 | I temi. Standard urbanistici e spazio pubblico

Gli standard urbanistici, interpretati quasi 50 anni fa dal DI 1444/68 in attuazione della "Legge Ponte" come aree preordinate ad essere espropriate per fornire spazi e servizi minimi garantiti alla collettività (Falco 1987), sono un punto nodale del dibattito del governo del territorio in quanto, di fatto, ne costituiscono un aspetto determinante. Gli standard urbanistici, infatti, sono ancora oggi un tema centrale nel dibattito disciplinare per almeno tre questioni fondamentali. La prima sottolinea l'influenza degli standard nel determinare la configurazione spaziale e la qualità della vita nelle città in potenziale contrasto alla divisione sociale dello spazio (Ricci 2009). La seconda richiama, invece, il ruolo della pianificazione e progettazione degli standard urbanistici nel governo locale delle città in riferimento al rapporto fra politiche urbane, risorse e finanza locale (Karrer e Ricci 2006). L'ultima, infine, si focalizza sul ruolo degli standard per un progetto consapevole di città pubblica, in rapporto all'evoluzione della domanda sociale e del concetto stesso di qualità insediativa (Karrer e Ricci 2003). Questi filoni di riflessione hanno contribuito, nel tempo, a stimolare una continua sperimentazione in tema di standard urbanistici che si concreta sia nei tentativi di innovazione di alcune leggi urbanistiche e di governo del territorio regionali di cosiddetta "ultima generazione" (Boscolo 2006), che in alcune pratiche urbanistiche sperimentali. Sul versante delle nuove leggi, queste sono generalmente contraddistinte per un maggiore protagonismo di nuovi temi quali il requisito di qualità per gli spazi pubblici, l'accessibilità e la fruibilità nel tempo delle strutture e la collaborazione intercomunale per pianificazione dei servizi urbani di scala sovralocale. Tale approccio di pianificazione agli standard urbanistici, pertanto, non è più improntato a criteri medi di soddisfacimento indifferenziati sul territorio comunale (Curti 2003), ma si focalizza piuttosto sulla qualità, la vivibilità e l'efficienza prestazionale degli spazi pubblici in ottica di welfare (Pomilio 2013). Sul versante dei piani, invece, le innovazioni tendono non solo alla correzione di scelte anacronistiche rispetto al DI del

1968 ma soprattutto all'introduzione di nuovi parametri e concettualizzazioni non considerati dalla normativa, in particolare in termini di rigenerazione ecologica delle città.

Fra i percorsi operativi in atto che riflettono su tali questioni, è stata scelta l'analisi del Piano dei servizi (Pds) introdotto in Lombardia dalla Legge 12/2005. I casi selezionati - Bergamo, Rozzano e Busto Arsizio - sono analizzati con approccio comparativo rispetto a 3 criteri: (i) definizione di servizio; (ii) disegno di piano (tipologia e tecnica di rappresentazione cartografica); e (iii) modalità di gestione e attuazione. L'obiettivo è, quindi, quello di fornire una lettura critica nella prospettiva di una riflessione più generale delle logiche e dei principi alla base della nozione di città pubblica e welfare.

## 2 | Approcci. La Legge 12/2005 della Lombardia e il Piano dei servizi

A partire dalla seconda metà degli anni Novanta, la Lombardia ha avviato una stagione sperimentale della disciplina, orientando la pianificazione degli spazi pubblici verso un approccio prestazionale.

Prima tappa di questo percorso è l'introduzione del Piano dei servizi, documento già previsto dalla L 1/2001 come allegato al piano urbanistico, in cui ogni Comune era tenuto ad analizzare la propria dotazione di servizi urbani effettivi - e non solo le aree per il loro potenziale insediamento - a valutare la loro efficienza prestazionale e di accessibilità e, infine, a indicare alcune scelte di sviluppo strategico (Rossetti 2002). In quest'ottica, quindi, il Pds ha sancito, e in parte contribuito, ad abbandonare l'idea che la città pubblica fosse soprattutto un 'problema fondiario' e di quantità legato all'espansione insediativa dei centri urbani. In sintesi, nonostante ancora in forma embrionale, la logica introdotta dalla L 1/2001 ha iniziato a mettere in discussione l'approccio nazionale dettato dal DI 1444/68 in quanto, pur fissando i minimi quantitativi di servizi per le diverse funzioni urbane, demandava ai Comuni la definizione delle tipologie di attrezzature e la loro modalità di attuazione e di gestione.

Tale orientamento si rafforza con L 12/2005 e smi<sup>1</sup> la quale propone un approccio strategico alla pianificazione urbanistica orientato ad affrontare i problemi della metropolizzazione crescente nelle città lombarde<sup>2</sup>. In particolare, il Pds - strumento tematico, dalla natura programmatica e cogente per la pianificazione del welfare urbano - persegue come obiettivo il superamento dell'approccio quantitativo per la pianificazione dei servizi urbani, nell'intento di valorizzare il coinvolgimento degli attori privati nella realizzazione delle aree a servizio e di favorire il coordinamento tra i Comuni per la gestione di quelli di livello sovralocale. In questo senso, quindi, accanto al concetto di standard urbanistico viene introdotto quello di "servizio di interesse pubblico" il quale prevede che possano essere computate nelle dotazioni minime non solo le aree e le strutture di proprietà pubblica, ma anche i servizi e le attrezzature private effettivamente aperte alla cittadinanza per il soddisfacimento dei bisogni collettivi. Il Pds si caratterizza, inoltre, come uno strumento di pianificazione e regolazione spaziale caratterizzato da flessibilità, rispetto alle modalità di gestione e alla sua forma, e da un approccio strategico in quanto rimette al centro del discorso pianificatorio le caratteristiche specifiche del territorio comunale, il ruolo dei servizi urbani e la capacità progettuale delle amministrazioni comunali, promuovendo e sostenendo la concertazione pubblico-privato in nome dell'ammodernamento dei sistemi urbani (Caldarice, 2018).

## 3 | Esperienze. Bergamo, Rozzano e Busto Arsizio

In questo paragrafo vengono esaminate tre esperienze di pianificazione che praticano approcci diversi nella redazione del Piano dei servizi: un Comune capoluogo (Bergamo) ed altri due significative realtà urbane dell'area metropolitana milanese (Rozzano e Busto Arsizio) (Tabella I).

---

<sup>1</sup> Della Legge 12/2005 vanno richiamati almeno quattro elementi: (i) il riferimento esplicito ai principi di sussidiarietà, differenziazione, sostenibilità, partecipazione, flessibilità, compensazione ed efficienza; (ii) il superamento della forma del piano tradizionale con l'introduzione del Piano di governo del territorio composto da tre atti: il Documento di piano (quinquennale, non conformativo della proprietà, riferito agli ambiti di trasformazione, che definisce scelte politiche fondamentali per lo sviluppo economico e sociale), il Piano delle regole (a tempo indeterminato, vincolante e conformativo del regime dei suoli del tessuto urbano consolidato) e il Piano dei servizi (prescrittivo e vincolante, non soggetto a termini di validità) (Giaino 2011); (iii) la svalutazione del ruolo della pianificazione territoriale a favore di quella comunale (Cabiddu 2010); e (iv) l'introduzione di nuovi meccanismi attuativi, quali la perequazione, la compensazione e l'incentivazione urbanistica.

<sup>2</sup> Il governo del territorio in Lombardia segna un momento significativo alla fine del 2014 quando si è sostanzialmente completata l'approvazione dei Piani di governo del territorio: nell'arco del primo decennio di vigenza della L 12 ne sono stati approvati 1.498 su un totale di 1.531 Comuni ma rispetto all'andamento annuale delle approvazioni dei Pgt, l'attività più intensa si registra nel periodo compreso fra il 2009 ed il 2013 (Giaino 2016).

Tabella I | Caratteri principali dei Comuni di Bergamo, Rozzano e Busto Arsizio.

Casi studio	Popolazione residente (ISTAT, 2016)	Densità di popolazione (ISTAT, 2016)	Aree urbanizzate (DUSAF, 2015)
Bergamo	120.262 abitanti	2.995 ab/km <sup>2</sup>	14%
Rozzano (Mi)	42.524 abitanti	3.474 ab/km <sup>2</sup>	14%
Busto Arsizio (Mi)	83.415 abitanti	2.721 ab/km <sup>2</sup>	16%

L'analisi ricerca le modalità con cui il Pds viene declinato evidenziando se e come nelle tre esperienze comunali lo strumento venga utilizzato per impostare una nuova metodologia di progettazione e gestione del welfare urbano al fine di, da un lato, definire strategie a medio e lungo periodo mentre, dall'altro, individuare tecniche e approcci innovativi per le aree destinate a spazi pubblici. La lettura comparativa si basa su tre criteri di analisi che trovano ampio spazio nella legislazione regionale: (i) definizione di servizio; (ii) tipologia e tecnica di rappresentazione cartografica e (iii) modalità di attuazione. Essi descrivono rispettivamente elementi di contenuto, di procedura e di implementazione del Piano dei servizi.

### 3.1 | Il Piano dei servizi di Bergamo 2010

Gli obiettivi del Pds di Bergamo (e sua Variante del 2017) trovano concreta attuazione nella scelta di dare priorità, nel più completo disegno del Piano di governo del territorio, alla componente paesaggistico-ambientale rappresentata dal progetto di Corona Verde (Gabrielli 2010) che integra, collega, ricuce ed amplifica le speciali condizioni dei "vuoti urbani" a favore dell'innalzamento della qualità urbana (Pergami 2011). La redazione del Pds si basa sull'analisi dei servizi di livello locale e sovralocale in riferimento alla dotazione esistente, nei caratteri di qualità, accessibilità spaziale e temporale, fruibilità e in relazione al fabbisogno rilevabile. Operativamente il piano individua l'offerta esistente di servizi pubblici e di interesse pubblico e generale attraverso una ricognizione, estesa a tutte le attrezzature di servizio sia pubbliche che private (come previsto dal comma 10 dell'articolo 9 della Legge 12/2005). In questa prospettiva, i servizi pubblici e di interesse pubblico o generale sono definiti come: (i) servizi realizzati direttamente dal Comune; (ii) servizi realizzati da parte dei privati e ceduti al Comune o asserviti all'uso pubblico; e (iii) servizi e attrezzature, anche private, di interesse pubblico o generale, regolate da atto di asservimento o regolamento d'uso. Questa classificazione trova forte riscontro nelle modalità attuative previste dalle norme del Pds, oltre che nel disegno di piano (Figura 1): (i) cessione gratuita al Comune delle aree e/o realizzazione diretta dei servizi; (ii) applicazione di criteri perequativi e compensativi negli strumenti urbanistici attuativi, come previsto dall'articolo 11 della Legge 12/2005; (iii) attivazione di procedure di espropriazione; e (iv) concorso da parte dei privati alla realizzazione dei servizi previsti. Il Pds di Bergamo, quindi, introduce il principio di sussidiarietà orizzontale - declinato come dall'ultimo comma dell'articolo 118 del Titolo V della Costituzione<sup>3</sup> - al fine di creare collaborazione sinergica tra risorse pubbliche e private e di garantire un'offerta qualificata di servizi per la collettività. Un ruolo importante è assegnato, infine, all'azione costante di monitoraggio circa lo stato dell'offerta della domanda di servizi, per verificare e rideterminare in modo dinamico le necessità e priorità di intervento.

### 3.2 | Il Piano dei servizi di Rozzano 2012

Gli obiettivi del Pds di Rozzano, in coerenza con le strategie del Documento di piano, affrontano diverse questioni sia della scala territoriale - le grandi aree verdi e del paesaggio agrario - sia della qualità della città pubblica esistente e nuova in termini di servizi di quartiere per la popolazione nell'ottica di accrescere l'efficienza del sistema dei servizi esistente. Il Pds declina, quindi, in maniera decisa il tema della qualità urbana della città pubblica come elemento essenziale della forma urbana interpretando la continuità e la relazione tra gli spazi e gli edifici pubblici come elementi che rendono più percepibili la struttura e la forma della città costituendone elemento di qualità. In questo senso, il Pds intende porsi quale strumento di meta-progettazione del paesaggio agrario e della forma urbana. Il progetto di piano articola il sistema dei servizi in un significativo numero di classi ed elementi a cui corrispondono specifiche condizioni di regime vincolistico e/o programmatico (art. 10) ed è strutturato attorno alla definizione di disposizioni normative che si articolano in: (i) conformative (prevalentemente riferite ai servizi esistenti, per le diverse tipologie funzionali); (ii) programmatiche (per le diverse tipologie funzionali); (iii) e indicative (riferite ai principali tracciati di continuità della spazio pubblico), come coerentemente rappresentato nella Tav. 3.

<sup>3</sup> Il tema richiederebbe una trattazione specifica in quanto il dettato costituzionale è chiaramente indirizzato al coinvolgimento della cittadinanza, in forma singola o associata, per la cura di interessi aventi rilevanza sociale, non già ad imprese o società con scopi di lucro.

L'apparato normativo riprende tale impostazione concettuale, rifacendosi agli orientamenti e alle prescrizioni della Legge 12/2005 (in particolare, al comma 12 dell'articolo 9).

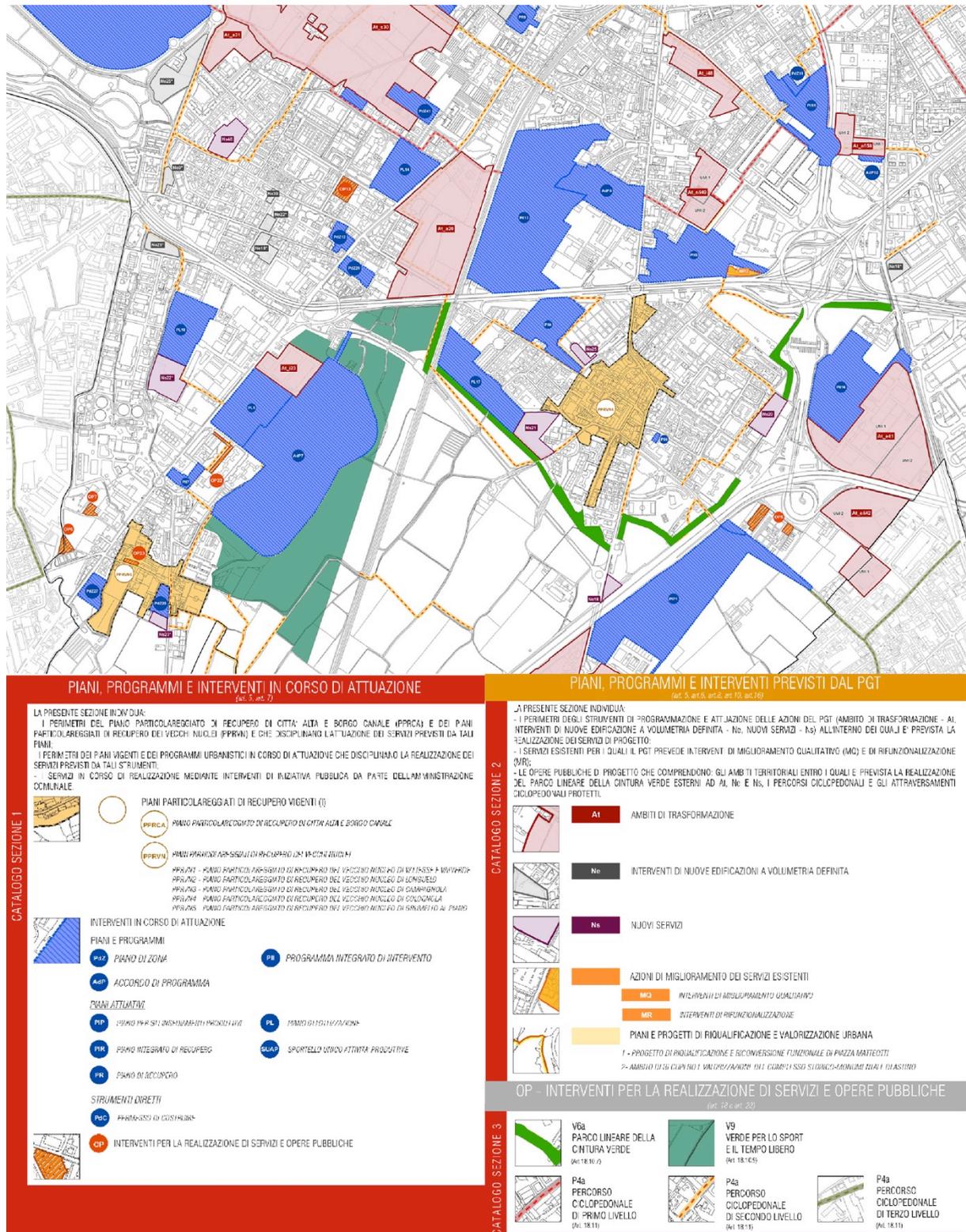


Figura 1 | Pds di Bergamo, Estratto dalla Tavola PS2bis *La città dei servizi, strumenti di attuazione* (riduzione dalla scala 1: 5.000).

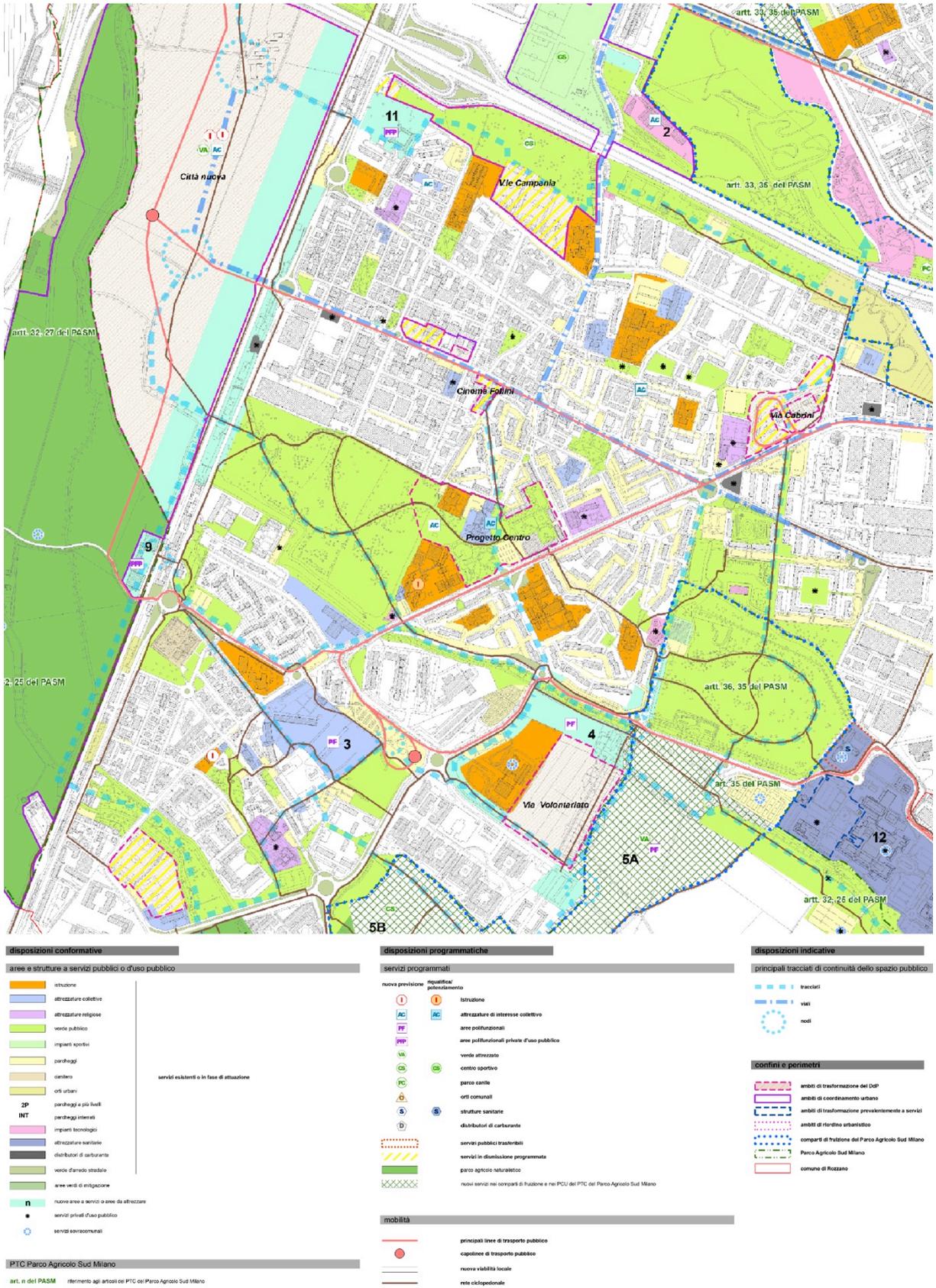


Figura 2 | Pds di Rozzano, Estratto dalla Tavola 3 Progetti di Piano, (riduzione dalla scala 1: 6.000).

### 3.3 | Il Piano dei servizi di Busto Arsizio 2013

Coerentemente con le strategie contenute nel Documento di piano, il Pds di Busto Arsizio (e sua Variante 2015) ha come obiettivo il riconoscimento del valore strategico delle aree non edificate e la ridefinizione dei grandi progetti di carattere ambientale completando i processi di costruzione già in atto per la definizione di un sistema di parchi a valenza urbana. Il piano, quindi, ricorre all'utilizzo dell'immagine spaziale della Spina Verde, un sistema di grandi parchi pubblici, in continuità ecologica e di fruizione pubblica, i cui poli principali sono il Parco Busto Nord e il Parco Nord di Borsano.

Dal punto di vista tecnico, il Pds si basa su una costante azione di monitoraggio dello stato dell'offerta e della domanda di servizi tramite l'aggiornamento di un database e la restituzione cartografica in tempo reale dello stato di fatto. I servizi esistenti e di progetto sono classificati in base alla loro funzione tipologica: (i) servizi per l'istruzione; servizi culturali, espositivi e per lo sport e il tempo libero; (iii) servizi istituzionali; (iv) servizi sanitari e socio-assistenziali; (v) istituzioni religiose; (vi) servizi generali e impianti tecnologici (G); (vii) verde urbano; e (viii) mobilità e parcheggi. Inoltre, nonostante non faccia direttamente riferimento al principio di sussidiarietà orizzontale, il Pds prevede che il settore privato collabori con quello pubblico per la creazione dell'offerta di servizi. In quest'ottica, l'apparato cartografico del Pds tematizza i servizi rispetto al profilo della proprietà (Figura 3) e, nella relativa tavola di progetto, alle modalità attuative: (i) attuazione diretta da parte dei privati; (ii) concorso dei privati cittadini alla realizzazione dei servizi; e (iii) servizi privati di uso pubblico convezionati.

### 3.4 | La lettura comparativa

Le tre esperienze di pianificazione considerate evidenziano elementi di specificità nell'approccio alla redazione del Pds pur entro il telaio omologante del corpo normativo definito dalle L 12 per la pianificazione e gestione dei servizi che dovrebbero essere alla base del welfare urbano (Tabella II).

Tabella II | Criteri di lettura: casi a confronto.

Casi studio	Definizione di servizio	Disegno di piano	Modalità di attuazione
Bergamo	Rispetto alle modalità attuative	Per ambiti attuativi	Cessione gratuita al Comune/realizzazione diretta Perequazione/compensazione Esproprio Concorso dei privati
Rozzano (Mi)	Rispetto alla cogenza normativa	Per cogenza normativa e tipologia funzionale	Riferita ad ogni specifica condizione di regime vincolistico e/o programmatico
Busto Arsizio (Mi)	Rispetto alla tipologia funzionale	Per regime di proprietà	Attuazione diretta da parte dei privati Concorso dei privati cittadini Servizi privati di uso pubblico

Il quadro che emerge mostra come il carattere sperimentale del Pds abbia messo le amministrazioni comunali di fronte ad alcuni nodi problematici, fra tutti la definizione dei tipi di servizi da includere nel piano, la loro quantificazione e la loro valutazione in termini qualitativi. La L 12, infatti, non indica i tipi di servizi da inserire nel piano ma, senza vincolo di obbligatorietà, fa riferimento all'edilizia residenziale pubblica, alle dotazioni a verde, ai corridoi ecologici e al sistema del verde di connessione tra il territorio rurale e quello edificato. Questo ha fatto sì che ogni Pds declinasse in maniera diversa quali tipologie funzionali di servizi localizzare limitandosi, nella maggior parte dei casi, o ai soli servizi con dimensione fisica o ai servizi di proprietà pubblica. Nei tre Pds considerati - ma anche in altre esperienze - prevale l'utilizzo di procedure urbanistiche ancora legate a modalità tradizionali e non improntate a nuove procedure e meccanismi. Ma soprattutto i Pds si configurano come strumenti prevalentemente analitico-descrittivi, che restituiscono il quadro territorializzato dei servizi, e poco programmatici. Il limite maggiore di questo strumento sembra essere, quindi, l'inerzia a programmare (Pogliani 2009), per cui il Pds assume nelle pratiche carattere di repertorio di analisi, che restituisce la spazializzazione dei servizi pubblici e privati e li mette a sistema, e solo genericamente funzione previsionale per l'adeguamento dei servizi. I Pds, dunque, assumono, nella generalità dei casi, dimensioni tanto ragguardevoli quanto controproducenti, per la fatica nella consultazione e per le contraddizioni in cui strumenti così complicati cadono (Oliva 2012). Anche nei tre casi considerati, il Pds non assume quel carattere sperimentale che la L 12 aveva originariamente attribuito allo strumento. In linea generale, quindi, il Pds è declinato nelle pratiche come strumento di gestione e di programmazione dei servizi locali, eventualmente ampliati dall'offerta del settore privato, limitando, di fatto, il profilo innovativo dello strumento. Non è stata colta l'occasione per riformare il generale modello di pianificazione del welfare urbano orientato alla costruzione di sviluppo urbano orientato da una più solida maglia infrastrutturale ed ambientale (Caldarice, 2017).

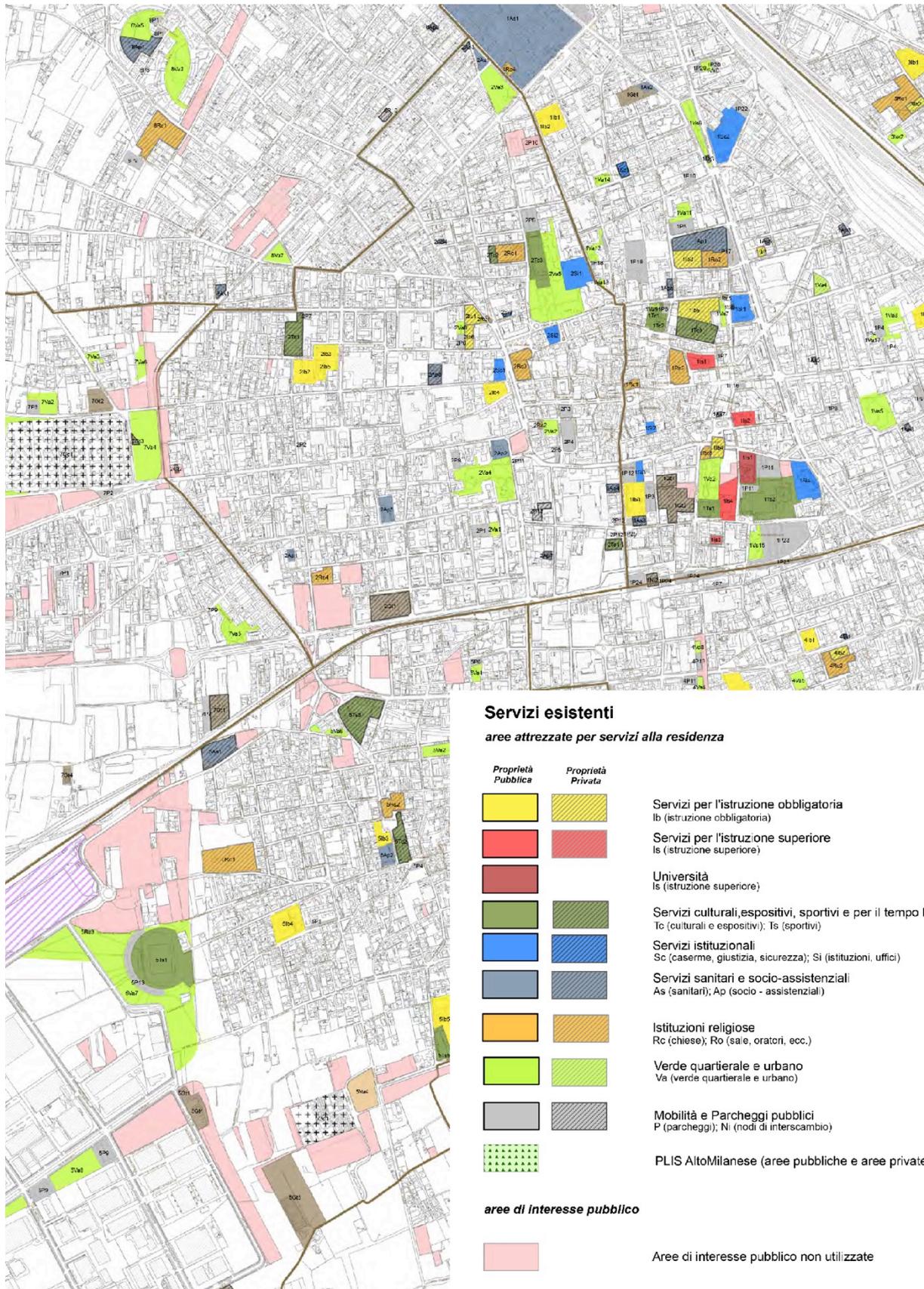


Figura 3 | Pds di Busto Arsizio, Estratto dalla Tavola B3 *Aree destinate a servizi: regime di proprietà*, (riduzione dalla scala 1: 10.000).

#### 4 | Temi e questioni aperte. Dalle dotazioni minime ai nuovi paradigmi del welfare urbano

Le città contemporanee sono oggi generalmente investite da profondi mutamenti nei processi insediativi e, in particolare nel Nord Italia, dall'esaurirsi di quote consistenti di fabbisogno arretrato di servizi urbani (in termini quasi esclusivamente quantitativi ma non qualitativo prestazionali) e dall'arresto delle dinamiche demografiche che annullano le previsioni di crescita. Il tendenziale azzeramento del fabbisogno quantificabile e l'emergere di una domanda meno materiale di qualità rendono, di fatto, inadeguate le politiche di welfare urbano esclusivamente computazionali. In questo senso, l'approccio del DI 1444 - che vincola sulla carta le aree destinate all'uso pubblico a copertura dei fabbisogni generati dal piano nel rispetto di rapporti minimi obbligatori per legge - non è più perseguibile come approccio ed azione esaustiva (Barbieri 2008).

Inoltre, se il modello di città è cambiato sono cambiati anche i bisogni cui il welfare urbano dovrebbe dare risposta. Le politiche di welfare, tradizionalmente dimensionate o proporzionate in relazione agli abitanti insediati o teorici di una certa porzione urbana<sup>4</sup>, oggi devono essere parametrize sui bisogni particolari di nuove tipologie di cittadini, utenti, lavoratori (anziani, immigrati, *city user*) oltre che sulla riduzione delle disuguaglianze e sulla capacità di offerta di nuova "accessibilità". In aggiunta, è la città stessa ad esprimere nuovi bisogni legati a "vulnerabilità" connesse alla sicurezza sociale e ambientale. In questo senso, quindi, il welfare urbano assume il compito di dare risposta a una crescente domanda di prosperità, da intendersi non solo in termini quantitativi ma anche di soddisfazione, cioè di felicità: un valore collettivo che può alimentare lo sviluppo di esperienze di convivenza capaci di mobilitare senso di appartenenza e di cittadinanza.

Nuovi paradigmi per la pianificazione dei servizi della città pubblica – ma anche privata - diventano il *growth control*, il contenimento del consumo di suolo, la rigenerazione su scala urbana<sup>5</sup> mentre emerge con evidenza la fragilità del nostro ecosistema. I contenuti stessi dei casi considerati focalizzano le azioni da perseguire col Pds sulla creazione e/o potenziamento di reti di aree naturali e seminaturali, pianificate assieme ad altri elementi naturali ed insediativi, in modo tale da favorire la fornitura di un ampio spettro di servizi ecosistemici<sup>6</sup>, considerati come i contributi diretti ed indiretti degli ecosistemi al benessere umano (TEEB 2010): un concetto che rende evidente la connessione fra benessere umano e funzionalità delle aree naturali. E la ragione per cui è un concetto idoneo per interpretare i nuovi bisogni è che presuppone l'assunzione della prospettiva dei beneficiari ovvero dei destinatari dei servizi (Cortinovis, Zardo, Geneletti 2016).

Tale impostazione evoca chiaramente la nozione di "infrastrutture verdi" (i cui elementi strutturanti vanno dai parchi urbano-territoriali ai giardini, dai viali alberati ai tetti verdi, dagli orti ai boschi, in alternanza e relazione con i sistemi insediativi) e rimanda anche allo spazio fisico da esse descritto la capacità/possibilità di rispondere ai nuovi bisogni delle comunità. Come richiamato dal *Rapporto sullo stato dell'ambiente europeo* (EEA 2010) nelle aree dove viene mantenuta una buona qualità degli ecosistemi - e valorizzati quindi i servizi ecosistemici e relativi benefici - il territorio e la comunità umana che vi risiede sono più resilienti e meno vulnerabili.

Un nuovo ciclo della pianificazione urbanistica sembra prospettarsi all'orizzonte operativo ed induce ad interrogarsi attorno ad alcuni nodi problematici (Talia 2016) tra cui quello degli strumenti per il progetto di welfare urbano. In questo senso, l'attività di organizzazione dello spazio - ed il relativo linguaggio che la esprime – trova supporto nelle infrastrutture verdi (e blu), da intendersi come sistemi complessi e multifunzionali, da riconoscere ed esplicitamente inserite ad esempio in quella componente dell'attività di pianificazione di tipo strutturale - sia alla scala locale che territoriale – rispetto alla quale sviluppare, per coerenza, l'operatività degli interventi di rigenerazione urbana e sviluppo.

---

<sup>4</sup> Così come in relazione alla dimensione delle aree per attività produttive o alla quantità di Slp terziaria.

<sup>5</sup> Non sfugge il problema – che per economia di trattazione non viene affrontato – della fiscalità locale. Se si presuppone che il welfare urbano debba pensare a servizi urbani di tipo prestazionale parametrati sul sistema città, e non solo su una certa porzione urbana, l'effetto economico del servizio urbano dovrà essere proporzionato all'impatto atteso o agli effetti in rapporto a indicatori di qualità urbana ambientale e sociale condivisi dalla collettività locale. Questo passaggio, che ha forte incidenza sulla fiscalità locale, implica, ad esempio, che non dovranno più essere indicate superfici da accantonare quanto piuttosto il numero di utenti potenziali, il costo delle dotazioni apprestate, il grado di vulnerabilità o debolezza delle popolazioni servite e il valore dei territori destinati a funzioni ambientali.

<sup>6</sup> Come è noto, in letteratura (MEA) i servizi ecosistemici sono di vario tipo: di approvvigionamento (cibo, acqua, legname, ecc.), di regolazione (del clima, del ciclo delle acque, delle precipitazioni, dell'erosione, ecc.) di benessere (di attività ricreative, culturali, educative, spirituali).

## Riferimenti bibliografici

- Barbieri C.A. (2008), “Costruire la città pubblica: nuovi bisogni e nuove risposte”, in Galuzzi P., Vitillo P.G. (a cura di), *Rigenerare le città. La perequazione urbanistica come progetto*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, pp. 91-94.
- Boscolo E. (2006), *Le regole dell'urbanistica in Lombardia*, Giuffrè Editore, Milano.
- Cabiddu M.A. (a cura di, 2010), *Diritto del governo del territorio*. Giappichelli Editore, Torino.
- Caldarice O. (2018), *Reconsidering Welfare Policies in Times of Crisis. Perspectives for European Cities*, Springer, Dordrecht.
- Caldarice O. (2017), “La legge urbanistica lombarda di governo del territorio: note critiche di riforma”, in *Scienze Regionali: Italian Journal of Regional Science*, n. XXIII(1-2), pp. 121-128.
- Cortinovis C., Zardo L., Geneletti D. (2016), “Servizi ecosistemici: nuovi strumenti per la pianificazione urbana”, in *Sentieri Urbani*, n. 16, pp. 23-27
- Curti F. (2003), “Welfare locale e offerta privata di servizi pubblici: dal piano alla gestione” in *Territorio*, n. 27, pp. 26-33.
- Curti F. (2002), “Alcuni nodi irrisolti della legge lombarda per il governo del territorio” in *Territorio*, n. 23, p. 114-118.
- Falco L. (1987), *I “nuovi” standard urbanistici*, Edizioni delle Autonomie, Roma.
- Gabrielli B. (2010), “Dai vuoti urbani al progetto ambientale della Cintura verde” in *Urbanistica*, n. 144, pp. 30-34.
- Gaiamo C. (2016), “La pianificazione comunale nelle macrogeografie del paese. Piani comunali: Il Nord Ovest”, in Properzi P. (a cura di), *Rapporto dal Territorio 2016*, Inu Edizioni, Roma, pp. 54-59.
- Gaiamo C. (2011), “La pianificazione comunale nelle circoscrizioni territoriali. Piani comunali: Nord Ovest”, in Properzi P. (a cura di), *Rapporto dal Territorio 2010*, Inu Edizioni, Roma, pp. 215-226.
- Karrer F., Ricci M. (a cura di, 2006), *Città e contratto. Il piano dei servizi urbani tra programmazione urbana e gestione*, Officine Edizioni, Roma.
- Karrer F., Ricci M. (a cura di, 2003), *Città e nuovo welfare. L'apporto dell'urbanistica nella costruzione di un nuovo stato sociale*, Officine Edizioni, Roma.
- Marini E. (2011), “Il piano dei servizi: uno strumento in cerca di contenuti” in *Urbanistica Informazioni*, n. 236, p. 32-34.
- Millenium Ecosystem Assessment (MEA) (2005), *Ecosystems and Human Well-being: a Framework for Assessment*, Island Press, Washington.
- Oliva F. (2012), “Semplificare la pianificazione. Cambiare il piano” in *Urbanistica*, n. 149, pp. 88-98.
- Pomilio F. (2013), “Costi, servizi e regole”, in Fregolent L., Savino M. (a cura di), *Città e politiche in tempo di crisi*, Franco Angeli, Milano, pp. 236-246.
- Pergami S. (2011), “Bergamo verso una nuova città pubblica” in *Urbanistica Informazioni*, n. 236, pp. 39-41.
- Pogliani L. (2009), “L'evoluzione del piano dei servizi” in *Territorio*, n. 49, pp. 68-73.
- Ricci L. (a cura di, 2009), *Piano locale e...: nuove regole, nuovi strumenti, nuovi meccanismi attuativi*, Franco Angeli, Milano.
- Rossetti M. (2002), “Il piano dei servizi” in *Urbanistica Informazioni*, n. 183, pp. 25-29.
- Talia M. (a cura di) (2016), *Un nuovo ciclo della pianificazione urbanistica tra tattica e strategia*, Planum Publisher, Milano-Roma, [https://issuu.com/planumnet/docs/fra\\_tattica\\_e\\_strategia\\_atti\\_confer](https://issuu.com/planumnet/docs/fra_tattica_e_strategia_atti_confer).
- TEEB (2010), *The Economics of Ecosystems and Biodiversity, Ecological and Economic Foundations*, Edited by Pushpam Kumar, Earthscan, London and Washington.

# Dallo standard quantitativo alla valutazione prestazionale: verso una metodologia applicata?

**Stefano Campanozzi**

Università G. d'Annunzio, Chieti - Pescara

DdA - Dipartimento di Architettura

Email: [stefanocampanozzi@gmail.com](mailto:stefanocampanozzi@gmail.com)

Tel: 3281624847

## **Abstract**

L'applicazione delle disposizioni relative agli standard urbanistici introdotte dal D.M. 1444/68, nel tentativo di fornire una risposta di tipo parametrico a specifiche esigenze sociali, ha rappresentato un'importante conquista culturale legata a un periodo storico fortemente caratterizzato da un processo di espansione suburbana delle città italiane arrivato oggi a maturazione. L'applicazione di tali parametri quantitativi ha, tuttavia, manifestato nel tempo i suoi limiti rispetto all'evoluzione socioeconomica e demografica dei diversi contesti regionali, come pure rispetto alla morfologia dello sviluppo urbano e alla qualità dei servizi previsti. Sono di fatto mutate le condizioni culturali, sociali ed economiche della vita odierna, che si ripercuotono sui modi e sulle forme del vivere la città contemporanea. Lo standard urbanistico risulta, tuttavia, obsoleto rispetto agli obiettivi di qualità che la pianificazione odierna intende perseguire. Occorre, quindi, operare una revisione dello standard da un livello quantitativo a una declinazione qualitativo-prestazionale, capace di affiancare i futuri processi di rigenerazione all'interno delle città, garantendo l'efficienza degli aspetti qualitativi e gestionali dei servizi. Il contributo si pone dunque l'obiettivo di analizzare alcuni casi studio nazionali che stanno operando dei tentativi metodologici di revisione degli standard quantitativi mediante criteri prestazionali, tra cui il Piano dei Servizi della Regione Lombardia e le proposte di revisione, da parte della Regione Liguria, del Regolamento sugli standard urbanistici per la definizione dei nuovi Piani Urbanistici Comunali.

**Parole chiave:** urban policies, governance, urban renewal.

## **Dopo 50 anni di standard urbanistici**

Nella volontà di ricostruire un quadro storico e sociale che ha portato alla definizione degli standard urbanistici, è doveroso contestualizzare e comprendere la loro attuazione in virtù della necessità di arginare l'espansione edilizia che ha caratterizzato il periodo del secondo dopoguerra italiano. Lo standard ha, di fatto, rappresentato una conquista sociale e culturale, configurandosi come una necessaria misura di salvaguardia rispetto ad una urbanizzazione incontrollata del territorio e operando un'importante mediazione con gli operatori immobiliari. La sua applicazione attraverso il D.M. 1444/68 sicuramente ha avuto il merito storico di controllare lo sviluppo insediativo delle città italiane evitando quelli che sarebbero potuti diventare dei veri e propri scenari distopici legati alla crescita incontrollata degli insediamenti urbani. Oggigiorno tutte le attività umane sono legate ai concetti di qualità e di prestazione, dal design alla gestione d'impresa. Ne rappresenta, purtroppo, un'eccezione proprio lo strumento disciplinare più importante sull'utilizzo del suolo urbano: lo standard urbanistico. Nella sua immutata e anacronistica iterazione nel tempo, presenta oggi delle evidenti carenze strutturali di tipo qualitativo e prestazionale. La mancata capacità di adattare nei decenni lo standard quantitativo alla dinamica e crescente qualità degli scenari progettuali nazionali ed internazionali, ha rappresentato un forte limite nello sviluppo della pianificazione urbana nazionale generando dei fenomeni diffusi di scarsa qualità nella progettazione delle città. Un esempio eclatante e paradossale è proprio la diffusa carenza nelle città italiane di reti verdi urbane o più in generale di sistemi ecologici interconnessi e relazionanti. Ciò è il risultato del progressivo processo di parcelizzazione delle aree verdi in ambito urbano originato dall'attuazione degli standard, oltre che di una tardiva comprensione dell'importanza del ruolo che i sistemi ambientali svolgono in ambito urbano, ovvero quello di vere e proprie riserve di naturalità, di salvaguardia ecologica e di strumenti di mitigazione degli effetti nocivi delle attività antropiche. Il frazionamento spaziale nell'attuazione degli standard relativi alle attrezzature di interesse collettivo ha, inoltre, provocato una scarsa integrazione tra servizi e aree a destinazione pubblica con la residenza, non costruendo delle occasioni fertili per la *mixité* e l'inclusione sociale, ma spesso costituendo luoghi del degrado, della discriminazione, dell'esclusione sociale. Già negli anni '90 si evidenziava la carenza qualitativa dei progetti

urbani. Proprio quel periodo segnò, di fatto, l'avvio di una lunga stagione di recupero delle realtà urbane periferiche laddove la realizzazione degli standard urbanistici aveva provocato i casi più tangibili di degrado urbano, uniti alla volontà di recuperare le aree produttive periferiche destinate a una progressiva riconversione funzionale in chiave terziaria. È proprio quella la stagione delle strategie territoriali declinate nelle diverse forme di partenariato pubblico-privato, nelle grandi operazioni perequative e negli sporadici episodi di *project financing* finalizzati a restituire una nuova visione strategica del territorio per sopperire alla carente qualità dei progetti urbani. Emergevano fortemente temi come l'importanza delle reti ecologiche all'interno delle armature territoriali e urbane, la necessità della multisettorialità delle attività in ambito urbano, la volontà di superare fenomeni di esclusione sociale, di favorire lo sviluppo infrastrutturale attraverso la mobilità sostenibile.

Negli ultimi trent'anni i processi di globalizzazione economica e le dinamiche che hanno caratterizzato lo sviluppo delle realtà insediative alle diverse scale (territoriale, metropolitana, urbana) ci consegnano dei territori fortemente eterogenei dove la multisettorialità delle attività rappresenta un vero e proprio requisito per accrescere la competitività territoriale. Ecco quindi come si evidenzia il bisogno di una programmazione di quelli che sono i servizi (terziario avanzato, commercio, trasporti, ecc.). Sono cambiate dunque le modalità di fruizione delle città, è aumentata la necessità di maggiore sicurezza supportata dal progressivo sviluppo delle ICT che, inoltre, delineano una nuova concezione degli spazi pubblici intesi come rete di fruizione legata alla creatività multimediale. Il volto delle città odierne è mutato, i forti processi di migrazione globale hanno reso le nostre città un coacervo di etnie, spesso relegate in quartieri ghetto; emerge quindi la necessità di superare le diversità di classe e favorire fenomeni di inclusione sociale ed etnica. Esistono, inoltre, delle forti problematiche legate anche allo smaltimento dei rifiuti in ambito urbano. Si sono, infine, intensificate le relazioni socio-culturali ed economiche tra le diverse realtà, rendendo necessarie nuove infrastrutture della mobilità più efficienti e in grado di colmare in modo più veloce le distanze tra le polarità attrattive di rango territoriale.

### **Verso uno standard prestazionale**

Assistiamo oggi ad una nuova fase dei processi di pianificazione in cui emerge una forte sensibilità verso nuovi temi urbani, tra cui la salvaguardia dai rischi idrogeologici, il valore ecosistemico delle reti verdi, la qualità dei servizi offerti e degli spazi pubblici, la rigenerazione di aree dismesse. Negli ultimi decenni si sono intensificati, infatti, gli studi relativi all'importanza e al ruolo benefico e qualitativo che le reti ecologiche svolgono in ambito urbano. Oltre a rappresentare un fattore importante di mitigazione degli effetti nocivi causati dall'inquinamento acustico, termico e dell'aria, svolgono la funzione di riconnessione ecosistemica nelle sue varianti floro-faunistiche, in alcuni casi contribuendo a rendere più efficienti i processi di metabolismo urbano. La loro salvaguardia risulta, tra l'altro, necessaria per scongiurare pericolosi episodi legati al rischio idrogeologico quali esondazione dei corsi fluviali, erosione del terreno e smottamento dei terreni. La domanda di servizi attuale si presenta, come abbiamo analizzato nel paragrafo precedente, strutturalmente diversa rispetto a 50 anni fa. Temi quali l'accessibilità, la piena fruibilità, la funzionalità, l'adeguatezza tecnologica, la equa e razionale distribuzione dei servizi e degli spazi pubblici emergono come tematiche importantissime nella odierna pianificazione del territorio urbano. Per comprendere meglio la complessità dei modelli strutturali che accomunano e governano queste reti di servizi, è possibile rifarsi al concetto di *smart city* integrato al ruolo di controllo e gestione delle risorse materiali e immateriali interpretato dalle ICT. Attualmente la qualità e la prestazione dei servizi si ripercuote fortemente sui sistemi di governo delle risorse urbane, pensiamo per esempio alla gestione integrata e informatizzata delle reti di trasporto urbano legate al controllo della qualità dell'aria, alla gestione dello smaltimento dei rifiuti nelle filiere del riciclo, alla comunicazione e alla connettività virtuale delle città come le aree *Wi-Fi* negli spazi pubblici, al controllo della sicurezza pubblica. Sono già diverse le progettualità che, nei diversi contesti regionali, stanno muovendo verso la direzione revisionale dello standard avvicinandosi a una dimensione qualitativa dei servizi offerti, capaci di misurarne la prestazione, da cui prende forma il concetto di standard prestazionale.

L'orientamento odierno è quello di ridefinire i caratteri qualitativi dei servizi offerti a standard e costruire strumenti di controllo delle prestazioni in grado di calibrare e diversificare le tipologie di servizi offerti, contestualizzati rispetto a quelle che sono le effettive necessità locali. In quest'ottica la progettazione di nuovi spazi per la socialità, l'accessibilità alle reti materiali e immateriali, le reti ecologiche, la difesa dei suoli, così come molti altri indicatori di qualità dei luoghi urbani, potranno concorrere a definire un'innovativa diagnostica delle esigenze sociali contemporanee a monte di un nuovo processo di declinazione prestazionale dello standard. Di seguito verranno descritte proprio alcune strategie,

approfondite a livello regionale in veri e propri strumenti disciplinari, finalizzati alla revisione metodologica degli strumenti di gestione dei suoli urbani e dei servizi presenti nelle realtà territoriali.

### **Casi studio e metodologie applicate**

Le esperienze italiane di revisione dello standard urbanistico propongono, nei diversi contesti regionali, soluzioni adeguate e contestualizzate alle esigenze e alle carenze strutturali che ogni realtà regionale manifesta. Nella Regione Calabria, per esempio, emergono forti problematiche nel sistema dotazionale urbano, con una carente qualità di attrezzature e di servizi per l'urbanizzazione degli insediamenti in grado di migliorare la qualità urbana sia in ambito residenziale che produttivo. Questo tema è stato posto al centro del dibattito regionale, attraverso l'apposita formulazione di un disciplinare tecnico a riguardo. Nell'art. 53 della L.R. 19/2002 "Disposizioni orizzontali e standard urbanistici" si offre una nuova prospettiva al concetto di standard, introducendo la dimensione qualitativa dei servizi offerti. Lo standard di qualità, così delineato, si esprime attraverso la definizione della quantità e della tipologia di dotazioni e attraverso la descrizione delle sue caratteristiche prestazionali rispetto a tematiche quali l'accessibilità, l'equa distribuzione dei servizi sul territorio, la funzionalità e l'adeguatezza tecnologica. Nello stesso articolo di legge è prevista, inoltre, la possibilità di soddisfare la percentuale di standard urbanistici anche con servizi ed attrezzature private, purché definitivamente destinati ad attività collettive e previo convenzionamento con il Comune. I principi qualitativi e prestazionali descritti dalla sopracitata Legge Regionale saranno poi oggetto di analisi e declinazione in veri e propri standard urbanistici nei rispettivi Piani Strutturali Comunali (P.S.C.), così come previsto all'art. 20<sup>1</sup> della medesima legge. Ne è un esempio il P.S.C. di Reggio Calabria in cui, attraverso l'analisi delle prestazioni dei servizi pubblici e privati, vengono avanzate delle prospettive di riorganizzazione funzionale delle quantità da attribuire agli standard dotazionali urbani.

In tale direzione muove anche l'esperienza della Regione Veneto che, attraverso l'art. 46 della L.R. 11/2004 in materia di servizi, opera una ridefinizione dello standard quantitativo. Le attrezzature esistenti vengono adattate ai contesti e ai bisogni reali dei bacini di utenza individuati sulla base della definizione delle ATO (Ambiti Territoriali Omogenei). La definizione delle dotazioni territoriali (che sostituiranno nella letteratura disciplinare la dicitura di "standard urbanistici") viene applicata riferendo ciascun servizio, attrezzatura o dotazione alle condizioni del contesto, alle possibilità di offerta e alle specificità della domanda sia in ambito residenziale che in ambito produttivo. Definendo le dotazioni territoriali come «specifici servizi ed attrezzature che la collettività locale, nel tempo, riconosce come essenziali e basilari per l'adeguata strutturazione del territorio e che possono portare a un miglioramento della qualità della vita individuale e sociale della comunità», vengono introdotti i concetti di dimensione ottimale (la desiderabilità), adeguata (la convenienza) ed efficace (la prestazione), finalizzati alla definizione di parametri che possano esprimere il livello di dotazione di un territorio relativamente a ciascun servizio. La L.R. definisce inoltre le dotazioni attraverso una duplice caratterizzazione delle scelte in materia di servizi: strategica (a livello sovracomunale) e operativa (i veri e propri servizi da realizzare o riqualificare). Gli obiettivi sono quelli di potenziare il sistema di servizi, di infrastrutture e le dotazioni ecologiche attraverso il recupero del rapporto con il patrimonio ambientale. La periferizzazione dei servizi e dell'offerta di funzioni è, infine, un tema importantissimo proprio perché la polarizzazione e, quindi, il pendolarismo, vengono riconosciuti come risorse prioritarie e necessarie in risposta all'abbandono delle città e del territorio.

La transizione dallo standard quantitativo a quello prestazionale viene approfondita, sia a livello territoriale che a livello comunale, anche dal Piano dei Servizi della Regione Lombardia, di cui tutti i Comuni regionali dovranno dotarsi come elaborato obbligatorio del PRG, secondo le indicazioni della L.R. 1/2001. Acquisirà in seguito dignità autonoma nell'ambito degli strumenti costitutivi del Piano per il Governo del Territorio (PGT) così come previsto dalla nuova L.R. 12/2005, in base alla quale il Piano dei Servizi avrà il compito di definire la dotazione di servizi da assicurare nei piani attuativi. Il Piano intende rappresentare uno strumento di implementazione e di gestione qualitativa delle dotazioni territoriali spaziali e a-spaziali, basandosi sulla ricognizione della domanda di servizi (attuati, di progetto e assenti) e sulla strutturazione

---

<sup>1</sup> Il Piano Strutturale Comunale (P.S.C.) definisce le strategie per il governo dell'intero territorio comunale, in coerenza con gli obiettivi e gli indirizzi urbanistici della Regione e con gli strumenti di pianificazione provinciale espressi dal Quadro Territoriale Regionale (Q.T.R.), dal Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (P.T.C.P.) e dal Piano di Assetto Idrogeologico (P.A.I.). Il P.S.C. classifica il territorio comunale in urbanizzato, urbanizzabile, agricolo e forestale, individuando le risorse naturali ed antropiche del territorio e le relative criticità ed applicando gli standard urbanistici di cui all'art. 53 della presente Legge.

della programmazione strategica locale. Ha trovato diverse applicazioni programmatiche tra cui è possibile citare sicuramente il Piano dei Servizi di Milano, nonché altre esperienze quali il caso di Mantova in cui, contestualmente all'approvazione del Piano dei Servizi, il Comune ha apportato delle modifiche alla normativa del PRG. Nelle aree private destinate da Piano a servizi è prevista una duplice possibilità d'azione: o attraverso l'asservimento convenzionato dell'area all'uso pubblico o attraverso l'attribuzione di una destinazione da scegliere entro un ampio ventaglio di funzioni comprese nella categoria dei servizi. Interessanti, inoltre, sono le iniziative dei Comuni di Abbiategrasso e di Limbiate, le cui amministrazioni hanno partecipato sperimentalmente alla stesura di un Piano dei Servizi, assistite in corso d'opera dalla Regione Lombardia. Sono diverse le fasi caratterizzanti il processo costitutivo del Piano così come programmato, a partire dalle indagini di campo grazie alle quali è stato possibile ricostruire l'analisi dell'offerta dotazionale sia a livello territoriale che comunale (figura 1 e figura 2), per poi giungere alla successiva valutazione del livello qualitativo dei servizi esistenti. Emergeranno, infine, alcuni indirizzi ed indicazioni propedeutiche alla fase progettuale di programmazione delle future dotazioni territoriali.

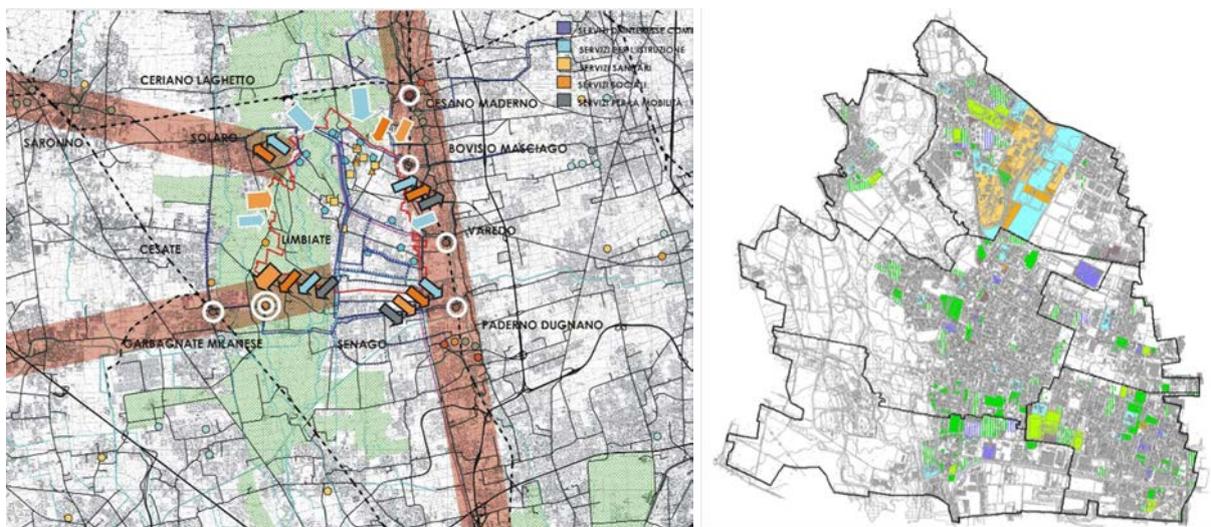


Figura 1 e 2 | Descrizione del contesto di riferimento territoriale di Limbiate e suddivisione del territorio comunale in “unità di riferimento” rispetto alle quali vengono analizzati i servizi esistenti.

Fonte: Comune di Limbiate.

Nella Regione Liguria sono attualmente in atto dei processi consultivi finalizzati alla redazione di un nuovo Regolamento Regionale in attuazione dei principi indicati dall'art. 34 comma 3<sup>2</sup>, 4<sup>3</sup>, 6<sup>4</sup> della L.R.

<sup>2</sup> La Giunta regionale, entro il 30 aprile 2016, emana apposito regolamento che, in riferimento alle diverse situazioni insediative esistenti ed ai nuovi insediamenti previsti dai piani territoriali e dai piani urbanistici, definisce le dotazioni territoriali e funzionali per spazi pubblici o vincolati all'uso pubblico di interesse generale e locale, destinati ad attività e servizi collettivi, ad infrastrutture ed attrezzature, al verde ed ai parcheggi, necessari per assicurare le condizioni per la qualità urbanistica degli insediamenti e la loro sostenibilità ambientale.

<sup>3</sup> Con il regolamento di cui al comma 3 sono fissati i parametri per il dimensionamento delle tipologie di servizi di cui al comma 1, tenuto conto delle differenti specificità del territorio ligure, delle indicazioni dei Piani territoriali di livello sovracomunale e, comunque, in misura complessivamente non inferiore alla dotazione minima di 18 mq per unità di carico urbanistico come definito all'articolo 33, da riferire alle ridette tipologie di servizi, riducibile fino alla metà nei comuni montani da individuarsi nel medesimo regolamento. Con lo stesso regolamento sono fissati i parametri per il dimensionamento delle tipologie di servizi di cui al comma 2. Negli ambiti di conservazione e negli ambiti di riqualificazione individuati dal PUC le superfici degli immobili destinati o da destinare a servizi sono computate in misura doppia rispetto a quella effettiva al fine del rispetto della dotazione minima per unità di carico urbanistico. Con il suddetto regolamento sono altresì stabiliti: la ripartizione percentuale tra le diverse tipologie di servizi di cui al predetto comma 1; l'indicazione dei criteri localizzativi; gli incrementi della dotazione minima e le modalità per la localizzazione e la realizzazione dei servizi in caso di previsione di nuovi insediamenti residenziali nei comuni costieri e per nuovi insediamenti commerciali per la grande distribuzione; gli incentivi per la realizzazione delle tipologie di servizi a basso impatto ambientale; l'eventuale aggiornamento delle tipologie di servizi di cui ai commi 1 e 2.

<sup>4</sup> Con il regolamento di cui al comma 3, in attuazione delle disposizioni dell'articolo 2 bis del D.P.R. 380/2001 e successive modificazioni e integrazioni, sono, altresì, definiti criteri e parametri di riferimento per la fissazione nel PUC di limiti di densità edilizia e di misure di premialità, di altezza degli edifici, di distanza tra le costruzioni, nel rispetto delle norme del codice civile e dei vincoli di interesse culturale e paesaggistico, nonché di distanza minima e massima dalle strade nel rispetto della vigente normativa statale. Tali criteri e parametri sono individuati in modo da assicurare un equilibrato assetto urbanistico e paesaggistico, tenuto conto delle diverse specificità del territorio ligure ed in particolare dell'allineamento degli edifici esistenti,

36/97 in merito al tema delle “Dotazioni territoriali e funzionali degli insediamenti”. La volontà di fondo è quella di calibrare lo standard, quindi la quantità dei servizi, alle effettive necessità contestualizzate al territorio. Viene di fatto operata una ripartizione dei Comuni regionali (figura 3) in tre categorie (costieri, retro-costieri e montani), in funzione dei relativi fabbisogni di servizi e basandosi su una diversa ripartizione delle dotazioni territoriali minime rispetto al D.M. 1444/68, a causa della particolare conformazione geomorfologica e insediativa della Liguria. Ad esempio nei Comuni montani lo standard minimo è di 9 mq/UCU (Unità di Carico Urbanistico), nei Comuni retro-costieri è di 18 mq/UCU, così come nei Comuni costieri è sempre di 18 mq/UCU, da elevarsi a 24 mq/UCU nell’eventualità di nuovi interventi collocati lungo la costa. Vengono superate le zone omogenee previste nella zonizzazione ordinaria in virtù di ambiti, distretti e territori omogenei così come previsto dalla L.R. 36/97, di cui dovranno avvalersi i Piani Urbanistici comunali (PUC) nella definizione dell’assetto urbanistico del proprio territorio. La procedura attuativa del Regolamento si compone di diverse fasi, attraverso le quali sarà possibile definire il carico urbanistico dei singoli ambiti omogenei, quantificare per ognuno di essi quello che è il fabbisogno complessivo di superficie da destinare alle dotazioni territoriali e operare una ripartizione di superficie minima destinata alle dotazioni da assegnare ad ogni categoria territoriale.

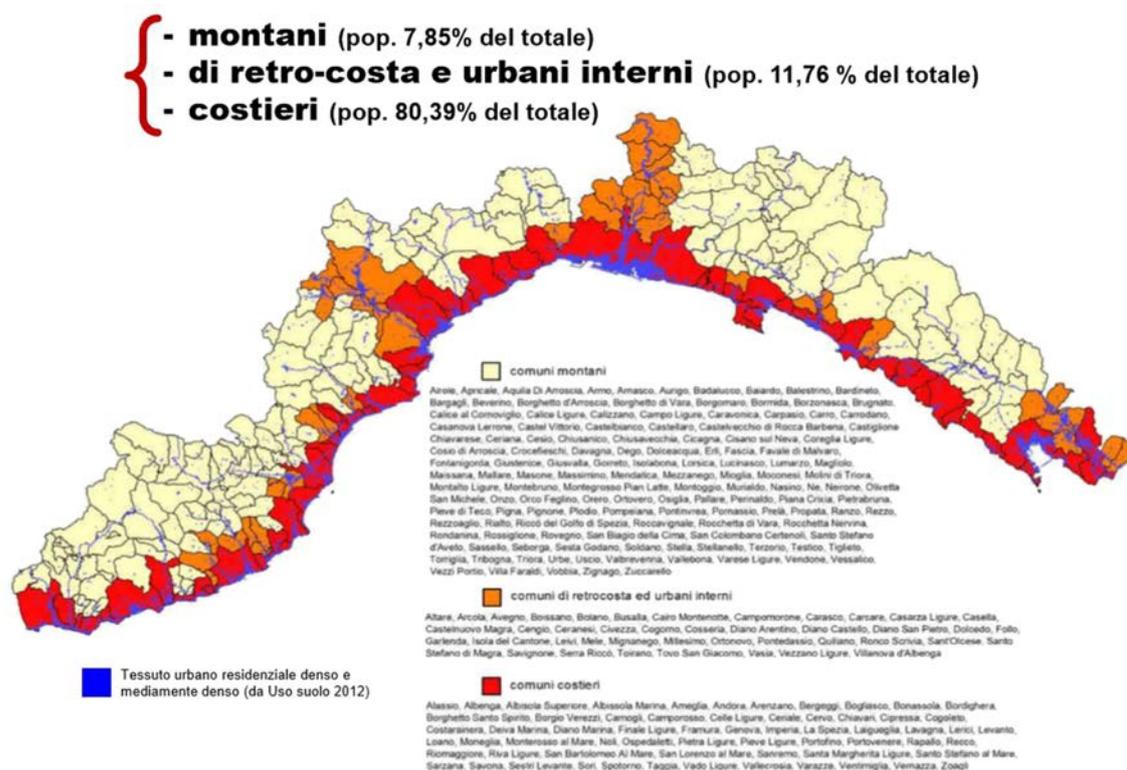


Figura 3 | Ripartizione dei Comuni appartenenti al territorio regionale ligure in categorie funzionali relative al fabbisogno di servizi. Fonte: Regione Liguria.

### Conclusioni

Emerge chiaramente, in considerazione dei temi e delle esperienze fin qui analizzate, la consapevolezza che lo standard urbanistico non sia più un obiettivo assoluto, ma uno strumento attraverso il quale raggiungere la qualità urbana. Fino ad oggi tale obiettivo è stato conseguito mediante la previsione di dotazioni minime di superfici destinate ad attrezzature e servizi; tuttavia emergono, attualmente, metodologie revisionali in grado di misurare la qualità urbana sulla base di indicatori quali, per esempio, i requisiti prestazionali dei servizi, la loro qualità nella molteplicità delle sue interpretazioni (desiderabilità, convenienza, prestazione). Nella volontà, pertanto, di tradurre la qualità in termini quantitativi, non si può prescindere dall'introduzione di parametri che, per ogni standard urbano, siano in grado di calcolarne l'effettiva qualità del servizio offerto. La speranza, infine, è proprio quella di interpretare la maturazione culturale delle odierne realtà urbane, affiancando ad esse adeguati modelli tecnici e metodologie applicate

in relazione alla tipologia sia dei nuovi insediamenti, sia degli interventi preordinati al recupero edilizio ed alla riqualificazione urbana.

in grado di governare e coordinare l'articolato sistema dei servizi materiali e immateriali che caratterizza la complessità della città contemporanea.

### Riferimenti bibliografici

- Brenner N. (2016), *Stato, spazio, urbanizzazione*, Angelo Guerini Edizioni, Milano.
- Coppola E. (2012), *Urbanistica comunale oggi. L'innovazione nella pianificazione urbanistica comunale. Esperienze di piano a confronto*, Liguori Editore, Napoli.
- Coppola E., Vanella V. (2016), *Infrastrutture verdi e morfologie urbane. Una proposta metodologica per l'area metropolitana di Napoli*, paper pubblicato negli Atti della Conferenza Internazionale Urbanpromo – XIII Edizione Progetto Paese, Un nuovo ciclo della pianificazione urbanistica tra tattica e strategia, Milano 8-11 novembre 2016.
- Falco L. (1987), *I "nuovi" standard urbanistici*, Edizioni delle Autonomie, Roma.
- Gabellini P. (2001), *Tecniche urbanistiche*, Carocci Editore, Roma.
- Martelliano V., Munarin S. (2012), *Spazi, storie e soggetti del welfare*, Gangemi Editore, Roma.
- Mascarucci R. (2005), *Complessità e qualità del progetto urbano*, Meltemi Editore, Roma.
- Mascarucci R. (2014), *Serve ancora l'urbanistica?*, Sala Editori, Pescara.
- Palermo V., Pappalardo V. (2016), *Politiche e pratiche urbane locali: nuovi approcci per nuove istanze*, paper pubblicato negli Atti della Conferenza Internazionale Urbanpromo – XIII Edizione Progetto Paese, Un nuovo ciclo della pianificazione urbanistica tra tattica e strategia, Milano 8-11 novembre 2016.
- Pavia R. (2005), *Le paure dell'urbanistica*, Meltemi Editore, Roma.
- Pavia R. (2015), *Il passo della città. Temi per la metropoli futura*, Donzelli Editore, Roma.
- Regione Calabria (2002), *Legge urbanistica Regionale n. 19/2002 "Norme per la tutela, governo ed uso del territorio"*.
- Regione Liguria (2016), *"Regolamento regionale per la determinazione nei P.U.C. delle dotazioni territoriali e funzionali degli insediamenti, in attuazione dell'art. 34, commi 3, 4 e 6 della L.R. 36/1997"*.
- Regione Lombardia (2001), *D.G.R. 21 dicembre 2001 n.7/7586 "Criteri orientativi per la redazione del Piano dei Servizi, ex art. 7, comma 3, della Legge Regionale 15 gennaio 2001, n.1"*.
- Regione Veneto (2004), *Legge Regionale 23 aprile 2004, n.11 "Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio", art. 46, comma 1, lett. b: "Il dimensionamento dei piani e degli standard di aree per servizi"*.
- Russo M. (2016), *Italia 1945-2045. Urbanistica prima e dopo. Radici, condizioni, prospettive*, Donzelli Editore, Roma.
- Russo M. (2014), *Urbanistica per una diversa crescita. Progettare il territorio contemporaneo*, Donzelli Editore, Roma.
- Secchi B. (2015), *La città nel ventesimo secolo*, Laterza Editori, Bari.
- Venco E. M. (2016), *Interazione tra strategie pianificatorie, tattiche e percezione del rischio per la riduzione dell'esposizione urbana*, paper pubblicato negli Atti della Conferenza Internazionale Urbanpromo – XIII Edizione Progetto Paese, Un nuovo ciclo della pianificazione urbanistica tra tattica e strategia, Milano 8-11 novembre 2016.
- Vicari Haddock S. (2004), *La città contemporanea*, Il Mulino, Bologna.

# I processi di rigenerazione urbana produttori di qualità e dotazioni territoriali

**Laura Casanova**

Sezione Urbanistica, Regione Puglia

Email: [l.casanova@regione.puglia.it](mailto:l.casanova@regione.puglia.it)

**Francesco Rotondo**

Comune di Grottaglie - dICAR - Politecnico di Bari

Email: [francesco.rotondo@poliba.it](mailto:francesco.rotondo@poliba.it)

## Abstract

Il dibattito sui servizi pubblici e gli spazi pubblici è sempre stato centrale nella disciplina urbanistica. Un nuovo impulso alla ricerca sul tema si è avuto, in Italia e più in generale in Europa, quando si è affermata la necessità di guardare ai servizi all'interno del più ampio concetto di welfare urbano.

Il concetto di welfare urbano mette insieme i caratteri sociali ed economici che contraddistinguono gli spazi pubblici dagli altri spazi urbani e ne conferma ancora una volta la centralità nel sistema insediativo.

La condivisione della necessità di perseguire uno sviluppo autosostenibile, la riduzione del consumo di suolo, limitare lo sprawl urbano e la metropolizzazione diffusa dei contesti urbani ha reso indispensabile per la città contemporanea basare il suo sviluppo senza crescita sui processi di rigenerazione urbana.

Nei processi di rigenerazione urbana contemporanei i servizi sono stati usati e sono potenzialmente idonei a svolgere il ruolo di produttori di dotazioni territoriali e qualità urbana. Questo ruolo esplicito o potenziale si vuole indagare attraverso l'esame di alcuni temi progettuali in casi di studio specifici nella regione Puglia.

Attraverso l'analisi comparativa, la valutazione di risultati di piani e progetti, si propone di analizzare alcuni temi progettuali che emergono con maggiore forza dalle esperienze avviate nella regione Puglia, utilizzati per delineare concetti di interesse generale per la disciplina urbanistica.

**Parole chiave:** urban regeneration, welfare planning, public spaces.

## 1 | Introduzione

Il dibattito sulle aree da destinare a servizi in Italia dura da alcuni decenni (almeno dal secondo dopoguerra, come dimostrano le tematiche affrontate nei congressi CIAM e le discussioni che hanno condotto all'approvazione del DIM 1444/1968). In particolare, gli standard urbanistici - declinati per ciascuna Zona Territoriale Omogenea - introdotti dal DIM 144/1968 sono *indifferenti* rispetto ai contesti urbani di riferimento: la quantità minima prevista è sempre uguale sia per grandi città che per piccoli centri valutando la dotazione dei servizi sulla sola popolazione residente e non considerando i flussi turistici, il pendolarismo, i flussi (sempre più crescenti) di immigrazione e, più in generale, dei city users (Perrone, Gorelli, 2012).

Un nuovo impulso alla ricerca sul tema si è avuto, in Italia e più in generale in Europa, quando si è affermata la necessità di guardare ai servizi all'interno del più ampio welfare urbano. Nel welfare urbano, infatti, la dimensione socioassistenziale alimenta la pianificazione urbanistica che ne può soddisfare le esigenze, soprattutto per quanto riguarda le necessarie attrezzature; si tratta di quel "bisogno di città", per riprendere il titolo di un libro di Riccardo Wallach (2005), che si comunica nella richiesta di accessibilità alle attrezzature anche da parte dei soggetti deboli, che richiedono di essere raggiunti a domicilio (Rotondo, Selicato, 2010).

Un altro elemento che ha dato nuovo impulso alla discussione sui servizi urbani è stato rappresentato dalle esperienze di redazione dei Piani Sociali di Zona e dei primi Bilanci Sociali; nella maggioranza dei casi, sono stati redatti guardando per lo più agli aspetti assistenziali, ma con scarsa capacità di integrarsi alla pianificazione urbanistica.

Infine, ulteriori spunti di riflessione sono stati forniti dalle esperienze di redazione del Piano dei Servizi, che a partire dalle esperienze lombarde della fine degli anni '90 si sono diffusi in tutte le regioni italiane, tra cui anche la Puglia, sviluppando nella legislazione e nella prassi, una "rivoluzione" concettuale e metodologica che ha portato ad un passaggio dallo standard tradizionale alla nozione di "servizio effettivamente reso alla comunità".

Perseguire lo sviluppo autosostenibile, la riduzione del consumo di suolo, limitare lo sprawl urbano e la metropolizzazione diffusa dei contesti urbani (Oliva, 2010) ha reso indispensabile per la città contemporanea basare il suo sviluppo senza crescita sui processi di rigenerazione urbana che devono perseguire l'obiettivo di migliorare l'offerta urbana e la qualità della vita degli abitanti

In questi processi i servizi pubblici (nell'accezione generale di servizi gestiti da operatori pubblici o privati ma disponibili per tutti) possono assumere e, in alcune esperienze hanno assunto, il ruolo di veri e propri produttori di dotazioni territoriali e di qualità urbana e ambientale. In tal senso è necessario restituire significato alle aree da destinare a servizi pubblici come possibilità di aggregazione e di interazione, dove si svolge la vita urbana: massimizzare l'intensità di usi e le relazioni attribuendone una vocazione sociale. Tali aree devono costituire una nuova centralità, essere attraenti per stimolare coesione sociale e stimolare senso di appartenenza al luogo.

Le principali centralità morfologico-funzionali in epoca premoderna hanno rappresentato generatori di forma urbana e di sviluppo economico e sociale della città. Nel secondo dopoguerra, le centralità funzionali si sono letteralmente separate da quelle morfologiche; non perché prive di una forma compiuta o di una logica formale, ma perché quasi sempre autoreferenziali, isolate, frammentate; perché la loro forma non si proietta nello spazio urbano, propagando i suoi effetti formali nello spazio circostante (Piroddi, 2001), perché spesso sono il frutto di forme di riuso di spazi preesistenti e non il frutto di apposite riflessioni progettuali.

Le centralità morfologico – funzionali nell'epoca contemporanea sono rare, verificandosi nella gran parte dei casi una forte prevalenza del valore funzionale delle centralità, capaci di esercitare un forte potere attrattivo in termini di afflusso e di importanza per la vita pubblica.

I servizi pubblici sono potenziali centralità morfologico – funzionali nella misura in cui sono dotati di capacità morfogenetiche economiche e sociali per l'intorno urbano.

Nei processi di rigenerazione urbana contemporanei i servizi sono stati usati e sono potenzialmente idonei a svolgere il ruolo di produttori di dotazioni territoriali e qualità urbana. Questo ruolo esplicito o potenziale si vuole indagare attraverso l'esame di alcuni temi progettuali in casi di studio specifici nella regione Puglia. Attraverso l'analisi comparativa, la valutazione di risultati di piani e progetti, ci si propone di analizzare alcuni temi progettuali che emergono con maggiore forza dalle esperienze avviate nella regione Puglia, utilizzati per delineare concetti di interesse generale per la disciplina urbanistica.

In particolare:

- Riqualficazione e rifunzionalizzazione di aree urbane lungo fascia costiera;
- Recupero degli spazi pubblici dei centri storici o delle aree di connessione tra il tessuto storico e la città;
- Riqualficazione del sistema dell'accessibilità (Parcheggi e viabilità) finalizzati a decongestionare i centri storici favorendo la successiva pedonalizzazione o incentivazione della mobilità dolce.

Le idee sviluppate nella introduzione saranno verificate attraverso l'analisi dei seguenti casi di studio:

- a. Gli interventi realizzati a Lecce attraverso un programma di rigenerazione urbana che attraverso un laboratorio di partecipazione ha interpretato in chiave ecologica l'asse di collegamento fra due centralità le Cave di Marco Vito e il Parco Tafuro (entrambi oggetto di interventi di recupero ambientale);
- b. La rigenerazione dell'area degli orti extra moenia nel comune di Ostuni;

I casi di studio proposti, se pure non esaustivi della casistica a disposizione, offrono una rappresentazione a differenti scale dell'uso attuale di servizi pubblici in processi di rigenerazione urbana e forniscono spunti interessanti per comprenderne potenzialità e limiti per il futuro.

## **2 | Processi di rigenerazione urbana produttori di qualità e dotazioni territoriali: alcuni casi di studio**

### **2.1 | Le Cave di Marco Vito e il Parco Tafuro nel Comune di Lecce (L)**

A Lecce sin dalle visioni del “Documento di Piano Strategico di Area Vasta Lecce 2005/2015 l'approccio alla rigenerazione urbana è stato affrontato sulla base di una strategia di sviluppo urbano integrato, intersettoriale e partecipativo.

Il processo di rigenerazione urbana, posto in essere nel comune di Lecce, si è basato su una dettagliata analisi delle condizioni dell'area urbana per la definizione di una strategia che, facendo leva su azioni tra di loro integrate, è stata attuata secondo logiche di sviluppo sostenibile, utilizzando al meglio le risorse umane, economiche, sociali, ed è stata condivisa attraverso la partecipazione e la cooperazione di tutti gli attori interessati.

Gli strumenti di *governance* urbana che il comune di Lecce ha attivato dal 2003 ad oggi sono fra loro articolati ed integrati e sono tutti volti a promuovere una visione strategica di rigenerazione in un ambito periferico e

consolidato quale è quello del quartiere Leuca e del suo immediato intorno. Questi strumenti sono: l'Accordo Quadro per l'Attuazione del Programma di Riquilificazione Urbana e Sviluppo Sostenibile del Territorio (acronimo PRUSST)<sup>1</sup>, il Piano Strategico di Area Vasta<sup>2</sup> “Cave di Marco Vito”, il P.I.R.P.<sup>3</sup>, il Piano Particolareggiato del comparto 14 “Cave di Marco Vito”, il protocollo d'intesa con le Ferrovie per il ribaltamento della Stazione<sup>4</sup>, gli interventi infrastrutturali<sup>5</sup> e, infine, il Concorso internazionale di idee sul tema “Il parco delle Cave e la Città dell'Arte e della Musica”<sup>6</sup>.

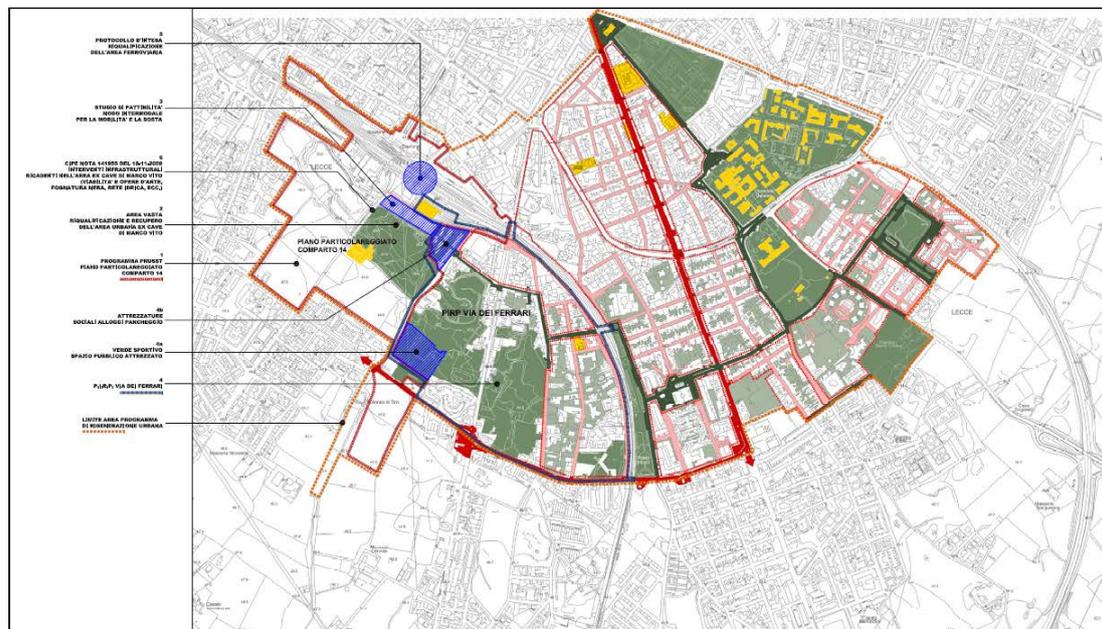


Figura 1 | Carta dei programmi dell'Amministrazione comunale (finanziati e da finanziare) (tav. 2 del DPRU del comune di Lecce).

In continuità con questa attività di *governance* urbana nel 2008 il comune di Lecce, facendo propri gli obiettivi e le finalità della legge regionale 21/2008 “Norme sulla rigenerazione urbana”, ha attivato processi di partecipazione con la cittadinanza al fine di individuare i problemi e le esigenze delle aree interessate dai processi di riquilificazione. Dalle consultazioni pubbliche all'interno delle Circoscrizioni dei vari quartieri del territorio comunale è scaturito che il “Quartiere Leuca” fosse l'ambito territoriale più “degradato” sotto gli aspetti fisico-ambientali, storico-culturali e socio-economici tanto che lo stesso Documento Preliminare

<sup>1</sup> L'Accordo Quadro per l'Attuazione del Programma di Riquilificazione Urbana e Sviluppo Sostenibile del Territorio (acronimo PRUSST), denominato “Valorizzazione del patrimonio artistico e culturale dei comuni di Lecce, Galatina e Poggiardo”, prevede un intervento di riquilificazione e recupero di un'area estesa circa 25.000 mq su cui insistono le ex Cave di Marco Vito, le infrastrutture ferroviarie e la Stazione. Sulla base del PRUSST è stato redatto nel 2006 il “Piano Particolareggiato di massima dell'intervento di riquilificazione e recupero dell'area urbana ex Cave di Marco Vito – comparto 14”.

<sup>2</sup> Il Piano Strategico di Area Vasta Lecce 2005-2015, caratterizzato dallo slogan “Un ponte verso lo sviluppo economico-sociale e culturale”, persegue l'obiettivo condiviso di sviluppo del territorio dell'Area Vasta, visto come metodo e strumento per un disegno di crescita urbana.

<sup>3</sup> Il Programma Integrato di Riquilificazione delle Periferie (PIRP) del 2006, denominato “Via de Ferrari – Oltre la ferrovia” ha previsto interventi di recupero e risanamento su immobili ERP, la realizzazione di una struttura pubblica a carattere sociale e un parco attrezzato pubblico di quartiere e di strutture sportive in un'area attigua alla stazione ferroviaria, con risorse finanziarie a carico della Regione (fondi comunitari FESR 2007-2013 e FAS), del Comune e dello IACP.

<sup>4</sup> Il Protocollo d'Intesa tra Regione Puglia, Provincia di Lecce, Comune di Lecce, rete Ferroviaria Italiana SpA, FS Sistemi Urbani srl, Ferrovie del Sud Est, è stato approvato con deliberazioni della Giunta Comunale n.174/2009 e n.21/2010, la cui finalità è la rigenerazione dell'area ferroviaria di Lecce con soluzioni condivise finalizzate: alla riquilificazione funzionale ed ambientale dell'area ex Cave di Marco Vito (di cui al Piano particolareggiato del 2007) e alla razionalizzazione e al miglioramento del sistema dei trasporti ferroviari e stradali (nodo plurimodale per la mobilità e la sosta, il ribaltamento della Stazione e la riquilificazione e ampliamento della Piazza della Stazione).

<sup>5</sup> Si tratta delle opere programmate nell'ambito del “Quadro di dettaglio della manovra triennale 2009-2011” finanziati a valere sui fondi CIPE “Programma opere minori ed interventi finalizzati al supporto dei servizi di trasporto nel Mezzogiorno” che riguardano interventi infrastrutturali nell'area delle ex Cave di Marco Vito (viabilità e opere d'arte, rete fognatura nera, rete idrica).

<sup>6</sup> Il bando del concorso, riguardante interventi nell'area delle ex cave di Marco Vito, è stato approvato con delibera di Giunta Comunale n.698/2009 e aggiudicato al gruppo guidato dall'Arch. Alvaro Siza.

per la Rigenerazione Urbana è stato ribattezzato “Scusi, per via Leuca?” (Comune di Lecce, Documento Programmatico di Rigenerazione Urbana).

La proposta di intervenire urgentemente nel quartiere Leuca risultava quindi in perfetta sintonia con la citata programmazione strategica prevedendo un insieme coordinato di interventi urbanistici, ecologico-ambientali, edilizi e socio-economici all'interno del medesimo ambito territoriale.

Dall'indagine svolta con i cittadini è emblematico come la condizione di degrado del quartiere sia stata imputata soprattutto dalla condizione delle strade, dei marciapiedi e dell'illuminazione e, a seguire, dal degrado degli edifici, dalla mancanza di aree verdi, di piste ciclabili e di servizi culturali. Ed è significativo come per i cittadini lo stato di manutenzione dello spazio pubblico sia stato considerato più importante della mancanza di servizi pubblici (DPRU, Lecce).

Ma sono due gli aspetti emblematici che hanno contraddistinto il processo di rigenerazione urbana del quartiere Leuca:

1. il coinvolgimento attivo della cittadinanza attraverso la realizzazione di un Laboratorio di Partecipazione “Scusi per via Leuca? L'incredibile storia di un quartiere” in collaborazione con l'Associazione LUA (Laboratorio Urbano Aperto) e le Manifatture Knos;
2. l'attivazione di un percorso sperimentale con il terzo settore attraverso un bando pubblico.

Attraverso il Laboratorio di quartiere il processo di partecipazione attiva degli abitanti è stato coordinato ed organizzato al fine di definire le linee guida del piano di rigenerazione del quartiere, sulla base dei bisogni, desideri e aspettative degli abitanti, raccolti in un report allegato allo stesso documento preliminare programmatico (DPRU, Lecce).

Le associazioni coinvolte in questo processo di rigenerazione sono state circa quarantatré le quali hanno realizzato con la cittadinanza diverse sperimentazioni di autorecupero, riattivazione culturale e sociale dei luoghi attraverso la costruzione di reti, gestione di spazi e di immobili abbandonati, dimostrando che il volto di un quartiere può cambiare se i cittadini sono coinvolti e se si lavora con passione.

Il Programma Integrato di Rigenerazione Urbana che ne è scaturito ha considerato come obiettivo centrale della strategia di rigenerazione la riqualificazione ambientale-paesaggistica delle ex cave di Marco Vito<sup>7</sup> trasformate in “Parco Urbano” da cui sono derivate ulteriori azioni volte alla riqualificazione degli spazi pubblici e alla rivitalizzazione del rapporto degli abitanti con il quartiere e con il centro storico: la creazione di una “rete ecologica” costituente un potenziale tessuto connettivo in un ambito urbano consolidato; il restauro conservativo della masseria “Le Tagliatelle” con annesso ipogeo “Ninfeo delle Fate”, ubicata in una delle cave di Marco Vito, trasformandola in “Casa del Parco, centro polifunzionale di iniziativa e partecipazione territoriale”; il recupero e la valorizzazione delle cave tra via Ferrari e via San Cesario. In particolare, la “rete Ecologica” è stata considerata quale infrastruttura lineare di connessione delle aree verdi e degli spazi pubblici del quartiere, incentivando i cittadini a riappropriarsi di questi luoghi e a riscoprire il “genius loci”.

Il Programma Integrato di Rigenerazione Urbana è stato strutturato in due stralci funzionali di intervento<sup>8</sup>:

1. primo stralcio della Rete Ecologica tra Parco Tafuro e le cave di Marco Vito e Recupero Ambientale area urbana ex cave di Marco Vito: area a verde attrezzato<sup>9</sup>;
2. secondo stralcio della rete ecologica relativa al quartiere Leuca e recupero ambientale dell'area urbana ex cave di Marco Vito e di Via Leuca: “asse commerciale e verde attrezzato”.

---

<sup>7</sup> Il toponimo “cave di Marco Vito” indica come in epoca passata l'area fosse fonte per l'estrazione della pietra leccese. A seguito della dismissione delle cave tale ambito è stato utilizzato quale recapito fognario cittadino.

<sup>8</sup> Questi interventi sono stati finanziati con risorse del PO FESR 2007-2013 Asse VII “Competitività e attrattività città e sistemi urbani”, linea 7.1 “Piani integrati di sviluppo urbano”, azione 7.1.1 denominata “Piani integrati di sviluppo urbano di città medio/grandi” per un ammontare complessivo di circa 10 milioni di euro.

<sup>9</sup> Il “Progetto di riqualificazione paesaggistica ed ambientale dell'area urbana ex cave di Marco Vito - Nodo intermodale per la mobilità e la sosta - Parco urbano delle Cave (importo complessivo: € 5.000.000,00)”, approvato dalla Regione Puglia, con Delibera di G.R. n. 2685 del 28.12.2009, rientra nel Programma Stralcio di interventi di Area Vasta Lecce a valere sul Programma operativo FESR Puglia 2007-2013, Asse VII Linea di intervento 7.1.1 Questo progetto di riqualificazione comprende i seguenti interventi:

1. Recupero ambientale dell'area urbana ex cave di Marco Vito: area a verde attrezzato “Parco delle Cave” (importo complessivo € 4.000.000,00);
2. Realizzazione di un laboratorio di partecipazione per la definizione del progetto di un sentiero urbano relativo all'asse di collegamento tra le cave di Marco Vito e il Parco Tafuro (primo stralcio di costruzione della rete ecologica relativa al quartiere “Leuca”); Recupero con esproprio e riqualificazione ambientale delle cave tra via Ferrari e via San Cesario (zone F34 e F15); Lavori di riconversione del collegamento tra le Cave di Marco Vito e il Parco Tafuro come da progetto esecutivo scaturito dal Laboratorio di partecipazione; Laboratorio di partecipazione per la programmazione degli interventi relativi al quartiere Leuca e di completamento della rete ecologica (importo complessivo: € 1.000.000,00).

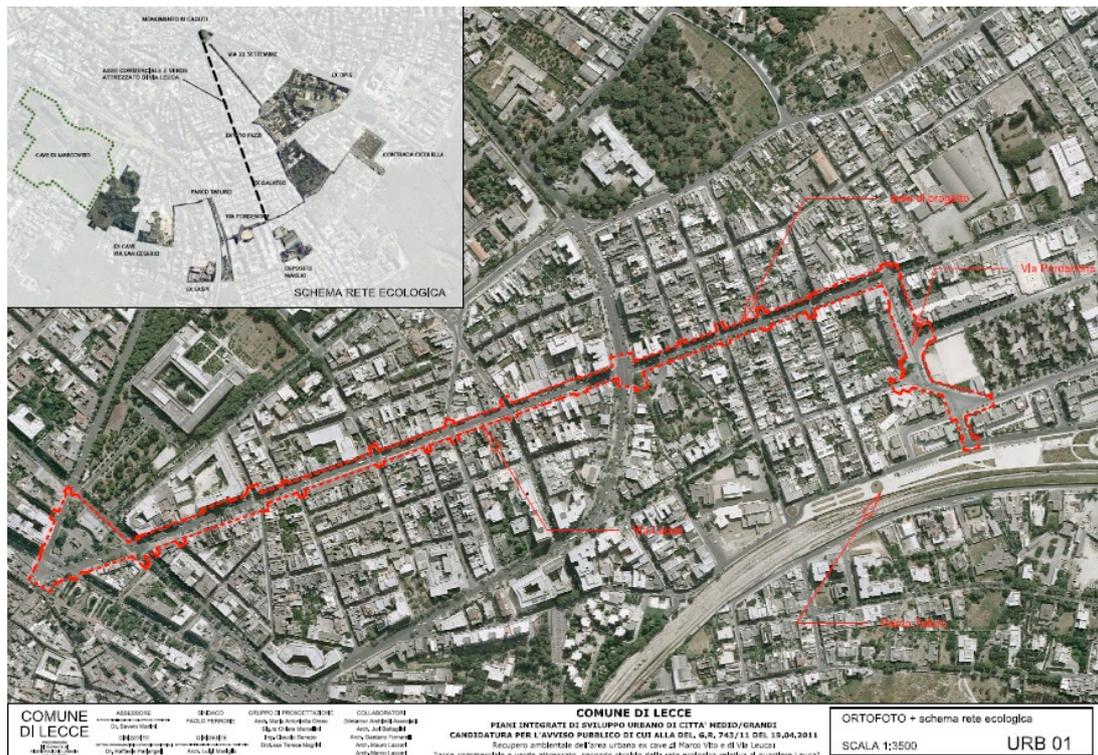


Figura 2 | Schema della rete ecologica nel quartiere Leuca  
<http://www.rigenerazioneurbanalecce.it/home/index.php/progetto-2>.

Il primo stralcio del programma afferisce al progetto vincitore del concorso internazionale di idee sul tema “Il parco delle Cave e la Città dell’Arte e della Musica, firmato da Alvaro Siza, dal titolo «Tagliate010». Il progetto di Siza prevede diversi interventi: la realizzazione di un unico corpo edilizio a sei livelli da destinare a “Casa della Musica” con tutti i servizi accessori necessari a tale funzione e la realizzazione di un grande parco urbano comprendente il Parco Tafuro e l’area delle ex cave di Marco Vito. Più dettagliatamente questo primo stralcio prevede la trasformazione a parco delle ex cave di Marco Vito - riunite in un unico spazio con l’asportazione del diaframma di roccia che le separa e collegate al Parco Tafuro - “rigenerando in chiave ecologico-ambientale” un vuoto urbano prossimo alla parte antica della città, da cui è separato dalla stazione ferroviaria che si trova giusto oltre il muro di cinta. Le cave di Marco Vito sono state così *convertite* in un grande parco pubblico suggestivo per le sue pareti verticali, quelle della cava, creando con il centro cittadino un percorso che, in successione, permette di attraversare un’area a verde “restaurata” per poi protendersi verso il cuore del centro storico. Dare un senso a questi “non luoghi”, così come definiti da Marc Augé, ri-naturalizzarli con funzioni ecologico-ambientali e paesaggistiche, trasformarli in una straordinaria attrattiva sociale, ricreativa e turistica, sono operazioni fondamentali per una metamorfosi positiva della città.



Figura 2 | Stato dei luoghi ex cava di Marco Vito pre-riqualificazione, Lecce, 2009 (foto dell'autrice).



Figura 3 | Stato dei luoghi ex cava di Marco Vito post-riqualificazione, Lecce, 2014 (foto dell'autrice).

Ad integrazione di questo intervento il Ministero delle Infrastrutture e trasporti nell'ambito del Piano Città ha successivamente finanziato (costo complessivo dell'intervento è pari a 4 milioni e mezzo di euro) il ponte sul parco delle cave, lungo via del Ninfeo, creando un «percorso aereo» sia carrabile che pedonale, senza interrompere la continuità ecologica del parco urbano nelle ex cave di Marco Vito.

Il secondo stralcio della rete urbana ecologica comprende gli interventi per la mobilità lenta e il potenziamento del verde urbano diffuso attraverso la riqualificazione in chiave ecologica – paesaggistica di via Leuca dal Parco Tafuro fino a porta San Biagio e quindi collegando Parco Tafuro al centro storico. Tali indicazioni sono emerse dalle diverse esigenze espresse dai cittadini - volte soprattutto al miglioramento dello spazio pubblico, caratterizzato da un diffuso senso di abbandono e dalla mancanza di servizi - nell'ambito delle attività svolte dal laboratorio “Scusi per via Leuca?”. Via Leuca è stata così trasformata da “isola di calore” in una “strada ecologica”, riducendo le aree asfaltate, utilizzando i colori chiari per le pavimentazioni e creando numerose isole verdi lungo tutto il percorso.



Figura 5 | Via Leuca prima dell'intervento e secondo la proposta progettuale.

## 2.2 | La rigenerazione dell'area degli orti extra moenia nel comune di Ostuni (L)

Nel caso di Ostuni, la Città Bianca per la caratteristica colorazione con pittura a calce del borgo antico, sorge arrampicata su tre colli della Valle d'Itria. La riqualificazione ha interessato il sistema di orti urbani terrazzati che circonda la città e le fa da cornice.

Gli *orti extra moenia* cingono il centro storico di questa cittadina da nord-ovest a sud est costituendo un significativo esempio di paesaggio agrario mediterraneo: un contesto caratterizzato da un'intensiva opera di terrazzamenti ad uso agricolo e da un particolare utilizzo di risorse come l'acqua, il suolo e la pietra, ricco di valenze storico-culturali, ecologiche e paesaggistiche, costituendo un bene collettivo fondante l'identità della popolazione locale.

Gli orti, chiamati "*giardini*" dai residenti, erano attraversati da una fitta rete di strade bianche, da viottoli e scalinate a servizio degli stessi, costituendo elementi di relazione con la città, oltre a permettere il collegamento della città al territorio circostante.

Tuttavia tale contesto a partire dal 1980 a causa della profonda crisi dell'orticoltura brindisina e dei profondi mutamenti dell'agricoltura, è stato interessato da significative trasformazioni e da un lento processo di degrado determinato dall'utilizzo degli orti come spazi di parcheggio a fini turistici, dalla presenza di specie botaniche invasive e avanzato stato di abbandono degli orti, da un elevato degrado del sistema di terrazzamenti in pietra a secco e deterioramento del sistema di drenaggio e raccolta delle acque piovane.

Rispetto a tale condizione di degrado negli ultimi anni si è innescato un processo di riqualificazione di questi orti da parte di soggetti privati a seguito di azioni di sensibilizzazione della cittadinanza attiva e di associazioni culturali. Tale atteggiamento, da ricondurre certamente a un esempio di cittadinanza attiva, è stato altresì determinato dalla diffusione della pratica degli orti urbani in Italia come nel resto dell'Europa. L'orticoltura urbana in cui piccoli appezzamenti di terreno vengono concessi dalle amministrazioni pubbliche in affidamento gratuito a gruppi di cittadini o di associazioni, consente di valorizzare i "vuoti urbani" e di sensibilizzare la popolazione verso le tematiche ambientali.

Nell'ambito della programmazione europea PO FESR 2007-2013, Asse VII, Azione 7.1.1, ad Ostuni è stato finanziato un progetto di rifunzionalizzazione dell'area degli "orti extra moenia" per un importo di circa 1 milione di euro, prevedendo l'acquisizione al patrimonio comunale di circa 3 ettari, la realizzazione di interventi strutturali (recupero con metodi tradizionali del sistema di terrazzamenti e ricostruzione delle parti mancanti) e infrastrutturali (recupero del sistema tradizionale di convogliamento delle acque e ripristino dei pozzi; realizzazione di un sistema di camminamenti pedonali).

Da una parte, dunque, l'intervento è finalizzato a recuperare questa frangia della campagna urbana a ridosso della città cercando spazi pubblici anche con fini sociali sensibilizzando i cittadini riconoscere il valore identitario di questi luoghi, e dall'altra a ricucire il rapporto tra Ostuni e la campagna contermina (Giorgino, 2015).



Figura 4 | Stato dei luoghi pre- rigenerazione, Ostuni, 2009.



Figura 5 | Gli orti extra moenia dopo l'intervento di rigenerazione, Ostuni, 2014.

### 3 | Analogie e differenze: appunti per la ricerca di un filo conduttore

Le considerazioni fin qui svolte hanno cercato di evidenziare, in casi di rilevanza regionale, alcuni caratteri innovativi dei recenti processi di rigenerazione urbana capaci di dare nuovi significati agli spazi e ai servizi pubblici.

La rigenerazione urbana a Lecce si sta realizzando in un processo lungo e tutto sommato coerente che, favorito da un'ampia condivisione delle priorità e delle necessità di intervento, sta riqualificando "pietre" e persone, intervento dopo intervento, all'interno di strategie delineati in diversi documenti e strumenti urbanistici che ne hanno organizzato logiche e azioni.

Il protagonismo degli abitanti che non sono più soltanto spettatori o donatori di informazioni e conoscenze, ma sono piuttosto impegnati direttamente nella autogestione degli spazi.

Spazi sempre più multifunzionali, capaci di accogliere utenze e attività differenti, garantendo *welfare urbano* diverso dalla rigidità dello standard del DM 1444/1968.

Il verde è il materiale urbano più duttile per mettere in relazione non soltanto gli elementi fisici ma anche le diverse parti sociali che usano e attraversano quei luoghi. Il verde che negli orti extra moenia di Ostuni diventa paesaggio e si fa adottare dagli abitanti che lo rendono vivo e integrato nella vita sociale, evidenziando il valore del fattore tempo anche nell'evoluzione degli spazi pubblici.

Qualità dei materiali coerenza con le funzioni, inserimento di nuove centralità funzionali o rafforzamento di quelle esistenti all'interno di un sistema coerente di luoghi attrezzati per ospitare e far vivere meglio abitanti e city users.

### **Attribuzioni**

Il presente paper è il frutto di un lavoro condiviso tra i due autori, all'interno del quale occorre attribuire i paragrafi 1 e 3 a Francesco Rotondo, i paragrafi 2.2 e 2.3 a Laura Casanova

### **Riferimenti bibliografici**

Perrone C., Gorelli G. (2012), *Governo del consumo di territorio. Metodi, strategie, criteri*, Firenze University Press, Firenze.

Wallach R. (2005) *Il bisogno di città. Strumenti e metodi per la costruzione della qualità urbana*, edizioni Kappa, Roma.

Rotondo F., Selicato F. (2010), *Progettazione Urbanistica. Teorie e tecniche*, McGraw Hill Companies, Milano – New York.

Oliva F. (2010, a cura di), *Città senza cultura. Intervista sull'urbanistica*, Laterza, Bari-Roma.

Gehl J. (2001), *Life between Buildings. Using Public Space*, The Danish Architectural Press, Copenhagen.

Giorgino T., *Gli orti extra moenia di Ostuni: la rigenerazione del paesaggio storico oltre la città murata* in "ICONEMI 2015, alla scoperta dei paesaggi bergamaschi", quaderno n.28, Bergamo University Press, Bergamo.

# Rigenerazione urbana e *capability-building*, una coesistenza possibile? Indicazioni dal caso triestino del Programma Microaree

Lorenzo De Vidovich

Politecnico di Milano

DASU - Dipartimento di Architettura e Studi Urbani

Email: [lorenzoraimondo.devidovich@polimi.it](mailto:lorenzoraimondo.devidovich@polimi.it)

## Abstract

L'elaborato intende analizzare il tema della rigenerazione urbana con un approccio che rivolge lo sguardo ai bisogni dei cittadini, seguendo percorsi di *capability-building* (Sen, 1992) degli abitanti, secondo una *governance* orientata alla territorializzazione delle politiche sociali. Per individuare sinergie e intrecci tra la rigenerazione e l'approccio delle capacità, il paper illustra alcuni punti di forza del Programma *Microaree*, nato a Trieste nel 2005 all'interno di un *framework* di politiche socio-sanitarie, grazie all'intesa tra Azienda Sanitaria, Comune e Azienda per l'edilizia pubblica (Ater). La *governance* inter-istituzionale si prefigge gli obiettivi dello sviluppo di comunità e della produzione di salute in quartieri con forte prevalenza di edifici ERP, contraddistinti da una forte esclusione sociale e da differenti problematiche connesse alla salute degli abitanti. In quest'ottica, il Programma sviluppa approcci integrati che agiscono sia sui luoghi sia sulle persone, costruendo percorsi di rigenerazione dei contesti locali attraverso un *policy-making* di tipo socio-sanitario. L'elaborato sonda il terreno per un intreccio fra questa prospettiva e le politiche di rigenerazione urbana, proponendo una riflessione sui dispositivi in grado di calibrare l'attenzione delle politiche urbane sui percorsi di promozione delle *capabilities* degli abitanti.

**Parole chiave:** welfare, participation, urban regeneration.

## 1 | Introduzione

In occasione della presentazione milanese del secondo Rapporto Urban@it<sup>1</sup> lo psichiatra Franco Rotelli<sup>2</sup>, ha evidenziato l'importanza di colmare il vuoto nelle agende urbane sul tema della sanità, interrogandosi sulle possibilità di una rete di servizi socio-sanitari capillari, vicini ai cittadini. Da questa suggestione, l'elaborato volge lo sguardo al ruolo dei sistemi locali di welfare (Hall, 1993; de Leonardis, 1998; Andreotti, Mingione, Polizzi, 2012; Bifulco; 2014; 2015; 2017; et. al.) nel fronteggiare i fenomeni di esclusione sociale nei contesti urbani. L'elaborato intende analizzare i processi di rigenerazione urbana attraverso un approccio che fa leva su «un assetto decentralizzato e ancorato al territorio con un orientamento universalistico» (Bifulco, Vitale, 2005: 93). La scala locale del quartiere rappresenta l'unità territoriale d'analisi per affrontare il tema della rigenerazione urbana partendo dai bisogni dei cittadini, seguendo percorsi di *capability-building* (Sen, 1992, 1999, 2010) con una *governance* orientata alla territorializzazione delle politiche sociali (Kazepov, 2009; Bifulco, 2005; 2015; 2016; 2017).

Il presente lavoro concettualizza il *capability approach* (Sen, 1992, 2010, et. al.) come contributo per rinforzare un ragionamento sull'importanza degli spazi del welfare (Tosi, Munarin, 2012) nei processi di rigenerazione urbana. Dai frammenti di una ricerca svolta nel 2015 con uno studio sul campo composto da osservazioni etnografiche e interviste a testimoni privilegiati e cittadini, si espongono i punti di forza del Programma *Microaree*, una sperimentazione socio-sanitaria capace di innescare processi di *capability-building* per la rigenerazione degli spazi e la qualità urbana in circoscritti quartieri ERP di Trieste, attraverso alcuni specifici dispositivi d'intervento integrato sui temi della salute, habitat e sviluppo di comunità. Il

<sup>1</sup> Il Rapporto, intitolato "Le Agende urbane delle città italiane", è stato presentato il 5 maggio 2017 al seminario "Il governo delle città: tra competitività economica e inclusione sociale, a Milano e non solo", organizzato dal Laboratorio Sui Generis assieme al centro studi nazionale Urban@it, nell'ambito della rassegna "Urbana 2017, qualità della vita e innovazione sociale a Milano".

<sup>2</sup> Presidente Commissione Sanità e Politiche Sociali della Regione Friuli-Venezia Giulia, figura centrale nel Programma *Microaree*.

Programma si muove lungo due assi collegate: una per invertire situazioni di sofferenza puntando a sviluppare le capacità individuali, l'altra indirizzata ai processi d'inclusione della collettività locale nelle scelte che li riguardano (Bifulco, 2015). Questo duplice percorso s'intreccia analiticamente con i processi di rigenerazione dei luoghi abitati da queste popolazioni, spesso coincidenti con aree di edilizia pubblica, e permette uno spostamento di prospettiva «dal tema della riqualificazione urbana a quella della promozione dello sviluppo locale, dalle azioni a carattere settoriale all'integrazione di azioni multisettoriali» (Laino, 2002: 73), con l'attenzione rivolta all'inclusione in termini di *capabilities*.

## 2 | Concettualizzazioni: l'approccio delle capacità

Le politiche urbane e territoriali possono essere interpretate come «azioni intenzionali di trasformazione dell'organizzazione fisica e funzionale della città e del territorio» (Crosta, 1998: 15). In questo senso, l'agire delle politiche è un inter-agire, poiché attraverso l'interazione fra tutti gli attori coinvolti «vengono trattate le questioni relative alla condivisione della definizione del problema [...] e alla cooperazione nell'azione» (*ivi*: 19). Questa inter-azione è chiamata a prestare attenzione a ciò che è dato per scontato, ed è quindi invisibile (Salais, 2011). L'approccio delle capacità (*capability approach*) agisce su queste invisibilità proponendosi come «prospettiva per ripensare la cittadinanza, ridisegnare il welfare [...], mettere a fuoco libertà e poteri, dunque l'agency, dei destinatari» (Bifulco, 2015: 27), e consente un arricchimento della «riflessione su quali politiche urbane e territoriali devono essere formulate ed applicate affinché le città diventino, attraverso una rigenerazione urbana, centri di propulsione di una rinnovata socialità orientata all'inclusione sociale» (Baldascino, Mosca, 2016: 1132). Nelle azioni di trasformazione della città e del territorio, l'approccio delle capacità permette un ragionamento approfondito sui bisogni dei destinatari. L'attenzione è rivolta ai modi di promuovere la capacità dei cittadini di «conseguire stati di benessere, legati all'ampiezza delle scelte possibili (...), con un modello di welfare state orientato a favorire la possibilità che il cittadino realizzi se stesso» (Paci, 2011: 23). La rappresentazione grafica a blocchi tracciata da Goerne (2010) schematizza il *capability approach* (cfr. Fig. 1).



Figura 1 | Schema a blocchi dell'approccio delle capacità. Fonte: Goerne (2010), Baldascino, Mosca (2016).

Per Sen, le libertà dell'individuo «di fare o essere ciò che ritiene valga la pena di fare o essere» (Sen, 2010: 241), sono determinate non solo da *commodities* (Sen, 1999), beni e risorse disponibili, ma anche dalla «varietà delle caratteristiche fisiche sociali» (Sen, 1999: 56). Il percorso del *capability approach* si costituisce in una conversione di queste libertà, beni e risorse in funzionamenti per il ben-essere attraverso l'influenza di caratteristiche individuali (salute, *commodities*, età, i fattori interni), sociali e ambientali (dotazioni infrastrutturali e pubbliche, i fattori esterni) (Bonvin, Farvaque, 2006). I beni e le libertà diventano capacità attraverso i fattori di conversione, aspetti decisivi dell'interazione «fra dimensione sociale e individuale della scelta» (Bifulco, Mozzana, 2011: 402). I fattori di conversione permettono agli individui un cambiamento del proprio ben-essere mutando risorse e beni in possibilità effettive per raggiungere i propri obiettivi (Sen, 1999). L'azione pubblica rappresenta un fattore di conversione esterno in grado di promuovere capacità, trasformando le risorse in capacità (de Leonardis, Negrelli, 2012). Le capacità, in seguito, diventano funzionamenti attraverso un processo di attivazione dell'agency dei cittadini, legata da un lato alle opportunità sociali e istituzionali (Bifulco, 2015), dall'altro alla partecipazione alla discussione pubblica (Sen, 1999). Ciò che permette tale attivazione è l'opzione-voice: una libertà positiva, atto di manifestazione dei propri malumori (Hirschman, 1970). Con il termine *capability for voice*, s'intende la capacità di esprimere la propria opinione e il proprio pensiero e di farli ascoltare in una discussione pubblica (Bonvin, Farvaque, 2006). Il riconoscimento della *voice* dei cittadini avviene «non solo sulle politiche che il coinvolgono, ma precisamente sulle basi informative in azione nelle scelte sottese a tali politiche» (de Leonardis, 2009: 77), dispositivi attivatori della *voice* che selezionano cosa è rilevante rispetto ad una determinata condizione di un cittadino o di un contesto locale. Combinando la pluralità di singole voci in una *voice* collettiva, le basi informative rappresentano il terreno fattuale delle scelte pubbliche e delle azioni (cfr. Sen, 1999; de Leonardis, 2009, Salais, 2011).

### 3 | Dispositivi per le capabilities: indicazioni dal Programma Microaree

La concettualizzazione dell'AC come strumento teorico per una rigenerazione urbana attenta ai bisogni della cittadinanza, trova una sua applicazione nella governance dei sistemi locali di welfare orientata alla territorializzazione delle politiche sociali. Tale approccio ridefinisce il territorio come esito di un'azione progettuale che aggrega una rete di attori e il quartiere come luogo d'elezione per programmi urbani integrati in grado di confrontarsi con la dimensione dell'abitare e con la sfera privata dei cittadini «affinché i problemi che, in prima battuta, sono relegati nell'invisibilità o confinati nella dimensione privata, possano essere discussi e risolti pubblicamente» (Bricocoli, 2007: 136). Seppur contraddistinto da fenomeni di marginalità e degrado, il quartiere è per la territorializzazione un'area in cui esistono dense relazioni di prossimità che possiedono risorse per la dinamizzazione e il recupero della qualità della vita dei gruppi che vivono o quelle zone. Con una particolare attenzione alla scala locale, il Programma Microaree ha avviato un processo di rigenerazione dei quartieri ERP di Trieste, costruendo una struttura capillare di servizi al cittadino di tipo socio-sanitario, per affrontare i temi della sanità in un approccio integrato con i temi della coesione sociale, dell'abitare e della qualità della vita. Prima delle Microaree, nel 1998 fu avviata una prima sperimentazione, Habitat, per interventi coordinati e congiunti su *place* e *people*, in alcuni quartieri caratterizzati dalla forte o esclusiva presenza di edifici di edilizia pubblica, contenitori di rilevanti forme di disagio (de Leonardis, Monteleone, 2007) e bisognosi d'interventi di riqualificazione locale.

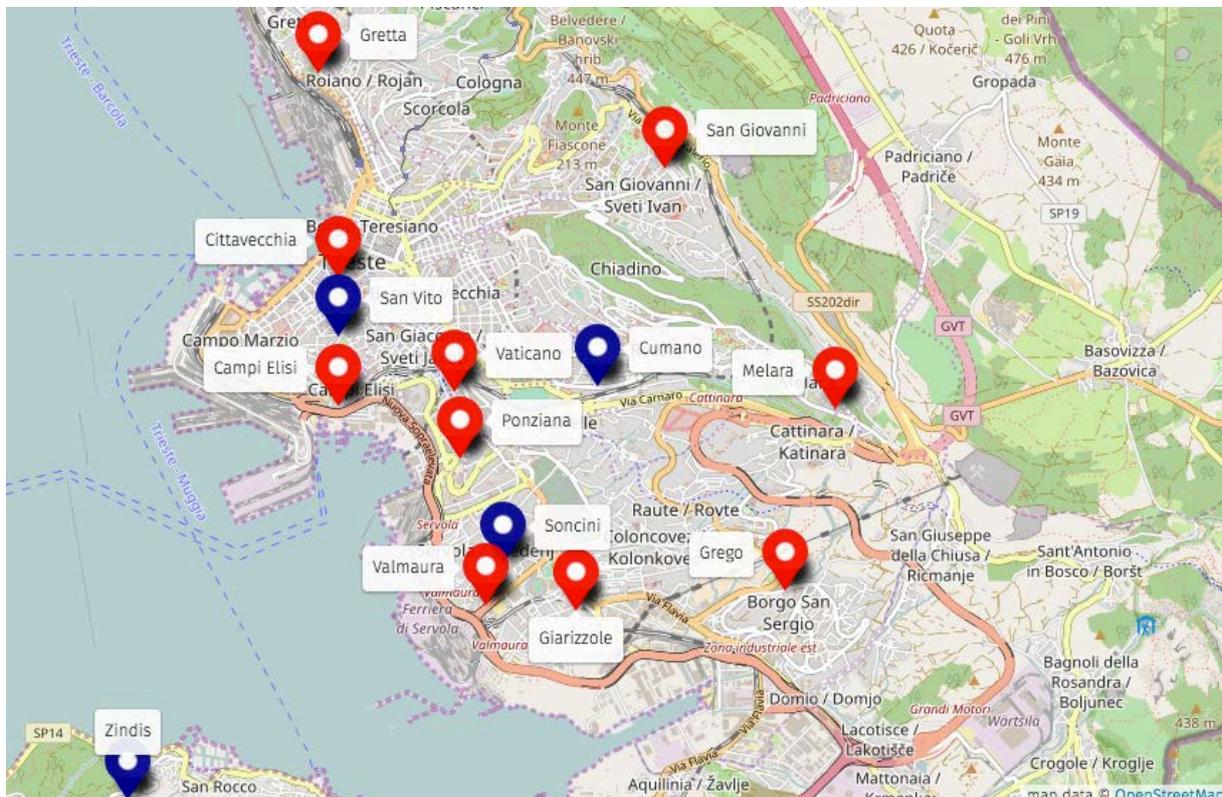


Figura 2 | Microaree a Trieste: rosso, Microaree nate nel 2005, gestione AAS; blu, Microaree del Terzo settore.  
Fonte: elaborazione personale con OpenStreetMap.

Da un terreno di confronto e riflessione istituzionale, nel 2005 l'esperienza si rafforza con il Programma *Habitat-Microaree, salute e sviluppo di comunità* (MA), nato dall'intesa tra l'Azienda dei Servizi Sanitari (ASS, oggi AAS)<sup>3</sup> il Comune di Trieste e l'agenzia per l'edilizia pubblica (Ater), con il coinvolgimento di cooperative sociali. Oggi si contano complessivamente 16 Microaree a Trieste e dintorni: nel capoluogo, alle prime dieci microaree fondate ad inizio sperimentazione, se ne sono aggiunte altre tre, istituite nel 2009 dal terzo settore (Soncini, Cumano, San Vito). Nello stesso anno, nel vicino comune di Muggia, si è costituita la MA di Zindis per volere dell'amministrazione locale che ha di seguito delegato la *governance* ad

<sup>3</sup> L'Azienda per l'Assistenza Sanitaria n. 1 *Triestina* (AAS 1) opera come parte del Servizio Sanitario Regionale ed è stata costituita su D.P.R. n. 264 del 31 dicembre 2014, subentrando all'ASS. n. 1 *Triestina*. Essa riconosce come propria *mission* la promozione della salute delle persone e della comunità dell'area di riferimento territoriale cui è preposta, e lo sviluppo di un *welfare* locale e partecipato

una cooperativa sociale. A Opicina una MA coadiuva il Centro di Salute Mentale di Villa Carsia, mentre il contesto multiculturale di Monfalcone, centro nevralgico della cantieristica navale italiana<sup>4</sup>, ospita la MA più giovane, nata nel 2015 (Cfr. Fig. 2, escluse quest'ultime).

### 3.1 | Salute e sviluppo di comunità

Il Programma interviene in quartieri ERP promuovendo percorsi di «tutela della salute, prevenzione del disagio sociale, qualificazione delle condizioni abitative» (Bifulco, Bricocoli, Monteleone, 2008: 375). La città di Trieste presenta una specificità sui cui le MA fanno leva: l'elevata presenza di popolazione anziana (dati SIASI-ASS nel 2014 contavano 3973 abitanti over 65 nelle dieci MA, pari al 34% dell'intera popolazione, formata da 13429 residenti). In conformità a queste caratteristiche – cui si aggiunge un problema di povertà relativa che accomuna 14716 abitanti triestini (ISTAT, 2011) – il Programma si adopera per la produzione di salute nei quartieri ERP in cui vivono queste popolazioni, con una *mission* disciplinata da dieci obiettivi (cfr. Strutti, 2007), definiti secondo una tripartizione che considera la dimensione locale come contesto territoriale (su specifici target territoriali che includono dai 1000 ai 2500 abitanti), quella globale in virtù di una rete inter-settoriale, e una dimensione plurale rivolta al un coinvolgimento di tutti i soggetti attivi sul territorio e di espressioni più o meno organizzate della cittadinanza. Il tema dell'integrazione socio-sanitaria a Trieste affonda le sue radici nella “Legge Basaglia”<sup>5</sup>, capace di dare «centralità a un approccio focalizzato sulla dimensione dei bisogni di salute e su servizi territoriali alternativi» (Bifulco, Bricocoli, Monteleone, 2008: 370) costruendo un sistema di opportunità per lo sviluppo delle *capabilities* delle persone sino allora istituzionalizzate nei manicomi. Ripercorrendo queste riflessioni, la l.r. 6/2006<sup>6</sup> prevede un «sistema integrato d'interventi e servizi per la promozione e la tutela dei diritti di cittadinanza sociale». In questo percorso di ridefinizione dei sistemi socio-sanitari, Franco Rotelli (cfr. Introduzione) ha ricoperto un ruolo apicale. Intervistato il 29 marzo 2015, Rotelli individua l'importanza di costruire *capabilities* attraverso un percorso socio-sanitario che interpreta la malattia come una questione sociale, connessa alle condizioni di vita e alle determinanti non sanitarie della salute<sup>7</sup>. Tenendo conto di questi due aspetti, l'intervento socio-sanitario promosso dalle MA innesca nella quotidianità degli abitanti una condizione di attivazione della *voice*, attraverso un passaggio da una logica di consumo passivo delle prestazioni socio-sanitarie, ad una inclusione attiva dei destinatari (Bricocoli, Centemeri, 2005). Il processo di capacitazione non interviene sulla malattia ma sulla persona nella sua interezza, con un intervento *taylor-made* modulato sulle specificità dell'ambiente di vita della persona, su cui influiscono anche le condizioni critiche del contesto abitativo ERP. In questo senso, la MA predisporre una rigenerazione che parte da un servizio socio-sanitario in grado di stimolare l'inclusione degli abitanti nei percorsi di miglioramento del *well-being*, nei luoghi in cui vivono, facendo emergere la *capability for voice* degli abitanti stessi nei percorsi di (co)produzione di salute. La Microarea svolge un ruolo di local agency (Bonvin, Rosenstein, 2012): agendo come fattore di conversione per l'emersione della *voice*, trasforma il diritto a un migliore ben-essere in capacità di raggiungerlo. Nonostante un approccio territorializzato, manca una configurazione spaziale della rigenerazione *health-led* del quartiere. Nei dispositivi d'intervento locale predisposti dalle MA, si può individuare una spazializzazione dei percorsi integrati di salute e sviluppo di comunità.

### 3.2 | Interventi locali

Di fronte al riconoscimento che disagio e povertà tendono a far precipitare in forma concentrata su uno stesso territorio soggetti a rischio di esclusione (Cremaschi, 2008), l'approccio socio-sanitario determina un processo di rigenerazione che s'instaura nel passaggio dai luoghi della cura alla cura dei luoghi (de Leonardis, Monteleone, 2007). Il territorio diventa campo d'azione per il trattamento della voce dei destinatari, e il quartiere uno strumento operativo che consente di aggregare problemi e attori

<sup>4</sup> Monfalcone ospita uno dei quattro principali cantieri navali del Mediterraneo, nel comune vivono 5817 stranieri (un quinto della popolazione). La minoranza etnica più consistente è quella bengalese, 1959 abitanti, in un comune di frontiera tradizionalmente attraversato da flussi migratori. La giornalista Concita De Gregorio ha dedicato un'intera puntata del suo programma televisivo “Fuori Roma” al recente cambio di timone nell'amministrazione di Monfalcone, passata da centro-sinistra a Lega Nord.

<sup>5</sup>Nota come legge di deistituzionalizzazione psichiatrica, L. 13 maggio 1978, n. 180: «Accertamenti e trattamenti sanitari volontari e obbligatori».

<sup>6</sup>L.R. 6/2006, attuativa della L. 8 novembre 2000, n. 328, «Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali».

<sup>7</sup>Età, sesso, livello d'istruzione e di reddito, condizione abitativa, lavoro e qualità degli ambienti in cui è svolto, rete di supporto familiare e sociale, eventi favorevoli e sfavorevoli che concorrono a definire il grado di vulnerabilità e rischio dei singoli individui. L'intreccio di queste variabili svolge un ruolo decisivo (Cogliati Dezza, 2014).

eterogenei, «un dispositivo per definire un livello di aggregazione strumentale al trattamento di una serie di problematiche e al tempo stesso per innescare, a partire dall'esistenza di un terreno comune, forme di partecipazione» (Bricocoli, Centemeri, 2005: 140).

La MA agisce come medium tra servizio sanitario e aree urbane d'intervento, ridefinendo il territorio come setting dei servizi per la co-produzione di ben-essere della cittadinanza. Nel corso degli anni, il Programma ha sviluppato nuovi stili d'intervento integrato tra abitanti e luoghi, aprendo un terreno di continua riflessione inter-istituzionale, sino a suscitare l'interesse europeo: nel 2011 la MA di Zindis, avviata due anni da una cooperativa sociale, fu individuata come area pilota italiana per il progetto transfrontaliero SHoW (Social Housing Watch). Il dispositivo-quartiere è sua volta area di destinazione d'interventi locali implementati attraverso una serie di dispositivi caratteristici delle Microaree, predisposti per un'azione reach-out che costruisce interazioni e rapporti con la cittadinanza attraverso un servizio che si dispiega sul territorio, sull'intero contesto di vita dei destinatari, anziché penetrare nella sfera privata con un approccio eminentemente clinico. Questo passaggio si può meglio esprimere nella descrizione del primo servizio *street-level* che la programmazione fornì ad inizio sperimentazione: nell'area della MA di Giarizzole, preso atto dello scetticismo da parte degli abitanti nei confronti di un primo servizio di assistenza porta-a-porta, gli operatori risposero con il posizionamento di un ombrellone giallo al centro della piazza su cui affacciano gli stabili, generando così la curiosità degli abitanti che, stimolati anche dall'assenza di "riferimenti clinici" (camici, simboli o qualsiasi riferimento all'assistenza medico-sanitaria), "diedero voce" alle loro sofferenze, apportando così un significativo contributo al percorso di partecipazione ed integrazione inter-istituzionale finalizzato alla produzione di benessere. L'iniziativa dell'ombrellone giallo dimostra i punti di forza del processo di trasformazione dello spazio pubblico in mediatore per l'ascolto attivo, capace di valorizzare le *capabilities* dei cittadini, da un lato, e degli operatori che intervengono sul territorio, dall'altro. In altre parole, mettere mano allo spettro delle *capabilities* significa anche "fare città", ovvero configurare i sistemi locali di welfare sulla base delle caratteristiche e delle specificità degli abitanti di un determinato contesto, partendo dalla dimensione sociale, ed integrandola con la dimensione spaziale del welfare. Nella programmazione delle MA, i percorsi di *capability-building* sono stati costantemente oggetto di analisi oltre che strumento analitico su cui calibrare il *policy-making*. Oggi, il Programma MA si dota di tre principali dispositivi d'intervento locale, che agiscono come supporti per la capability for voice degli abitanti, costitutivi della struttura capillare di servizi-socio sanitari allestita dall'AAS, che ne monitora costantemente i risultati:

- Sede di Microarea: luogo fisico solitamente ubicato in un appartamento di un edificio ERP, contribuisce al decentramento dei servizi dell'Azienda Sanitaria, al consolidamento di un rapporto reale cittadino/istituzione, e si occupa dello sviluppo di comunità e coesione sociale nella MA (Strutti, 2007).
- Referente di Microarea: coordina la MA, promuove integrazione socio-sanitaria e sviluppo di comunità gestendo la rete dei servizi e degli attori attivi sul territorio; assume un ruolo di tutor attivo della salute individuando soluzioni per i percorsi di presa in carico e stimolando le capacità degli abitanti.
- Incontri di coordinamento e discussione: dispositivi di confronto aperto tra Microarea e Azienda Sanitaria. L'incontro fra questi due attori avviene a cadenza mensile, mentre ogni settimana si svolge una riunione di MA per osservare risultati e criticità interne al singolo quartiere.

A questi tre dispositivi ancorati al territorio, si aggiungono le schede di documentazione, con funzioni di raccolta delle informazioni ottenute dalla conoscenza diretta del territorio e dei suoi abitanti e dei percorsi – nuovi o già avviati – di presa in carico. Questi dispositivi rendono possibile l'intervento locale finalizzato allo sviluppo di comunità, innescando un percorso che, sebbene non intervenga sui percorsi di riqualificazione architettonica degli stabili, in dodici anni ha saputo rivitalizzare i numerosi contesti locali ERP soggetti a fenomeni di esclusione sociale.

#### 4 | Conclusioni: quali capabilities per la rigenerazione urbana?

Il Programma Microaree dimostra la possibilità dello sviluppo di un sistema locale di welfare con una rete capillare di servizi socio-sanitari in cui le capabilities dei cittadini giocano un ruolo chiave poiché in grado di «caratterizzare l'idea di sviluppo dei contesti urbani [...] e divenire una misura della qualità dell'ambiente urbano» (Baldascino, Mosca, 2016: 1136). Una prima incognita riguarda però la riproducibilità di queste pratiche su una scala metropolitana più ampia. In più, la rigenerazione innescata da un servizio socio-sanitario non ha dirette ripercussioni sulla qualità degli spazi urbani. In questo elaborato la coesistenza tra il *policy-making* per la rigenerazione urbana e i percorsi di *capability-building* è stata letta dalla prospettiva delle politiche socio-sanitarie "territorializzate" su contesti locali circoscritti. Proprio il campo della territorializzazione delle politiche di *welfare*, può innescare nuove ibridazioni in un *framework*

di politiche integrate, finalizzate a migliorare il *well-being* dei cittadini. Con il cinquantenario del Decreto sugli standard urbanistici (d.l. 1444/1968)<sup>8</sup> si apre lo spazio per una riflessione su strumenti, progetti e dispositivi in grado di calibrare l'attenzione delle politiche urbane sui percorsi di promozione dell'*agency* degli abitanti attraverso interventi sulla scala di quartiere predisposti per stimolare una piena attuazione della cittadinanza sociale (Bifulco, Bricocoli, Monteleone, 2008), un'inclusione nei processi di welfare. Le *capabilities* per la rigenerazione urbana giacciono nella «gemmazione di relazioni che strutturano il territorio» (Vazzoler, 2016: 94) e che possono essere attivate con percorsi di territorializzazione per lo sviluppo locale. In questo senso, l'approccio delle capacità, rafforzato dalle esperienze socio-sanitarie delle Microaree triestine, fornisce una lettura rivolta agli spazi del welfare come elemento per la qualità dei contesti urbani, sottolineando l'importanza di pensare ai processi di rigenerazione urbana partendo dalla pluralità di voci che abitano i contesti locali, in un rapporto che lega la dimensione dell'abitare il quartiere alla dimensione benessere.

### Riferimenti bibliografici

- Andreotti, A., Mingione, E., Polizzi, E. (2012), "Local Welfare Systems: a Challenge for Social Cohesion", *Urban Studies*, 49(9), pp. 1925-1940.
- Baldascino, M., Mosca, M. (2016), "Città inclusiva e ruolo delle smart cities alla luce del capability approach", Atti della XIX Conferenza Nazionale SIU, Catania, 16-18 giugno 2016, pp. 1132-1136.
- Bifulco, L. (2015), *Il welfare locale. Processi e prospettive*, Carocci, Roma.
- Bifulco, L. (2016), *Citizenship and governance at a time of territorialization: The Italian local welfare between innovation and fragmentation*, in *European Urban and Regional Studies*, 23(4), pp. 628-644.
- Bifulco, L. (2017), *Social Policies and Public Action*, Routledge, London & New York.
- Bifulco, L., Vitale, T. (2005), "La contrattualizzazione delle politiche sociali e il welfare locale", in Bifulco, L. (a cura di), *Le politiche sociali. Temi e prospettive emergenti*, Carocci, Roma, pp. 81-100.
- Bifulco, L., de Leonardis, O. (2006), "Integrazione tra le politiche come opportunità", in Donolo, C. (a cura di), *Il futuro delle politiche pubbliche*, Mondadori, Milano, pp. 31-57.
- Bifulco, L., Bricocoli, M., Monteleone, R. (2008), "Welfare locale e istituzioni riflessive. Processi di attivazione in Friuli-Venezia Giulia", in *La Rivista delle Politiche Sociali*, n. 3/2008, pp. 367-385.
- Bifulco, L., Mozzana, C. (2011), "La dimensione sociale delle capacità: fattori di conversione, istituzioni e azione pubblica", in *Rassegna Italiana di Sociologia*, a. LII, n. 3, pp. 399-415.
- Bonvin, J., Farvaque, N. (2006), "Promoting Capability for Work The role of local actors", in Deneulin, S. (a cura di), *The Capability Approach Toward Structural Transformations*, Springer, Dordrecht, pp. 121-143.
- Bonvin, J., Rosenstein, E. (2012), "Local Agencies as Institutional Conversion of Resources into Capabilities", in de Leonardis, O., Negrelli, S., Salais, R. (a cura di), *Democracy and Capability for Voice. Welfare, Work and Public Deliberation in Europe*, Peter Lang eds., pp. 61-68.
- Bricocoli, M., Centemeri, L. (2005), "Abitare tra l'alloggio e la città. Quando le politiche entrano in casa", in Bifulco, L. (a cura di), *Le politiche sociali. Temi e prospettive emergenti*, Carocci, Roma, pp. 135-154.
- Bricocoli, M. (2007), "Territorio, contrattualizzazione e politiche urbane: scomposizioni e ri-composizioni dell'azione pubblica nelle politiche di quartiere", in Monteleone, R. (a cura di), *La contrattualizzazione nelle politiche sociali: forme ed effetti*, Officina, Roma, pp. 140-164.
- Cremaschi, M. (a cura di) (2008), *Tracce di quartieri. Il legame sociale nella città che cambia*, Franco Angeli, Milano.
- Crosta, P. (1998), *Politiche. Quale conoscenza per l'azione territoriale*, Franco Angeli, Milano.
- de Leonardis, O. (1998), *In un diverso welfare. Sogni e incubi*, Feltrinelli, Milano.
- de Leonardis, O. (2009), "Conoscenza e democrazia nelle scelte di giustizia: un'introduzione", in *La Rivista delle Politiche Sociali*, n.3/2009, pp. 73-84.
- de Leonardis, O., Monteleone, R. (2007), "Dai luoghi di cura alla cura dei luoghi a Trieste e dintorni", in Monteleone, R. (a cura di), *La contrattualizzazione nelle politiche sociali: forme ed effetti*, Officina, Roma, pp. 165-182.

<sup>8</sup> Un dibattito sugli Standard Urbanistici a cinquant'anni di distanza dalla loro promulgazione, ha avuto luogo durante il seminario *Cinquant'anni di Standard Urbanistici (1968-2018)*, tenutosi presso il Politecnico di Milano il 2 marzo 2017, promosso da un neonato gruppo di lavoro coordinato da Paola Savoldi e Cristina Renzoni.

- de Leonardis, O., Negrelli, S (2012), “A new Perspective on Welfare Policies. Why and How the Capability for Voice Matters”, in de Leonardis, O., Negrelli, S., Salais, R. (a cura di), *Democracy and Capability for Voice. Welfare, Work and Public Deliberation in Europe*, Peter Lang eds., pp. 11-34.
- Goerne, A. (2010), *The Capability Approach in social policy analysis. Yet another concept?*, REC-WP 03/2010.
- Hirschman, A. O. (1970), *Exit, Voice and Loyalty. Responses to decline in firms, organizations and states*, Harvard University Press, Cambridge; trad it. (2002), *Lealtà, defezione, protesta. Rimedi alla crisi delle imprese, dei partiti e dello stato*, Bompiani, Milano.
- Kazepov, Y. (2009), *La dimensione territoriale delle politiche sociali in Italia*, Carocci, Roma.
- Laino, G. (2002), “Politiche per le periferie dalla periferia delle politiche”, in: Governa, F., Saccomani, S. (a cura di), *Periferie tra riqualificazione e sviluppo locale. Un confronto sulle metodologie e sulle pratiche d'intervento in Italia e in Europa*. Alinea, Firenze, pp. 77-91.
- Paci, M. (2011), “Le politiche di emancipazione sociale e promozione delle capacità”, in: Paci, M. e Pugliese, E. (a cura di), *Welfare e promozione delle capacità*, Il Mulino – Studi e Ricerche, Bologna, pp. 17-50.
- Salais, R. (2011), *The Capability Approach and Deliberative Democracy*, Conferenza “Human Development Perspective”, Bielefeld Centre for Education and Capability Research, Bielefeld, Germania, 26-27 giugno 2011.
- Sen, A. (1992) *Inequality Re-examined*, Oxford University Press, Oxford; trad. it. (1994), *Le disuguaglianze. Un riesame critico*, Il Mulino Bologna.
- Sen, A. (1999), *Commodities and Capabilities*, Oxford University Press, New Delhi.
- Sen, A. (2010), *L'idea di giustizia*, Mondadori, Milano.
- Strutti, C. (2007) (a cura di), *Progetto MicroWIN-Microaree, Azienda per i Servizi Sanitari n.1 Triestina*, Relazione presentata al Seminario regionale “Microwin”, 18-19-20 gennaio 2007, Laboratorio internazionale WIN, Welfare Innovations, Trieste, Italia.
- Tosi, M. C., Munarin, S. (2012), *Spazi del Welfare. Esperienze luoghi pratiche*, Quodlibet Studio.
- Vazzoler, N. (2016), “La direttrice Fiano Romano-Valmontone. Dipendenze territoriali e relazioni locali”, in Cellamare C. (a cura di), *Fuori Raccordo. Abitare l'altra Roma*, Donzelli, Roma, pp. 85-94.

# La bioregione urbana fra dotazioni, flussi eco-sistemici e costruzione del bene comune territorio

**David Fanfani**

Università di Firenze (Dida)

Email: [david.fanfani@unifi.it](mailto:david.fanfani@unifi.it)

**Daniela Poli**

Università di Firenze (Dida)

Email: [daniela.poli@unifi.it](mailto:daniela.poli@unifi.it)

## Abstract

Le normative per gli standard urbani hanno prodotto sovente risultati parziali. Il semplice approccio quantitativo derivante dalla ‘teoria amministrativa dei bisogni’ (Tosi, 1994) si è mostrato inadeguato negli ultimi tempi a cogliere l’emergere progressivo di più fattori come la considerazione degli aspetti eco-sistemici e quindi di flusso e non solo di stock per il recupero di una dimensione ‘stabile’, ‘sana’ ed equa dell’abitare; l’interconnessione transcalare fra il sistema dell’abitare e l’ecosistema territorio il cui la città è inserita; la sicurezza in termini di resilienza, di alimentazione, di qualità e gestione delle acque, di cattura dalla Co2; la produzione di nuove forme di spazio pubblico agro-urbano e così via.

Il testo che segue inquadra la necessità di una nuova visione nella modalità di valutare la qualità urbana e definire le dotazioni territoriali con particolare riferimento alla dimensione trans-scalare della bioregione urbana e al nuovo valore assunto negli anni recenti dal territorio agroforestale che riferisce a concetti chiave come i servizi eco-sistemici per nuove forme di ‘criteri e prestazioni fondative’ del territorio e dello spazio urbano.

**Parole chiave:** bioregione urbana, transcalarità, servizi ecosistemici.

## 1 | Premessa

La messa in atto in Italia delle normative per gli standard urbani, intesi sia come attrezzature che come funzioni di servizio, ha negli anni fornito risultati non di rado deludenti.

La costruzione della “città pubblica” e di una sua adeguata dotazione in termini di spazi, attrezzature e servizi muove, nella storia dell’urbanistica italiana e non solo, da un condivisibile fine redistributivo delle risorse così come di ‘accessibilità, ai ‘funzionamenti’ fondamentali (Sen 1985, Rawls 1975) “abilitanti” non solo alla qualità dell’abitare ma anche al potenziamento delle opportunità di sviluppo sociale ed economico. Malgrado ciò, nelle pratiche e nelle politiche, spesso questo è stato tradotto in forma ridotta, con approcci ed applicazioni condotti prevalentemente da un punto di vista quantitativo ed omologante, esito di una ‘teoria amministrativa dei bisogni’ (Tosi, 1994) ove per esempio la complessità dell’ecosistema è trattata all’interno della categoria funzionalista del ‘verde urbano’ o di quella dicotomico-vincolistica del ‘parco urbano’. Successivamente anche la maturazione di una nuova valutazione della categoria del progresso umano secondo nuovi parametri dello sviluppo (Daly, 1996) che hanno portato al più recente indice BES (Benessere Equo e Sostenibile) così come la domanda di austerità legata alle prime falle del modello incentrato sulla crescita economica quantitativa (Campos Venuti, 1978) che hanno prodotto interessanti studi sull’impronta ecologica delle aree urbane (Wackernagel, Rees, 1996) non sono però riuscite a tradursi efficacemente in diffuse alternative alle pratiche quantitative consuete.

Alla sempre maggiore rilevanza che assume il territorio agro-forestale nella definizione della qualità dell’abitare non corrisponde cioè un’adeguata trattazione disciplinare nel campo dell’urbanistica, che richiede alle diverse scale il confronto con contesti spaziali definiti e non semplicemente un apparato numerico di dati. L’ambiente in particolare è stato trattato non come il palinsesto fondativo della complessa impalcatura territoriale e paesaggistica, esito della co-evoluzione fra natura e cultura (Norgaard 1994, Magnaghi 2014), ma come elemento “compensativo” da utilizzare in una sorta di scambio per continuare a procedere secondo un modello di sviluppo energivoro e distruttivo. Le “isole” di protezione dei parchi naturali o parchi pubblici sovente hanno svolto questa funzione come lasciappassare per progetti invasivi e impattanti (impianti, infrastrutture, ecc.).

Tuttavia in un contesto temporale che si può approssimativamente individuare col l'ultimo scorcio degli anni '80 del secolo scorso maturano effettivamente proposte e riflessioni nell'ambito della pianificazione territoriale e dell'urbanistica che cercano di declinare, in maniera operativa, la crescente necessità di rivolgere maggiore attenzione alle questioni di carattere ecologico e sociale in forma "prestazionale" (Lynch, 1990) ed integrata, introducendo anche parametri ed indicatori con maggiore "presa" eco-sistemica, morfologica e qualitativa, che sono approdati ad esempio nell'esperienza statunitense nei codice dei *Form Based Code*, negli *Smart codes* (Sitkowski R., 2007, White M. 2009). Molti piani della cosiddetta "terza generazione" dell'urbanistica (Campos Venuti, 1987), ma anche alcune rilevanti esperienze di pianificazione ambientale alla scala regionale (Ziparo 1995) o paesaggistica tramite il ricorso alla declinazione morfo-tipologica del territorio (Marson 2016) rappresentano efficacemente alcuni aspetti qualificanti di tale tentativo che, tuttavia, non riesce a divenire, anche in carenza di una legge nazionale di riferimento, patrimonio diffuso. Inoltre appare ancora scarso il ricorso a un metodo transcalare che indaghi le relazioni della città al contesto di riferimento, occupandosi non solo di dotazioni, ma anche di flussi riferiti a un contesto ampio. Di rilevante interesse in questo settore appaiono progetti di eco quartieri come il noto Hammerby a Stoccolma<sup>1</sup> che nella progettazione urbana si occupano di trattare il tema del metabolismo urbano senza peraltro tradursi in indici e criteri generalizzati applicabili alla pianificazione.

## 2 | Verso una visione integrata delle dotazioni territoriali

In riferimento al quadro appena descritto la lettura sul tema delle dotazioni urbane e territoriali sembra dunque richiedere un trattamento dei fattori agroambientali che sappia integrare i diversi criteri presenti ormai consolidati, come quelli prestazionali, con modalità di superamento della dimensione prettamente quantitativa o compensativa delle dotazioni ambientali e del verde, nella direzione del dialogo fra dominio urbano ed eco-sistemico, come fattore fondamentale di passaggio dal welfare al well-being.

Peraltro le recenti e crescenti domande di "resilienza", sicurezza idraulica e alimentare, individuate come requisiti fondamentali dell'insediamento umano, sono fortemente condizionate dai fenomeni indotti dai cambiamenti climatici che trovano nella componente spaziale e nelle diverse caratteristiche morfologico-territoriali un aspetto rilevante. Si tratta di aspetti che richiamano alla necessità di risposte innovative nel campo dell'urbanistica e della pianificazione territoriale, anche in questo caso in termini adeguati a cogliere in maniera co-evolutiva le relazioni dinamiche fra strutture territoriali, eco-sistemiche e regole di progetto nella costruzione dell'insediamento alle diverse scale.

In particolare emerge con forza la rilevanza della connotazione del suolo (Montgomery 2007, Pileri 2015) come struttura complessa in cui convergono molti aspetti eco-sistemici (che fanno riferimenti anche ad aspetti culturali, paesaggistici, identitari) e naturalmente alle dinamiche che si possono innescare, che richiedono modalità di conoscenza e valutazione innovative.

## 3 | Per una lettura bio-regionale e trans-scalare delle dotazioni territoriali ed urbane

### 3.1 | Recuperare la misura locale delle dotazioni territoriali: il paradigma bioregionale

Le considerazioni precedenti pongono al centro pratiche bottom-up di (ri)produzione e cura dei territori agroforestali in contesti urbani e territoriali che sovente assumono nell'azione la forma di veri e propri 'beni comuni'.

La ricerca di una adeguata contestualizzazione ed integrazione delle dotazioni territoriali dell'insediamento, comprensiva di una visione integrata e co-evolutiva della dimensione urbana, rurale ed eco-sistemica, necessita di un'adeguata ri-localizzazione e ri-territorializzazione dei flussi di materia, energia, acqua ed alimenti (Thayer, 2013; Feagan, 1997).

Tale finalizzazione può trovare nel paradigma bio-regionale un efficace modello di riferimento euristico ed operativo. Il modello bio-regionale muove infatti dalla necessità di recuperare non tanto la sostenibilità e la qualità abitativa, quanto l'auto-sostenibilità sia in termini sociali che ambientali. La comunità locale riveste un ruolo centrale nel mettere in pratica forme d'uso rigenerativo (Gotlieb, 1985) delle risorse territoriali (Sale 1991, Mc Ginnis, 1999, Magnaghi, Fanfani 2010) in grado di ripristinare in forma dinamica gli assetti co-evolutivi del territorio. A ciò si aggiunge una specifica considerazione della rilevanza e della articolazione alle diverse scale nella lettura dell'insediamento umano (Sale 1991, Poli 2017) come metodo per affrontare in maniera pertinente le diverse problematiche sia di tipo analitico/interpretativo che progettuale.

---

<sup>1</sup> [www.envac.it/references\\_2\\_1/hammarby\\_sjostad\\_4\\_1](http://www.envac.it/references_2_1/hammarby_sjostad_4_1) [ultimo accesso: agosto 2012].

Più di recente, la categoria bio-regionale re-interpretata secondo il modello della bioregione urbana (Magnaghi, 2014, 2015), rafforza la necessità della ricerca di nuove regole insediative che fanno i conti con i caratteri spaziali e morfotipologico dei luoghi alla ricerca di specifiche forme di autocontenimento insediativo.

### **3.2 | Le dotazioni territoriali come “beni comuni” patrimoniali nella bio-regione**

L’approccio della bio-regione urbana propone peraltro tale cambiamento di prospettiva a partire da un approccio di tipo “patrimoniale” del territorio interpretato come l’esito di processi mutualmente generativi, fra ambiente e società locale nella lunga durata storica. L’approccio patrimoniale prevede modalità di co-costruzione fra saperi esperti e saperi contestuali finalizzati prima al riconoscimento sociale del patrimonio territoriale (patrimonializzazione) e poi all’individuazione di orientamenti strategici comprensivi di forme uso durevole delle risorse territoriali attivabili dal patrimonio in processi di sviluppo locale (Poli 2015). La dinamica patrimonio territoriale-risorsa territoriale trova una affinità con la definizione di “dotazione territoriale” della quale precisa l’insieme di stock di caratteri, dotazioni, relazioni, identità (patrimonio) e di flusso attivabile (risorsa) come garanzia dello sviluppo e della vita di un dato territorio di cui debbono però essere individuate quantità attivabili e regole riproduttive da osservare per un uso equo del patrimonio che, come “bene comune” non può essere ridotto in maniera irreversibile per garantire il benessere e la salute durevole degli abitanti. L’articolazione patrimonio-risorsa chiama in causa un tema rilevante del paradigma bioregionale che l’urbanistica moderna e contemporanea ha tralasciato seguendo il modello dello sviluppo illimitato (città in estensione, città dilatate, metropoli regionale, ecc.): la capacità di un contesto di accogliere popolazione. Storicamente le città e i sistemi insediativi in genere attivavano forme di autocontenimento che dosavano la taglia insediativa sulle dotazioni territoriali e sulle risorse attivabili, che, nei periodi più misurati della storia, trovavano un limite nel contesto articolato di una bioregione da dove trarre alimenti (scambi città-campagna), acqua, produzioni legnose dei boschi, ecc. Territorializzare i flussi significa tornare a fare i conti con il concetto di limite delle dotazioni locali e sulle quantità di attivazioni possibili che non mettano a repentaglio lo stock patrimoniale. La risorsa è quindi un “prelievo” dal patrimonio che deve essere in grado di riprodursi sia perché la quantità che è stata utilizzata lo consente sia perché sono state individuate tramite processi statutari partecipativi e inclusivi regole ri-generative che lo rendono possibile.

### **4 | Approcci analitici e nuovi indicatori per un progetto integrato durevole delle dotazioni territoriali e di qualità urbana: il contributo dei servizi eco-sistemici**

L’adozione del paradigma bio-regionale pone come abbiamo visto particolare attenzione al valore del territorio agroforestale, delle strutture eco-sistemiche e dei caratteri del paesaggio per la popolazione. È ormai appurato quanto la veloce trasformazione dell’ecosistema negli ultimi cinquanta anni abbia provocato una perdita consistente di biodiversità in tutto il pianeta e una ripercussione non indifferente sulla qualità della vita delle popolazioni insediate, tale da far ritenere le dotazioni eco-sistemiche come strategiche per la vita umana. Il tema delle dotazioni eco-sistemiche ha visto un’evoluzione interessante in Italia rispetto alle sue modalità di tutela e salvaguardia. Fino agli anni ’80 l’ambiente è stato prevalentemente tutelato tramite strumenti di regolamentazione vincolistici come standard di emissione, aree protette, procedure autorizzative, tassazioni. A partire invece dai primi anni ’90, con le misure agro-ambientali e alcune misure forestali di accompagnamento della riforma della Politica Agricola Comunitaria (PAC), si è visto l’ingresso incentivi, compensazioni e forme di incitamento di logiche aggregative ad adesione volontaria. Dalla fine degli anni ’90, con l’affermazione del principio del “disaccoppiamento” negli aiuti alla produzione agricola e con l’affermazione della “condizionalità” dell’intervento pubblico emerge l’orientamento alla tutela attiva (tramite forme di attività rurale) dell’ecosistema. Ma come abbiamo visto nel campo della pianificazione territoriale gli avanzamenti sono stati limitati. Proprio in quegli anni viene introdotto nella comunità scientifica da parte di Robert Costanza (1997) un termine che ha avuto molto successo perché è stato in grado di coniugare il complesso funzionamento dell’ecosistema alla prestazione che esso offre per la collettività: il servizio eco-sistemico. Costanza, fondatore della Società Internazionale per l’Economia Ecologica (ISEE) e presidente del team di ricerca sui Servizi Eco-sistemici, con una sensibilità riferita alle forme dell’abitare,<sup>2</sup> ha rivolto il suo interesse non tanto agli aspetti “naturalisti” dell’eco-sistema, quanto alle relazioni di questo con la popolazione insediata. Costanza quindi equipara la “prestazione sociale” dell’eco-sistema a quella di un tipico servizio urbano come un teatro o

---

<sup>2</sup> Robert Costanza è architetto di formazione.

una scuola, fertilizzando e traducendo la funzione eco-sistemica in un termine facilmente comprensibile dalla disciplina urbanistica. Il problema per la società contemporanea è che i beni e i servizi eco-sistemici sono sempre stati fino ad oggi disponibili per l'uso, gratuiti a fuori da ogni valutazione mercato, attinenti alle dotazioni fisse di un sito, prese in considerazione per l'impianto di un'attività economica. Il loro valore effettivo in termini di prestazioni non viene però considerato socialmente<sup>3</sup>.

Un primo tentativo orientato verso la categorizzazione e la sistematizzazione integrata dei requisiti "prestazionali" potenzialmente erogabili dalle dotazioni territoriali è stato operato dal *Millennium Ecosystem Assessment model* (MEA 2005) (cfr. Fig.1). Il MEA ha messo in evidenza gli impatti delle trasformazioni degli ecosistemi sul benessere umano e ha declinato in forma sistematica gli aspetti di utilità che gli ecosistemi rivestono per il genere umano, fornendo una classificazione che suddivide le funzioni eco-sistemiche in quattro categorie principali: di *Supporto alla vita (Supporting)*, di *Regolazione (Regulating)*, di *Approvvigionamento (Provisioning)*, *Culturali (Cultural)*, questi ultimi di tipo immateriale e relativi a quei benefici che la popolazione trae attraverso lo sviluppo cognitivo, la riflessione, esperienze ricreative ed estetiche.

Il modello presenta dei limiti non ultimo quello di tendere alla valutazione monetaria di alcuni beni per renderli confrontabili con altri servizi sul quale esiste un dibattito piuttosto acceso (Scott Cato 2013). Esistono tuttavia forme di retribuzione dei servizi eco-sistemici, definiti PES (Payment for ecosystem services) segnatamente agli agricoltori e agli operatori forestali, sia tramite il meccanismo della Politica comunitaria (PAC) sia tramite accordi specifici che utilizzano il Decreto legislativo sulla modernizzazione del settore agricolo 228/2001 che consente agli enti pubblici di conferire un incarico agli agricoltori in cambio di determinate operazioni. Il Consorzio di Bonifica può ad esempio incaricare gli agricoltori frontisti di canali, torrenti, fossi per la loro manutenzione (funzione di regolazione), i comuni possono incaricare gli agricoltori di rifornire di alimenti le mense pubbliche (funzione di supporto) e così via. Vi sono ormai molti esempi in questa direzione come il progetto agricoltori custodi del fiume Serchio in Italia (Vanni, Rovai, Brunori 2013) o quello dei proprietari di terreni forestali che hanno sottoscritto un accordo con l'azienda municipalizzata delle acque di New York che prevedeva la gestione sostenibile delle foreste nel bacino di captazione delle acque della città che ha prodotto effetti positivi sulla qualità e la costanza della portata e del deflusso idrico. Queste ultime azioni hanno nel complesso portato a un risparmio di 6-9 miliardi di dollari che sarebbero stati necessari per la realizzazione di impianti di trattamento delle acque in assenza degli interventi diretti degli agricoltori e hanno prodotto per gli agricoltori un reddito integrativo rispetto a quello della produzione alimentare in ottica di multifunzionalità (Landell-Mills, Porras, 2002).

La monetizzazione del servizio eco-sistemico ha quindi risvolti positivi laddove riesce a creare forme di economia comunitaria che rafforzano il mercato locale, redistribuiscono sulla comunità i vantaggi, innalzando la consapevolezza locale e gestiscono in forma sostenibile la risorsa, aumentandone il valore patrimoniale in termini complessi e integrati.

---

<sup>3</sup> La celebre frase attribuita a Costanza mette in evidenza questo aspetto: «poiché i servizi eco-sistemici non vengono catturati dai mercati e non vengono quantificati in termini comparabili ai servizi economici e ai prodotti industriali, molto spesso non vengono neanche considerati nelle decisioni politiche».

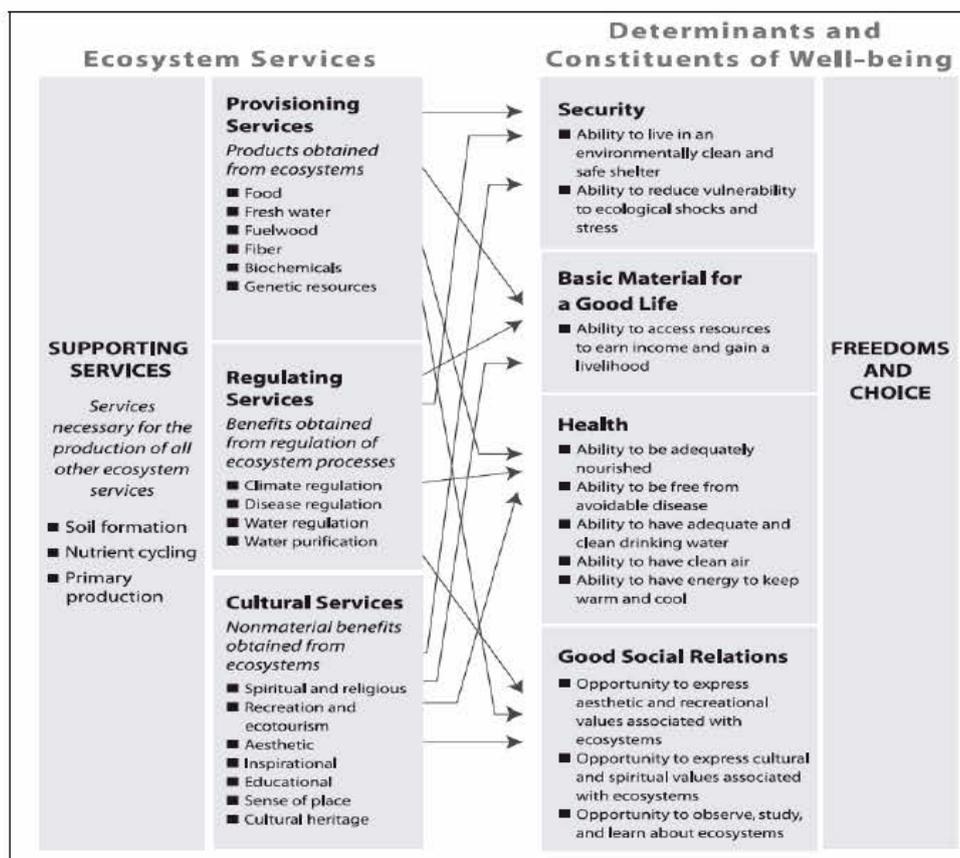


Figura 1 | Relazione fra servizi ecosistemici e attività umane. Fonte: WWF Italia, 2009.

Il MEA rappresenta un interessante tentativo di introdurre una dimensione integrata e prestazionale nella costruzione del quadro di indicatori ambientali in relazione alla attività umana, che possono essere oggi suscettibili di traduzione in nuovi standard e criteri per la progettazione e la gestione degli insediamenti umani. Questo aspetto è stimolato in particolare dall'azione 5 dell'UE della Strategia della Biodiversità 2020 agli stati membri di mappare (e quindi territorializzare) e valutare lo stato e la capacità di fornitura dei servizi ecosistemici: Mapping and Assessment on Ecosystems and their Services (MAES). La classificazione e mappatura è finalizzata a individuare orientamenti in grado di supportare in maniera più efficace la decisione pubblica.

Alla luce anche di queste innovazioni nella classificazione e valutazione dei servizi eco-sistemici relativi alla qualità della vita appaiono rilevanti alcuni aspetti che implicano ovviamente una innovazione nel campo degli strumenti di governo del territorio così come, in considerazione dell'approccio bio-regionale, uno studio e proposizione articolate per scale e livelli territoriali. A tale proposito alcuni nodi possono essere sottolineati:

#### Multidimensionalità delle dotazioni:

- L'estensione del ventaglio di elementi da considerare per il benessere umano: dalla dotazione dei servizi alla dotazione del territorio in chiave eco-sistemica, culturale, prestazionale;
- sovranità, equità, sicurezza e sostenibilità dei sistemi di produzione agro alimentare;
- regime energetico dell'insediamento e sviluppo di sistemi energetici locali (Magnaghi 2010, Van Dobbelen, 2009),
- requisiti di resilienza e autosostenibilità connessi in particolare ai cicli e regimi idro-geomorfologici, ecologici, climatici e alla qualità delle acque;
- il riconoscimento come dotazione pubblica di nuove forme innovative e polivalenti di spazio agro-urbano quale fattore "costruttivo" per le comunità, come forme di nuova alleanza fra natura e cultura, fra urbano e rurale.

#### *Flussi e circolarità:*

- la considerazione degli aspetti eco-sistemici e quindi di circolarità dei flussi e non solo di quelli quantitativi di stock, per il recupero di una dimensione ‘stabile’, ‘sana’ ed equa dell’abitare;
- La necessità di introdurre indicatori chiave di “impronta ecologica” (Iacoponi, 2004) adeguati a valutare anche i limiti endogeni del sistema bio-regionale oltre i quali si possono presentare criticità e rischi (clima, idrogeologia, inquinamenti, etc), così come aumento della dipendenza da – e lo sfruttamento di – “forniture” esterne di risorse basiche (p.e. energia, acqua, beni edibili).

#### *Integrazione:*

- L’individuazione delle funzioni plurime che il territorio agroforestale svolge;
- valutazione integrata delle dotazioni polivalenti dell’ecosistema riferite al contesto territoriale e alle società insediate (Malcevski, 2013).

#### *Scala pertinente:*

- La necessità di territorializzare le valutazioni prendendo in considerazione il ruolo e la natura dei diversi contesti nella fornitura dei servizi eco-sistemici in relazione al tipo di uso del suolo e al rapporto con altre risorse;
- valutazione dell’efficacia in termini eco-sistemici, territoriali e paesaggistici delle tecniche e delle modalità d’uso del territorio agroforestale rilevanti per la qualità dello sviluppo locale, anche in termini economici (James, Scott Cato 2014);
- L’ampliamento delle categorie di beni da valutare in relazione anche alla loro potenziale capacità di erogare servizi di natura eco-sistemica in rapporto al sistema insediativo per la costruzione di veri e propri “bacini del cibo” (Hedden 1929, Kloppenburg Jr *et al.*, 1996, Feagan 1997, Ackermann-Leist, 2013),
- L’interconnessione trans-scalare fra il sistema dell’abitare e l’ecosistema territoriale (Saragosa 2005) da cui la città non può essere disgiunta in termini di sicurezza, di resilienza, di alimentazione per una città sia ‘biofilica’ che resiliente (Newman 2009, Beatley 2011);
- La valutazione delle prestazioni eco-sistemiche che la “città di prossimità” può offrire in termini di accesso ai corsi d’acqua, accesso alla fruizione nei sentieri rurali, ecc.
- La valutazione della dotazione di “spazi agro-urbani” dove svolgere funzione di svago, coltivazione, ecc.

## **5 | Considerazioni di sintesi**

Valutare le dotazioni territoriali e urbane in ottica bio-regionale implica reintrodurre alla scala locale la considerazione integrata dei bisogni umani fondamentali (acqua, aria, cibo, ecc.) come vettori di benessere, e quindi richiede l’introduzione di valutazioni innovative di “funzionamenti e servizi. Ciò anche con l’individuazione di dotazioni pro-capite come la quantità di territorio agroforestale pro-capite; la quantità e l’orientamento, tramite l’integrazione con le politiche di sviluppo rurale, delle produzioni alimentari locali; la quantità di acqua potabile pro-capite, ecc. Ma al tempo stesso, tramite la valutazione integrata dell’offerta territoriale in termini di servizi eco-sistemici, offre nuovi strumenti per indirizzare la decisione pubblica verso l’auto-contenimento dell’insediamento, dei cicli delle risorse, e della qualità dell’abitare (p.e. fattori energetici del territorio, reti ecologiche polivalenti, etc.). I nuovi strumenti raffinati di valutazione che reinseriscono la città e gli insediamenti nel territorio ampio della bioregione urbana hanno la finalità di sostenere una visione volta al riequilibrio e orientata a potenziare i territori interni nello svolgere il ruolo di alleggerimento della pressione sulle aree urbane sempre più congestionate, mettendo al contempo in evidenza quanto già attualmente questi contesti forniscano servizi fondamentali per il benessere e la vita urbana (Dematteis, 2017).

Il ragionamento sviluppato in questo contributo rappresenta solo l’avvio di una sistematizzazione –nel quadro del paradigma bio-regionale- delle osservazioni, riflessioni e pratiche svolte sul campo, finalizzata ad evidenziare i concetti chiave per nuove forme di “criteri e prestazioni fondative” del territorio e dello spazio urbano. Si tratta di una prima esplorazione verso l’innovazione di strumenti di piano e progetto secondo i relativi livelli e modalità di azione pertinenti e le forme di politiche per la loro messa in opera.

## Attribuzioni

L'articolo è esito di una concezione condivisa ed unitaria da parte degli autori. I paragrafi 1, 2 e 3.1 sono da attribuire a David Fanfani, mentre i paragrafi 3.2, 4 e 5 sono stati redatti da Daniela Poli.

## Riferimenti bibliografici

- Ackerman-Leist P., 2013, *Rebuilding the foodshed: how to create local, sustainable, and secure food*. Chelsea Green Publishing, White River Junction, Vermont.
- Beatley T., 2011, *Biophilic Cities: Integrating Nature Into Urban Design and Planning*, Island Press, Washington D.C..
- Campos Venuti G., 1978, *Urbanistica e austerità*, Feltrinelli, Milano.
- Campos Venuti G., 1987, *La terza generazione dell'urbanistica*, Franco Angeli, Milano.
- Daly H., 1996, *Beyond growth*, Beacon, New York.
- Dematteis G., 2017, "Gli scambi tra montagna e città. Chi ci guadagna?" in *Dislivelli* n. 74.
- Feagan (2007), "The place of food: mapping out the 'local' in local food systems", *Progress in Human Geography* 31(1).
- Gotlieb Y., 1996, *Development, environment and global dysfunction. Toward sustainable recovery*, St.Lucie Press, Delray Beach, Florida.
- Iacoponi L., 2004, "La complementarità fra città e campagna per lo sviluppo sostenibile: il concetto di bioregione, in *Rivista di economia agraria*, LIX, n.4, pp.443-475.
- Landell-Mills N., Porras I.T. 2002 - *Silver bullet or fools' gold? A global review of markets for forest environmental services and their impact on the poor*. International Institute for Environment and Development, London.
- Kloppenborg Jr., Hendrickson J., Stevenson G.W., 1996, "Coming into the foodshed", in, *Agricultural Human Values*, 13/33, pp. 33-41.
- Lynch K., 1990, *Progettare la città. La qualità della forma urbana*, ETAS Libri, Milano.
- Magnaghi A., Fagarazzi C., Sala F., 2012, *Il territorio fabbrica di energia*, KluwerWolters Italia, Milano.
- Magnaghi A., (a cura di), 2014, *La regola e il progetto. Un approccio bioregionalista alla pianificazione territoriale*. Firenze University Press, Firenze.
- Magnaghi A., 2015, *La bioregion urbaine. Petit traité sur le territoire bien commun*, Etherotopia, Rizome, Paris.
- Magnaghi A. Fanfani D., 2010, *Il patto città campagna. Un progetto di bioregione urbana per la Toscana centrale*, Alinea, Firenze.
- Mc Ginnis, 1999, *Bioregionalism*, Routledge, New York.
- Marson A., 2016, *La struttura del paesaggio. Una sperimentazione multidisciplinare per il piano della Toscana*, Editori Laterza, Bari.
- Montgomery D., 2006, *Dirt. The erosion of civilization*, University of California Press, Berkeley, Cal.
- Newman P. Beatley T., Boyer H., 2009, *Resilient Cities. Responding to peak oil and climate change*, Island Press, Washington D.C.
- Norgaard R., 1994, *Development betrayed. The end of progress and a co-evolutionary view of the future*, Routledge, New York.
- Pileri P., 2015, *Il suolo, i suoi segreti e le ragioni per difenderlo*, Altraeconomia, Milano.
- Poli D., 2015, "Il patrimonio territoriale fra capitale e risorsa nei processi di patrimonializzazione proattiva" in Benedetto Meloni (a cura di), *Aree interne e progetti d'area*, Rosenberg & Sellier, Torino.
- Poli D., 2017, "Food revolution and agro-urban public space in the european bioregional city" in *Agroecology and Sustainable Food Systems* (in corso di stampa).
- Rawls J., 1975, *Una teoria della giustizia*, Feltrinelli, Milano.
- Sale K., 1991, *Dwellers in the land. The bioregional vision*. University of Georgia Press, Athens, GA.
- Scott Cato M., 2013, *The bioregional economy. Land, liberty and the pursuit of happiness*, Earthscan, London.
- Scott Cato M.S., James R.F., 2014, "From resilient regions to bioregions: an exploration of green post-keynesianism, in Post keynesianism economics study group, Working paper 1407, www.postkeynesianism.net.
- Thayer, R. L., 2013, "The world shrinks the world expands: information, energy and relocalization, in, Cook, E. & Lara J.J. (Eds) *Remaking metropolis*, Routledge: Milton Park, Abingdon, pp.39-59.
- Tosi A., 1994, *Abitanti*, Il Mulino, Bologna.
- Sen A., 1985, *Commodities and capabilities*, Oxford University Press, Oxford (UK).
- Sitkowski R., 2007, "Form and Substance: What land Use Lawyers Need to Know About Form Based Land Development regulations", in *Zoning and Planning Law report*, Vol.30, n.3.

- Van Dobbelaars, 2008, 'Smart vernacular Planning. Sustainable regional design based on local potentials and optimal deployment of the energy chain', in *Proceedings of the 2008 World Sustainable Building Conference*, Volume 2, p.967-974, Melbourne, Australia: [www.irbnet.de/daten/iconda/CIB15946.pdf](http://www.irbnet.de/daten/iconda/CIB15946.pdf) (05/17).
- Vanni F., Royai M., Brunori G. (2013), "Agricoltori come 'custodi del territorio': il caso della Valle del Serchio in Toscana", *Scienze del Territorio*, 1/2013.
- Ziparo A., 1995, "Pianificazione ambientale: la posizione di tre urbanisti", in *Urbanistica* 104, INU Edizioni, Roma pp.50-56.
- Wackernagel, M., Rees, W.E., 1996, *Our Ecological Footprint: Reducing Human Impact on the Earth*, Gabriola Press New Society Publishing, B.C.
- White M., 2009, "Form based codes. Practical & Legal considerations", *Institute on Planning, Zoning & Eminent Domain*, november n. 18.
- WWF Italia, 2009, *Verso la Strategia Nazionale per la Biodiversità: I contributi della Conservazione Ecoregionale - Progetto Mattm* – Wwf Italia Onlus - Ministero per l'Ambiente e WWF.

## Il ruolo degli standard urbanistici nei processi di rigenerazione delle aree industriali. Il caso del Vega Park di Venezia

**Alessia Franzese<sup>1</sup>**

Università Iuav di Venezia  
Dipartimento di Culture del Progetto  
Email: [alessia.franzese85@gmail.com](mailto:alessia.franzese85@gmail.com)  
Tel: 320 9344649

### Abstract

La dotazione di standard nelle aree produttive ha fornito il territorio di un deposito disarticolato di spazi privi di qualità urbana, che può essere riletto come opportunità che generi valore attraverso sistemi capillari e reti su vasta scala, in grado di dare continuità ai luoghi produttivi nella dispersione veneta. L'occasione rappresentata dagli spazi pubblici viene indagata attraverso il caso anomalo di Vega Park, parco scientifico-tecnologico di Venezia: una sequenza di spazi anonimi e banali, che costituiscono barriere piuttosto che creare un tessuto connettivo tra edifici, pratiche e persone. La caratterizzazione monofunzionale del comparto non priva gli "abitanti" delle esigenze di quotidiano della vita di quartiere. Nella fase strutturale di crisi economica in atto, gli usi temporanei si prefigurano come dispositivo per sperimentare nuove funzioni, potenziarne la capacità di relazione ed allargare i target di fruizione, nella consapevolezza che essi possano innescare dei processi senza sostituirsi alla pianificazione di medio-lunga durata. Un manifesto di "dispositivi strategici" per la trasformazione definisce i caratteri progettuali e di governance necessari alla costruzione di una nuova prospettiva prestazionale degli standard.

**Parole chiave:** spazi pubblici, usi temporanei, nuovi spazi del lavoro, urban practices, innovation.

### 1 | Standard urbanistici e aree produttive

Gli standard urbanistici, definiti dal decreto interministeriale 1444/68 – con lo scopo di apportare maggiore qualità agli insediamenti urbani e fornire, su base prestazionale, attrezzature ad uso pubblico in grado di garantire elevati livelli di vivibilità – ad oggi non rispondono più alle reali necessità dell'effettiva domanda contestuale (Gabellini, 2001). Nascono per garantire dei diritti e si traducono in una interpretazione meramente quantitativa. La dotazione di standard si configura come una matrice (Secchi, 1986), una griglia di regole universalmente valide, che uniforma configurazioni di usi predeterminati eludendo qualsiasi visione per sistemi di spazi aperti, quasi sempre pensati come aree, che non riflettono più i molti e articolati modi di vivere (Magnani, 2013).

Gli standard hanno fallito (De Matteis, 2013), ma hanno lasciato delle occasioni per migliorare la qualità della città, per ripensare ai rapporti tra spazio e società che lo abita (Di Biagi, 2013). «Gli spazi aperti non hanno saputo divenire spazio abitabile, concreti luoghi di prossimità e di relazione, ma sono spesso rimasti pura distanza, non solo tra gli edifici, ma anche tra le persone» (Di Biagi, 2008). Quantitativamente sovradimensionati – la cui maggiore componente è rappresentata dalla sovrastima di aree a parcheggio e sedi stradali – o dimensionati su proiezioni urbane differenti dall'effettivo bisogno (Marcon, 2013), ad oggi possiamo considerarli come uno spreco urbano.

La legge n.10/77 (Bucalossi) ha introdotto il pagamento degli oneri di urbanizzazione per la realizzazione di dotazioni che, nei fatti, vengono disattese, mentre la loro esecuzione da parte dei privati – a scapito degli oneri di urbanizzazione – avviene in assenza di coordinamento e pianificazione unitaria, dando vita a

---

<sup>1</sup> Assegnista di ricerca FSE nel progetto multidisciplinare ed interateneo Iuav-Ca' Foscari, dal titolo "Rigenerazione urbana e valorizzazione di Vega Park, attraverso la collaborazione tra università e imprese nel campo della creatività, dell'innovazione e della progettazione", coordinato dalla prof.ssa Maria Chiara Tosi.

esiti frammentari e conformando così gli spazi al di là delle prestazioni e degli usi cui vengono destinati. La mancanza di progettualità nella realizzazione e gestione li delinea come “terre di nessuno” (Carfagna, 2013; De Matteis, 2015): «sono spazi brutti, mal progettati, frutto di un disegno politico e culturale innovativo che ha incontrato notevoli difficoltà a tradursi concretamente<sup>2</sup>» (Fregolent, 2013).

In Veneto, il fenomeno dell’isotropa dispersione insediativa del “capannone su lotto” ha anche «dotato in maniera pervasiva il territorio di un deposito<sup>3</sup> di spazi aperti» (Munarin, 2015), così come la crisi economica dell’ultimo decennio ha corredato il territorio di un atlante di scheletri industriali il cui stato di dismissione ha innescato processi di riciclo dei manufatti architettonici, ma questo nuovo paradigma non riesce ad investire anche il patrimonio di spazi aperti, la cui risorsa è nella possibilità di ricucire il sistema produttivo intessendo una trama dei luoghi pubblici collettivi.

## 2 | Porto Marghera e il Vega Park. Un caso anomalo

Porto Marghera rappresenta certamente uno dei casi più eclatanti del processo di deindustrializzazione e un caso anomalo per il Veneto, per la sua concentrazione ed estensione territoriale.

Gli anni ’90 sono stati «gli anni della speranza che si potesse riqualificare e rigenerare la città a partire dalla sua riprogettazione dall’interno, e l’illusione di realizzare la città pubblica [gli spazi pubblici, diremmo] attraverso le ricadute degli interventi privati» (D’Agostino, 2013). È il periodo storico in cui Venezia tenta di sanare la soluzione di continuità con il polo industriale «dalla peculiarità contraddittoria di essere contemporaneamente una zona urbana ed extraurbana» (Casellati, 1990). Attraverso il piano per la città a due poli, l’area industriale viene assoggettata fisicamente e giuridicamente a Venezia: la sua riconversione passava per la salvaguardia della vocazione industriale, indirizzata verso attività di ricerca tecnologica capaci di innescare un nuovo ciclo di sviluppo (Benevolo, 1996).



Figura 1 | Il centro della città bipolare nel piano preliminare di Benevolo.

Fonte: Benevolo (1996), “Venezia. Il nuovo piano urbanistico”. Rielaborazione a cura dell’autrice.

In prossimità del più importante fascio infrastrutturale di immissione a Venezia – il centro della città bipolare (figura 1) – il progetto del Parco Scientifico-Tecnologico Vega nasceva con l’obiettivo di ricucire l’enclave industriale al resto della città, e di creare un ambiente urbano singolare, «luogo dove il lavoro dovrà integrarsi con i tempi della riflessione, ove naturalità ed artificio, essenzialità formale e complessità tecnologica convivono<sup>4</sup>. Figlio di un processo ante litteram di rigenerazione urbana, a distanza di circa trent’anni il comparto Vega si ritrova nuovamente in crisi: di proprietà pubblico-privata, in posizione strategica territorialmente ma enclave sconnessa nei confronti dell’intorno urbano, isola monofunzionale dalla forte e voluta caratterizzazione<sup>5</sup> a terziario avanzato che ne limita drasticamente l’evoluzione e la trasformabilità, può essere definito come quartiere “laboratorio”, utilizzato dai suoi silenti “abitanti” in fasce temporali ben definite. Vega Park rappresenta un pezzo di città interrotta (LaboratorioCittàPubbliche, 2008). In questo contesto, la grande dotazione di spazi pubblici di cui il parco è fornito rappresenta – in deroga alle proiezioni degli anni ’90 – un duplice limite, spaziale e gestionale: gli spazi aperti e le aree a verde sono superfici sottoutilizzate che necessitano di continua manutenzione, in molti casi ricoprono le vasche contenenti i terreni di bonifica, in altri sono mera separazione tra gli edifici; l’offerta di parcheggi – sovrastimata – diventa l’elemento identitario del comparto (tale da valergli l’appellativo di “Vega Parking”). Gli spazi a standard rappresentano quindi delle barriere fisiche piuttosto

<sup>2</sup> In riferimento alle periferie.

<sup>3</sup> L’art. 5 del dm 1444/68 prevede di assicurare una copertura di standard nelle aree produttive pari almeno al 10% delle superfici pavimentate.

<sup>4</sup> Dalla relazione del Piano di Recupero “Parco Scientifico-Tecnologico di Venezia”, approvato in data 23/09/1996.

<sup>5</sup> Zona Omogenea “D5” delle NTA della Variante al PRG per Porto Marghera, 1995-1999.

che luoghi facilitatori di relazioni, una sequenza di spazi non attraenti né confortevoli, che contribuiscono a identificare e sfruttare il luogo come un anonimo contenitore di uffici (*figura 2*). Alla situazione di inadeguatezza fa da contrappunto l'avanzamento di richieste di maggiore vivibilità degli spazi oltre la porta dell'ufficio: i ritmi serrati e l'assorbimento intensivo nella vita lavorativa – tali da trascorrere la maggior parte del tempo sul luogo di lavoro – generano un'esigenza di quotidiano, che si dovrebbe tradurre nella possibilità di svolgere attività sportive o di svago e relax nelle pause. Questa situazione crea uno stato di isolamento fisico e psicologico e, unitamente ad una cattiva gestione delle risorse provenienti da fondi europei nei cui confronti il Vega è in condizione parassitaria, di depressione economica, che ad oggi vengono contrastate attraverso strategie di rilancio immobiliare<sup>6</sup> – prive di fattibilità – e un piano di vendita per parti dell'insediamento – che non intercetta una domanda interessata (*figura 3a e 3b*).



*Figura 2* | Vega Park. Gli spazi delle (mancate) relazioni come deposito di occasioni urbane sprecate.  
Elaborazione a cura dell'autrice.

Il paradosso di Vega è relativo alla sua destinazione d'uso: recente polo di produzione di conoscenza e professionalità, risulta già inadeguato ed obsoleto, in quanto la conformazione fisica del comparto, le (mancanti) relazioni al contesto e la strutturazione degli edifici lo rendono un sistema chiuso, un campus che stenta ad adeguarsi alle necessità di flessibilità e apertura di cui le aziende start-up<sup>7</sup> insediate necessitano.

L'informatica e la digitalizzazione hanno cambiato i luoghi del lavoro. L'ufficio diventa social: ibridazione, flessibilità, spazi di collaboratività, per la contaminazione di idee e il networking, per la creatività diffusa in grado di accelerare stimoli ed intuizioni (Laing, 2011). Gli ambienti di lavoro si aprono allo scambio e al contatto reciproco, come una piazza, uno spazio che abilita le relazioni, l'interazione e la condivisione delle conoscenze (Ferrari). La tecnologia permette inoltre di lavorare a distanza e in tempi diversi, il luogo di lavoro si smaterializza in prospettiva dello smart working, diventando un continuum, oltre i confini dell'ufficio tradizionale: «da questo punto di vista gli uffici ci presentano una nuova idea di territorialità, che si ridefinisce secondo una nuova dimensione “temporale”: occupo la scrivania il tempo utile a svolgere un lavoro che non potrei realizzare altrove in “terzi luoghi”» (Il Prisma, 2015). La progettazione dei nuovi luoghi del lavoro diventa allora «una sfida all'ultimo comfort per attirare talenti e farli stare bene, proprio come a casa», spazi che valorizzino le diversità, il ritmo naturale del lavoro ed il suo equilibrio con la vita privata (Il Prisma, 2015).

Ed è proprio in questo contesto che la dotazione di standard può svolgere il ruolo di supporto fisico in grado di ampliare i luoghi delle relazioni e stimolare la creatività aziendale, qualificando ed articolando gli spazi tra gli edifici.

<sup>6</sup> La Green Tree Strategy, elaborata dallo studio LAND srl, abbozza, attraverso un diagramma riconducibile alla chioma di un albero che affonda le radici nei percorsi della città storica, la creazione di luoghi attraverso connessioni inaspettate: la primavera di Porto Marghera.

<sup>7</sup> Una delle principali missioni di Vega Park è accogliere un incubatore in grado di favorire e sostenere aziende start-up nella fase di avvio.



Figura 3a | La Green Tree Strategy: “Attivare la rigenerazione di Porto Marghera attraverso il ripensamento dello spazio non costruito, del vuoto, dello spazio pubblico, ricercando una nuova urbanità nella sostituzione del modello statico di sviluppo con un paradigma fluido” Fonte: LAND srl, 2014.

Figura 3b | Edifici oggetto del bando di vendita.

Elaborazione a cura dell'autrice.

### 3 | L'asset degli spazi a vocazione pubblica. Spazi trasformabili<sup>8</sup> e temporaneità

La società proprietaria Vega scarl è in contrattazione con la pubblica amministrazione al fine di riallocare al patrimonio comunale le dotazioni di standard, considerando problematica ed inutilmente dispendiosa la gestione di questo patrimonio. Ma è proprio partendo dal deposito spaziale che rappresentano che si può risignificare l'intero comparto. La perdita di statuto e di senso dello spazio pubblico chiede un superamento del mero riutilizzo in termini statici, attraverso una interpretazione in chiave evolutiva (Marini, 2013): spazio pubblico del pubblico, aperto ad usi e pratiche in comune, attraverso azioni integrate (LaboratorioCittàPubblica, 2008).

Un'ampia letteratura definisce gli spazi pubblici come portatori di valori per la collettività: essi rappresentano un *serbatoio di potenzialità inesprese* (Munarin, Tosi, 2011) un supporto disponibile sottoutilizzato, *campi neutri in attesa di significato* (Marini, 2013), *di idee, di coraggio* (Amoretti, 2014), *vuoti potenziali* (LUS) che si prestano alla sperimentazione di un *laboratorio di progettualità* (LaboratorioCittàPubbliche, 2009), un *terreno fertile* (Marin, 2013), *riserve urbane per la sperimentazione di sogni collettivi* (Inti, 2014), e al tempo stesso svolgono il ruolo di *connettivo* (Munarin, 2013), insinuandosi tra le cose e ridando misura allo spazio non edificato, attraverso interventi minimi.

Ribaltando quindi la consuetudine a considerare l'asset infrastrutturale e costruito di Porto Marghera come il valore da preservare, *l'asset degli spazi a vocazione pubblica* – spazi aperti o interni agli edifici, verdi, permeabili o pavimentati, scarti o definiti da progettualità, pubblici o privati – è il patrimonio a volume zero da valorizzare (figura 4).

<sup>8</sup> Locuzione ricorrente nella ricerca LUS Living Urban Scape.

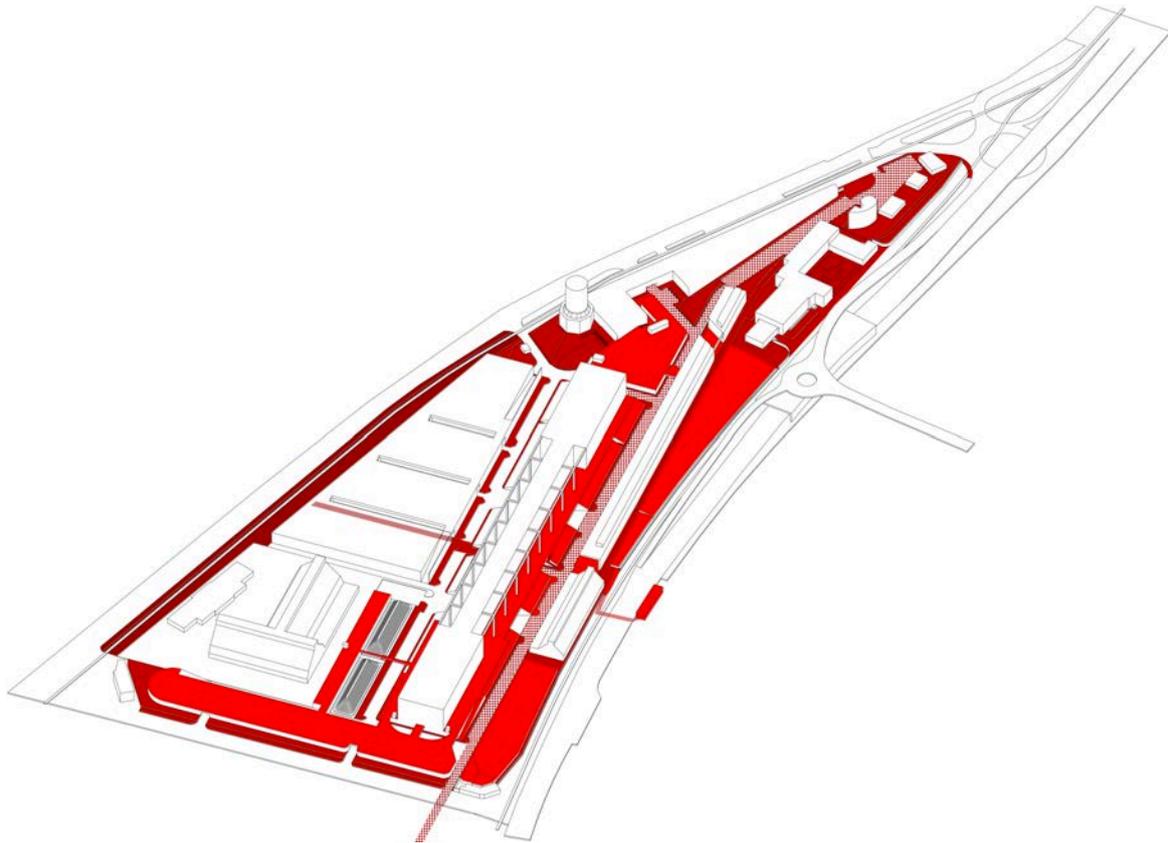


Figura 4 | L'asset degli spazi a vocazione pubblica di Vega: patrimonio a volume zero da valorizzare. Con gradienti di rosso sono evidenziati gli spazi e le superfici a differenti quote in Vega, disponibili e sottoutilizzate. Elaborazione a cura dell'autrice.

La crisi economica ha aperto «una fase del tutto diversa, non transitoria ma strutturale, in cui le comunità non possono contare su risorse private né tantomeno su quelle pubbliche; [...] si dovrà ragionare in modo del tutto diverso da come abbiamo fatto fino ad oggi» (D'agostino, 2013). La temporalità sarà un tema cardine con cui confrontare le scelte progettuali e processuali, e gli spazi a vocazione pubblica particolarmente si prestano alla trasformabilità, proprio per la loro mancanza di identità.

Attraverso la sperimentazione di usi temporanei, site-specific e reversibili, innestati nei caratteri del contesto, si possono suggerire nuove vocazioni, innescare e prototipare nuovi modi di “abitare” gli spazi. Essi mettono in moto la creatività, sono low cost, configurazioni variabili come performance urbane in grado di tracciare spazialità articolate, in cui la condizione di marginalità diventa un canale preferenziale ad accogliere il nuovo (LaboratorioCittàPubblica, 2008; Marcon, 2013); usi temporanei ed instabili che parlano il linguaggio dell'informale come frutto di risorse economiche limitate (Marcon, 2013), che non comportino modifiche strutturali ma che siano in grado di arricchire gli spazi di senso (Olivetti, 2013); una forma di everyday urbanism che osserva il quotidiano, ha capacità di adattamento e improvvisazione (Inti, 2014).

Le pratiche temporanee sono processi generativi di valore strategico in periodo di crisi del mercato urbano (Pasqui, 2014), in grado di mostrare potenzialità che il real estate non riconosce e la pianificazione perde in lentezze burocratiche: micro-trasformazioni, interventi di agopuntura urbana che mostrino, attraverso tentativi, le possibilità di riutilizzo e stimolino la reattività degli utenti, includendo l'errore o il fallimento come possibile esito di percorso (LaboratorioCittàPubblica, 2008) (figura 5).

In Vega considerare gli spazi pubblici come spazi sociali – *spazi elevati alle persone* – consentirebbe, da un lato, di supportare nuove forme di produttività, dall'altro, un allargamento a nuovi pubblici e flussi, attraverso usi e servizi adeguati alle nuove domande, per la costruzione di micro-sistemi di welfare.

Sono necessari però innovativi modelli di gestione pubblico/privato affinché queste pratiche non siano usate per allontanare la risoluzione di problemi strutturali, né siano riferite a minoranze senza intercettare una domanda più generale (Bruzzese, 2013; Pasqui, 2014).

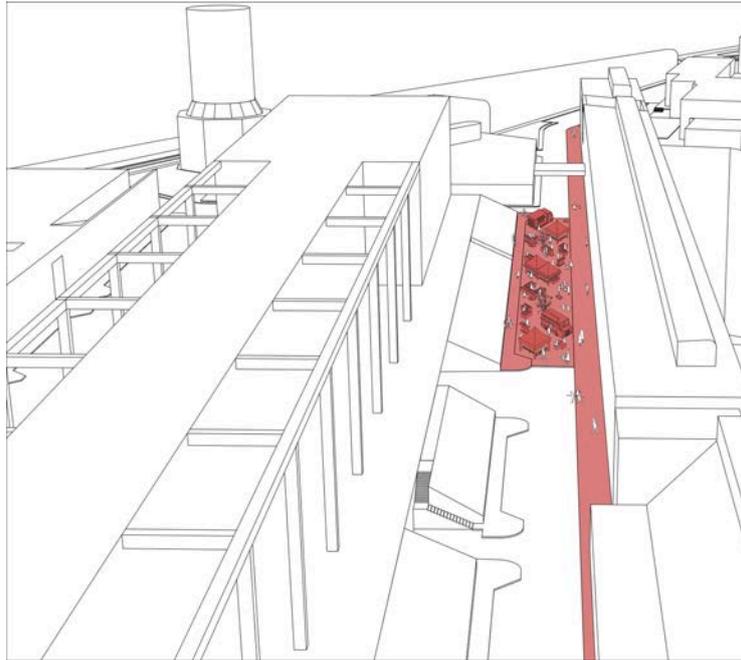


Figura 5 | La mancanza di identità come elemento preferenziale per accogliere micro-trasformazioni: proposta di un instant market al Vega.  
Elaborazione a cura dell'autrice.

#### 4 | Un manifesto per gli spazi collettivi

Gli usi temporanei passano, il suolo resta. Interpretare gli usi temporanei in modo strategico significa considerarli non come effimere performance urbane ma attraverso la traccia che essi lasciano sul supporto che intendono modificare. Il potenziale inespresso degli spazi collettivi deve trovare forma e collocazione attraverso strategie e dispositivi spaziali e di governance in grado di tradursi in qualità spaziale e relazionale. Di seguito sono riportati i temi imprescindibili per la ridefinizione degli spazi collettivi.

- Progetto. La misura dello spazio:
  - dimensione: controllabile e definibile con lo sguardo, «stanze all'aperto in cui si è in molti a condividere una serie di azioni» (Carfagna, 2013), una smallness che consente operazioni di trasformazione volte ad accogliere utenze anziché complessi programmi funzionali (Marini, 2013);
  - attacco a terra, soglia: gradienti e modalità porose attraverso cui passare dallo spazio privato a quello collettivo;
  - articolazione degli spazi e continui passaggi di scala: qualificazione dello spazio spostando l'attenzione alla superficie che intercorre tra gli edifici, che non può essere negata o ridotta a spazio tecnico (Secchi, 1986);
  - funzionalizzazione: riempire gli spazi, contro l'inutilità (Carfagna, 2013);
  - comfort e sensazione di benessere (Secchi, 2006): spazi accoglienti;
  - continuità: disegno di suolo come connettivo tra i fenomeni frammentari della città contemporanea;
  - giustizia spaziale, accessibilità e mobilità lenta: promiscuità di percorsi che consentano una maggiore libertà di movimento ed interpretazione dello spazio (Carfagna, 2013);
  - polarità e gerarchia degli spazi: costruzione o enfasi di centralità, intensificando il significato dello spazio di aggregazione e interazione sociale dove si svolge la vita urbana, massimizzando l'intensità di usi e relazioni; densità orizzontale come intensità relazionale, in cui lo spazio aperto è il supporto che integra diverse occasioni di incontro informale (Faraone, 2013).
- Processo. La misura della policy:
  - coinvolgimento aziendale e attivazione di community come strumento di orientamento verso pratiche di trasformazione urbana;
  - Costruzione di reti spaziali (mapping) e relazionali;

- regia/leadership/gestione unitaria: istituzione di figura di mediazione e di strumenti (come i patti di collaborazione) in grado di regolare i rapporti tra la regia pubblica e la proprietà;
- approccio integrato, multidisciplinare e multidimensionale;
- concretezza e fattibilità: progetti più flessibili e temporanei (Bruzzese, 2011).

## 5 | Un cambio di prospettiva

«La più grande difficoltà non è avere nuove idee quanto abbandonare quelle vecchie»<sup>9</sup>.

Lavorare sul tessuto connettivo che dà continuità alla frammentazione urbana presuppone un cambio di prospettiva, rieducare gli sguardi e rinnovare approcci per sanare e valorizzare (Biagi, 2008, Laboratorio Città Pubblica 2008, D'agostino, 2013) il patrimonio degli spazi collettivi: «la capacità di utilizzare vecchi strumenti per nuovi usi rappresenta un veicolo costitutivo del cambiamento, del modo in cui le pratiche fanno spazio alla possibilità di innovazione» (Pasqui G., 2014; 6).

I territori trasformabili nel segno della nuova economia possono essere riletti da occasione persa a opportunità di riconfigurazione delle ampie superfici disponibili che li risignifichino in reali spazi collettivi (LUS) in grado di generare valore e sviluppo, mettendoli a sistema in un articolato piano capillare e a vasta scala (Renzoni, Tosi, 2016) (*figura 6*). Perché ciò accada sono presupposti: avere un carico di utenti riconosciuto ed identificabile (Sardena, 2013), la costruzione di una domanda che consenta la traslazione da “pubblico” (identificativo della proprietà) a “collettivo” (che ne identifica l'uso); la reale fattibilità delle proposte, in grado di intercettare nuove economie, che si realizzino attraverso partnership pubblico/privato, e prevedano il coinvolgimento degli “abitanti”.

L'eccessiva automatizzazione dei processi legati alla vita – lavorativa e non – dell'uomo, l'alienazione attraverso ubiqua realtà virtuali portano a considerare questi semi di urbanità (Munarin, Tosi, 2013) come un baluardo per l'esigenza di umanità.



*Figura 6* | Mappatura della città industriale diffusa veneta.  
Fonte: Maria Chiara Tosi.

<sup>9</sup> Cit. J.M. Keynes

## Riferimenti bibliografici

- Amoretti A. (2014), “Città in attesa”, in Inti I., Cantaluppi G., Persichino M., *TEMPORIUSO. Manuale per il riuso temporaneo di spazi in abbandono, in Italia*, Altreconomia Edizioni, Milano.
- Benevolo L. (1996), *Venezia: il nuovo piano urbanistico*, Laterza, Bari.
- Bruzzese A. (2013), “Centralità a tempo. Industria creativa, trasformazioni urbane e spazio pubblico a Milano”, in Atti XVI Conferenza Nazionale SIU, *Urbanistica. Per una diversa crescita*, Planum. The Journal of Urbanism.
- Carfagna D. (2013), “La misura dello spazio”, in De Matteis M., Marin A. (a cura di), *Nuove qualità del vivere in periferia. Percorsi di rigenerazione nei quartieri residenziali pubblici*, Edicom Edizioni, Monfalcone.
- Casellati (1990), “Indagine sullo stato e sulle prospettive di Porto Marghera. Presentazione della ricerca”, in Co.S.E.S.-Comune di Venezia (a cura di), *Porto Marghera: proposte per un futuro possibile*, Franco Angeli, Milano.
- De Matteis M., Marin A. (a cura di, 2013), *Nuove qualità del vivere in periferia. Percorsi di rigenerazione nei quartieri residenziali pubblici*, Edicom Edizioni, Monfalcone.
- De Matteis M. (2015), *Rigenerare le periferie venete. Sguardi, mappe e strategie operative per abitare lo spazio aperto negli insediamenti pubblici*, Lettera Ventidue Edizioni, Siracusa.
- Di Biagi P. (2008), *La città pubblica. Edilizia sociale e riqualificazione urbana a Torino*, Allemandi, Torino.
- D’Agostino R. (2013), “La rigenerazione in carenza di risorse”, in De Matteis M., Marin A. (a cura di), *Nuove qualità del vivere in periferia. Percorsi di rigenerazione nei quartieri residenziali pubblici*, Edicom Edizioni, Monfalcone.
- Di Biagi P. (2013), “Riqualificare i quartieri della città pubblica: spazi, progetti, strategie”, in De Matteis M., Marin A. (a cura di, 2013), *Nuove qualità del vivere in periferia. Percorsi di rigenerazione nei quartieri residenziali pubblici*, Edicom Edizioni, Monfalcone.
- Fregolent L. (2013), “Ripartire dalle periferie”, in De Matteis M., Marin A. (a cura di), *Nuove qualità del vivere in periferia. Percorsi di rigenerazione nei quartieri residenziali pubblici*, Edicom Edizioni, Monfalcone.
- Gabellini P. (2001), *Tecniche Urbanistiche*, Carocci editore, Roma.
- Inti I., Cantaluppi G., Persichino M. (2014), *TEMPORIUSO. Manuale per il riuso temporaneo di spazi in abbandono, in Italia*, Altreconomia Edizioni, Milano.
- Il Prisma (2015), *Now We Work. Progettare gli uffici dell’innovazione*, McGraw-Hill Education, Milano.
- LaboratorioCittàPubbliche (2009), *Città Pubbliche. Linee guida per la riqualificazione urbana*, Bruno Mondadori, Milano.
- Magnani C. (2013), “Stratificare, rigenerare, innovare”, in De Matteis M., Marin A. (a cura di), *Nuove qualità del vivere in periferia. Percorsi di rigenerazione nei quartieri residenziali pubblici*, Edicom Edizioni, Monfalcone.
- Marcon C. (2013), “Usi instabili della strada”, in De Matteis M., Marin A. (a cura di), *Nuove qualità del vivere in periferia. Percorsi di rigenerazione nei quartieri residenziali pubblici*, Edicom Edizioni, Monfalcone.
- Marini S. (2013), “Nuovi realismi”, in De Matteis M., Marin A. (a cura di), *Nuove qualità del vivere in periferia. Percorsi di rigenerazione nei quartieri residenziali pubblici*, Edicom Edizioni, Monfalcone.
- Munarin S., Tosi M.C. (Officina Welfare Space) (2011), *Spazi del welfare. Esperienze luoghi pratiche*, Quodlibet, Macerata.
- Munarin S. (2013), “I quartieri pubblici come seme di urbanità”, in De Matteis M., Marin A. (a cura di), *Nuove qualità del vivere in periferia. Percorsi di rigenerazione nei quartieri residenziali pubblici*, Edicom Edizioni, Monfalcone.
- Munarin S. (2015), “Isole di welfare nell’arcipelago padano”, in De Matteis, *Rigenerare le periferie venete. Sguardi, mappe e strategie operative per abitare lo spazio aperto negli insediamenti pubblici*, Lettera Ventidue Edizioni, Siracusa.
- Olivetti M.L. (2013), “Paesaggi dell’abitare pubblico a Roma”, in De Matteis M., Marin A. (a cura di), *Nuove qualità del vivere in periferia. Percorsi di rigenerazione nei quartieri residenziali pubblici*, Edicom Edizioni, Monfalcone.
- Pasqui G. (2014), “Prefazione”, in Inti I., Cantaluppi G., Persichino M., *TEMPORIUSO. Manuale per il riuso temporaneo di spazi in abbandono, in Italia*, Altreconomia Edizioni, Milano.
- Renzoni C., Tosi M.C. (2016), “Oltre gli standard. Per un territorio attrezzato e accessibile”, in Raggruppamento New Urban Question, *Un manifesto per il Veneto. Scenari, obiettivi, azioni*, Mimesis, Milano.
- Sardena A. (2013), “Densità e qualità urbana”, in De Matteis M., Marin A. (a cura di), *Nuove qualità del vivere in periferia. Percorsi di rigenerazione nei quartieri residenziali pubblici*, Edicom Edizioni, Monfalcone.

Secchi B. (1986), “Progetto di suolo”, in *Casabella*, n. 520, pp. 19-23.

Secchi B. (2006), “Disegno di suolo 2”, in Aymonino A., Mosco V.P., *Spazi pubblici contemporanei. Architettura a volume zero*, Skira, Milano, pp. 287-291.

### **Sitografia**

LUS - Living Urban Scape, progetto di ricerca nazionale Firb che vuole esplorare nuove forme di progetto, azione e vita negli spazi pubblici aperti,

<http://www.livingurbanscape.org/>.

Laing A. (2011), “What will the future workplace look like?”, in *fortune.com*,

<http://fortune.com/2011/01/19/what-will-the-future-workplace-look-like/>,

<http://www.degw.it/come-sara-lufficio-del-futuro/>.

Ferrari G., “Spazi di lavoro e cambiamento organizzativo”, in *www.braincooperation.it*,

<http://www.braincooperation.it/index.php/approfondimenti/178-spazi-di-lavoro-e-cambiamento-organizzativo.html>.

Ortenzi I., (2016), “Fatti più in là. La prossemica degli spazi di lavoro”, in *www.informazioneenzafiltro.it*,

<http://www.informazioneenzafiltro.it/fatti-piu-in-la/>.

# Permaculture and urban horticulture: solid public policies for more adaptable cities. Córdoba city (Argentina) case study

**Federico García Martínez**

National University of Córdoba  
Università degli Studi di Salerno  
Dipartimento di Ingegneria Civile  
Email: [arch.federicogarciamartinez@gmail.com](mailto:arch.federicogarciamartinez@gmail.com)

**Isidoro Fasolino**

Università degli Studi di Salerno  
Dipartimento di Ingegneria Civile  
Email: [i.fasolino@unisa.it](mailto:i.fasolino@unisa.it)

## Abstract

Cities have become incapable of providing food and energy for themselves and now consume far more than they produce. The depletion of fossil fuels in the years to come will see a gradual return to system design principles observable in nature and pre-industrial societies which were/are dependent on renewable resources and energy. Permaculture draws knowledge from indigenous cultures based on the evidence that they have existed in relative balance with their surrounding environment and have survived for longer than any of the most recent social experiments in civilization.

Nowadays, we are constantly discussing a concept of sustainability which can face the problem of global climate change. Sustainability no longer has the conservation of the immediate natural environments as an objective, but, on the contrary, must begin to find the most effective ways to completely and radically transform the world's production and consumption system. This poses urgent rethinking of urban strategies and actions with the purpose of developing shared views on central issues for the transformation of cities and other territories.

Urbanism is in a dialectic between the development of the urban society and economy, and the care of the environment. Late and ineffective public actions have led to a number reactions from different groups of society, who react in order to transform cities and territories by focusing strongly on participatory and communal design.

City authorities and urban designers are increasingly interested in the potential of permaculture, as this design system is a decision-making tool for more sustainable strategies for human settlements. Empowering people and giving them autonomy to decide on their future will bring off the transition from an agricultural to a horticultural society, allowing the ecosystems to continue to function by reducing dependence on non-renewable energy and high technology. In order to make cities more adaptable, humanity has to become more adaptable by learning and understanding the way natural systems work; careful forestry and gardening; contemplation of nature and regard for people and the earth.

**Key Words:** resilience, social practices, urban regeneration.

## Permaculture and Urban Permaculture

The concept of permaculture was developed in the 1970's by the Australians Bill Mollison and David Holmgren.

"Permaculture is a design system for creating sustainable human environments. The word itself is a contraction not only of permanent agriculture but also of permanent culture, as cultures cannot survive for long without a sustainable agricultural base and land-use ethic (...) Although based on good ecological models, permaculture creates a cultivated ecology, which is designed to produce more human and animal food than is generally found in nature".

"Permaculture is the conscious design of agriculturally productive ecosystems which have diversity, stability, and resilience of natural ecosystems." (Bill Mollison)

Permaculture has become a movement everywhere in the world bringing people from every country together through shared knowledge and strategies.

"It is a scientific and artistic method for designing human settlements to meet humanity's basic needs (healthy food, clean water, shelter, energy, and community) in a way that not only sustains but actively, regenerates biodiversity and natural resources. Whether you are designing your own urban plot, a

community garden, your whole city block, or a ten thousand acre parcel, permaculture begins with the premise that by mimicking and working with nature's principles, we can design for long-term abundance and healthy habitat for all life, from microscopic soil organisms to humans." (Planting Justice Organization)

The Permaculture Flower shows the key pathways for the creation of a sustainable culture (Figure 1).



Figure 1 | Permaculture Flower.

By adopting the design principles in our daily life, we can transition from being dependent consumers to becoming responsible producers. This journey fosters skill-development and resilience at home and in our local communities, which will help us prepare for an uncertain future with less available energy.

The foundations of permaculture are the ethics (earth care, people care and fair share), which guide the use of the twelve design principles. Much of urban permaculture focuses on people care for the empowerment of the community and collaborative efforts to affect change locally.

The Latin American region is one of the most urbanized in the world, with approximately 80% of its population living in the city. This has consequences in the context of global climate change. On the one hand, cities are responsible for around 60% to 80% of greenhouse gas emissions. On the other, they typically have high poverty levels and irregular human settlements in areas unsuitable for urban development. Both of these elements exacerbate the impact of extreme natural events.

It is much easier to reduce our ecological footprint in cities rather than in the middle of the countryside because we can rely on infrastructure, public transport, and connecting amongst people in order to meet our needs. Most product innovation come from cities, and some say that the rate of innovation increases exponentially when there are more people living in the same city. Innovation in technologies and urban strategies related to climate change may only be achieved by a combination of a wide range of approaches and methods. Successful methods and solutions can then be replicated in cities across the world.

As Toby Hemenway states, there are many opportunities in cities, as they all have microclimates and micro-places to design, vast sun and shade angles, abundance of rainwater and storm-water, nutrient-rich sewage water, great thermomass heat gain, unused open land, industrial areas, roadsides, balconies, concrete roofs, etc.

Some participatory urban and community strategies that can be implemented and experimented on are: eco villages with greenbelts and common areas; shared resources and food production; community recycling (residents separate waste into compostable materials, glass, paper, metals, etc); home composting (small units of domestic waste); recoverable materials (reusing materials for new products); community land access (community gardens, organic producer-consumer cooperatives, farm clubs or city farms). The sense of community and cooperative design are the keys to success in urban contexts.

## Urban Horticulture

Modern cities all over the globe no longer grow food organically. The greatest challenge we are facing today is to bring organic food cultivation back into towns and cities, where it has always been in sustainable societies all over the world throughout history. The actual need for industrial development, commercial buildings and living space for housing has pushed food-growing away from city centers.

Food production has to become an important function in all cities. There is an abundance of buildings and a scarcity of land. The solution is to use buildings as gardens using vertical, rooftop hanging, container and mobile gardening, aquaponics and aquaculture. Many people have land available for gardening: community gardens, school gardens, churches, offices, apartment buildings, town halls, etc.

There are three distinct areas within urban agriculture: urban gardens, urban perimeter and rangeland/forestry. Urban horticulture has higher production per square meter compared to rural areas. It is the most efficient and effective because it takes all the design elements and opportunities that the city has to offer. Perimeter urban agriculture is also very important because it has low transportation and employment cost. Outside of that are the larger landscapes of rangeland and forestry, where the mixed forest systems complement the rangeland grazing systems where animals feed, stabilizing the environment.

Permaculture helps us rethink foodsheds zones. Foodsheds are the geographic locations our food comes from (e.g. coffee from Colombia, fruits from New Zealand). The permaculture zone system involves placing elements we use or need to service from close to, and places visited less frequently far away from it. The principle behind it is making the least effort for the greatest effect. This system looks after our own energy efficiency, which will lead to more efficient economic planning.

Gardening in cities enhances ecological diversity and strengthens biodiversity, avoids pesticides and herbicides, attracts wildlife and birds, provides an alternative form of food production that is wholesome and organic, provides an alternative form of exercise in nature, and builds community.

## Ecological Issues in Córdoba and Argentina

Environmental manifestations are currently being undertaken throughout the Province of Córdoba, assessing four major ecological problems: health and environmental implications of using agrotoxics to fumigate agricultural land (cancer, respiratory and skin diseases amongst the population, and the presence of agrotoxics in fruits and vegetables); the presence of Monsanto Company right outside the limits of the city of Córdoba; the great loss of native forest; and the poor management of the productive green belt of the city.

Córdoba, like most other cities in Argentina, is in conflict with its fruit and vegetable producers, referred to as “the green belt”. Farms in the green belt used to grow food organically and constitute a production network to supply the whole city. The main conflict is the use of glyphosate as herbicide in plantations, causing major health issues in municipalities adjacent to the capital.

In the Malvinas Argentinas municipality, located within Greater Córdoba, cases of cancer and respiratory illnesses have been reported. A few years ago, the world’s largest agribusiness company established its new factory in this municipality. Monsanto advertised their new premises as the largest in Latin America. This is how the Malvinas “Lucha por la Vida” (“Malvinas fights for life”) neighborhood association was born. They questioned the company’s settlement and fought to expel it, creating a strong resistance movement against the imminent establishment of the company in the Malvinas Argentinas’ neighborhood. At the same time, a blockade of the factory was put in place. The effort was successful: Monsanto was finally expelled from the province of Córdoba.

Monsanto’s famous herbicide, commonly known as Roundup, is used throughout the green belt of the city of Córdoba, as well as in the largest productive areas of the country. A study carried out by a group of experts from the School of Medical Sciences of the National University of Córdoba revealed that the incidence of spontaneous abortions, respiratory illnesses and dermatitis in Malvinas Argentinas’ population exceeded the national and global averages. The majority of cases, including malformations and cancer, are concentrated in those inhabiting neighborhoods exposed to fumigation.

The National Service of Health and Agribusiness Quality (Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria, SENASA) has published a report about food safety that shows that, at least 65% of fruits and vegetables contain over 20 agrotoxins, based on a sampling taken from provision markets from the cities of Buenos Aires, La Plata, General Pueyrredón, and other cities within the province of Buenos Aires.

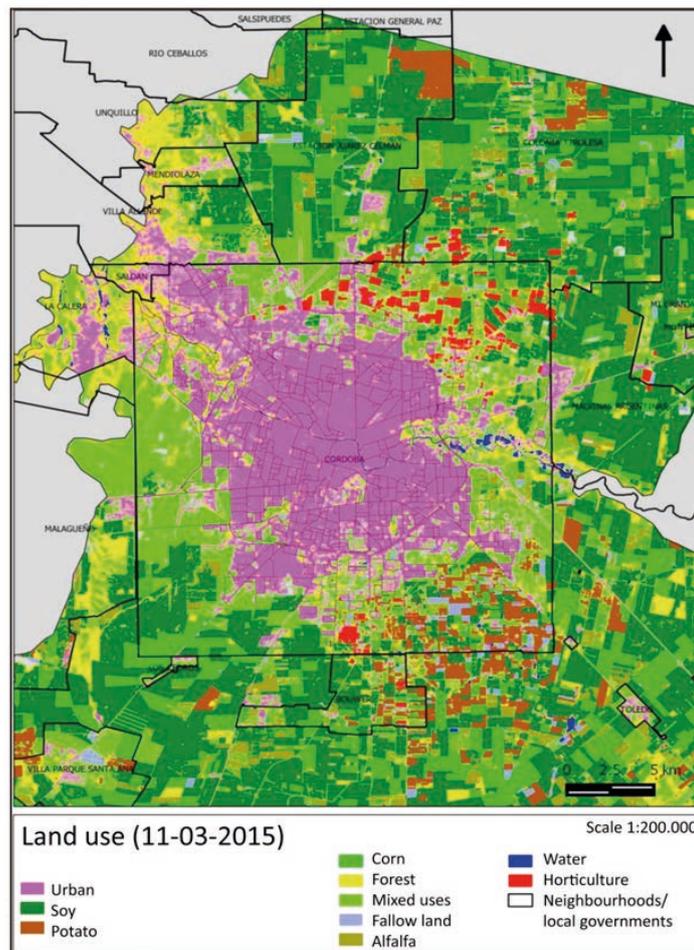


Figure 2 | Classification of land uses for the urban-rural interface of Córdoba.

In August 2010, provincial Act No. 9814 on native forest land use was passed. It recommended the care and preservation of 3% of the remaining native forest of the province. Recently, the provincial government presented a preliminary draft law to modify the former, promoting chemical deforestation, deforestation fires and mining in red conservation areas. The new law would minimize the protection of the native forest to 1.6%.

As a consequence of this bill, there have been great social mobilizations in defense of the native forest, seeking to protect the small percentage of bush left, and demanding the abandonment of the bill and the creation of a process of citizen participation in native forest land use.

In the past year, the cost of electric power, water and gas has skyrocketed. This offers a great opportunity for Argentinians to shift to green energy and stop depending of the provision of non-renewable energy. The cost of food has also skyrocketed in the past couple of years. Statistics say that food and vegetables cost more in the city of Buenos Aires than in New York City and London.

In October 2015, the city of Córdoba signed what is internationally known as the Milan Urban Food Policy Pact. Its framework for action is based on human rights and aims at reducing food waste and preserving biodiversity, while mitigating and adapting to the impacts of climate change.

### Oasis Urbano Córdoba

Oasis Urbano started as a community gardening group of young people, passionate about the urban ecological regeneration of the city, exchanging and applying knowledge about permaculture in different experimental ways. Since mid-2016 Oasis Urbano has launched several projects with the objective of creating a permaculture center in the middle of the city (Nueva Córdoba neighbourhood). The focus is on education (workshops, courses and volunteer programs), reproduction of native species of plants and the design of urban gardens. An urban permaculture center is a space where all citizens can connect and learn a more sustainable lifestyle.

Today, Oasis Urbano has several volunteer programs to offer: the Soil Squad, Recycling Squad, Planting Bed Squad, Tree Squad and Garden Squad. These programs were inspired by Bill Mollison's energy efficient planning with the purpose of maximizing the teams' time, energy, and monetary resources. Moreover, placement of elements was based on their intensity of use and management.

Firstly, The Soil Squad consists in collecting soil from different parts of the city, public or private, and learning how to improve their fertility and composition. The group guides volunteers in the process of improving the soil, by adding humus from compost and other materials. The resulting substratum is used in all projects and activities like planting vegetables in the garden, growing trees, vegetables and a variety of other species from sprouts. Healthy soil is the center's main input, as land is scarce and the price of potting soil is constantly increasing. Part of the Soil volunteer program involves learning about home and communal composting. This technique offers free fertile soil that can be used in our gardens and plants. Around 50% of the waste we produce everyday at home is organic matter. By composting, we are implementing a direct easy way of reducing the impact we have on the environment.

The Planting Bed Squad focuses on the reproduction and planting of species that purify the air and consume little water in public spaces. The strategy began in the block where Oasis Urbano is located, and was later expanded to the next blocks, creating radial ecological restoration and plant boom. Volunteers take different succulent plants that were reproduced in the greenhouse and/or terrace, and plant them directly within fenced planting beds. The program also includes the construction of fences, signs and the subsequent monitoring of both planting bed and plants. This is fundamental, as vandalism is common and neighbors need to be included in order to create a sense of community and shared responsibility for the new plants.



Figure 3 | Oasis Urbano activity.

The Tree Squad focuses on the reproduction of native tree species and bushes in the green-house and on their subsequent plantation. Volunteers learn how to germinate seeds, grow and look after native species. When the plants have reached a considerable size they are planted in public spaces such as parks and median strips. "Much of the current suburban vegetation is aesthetic rather than functional, and councils have small armies of people tending ornamental city plantings. It is only a matter of public persuasion and responsible decision to re-direct these activities to useful species, in a multi-dimensional and multifaceted permaculture" (Introduction to Permaculture, Bill Mollison). By planting native vegetation, bushes and fruit trees we can shade and cool our homes, produce abundant food, and filter the water through the living soil. The monitoring of plants is done in conjunction with the Planting Bed Squad.

The Recycling Squad is a broad volunteer program focused on reusing urban waste such as wood, plastic, metal, and organic matter. In the permaculture center, volunteers can learn how to recycle home organic matter using the vermicompost technique. The products resulting from recycling organic matter are liquid and solid humus which are outstanding fertilizers for all plants. Reusing wood, metal and plastic, volunteers build the infrastructure necessary for all the activities in the centre. The centre also offers knowledge on how to make ecobricks, and how to build or connect with people who already build with ecobricks.



Figure 4 | Oasis Urbano activity.

The last volunteer program is the Gardening Squad, which focuses on how to grow and harvest organic vegetables and in the design of urban gardens in any space (terrace, balcony, vertical gardening, etc). There is a great Organic Movement in the city and people are starting to realize how important and healthy organic gardening is. This program feeds off other volunteer programs as vegetables cannot be grown without soil, infrastructure and knowledge about plants and natural cycles. The main objective is to learn about regenerative agriculture and organic farming in the urban scenario.



Figure 5 | Oasis Urbano activity.

Apart from the work being done in the city of Córdoba, Oasis Urbano, Rotary Club Cerro de las Rosas, Natura Foundation and many other NGOs have reached a work agreement for the ecological restoration of an old construction and demolition waste dumping ground, located in the city of Alta Gracia, 50 km south of Córdoba. The objective is to create a new natural reserve and a permaculture center involving all the organizations, the municipality and the neighbors with the aim of stimulating natural regeneration and promoting autorecovery actions that would allow the ecosystem to sustain its restoration throughout time.

### Conclusion

The new challenge today is adaptability and the various forms of adaptation that we really need to implement. Cities and territories cannot be intelligent and resilient if the communities that inhabit them are not prepared, aware and culturally-oriented towards innovation and the change that the new global climatic condition requires.

Any local community, whether urban or rural, which produces industrial goods, agricultural intangibles must be culturally oriented to innovation. Likewise, cities and territories cannot be intelligent and resilient if only small elites of residents and workers are culturally and politically prepared and involved. Several actions are dependent on public policies and often on public resources allocated by addressing the community's will and desires.

Permacultural strategies are becoming the urban first responders in case of disasters. The skills and strategies can directly help them overcome a natural disaster (e.g. food provision and gardening, water collection, shelter construction, waste treatment, energy conservation, income and fare share, etc). Permaculture reduces the risk and damage resulting from the adverse effects of climate change in an economically effective way and, if possible, exploit the potential benefits. If we help the earth, we are helping humanity. Caring for the earth will lead us to care for people and all species.

Urban designers are starting to realize that the design rules are already present in nature and can be accessed by observing natural systems. The teaching of permaculture has empowered communities to make the transition from ignorant consumption to responsible production. It is only our passive dependence on local authorities which stops us from acting effectively. Urban and community self reliance can be accomplished with the help of the multitude of actors who play a part in our human environment. One could say that permaculture is the new revolution in urbanism. By teaching and implementing the permacultural design, local governments would reduce fiscal expenditure on city and land improvement, while empowering people to take sustainable actions. All this knowledge guarantees that we can have a sustainable future. There is a design solution that we can work on to meet all of our needs in a sustainable way in order to move beyond the limited successes of sustainable development to a reunion of culture and nature.

## References

- De Wilde S., Van Den Dobbelsteen A. (2004), "Space use optimisation and sustainability. Environmental comparison of international cases", *National Center for Biotechnology Information - NCBI*, Elsevier.
- Franz G.. "Políticas y Herramientas para alcanzar territorios inteligentes y resilientes", *Simposio Bioeconomía argentina*, 4-5 octubre, Córdoba.
- Giobellina B. (2017), *El Cinturón Verde de Córdoba. Hacia un plan integral para la preservación, recuperación y defensa del área periurbana de producción de alimentos*, Ediciones Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria - INTA, Manfredi, Córdoba.
- Hemenway T. (2015), *The Permaculture City: Regenerative Design for Urban, Suburban, and Town Resilience*, Chelsea Green Publishing, London.
- Holmgren, D. (2011), *Permaculture Principles and Pathways Beyond Sustainability*, Permanent Publications, The Sustainability Centre, East Meon, Hampshire GU32 1HR.
- Lawton G., "Urban Permaculture" (Film), <https://www.youtube.com/watch?v=U97yd9FpSeM>, 20.5.2017.
- Martínez M., García Martínez F., Fasolino I., Grimaldi M. (2017), "Green for the regeneration in sustainable urban planning. The case study of Córdoba in Argentina", *UPLanD - Journal of Urban Planning, Landscape & environmental Design*, 2(1), 15-24.
- Mollison, B. (1981), "Introduction to Permaculture", The Rural Education Center, Wilton, NH USA.
- Seymour J. (1978), *The Self-Sufficient Gardener*, Dorling Kindersley Limited, Londres.
- Toulan. N.A. (2005), *The Diggable City: Making Urban Agriculture a Planning Priority*, School of Urban Studies and Planning of Portland State University and Office of Commissioner City of Portland.

# Innovative approaches for planning the urban facilities and services

## **Roberto Gerundo**

Università degli Studi di Salerno  
DICIV - Dipartimento di Ingegneria Civile  
Email: [r.gerundo@unisa.it](mailto:r.gerundo@unisa.it)  
Tel: 089 964123

## **Isidoro Fasolino**

Università degli Studi di Salerno  
DICIV - Dipartimento di Ingegneria Civile  
Email: [i.fasolino@unisa.it](mailto:i.fasolino@unisa.it)  
Tel: 089 964124

## **Gabriella Graziuso**

Università degli Studi di Salerno  
DICIV - Dipartimento di Ingegneria Civile  
Email: [ggraziuso@unisa.it](mailto:ggraziuso@unisa.it)  
Tel: 089 964169

### **Abstract**

The characteristics, which transform a place into a liveable area, derive from a set of tangible and intangible endowments, that evolve continuously according to their type. In fact, a town goes in crisis without a balance between the built environment and the consequent urban facilities and services.

Noting the failure of attempts to define, a priori, a quantity of universally valid services, it is necessary to rethink the ways and criteria of most of the infrastructural facilities. In order to meet the real needs of local communities, which have changed their appearance, elastic and flexible facilities must be combined also with the change in the method for their determination and verification. Consequently, a need for the redefinition of tools to interpret the social dynamics and to ensure and assess a changed concept of urban and environmental quality can be revealed, through innovative equipment and services.

From an initial analysis of the current situation, on the basis of technical references, and from the best practices on services planning, a methodology was developed to evaluate the system of urban standards quantitatively and qualitatively, in order to fully understand what are the priorities and the benefits they can bring.

**Key words:** collaborative urban design, public spaces, urban renewal.

### **1 | Introduction**

Born with the arduous task of regulating the use of space by indicating the optimal measures and even taking charge of raising the quality of residential areas in terms of social and democratic growth, the urban standards appear the products of the need of constructing a shared model of a minimum quantity of qualitative endowments, able to satisfy primary and basic needs (green spaces, education, assistance) and linked to a particular idea of a quantifiable and measurable urban quality. After almost fifty years from their introduction into the Italian legislation with the Inter-ministerial Decree (DI) no. 1444, the issues are not only unresolved but, also, increased in numbers: the application methods, the users' calculation criteria, the procedure of acquisition of the necessary areas, the finding of the financial resources to move from planning to the implementation and management of the infrastructure.

From the study of the technical manuals, it is possible to deduce the prevalence of the deterministic approach based on socio-economic surveys and quantitative parameters that define the amount of areas per capita, the functional dimension of the areas and the radius of influence of the services, according to precise calculations and formulas (Table I): they provide, indeed, the minimum indications for the functioning of each service and express the levels of relationship between different types of service (Falco, 1993).

In opposition to a «quantitative and legislative» interpretation, today the attention is focusing on a more «dynamic» one (Salzano, 1999: 139), according to which the standard «cannot be considered an established

one-off measure, equally valid today as in the next ten years», but it must be retouched dynamically, according to the emerging needs. There is the birth of the conception of qualitative standards as an alternative, or rather, as a complement of the urban standards defined by the law (Falco, 1987).

Table I | Urban facilities in the manuals. Source: author's elaboration.

#	technical manual			urban design	location criteria				
	year	author	title	method of calculation <sup>a</sup>	ri	ZO <sup>b</sup>	accessibility	connection or integration with other services	practical indications of design
1	1947	L. Piccinato	Urbanistica	$N_i = K \cdot A/d, N_i = A/D \cdot S_i$	-	-	-	X	X
2	1952	G. Rigotti	Urbanistica - La composizione	$N_i = k \cdot A/S, N_i = A/\pi D \cdot r_i^2$	X	-	-	-	-
3	1953	L. Dodi	Elementi di urbanistica	$N_i = K \cdot A/d$	X	-	X	X	X
4	1962	CNR	Manuale dell'Architetto	$S_s = A \cdot ds$	-	X	-	-	X
5	1978	C. Carozzi, G. Longhi, R. Rozzi	Popolazione suolo e abitazione	$ds = f(d), N_i = K \cdot N_a/d$	-	-	-	-	-
6	1984	R. Fucella	Note di tecnica urbanistica	$ds = \sum S_i / [(S_i^b \cdot D_i^b) / (80 \pm 100) + (V \pm \Delta V) / (80 \pm 100)]$	-	X	-	-	-
7	2000	A. Cuzzer	Fondamenti analitici dell'urbanistica moderna	D.L.1444/68: $S_s = f(d)$	-	X	-	-	-
8	2001	A. Mercandino	Urbanistica Tecnica	$S_s = \%S, S_s = \sum S_i p^m$	X	X	X	X	X
9	2003	L. Zevi	Il nuovissimo manuale dell'Architetto	$S_s = A \cdot ds$	X	X	X	-	X

Notes

<sup>a</sup> Ni= number of services (Tedeschi, 1947); k= coefficient di utilization; A= no. of users, no. of students, no. of bedrooms, no. of employees; d= dimensional and functional parameters; D= population density; Si= area of influence of the service; S= lot area ; ri= radius of influence; ds= services' endowment; Ss= area for urban standard; Si= free areas; Di= land density; V= volume of the services; SIp= superficie lorda di pavimento

<sup>b</sup> ZO= zone omogenee

The quantitative normative definition was accentuated also by the regional regulations, which were characterized exclusively by a quantitative increase of the amount of the areas for community facilities. However, only in recent years, some regions seem to be more sensible to the performance of the standards, through the introduction of Facilities Plans, within which some elements of evolution can be found, such as the attempt to define the quality, usability and accessibility of the services.

Given the central role that services are taking over the quality of life of communities, they must be reorganized from the point of view of efficiency, considering a supply and a demand in continuous interaction and evolution. Moreover, because of the new population's requirements, the extension of basic services is the result of a series of socio-economic factors and, especially, reflects new ways of living and work styles, new ways of accessibility to places and new kinds of relationships among the people.

## 2 | A model for planning urban standards

Innovative rules and methodologies must be able to combine the interpretation of the collective needs, which confront the framework, complexity and changeability of the morphological and social organization of a specific territory. Therefore, it is necessary to set a methodology in order to define an innovative tool for the design and management of the public city that, starting from the current situation of existing services, defines the medium/long-term strategies and the short term design.

After a careful analysis of the methods, techniques and tools and the definition of the characteristics and principles for a more detailed definition of territorial endowments compared to the traditional ones, an innovative approach to the design and planning of services can be proposed. Structured in three phases, the methodology is based on different territorial articulations, which consider both physical and social aspects and, through the integrated application of mathematical and technical tools, it is possible to achieve operative planning solutions.

The methodological proposal has been divided into three phases, so that it can be integrated with the practice of municipal urban planning, that, already, is widely recognized by law. Moreover, it is integrated with participatory processes, which aim at a more comprehensive knowledge and validation of the model. In this paper, the attention is focusing on the preliminary phase, for the long-term strategies.

## 3 | The strategic phase of planning services

At an early stage of the development of the choices, the first step is definitely an analysis of the current situation. In order to define and evaluate the actual presence of the existing services in the area, and therefore the quality of the same territory, a methodology has been identified, which can be divided into several steps (Figure 1):

- Territorial division into Minimal Units for Services (MUS) and Urban Sector for Services (SUS);
- Identification of services;
- Definition of an equivalent area of the service  $i$  ( $S_{eq,i}$ );
- Evaluation of the performance of the service  $i$  ( $PS_i$ );
- Preliminary assessment.

Through a comparison between the potential demand for each equipment (due to users) and the existing quantitative and qualitative supply of public and private facilities and services, it is possible to define specific elements for the identification of policies of intervention in each territorial unit and draw a design scenario for the entire municipality.

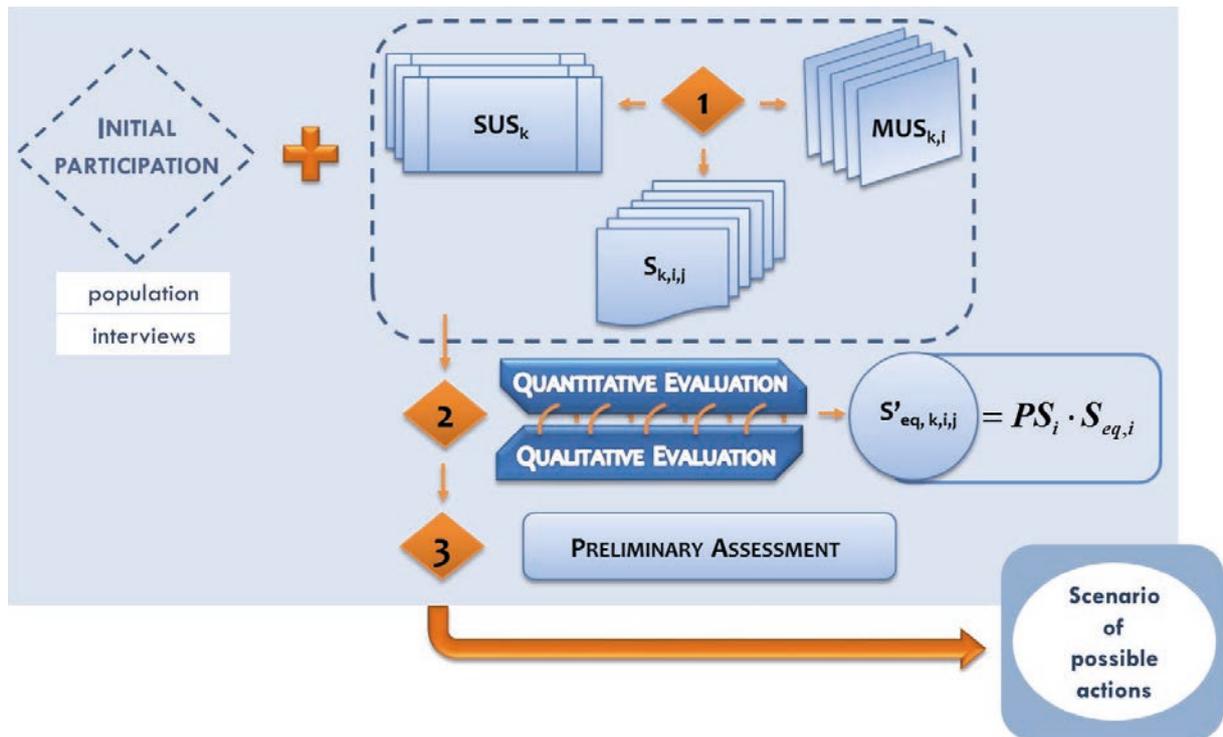


Figure 1 | Diagram of the preliminary phase. Source: author's elaboration.

### 3.1 | Construction of districts

The ambit of delivery of the service does not coincide with the entire municipal area and, consequently, its correct identification is extremely important in order to assess the presence of a minimum level of services and, subsequently, to identify the intervention priorities to be addressed, if necessary, also in the associated form with other municipalities.

In view of the specific nature of the places, in the preliminary phase, it is possible to identify two urban levels for the study of services:

- the *urban sector for services* (SUS),
- the *minimal units for services* (MUS).

The urban sectors for services are unions of minimum units for services, that have been specially grouped together in relation to specific characteristics of the examined territory and that take into account, above all, the sense of belonging to local communities, thus highlighting the social aspects.

The minimal units for services, which are characterized by the knowledge of the population disaggregated data, are defined in relation to:

- the historical centres and the parts of the territory characterized by a strong identity;
- territorial sections defined for the population census;
- the presence of physical barriers and similar elements within the urban tissue;
- assessments relating to the physical accessibility of services.

### 3.2 | Identification of services

For the cognitive framework of existing services, some considerations are necessary. Firstly, for a correct reconnaissance of the supply, the offered service should be considered as the sum of two components: the facility, i.e. the physical structure that houses an activity, and the activity that an entity, an association or a private citizen offers to the user. This distinction allows taking into account not only the existing equipment but all the services that are actually available in the municipality, including those which do not identify with an area or a building structure. Inside the same equipment, also, more than one activity can be accommodated. This distinction is also useful for the preparation of a computerized catalogue of services, in a relational database, containing the data relating to equipment and activities, connected to a cartographic base through the use of application of a *GIS* software.

Since the ultimate goal is to ensure the coverage of needs for services by the population, the inventory of these facilities does not aim at differentiating the services provided by the public sector and those provided by the private sector or, for example, in the public sector, at distinguishing what pertains to the competence of the State, the Region, the Province, the Municipality or Inter-municipal bodies.

The analysis of the offered services considers a new articulation of the same in different subject areas, identified through the traditional method of organizing public services and integrated with a number of new categories for the urban classification, that is useful to reconstruct the cognitive framework of equipment of service, which is present within the territory.

The information of the service is collected in forms of survey for each thematic area. They are organized in several parts, concerning the equipment registry, in which are shown the name, the location, the type of provided services and their quantitative dimensions, in terms of gross floor area, besides the classic land area, and in terms of users actually served for the activities. Moreover, there is information on the real estate data, photographic images and cartographic representations, and further information concerning the types of facilities used and the mode of service delivery, i.e. public or private delivery. Such form is also supplemented by performance assessments that will be determined in the following step of the preliminary phase of this methodology.

### 3.3 | Equivalent area for services

Beyond the traditional quantitative evaluation in terms of land area, a new quantitative assessment of urban standards is related to the effective area of the service. Consequently, it can be defined an equivalent area (*Seq*) for the *j* service<sup>1</sup>, with reference to the various elements that contribute to its delivery:

- $S_{LS}$  = *usable area of the floor of the service*, which, depending on the type of service, will coincide with a gross surface, a land area, a territorial area, a linear equivalent area for services that have a linear tendency;
- $S_{Ac}$  = *ancillary area*, intended for service spaces that contribute to improving the quality of the provided service;
- $S_{At}$  = *equipped area*, characterized by appropriate physical and structural characteristics supporting the provision of service;
- $S_P$  = *enclosed area*, that is characterized by its own physical individuality and its structural compliance and does not form an integral or constituent part of the effective area of the service. It is preordained to the delivery of the principal service, that cannot be measured functionally and objectively as a gross area of another service or cannot have its own independent destination;
- $S_{Con}$  = *related area*, that is strictly connected to the main service that is being evaluated, necessary for the provision of the same.

Within the *MUS*, the services are identified and classified into: prevailing service or main service, ancillary service, equipped area, enclosed area, and related service. Figure 2 defines an example of calculation.

### 3.4 | Evaluation of the service performance

The reference to parameters, able to interpret complex and diverse needs, finds space in the current debate regarding the topic of the common indicators to be taken for the reading and evaluation of services. The great difficulty for the translation of these parameters into objective variables, making possible the quantification of the characteristics of the services, in order to calculate their good functionality and make comparisons with other similar structures. This procedure is essential for assessing the levels of sustainability of urban standards

---

<sup>1</sup> Actually, the service *j* is defined with respect to the index representative of the *MUS* (*i*) and *SUS* (*K*). For reasons of simplicity, from now on, the only subscript *j* will be indicated and it will be omitted in making explicit the formulas.

The new indicators cannot be defined simply and claim a multidimensional approach. After quantifying all the parameters, analytical expressions can be established in order to calculate the value of each service, and confirm which category is the most deficient one.

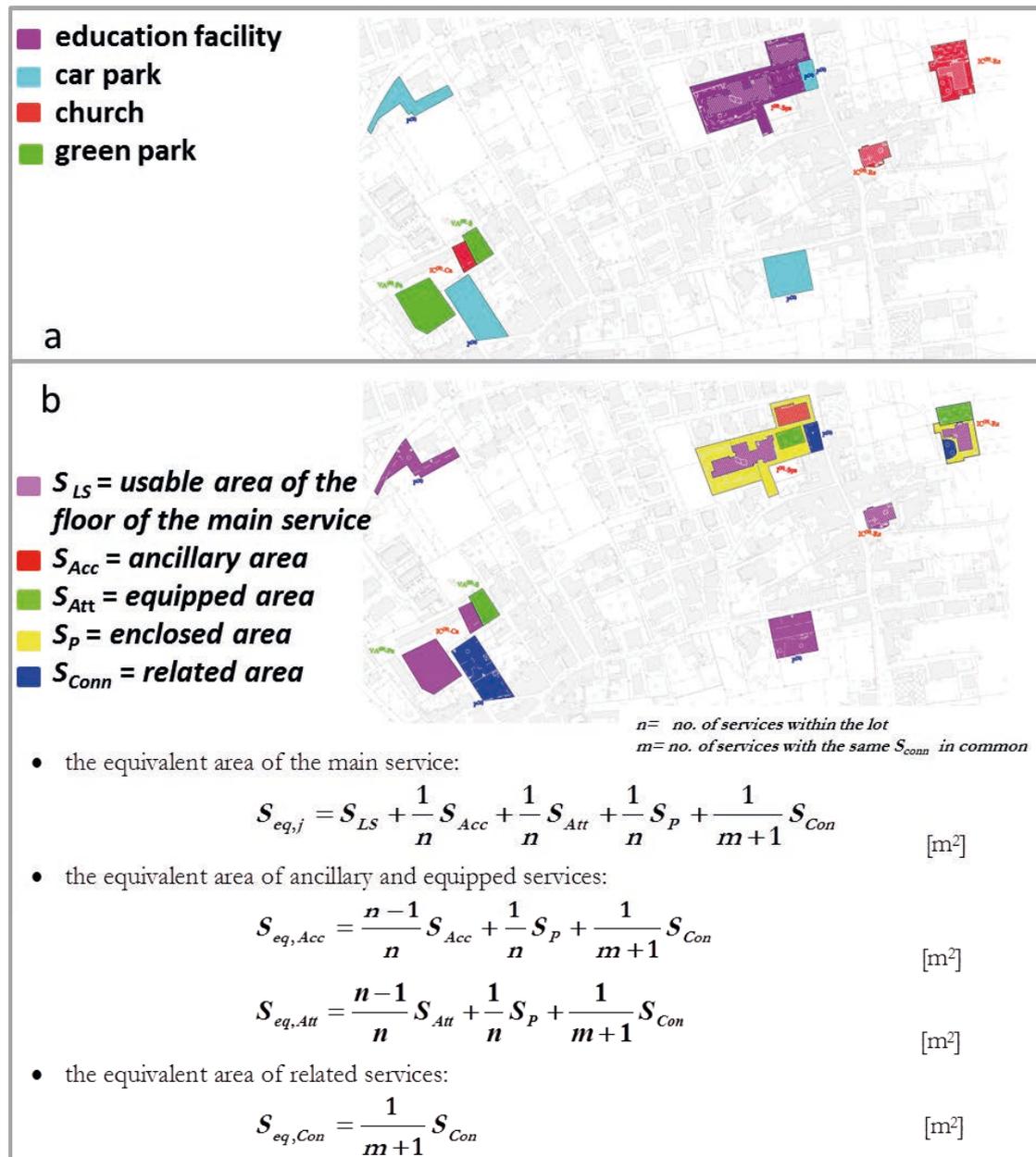


Figure 2 | Quantitative evaluation of the facilities through: a. traditional land area; b. equivalent area. Source: author's elaboration.

The developed methodology examines 26 variables (Table II) related to the system of urban standards, dividing them into four categories of parameters. Furthermore, the multi-attribute analysis, that must be implemented, requires the hierarchical arrangement of a scale of values, based on the weight that each parameter can assume in the situation in question.

For each  $j$  service, the performance ( $PS_j$ ) can be evaluated through the following function, related to the urban articulation ( $A_U$ ) and context ( $C_U$ ), the physical structure ( $S_F$ ) and the management of the service ( $G_S$ ):

$$PS_j = \alpha A_U + \chi C_U + \sigma S_F + \gamma G_S$$

These parameters depend on combinations of variables to which, during an initial participation phase, numerical values (scores from 0 to 10) are assigned through a questionnaire given to the users of services in order to evaluate their level of satisfaction. These indicators can be evaluated, through a simple linear combination and then must be appropriately normalized. The assessment of the importance, i.e. the weight

that each indicator has on the overall judgment of the quality, is instead defined on a different scale, so that the interviewers would not confuse the importance with the satisfaction. The weights are evaluated through a matrix of pairwise comparison. From this comparison, the degree of importance of one element with respect to another, both belonging to the same level, can be established. Finally, the value of the *performance of the service*, appropriately normalized, defines the performance classes (very low, low, medium, sufficient and high classes).

Table II | Parameters, indicators and qualitative variables. Source: author's elaboration.

<i>Parameters</i>	<i>Indicators</i>	<i>Variables</i>	<i>Features</i>
<b>Territorial Unit of Reference (A<sub>T</sub>)</b>	<b>Urban Sector</b>	<b>Basic services</b>	it indicates the presence of the services that have a number of users not less than 5,000 inhabitants.
		<b>Variety</b>	inside the unit, which can thus be characterized by balanced imbalances, or the presence of an overriding service and others of minor importance, self-sufficiency, with the presence of different services of the same weight, and specialization, i.e. the presence of an only type of service.
		<b>Spatial balance</b>	it indicates the disposition of services of the territorial unit, which can be dispersed, polarized or spread in the group.
<b>Urban Unit (C<sub>U</sub>)</b>	<b>Location</b>	<b>Position</b>	specifying the position in the territorial unit, depending on if it is central, semi-central, marginal.
		<b>Compatibility with the boundary</b>	a consistent judgement about the service location and its immediate boundary.
		<b>Integration with the landscape</b>	it specifies if there are services which are not part of the structure but closely related to it.
		<b>Public urban security</b>	relating to the presence of the public lighting network.
		<b>Environment</b>	relative to the presence of any air or noise pollution.
	<b>Catchment</b>	<b>Extension</b>	it indicates the origin of users who can be: supra-local, urban, and local.
	<b>Accessibility</b>	<b>Side-walks</b>	presence or absence of external side-walks to the structure.
		<b>Architectural barriers</b>	presence or absence of external architectural barriers to the structure.
		<b>Bicycle paths</b>	it evaluates the distance of the service from the cycling network.
		<b>Public transports</b>	it evaluates the distance of the service from public transport stops and/or bus service for schools.
		<b>Public car parks</b>	it evaluates the distance of the service from the public car parks.
<b>Physical Structure (S<sub>F</sub>)</b>	<b>Usability</b>	<b>Car parks</b>	it indicates the presence or not of car appurtenant seats.
		<b>Related services</b>	relating to the structures included in the service, which are the completion or part of it. (e.g.: sports/gym equipment, refectory/canteen, presence of residential accommodation, classrooms for supplementary activities/workshops, open appurtenant spaces, game equipment).
		<b>Conservation status</b>	it represents the degree of wear of the structure.
		<b>Internal barriers</b>	it indicates the presence of impediments within the structures that do not allow the movement of the disabled.
	<b>Functional Characteristics</b>	<b>Use over time</b>	it indicates the prevalent use of the service (daily, working-day, non-working day and seasonal use).
		<b>Multi-functionality</b>	it indicates the diversification of the use of different services.
		<b>Flexibility</b>	adaptability of the equipment to provide a different service depending on the occurrence.
	<b>Tooling</b>	<b>Connection to technological networks</b>	obviously, some services cannot be provided without the connection to technological networks.
		<b>Safety</b>	closely related to the physical structure of the service, it is understood as the realization of secure services to all types of risk on a territory.
	<b>Management of Service (G<sub>S</sub>)</b>	<b>Management</b>	<b>Regime</b>
<b>Property</b>			the type of (public/private) ownership of the service
<b>Delivery in the time</b>			it indicates the mode of service delivery over time (stable, long, short-term).

At this point, the combination of the quantitative approach and the one of performance allows the definition of a qualitative equivalent area:

$$S'_{eq,j} = PS_j \cdot S_{eq,j} \quad [m^2]$$

The meaning of such area is that, even if the physical facilities provide services, which probably with a conventional assessment would respect the limits of the law, through an equivalent assessment probably something could no longer work, especially if the services are affected by an inadequate delivery.

#### 4 | Application of the preliminary phase

The methodology, developed by applying the values of first experimentation to the parameters, was tested in the municipality of Castel San Giorgio, in the Province of Salerno, on the current situation.

As part of the urban planning procedure, an initial participatory process, developed in several meetings, outlined a particular attention to the containment of land use and the need, in a phase of lack of public resources, of a new and sober approach to the organization of the city, starting from the recovery of the existing urban tissue. The initial participation also denounced the lack of services, both quantitatively and qualitatively, and was animated by proposals for new facilities, implementation of appropriate and common areas equipped for children and the elderly, the promotion of a green soul for the city and infrastructures for facilitating the pedestrian mobility. For their function of production, particular interest was aroused by the rediscovery of urban gardens, which were reserved for people economically weak.

Simultaneously to the identification of equipment and services in the municipal area, the study led to partition the municipality in 8 *MUS*, which were then organized into 3 *SUS*. The assessment of the *Seq* and performance of the urban standards identified the deficient services, for which it is necessary to do the appropriate social, economic and financial considerations, relating to the recovery or even to the service dissolution (Figure 3).

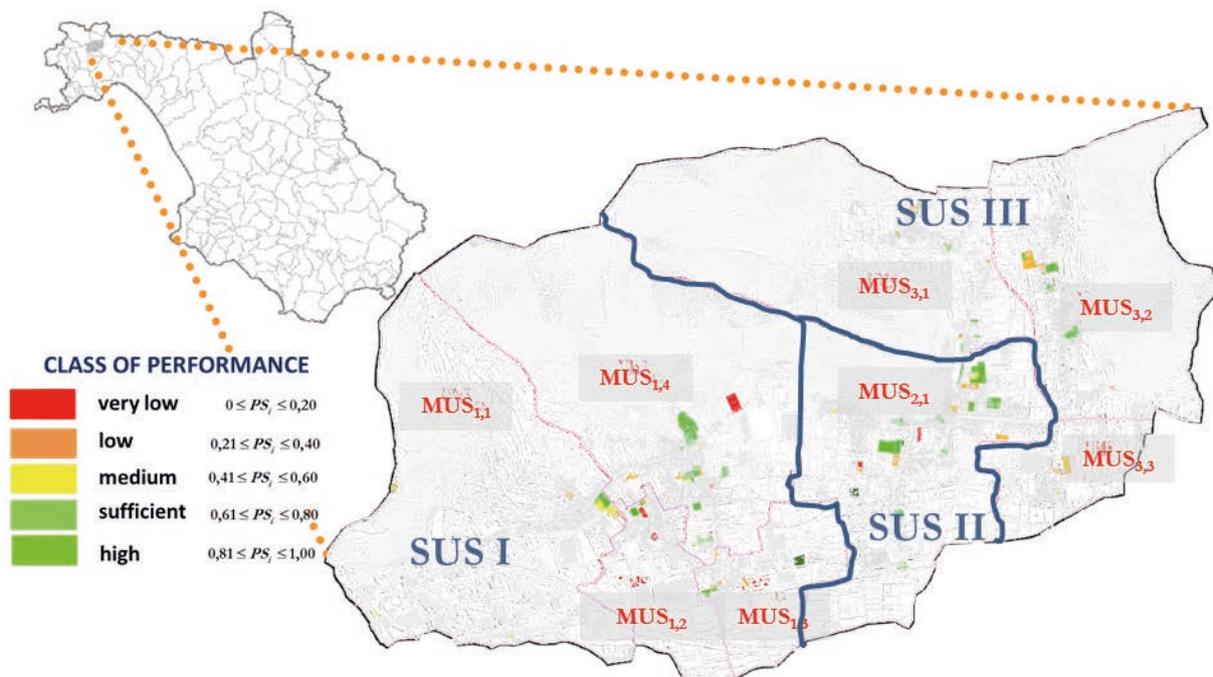


Figure 3 | Castel San Giorgio (Sa): performance of services. Source: author's elaboration.

Then the qualitative *Seq* was calculated and compared to the land area of each service. Table III, referring to the entire municipality, highlighted a further increase of deficit of areas and equipment, which from the initial analysis they were already deficient in terms of land area. Through the new calculation method, it was possible to bring out the lack of services that more were perceived by the population, such as the car parks, equipped green areas and, even minimally, educational facilities.

All the received requests by the initial participation, integrated by the studied methodology, led to the design of a possible scenario for municipal services.

#### 5 | Conclusions

It is possible to think changes between the housing and the services systems, since the services generate not only the functional structures and the overall urban qualities but also the territorial articulation of the settlements on the basis of an urban environmental sustainability, conducted upstream of the planning

choices. Set in this way, the design of the services' system becomes the design of the frame on which it is possible to re-qualify the city.

The transition from a quantitative to a qualitative approach in the planning of services must consider detailed aspects of a specific urban context. The development of the supply of services, in fact, must take several factors into account, such as the variety of types, the actual usability, the design quality of the building structure and interior spaces of the lot, the inclusion in the urban neighbourhood and in the territorial context, the ability to integrate with other functions and other services and the balanced territorial distribution.

The defined methodology, of course, can only have a purely auxiliary task within the actual decision-making process. In fact, its refinement requires constant interaction with the decision maker, since who elaborates and applies the model and provides possible solutions is different from who have to make decisions within the local government instruments.

Table III | Comparing areas for services in the municipality of Castel San Giorgio. Source: author's elaboration.

Type	Total area				
	Sf [DM 1444/68; Lr 14/82] [sq.m]	Sf [sq.m]	Seq [sq.m]	S'eq [sq.m]	Sf-S'eq [%]
education	66.785	27.815	29.191	18.653	-33
public interest	29.682	30.098	40.038	29.843	-1
religious facilities	14.841	26.203	25.842	19.064	-27
green spaces	133.569	45.619	49.763	36.526	-20
car parks	37.103	33.372	22.185	15.666	-53

## References

- Cappelletti E., Tozzi L. (2012), "Proporzioni, dimensioni, criteri per il piano nella manualistica italiana del '900", in Perrone C., Gorelli G., *Governo del consumo di territorio. Metodi, strategie, criteri*, Firenze University Press, pp. 11-50.
- Clementi A. (1983), *Pianificare i servizi*, Gangemi, Roma.
- CNR (a cura di, 1946), *Manuale dell'architetto*, Ufficio Informazioni Stati Uniti, Roma.
- Cuzzer A. (2000), *Fondamenti analitici dell'urbanistica moderna*, Bulzoni Editore, Roma.
- DI 02/04/1968, n. 1444, (G.U. no. 97 del 16/04/1968), *Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra fabbricati e rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi da osservare ai fini della formazione di nuovi strumenti urbanistici e della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell'art. 17 della legge 06/08/1967, n. 765.*
- Di Stasi M. L. (2015), *Elementi per una Definizione Prestazionale degli Standard Urbanistici*. Tesi di Laurea in Ingegneria Civile, Università di Salerno, Fisciano.
- Dodi L. (1953), *Elementi di urbanistica*, Taburini, Milano.
- Falco L. (1977), *Gli standard urbanistici*, Edizioni delle Autonomie, Roma.
- Falco L. (1993), *I nuovi standard urbanistici*, Edizioni delle Autonomie, Roma.
- Fasolino I., Graziuso G. (2014), "Proposta metodologica di supporto alle scelte localizzative dei servizi urbani", in *Atti di XXXV Conferenza Annuale AISRE*: pp. 1-18.
- Fasolino I., Graziuso G. (2014), "Emergency and public facilities. Verso nuovi standard urbanistici prestazionali", in *Urbanistica Informazioni*, n.257, pp. 1-8.
- Fasolino I., Graziuso G. (2015), "Forme dell'abitare come standard prestazionale", in *Abitare Insieme. Abitare il future*, 3 Ed.. Clean Edizioni, pp. 933-941.
- Fasolino I., Graziuso G. (2015), "Methodological approaches to support the planning of urban facilities and services", in *Atti della XVIII Conferenza Nazionale SIU*, Planum Publisher, pp. 1024-1030.
- Fasolino I., Graziuso G. (2015), "The quality of spaces and public facilities. Remedies for urban insecurity", in *Atti di XXXVI Conferenza Annuale AISRE*, pp. 1-22.
- Fucella R. (1984), *Note di tecnica urbanistica*, Istituto di architettura e di urbanistica, Facoltà di Ingegneri - Università di Napoli.
- Gabellini P. (2001), *Tecniche urbanistiche*, Carocci, Roma.

- Gerundo R., Fasolino I. (2015), “Il controllo dell’impatto dei regimi derogatori sulle dotazioni territoriali”, in *Abitare Insieme. Abitare il futuro*, 3 Ed., Clean Edizioni, pp. 40-48.
- Gerundo R., Fasolino I., Graziuso G. (2013), “Nuovi servizi insediativi in contesti policentrici di medie dimensioni”, in *Planum. The Journal of Urbanism*, n.27, pp.1-6.
- Gerundo R., Fasolino I., Graziuso G., Izzo M. V. (2013), “Modelli di pianificazione prestazionale di standard urbanistici”, in *Città sobria*. Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane, pp. 209-220.
- Gerundo R., Fasolino I., Grimaldi M., Graziuso G. (2015), “The performance of urban standards as a way of evaluating the efficiency of services in the municipalities of inland areas”, in *Atti di The XIX European Colloquium in Theoretical and Quantitative Geography (ECTQG2015), Preprints*, Plurimondi Press, pp.71-72.
- Gerundo R., Fasolino I., Grimaldi M., Graziuso G. (2015), “The performance of urban standards as a way of evaluating the efficiency of services in the municipalities of inland areas”, in *Plurimondi. An International Forum for Research and Debate on Human Settlements*, n.8 (16), pp. 133-141. Plurimondi Press.
- Gerundo R., Graziuso G. (2014), “Piano dei Servizi. Proposal for contents and guidelines”, in *Tema. Journal of land use, mobility and environment*, special issue 2, pp. 465-476.
- Gerundo R., Graziuso G. (2016), “Servizi innovativi per una rinnovata qualità urbana”, in *Atti di XXXVII Conferenza annuale AISRE*, pp.1-18.
- Graziuso G. (2012), *Modelli di Pianificazione Prestazionale di Standard Urbanistici*, Tesi di laurea in Ingegneria Civile, Università di Salerno, Fisciano.
- Graziuso G. (2015), “Standard urbanistici innovativi. Connessioni prestazionali per la qualità urbana”, in *Urbanistica Informazioni*, n. 263 s.i., pp.22-24.
- Izzo M.V. (2016), *The public decision. Agreed solutions in the government of the territory*, Tesi di Dottorato di Ricerca in Ingegneria Civile per l’Ambiente ed il Territorio, Università di Salerno, Fisciano.
- Mercandino A. (2001), *Urbanistica Tecnica: : manuale per le indagini, le protezioni, la diagnosi il progetto*, il Sole 24 Ore, Milano.
- Mercandino A. (2006), *Urbanistica Tecnica. Pianificazione generale*, Il Sole24Ore, Milano.
- Oliva O. (1999), “L’innovazione degli standard nella pianificazione comunale” in *Urbanistica Dossier*, n.21, pp. 15-20.
- Paolillo P.L. (2007), *Fare il piano dei servizi. Dal vincolo di carta al programma delle attrezzature urbane*, FrancoAngeli, Milano.
- Piccinato L. (1947), *Urbanistica*, Sandron, Roma.
- Rigotti G. (1947), *Urbanistica. La tecnica*, Utet, Torino.
- Rigotti G. (1952), *Urbanistica. La composizione*, Utet, Torino.
- Salzano E. (1999), *Fondamenti di urbanistica*, Editori Laterza, Bari.
- Solarino A. (2007), *Attrezzare la città a scala locale. Elementi di programmazione, progetto, concertazione in alcune esperienze italiane*, Tesi di Dottorato di Ricerca in Tecnica Urbanistica, Università La Sapienza, Roma.
- Tedeschi E. (1947), “Dimensionamento dei servizi negli abitati”, in *Metron*, n.16 e 17.
- Zevi B. (1996), *Il nuovo manuale dell’architetto*, Editore Mancosu, Roma.

# L'edilizia residenziale sociale nella pianificazione urbanistica. Metodologie per il dimensionamento

**Roberto Gerundo**

Università degli Studi di Salerno  
Diciv - Dipartimento di Ingegneria Civile  
Email: [r.gerundo@unisa.it](mailto:r.gerundo@unisa.it)

**Michele Grimaldi**

Università degli Studi di Salerno  
Diciv - Dipartimento di Ingegneria Civile  
Email: [migrimaldi@unisa.it](mailto:migrimaldi@unisa.it)

**Miriam Ceni**

Università degli Studi di Salerno  
Diciv - Dipartimento di Ingegneria Civile  
Email: [miriam.ceni@ordingsa.it](mailto:miriam.ceni@ordingsa.it)

## Abstract

Il problema della casa in Italia si sta manifestando in tutta la sua gravità e, al tempo stesso, la crisi economica, esercitando un impatto elevatissimo sulla vulnerabilità abitativa della popolazione, non fa altro che aggravare una situazione già precaria, manifestandosi come fattore determinante nel rendere le tradizionali politiche abitative del tutto inefficaci per fronteggiare il problema del disagio abitativo. Per tal ragione, negli ultimi anni, si è sviluppata, una nuova tipologia edilizia, l'*Edilizia residenziale sociale* (Ers), destinata a coloro che, pur non trovandosi in condizioni economiche precarie, sono esclusi sia dal mercato immobiliare libero per un reddito non sufficientemente alto, sia dalle graduatorie di edilizia popolare. Il presente lavoro propone una metodologia di dimensionamento dell'Ers nell'ambito della pianificazione urbanistica comunale. In particolare ampio spazio viene dedicato alla fase localizzativa attraverso l'implementazione di una modalità volta all'individuazione, all'interno del territorio comunale, della localizzazione più idonea per la realizzazione di nuova edilizia in regime di Ers.

**Parole chiave:** Edilizia residenziale sociale, dimensionamento, piano urbanistico comunale.

## 1 | Introduzione

Il tema urgente della casa è, oramai, al centro del dibattito urbanistico a causa di molteplici fattori, caratterizzanti le dinamiche socio- economiche dell'Italia a partire dagli anni novanta. In una società che cambia continuamente fisionomia, anche la povertà modifica la propria connotazione e l'abitare diventa sempre più precario. In tal senso, la crisi economica ha avuto un impatto elevatissimo, facendo scivolare nell'*area grigia* del disagio una vastità di persone per le quali invece la casa, in passato, non rappresentava un problema.

L'appellativo di *area grigia* è coniato proprio per indicare una larga fetta di popolazione borderline, componente della nuova istanza abitativa, ossia troppo ricca per avere diritto ad alloggi di edilizia residenziale pubblica, ma troppo povera per accedere al mercato immobiliare privato. Una categoria di individui non così facilmente intercettabile, che vive in condizioni economiche precarie e che un minimo imprevisto farebbe precipitare in stato di emergenza. Dunque, i fabbisogni abitativi a cui le Amministrazioni comunali devono dare risposta sono, senza dubbio, più ricchi ed articolati di quelli che emergevano solo fino a pochi decenni fa, e ciò fa sì che l'attuale patrimonio di immobili, ad uso abitativo, risulti inadeguato, sia nel numero che per tipologia, a soddisfare gli stessi.

È in questo contesto socio-economico che trova spazio una nuova tipologia abitativa: l'*Edilizia Residenziale Sociale* (Ers).

L'esigenza di definire il settore dell'*Edilizia residenziale sociale* (Ers) ha origine dalla disciplina comunitaria a partire dal 2005. Con la legge 8 febbraio 2007, n.9 viene affidato al Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti, il compito di definire caratteristiche e requisiti di detti alloggi esenti dall'obbligo di notifica degli aiuti di Stato. Inizia così a definirsi tale nuova tipologia edilizia.

Analizzando interventi ERS ubicati a Milano, Crema, Ferrara, Parma, Torino, Ascoli Piceno, è emersa la presenza di elementi comuni come l'adozione di soluzioni tecnologiche e ambientali innovative per la realizzazione degli alloggi i soggetti coinvolti nel finanziamento del progetto (pubblici, privati, Terzo Settore); i soggetti cui gli alloggi sono stati destinati e la modalità e i criteri di selezione degli stessi, i requisiti che essi devono possedere, la categoria sociale cui necessariamente devono appartenere per poter essere idonei a partecipare alla graduatoria o alla richiesta di taluni benefici. Di notevole interesse è l'aspetto sociale cui tutti i progetti risultano permeati: l'esistenza di spazi funzionali polivalenti, dediti alla vita sociale della comunità insediata, rappresenta uno degli aspetti più innovativi e geniali connessi alla progettazione di Housing Sociale in Italia.

Tuttavia, da tutti i casi analizzati, emerge la totale assenza sia in termini di numero di alloggi ERS che di localizzazione degli stessi, con il dimensionamento di piano.

Appare, pertanto, evidente l'importanza di individuare modalità tecnico-operative di supporto alla decisione per il soddisfacimento di una potenziale domanda di Ers, in base alle quali, gli organi sovraordinati, possano sviluppare meccanismi di controllo dell'iniziativa urbanistica comunale.

## 2 | Metodologia

La metodologia proposta rappresenta un modello di dimensionamento della domanda in attesa di alloggi di Ers, all'interno di un singolo Comune, in rapporto all'articolazione del *Piano urbanistico comunale* (Puc) nelle sue tre componenti *strutturale*, *operativa* e di *programmazione degli interventi*. Nello specifico il metodo si articola in due stadi:

- Riconoscimento dei fabbisogni;
- Localizzazione

Il primo stadio si articola in quattro macrofasi come indicato in figura seguente.

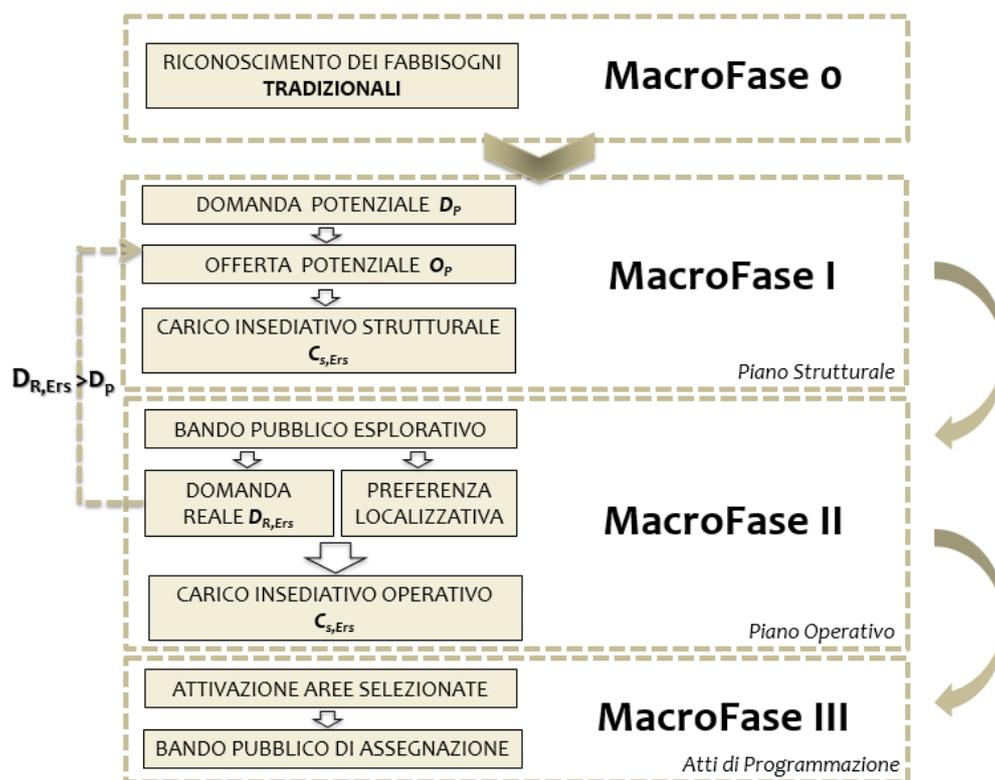


Figura 1 | Schema a blocchi della metodologia di dimensionamento proposta.

La *Macrofase 0* rappresenta la connessione con il dimensionamento di piano tradizionale. Essa consiste nell'appurare se sussistano le reali condizioni per procedere al dimensionamento dell'Ers.

La *Macrofase I* è inquadrata all'interno della componente strutturale del Puc (*Piano strutturale*) e a sua volta si suddivide in tre stadi:

- calcolo della domanda potenziale di Ers, attraverso la raccolta di dati poveri reperiti da banche dati dell'Istat, dell'Agenzia delle Entrate e delle banche dati anagrafiche comunali. Questa fase consente di ottenere un numero di nuclei familiari in disagio abitativo e con particolari requisiti di reddito tali da classificarli come potenziali richiedenti di Ers.
- quantificazione e localizzazione dell'offerta potenziale di Ers: tale fase consiste nel computo di alloggi derivanti da eventuali interventi di edilizia convenzionata o sociale in corso di realizzazione o comunque programmati, da alloggi disponibili da locare od acquistare a prezzi accessibili;
- calcolo del carico insediativo strutturale di Ers come bilancio tra la domanda e l'offerta.

La *Macrofase II* è inquadrata all'interno della componente operativa del Puc (Piano Operativo) e a sua volta si suddivide in due stadi:

- Calcolo della domanda reale attraverso la redazione e la pubblicazione di un Bando esplorativo da parte della pubblica Amministrazione, che rappresenti una vera e propria Manifestazione di interesse da parte dei cittadini interessati. Nel Bando verrà anche chiesto al soggetto candidato di esprimere una preferenza localizzativa tra le aree, impegnate dal Comune, in cui dovrebbero essere realizzati gli alloggi.
- Calcolo del carico insediativo operativo di Ers, desunto dalla domanda reale, desunta dal riscontro ottenuto dal bando esplorativo.

La *Macrofase III* è inquadrata negli atti di programmazione degli interventi e consiste in:

- pubblicazione del bando di assegnazione da parte del Comune. Un esempio è rappresentato dalle *Linee guida per la formulazione di avvisi pubblici di assegnazione finalizzati alla raccolta di candidature* redatte a valle dello studio svolto, a seguito dei bandi pubblici resi disponibili su siti online relativi ai casi studio analizzati; esso rappresenta una presentazione sistematica delle modalità con cui organizzare e programmare un bando pubblico, che sia controllato o direttamente gestito dall'Amministrazione, che abbia come scopo l'analisi della rispondenza tra la domanda e l'offerta ed attraverso il quale si accertano le reali condizioni soggettive, in termini di disagio abitativo e di reddito, della popolazione del Comune in esame.
- attivazione delle aree selezionate, in seguito ad un confronto tra i risultati conseguiti dall'applicazione di un'analisi multicriteri di supporto alle decisioni, e le preferenze localizzative espresse dai soggetti - candidati interessati, a seguito della compilazione del bando esplorativo.

Come appare dallo schema di Figura 1, qualora la domanda reale, in fase operativa, dovesse risultare maggiore alla domanda potenziale, computata in fase strutturale, si assiste ad un feedback, ossia si innesca un processo circolare auto-regolante che impone di rivedere le stime eseguite per equilibrare i risultati ottenuti, tenendo conto del riscontro conseguito a seguito della pubblicazione del bando esplorativo (*Manifestazione di interesse*).

Il secondo stadio, la localizzazione, mira a selezionare tra un pre individuato set di aree quella ottimale su cui insediare Ers, ricorrendo al metodo *Analytic Hierarchy Process* (Ahp). Esso prevede cinque fasi fondamentali:

1. Sviluppo della gerarchia;
2. Costruzione della matrice dei confronti a coppie;
3. Determinazione dei pesi locali relativi;
4. Analisi della consistenza dei giudizi e attribuzione dei punteggi locali;
5. Determinazione dei punteggi globali secondo il principio di composizione gerarchica.

Al vertice della gerarchia vi è il *Goal* che il decisore si pone che, nel caso specifico, consiste nella individuazione della localizzazione ottimale su cui realizzare Ers; al livello inferiore vi sono gli obiettivi che permettono di realizzare il *Goal*, cioè ottima accessibilità all'area oggetto di analisi, una buona localizzazione, un'adeguata conformazione; infine, elencati al livello ancora inferiore, vi sono i criteri che portano alla realizzazione degli obiettivi. I criteri a loro volta possono essere suddivisi in sottocriteri fino al livello di decomposizione necessario ad una comprensione del problema.

Previa verifica riguardo la conformità urbanistica e quindi l'esclusione delle aree da rischio territoriale o vincolo normativo, è stata sviluppata la struttura gerarchica per l'applicazione dell'analisi Ahp, come mostrato in *figura 2*.



Figura 2 | Distribuzione gerarchica di categorie e criteri per l'AHP.

L'analisi, così effettuata, conduce all'individuazione dell'alternativa caratterizzata dal punteggio più alto, cioè dell'area migliore rispetto i fattori considerati influenzanti la *decisione*.

### 3 | Caso studio

L'applicazione ha interessato il Comune di Pozzuoli, comune italiano situato nella città metropolitana di Napoli, Regione Campania. È il quinto comune della regione per popolazione, che raggiunge gli 81.592 abitanti e che, negli ultimi anni, ha subito una completa trasformazione, in maniera negativa, nella sua struttura occupazionale, produttiva ed anche sociale; il disagio abitativo è, infatti, divenuto un fenomeno preoccupante con cui l'Amministrazione si trova a dover fare i conti e alla quale deve porre, assolutamente, rimedio.

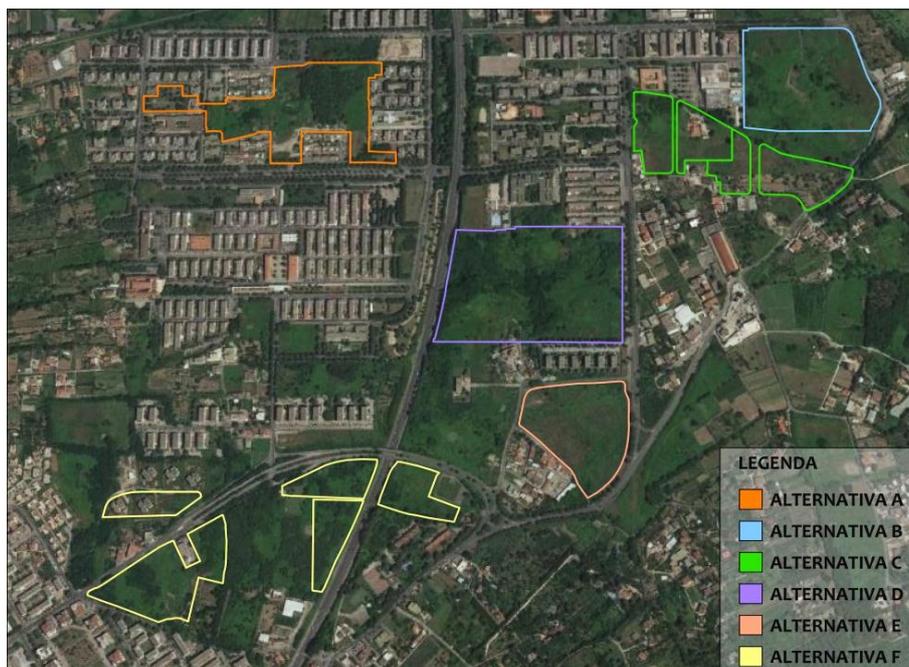


Figura 3 | Aree selezionate oggetto di analisi, Monterusciello, Pozzuoli (NA).

Nello specifico l'applicazione si focalizza, in merito allo stadio 1, sulla macrofase 0 e sulla macrofase I, poiché le successive fasi sono subordinate alla stesura di un apposito bando per l'assegnazione di alloggi a canone calmierato, che è in via di predisposizione, e sullo stadio 2. Quest'ultimo è stato riferito ad un set di aree di proprietà dell'amministrazione comunale.

### 3.1 | Stadio 1 - Macrofase 0

La macrofase 0 conduce alla stima di una capacità insediativa di tipo strutturale, ( $C_{t1}$ ) data dalla differenza tra la *domanda di alloggi nel lungo periodo* ( $D_{t1}$ ) e l'*attuale offerta di alloggi* presenti sul territorio ( $O_{t0}$ ):

$$C_{t1} = D_{t1} - O_{t0}$$

La *domanda di alloggi attuale* ( $D_{t0}$ ) corrisponde al fabbisogno da coabitazione e da disagio abitativo. L'offerta di alloggi all'attualità  $O_{t0}$ , invece, è ricavabile sottraendo al numero totale di alloggi presenti sul territorio (desunto dal dato del censimento Istat più recente, eventualmente aggiornato attraverso l'anagrafe edilizia comunale) gli alloggi malsani ed impropri. Nel caso in cui l'offerta di alloggi fosse minore della domanda, si è in presenza di un fabbisogno insediativo di lungo periodo da soddisfare. Nel caso in cui l'offerta di alloggi fosse maggiore o uguale alla domanda, risulterebbe nullo il fabbisogno di alloggi nel lungo periodo ma non necessariamente sarebbe nulla la domanda da Ers. Occorrerebbe verificare prima di tutto che tale domanda sia solvibile dall'offerta a mercato libero.

La stima del numero di famiglie residenti nel comune di Pozzuoli all'orizzonte temporale  $t1$  è stato effettuato seguendo la procedura riportata nell'Allegato F alle Nta del Ptcp, e ammonta a 29.199 famiglie.

L'offerta di alloggi all'attualità  $O_{t0}$ , invece, è ricavabile, secondo quanto previsto dall'art. 65 delle Nta del Ptcp, sottraendo al numero totale di alloggi presenti sul territorio (desunto dal dato del censimento Istat più recente, eventualmente aggiornato attraverso l'anagrafe edilizia comunale) gli alloggi malsani ed impropri. Per il Comune di Pozzuoli tale aliquota al 2016 è pari a 27.491 alloggi.

La capacità insediativa strutturale di lungo periodo per il Comune di Pozzuoli, dunque, è pari a:

$$C_{t1} = D_{t1} - O_{t0} = 29.199 - 27.491 = 1.708 \text{ alloggi}$$

Pertanto l'offerta di alloggi risulta minore della domanda, e dunque si è in presenza di un fabbisogno insediativo di lungo periodo da soddisfare.

La capacità insediativa operativa è la differenza tra l'attuale domanda di alloggi  $D_{t0}$  e l'attuale offerta di alloggi presenti sul territorio  $O_{t0}$  nel caso del Comune di Pozzuoli, è pari a:

$$C_{t0} = D_{t0} - O_{t0} = 28.187 - 27.491 = 696 \text{ alloggi}^1$$

La domanda nel breve periodo, dunque, risulta maggiore dell'attuale offerta di alloggi e ciò segnala l'esistenza di un fabbisogno abitativo all'attualità.

### 3.2 | Stadio 1 - Macrofase I

Il calcolo della domanda di alloggi Ers, considera quei nuclei familiari versanti in condizioni di disagio abitativo (sovraffollamento, annidamento di più nuclei familiari all'interno di una stessa abitazione, coabitazioni forzate) e che, al tempo stesso, esibiscono un reddito annuo compreso nell'intervallo ritenuto opportuno, nel contesto comunale di riferimento, tale da non consentire l'acquisizione del bene immobile su libero mercato né l'ingresso alla graduatoria di Erp.

---

<sup>1</sup> I valori risultanti del Fabbisogno di lungo e di medio periodo sono strettamente dipendenti dalle modalità di calcolo della domanda e dell'offerta abitativa stabilite dalle Nta del Ptcp. Si rileva, a tal proposito, come il Ptcp assuma un'ipotesi di non utilizzabilità di tutti gli alloggi di 1 stanza, degli alloggi di 2 stanze con un indice di affollamento maggiore di 0,50 e degli alloggi di 3 stanze con un indice di affollamento maggiore di 1,34. Tale assunto comporta che tali alloggi non rientrino a far parte dello stock abitativo a disposizione della popolazione. Per quanto sia condivisibile l'esclusione degli alloggi da 1 sola stanza, si rileva come gli alloggi da 2 e 3 stanze, da considerare inadeguati secondo il Ptcp, possano facilmente rientrare nel conteggio degli alloggi disponibili sul mercato immobiliare, nel lungo periodo, dopo esser stati sottoposti ai dovuti adeguamenti, resi necessari dall'utilizzo con condizioni di sovraffollamento. L'esclusione di tali due quote di alloggi conduce ad una sovrastima del fabbisogno, in particolare nel lungo periodo. Nella stima del fabbisogno nel breve periodo (0-3 anni), invece, è evidente che i tempi necessari per concludere i processi di adeguamento dei suddetti alloggi non consentano di considerarli nell'offerta di alloggi all'attualità, pertanto gli stessi sono da escludere dal computo.

Il calcolo dell'offerta potenziale, individua la reale offerta esistente sul territorio comunale all'attualità e, di essa, quale corrisponda a beni immobili locati o venduti su libero mercato a canoni *calmierati*.

Si procede, pertanto, attraverso un'opportuna indagine di mercato, mediante la consultazione delle quotazioni immobiliari OMI - *Osservatorio del Mercato Immobiliare* – relative al territorio comunale di interesse e, ad essa, si affianca un'ulteriore verifica relativa alla sussistenza, o meno, di programmi urbanistici in corso di realizzazione, da parte del Comune, connessi ad interventi di edilizia convenzionata o sociale.

L'esito dell'indagine consente di valutare l'*offerta potenziale* esistente a fronte della quale, l'Amministrazione comunale può adottare diverse strategie di risposta, ad esempio arrestando il procedimento di dimensionamento di Ers qualora l'offerta potenziale esistente dovesse essere diversa da zero e maggiore della domanda potenziale, o al contrario, valutare, a seguito di scrupolose ed attente riflessioni, indispensabile la proposta di nuova edilizia in regime di Ers e pertanto, procedere con l'individuazione della localizzazione idonea alla realizzazione della stessa.

Per l'individuazione dei nuclei familiari in disagio abitativo a Pozzuoli sono stati considerati quattro settori:

- *Settore A*: descrive il disagio abitativo delle famiglie con genitori/suoceri a carico;
- *Settore B*: è espressione invece del disagio abitativo delle famiglie con figli a carico non coniugati e di età superiore ai 35 anni;
- *Settore C*: descrive il disagio delle famiglie con o carico figli/e sposati/e con o senza coniuge, con o senza figli;
- *Settore D*: espressione del disagio abitativo di famiglie con a carico fratelli/sorelle sposati/e con o senza coniuge, con o senza figli.

Si è inoltre ipotizzato che, tra i soggetti in condizioni di disagio abitativo appartenenti alle predette categorie, coloro i quali abbiano un reddito annuo compreso tra i 26.000 e i 55.000 €, rappresentino quella fascia di popolazione che difficilmente rientrerebbe nelle graduatorie per l'assegnazione di un alloggio di edilizia residenziale pubblica ma che, al contempo, potrebbe avere accesso al bene casa soltanto in regime di Ers.

Si è proceduto, pertanto, mediante il calcolo della percentuale di contribuenti con redditi annui compresi tra i 26.000 e i 55.000 €, sul totale dei contribuenti, utilizzando i dati sulle dichiarazioni Irpef, divulgati dal Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Una volta ottenuto il fabbisogno di alloggi, causato da condizioni di disagio abitativo, è possibile passare alla successiva fase di individuazione, nell'ambito di variante al Prg, della localizzazione idonea alla realizzazione degli alloggi in regime di Ers che compensino il mercato immobiliare deficitario.

### 3.3 | localizzazione

L'esito delle analisi suddette converge verso una soluzione che preferisce l'area sita nella località di Monterusciello, comune di Pozzuoli (NA), tra via Monterusciello e via Salvatore di Giacomo (alternativa D in *figura 3*) rispetto alle altre cinque, anch'esse ubicate nella medesima frazione del comune di Pozzuoli ed individuate come possibili alternative.

Tale risultato, corrispondente all'area che ha, nell'ambito dell'applicazione del processo di supporto decisionale, quantificato punteggio maggiore rispetto agli obiettivi significativi selezionati, dovrà essere poi confrontato con gli esiti del bando esplorativo, redatto e controllato dalla pubblica amministrazione, in cui sono raccolte le preferenze espresse dai singoli cittadini, in merito alla localizzazione ottimale per la realizzazione dei futuri alloggi in regime di Ers.

## 4 | Discussione e conclusioni

Il presente testo rappresenta un approfondimento riguardo un tema molto sentito in Italia, l'importanza dell'Edilizia residenziale sociale (Ers) e la necessità di far sì che essa diventi parte della pianificazione urbanistica di Comuni a più alta tensione abitativa, o comunque caratterizzati da particolari condizioni di disagio abitativo cui la pubblica Amministrazione si trova a dover dare risposta.

La metodologia ha proposto una nuova strategia di intervento e azione da porre in essere dall'Amministrazione comunale (Ac), interessata ad inserire nel Comune, oggetto di piano, tale nuova tipologia abitativa a servizio dei propri cittadini.

L'applicazione sul Comune di Pozzuoli (NA), a seguito del calcolo del fabbisogno di Ers attraverso l'individuazione del numero di nuclei familiari in condizioni di disagio abitativo e con un reddito annuo, ha approfondito l'aspetto della localizzazione ottimale delle aree da destinare all'Ers. L'analisi di sensitività condotta sul sistema di pesi, individuato attraverso un processo decisionale multicriteri, ha consentito di validare una serie di criteri significativi, riconosciuti come quelli che possono più condizionare ed influenzare la scelta del decisore in termini di localizzazione, accessibilità, morfologia.

In sintesi, i risultati mostrano l'affidabilità del modello, fermo restando la necessaria validazione di tale risultato con la fase di confronto con gli esiti del bando esplorativo, redatto e controllato dalla Ac, in cui sono raccolte le preferenze espresse dai singoli cittadini, in merito alla localizzazione ottimale per la realizzazione dei futuri alloggi in regime di Ers.

### Riferimenti bibliografici

- Acocella A. (1980), *L'Edilizia residenziale pubblica in Italia dal 1945 ad oggi*, Cedam Padova.
- Allen J., Barlow J., Leal J., Maloutas T. e Padovani L. (2004), *Housing & Welfare in Southern Europe*, Oxford, Blackwell Publishing.
- Atkinson E. (2006), *Innovative design in Affordable Housing*, The AV Jennings Churchill fellowship to Study, Report by Eloise Atkinson, Churchill Fellow.
- Basile F. (2013), *Edilizia sociale come standard urbanistico: la legge statale del 2007, la pianificazione comunale, le leggi regionali*, in *Quotidiano del Sole 24 Ore, Edilizia e Territorio*, 16 Gennaio 2013, disponibile in : [www.ediliziaeterritorio.ilsole24ore.com](http://www.ediliziaeterritorio.ilsole24ore.com).
- Borghetti E. (2012), *Per un partenariato pubblico-privato a servizio dell'edilizia sociale. Criticità del Sistema Integrato di Fondi Immobiliari*, Atti della XV Conferenza Nazionale SIU, Società Italiana degli urbanisti, *Urbanistica che cambia. Rischi e valori*, Pescara, 10-11 maggio 2012.
- Bourne L. (1989), *Il problema della casa: un approccio geografico*, Milano, F. Angeli.
- Cecodhas Housing Europe (2011), *Alloggio sociale europeo 2012. Gli ingranaggi del settore*, Brussels, CECODHAS Housing Europe's Observatory.
- Cecodhas Housing Europe (2012), *Housing Europe Review 2012. The Nuts and Bolts of European Social Housing Systems*, Brussels, CECODHAS Housing Europe's Observatory.
- Cittalia-Anci (2011), *L'abitare sociale. Strategie locali di lotta alla povertà: città a confronto*, Roma – (2010), *I Comuni e la questione abitativa. Le nuove domande sociali, gli attori e gli strumenti operativi*, Roma
- Costa A. (2002) *Il problema della casa in Italia*, Cosenza, Il Rubbettino.
- Costi D. (2009), *Esperienze europee, ricerche e sperimentazioni progettuali*, a cura di *Casa pubblica e città*; Monte Università Parma, Parma.
- Del Brocco B. (2012), *Housing sociale: nuove strategie per l'abitare*, in De Matteis M. (2012), *Rigenerazione urbana e social housing, un confronto tra Venezia e Seoul in un'esperienza formativa*, Università Iuav Venezia, pag. 39-44
- Delera A. (2009), *Ri-Pensare l'abitare: Politiche progetti e tecnologie verso l'housing sociale*, Hoepli Milano.
- De Matteis M., Del Brocco B., Figliola A., (2014), *Rigenerare la Città: il Social Housing come opportunità di rinnovo urbano e sociale*, In *Ricerca FIRB 2008 "Living Urban Scape. Abitare lo spazio urbano"*, Università Iuav di Venezia, 1ª Edizione (Novembre 2014).
- Ferri G. (2010) *Il Gestore Sociale: amministrare gli immobili e gestire la comunità nei progetti di housing sociale*, In *Fondazione Housing Sociale*, Altreconomia Edizioni – 2010.
- Fontana M. (2014), *Il valore degli spazi comuni nell'edilizia sociale, confronto tra Edilizia Residenziale Pubblica e Housing Sociale*, Tesi di Laurea Magistrale in Architettura, Politecnico di Milano, Polo territoriale Mantova, Scuola di Architettura e società.
- Gasparino A., Stagni F. (2001), *Per ben abitare: Domande della gente, risposte dei progettisti, delle istituzioni di edilizia pubblica, degli scienziati sociali*, Istituto di Sociologia Internazionale di Gorizia.
- Gerundo R., Gerundo C. (2016), *Il dimensionamento dell'edilizia residenziale sociale: il modello a cinque stadi*, Atti della XIX Conferenza Nazionale SIU, Società Italiana degli urbanisti, *Cambiamenti. Responsabilità e strumenti per l'urbanistica al servizio del paese*, Catania, 16-18 giugno 2016, in press.
- Lodi Rizzini C. (2013), *Il social housing e i nuovi bisogni abitativi*, in F. Maino e M. Ferrera (a cura di) (2013), *"Primo rapporto sul secondo welfare in Italia 2013"*, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi.
- Paenza S. (2010), *Progetto integrato per l'Edilizia Residenziale Sociale*, Dottorato di ricerca in urbanistica e pianificazione territoriale XXI Ciclo, Università degli Studi di Napoli Federico II, Napoli, Dipartimento di Architettura.
- Palvarini P. (2006), *Il concetto di povertà abitativa: rassegna in tre definizioni*, Working Paper del Dottorato in Studi europei urbani e locali, Università di Milano-Bicocca.
- Palvarini P. (2010), *Cara dolce casa. Come cambia la povertà in Italia dopo le spese abitative*, paper presentato alla Terza Conferenza annuale ESPAnet Italia.
- Rabaiotti G. (2001), *La casa in periferia: la scomparsa della questione abitativa sulle politiche della città*, Dottorato di ricerca in pianificazione territoriale e politiche pubbliche del territorio, Istituto universitario di architettura di Venezia, Venezia, Dipartimento di pianificazione.

# Welfare metropolitano: servizi pubblici e dotazioni urbane da una prospettiva di governo di area vasta

**Clara Musacchio**

La Sapienza Università di Roma

Dipartimento PDTA - Pianificazione, Design e Tecnologia dell'Architettura

Email: [clara.musacchio@uniroma1.it](mailto:clara.musacchio@uniroma1.it)

Tel: +39 3471122746

## Abstract

A partire dall'evidenza di alcuni limiti che la normativa sugli standard urbanistici – così come concepiti nell'ambito del DI 1444/68 – manifesta nell'offrire risposte esaustive al rinnovato fabbisogno di spazio pubblico e considerando il ruolo che esso ha assunto come fattore qualificante dei territori in termini di abitabilità, di attrattività e di competizione, il presente contributo propone una riflessione sull'utilità di un rescaling delle competenze nel settore dei servizi in favore degli enti con funzioni di governo di area vasta.

Alcuni provvedimenti regionali, come quelli della Regione Lombardia, nella quale il Piano dei Servizi è atto costitutivo del Piano Regolatore, hanno rappresentato un significativo passo in avanti nel superamento di logiche tecnicistiche, 'quantitative' e di un approccio 'autoreferenziale' che non teneva conto dell'integrazione con le altre discipline di settore. Tuttavia, il consolidarsi di alcune espressioni insediative (sprawl urbano e coalescenza territoriale) mette in luce l'inadeguatezza delle tradizionali articolazioni amministrative nel soddisfare le domande che si esprimono in territori urbani sempre più estesi e disarticolati. La riflessione, allora, volge alla considerazione delle opportunità che le Città Metropolitane, come introdotte dalla Legge Delrio 56/2014, possono offrire al governo dei servizi pubblici, ritenendo che esse rappresentino una "nuova" dimensione funzionale che entra a pieno titolo nel dibattito sul "diritto alla città".

**Parole chiave:** urban growth, welfare, governance.

## 1 | Gli standard urbanistici: alcune criticità nel confronto con l'attuale domanda di 'città pubblica'

La riflessione sugli effetti degli standard urbanistici nella conformazione della città e dei territori rimanda al ruolo che lo spazio pubblico e le dotazioni di interesse collettivo hanno avuto nel passato e a quello che hanno assunto nell'odierna costruzione di condizioni "strutturali" di abitabilità (soprattutto nei contesti più fragili) e nella produzione di fattori di attrattività.

Al provvedimento sugli standard urbanistici sono stati addebitati, nel tempo, lacune, limiti, ed eccesso di tecnicismi<sup>1</sup>. Tuttavia, un ripensamento degli strumenti e dei processi per l'erogazione dei servizi e delle attrezzature pubbliche nelle condizioni "dispiegate" degli assetti insediativi contemporanei, può utilmente dedursi proprio a partire da alcune considerazioni, in senso critico, sul decreto del '68.

Nei termini – generali, propositivi e non esaustivi – di un confronto tra l'offerta proposta dagli standard e le domande e i fabbisogni che si esprimono nel territorio, alcune questioni emergono come rilevanti, quali, ad esempio:

1. L'eccessiva essenzialità del tipo di servizi contemplati nel testo del decreto (in riferimento alla rinnovata domanda di "città pubblica").
2. La modalità scelta per il dimensionamento delle aree "a standard", che tiene in considerazione parametri quantitativi – espressi in "mqXab" – in luogo di parametri qualitativi e prestazionali.

---

<sup>1</sup> «Nella redazione degli strumenti urbanistici le amministrazioni si sono generalmente esercitate in una contabilità formale e astratta, enfatizzando i limiti del provvedimento, concepito essenzialmente per le zone di espansione e soltanto marginalmente per quelle edificate. Mano a mano che con il trascorre degli anni hanno assunto rilievo le tematiche della città consolidata, si è dovuto ricorrere a ipocrisie e stratagemmi vari per far tornare i conti, ignorando le esigenze reali a fronte di un progressivo scollamento dell'obiettivo di assicurare i servizi alle zone edificate» (Odorisio, 2003:54). Inoltre, laddove il dimensionamento delle aree è stato rispettato (si pensi ad esempio all'esperienza romana dei Piani di Zona di prima generazione), non sono stati infrequenti i casi di mancata attuazione delle attrezzature previste, con conseguente abbandono delle aree, o di mancata gestione/manutenzione delle attrezzature effettivamente realizzate, con la generazione di situazioni di degrado insostenibili proprio nelle zone più svantaggiate. Per una rassegna dei diversi punti di vista si veda Contardi, 1999.

3. La mancata considerazione del principio di integrazione delle funzioni e dei settori della pianificazione che va via via sempre più affermandosi trovando esito nella dimensione strategica della pianificazione (Karrer, 2003).

La “lista” dei servizi indicata dal DI 1444, alla luce dei fatti e degli avvenimenti occorsi durante i cinquanta anni trascorsi dalla sua emanazione, appare per certi versi troppo essenziale e, per altri, troppo riduttiva. La collettività, infatti, esprime nell’ambiente urbano dei bisogni sempre più articolati che sono variamente attribuibili all’elevazione del livello di istruzione, agli effetti dei flussi migratori, alla crescita della popolazione anziana, all’aumento del tempo libero e delle prospettive di vita, alla pervasività delle nuove tecnologie dell’informazione, alle istanze ambientali, al risparmio energetico etc. (Karrer, 2003).

Tali fenomeni generano nuove domande, in linea con l’aumentata complessità e articolazione della società, come, ad esempio, un incremento della domanda di cultura, luoghi idonei alla pratica di diversi culti religiosi, “sofisticazione” delle attrezzature per il loisir e per il tempo libero, da adattare e adeguare ai bisogni delle categorie più fragili, efficientamento delle reti e delle soluzioni energetiche, riduzione dei rischi ambientali per la salute e per il benessere, etc.

Dal punto di vista qualitativo, dunque, l’offerta di servizi, pur se ragionata in termini di essenzialità, non può non tenere conto di standard più articolati, in termini di abitabilità, fruibilità, accessibilità, attrattività, rispetto ai quali, peraltro, per buona parte, si misura anche la competitività tra le città.

Rispetto alla necessità di definire dei criteri per determinare delle “misure essenziali” per l’erogazione dei servizi, le logiche prestazionali, che antepongono criteri qualitativi e di efficienza del servizio in sé al minimo di mq per abitante di aree per realizzare le attrezzature – secondo la logica degli standard – offrono opportunità più promettenti. L’approccio quantitativo degli standard, limitandosi alla considerazione degli abitanti insediati e insediabili, non ha preso in considerazione il parametro del “bacino di utenza”, che oggi risulta essenziale, nella complessa composizione degli users del territorio, imponendo una differenziazione multidimensionale degli interventi, flessibile e adattabile ai flussi di attraversamento e di utilizzo della città, e non solo alla componente “abituale” dei residenti.

Infine, anche nel contesto della pianificazione dei servizi pubblici (così come per altri settori che convergono nel governo del territorio), emerge un’istanza di integrazione con le altre discipline che concorrono alla formazione e alla qualificazione dei servizi e il superamento di un approccio autoreferenziale. Da questo punto di vista il decreto sugli standard mostra particolare fragilità non riuscendo ad adattarsi a nuove concezioni e a nuove politiche: “il verde”, ad esempio, grazie all’impronta sempre della disciplina ambientale e di quella paesaggistica nella pianificazione, ha assunto un ruolo di fattore ecologico e rigenerativo dei contesti urbani compromessi, secondo una concezione che cinquanta anni non era contemplata. Allo stesso modo, ad esempio, nell’evoluzione del settore della pianificazione dei trasporti e della mobilità, i parcheggi non sono più considerati dotazioni pubbliche essenziali, anzi, al contrario, il loro uso, sempre più ristretto e regolamentato, è collegato alle politiche per disincentivare l’utilizzo massiccio del mezzo privato.

Occorre tuttavia precisare che, considerato il contesto in cui il decreto è stato concepito e scritto, e il fatto che sia stato emanato “in prima applicazione”, in una prospettiva, mai compiuta, di successive versioni correttive e migliorative (Odorisio, 2003), nonché il principio, alla base del decreto, secondo il quale l’offerta di spazi e servizi pubblici, da garantire al di sopra di “livelli minimi inderogabili”<sup>2</sup>, rappresenta un impegno essenziale delle amministrazioni coinvolte dal governo della città, il giudizio sul decreto non può che essere positivo.

La trattazione che segue, a partire dalle questioni sopra enunciate, è orientata ad esaminare le opportunità offerte da alcuni strumenti e processi in corso di attuazione, per un ripensamento delle prassi di pianificazione, coordinamento e dotazione delle attrezzature pubbliche nello scenario dei contesti urbani allargati metropolitani.

---

<sup>2</sup> «La dinamica di decentramento dei poteri (il venire meno dell’Unitarietà dello Stato, o il suo indebolimento) mentre valorizza le differenze, può comportare tuttavia la conseguenza di favorire gli squilibri territoriali e minacciare l’uguaglianza dei cittadini. La risposta ordinaria a tale problema è nell’introduzione di standard, atti a garantire un “trattamento minimo di base per tutti i cittadini, dovunque si trovino” (Bobbio, 2002). Sotto tale profilo vorremmo sottolineare come gli standard svolgano tuttora una funzione irrinunciabile nel quadro del mondo reale, dove persistono significativi squilibri di potere e di conoscenza, il tempo per ogni decisione è limitato, quest’ultima tende ad essere più negoziale che espressione di una razionalità formale e/o computatoria, le nostre azioni sono spesso guidate dalle abitudini e dalle routine etc. E’ proprio in tale quadro che gli standard, strumento apparentemente rozzo ed insensibile, esplicano la loro migliore azione, stabilizzando i comportamenti e garantendo i più deboli» (Vissalli, 2003:74).

## 2 | Alcuni passi in avanti compiuti dalla legislazione regionale della Lombardia

Rispetto alle questioni sopra considerate alcuni significativi passi in avanti sono stati fatti con la L.R. 1/2001 della Lombardia e con la delibera della Giunta regionale d'approvazione dei criteri orientativi per la redazione del Piano dei Servizi da parte delle amministrazioni comunali (Bur 14/02/2002 n. 3), ripercorsi e ampliati dalla successiva LR del 2005, la quale ha fatto da battistrada ad altri provvedimenti regionali che si sono poi orientati nella stessa direzione (Umbria, Marche, Emilia Romagna e Puglia).

Il Piano dei Servizi è stato introdotto nella legislazione lombarda con la LR 01/2001 ed è stato riconfermato nella nuova legge regionale per il Governo del Territorio la quale attribuisce al Piano dei Servizi la qualità di atto costitutivo del Piano di Governo del Territorio. In particolare, la legge attribuisce all'elaborato tematico del PS l'obiettivo di «assicurare una razionale distribuzione delle attrezzature urbane nelle diverse parti del territorio comunale, fornendo una documentazione sullo stato dei servizi pubblici urbani esistenti e precisando le scelte relative alla politica dei servizi da realizzare, dimostrandone l'idoneo livello qualitativo nonché un'adeguata accessibilità, fruibilità e fattibilità» (Caldarice, 2013).

Per quanto riguarda l'opportunità di un'estensione della 'lista' dei servizi in grado di soddisfare le rinnovate domande di 'città pubblica', sopra richiamata, la Legge Regionale del 2001, sostituisce la categoria predefinita di "standard urbanistici" con quella di "servizi di interesse generale", ricomprendendo le due nozioni di servizi pubblici e servizi di interesse pubblico, in riferimento «a tutte quelle attrezzature che determinano condizioni di efficienza territoriale, sviluppo sostenibile, miglioramento della qualità della vita individuale e sociale della comunità» (Tiboni, Brolli, 2005). Inoltre, rispetto alle attrezzature contemplate dagli standard del 1968, le tipologie di servizi dalla legislazione lombarda, non si riferiscono solamente alle attrezzature fisiche ma anche a quelle "spaziali", secondo i grandi temi trasversali di salute, sicurezza, educazione, formazione, lavoro, trasporti, cultura, comunicazione, svago, ambiente etc.

Sulla questione del dimensionamento degli standard, la legislazione lombarda introduce il concetto di "standard prestazionale", il quale compare per la prima volta con la Legge Regionale 9/1999 sulla Programmazione Integrata di Intervento (P.I.I.). Attraverso questo concetto «si attua il passaggio da uno standard atemporale e decontestualizzato ad uno strumento di qualità urbana ed ambientale, che privilegia la realizzazione del possibile, rispetto ad un'ipotesi di quadro ideale, ma sovente irrealizzato» (Regione Lombardia, 2005:23). Il Piano dei Servizi si candida così a rappresentare «lo strumento di transizione dallo standard quantitativo a quello prestazionale. Esso si pone quale elemento cardine del collegamento tra le politiche di erogazione dei servizi, nei loro riflessi urbanistici, e le problematiche più generali di regolazione degli usi di città, che complessivamente interloquiscono nella determinazione della qualità della vita urbana» (Regione Lombardia, 2005:22). Inoltre, al dimensionamento quantitativo di 18 mq/ab<sup>3</sup> la normativa associa considerazioni sul livello di fruibilità, di accessibilità e di fattibilità economica del servizio, andando, in sostanza, a costruire una nuova forma di standard di tipo quali-quantitativo.

Dal punto di vista dell'integrazione con la pianificazione di settore e del superamento di un approccio autoreferenziale, il Piano dei Servizi si propone come uno strumento di interrelazione con diverse normative di settore: quella ambientale, quella relativa alla programmazione dei lavori pubblici, con i piani e i tempi degli orari, con la pianificazione dei trasporti.

Esso in molti casi ha prestato utilità anche in altri campi dell'azione amministrativa, oltre a quello della pianificazione urbanistica, quali quello sociale e quello della programmazione di bilancio, attribuendo, seppur implicitamente, alla dimensione territoriale il luogo in cui diverse politiche di settore applicano la loro integrazione e la loro convergenza.

## 3 | Le Città Metropolitane: una nuova dimensione funzionale al governo dei servizi pubblici

Alcuni cambiamenti nei processi di urbanizzazione<sup>4</sup> sopraggiunti nel corso degli ultimi 30 anni, hanno prodotto un quadro urbano significativamente mutato rispetto agli ordini formali e funzionali dei periodi precedenti.

Si tratta di uno scenario che oggi mostra il consolidarsi di alcune espressioni insediative e di rinnovati "bisogni collettivi" nel territorio e nella città, il quale mette in luce, da un lato, l'inadeguatezza delle tradizionali articolazioni amministrative nel far fronte alle esigenze e alle problematiche di tipo urbano, dall'altro, un'istanza di rinnovamento e di ricomposizione (nel senso di una maggiore integrazione con la

<sup>3</sup> La legge regionale lascia immutato il parametro minimo di 26,5 mq/ab previsto dalla LR 51/75 previsto per gli insediamenti residenziali, ma concedendo a facoltà di una riduzione a 18 mq/ab ai comuni montani con meno di 3000 abitanti e ai comuni che in relazione alle specifiche caratteristiche del loro territorio indichino nel Piano dei Servizi la sufficienza di dotazioni inferiori, motivandone le ragioni. La LR 12/2005 riduce ulteriormente la dotazione minima a 18 mq/ab.

<sup>4</sup> Contestuali fenomeni di sprawl insediativo e "coalescenza territoriale" (Calafati, 2009)

pianificazione territoriale ed urbanistica) degli strumenti designati a soddisfare la domanda e l'allocazione dei servizi pubblici.

Da questo punto di vista, si ritiene utile una riflessione sulle opportunità offerte dalle “recenti” Città Metropolitane, così come concepite nel disegno della Legge Delrio 56/2014, per un rescaling delle funzioni in tema di welfare urbano.

La Legge, in linea con un approccio di tradizionale distinzione tra “servizi reali” e “servizi alla persona”<sup>5</sup>, affida agli enti metropolitani le funzioni fondamentali di: «a) adozione e aggiornamento di un piano strategico triennale del territorio metropolitano, (...); b) pianificazione territoriale generale, ivi comprese le strutture di piani e reti di servizi e delle infrastrutture appartenenti alla competenza della comunità metropolitana, anche fissando vincoli e obiettivi all'attività e all'esercizio delle funzioni dei comuni compresi nel territorio metropolitano; c) strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici, organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano. (...); d) mobilità e viabilità, anche assicurando la compatibilità e la coerenza della pianificazione urbanistica comunale nell'ambito metropolitano; e) promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale, anche assicurando sostegno e supporto alle attività economiche e di ricerca innovative e coerenti con la vocazione della città metropolitana come delineata nel piano strategico del territorio di cui alla lettera a); f) promozione e coordinamento dei sistemi di informatizzazione e di digitalizzazione in ambito metropolitano»<sup>6</sup>.

La legge non sembra attribuire specifiche funzioni di welfare alla dimensione metropolitana, nella quale, piuttosto, converge più esplicitamente «l'organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano», vale a dire i “servizi reali” (trasporti, circolazione, rifiuti, servizi rari o quaternari, reti immateriali, università, musei e centri culturali, misure contro l'inquinamento atmosferico, servizi sanitari secondari etc.) «che comportano non solo poteri pubblici territorialmente ampi ma anche risorse finanziarie ingenti e specializzazione di competenze organizzative da parte della struttura di governo sopra locale» (Urbani, 2011:318).

Tuttavia, nello spazio di intervento lasciato ai territori relativamente alla stesura dello Statuto, il tema dei servizi sociali può trovare collocazione all'interno delle funzioni metropolitane, secondo un approccio collaborativo tra enti locali e ente sovraordinato.

Questo, per citare un esempio in continuità con quanto esposto nei paragrafi precedenti, è l'intento verso il quale è orientata la Città Metropolitana di Milano, che, nell'esperienza maturata finora, ha manifestato un esplicito interesse nella costruzione di una declinazione del tema del welfare all'interno delle funzioni fondamentali della Città Metropolitana<sup>7</sup>.

#### 4 | Conclusioni

Ai processi di rescaling e territorializzazione delle politiche di welfare sono attribuibili diverse opportunità, tra cui: la modulazione dell'offerta rispetto alle specifiche caratteristiche dei territori, l'impostazione di una programmazione aderente ai fabbisogni sociali identificati in un determinato contesto, l'approccio multidimensionale e intersettoriale dei problemi sociali, lo stimolo alla sollecitazione di approcci partecipati e partecipativi (Codini, Boni: 2015), la possibilità di collocare il welfare all'interno di un campo strategico che guardi al benessere, alla salute, alla coesione sociale della società nel suo complesso (e non solo dei soggetti più vulnerabili a cui prestare specifica assistenza) e, al tempo stesso, ai temi dell'attrattività, della competitività e dello sviluppo dei territori.

In questo senso, le Città Metropolitane, possono assumere un ruolo decisivo nella fruizione dei diritti connessi ai servizi sociali e, quindi, entrare a pieno titolo nel dibattito sul “diritto alla città” nel senso di «godimento nello spazio giuridico urbano di un vasto catalogo di diritti, servizi e prestazioni» (Lucarelli, Longhi, 2014:135).

---

<sup>5</sup> Di norma vengono definiti servizi personali l'istruzione, la sanità, l'edilizia pubblica, le attività culturali e, soprattutto, l'assistenza. Ed è proprio in riferimento a questi servizi che è cresciuto il Terzo Settore e le organizzazioni no profit. Mentre, i servizi reali sono quelli relativi ai trasporti, alla circolazione, ai rifiuti, ai servizi rari o quaternari, alle reti immateriali etc. (M.G. Rey, 1995)

<sup>6</sup> Secondo quanto predisposto dall'art.1, comma 44 della legge.

<sup>7</sup> Un interesse «intracciabile nelle comunicazioni istituzionali (si veda il sito dedicato alla istituzione della Città metropolitana curato dal Centro Studi Pim su commissione del Comune di Milano <http://www.milanocittametropolitana.org/il-welfare-e-la-città-metropolitana/> ultimo accesso il 31.03.2015), negli studi preparatori condotti dal Centro Studi Pim nel 2013 (si veda in particolare il Dossier n.3) e nei dibattiti pubblici che hanno accompagnato l'istituzione del nuovo ente (si vedano i seminari organizzati dal Forum del Terzo Settore in collaborazione con il centro studi Pim “progettare il welfare della Città metropolitana” il 13 maggio 2014 e l'incontro organizzato dal Comune di Milano “Fare welfare nella Città metropolitana” all'interno del 6° Forum delle politiche sociali)» (Codini, Boni, 2015:159).

Esse rappresentano una nuova dimensione funzionale al governo dei servizi pubblici con la possibilità di costituire un “laboratorio operoso” per la promozione e il supporto della pianificazione comunale e intercomunale. Si tratta di un’opportunità di “aggiornamento” nell’articolazione del quadro delle competenze per l’erogazione e la territorializzazione dei servizi di indubbio rilievo, soprattutto se si considera la consistenza che, alla scala vasta, hanno assunto le problematiche di “giustizia spaziale” e qualità dell’ambiente urbano.

Tale opportunità è tuttavia strettamente legata al “profilo” che i Comuni decideranno di assegnare alla nuova autorità di area vasta, scegliendo, ad esempio, tra una soluzione di “continuità” e una di “rottura” con gli assetti del passato. Nel primo caso, nel rispetto delle competenze che sono spettate alle Province a partire dalla riforma costituzionale, e nell’ottica di cogliere i vantaggi della continuità della prassi amministrativa, al nuovo ente possono essere assegnate poche funzioni “di raccordo” lasciando in capo ai Comuni compiti “consolidati”. Nel secondo caso – a costo di sforzi maggiori – è possibile cogliere le opportunità di una reale innovazione dell’articolazione amministrativa, dotando le autorità metropolitane di un carattere fortemente “municipale” – anche significativamente rappresentativo dello «specifico urbano» dell’area metropolitana (Vetritto, 2017) – con competenze e funzioni ampie, verso un assetto di maggiore concertazione e migliore governance locale, in un ridisegno di quadri, autorità e strutture per il quale, comunque, è senza dubbio essenziale un effettivo sostegno da parte governo centrale.

### Riferimenti bibliografici

- Calafati, A. (2009), *Economie in cerca di città*, Donzelli, Roma.
- Contardi L., “Trent’anni dopo. Tornare a ragionare sugli standard”, in *Urbanistica Dossier* n. 21 del 1999
- Codini E., Boni S. (2015), “I Comuni e la gestione dei servizi sociali dentro il nuovo quadro istituzionale metropolitano”, in Lodigiani R. (a cura di), *Milano 2015, La Città metropolitana, sfide, contraddizioni, attese*, Franco Angeli, Milano, pp. 159 – 163.
- Lucarelli A., Longhi L. (2014), “Sul governo dei servizi pubblici locali nella prospettiva delle città metropolitane”, in *Gazzetta Forense* n. 3 del 2014, pp. 135-139.
- Karrer F. (2003), “La città integratrice di servizi”, in Karrer F., Ricci M. (a cura di), *Città e nuovo welfare, l’apporto dell’urbanistica nella costruzione di un nuovo stato sociale*, Officina Edizioni, Roma, pp. 17-38
- Odorisio C. (2003), “I servizi tra attuazione del decreto sugli standard e nuove prospettive”, in Karrer F., Ricci M. (a cura di), *Città e nuovo welfare, l’apporto dell’urbanistica nella costruzione di un nuovo stato sociale*, Officina Edizioni, Roma, pp. 62-70.
- Rey G. M. (1995), *Il frutto proibito dell’economia italiana*, Seam, Roma.
- Tiboni M., Brolli E. (2005), “Dagli standard quantitativi agli standard prestazionali: il piano dei servizi” in *Contributi congressuali alla XXVI Conferenza italiana di scienze regionali*.
- Visalli A. (2003), “Gli standard e le sirene di Ulisse. Legittimità e ruolo nel quadro dell’arena pubblica”, in Karrer F., Ricci M. (a cura di), *Città e nuovo welfare, l’apporto dell’urbanistica nella costruzione di un nuovo stato sociale*, Officina Edizioni, Roma, pp. 73-90.
- Urbani P. (2011), “Politiche pubbliche per le grandi città”, in Dematteis G. (a cura di), *Le grandi città italiane. Società e territori da ricomporre*, Marsilio, Venezia, pp. 317-334.

### Sitografia

- Piano dei Servizi, Linee guida alla redazione, disponibile sul sito della Regione Lombardia, sezione Territorio e urbanistica,  
<http://www.regione.lombardia.it/wps/wcm/connect/80e446dd-c205-460b-b4e5-9d39df50dafc/Piano+dei+Servizi++Linee+guida+alla+redazione.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=80e446dd-c205-460b-b4e5-9d39df50dafc>.
- Caldarice O. (2013), “La pianificazione dei servizi in Lombardia. Tentativi di innovazione”, in *Contributi congressuali al XXVIII Congresso Nazionale Istituto Nazionale di Urbanistica*,  
[http://www.inusalerno2013.it/inu/attachments/article/80/12%20Caldarice%20Ombretta\\_Tema%202.pdf](http://www.inusalerno2013.it/inu/attachments/article/80/12%20Caldarice%20Ombretta_Tema%202.pdf).
- Vetritto G. (2017), “Introduzione”, in Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per gli Affari Regionali e le Autonomie, *I Dossier delle Città Metropolitane, Città metropolitana di Milano*, 1° ed.,  
<http://www.affariregionali.it/comunicazione/dossier-e-normativa/i-dossier-delle-città-metropolitane/>.

# Urbanistica e/é azione pubblica: il “diritto alla città” come tema strategico di una Nuova Agenda Urbana

**Gabriella Pultrone**

Università Mediterranea di Reggio Calabria  
dArTe - Dipartimento di Architettura e Territorio  
Email: [gabriella.pultrone@unirc.it](mailto:gabriella.pultrone@unirc.it)  
Tel: +39 349.8375481

## Abstract

Le tematiche riguardanti le dotazioni territoriali e la qualità urbana assumono una rilevanza sempre maggiore considerate le sfide dell'urbanizzazione, la necessità di razionalizzare l'uso delle risorse disponibili, gli obiettivi di coesione, inclusione sociale e governance partecipata, concordati a livello internazionale (*Sustainable Development Goals*, *New Urban Agenda Habitat* e *Urban Agenda UE*), che si riflettono in politiche, programmi e sperimentazione di pratiche innovative. In questo contesto, il “diritto alla città” è un paradigma che fornisce un riferimento per ripensare le città e i modelli di urbanizzazione, prevedendo l'effettivo adempimento di tutti i diritti umani e gli obiettivi di sviluppo sostenibile. Esso può costituire la base per una nuova agenda urbana che consideri la città come bene comune e luogo che deve garantire la centralità delle dotazioni territoriali, espressione concreta dei diritti di cittadinanza, attraverso un rinnovato ruolo per la pianificazione urbanistica. Quest'ultima, assieme alle istituzioni di governo e alle leggi, occupa un posto centrale nello schema della “ruota della prosperità urbana” (UN-Habitat).

La sfida di trasformare le città contemporanee in luoghi più vivibili attraverso adeguati spazi del *welfare* è al centro di pratiche significative di pianificazione e progettazione urbanistica a livello europeo e nazionale che ricorrono alla rigenerazione e alla partecipazione al fine di avviare percorsi di sviluppo durevole, proteggendo e valorizzando al tempo stesso le risorse locali.

**Parole chiave:** participation, planning, urban regeneration.

## 1 | Le città al centro del cambiamento verso una nuova prosperità urbana

Le questioni riguardanti le dotazioni territoriali, gli standard urbanistici e la qualità urbana offrono l'input per l'avvio di una riflessione più ampia, proposta in questa sede, sulla città desiderata e auspicata, su ruoli e responsabilità dell'azione pubblica e dell'urbanistica rispetto al raggiungimento dell'obiettivo globale di rendere le città inclusive, sicure, resilienti e sostenibili. Questi temi assumono una rilevanza sempre maggiore considerate le sfide dell'urbanizzazione<sup>1</sup>, la necessità di razionalizzare l'uso delle risorse disponibili, gli obiettivi di coesione, inclusione sociale e governance partecipata, concordati a livello internazionale (cfr. *The 2030 Agenda for Sustainable Development* e *The Urban Agenda for the EU*), che si riflettono in politiche, programmi e progetti innovativi in via di sperimentazione in diversi Paesi e a differenti livelli territoriali, tenendo conto delle differenti specifiche realtà.

Dopo decenni di intensa e incontrollata urbanizzazione del territorio avvenuta a causa di pressanti spinte economiche – nella convinzione di un' automatica crescita proporzionale degli altri settori delle attività sociali – sono emersi, come è noto, i problemi legati al diffondersi di disuguaglianze, iniquità, disagio sociale, dovuti alla mancanza di una diretta corrispondenza fra dimensione quantitativa e dimensione qualitativa, i cui effetti più immediati sono riscontrabili nella progressiva riduzione della qualità dell'ambiente urbano nel suo insieme, comprendendo gli aspetti fisico-formali, funzionali e il rapporto identitario fra gli abitanti e luoghi (Gallino, 2000; Ferreira, 2002; Amin e Thrift, 2005; Glaeser and Joshi-Ghani, 2013; Secchi, 2013).

Nelle conclusioni del primo *World Summit of Local Governments for the Right to the City* (Saint-Denis, dicembre 2012) – promosso da *United Cities and Local Governments* (UCLG), l'organizzazione mondiale a sostegno della democrazia locale e dell'autodeterminazione – i firmatari della *Global Charter for Human Rights in the City* definiscono la città come uno spazio collettivo che appartiene a tutti gli abitanti e che deve offrire condizioni necessarie per una vita decorosa da un punto di vista sociale, politico, culturale, economico e ambientale,

---

<sup>1</sup> Ci si riferisce a temi dei quali al centro dell'attenzione di organismi internazionali e governi ai diversi livelli istituzionali: povertà, disuguaglianze, disoccupazione, criminalità, marginalità, esclusione, immigrazione, conflitti sociali e spaziali nei rapporti fra individui e fra comunità di differenti provenienze, cambiamento climatico, inquinamento, problemi energetici e ambientali di varia natura.

definendo un'agenda locale con scadenze concrete e indicatori per misurare i progressi di ciascuno verso il raggiungimento dell'obiettivo (UCLG, 2011.)

In questo contesto, e con particolare riferimento ad Habitat III (2016), la prima conferenza globale sulle questioni urbane dopo l'adozione dell'Agenda del 2030 per lo sviluppo sostenibile e gli obiettivi di sviluppo sostenibile (SDG) nel 2015, il 'diritto alla città' è dichiarato come nuovo paradigma e riferimento per ripensare le città e i modelli di urbanizzazione, prevedendo l'effettivo adempimento di tutti i diritti umani e gli obiettivi di sviluppo sostenibile.

Con quasi cinquant'anni di anticipo Henri Lefebvre (1970) ritiene il "diritto alla città" come qualità specifica dell'urbano, che comprende l'accesso alle risorse della città e la possibilità di sperimentare una vita urbana alternativa, forma superiore dei diritti, come diritto alla libertà, all'individualizzazione nella socializzazione, all'habitat e all'abitare. Riconoscere il diritto alla città significa rendere le risorse di una città accessibili per tutti e include una serie di istanze quali il diritto al lavoro, all'educazione, alla salute, alla casa, al tempo libero e alla vita.

Oggi, esso può e deve costituire la base per una nuova agenda urbana che consideri la città come bene comune e luogo che deve garantire la centralità delle dotazioni territoriali, espressione concreta dei diritti di cittadinanza, attraverso un rinnovato ruolo per la pianificazione urbanistica. Quest'ultima, assieme alle istituzioni di governo e alle leggi, occupa un posto centrale nello schema della "ruota della prosperità urbana", nell'ambito della *City Prosperity Initiative* (CPI) i cui raggi sono così individuati: infrastrutture, qualità della vita, equità e inclusione sociale, sostenibilità ambientale, produttività (UN-Habitat, 2012).

La CPI, lanciata nel 2012 da UN-Habitat come strumento di misurazione dello sviluppo urbano sostenibile, dal 2013 è stata integrata da una matrice concettuale denominata la "ruota della prosperità" (*The Wheel of Urban Prosperity*), per consentire agli amministratori locali e alle autorità nazionali di misurare il livello di prosperità della propria realtà territoriale in un'ottica comparativa e soprattutto con l'obiettivo di avviare un processo virtuoso che consenta di valutare e scegliere con maggiore consapevolezza le politiche da implementare, dove allocare risorse pubbliche e private, l'identificazione di difficoltà e opportunità, le misure da rettificare. Si tratta di uno strumento, flessibile e innovativo, che considera gli aspetti quantitativi e qualitativi, di misurazione e di *policy*, in quanto: 1) promuove l'integrazione nell'implementazione di un modello più sostenibile di urbanizzazione per affrontare gli obiettivi di sostenibilità ambientale, economica e sociale; 2) fornisce strumenti di analisi basati su nuovi indicatori spaziali, ad esempio sulla connettività della viabilità, sullo spazio pubblico o sulle economie di agglomerazione, che, fornendo informazioni chiare sulla loro distribuzione spaziale, contribuisce a formulare un giudizio di valore e sostenere il processo decisionale; 3) è in grado di sostenere il processo decisionale a più livelli, dalle politiche urbane nazionali, alle strategie regionali e metropolitane, agli interventi a livello di città e quartieri distretti o quartieri sub-città, collocandole in una prospettiva territoriale, articolando differenti livelli di governo e interventi settoriali in aree urbane.

L'approccio CPI poggia su tre gambe – pianificazione e progetto urbano; legislazione urbanistica e governance; economia urbana e finanza municipale – e l'elaborazione dei *Piani di azione* deve prevedere interventi a tre livelli: 1) rinviare la pianificazione urbana e il progetto; 2) rafforzare le istituzioni, le leggi e le norme; 3) rafforzare lo sviluppo economico locale (UN-Habitat, 2012 e 2016b).

La stessa Agenda Urbana UE (*Pact of Amsterdam*, 2016) è finalizzata all'implementazione della Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite, con particolare riferimento al *Goal 11*, e della Nuova Agenda Urbana globale come parte del processo Habitat III, che mira all'efficacia della *governance urbana* e alla definizione di nuovi possibili modelli che includano la partecipazione di cittadini.

Viene così rafforzato il ruolo che l'Urbanistica – che per sua natura pone come prioritario l'interesse pubblico, ma che non sempre è riuscita ad essere all'altezza di questo compito – può e deve avere nella nuova Agenda Urbana per massimizzare le economie di agglomerazione, incoraggiare l'integrazione sociale e la *mixité* nell'uso del suolo, promuovere gli spazi pubblici, rendere le città più vivibili. Tanto più che fra gli indicatori atti a misurare l'indice di prosperità della città (*City Prosperity Index-CPI*) troviamo la "forma e struttura urbana", data dalla combinazione dei seguenti indici: superfici destinate a strade e spazi pubblici, densità delle strade e delle intersezioni, indice composito di connettività delle strade, spazi pubblici, indice di espansione urbana.

L'ottenimento di elevati livelli di qualità urbana dipende, indubbiamente, dalla centralità che lo spazio pubblico – storicamente il "centro propulsore" della vita collettiva, civile e politica della città – assume all'interno di un disegno più ampio di definizione di principi e regole di trasformazione del territorio, il cui governo è affidato alla mano pubblica. Purtroppo, numerosi fattori ostativi – la scarsità di risorse pubbliche e la necessità conseguente di partenariati pubblico-privato, i rapporti talvolta conflittuali tra piano e progetto

e tra spazi aperti pubblici e privati, le difficoltà insite nell'individuazione di idonei modelli gestionali – lo hanno trasformato in un territorio da difendere e riconquistare al declino e all'abbandono, soprattutto in considerazione del fatto che esso costituisce la cerniera fra città e società (Salzano, 2010).

In definitiva, tutto ruota attorno a quella che Paolo Urbani definisce la questione fondamentale della pianificazione urbanistica: la ricerca della giustizia perequativa tra proprietà e interessi pubblici, tra principio di legalità e solidarietà (Urbani, 2011).

In questo quadro complesso quadro di riferimento, la sfida di trasformare le città contemporanee in luoghi più vivibili attraverso adeguati spazi del *welfare* è al centro di molte pratiche di pianificazione e progettazione urbanistica che ricorrono alla rigenerazione e alla partecipazione attraverso nuovi partenariati e patti sociali, al fine di avviare percorsi di sviluppo durevole proteggendo e valorizzando al tempo stesso le risorse locali.

## 2 | Città bene comune e/è diritto di cittadinanza per tutti

L'idea della città come bene comune è strettamente connesso al concetto di diritto alla città, riconosciuto dalla Nuova Agenda Urbana di UN Habitat III, e quindi all'accesso universale ai servizi, alla partecipazione, alla co-gestione. Pur nella specificità dei differenti contesti territoriali a livello di nazionale, regionale e locale, nelle agende delle città europee riguardanti lo sviluppo sostenibile si individuano comuni obiettivi finalizzati al miglioramento della qualità urbana: adeguamento e rinnovamento del sistema dei servizi pubblici e privati; possibilità di recupero delle aree dismesse per realizzare strutture specifiche a servizio delle aree più periferiche; riqualificazione del patrimonio edilizio esistente, tramite il recupero e la valorizzazione sia dei centri storici che delle aree periferiche degradate, al fine di evitare situazioni di abbandono, di degrado fisico e sociale; miglioramento del sistema della mobilità, attraverso il potenziamento dell'accessibilità e la fruibilità del servizio pubblico, ma anche aumento dell'efficienza energetica e riduzione delle emissioni inquinanti (Carta, 2002).

Gli spazi urbani comuni, nella loro ricca e varia articolazione, costituiscono una dotazione di attrezzature e servizi da riscoprire, reinterpretare, progettare ai fini dello sviluppo del benessere collettivo e all'affermazione dei diritti di cittadinanza. Si tratta di spazi aperti (parchi, piazze, verde attrezzato) ed edifici (scuole, centri sociali, biblioteche, ospedali, centri parrocchiali e luoghi di culto) che distinguono il modello di città europea sul quale si forma lo spirito di cittadinanza e che sono strettamente connesse alle questioni del *welfare urbano* e agli standard urbanistici (Munarin e Tosi, 2009). Nonostante essi siano previsti per legge, come nel caso italiano dove gli standard urbanistici del D.M. 1444 del 1968 – ancora oggi riconosciuto come una pietra miliare nel riconoscimento del ruolo fondamentale dei servizi pubblici per la vivibilità delle città – sono stati considerati più spesso un obbligo piuttosto che elementi di qualità del territorio nella cultura e nelle pratiche delle pubbliche amministrazioni che oggi, da un lato si confrontano con l'esiguità delle risorse ordinarie disponibili, dall'altro non sempre riescono a cogliere in pieno le opportunità offerte dalla programmazione comunitaria (Cáceres et alii, 2003).

Fra i numerosi progetti europei di rigenerazione urbana, che pongono al centro lo spazio pubblico, si ritiene particolarmente significativo il parco per la zona di *Nørrebro* di Copenaghen *Superkilen* (*Super Wedge*), in uno dei quartieri più etnicamente diversificati. Il progetto celebra questa diversità con un approccio inclusivo fin dalla sua progettazione, che trasforma uno spazio urbano di scarso valore di circa 3,3 ettari di superficie e poco meno di un kilometro di lunghezza, in occasione di dialogo e confronto fra i suoi abitanti. Progettato dagli architetti Bjarke Ingels Group (BIG), dagli architetti paesaggistici Topotek1 e dal gruppo Superflex, *Superkilen* comprende tre spazi con distinte possibilità di utilizzo: *The Red Square*, un'area aperta coperta con un tappeto rosso patchwork e sede di un mercato settimanale; *The Black Market*, un luogo di incontro con panchine, barbecue, tavoli da gioco e un parco giochi; *The Green Park*, uno spazio dedicato alle famiglie con colline paesaggistiche e strutture sportive. Una pista ciclabile a due corsie percorre tutti e tre i siti e funge da spina dorsale di connessione ed elemento ordinatore delle aree tematiche attraversate.

È comunque in crescita il numero delle città italiane che cercano di stare al passo con le altre città europee, le quali da un ventennio costituiscono il campo d'azione privilegiato per strategie di innovazione energetica, di riqualificazione ambientale e rigenerazione urbana, con interventi legati alla promozione della mobilità sostenibile, alla qualità dell'abitare inteso nell'accezione complessiva di spazio di vita individuale e collettiva, come condizione per realizzare un nuovo *welfare* aperto a processi di valorizzazione delle risorse umane. Rispetto a questo, le iniziative di "secondo welfare" non intendono sostituirsi al *welfare state*, ma si propongono come complemento rispetto alle sue lacunose o assenti, cercando di integrare gli schemi e i programmi pubblici già esistenti, accrescendo così la capacità di risposta a rischi e bisogni sociali (Maino e Ferrara, 2015).

Fra le iniziative in corso, quella della Regione Umbria (presentata ad UrbanPromo 2016) che ha promosso e finanziato, con Avviso Pubblico DGR 917 del 01 agosto 2016, la presentazione di progetti per la riqualificazione e decoro urbano di spazi pubblici dedicati ai bambini. al quale hanno risposto 36 Comuni con proposte di rigenerazione di spazi pubblici esistenti, dando particolare riguardo alla accessibilità fisica e sociale e al coinvolgimento diretto degli alunni, in modo da diffondere la consapevolezza degli spazi pubblici come luoghi di inclusione e relazione sociale senza distinzioni, barriere o differenze.

La città di Pistoia, Capitale della Cultura 2017, ha invece aderito nel 2014 al progetto sperimentale di rigenerazione urbana promosso dalla Regione e dall'Ance di un'area posta a sud della stazione ferroviaria, chiamata a completare e migliorare la dotazione infrastrutturale della città in termini di viabilità, servizi e spazi ricreativi per i cittadini. Di particolare interesse: il fatto che il 75% delle funzioni previste saranno pubbliche; a fronte della demolizione di circa 8.000 mq di superficie coperta è prevista la ricostruzione di 4.200 mq, recuperando così circa 4.000 mq di suolo da destinare a verde pubblico.

Infine, a Reggio Emilia, il Programma di rigenerazione urbana del quartiere Santa Croce comprende un sistema di azioni (attivate e programmate) finalizzate ad aumentare la qualità urbana della città nel suo complesso, attraverso il coinvolgimento di competenze e capitali privati e soprattutto la condivisione della responsabilità con la cittadinanza della cura e della messa in valore dei luoghi dell'abitare quotidiano.

Il programma prevede: la riqualificazione dei capannoni delle Officine Reggiane, da destinare a nuovi servizi alle imprese e laboratori di ricerca a completamento del Parco Innovazione, primo polo europeo a carattere scientifico-tecnologico-umanistico; il riuso, anche temporaneo e con interventi di micro-riqualificazione, di spazi abbandonati da destinare a servizi culturali, educativi, sportivi e assistenziali per attivare nuove forme di innovazione sociale e di cittadinanza attiva; il ripristino delle connessioni fisiche e funzionali tra il quartiere e la città, attraverso la riqualificazione di diverse strade e di piazzale Europa.

Queste e altre esperienze avvalorano la tesi di Glaeser e Joshi-Ghani (2013), i quali sostengono che le città sono il prodotto di una triade di forze: la prima, e più ovvia, è data dal fatto di essere entità fisiche visibili; la seconda forza è data dal settore pubblico, le cui leggi regolano l'iniziativa privata e danno forma al paesaggio urbano; la terza forza è la magia delle interazioni umane che generano innovazioni in arte, tecnologia, religione e politica, perché il vero cuore e motore di una città è la sua gente. Il settore pubblico deve dunque giocare un ruolo più positivo per far prosperare le città. È necessario un forte equilibrio in favore del governo e dell'azione pubblica, cui riportare il controllo della espansione periurbana, il blocco del consumo di suolo agricolo, il riuso degli edifici e delle aree dismesse, le misure in genere rivolte alla sostenibilità ambientale degli interventi. In particolare, gli obiettivi di recupero di coesione sociale richiedono una pluralità di interventi tra i quali hanno un peso determinante quelli dedicati agli spazi sociali. Nella maggior parte dei casi sono i luoghi più esposti al diverso uso, spesso conflittuale, delle innumerevoli "popolazioni urbane": giovani vs anziani, studenti vs lavoratori, residenti vs esterni e/o immigrati. La previsione, la progettazione, la gestione e la cura di questi spazi, luoghi di incontro e di relazione, rappresenta un impegno strategico nel governo delle città (CSS, 2011). Da esso dipendono una serie di equilibri delicati: tra particolare e generale, tra immediato e strategico, tra pubblico e privato, tra centro e periferia, tra autonomia e interdipendenza, tra governo e *governance*; tra sviluppo, occupazione, uso del suolo e rendita immobiliare e finanziaria; tra rappresentanza democratica e responsabilità degli eletti (Pultrone, 2016).

### 3 | Conclusioni

Le città affrontano in prima linea le sfide contemporanee e ne condensano la natura ambivalente: da un lato, sono i luoghi dove prendono corpo paure e sfide, al tempo stesso esse si candidano a divenire vivaci protagoniste del dibattito culturale, luoghi dove è possibile cogliere opportunità economiche, ma anche sperimentare forme di innovazione in grado di trasformare problemi in soluzioni efficaci per migliorare la qualità della vita dei suoi abitanti e consentire il pieno godimento del "diritto alla città".

La vera sfida consiste nella ridefinizione di regole, priorità, obiettivi, legando solidità sociale dei territori, apertura a nuove forme di democrazia, innovazione energetica, tecnologica e sociale in modo da moltiplicare le esperienze positive, per costruire una città "intelligente" nel senso più pieno e completo del termine, basata su ricerca della qualità, sperimentazioni continue e capacità di ascolto dei bisogni e dei desideri dei suoi abitanti, sull'assunzione di impegni condivisi in funzione dei ruoli, delle competenze e delle specifiche responsabilità di ciascuno.

In questo quadro complesso l'Urbanistica ha il compito e la responsabilità di pianificare, progettare, ridisegnare la città esistente prevedendo un'adeguata distribuzione di funzioni a supporto della convivenza civile nel rispetto delle differenze sociali, culturali, etniche, religiose, funzioni che dovrebbero trovare nello

spazio pubblico le loro massime possibilità di espressione democratica, per una effettiva realizzazione del diritto alla città per tutti, senza distinzioni.

A tale proposito, Zygmunt Bauman (1998) ricorda che Richard Sennet (1977) è stato il primo analista della vita urbana contemporanea a suonare l'allarme per la "caduta dell'uomo pubblico", per la continua erosione dello spazio pubblico urbano. In realtà, le dimensioni fisica e funzionale non sempre sono in grado di rispondere alle esigenze delle dimensioni sociale e relazionale della città contemporanea, così come è in crisi il rapporto necessario fra *urbs*, *civitas* e *polis* nella frammentaria dispersione della città diffusa, incapace di produrre nuovi luoghi all'interno di un tessuto connettivo sfilacciato, che non riesce a creare relazioni fra le diverse parti, ad organizzare in sistema integrato gli spazi pubblici, la rete della mobilità e le residenze. Ad una progressiva estensione delle reti telematiche corrisponde una progressiva contrazione dello spazio pubblico esterno, che non è più lo spazio tramite fra la casa e la città (Pavia, 2002). Equilibrio dello sviluppo, qualità urbana e della vita sociale, benessere collettivo, equità e giustizia nella distribuzione delle risorse devono essere, allora, gli obiettivi degli strumenti urbanistici raggiungibili sia attraverso un corretto uso del suolo e il miglioramento dell'armatura urbana e infrastrutturale, che grazie al ricorso a forme di partecipazione e coinvolgimento delle comunità interessate per accrescere le loro *capabilities*, intese come concrete facoltà di scelta, dall'altro (Sclavi *et alii*, 2002),

Il diritto alla città può essere garantito da un sistema di relazioni tra istituzioni, organizzazioni e individui che determina delle scelte collettive e la loro attuazione, nella quale devono trovare ampio spazio i luoghi di partecipazione quotidiana, di mescolanza con gli altri e di confronto quotidiano fra pubblico e privato (Amin e Thrift, 2005, p. 183). In questo processo i governi locali e gli strumenti dell'urbanistica giocano un ruolo fondamentale nel garantire l'effettivo esercizio dei diritti di cittadinanza di tutti gli abitanti per una città socialmente ed economicamente inclusiva, coesa e solidale, dando centralità alle dotazioni territoriali, accrescendo la capacità di dialogo e coordinamento fermo e responsabile che deve caratterizzare l'azione pubblica.

### Riferimenti bibliografici

Amin e Thrift (2005), *Città, Ripensare la dimensione urbana*, Il Mulino, Bologna.

Bauman Z. (2005), *Fiducia e paura nella città*, Bruno Mondadori, Milano.

Cáceres E. et alii (2003), *Servizi pubblici e città. Gli standard urbanistici nelle legislazioni regionali e nella pianificazione locale*, Officina Edizioni, Roma.

Carta M. (2002), "Le forme della città contemporanea: qualità urbana e sviluppo territoriale" in Palermo P.C. (a cura di), *Il programma Urban e l'innovazione delle politiche urbane. Il senso dell'esperienza: interpretazioni e proposte*, FrancoAngeli, Milano.

Consiglio italiano per le Scienze Sociali-CSS (2011), *Società e territori da ricomporre. Libro Bianco sul governo delle città italiane*, Sintesi del rapporto conclusivo, aprile.

*European Charter for the Safeguarding of Human Rights in the City* (2000), disponibile su:

<http://www.comune.venezia.it/flex/cm/pages/ServeAttachment.php/L/EN/D/D.4049c139c305ecb69ddd/P/BLOB%3AID%3D2198/E/pdf>.

Ferreira V.M. (2002), "Ambiente, città e sviluppo. Un ambiente urbano sostenibile?", in Fregolent L. e Indovina (a cura di), *Un futuro amico. Sostenibilità ed equità*, FrancoAngeli, Milano, pp.135-153.

Gallino L. (2000), *Globalizzazione e disuguaglianze*, Laterza, Roma-Bari.

Glaeser E. and Joshi-Ghani A. (2013), "Rethinking the city: Toward Shared Prosperity", in *Economic Premise*, n. 126 October 2013, The World Bank, disponibile su:

<http://documents.worldbank.org/curated/en/552061468340145253/pdf/819270BRI0reth01260379848B00PUBLIC0.pdf>.

HABITAT III (2016), *Policy Paper 1 - Right to the City and Cities for All*, 29 febbraio 2016.

Lefebvre H. (2014), *Il diritto alla città*, trad. G. Morosato dell'originale *Le droit à la ville* (1970), Ombre Corte, Verona.

Maino F. e Ferrara M. (a cura di, 2015), *Secondo rapporto sul secondo welfare in Italia*, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, Torino, disponibile su:

[http://secondowelfare.it/edt/file/Versione\\_integrale\\_2R2W.pdf](http://secondowelfare.it/edt/file/Versione_integrale_2R2W.pdf).

Munarin S., Tosi M.C. (a cura di, 2009), "Lo spazio del welfare in Europa", in *Urbanistica No. 139*, Agosto 2009, pp. 88-107.

Pavia R. (2002), *Babele*, Meltemi, Roma.

- Pultrone G. (2016), “Complessità del rapporto pubblico-privato nelle politiche di riqualificazione urbana”, in Di Paola F. (a cura di), *La riqualificazione urbana come occasione didattica*, Aracne Editrice, Roma, pp. 39-46.
- Salzano E. (2010), “La città, la società, gli spazi pubblici”, in Bottini F. (cura di), *Spazio pubblico. Declino, difesa, riconquista*, Ediesse, Roma, pp.245-258.
- Slavi M. et alii (2002), *Avventure urbane. Progettare la città con gli abitanti*, Eléuthera, Milano.
- Secchi B. (2013), *La città dei ricchi e la città dei poveri*, Laterza, Bari-Roma.
- Sennet R. (1977), *The Fall of Public Man*, Cambridge University Press, Cambridge.
- United Cities and Local Governments-UCLG (2011), *Global Charter-Agenda for Human Rights in the Cities*, Firenze 11 dicembre 2011, disponibile su:  
[https://www.uclg-cisdg.org/sites/default/files/UCLG\\_Global\\_Charter\\_Agenda\\_HR\\_City\\_0.pdf](https://www.uclg-cisdg.org/sites/default/files/UCLG_Global_Charter_Agenda_HR_City_0.pdf).
- UN-Habitat (2012), *State of the World's Cities 2012/2013. Prosperity of Cities*, United Nations Human Settlements Programme, disponibile su:  
<https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/745habitat.pdf>.
- UN-Habitat (2016a), *Global Public Space Toolkit: From Global Principles to Local Policies and Practice*, disponibile su:  
<https://unhabitat.org/books/global-public-space-toolkit-from-global-principles-to-local-policies-and-practice>.
- Un-Habitat (2016b), *Monitoring Framework, SDG Goal 11. A Guide to Assist National and Local Governments to Monitor and Report on SDG Goal 11 Indicators*, disponibile su <https://unhabitat.org/sdg-goal-11-monitoring-framework/>.
- United Nations (2015), *Transforming our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development*, disponibile su:  
<https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld/publication>.
- United Nations Preparatory Committee for the United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development - Habitat III (2016), *Policy paper 1: Right to the city and cities for all*, Third session Surabaya, Indonesia, 25-27 July 2016, disponibile su:  
<https://www2.habitat3.org/bitcache/4be79c0919c64bfcffb42bad7e69b0fe61c5ebcd?vid=586869&disposition=inline&op=view>.
- Urban Agenda for the EU. Pact of Amsterdam* (2016), Amsterdam 30 maggio 2016, disponibile su:  
[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/policy/themes/urban-development/agenda/pact-of-amsterdam.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/themes/urban-development/agenda/pact-of-amsterdam.pdf).
- Urbani P. (2011), *Urbanistica solidale. Alla ricerca della giustizia perequativa tra proprietà e interessi pubblici*, Bollati Boringhieri, Torino.
- Véron J. (2008), *L'urbanizzazione del mondo*, Il Mulino, Bologna.

## Sitografia

- Progetto Superkilen, Copenhagen, Denmark, disponibile su:  
<http://denmark.dk/en/lifestyle/architecture/superkilen-celebrates-diversity-in-copenhagen>.
- Programma di rigenerazione urbana del quartiere Santa Croce a Reggio Emilia, disponibile su:  
<http://www.municipio.re.it/retecivica/urp/retecivi.nsf/DocumentID/5FDBC01C335C804DC1257F0E002A782F?Opendocument>.

# La post-metropoli delle generazioni future

Cecilia Scoppetta

## Abstract

A partire da una rilettura dello studio di Vittoria Calzolari e Mario Ghio sul dimensionamento e sull'articolazione funzionale delle diverse aree urbane, attraverso gli esiti di una ricerca sulla percezione e sull'uso degli spazi urbani da parte degli studenti di alcune scuole medie della periferia romana ci si propone di ripensare criticamente concetti ed approcci tradizionali, alla luce dei mutamenti fisico-spaziali e simbolici che caratterizzano la post-metropoli contemporanea.

**Parole chiave:** standard, spazi urbani, adolescenti.

## La “costruzione” dell’infanzia e le origini dell’urbanistica: due percorsi paralleli

Se, in generale, Johan Huizinga (1946 [1939]) identifica nella pratica culturale del gioco il presupposto stesso di ogni forma di civilizzazione, secondo Ansell e Smith (2008, p.1) la concettualizzazione dell'infanzia ed il livello di considerazione di questa delicata fase dello sviluppo umano all'interno di una società o di una cultura – e, di conseguenza, il peso delle politiche pubbliche rivolte a questo specifico settore della popolazione – rivestono una «*immense symbolic significance*» e rappresentano un ambito strategico (Freeman, 1997) rivelatore del sistema di scopi rilevanti di cui una comunità si sente portatrice, l'espressione delle sue più profonde istanze politiche e morali (Jenks 1982; 1996; James & Prout 1997; Corsaro 2005). Non a caso Hendrick (1997a, p.35) considera le differenti concettualizzazioni dell'infanzia come efficace categoria interpretativa in grado di consentire una più ampia comprensione delle modalità secondo le quali differenti generazioni hanno affrontato le sfide poste dai cambiamenti sociali, economici, religiosi e politici della propria epoca storica.

L'emergere di un discorso sull'infanzia e l'adolescenza può essere, ad esempio, ricondotto ai mutamenti prodotti dalla Rivoluzione Industriale (Hendrick, 1997a), cioè a quello che, nel processo di produzione ed «invenzione» (Kuhn, 1962) della tradizione urbanistica, costituisce il momento fondativo (Infussi, 1998), nel quale la nuova disciplina – collocandosi «in una dimensione mitica, come una sorta di san Giorgio che uccide il drago» (Secchi, 2002) – aveva potuto proporsi «come tecnica "moderna" portatrice di progresso e miglioramento delle condizioni di vita» (Scoppetta, 2014a), come «cura» per la «malattia» (Calabi, 1979) della «mostruosa» (Mumford, 1961) metropoli industriale.

È proprio in questa fase che cominciano a manifestarsi le prime forme esplicite di contrasto, soprattutto da parte di esponenti delle classi più abbienti, verso il diffuso impiego – per la prima volta interpretato in termini di sfruttamento – come forza lavoro non qualificata e sottopagata di bambini ed adolescenti appartenenti alla *working class*, che cominciano ad essere visti come categoria da proteggere e da educare in quanto elemento cruciale di una società futura. Naturalmente, l'esigenza di misurarsi sul piano educativo con la maggiore specializzazione, richiesta dalla nuova fase industriale, non viene certo concepita in termini di un «principio educativo» in grado di conseguire la capacità di «criticare e inquadrare le "idee scientifiche" e le loro ripercussioni sulle ideologie e sulle concezioni del mondo» (Gramsci, 1975, p. 516).

Aries (1962) interpreta la nuova considerazione dell'infanzia e dell'adolescenza – sullo sfondo delle preoccupazioni sul mutamento della *common people* in ben più minacciosa *crowd* (Chevalier, 1958) – come istituzionalizzazione di un rapporto gerarchico che, basandosi sulla relazione dicotomica tra adulto (inteso come soggetto razionale che, avendo completato il proprio sviluppo, è "naturalmente" superiore) e bambino (irrazionale, "incompleto" e, quindi, inferiore), era finalizzato a riprodurre le gerarchie esistenti tra le classi sociali. È in questo contesto storico-culturale che comincia a delinearsi la rappresentazione, destinata a divenire dominante nella cultura occidentale (Lister 2005), secondo la quale bambini e adolescenti vengono percepiti come soggetti il cui *état de nature* comporta una dimensione "selvaggia", cioè non civilizzata, inferiore – ma anche diabolica e intimamente corrotta<sup>1</sup> (Cunningham, 2006) – e, al tempo stesso, (ancora)

<sup>1</sup> In evidente continuità con questo approccio, in Italia il disegno di legge istitutivo dell'Opera Nazionale Maternità e Infanzia verrà presentato come «opera di amore e di fede» che «deve mirare [...] ad allontanare dall'ambiente malsano i fanciulli moralmente minacciati, ad organizzare uno speciale trattamento per i fanciulli responsabili di fatti lesivi dell'ordine giuridico e sociale,

innocente e priva di malizia. In entrambi i casi, ad essere prevalenti sembrano essere più le influenze di matrice cattolica e colonialista che quelle legate alla visione rousseauiana del "buon selvaggio", nella quale l'idea di un'indole infantile "naturalmente" felice ed incontaminata rimanda al mito di una condizione originaria, la cui perdita corrisponde all'emergere della disuguaglianza.

Non è un caso, comunque, che l'affermarsi del nuovo discorso sull'infanzia coincida con l'emergere dell'urbanistica come moderna disciplina "tecnica" in grado di svolgere un ruolo riformista di mediazione tra istanze rivoluzionarie e repressione autoritaria (Benevolo, 1985) attraverso l'elaborazione di tutta una serie di dispositivi spaziali (*social housing*, scuole, verde pubblico) quali elementi di un vero e proprio «welfare materiale positivo» (Lanzani & Pasqui, 2011, 32) altrimenti affidato al paternalismo degli istituti di beneficenza e delle società filantropiche.

In Europa, comunque, le prime normative che traducono questa istanza di tutela dei minori in diritto tendono ad estenderla anche alle donne attraverso un «maternalismo» (Boch, 1992) volto ad attribuire alla maternità un «valore sociale» (Baritono, 1997; si veda anche: Eifert, 1997): è il caso della Francia<sup>2</sup>, dell'Regno Unito<sup>3</sup>, della Spagna<sup>4</sup>, della Germania<sup>5</sup>, del Belgio<sup>6</sup>, della Danimarca<sup>7</sup>, della Svezia<sup>8</sup> e della Norvegia<sup>9</sup>. Questo insieme di normative europee, insieme a quelle promulgate negli Stati Uniti<sup>10</sup> in relazione alla necessità di manodopera femminile dovuta alla Grande Guerra, portò al riconoscimento internazionale dei nuovi diritti mediante la Convenzione internazionale di Washington (1919)<sup>11</sup>.

### **La costruzione del *welfare state* italiano tra continuità e *path dependence***

Nel caso italiano, la cosiddetta "legge Crispi" (L.17/7/1890, n. 6972)<sup>12</sup>, concepita in un clima di pauperismo e sostanzialmente volta al controllo sociale di quella parte di popolazione emarginata e disagiata, considerata pericolosa, comportò la nazionalizzazione delle opere pie e degli enti morali che avevano, in tutto o in parte, il fine di assistere i poveri, sia sani che malati, e di provvedere alla loro educazione, istruzione, all'avviamento a qualche professione, arte o mestiere e a qualunque altra forma di assistenza che ne migliorasse la condizione morale o economica (Ficola, 1982; Ballestrero, 1996). La distribuzione di Enti pubblici e privati, comunque, rispecchiava i più generali divari del paese, con una presenza molto accentuata nelle aree urbane e nelle regioni del nord, evidenziando come, in sostanza, la legge Crispi – considerata una fondamentale vittoria della rivoluzione sociale liberale, tale da porre le basi per il riconoscimento del diritto di cittadinanza (Romanelli, 1979) – non avesse, in realtà, fatto altro che perfezionare, legalizzandolo, il sistema di beneficenza preesistente (Quine, 2002).

È possibile, inoltre, individuare una linea di continuità con il successivo regime fascista che, ad esempio, con legge del 10/12/1925 n.2277, accentuerà le caratteristiche pubbliche degli enti di assistenza – perché «nella concezione del fascismo, tutto è nello stato, nulla fuori dello stato, e, soprattutto, nulla contro lo stato» (Blanc, 1927) – cercando di non perdere il sostegno, soprattutto finanziario, dei privati. Si può quindi dire che, in sostanza, l'insieme di interventi pubblici connessi al processo di modernizzazione messi in campo dal fascismo evidenzino il ruolo di quest'ultimo, più che dei precedenti governi liberali, nella costruzione del *welfare state* in Italia. Del resto, vale la pena ricordare che soltanto negli anni '80 del '900 – anche in relazione

---

considerandoli non come delinquenti, ma come deboli creature, bisognose di protezione e di una notevole opera di rieducazione morale». Da: OMNI (1936) in Minesso (2007).

<sup>2</sup> Legge 23/12/1874 sulla protezione della prima infanzia; legge 27/6/1904 sul servizio dei fanciulli assistiti; legge *Engerand* (1909) e legge *Strass* (1913) sul congedo di maternità; legge 19/4/1898 sulla repressione delle violenze contro i fanciulli; leggi 24/7/1889 e 5/8/1916 sulla protezione dell'infanzia maltrattata o moralmente abbandonata; leggi 22/7/1912 e 22/2/1921 sui fanciulli tradotti in giudizio.

<sup>3</sup> Con il *Children Act* (1908), che costituiva un vero e proprio codice dell'infanzia, il *Maternity and Child Welfare Act* (1918) e l'*Education Act* (1921).

<sup>4</sup> Legge 12 agosto 1904 sulla protezione dell'infanzia.

<sup>5</sup> Con le 2 leggi del 22/6/1904 sull'assistenza materna e sulla protezione dei fanciulli illegittimi e di quelli collocati a balia.

<sup>6</sup> Legge 15/5/1912 sui minori delinquenti e quella del 5/9/1919, sull'istituzione dell'Opera Nazionale dell'Infanzia, una struttura centrale (ma autonoma) per il coordinamento delle attività riguardanti la maternità e l'infanzia.

<sup>7</sup> Legge del 1/3/1895 per la vigilanza sui fanciulli moralmente abbandonati (gli assegni di maternità furono inclusi in un piano di assicurazione volontaria del 1915).

<sup>8</sup> Legge 13/6/1902 sull'educazione dei fanciulli viziosi o moralmente abbandonati.

<sup>9</sup> Legge 10/4/1915, che disciplinava la protezione dell'infanzia. nel 1909 e nel 1915, furono istituite indennità di puerperio per le donne salariate.

<sup>10</sup> Legge federale *Sheppard-Towner* (23/11/1921) sulla protezione dell'igiene della maternità e della prima infanzia (*Maternity and Infancy Act*).

<sup>11</sup> Entrata in vigore il 13/7/1921, e ratificata in Italia con la legge 6/4/1922, n. 471 (si veda: Alessandri, 1932).

<sup>12</sup> Seguita dalle 2 leggi (1902 e 1907) sulla tutela delle madri lavoratrici, che istituirono le prime Casse di Maternità per le operaie e obbligarono la creazione di "camere di allattamento" presso gli opifici.

all'avvio del processo di smantellamento e revisione politica e ideologica del *welfare state*, iniziato a metà degli anni '70 (si veda: Rosanvallon, 1997; Bartocci, 1996; Pennacchi, 1997; Rossi & Donati, 1982) – si è assistito al diffondersi di una interpretazione storiografica meno parziale delle politiche di *welfare* realizzate dal fascismo. Si è giunti, cioè, a superare il giudizio consolidato che tendeva a valutare quanto realizzato soltanto in relazione alla costruzione del consenso ed ai più generali obiettivi di controllo sociale. Anche la diversità delle specificità nazionali e delle relative *path dependences* hanno, peraltro, contribuito a svincolare la costruzione del *welfare state* da un assetto necessariamente liberal-democratico (Ritter, 1996), consentendo l'emergere della percezione della «centralità dell'esperienza fascista» (Salvati, 2002) nella definizione dei tratti e delle dimensioni dello stato sociale italiano. Non a caso, l'istituzionalizzazione, da parte del regime fascista, di specifici diritti sociali (e di specifici doveri di contribuzione finanziaria), espressione della responsabilità dello stato nel benessere (delle famiglie) dei propri cittadini, non si tradurrà mai in un'estensione dei diritti politici, ma andrà, anzi, di pari passo con la loro soppressione.

Più che nel contesto delle politiche fasciste per la natalità, è quindi nel solco del riformismo sociale pre-bellico – sotto la spinta emulativa dell'approccio *top-down* della Germania bismarkiana di fine 800 in tumultuosa crescita industriale – che, quindi, si collocano l'istituzione di enti quali l'Opera Nazionale per la Protezione della Maternità e dell'Infanzia, l'Opera Nazionale Dopolavoro<sup>13</sup>, l'Opera Nazionale Balilla<sup>14</sup> (Ferrera, 1984; Paci, 1984; Ascoli, 1984; Gaeta, 1996; Minneso, 2007). Infatti, nell'ottica centralizzatrice del fascismo, l'approccio *top-down* tedesco, scelto anche da paesi come l'Austria, la Finlandia e la Svezia così come dall'Italia di Giolitti, appariva uno strumento efficace di controllo sociale in grado di legittimare il regime "dall'alto" e di rispondere alle mobilitazioni del movimento operaio più che ai problemi sociali posti da industrializzazione e urbanizzazione (Ascoli, 1984).

È interessante notare come, sul finire degli anni '30, un'Italia, l'istanza centralizzatrice del regime si riveli funzionale all'affermarsi dell'urbanistica intesa come disciplina la cui «specificità "scientificità" passa necessariamente dalla costruzione di un proprio linguaggio» (Scopetta, 2014a), che implica «una vera e propria rottura epistemologica» (Gabellini, 1991) rispetto alle pratiche precedenti e che trova il suo terreno privilegiato di sperimentazione nella "tabula rasa" dei territori d'oltremare, dove lo *zoning* diviene uno strumento efficace per le esigenze "igieniche" di separazione tra colonizzatori e popolazione indigena (Scopetta, 2014b). E non è un caso che sia proprio il senatore Rava, che in seguito si occuperà di urbanistica coloniale (Rava, 1937), a sottolineare quelle condizioni "igieniche" delle abitazioni degli strati sociali disagiati<sup>15</sup> che costituiranno il presupposto della costruzione del sistema di *welfare* materiale fascista. Quest'ultimo, nel quadro del programma ruralista della bonifica integrale (Preti, 1973), era in effetti costituito da un insieme articolato di dispositivi spaziali, la cui definizione diede luogo ad una intensa attività di ricerca tipologica che si tradusse in una copiosa produzione di manuali (si veda, ad esempio: Del Debbio, 1928; Minnucci, 1936).

### Progettare per chi?

Si tende, in genere, a collocare la costruzione del *welfare state* nell'Italia repubblicana nella stagione del centro-sinistra (1962-74) (Renzoni, 2012) – negli anni, cioè, in cui cominciarono a manifestarsi con chiarezza gli effetti, non sempre desiderabili, delle trasformazioni territoriali e sociali prodotte dal "boom economico" – e nel contesto di un generale processo di modernizzazione volto a fornire risposte, in termini di estensione dei diritti, all'emergere di bisogni del tutto nuovi, quali quelli legati ad un'idea di tempo libero profondamente differente da quella "costruita" durante gli anni del regime.

In questo senso, si può dire che il D.L. n.1444/68 costituisca l'istituzionalizzazione degli esiti di un lungo dibattito avviato a partire dagli anni '50, all'interno del quale la pubblicazione dello studio di Vittoria Calzolari e Mario Ghio (1961) sul dimensionamento e sull'articolazione funzionale delle diverse aree urbane svolse un ruolo fondamentale.

Non che quello delle aree verdi pubbliche, anche nel contesto italiano, fosse un tema nuovo: pur persistendo residui di approcci organici, basati sull'immagine antropomorfa ottocentesca del "corpo cittadino" da "ossigenare" mediante "polmoni verdi", il ruolo delle aree verdi come elemento costitutivo del piano della città moderna era, infatti, già stato sottolineato sin dagli anni '30 (in: Calzolari, 1999). Tuttavia, ciò che, generalmente, viene evidenziato quale aspetto più innovativo del lavoro di Calzolari e Ghio è la definizione

<sup>13</sup> Ufficialmente riconosciuta con R.D.L. 1/5/1925 n. 582, al fine di "plasmare" la classe lavoratrice.

<sup>14</sup> Creata con legge. 3/4/1926 n. 2247, quale "ente morale per l'assistenza e l'educazione fisica e morale della gioventù".

<sup>15</sup> Senatore Rava in *Atti Parlamentari, Senato del Regno, Leg. XXVII, Prima sessione 1924-25, Discussioni, Tornata del 9/6/1925*, pp. 3366-3369.

esplicita del ruolo delle aree verdi come *attrezzatura*, a partire da una nozione di "qualità urbana" intesa come *bisogno* – quantificabile e quindi istituzionalizzabile – da soddisfare.

Si tratta, tuttavia, proprio di ciò che ha consentito, al di là delle intenzioni dei due Autori, la banalizzazione della "dotazione minima" (lo "standard") che, pur prendendo atto dei nuovi bisogni emersi, li riduceva a domande definite in funzione delle risposte previste dall'istituzione, antepoendo a quello qualitativo e progettuale, un criterio meramente quantitativo, sostanzialmente corrispondente a prestazioni compatibili con l'auto-riproduzione dello stesso apparato amministrativo (Tosi, 1984). Anche la definizione di dettagliati schemi operativi, desunti dall'analisi di esperienze nordeuropee, estranee al contesto italiano<sup>16</sup>, ha finito per ridurre la dimensione interpretativa legata all'identità dei luoghi, alle diverse pratiche sociali che vi trovano spazio ed ai processi di significazione che tali pratiche producono.

Ciò che, invece, appare ancora oggi di estremo interesse è l'aver assunto il punto di vista dei destinatari degli spazi da progettare, cioè di quelle «*future generation*» cui si riferisce la nozione di sostenibilità (WCED, 1987). Tale approccio rispecchiava l'interesse di uno dei due Autori verso un concetto di "percezione" del tutto inedito nella cultura urbanistica italiana dell'epoca, derivante dalla psicologia *gestalt*, che utilizzava le modalità di formazione simbolica e del linguaggio figurativo per ricercare «gli effetti psicologici e sensuali della forma fisica» (Lynch, 1960), contrapposti a quelli funzionali, riconducibili al concetto tradizionale di "soddisfazione" dei bisogni. È, infatti, proprio Vittoria Calzolari ad introdurre nel dibattito urbanistico italiano, in occasione del VII Convegno Nazionale INU (1959), gli studi di Lynch, non ancora pubblicati in Italia (in: Calzolari, 1960; si veda anche: 1955a; 1955b; 1956).

Anche rispetto alla tradizione statunitense – ancora dominata, in quegli anni, dall'approccio durkhemiano, tendente a legare la significazione delle forme dello spazio a rappresentazioni simboliche sovra-individuali e «generalizzanti» (Smelser, 1982) – l'approccio di Lynch costituiva un elemento di forte innovazione. Infatti, la scelta teorico-metodologica di confrontarsi non soltanto «con la forma in se stessa, ma con la forma *come è vista e usata dagli uomini*» (Lynch, 1960; si veda anche: 1984) – e, per di più, assumendo un punto di vista "mobile", in grado di restituire l'esperienza fisica della percorrenza – esprime con chiarezza un orientamento interpretativo e progettuale esplicitamente volto non al mantenimento o alla riproposizione della «reciprocità continua e durevole [...] oggettivata in configurazioni unitarie» che caratterizzava la città del passato, ma fondato, piuttosto, sulla volontà di comprensione di quegli «altri tempi di reciprocità e relazione, di numero incalcolabile e, in alcuni casi, persino insignificanti, ma ugualmente presenti nella vita degli uomini» (Simmel, 1903), ai quali può essere ricondotta anche la forma della «post-metropoli» (Soja, 2000) contemporanea, cioè quel «mescolarsi di spazi poco articolati e delle pratiche che vi insistono. Non un'immagine definita. Piuttosto una sorta di insensatezza che si prende gioco degli schemi di lettura tradizionali, delle categorie pronte per l'uso» (Bianchetti, 2008).

Anche se, ormai, non c'è piano urbanistico che non si richiami al concetto di "sviluppo sostenibile", mezzo secolo dopo lo studio di Calzolari e Ghio le «*future generation*» (WCED, 1987), alle quali quel concetto si riferisce esplicitamente, sembrano essere del tutto scomparse dall'agenda urbana e dall'orizzonte disciplinare italiano. Interpretare la post-metropoli contemporanea assumendo lo sguardo degli adolescenti può, invece, consentire di comprendere «la mutata relazione tra i luoghi che abitiamo e le nostre pratiche, esperienze ed identità culturali» (Tomlison, 2001) e di ripensare alcune delle categorie interpretative e progettuali elaborate nell'ambito di quella che Bauman (2000) ha definito «*modernist rationalization of space*», cioè quel progetto complessivo di controllo delle attività sociali che utilizzava «le armi della delimitazione, della delineazione e della divisione» (de Certeau, 1980).

### **Alcuni esiti di una ricerca recentemente conclusa**

L'assunzione del punto di vista dei fruitori, mutuato dal lavoro di Calzolari e Ghio, è stato scelto quale criterio-guida di una ricerca<sup>17</sup>, avente come oggetto il rapporto tra adolescenti e città, i cui esiti hanno consentito di evidenziare l'inadeguatezza di alcune categorie interpretative tradizionali rispetto ai rilevanti

<sup>16</sup> In questo senso, si veda la critica di Ginsborg (1998) all'idea di poter trasferire il modello svedese nei paesi dell'Europa meridionale a causa della diversità delle culture familiari.

<sup>17</sup> Lo studio è stato effettuato su un campione di circa 240 adolescenti compresi nella fascia d'età 11-13 anni e provenienti da diversi contesti socio-economici e spaziali della periferia est di Roma (i quartieri di San Basilio, Talenti e Casal dei Pazzi, l'ex insediamento abusivo di Case Rosse). Sotto il profilo metodologico, inizialmente sono stati somministrati diversi questionari (fascia d'età 12-13 anni) e sono stati utilizzati gli strumenti della rappresentazione grafica (fascia d'età: 11 anni), del tema e del racconto fantastico (tutte le fasce d'età). Successivamente sono state effettuate una serie di interviste non strutturate ed è stato verbalizzato il dibattito all'interno dei laboratori attivati nelle classi. Infine, in relazione ad alcuni temi specifici, emersi nel corso dell'indagine, sono state utilizzate appropriate metodologie visuali (Paltrinieri, 2001) e/o interviste e questionari a educatori, genitori ed operatori del sociale. Parziali esiti dello studio sono stati presentati in: Scopetta (2014c; 2015) e in Scopetta & Scopetta (2013).

mutamenti in atto. Ci si riferisce, ad esempio, al fatto che – anche in relazione all'uso delle nuove tecnologie, che alterano profondamente la natura dei luoghi (Scoppetta, 2013) – i confini tra spazi e tempi del lavoro (tra spazio pubblico e spazio dell'intimità privata) si sono fatti più sfumati rispetto al passato, mettendo in crisi alcuni dei concetti che costituivano un elemento centrale dell'immaginario disciplinare: si pensi, ad esempio, al concetto di "prossimità" ed al suo ruolo all'interno della "mitologia" della *neighbourhood unit*. In questo senso, le indagini sono state effettuate a partire dall'attribuzione del ruolo di vera e propria *centralità* ad uno di quei dispositivi spaziali – i complessi scolastici – sui quali si è fondata la legittimazione stessa della disciplina, assunti come osservatorio delle dinamiche dei differenti quartieri. Tanto più se l'approccio prescelto non è volto a definire aree specifiche dedicate a bambini e adolescenti, ma a ripensare la città a partire dagli specifici bisogni di questi attori deboli.



Figura 1 | Il centro storico (di Roma) visto dagli adolescenti della periferia.

Uno dei dati più interessanti emersi dallo studio riguarda, ad esempio, la diversa percezione degli spazi pubblici. Infatti, due delle scuole coinvolte nell'indagine si trovano nello stesso quartiere ed entrambe nelle adiacenze di un parco pubblico. In un caso, tuttavia, quest'ultimo – pur essendo dotato di attrezzature adeguate (panchine, zone di sosta, aree gioco – non risulta utilizzato perché viene percepito come luogo pericoloso in quanto frequentato "dagli zingari" e "dagli extracomunitari". Nel secondo caso, invece, la destinazione a parco è frutto di una mobilitazione contro l'edificazione dell'area, alla quale hanno preso parte molti dei genitori degli alunni della scuola i quali, a loro volta, hanno coinvolto insegnanti e bidelli. Pur non essendo ampio come il primo, il secondo parco nel questionario è indicato dai ragazzi come "luogo preferito", nel tema libero vi vengono ambientate storie fantastiche e i più piccoli lo rappresentano nei loro disegni molto più esteso di quanto non sia in realtà.

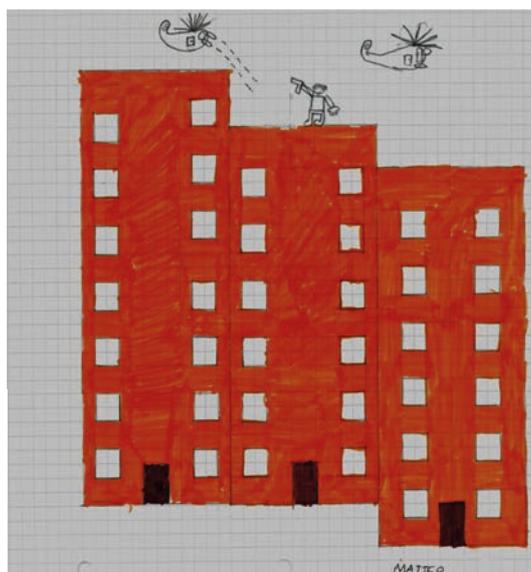


Figura 2 | Lo spazio dei terrazzi condominiali di un quartiere "difficile".

Nel quartiere "difficile" di San Basilio – una delle principali "piazze" di spaccio della capitale (attività economica che coinvolge molti dei genitori, altrimenti inoccupati, degli studenti e, non di rado, gli studenti stessi) – uno sguardo differente "ad altezza di ragazzino" ha invece consentito di interpretare le aree verdi pubbliche (che necessiterebbero di interventi di costante manutenzione) non soltanto come elementi di un sistema articolato di spazi aperti comprendente anche quelli semi-privati all'interno dei "lotti", ma anche come espressione spaziale corrispondente ai diversi livelli di controllo del territorio da parte dei clan e alle gerarchie dell'organizzazione criminale: sulle panchine degli spazi verdi pubblici, le "sentinelle" (minorenni "apprendisti") insieme a soggetti (prevalentemente maggiorenni incensurati) specializzati nel "contatto" con i "clienti" (maggiorenni, in macchina, e/o minorenni, in motorino); lo spazio dei pusher (sempre maggiorenni), interdetto agli estranei, nelle aree semi-private all'interno dei "lotti"; i "fattorini" (minorenni, cioè non perseguibili penalmente) che fanno la spola tra gli uni e gli altri con la "merce". Le interviste non strutturate e, soprattutto, i disegni dei più piccoli restituiscono la contesa quotidiana degli spazi e la progressiva appropriazione (in senso materiale e simbolico), da parte delle organizzazioni criminali, degli spazi del gioco (soprattutto di quelli all'interno dei "lotti"). Al tempo stesso, emerge il ruolo dei ragazzini come "scopritori" di spazi – i terrazzi condominiali – che, inizialmente "colonizzati" per il gioco, vengono poi "scoperti" come nascondiglio della "merce", con la conseguente espulsione degli originari avventurosi occupanti.

Gli esempi brevemente richiamati sembrano mostrare la sostanziale inadeguatezza di qualsiasi approccio al tema degli standard in termini "universalistici", evidenziando, piuttosto, la necessità di uno sguardo più attento alle specificità locali e alla diversità degli usi e delle rappresentazioni degli abitanti. In questo senso, quello dei ragazzini può configurarsi come contributo "tecnicamente competente", in grado di rivelare aspetti percepibili soltanto "dal basso", cioè dal punto di vista di questi particolarissimi pedoni, spesso quasi invisibili agli occhi degli adulti.

Ne consegue la necessità di una rinnovata attenzione al ruolo di *centralità* attribuibile ai complessi scolastici – veri e propri poli attrattori di reti parentali e di vicinato – anche in relazione alle politiche in atto, che investono il mondo della scuola sia dal punto di vista della riqualificazione delle strutture fisiche, sia da quello del ripensamento, non sempre positivo, di metodi, finalità e obiettivi.

### Riferimenti bibliografici

- Alessandri C. (1932), "La legislazione per l'assistenza nella maternità e nel puerperio", in *Maternità e Infanzia*, n. 2, febbraio, pp. 118-119.
- Ansell N., Smith F. (2008), "Young people, care and social well-being", in Smith S., Marston S., Pain R., Jones J.P. (eds.) *Handbook of Social Geography*, Sage, London.
- Aries E. (1962), *Centuries of Childhood*, Jonathan Cape, London.
- Ascoli U. (1999), "Il sistema italiano di welfare", in Ascoli U. (a cura di), *Il welfare state all'italiana*, Laterza, Roma/Bari.
- Ascoli U. (a cura di, 1999), *Il welfare futuro*, Carocci, Roma.
- Ballestrero M.V. (1996), "La protezione concessa e l'eguaglianza negata. Il lavoro femminile nella legislazione italiana", in Groppi A. (a cura di), *Il lavoro delle donne*, Laterza, Roma-Bari, pp. 457-461.
- Baritono R. (1997), "I movimenti delle donne", in Pombeni P. (a cura di), *Introduzione alla storia contemporanea*, Il Mulino, Bologna, p. 167.
- Bartocci E. (a cura di, 1996) *Diseguaglianza e stato sociale*, Donzelli, Milano.
- Bauman Z. (2000), *Liquid Modernity*, Polity Press, Cambridge.
- Benevolo L. (1985), *Le origini dell'urbanistica moderna*, Laterza, Bari.
- Bianchetti (2008), *Urbanistica e sfera pubblica*, Donzelli, Roma.
- Blanc G.A. (1927), "Il Fascismo dinanzi al problema della razza", in *MI*, anno 2, n. 5, maggio, pp. 17-27.
- Bock G. (1992), "Povertà femminile, maternità e diritti della madre nell'ascesa dello stato assistenziale (1890-1950)", in Duby G., Perrot M. (a cura di), *Storia delle donne. Il Novecento*, Laterza, Roma-Bari, p. 418.
- Calabi D. (1979), *Il "male" città: diagnosi e terapia. Didattica e istituzioni nell'urbanistica inglese del primo '900*, Officina, Roma.
- Calzolari V. (1955a), "Paesaggio urbano, un'arte impegnativa", in *L'Architettura*, no.1.
- Calzolari V. (1955b), "Beacon Hill: un modo di essere", in *L'Architettura*, no.4.
- Calzolari V. (1956), "Gli elementi della scena urbana", in *La Casa*, no.3.
- Calzolari V. (a cura di, 1999), *Storia e natura come sistema. Un progetto per il territorio libero dell'area romana*, Argos, Roma.

- Calzolari V., Ghio M. (1961), *Verde per la città. Funzioni, dimensionamento, costo, attuazione di parchi urbani, aree sportive, campi da gioco, biblioteche e altri servizi per il tempo libero*, De Luca, Roma.
- Chevalier L. (1958), *Classes laborieuses et classes dangereuses à Paris*, Plon, Paris.
- Corsaro W.A. (2005), *The Sociology of Childhood.*, Pine Forge Press, California/London.
- Cunningham H. (2006), *The Invention of Childhood*, BBC Books, London.
- De Certeau M. (1980), *L'invention du quotidien*, Union Générale d'éditions, Paris.
- Del Debbio E. (1928), "Progetti di Costruzioni: case Balilla, palestra, campi sportivi, piscine, ecc." in *Opera Nazionale Balilla*, anno VI.
- Eifert C. (1997), "Coming to Terms with the State: Maternalist Politics and the Development of the Welfare State in Weimar Germany", in *Central European History*, vol. 30, no. 1, p. 25.
- Ferrera M. (1984), *Il welfare state in Italia. sviluppo e crisi in prospettiva comparata*, Il Mulino, Bologna, p. 28.
- Ficola C. (1982), "Legislazione sociale e tutela della maternità nell'età giolittiana", in Betri M.L., Gigli Marchetti A. (a cura di), *Salute e classi sociali in Italia dall'unità al fascismo*, Franco Angeli, Milano, p. 699.
- Freeman M. (1997), *The Moral Status of Children: Essays on the rights of the child*, Kluwer Law International, The Netherlands.
- Gabellini P. (1991), "Il disegno: questioni di storia e di teoria del piano", in *Daest*, no.2.
- Gaeta L. (1996), *L'Italia e lo stato sociale*, in Ritter G.A. (a cura di), *Storia dello stato sociale*, Laterza, Roma/Bari.
- Gramsci A. (1975), *Quaderni del carcere* (edizione critica dell'Istituto Gramsci, a cura di V. Gerratana), Einaudi, Torino.
- Hendrick H. (1997a), "Constructions and Reconstructions of British Childhood: An Interpretive Survey, 1800 to the Present", in James A., Prout A. (eds.), *Constructing and Reconstructing Childhood*, Routledge, London.
- Huizinga J., (1939), *Homo ludens: Versuch einer Bestimmung des Spielmentes der Kultur*, Pantheon Akademische Verlagsanstalt, Amsterdam (trad. it. Homo ludens, Torino, Einaudi, 1946).
- Infussi F. (1998), *Codificazioni e storie dell'urbanistica. Saggi sull'immaginario disciplinare*, Franco Angeli, Milano.
- James A., Prout A. (1997), *Constructing and Reconstructing Childhood*, Routledge Falmer, London/NY.
- Jenks C. (1982), *The Sociology of Childhood*, Academic and Educational Ltd., London.
- Jenks C. (1996), *Childhood*, Routledge, London.
- Kuhn T.S. (1962), *The structure of scientific revolutions*, University of Chicago Press, Chicago.
- Lanzani A., Pasqui G. (2011), *L'Italia al futuro. Città e paesaggi, economie e società*, Franco Angeli, Milano.
- Lister R. (2005), *Children and Citizenship* (Conference paper), Glasgow Centre for the Child and Society Seminar, Glasgow.
- Lo Monaco Aprile A. (1932), *L'assistenza della maternità e dell'infanzia in Italia*, Anonima Romana Editoriale, Roma.
- Lynch K. (1960), *The Image of the City*, MIT Press, Cambridge (Ma).
- Lynch K. (1984), *A Theory of Good City Form*, MIT Press, Cambridge (Ma).
- Minesso M. (a cura di, 2007), *Stato e infanzia nell'Italia contemporanea: origini, sviluppo e fine dell'Onmi, 1925 -1975*, Il Mulino, Bologna.
- Minnucci G. (1936), *Scuole: asili d'infanzia, scuole all'aperto, elementari e medie, case del balilla, palestre ed impianti sportivi: criteri, dati, esempi per la progettazione, la costruzione e l'arredamento*, Hoepli, Milano.
- Mumford L. (1961), *The City in History. Its Origins, Its Transformations and Its Prospects*, Harcourt, Brace & Co, New York.
- Paci M. (1984), *Il sistema di welfare italiano tra tradizione clientelare e prospettive di riforma*, entrambi in *Il welfare state all'italiana*, Laterza, Roma/Bari.
- Pennacchi, L. (1997), *Lo stato sociale del futuro*, Donzelli, Milano.
- Quine M.S. (2002), *Italy's social revolution: charity and welfare from liberalism to fascism*, Palgrave, New York, p. 56.
- Rava C.E. (1937), "Alcuni punti di urbanistica coloniale", in *Atti del 1° Congresso Nazionale di Urbanistica*, vol. I, parte I: Urbanistica Coloniale, Roma, pp.12-17.
- Renzoni C., (2012), "Measuring Italian Welfare: The Debate on Spatial Quantification of Social Services and Amenities in Postwar Italy", in Gosseye J., Heynen H. (eds.), *Architecture for Leisure in Postwar Europe, 1945-1989*, Katholieke Universiteit, Leuven, pp. 108-123.
- Ritter G. A. (1996), *Storia dello Stato sociale*, Laterza, Roma/Bari.
- Romanelli R. (1979), "L'Italia liberale, 1861-1900", in *Storia d'Italia dall'unità alla Repubblica*, vol. II, il Mulino, Bologna, pp. 349-350.
- Rosanvallon P. (1997), *La nuova questione sociale. Ripensare lo stato sociale*, Edizione Lavoro, Roma.
- Rossi G., Donati P. (a cura di, 1982), *Welfare State problemi ed alternative*, Franco Angeli, Milano.

- Salvati M., (2002), "Gli enti pubblici nel regime fascista. Appunti su storiografia e nuovi indirizzi di ricerca", in *Le carte e la storia*, no.2.
- Scoppetta C. (2013), "The Multidimensionality of Contemporary Urban Spaces – Implications for Design", in Schrenk M., Popovich P., Zeile P., Elisei P. (eds), *Proceedings Real Corp 2013 Tagungsband*, 20-23 May 2013, Rome.
- Scoppetta C. (2014a), "Nuove ricette e vecchi 'moventi' riemergenti. Il caso di Londra", in *Archivio di studi urbani e regionali*, vol. XLV, no.109.
- Scoppetta C. (2014b), "L'esperienza coloniale e la costruzione dell'urbanistica. Appunti per un' "archeologia" del rapporto tra "sapere esperto" e potere", in *Planum-The Journal of Urbanism*, Atti della XVII Conferenza Nazionale SIU (Milano, 15-16/5/2014).
- Scoppetta C. (2014c), "Smart kids make cities smarter", in Schrenk M., Popovich P., Zeile P., Elisei P. (eds), *Proceedings Real Corp 2014 Tagungsband*, 21-23 May 2014, Wien.
- Scoppetta C. (2015), Reti giovanili nello spazio pubblico post-metropolitano. Prospettive di ricerca, in *Urbanistica Informazioni*, no.263.
- Scoppetta C., Scoppetta C. (2013), "Deprived Neighbourhoods in Neo-Liberal Times – the Role of Public Funding in Education", in Schrenk M., Popovich P., Zeile P., Elisei P. (eds), *Proceedings Real Corp 2013 Tagungsband*, 20-23 May 2013, Rome.
- Secchi B. (2002), *Prima lezione di urbanistica*, Laterza, Roma/Bari.
- Simmel G. (1908), *Die Großstädte und das Geistesleben*, Petermann, Dresden.
- Smelser N. (1982), *La comparazione nelle scienze sociali*, Il Mulino, Bologna.
- Soja E.W. (2000), *Postmetropolis: critical studies of cities and regions*, Blackwell, Oxford.
- Tomlison J. (2001), *Sentirsi a casa nel mondo: la cultura come bene globale*, Feltrinelli, Milano.
- Tosi A. (1984), "Piano e bisogni: due tradizioni di analisi", in *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, no.21, pp.29-54.
- WCED-World Commission on Environment and Development (1987), *Our Common Future*, Oxford University Press, New York.

# *Smart university city.*

## La qualità urbana della città universitaria

**Bruno Zanon**

Dipartimento di Ingegneria Civile, Ambientale e Meccanica  
Università degli Studi di Trento  
*bruno.zanon@unitn.it*

### **Abstract**

Il ruolo e la struttura delle città stanno cambiando rapidamente, con riflessi rilevanti sui fattori della qualità urbana e, di conseguenza, sui meccanismi della attrattività e della competitività. La sfida non riguarda solo la necessità di contrastare la contrazione delle risorse pubbliche, quanto l'urgenza di sostenere processi di innovazione e di ripensare le modalità organizzative dei servizi collettivi e dello spazio urbano. In questo quadro, le città intermedie possono giocare un ruolo di rilievo, purché sappiano attivare politiche urbane innovative, incentrate su nuovi fattori della qualità urbana e della competitività. Le città universitarie, in particolare, presentano condizioni favorevoli allo sviluppo dell'economia della conoscenza e alla attuazione di politiche rivolte alla sostenibilità e ad un uso appropriato delle nuove tecnologie.

Il contributo intende sondare le relazioni che si stabiliscono tra la città – che fornisce spazi e servizi e sostiene relazioni alle diverse scale - e l'università – che richiede opportunità urbane e fornisce competenze e fattori di qualificazione -. Il caso esaminato è quello della città di Trento, che vede da un lato buone posizioni nelle consuete classifiche della qualità urbana ed è impegnata nell'iniziativa Unitown e in un progetto di “smart city”. L'esperienza analizzata consente di approfondire le relazioni che si stabiliscono tra una città, le dotazioni materiali e immateriali di cui è fornita e le istituzioni accademiche e di ricerca presenti.

La tesi sostenuta riguarda l'esigenza del superamento degli approcci consolidati alla qualità urbana verso pratiche incentrate sugli aspetti prestazionali e l'integrazione delle azioni dei diversi attori, cogliendo le potenzialità dei nuovi modelli di relazione tra governo locale, istituzioni accademiche e mondo economico.

**Parole chiave:** qualità urbana, smart city, pianificazione strategica.

### **Qualità urbana, competitività e attrattività. Verso nuovi modelli di intervento**

Il concetto di città quale luogo centrale delle relazioni sociali e dei processi economici rinvia ad una serie di fenomeni che sono oggetto di riflessioni e di indagini da parte di diverse discipline. Il senso dell'abitare lo spazio urbano sta però cambiando rapidamente, così com'è in continua evoluzione il ruolo delle singole città, in relazione alle modificazioni dei fattori che qualificano le condizioni abitative e definiscono l'attrattività dei diversi luoghi. Le politiche urbane, le azioni di pianificazione e la realizzazione di dotazioni infrastrutturali e di servizi collettivi tendono a migliorare l'offerta - o almeno a conservarne i livelli in una fase di grave crisi economica e dell'azione pubblica - rivolgendosi da un lato ai cittadini-abitanti, dall'altro a potenziali operatori economici o utilizzatori delle opportunità urbane.

La sfida non riguarda solo la necessità di contrastare la contrazione delle risorse pubbliche, quanto l'urgenza di ripensare le modalità organizzative dei servizi collettivi e della mobilità, di affrontare gli effetti delle rapide trasformazioni in atto in campo economico, di bilanciare le nuove relazioni territoriali, di ridefinire i fattori localizzativi delle attività e delle dotazioni urbane.

Sono pertanto necessari cambiamenti profondi nei modi di leggere la città e il territorio e di rispondere alle domande in atto e a quelle prevedibili nel prossimo futuro. Si tratta anche di sapere cogliere le potenzialità date dalle nuove attività urbane, che apportano in molti casi conoscenze e competenze inedite, dalla disponibilità di tecnologie che, appropriatamente connesse al sistema urbano, prefigurano un futuro che sempre più spesso viene definito di “smart city”, nonché della possibilità di strutturare nuove relazioni tra attori pubblici, istituzioni della ricerca e della formazione, operatori economici, configurando nuovi modelli urbani.

Il contributo intende sondare il ruolo della qualità urbana per una città universitaria di dimensioni medio-piccole, esaminando le relazioni che si stabiliscono tra la città – che fornisce spazi e servizi e sostiene relazioni alle diverse scale - e l'università – che richiede opportunità urbane e fornisce competenze e fattori di qualificazione -. Si tratta, da un lato, di cogliere le opportunità date dalla presenza di attività di

alto livello e da nuovi fattori attrattivi - particolarmente importanti in una logica di competitività tra città e tra territori -, dall'altro di comprendere quali sono le nuove esigenze in termini di qualità urbana connesse ad una prospettiva di "città universitaria smart", in grado non solo di dare spazio alle istituzioni accademiche, ma di sostenere processi ampi di apprendimento e di innovazione, riaffermando senso e funzione dell'ambiente urbano.

Il caso esaminato è quello della città di Trento, che vede da un lato buone posizioni nelle consuete classifiche della qualità urbana, è dotata di strumenti di pianificazione redatti secondo regole tradizionali rispetto agli standard urbanistici, è impegnata in un progetto di "smart city". Nel corso degli ultimi anni la città ha cambiato le proprie basi economiche, orientandosi - in modo sostanzialmente inconsapevole - verso una economia della conoscenza. Deve quindi affrontare sollecitazioni diverse, relative ad una popolazione che sta cambiando (più anziana, con la presenza crescente di immigrati e di studenti), alla necessità di adottare nuove visioni del welfare, alla crescente competitività tra territori e città, che pone la qualità urbana come un fattore chiave dell'attrattività.

Le domande emergenti riguardano quindi:

1. come aggiornare gli spazi del welfare?
2. quali sono i caratteri di una città che aspira ad attrarre settori innovativi, a sostenere il ruolo delle istituzioni accademiche e dei centri di ricerca?
3. quali relazioni tra "smart city" e qualità urbana?

La tesi sostenuta riguarda l'esigenza del superamento dell'approccio quantitativo, proprio degli standard urbanistici, assicurando peraltro regole affidabili di disegno e gestione dello spazio urbano. In questa prospettiva, l'esperienza in corso a Trento, che viene sottoposta ad analisi critica, consente di approfondire le relazioni che si stabiliscono tra una città, le dotazioni materiali e immateriali di cui è fornita, e le istituzioni accademiche e di ricerca presenti. Varie opzioni sono all'orizzonte, tra le quali ancora da sondare, nel contesto italiano, è quella definita "Triple Helix", che propone un sistema di interazioni strutturate tra amministrazione pubblica, istituzioni accademiche e della ricerca, sistema produttivo.

### **Dinamiche urbane e le sfide della qualità urbana**

Le sfide poste dalle dinamiche urbane in atto, dalla necessità di rispondere in modo appropriato alle domande di qualità di vita da parte dei cittadini e di collocazione in posizione vincente entro la competizione tra città e tra territori, richiede di porsi in una prospettiva progettuale, cogliendo i compiti in termini positivi, non semplicemente quale mitigazione di impatti o come incremento della resilienza intesa quale capacità di ritornare a livelli precedenti uno shock. L'impegno deve essere rivolto all'innovazione, perseguendo qualità, sviluppo creativo e solidale. Del resto, "identità" e "autenticità", secondo Klaus Kunzmann (2014, p.9), sono i fattori chiave delle città che intendono attrarre non solo investitori e turisti, ma anche talenti. Lo stesso autore afferma che la «smart city» sta assumendo il profilo di nuovo paradigma dello sviluppo urbano. E' stato osservato peraltro che si tratta di un concetto, più che di un paradigma (Papa et al., 2015), elaborato da parte dei settori delle tecnologie informatiche e della comunicazione e assunto tardivamente in carico dagli urbanisti. Costituisce, tuttavia, una forte sollecitazione a innovare lo sguardo sulla città, sapendo integrare settori di intervento diversi e facendo pieno uso delle tecnologie a disposizione per innovare forme di produzione e di gestione della città pubblica e dei servizi collettivi che affondano ormai nella storia della tecnica urbanistica.

Il tema centrale è costituito dalla qualità urbana, che rappresenta da un lato l'obiettivo delle azioni sulla città rispetto ai cittadini, dall'altro fattore da giocare entro la competizione tra città. La misurazione della qualità urbana ha assunto nei tempi recenti i caratteri di una elevata qualificazione, pur essendo un campo ampiamente frequentato dai mezzi di comunicazione e dalla retorica politica. Le esigenze della specializzazione e della innovazione hanno spinto peraltro ad individuare una varietà di settori di intervento e modalità specifiche di qualificazione dello spazio urbano, in grado non solo di rispondere alle domande degli abitanti, ma di posizionare le città entro il quadro competitivo del più ampio contesto nazionale e internazionale.

E' tale dimensione ad avere subito, negli anni recenti, i cambiamenti più importanti, con un salto di scala delle relazioni che i singoli centri urbani - ma anche le regioni - difficilmente riescono a governare. Si tratta degli effetti dell'integrazione europea e, più in generale, della globalizzazione, che ha comportato la dislocazione di attività e funzioni ad ampia scala, ha ridefinito le modalità del trasporto, ha ricollocato polarità funzionali. Tutto questo si intreccia con le rapide trasformazioni nei meccanismi di gestione di servizi e di settori economici di diretto interesse per i cittadini, come la sanità, l'istruzione, il commercio,

con fenomeni di concentrazione da un lato e di smaterializzazione - tramite le connessioni telematiche e l'e-commerce - dall'altro.

Il quadro normativo ed operativo italiano dell'urbanistica è rimasto fermo, paradossalmente, a cinquant'anni fa, vale a dire a quanto è stato definito dagli standard urbanistici, pur con il raccordo, in alcune regioni, con il "piano dei servizi". Il sistema della pianificazione nel frattempo ha visto modificazioni profonde, in ragione del cambiamento del quadro generale (dalla crescita demografica all'invecchiamento della popolazione, dalla città in espansione alla città in contrazione, ecc.), delle modalità di gestione del processo progettuale e decisionale (inclusione di nuovi attori e partecipazione, in particolare) e per quanto riguarda il rapporto pubblico/privato (pratiche perequative e compensative, esternalizzazione).

Molti altri settori di intervento sono stati inoltre oggetto di attenzione e di intervento, con l'elaborazione di norme e di procedure che rendono meno pregnanti i riferimenti quantitativi degli standard urbanistici, sollecitando una visione dinamica e orientata alla verifica prestazionale più che a quella dimensionale.

Nei tempi recenti sono state inoltre attivate nuove iniziative e sono state sperimentate nuove pratiche, dalle Agende 21 locali, ai SEAP, alle *car free cities* e, da ultimo, ai percorsi di "smart city". Si è trattato, spesso, di risposte a sollecitazioni di programmi internazionali o dell'Unione Europea, che hanno costretto ad innovare sguardi e pratiche di governo della città, segnando peraltro brevi periodi di impegno su singole tematiche. Il quadro appare pertanto contraddittorio, con riferimenti ancorati al disegno fisico della città e spinte al controllo dei processi e delle prestazioni, spesso in una logica settoriale.

### **Le città intermedie**

I processi di globalizzazione citati sopra stanno producendo nuove relazioni territoriali e stanno scombinando le reti urbane. In questo quadro, accanto ad una brusca selezione delle città con un ruolo di centralità sovranazionale, molte città intermedie trovano nuovi spazi, purché si sappiano comprendere i cambiamenti in corso e vengano attivate politiche urbane appropriate. Mentre cambiano le relazioni consolidate tra città e territori di pertinenza e vengono ridefinite le reti della mobilità - con esclusioni di nodi tradizionali e nuova accessibilità per territori tradizionalmente appartati -, la mobilità dei capitali e delle persone, nonché l'instabilità localizzativa dei luoghi della produzione e dell'economia definiscono una condizione di grande incertezza, rendendo labili funzioni e attività che per decenni hanno definito il ruolo e persino l'identità delle città. Per contro, nuove funzioni e nuove attività possono essere attratte, ma non è detto che siano le grandi aree metropolitane i luoghi privilegiati della collocazione delle attività di alto profilo, in quanto il fattore determinante è costituito dalla capacità di attrarre personale qualificato. In questo quadro, le città intermedie possono giocare un ruolo di rilievo, come bene testimoniato dalle ricorrenti classifiche della qualità della vita, che vedono ai primi posti - non solo in Italia - città medio-piccole. Certamente vanno considerate le condizioni generali, vale a dire il contesto territoriale, i sistemi della mobilità, gli investimenti effettuati nei decenni scorsi, ma anche le scelte più recenti, in grado di orientare il destino delle città, che possono diventare «agenti cruciali dello sviluppo economico» (Rogerson, 1999, p. 970). Il sistema delle attrezzature e la capacità di offrire servizi caratterizzano in modo specifico ciascuna città, conferendole una identità e definendone la capacità di attrazione. Non si tratta di aspetti marginali, nemmeno dal punto di vista delle scelte di localizzazione delle attività, come confermato da diverse indagini (Rogerson, R.J., 1999).

Provando a smontare i fattori della qualità urbana, si possono individuare: reti infrastrutturali (che connettono la città al territorio più ampio e che strutturano lo spazio edificato), attrezzature di servizio (in continuo aggiornamento), ma soprattutto luoghi (spazi urbani con caratteri precisi per ciascuna città). Le politiche urbane devono pertanto superare l'approccio settoriale per integrare le azioni in una prospettiva di qualità. Non deve prevalere, però, una logica di marketing e di immagine, ma la capacità reale di offrire un ambiente urbano caratterizzato da dotazioni infrastrutturali e da luoghi che valorizzino i fattori di prossimità, consentendo la integrazione di funzioni, attività, culture differenti.

In proposito si devono superare le incertezze segnate dal confronto tra la smaterializzazione delle relazioni, grazie alle connessioni informatiche, e il ruolo della prossimità, che riemerge quale fondamento dei nuovi luoghi urbani quali gli *shopping malls* e i centri di innovazione.

Per quanto di competenza del pubblico, le istituzioni si rivolgono a utilizzatori differenti: cittadini-abitanti, *city users*, turisti, operatori economici, ecc. L'offerta di servizi e opportunità urbane non è però solo di competenza delle istituzioni pubbliche, riguardando i diversi settori economici e la società civile nel suo complesso (associazioni, volontariato, ecc.). Inoltre, più che la presenza del sistema fisico delle attrezzature conta il loro impiego per offrire servizi anche mediante modalità innovative, ad esempio coinvolgendo il

terzo settore e il volontariato o tramite accesso in remoto. Non solo. Sempre più spesso emergono forme extra istituzionali, che dimostrano spazi ignorati dalle pratiche consolidate. Per la mobilità si possono citare le compagnie aeree low cost, Bla-bla car, Uber, Flixbus.

Le città intermedie, in questo quadro, rivestono un ruolo di rilievo, in primo luogo perché a livello europeo costituiscono buona parte della rete urbana, poi perché in genere non hanno visto i processi di crescita incontrollata delle grandi aree metropolitane e non stanno soffrendo in eguale misura dei processi di deindustrializzazione e di abbandono di grandi aree, mantenendo caratteri peculiari sui quali costruire delle prospettive future.

Certamente le città medio-piccole vedono anche delle criticità, in particolare per le minori dotazioni, la ridotta massa critica e la carenza di risorse e, in molti casi, per la debolezza istituzionale e di capacità organizzativa rispetto alle aree metropolitane (Giffinger et al., 2007, p. 10).

Quanto alla definizione, anche quantitativa, della qualità urbana, certamente non è facile misurarla e confrontare i diversi livelli offerti dalle singole città, anche se è un esercizio ampiamente diffuso, i cui risultati sono utilizzati dalle città collocate nelle prime posizioni per le politiche di marketing, mentre sono in genere ignorati da quelle poste in fondo alle classifiche. In breve, gli indicatori impiegati prendono in considerazione caratteri oggettivi - relativi alle caratteristiche dell'ambiente urbano - e aspetti soggettivi - riguardanti la percezione da parte degli abitanti -. La connessione tra i due approcci non è agevole, in quanto la definizione della qualità della vita è fortemente segnata dagli aspetti individuali e dalle caratteristiche personali (Rogerson, 1999, p. 977).

### **Le città universitarie. I fattori in gioco**

La definizione di città universitaria è tradizionalmente assegnata a centri urbani segnati in modo determinante dalla presenza di istituzioni accademiche e di ricerca, che ne definiscono il ruolo e il carattere. Sicuramente le aree metropolitane vedono la presenza di università di una certa dimensione e di notevole prestigio, spesso fortemente integrate con il sistema economico locale, tuttavia è in alcune città medio-piccole che la presenza accademica diventa il fattore caratterizzante, fino a diventare la presenza prevalente. Del resto, alcune delle università più prestigiose, anche in Italia, sono collocate in città intermedie. Si tratta sia di istituzioni storiche (Pisa, Pavia, Padova) sia di università di fondazione più recente, che hanno visto percorsi di sviluppo altalenanti e connessioni differenziate con il contesto urbano. In genere, la riflessione sulle relazioni città-università è stata insufficiente ad elaborare modelli in grado di garantire connessioni virtuose tra l'ambiente accademico, la presenza di masse di studenti e l'ambiente urbano. In molti casi si è assistito ad un processo per aggiustamenti successivi, anche con la realizzazione di frammenti di campus ai margini urbani, mentre in alcune situazioni la collocazione delle attrezzature universitarie è stata l'esito di progetti ben definiti (Urbino, Salerno, Università della Calabria, ad esempio).

Quali sono i fattori che caratterizzano una città universitaria e le assicurano funzionalità e competitività? Le componenti sono in realtà molto semplici, ma è la loro combinazione a definire condizioni di successo o di crisi. Da un lato si pongono lo spazio urbano e un ambiente socio-economico in grado di cogliere le opportunità offerte dalla presenza accademica, sapendo apprendere ed innovare, entro un quadro definito da un ruolo importante delle istituzioni pubbliche. Dall'altro emerge il ruolo dell'università e del sistema della ricerca e delle imprese che attorno ad essa ruotano. Città e università devono stabilire relazioni virtuose in un quadro di autonomia reciproca. La cosa non è facile, non solo per la fin troppo sottolineata carenza di risorse, ma perché non è facile trovare un equilibrio tra funzioni rivolte ai cittadini e azioni orientate a un singolo comparto (l'università) o a fruitori esterni (gli studenti). Inoltre, il mondo della ricerca vive di relazioni a lunga distanza, che richiedono visibilità e accessibilità a scala globale; molte delle attività sono di breve periodo (i progetti) e quindi ad esse si deve dare risposta rapida ma temporanea; diversi eventi presentano picchi di presenze (convegni, seminari). E' evidente come tutto questo abbia poco a che fare con le esigenze dei cittadini, lasciando spazio all'emergere di conflitti.

Per contro, l'attrattività dell'università è segnata, in modo significativo, dalla qualità urbana, in termini di accessibilità, di servizi, di sicurezza, di pregio storico-ambientale, ma anche di presenza di vita sociale e culturale. E tutto questo si combina in modo stretto con le attese dei cittadini.

Le domande che emergono riguardano quindi come si attrezza o si adegua una città medio-piccola per accogliere o valorizzare la presenza accademica - superando contrasti spesso emersi in modo acuto - e, per contro, quanto possa offrire l'università per qualificare il sistema urbano, l'economia locale, la qualità della vita.

I temi emergenti, in breve, sono:

- senso della qualità urbana; sua definizione e misurazione;
- attrattività e competitività urbane;
- nuovi modelli di *governance* per la città della conoscenza.

### *La qualità urbana*

Si è già accennato ai fattori della qualità urbana, individuati in base ad approcci diversi, relativi ad aspetti istituzionali (l'ente pubblico - comune in primo luogo - che deve fornire spazi e servizi), alle aspettative della popolazione - locale o esterna - e alle domande degli operatori di mercato. Si tratta quindi di bilanciare l'offerta (che rischia di coincidere con l'adempimento di obblighi normativi) con la domanda (che è diversificata e variabile nello spazio e nel tempo). Certamente, i fattori di attrazione vincenti corrispondono - una volta soddisfatte le esigenze di base - ad aspetti innovativi, in grado di rispondere a domande non ancora formalizzate o che non trovano una risposta diffusa.

Di qui l'attenzione estesa al tema della qualità urbana, la cui misurazione è, come è stato osservato, un esercizio ricorrente, che mira a rispondere alle esigenze emergenti di sostenibilità ambientale, di integrazione sociale, di competitività economica. Gli esiti si hanno in una molteplicità di classifiche, graduatorie, rankings, costruiti attorno a due indirizzi che definiscono la qualità urbana rispetto alle attese degli abitanti e in relazione al mercato (Giffinger et al., 2007). I fenomeni presi in considerazione sono diversi e gli indicatori, nel primo caso fanno riferimento ai servizi orientati alle famiglie, ai prezzi e alla qualità delle abitazioni, alla sicurezza, ma anche alle percezioni ed agli atteggiamenti degli abitanti. Nel secondo caso gli aspetti rilevanti riguardano le condizioni strutturali e funzionali della città relativamente a centralità, accessibilità, offerte di competenze. Tuttavia, la qualità dell'abitare gioca un ruolo non secondario nella scelta localizzativa, in quanto la capacità attrattiva riguarda anche le persone e le famiglie.

Anche la Commissione Europea ha posto attenzione al tema della qualità urbana con una serie di iniziative, tra le quali vanno ricordate delle indagini, nel quadro dell'Eurobarometer e di Urban Audit, che valutano la qualità della vita di diverse città europee tenendo in considerazione gli atteggiamenti e le percezioni degli abitanti nei confronti della propria città (EC, 2016).

Diverse altre iniziative hanno riguardato la definizione della sostenibilità urbana, la scelta degli indicatori per misurarla (un documento recente è: *Science for Environment Policy*, 2015) e la messa a disposizione di dati sui diversi fattori che determinano o definiscono la qualità urbana. Di grande interesse, oltre al data-base *Urban Audit*, alimentato dai dati Eurostat, è l'*Urban data platform*, strutturato dal *Joint Research Center* - JRC di Ispra.

La distanza tra tali approcci e quello consolidato in Italia degli standard urbanistici è evidente. Gli standard, pur impiegando un metodo quantitativo, connettono qualità urbana alla previsione di aree per la localizzazione di attrezzature di servizio o di spazi a verde e a parcheggio. L'attuazione delle previsioni, la gestione delle attrezzature e degli spazi, nonché gli aspetti prestazionali rimangono assolutamente in ombra. La possibilità di identificare l'obiettivo prestazionale (ad esempio: accessibilità) e di articolare diverse soluzioni operative (ad es: mobilità privata e parcheggi vs. mobilità lenta e mezzi pubblici) non è prevista. Non si tratta tanto di un approccio tecnicamente superato, quanto dell'esito dell'atteggiamento giuridico-amministrativo orientato ad una "certezza del diritto" fondata sulla verifica della conformità delle azioni a indici definiti a priori (tanta area stabilita dalla norma, tanta area prevista nel piano). Si attivano pertanto procedure di attuazione di contenuti pre-definiti dalle norme (la famosa "ragioneria urbanistica"), non di metodi valutativi (congruenza con gli obiettivi, efficienza ed efficacia delle prestazioni).

Il nodo centrale riguarda il fatto che i fattori della qualità urbana cambiano in relazione alle specifiche condizioni locali e ai precisi caratteri urbani. E' ovvio che una città universitaria deve caratterizzarsi diversamente da una città portuale o da una città industriale. E tali diversità definiscono sono ampi spazi di progettualità.

### *Attrattività / Competitività*

Relativamente ai fattori che determinano l'attrattività, essi riguardano in parte aspetti che ricadono nel quadro della qualità urbana, ma in prevalenza sono relativi a condizioni che contribuiscono all'efficienza delle imprese. Si tratta, in primo luogo, dell'accessibilità (infrastrutture, ma non solo), delle reti energetiche, delle connessioni telematiche, ma soprattutto della presenza di un ambiente economico-produttivo bene orientato. Città fisica e sistema socio-economico contribuiscono egualmente a definire condizioni di attrattività e competitività, considerando le recenti trasformazioni dell'economia

(dall'industria ai servizi) e i fenomeni in corso, che segnano sempre più, nel contesto centro-europeo, il ruolo crescente dell'economia della conoscenza. Il quadro economico è quindi formato in modo decisivo dalle persone e da fattori immateriali, quali la conoscenza, il livello culturale e le relazioni sociali che caratterizzano un luogo, assieme alla qualità ambientale, ai valori storico-culturali, alla bellezza del paesaggio, ecc. Naturalmente dietro a molti di tali fattori ci sono politiche e azioni rivolte alle persone, alla formazione, al progetto e alla gestione delle attrezzature e dei luoghi, oltre che investimenti in nuove tecnologie, nella formazione, nella cultura, nella tutela ambientale.

Un approccio ormai consolidato è quello, introdotto da Richard Florida, delle "città creative", caratterizzato dalla presenza delle famose '3T': Tecnologia, Talento Tolleranza". Si tratta, ancora una volta, della combinazione di aspetti strutturali e della capacità di creare condizioni - in primo luogo istituzionali, ma più ampiamente di cultura urbana - per attrarre talenti, integrare culture diverse, promuovere le capacità di innovare.

### *Smart City*

Tra le definizioni recenti relative ai contesti urbani caratterizzati da dotazioni di alta qualificazione e da prestazioni elevate, emerge quella di "smart city". Si tratta di un modello promosso dalle industrie delle tecnologie ICT, vale a dire dell'informatica e del trattamento dei dati e delle informazioni, che hanno individuato un ampio campo di applicazioni entro ambiti relazionati in vario modo alla gestione di processi urbani. Solo in un secondo momento gli urbanisti hanno cominciato a segnare una presenza di riflessione e di proposta, allontanandosi talvolta in modo significativo dalla impostazione tecnologica per riavvicinarsi a concetti più consolidati, in particolare quello della "città sostenibile".

Il concetto di "smart city", infatti, ha molti risvolti e richiede ancora riflessioni che consentano di raccordare visioni differenti nei confronti dell'ambiente urbano, che riflettono orientamenti diversi rispetto alle politiche pubbliche e attese non coincidenti relativamente alle applicazioni ICT. Si possono quindi trovare molte definizioni di "smart city" (ad es: Albino, Berardi e Dangelico, 2015; Papa et al., 2015) e sono ormai numerose le iniziative di promozione di percorsi "smart", in particolare quelle dell'Unione Europea e di UN Habitat III (2015). In Italia è attivo l'Osservatorio Nazionale Smart City promosso dall'ANCI in collaborazione con il Forum P.A.

In generale, permangono dubbi sul senso "urbano" del concetto e delle azioni ricomprese in tale prospettiva, con qualche sospetto che si tratti di una sopravvalutazione del ruolo delle tecnologie al fine di ampliare il loro mercato e di creare una sorta di dipendenza da tali dispositivi (Kunzmann, 2014).

E' stato osservato come i problemi relativi alle agglomerazioni urbane siano stati risolti per mezzo della creatività, del capitale umano, della cooperazione e dell'impiego di brillanti idee scientifiche. Sono queste, in realtà, le "soluzioni smart", in quanto, pur non essendo necessariamente connesse alle tecnologie ICT, consentono alle città moderne di prosperare sostenendo miglioramenti quantitativi e qualitativi della produttività (Caragliu et al., 2011, p. 66).

Il dibattito ha però visto una evoluzione, con uno spostamento del focus dall'hardware (tecnologie e infrastrutture) nei primi anni 2000 ("smart city" come "città digitale") al software (capitale umano e sociale, partecipazione) attorno alla metà del decennio ("città sociale e inclusiva"), quindi alla integrazione di tali aspetti ("città con alta qualità della vita") negli anni più recenti (Papa et al., 2015, p. 29).

Inoltre, l'accento posto sulla città come sistema che si auto-organizza, ha portato a sottolineare il ruolo della capacità (collettiva) di apprendere, a valorizzare l'adattabilità e la trasformabilità del sistema urbano, spostando l'attenzione dai fattori tecnologici a quelli sociali e umani (Papa et al., 2015). Ed ancora, è stato osservato come la disponibilità e la qualità delle infrastrutture ICT non siano l'unico modo per definire la "smart city", dovendo considerare il capitale umano e l'educazione, considerando che la "classe creativa" tende alla agglomerazione in alcuni luoghi dotati di determinate caratteristiche (Caragliu et al., 2011, p. 67).

Altro accento è stato posto sulla integrazione tra "smartness" e "sostenibilità". Nel 2015 Il gruppo di lavoro 5 dello ITU-T, organismo delle Nazioni Unite che si occupa di standard tecnologici del settore delle telecomunicazioni, ha proposto la seguente definizione di "Città smart e sostenibile":

«A smart sustainable city is an innovative city that uses information and communication technologies (ICTs) and other means to improve quality of life, efficiency of urban operation and services, and competitiveness, while ensuring that it meets the needs of present and future generations with respect to economic, social, environmental as well as cultural aspects» (ITU-T, 2015).

In sintesi, il modello "smart" non deve essere limitato all'impiego di sistemi tecnologici, che devono «essere visti come uno stadio evolutivo della città del quale già da tempo si erano prefigurati gli sviluppi» (Fistola, 2013, p. 48). Naturalmente le tecnologie devono essere impiegate al meglio, consentendo di

monitorare e governare molti dei fenomeni urbani, anche nella prospettiva di attivare i cittadini quali «sensori antropici» in grado di alimentare flussi di dati e informazioni (Fistola, 2013).

Un aspetto di rilievo riguarda il fatto che la prospettiva smart non è riservata alle metropoli, anzi. «Le città intermedie, ... comprese in una dotazione demografica fra i 50 ed i 200 mila abitanti, in generale paiono poter più facilmente attivare la smartness in quanto caratterizzate da un tessuto urbano non eccessivamente esteso ed in molti casi dotate di funzioni di livello metropolitano» (Fistola, 2013, p. 53).

Quali sono, gli aspetti di rilievo per la “smart city”? Uno studio ampiamente diffuso (Giffinger et al., 2007) ha elaborato un confronto tra diverse città europee (Trento inclusa) sulla base di:

- *Smart economy;*
- *Smart people;*
- *Smart governance;*
- *Smart mobility;*
- *Smart environment;*
- *Smart living.*

Questo documento ha segnato un passo avanti importante, integrando operativamente gli aspetti ICT con altri, sui quali si è lavorato ampiamente negli anni recenti. Rimangono ancora da consolidare i criteri per valutare i singoli aspetti, relativi da un lato alle dotazioni urbane - vale a dire i fattori fisici -, dall'altro alle attività - riguardanti contenuti politico-amministrativi, il sistema socio-economico, ma anche percezione dell'ambiente urbano da parte degli abitanti -.

#### *Il modello Triple Helix*

Tra i concetti di recente elaborazione riguardanti strettamente l'ambiente urbano va citato “Triple Helix”. Si tratta di una visione poco frequentata nella letteratura e nelle pratiche di governo dei processi urbani in Italia, sulla quale vale la pena di riflettere, in particolare perché assegna un ruolo rilevante alle istituzioni accademiche e della ricerca. Le riflessioni in proposito vennero iniziate da Henry Etzkovitz negli anni '90, dando vita in seguito ad un dibattito e ad applicazioni e giungendo quindi alla formazione dell'*International Triple Helix Institute*. I principi di base vedono la considerazione dei fattori di agglomerazione propri della città, in una fase di transizione, per buona parte dei paesi sviluppati, verso una economia della conoscenza. Il punto di partenza riguarda la considerazione critica del “Mode2” di sviluppo della conoscenza, che si differenzia dal “Mode1”, relativo alla produzione disciplinare della conoscenza, in quanto motivato dalla soluzione di problemi e dalla integrazione multidisciplinare. E' evidente che tale modalità richiede capacità di governo della ricerca e un ambiente adatto, che consenta l'interazione tra i diversi attori. In generale, si tratta di progetti di ricerca applicata, che vedono un ruolo rilevante delle imprese, da un lato, e delle istituzioni governative, dall'altro. L'accademia svolge un ruolo ma spesso rimane in disparte rispetto ai processi di programmazione e di governo. Un riequilibrio tra le diverse “eliche” consentirebbe di conseguire esiti importanti. La prospettiva di una città con un DNA formato dai tre fattori richiede la definizione di relazioni strutturate.

La considerazione di base è che le città possono diventare “smart” se c'è una interazione tra università, industrie e istituzioni per lo sviluppo del sistema infrastrutturale in grado di sostenere processi di innovazione (Lombardi et al., 2011). In questo quadro, qual è il ruolo del sistema infrastrutturale e urbano? Le relazioni tra le diverse componenti del modello “Triple Helix” possono operare se si interviene anche sulle condizioni al contorno, vale a dire sul sistema urbano. Si tratta di sostenere relazioni virtuose tra mercato, sistemi di governance e cittadini e di valorizzare i capitali umano e sociale in modo da agevolare i flussi di conoscenza, formando un quadro entro cui le tre eliche dell'università, dell'industria e del governo della cosa pubblica possano interagire profittevolmente (Lombardi et al., 2011).

Gli autori citati propongono un “modello Triple Helix esteso” orientato a sostenere lo sviluppo delle “smart city” in primo luogo relativamente al loro ruolo tradizionale e contemporaneo dove operano le università - quali generatori di capitale intellettuale -; le imprese - relativamente allo sviluppo economico -; i governi locali - in materia di regolazione -. Quindi, come città che sostengono l'apprendimento sociale, le capacità imprenditoriali e le abilità di trasferimento delle competenze.

Il ruolo dell'ambiente urbano è in ogni caso al centro delle riflessioni sul modello Triple Helix, considerando il ruolo della società civile nello sviluppo dell'ambiente culturale che sostiene l'innovazione. Non ci si deve attendersi, però, la formazione di meccanismi automatici, in quanto lo sviluppo culturale non può essere il prodotto di meccanismi di mercato, ma invece l'esito di politiche, di qualità accademiche e di strategie di impresa ben governate e raccordate (Deakin, 2014).

Per le imprese si tratta quindi di entrare in un sistema competitivo che non offra semplicemente delle condizioni, ma che operi in modo governato; per l'accademia si tratta di assumere a pieno l'impegno nei confronti della "terza missione"; per il governo locale di superare i "silos decisionali" che caratterizzano l'operatore pubblico per orientare l'azione verso obiettivi socialmente condivisi.

### **L'esperienza di Trento**

Il caso di Trento riguarda una città di dimensioni medie (110.000 abitanti circa), che ha visto nei decenni recenti il passaggio da un ruolo quale centro amministrativo e commerciale ad un ruolo industriale e, più di recente, a funzioni terziarie con un ruolo crescente dell'università e della ricerca.

Quanto alla fase industriale, sulla base della collocazione di alcuni impianti tra le due guerre, negli anni '60 vennero attivate politiche urbanistiche e di settore fortemente orientate ad attrarre imprese al fine di compensare la contrazione delle attività agricole nel territorio provinciale. Il Piano Urbanistico Provinciale di Samonà del 1967, pur bilanciando le localizzazioni industriali nelle diverse vallate, prevedeva ampie zone dedicate all'industria a nord della città. Il primo piano regolatore, di Plinio Marconi, articolava tali previsioni, con qualche contraddizione tra localizzazioni a nord e a sud del centro urbano.

Tale assetto ha segnato una lunga fase, nella quale alcune grandi imprese (attratte e sostenute anche dalle politiche pubbliche) hanno garantito un lavoro ad un buon terzo degli occupati della città e dei paesi circostanti.

Le politiche di sviluppo provinciale erano segnate dal ruolo del Presidente della Provincia Bruno Kessler e si caratterizzavano per il ruolo centrale della pianificazione provinciale - entro crescenti competenze e risorse connesse all'autonomia speciale - quale sintesi di azioni diverse, sia di disegno di un futuro possibile (il Trentino quale luogo di vita in condizioni appropriate), sia di regolazione (il piano come norma) e di coordinamento dei settori di intervento (via via concentrati nella Provincia autonoma). In questo quadro, emergeva la fragilità del sistema sociale, che richiedeva occasioni di formazione - ai vari livelli - da quelli professionali (per un futuro da operai, anziché da contadini di montagna) a quelli della scuola media e superiore (con la diffusione dei centri scolastici), a quelli di livello più elevato.

#### *Trento città della conoscenza*

L'istituzione dell'Università (con la Facoltà di Sociologia) nei primi anni '60 si poneva entro la prospettiva di sviluppo citata sopra. Nei decenni successivi l'ateneo trentino vide fasi altalenanti di crescita e di stasi, il provvedimento di "statizzazione" e la recente "provincializzazione" (quanto a impegno per il finanziamento ordinario, non per l'ordinamento), l'istituzione di nuove facoltà, una delle quali collocata nella vicina Rovereto. Nel corso degli ultimi anni la diffusione dei *ranking* relativi alla qualità delle università ha visto balzare ai primi posti in Italia l'ateneo trentino, sottolineando come anche una istituzione accademica medio-piccola, in una città abbastanza appartata, possa conseguire risultati importanti. Tale visibilità ha conseguito un incremento di attrattività nei confronti degli studenti e di docenti di prestigio.

In breve, l'Università di Trento conta 16.000 studenti, 600 docenti e ricercatori, 700 unità di personale tecnico-amministrativo. Attorno all'Università ruotano inoltre numerosi collaboratori (il cui numero supera, in molti dipartimenti, quello degli "strutturati"). Si tratta di valori importanti per la città, che vede orientare pezzi di economia (accoglienza, alloggi, ristorazione, commercio) verso il mercato universitario. Inoltre, i fattori di prossimità tra ateneo, istituzioni e imprese agevola le relazioni informali e le collaborazioni, che consentono di qualificare molte delle attività amministrative ed economiche.

Nell'area trentina, oltre all'Ateneo vi sono altri centri ed istituzioni attivi nella ricerca e nella cultura. In particolare, si segnala la Fondazione Bruno Kessler, che conta 350 ricercatori attivi in 7 istituti. A San Michele all'Adige la Fondazione Edmund Mach, intitolata al fondatore della gloriosa scuola agraria austro-ungarica, organizza, oltre alla scuola superiore, diversi centri di ricerca nel campo delle scienze agrarie e delle tecnologie alimentari ed ospita un corso universitario in cooperazione con l'ateneo. A Rovereto è collocato il dipartimento di Psicologia e Scienze Cognitive, oltre al Centro ricerche mente/cervello.

Nell'area urbana di Trento nel corso degli anni recenti si è formato, in modo non sempre ordinato e con qualche conflittualità, un assetto ben riconoscibile. In particolare, si sono consolidati due poli: uno, "di collina", vede la concentrazione dei filoni scientifico-tecnologici, a stretto contatto con una sede di FBK dedicata alle discipline affini; un altro, "di valle", concentra le sedi dei Dipartimenti umanistici e delle funzioni direzionali e amministrative.

Il quadro si sta rafforzando con la realizzazione della nuova biblioteca nel quartiere "Le Albere", su disegno di Renzo Piano, dopo che una precedente previsione, con un progetto di Mario Botta, non è stata

sostenuta dalla amministrazione comunale. Nel nuovo quartiere ha sede peraltro il Muse, il museo della scienza che si sta rivelando un fenomeno di attrattività. La nuova sede di tale museo è stata l'occasione per rilanciare e riorganizzare una gloriosa istituzione nata attorno allo studio dei fenomeni naturali dell'ambiente alpino, proponendosi quale *science centre* di livello internazionale. Altre istituzioni ancora hanno accolto la sfida dell'innovazione. E' il caso del Museo storico trentino, che recentemente ha trasformato le gallerie dismesse di un tratto della circonvallazione per realizzare un luogo espositivo e culturale sui temi della storia locale.

Sono presenti diversi studentati gestiti dall'Opera universitaria o da altri soggetti, un "collegio di merito" indirizzato a studenti selezionati e numerose attività che ruotano attorno alla vita degli studenti. Basta percorrere l'area centrale della città per notare le librerie, le copisterie e i locali frequentati dai giovani. E' sufficiente leggere le offerte di affitto per comprendere come si sia formata un'economia orientata alla domanda degli studenti. Questo ha prodotto, ovviamente, dei conflitti – in particolare nel mercato immobiliare, per le rumorose feste di laurea o per le sempre più numerose occasioni di *happy hour* -. L'università ha creato naturalmente molte nuove opportunità, che la città forse non ha ancora colto fino in fondo.

In sintesi, Trento città della conoscenza è leggibile su due piani diversi. Il primo è quello specialistico, che connette i centri di ricerca trentini al mondo, mettendo la città sulla mappa delle relazioni scientifiche internazionali. Ad un altro livello si pongono le reti delle relazioni locali, che consentono alle imprese, alla pubblica amministrazione, agli operatori locali di accedere agevolmente – in particolare mediante contatti personali - alle fonti della conoscenza ed ai risultati della ricerca. Sono numerose le iniziative del mondo economico rivolte all'università e si moltiplicano le manifestazioni di attesa di ricadute di benefici da parte dei settori economici che puntano all'innovazione. Ad esempio, a Pergine Valsugana una parte importante del BIC è destinato a laboratori dell'Università; a Rovereto il Progetto Manifattura, che recupera il vecchio stabilimento del tabacchificio, punta su un contributo decisivo della ricerca, in particolare nel settore della Meccatronica. Si stanno moltiplicando, inoltre, gli *spin off* e le *start up* attivati da numerosi giovani scienziati e studiosi.

Infine, la vita culturale trae certamente vantaggio dalla presenza dei centri universitari e della ricerca, sostenendo un'offerta particolarmente ricca e vivace. Per contro, l'attrattività di Trento per un ricercatore o una persona di cultura è connessa anche alla qualità ambientale del contesto alpino ed ai livelli di vivibilità elevati, che accomunano Trento alle piccole città sedi di grandi università di livello internazionale.

#### *Trento Unitown*

Negli anni recenti Trento ha aderito al protocollo Unitown, nel quadro della iniziativa promossa da ANCI e CRUI. L'impegno è di intervenire su alcune aree, in particolare:

- ricerca e trasferimento della conoscenza;
- risorse umane, formazione e offerta culturale;
- comunicazione;
- valorizzazione del patrimonio architettonico;
- trasporti pubblici e mobilità urbana;
- accoglienza della comunità universitaria come cittadinanza.

Si tratta di tematiche che in parte riguardano in modo specifico l'università come luogo della produzione e della diffusione della conoscenza, in parte riguardano e la popolazione universitaria, mentre altri aspetti sono relativi all'efficienza e all'efficacia dell'azione della pubblica amministrazione.

In questo quadro, è stato avviato un progetto congiunto tra l'amministrazione comunale e l'ateneo: 'UNIversoCittà'. L'obiettivo è di "Sviluppare e migliorare i rapporti tra la città di Trento e l'Università", mediante:

- Il coinvolgimento di docenti e ricercatori che possano contribuire sotto il profilo scientifico alla definizione delle politiche per la città (laboratori di idee);
- la promozione di una maggiore interazione tra città – università – popolazione studentesca universitaria;
- l'incentivazione della conoscenza delle opportunità offerte dal territorio alla popolazione studentesca.

Il percorso attivato opera mediante dei tavoli di lavoro che, ad ora, hanno conseguito alcuni risultati parziali, soprattutto in termini di individuazione di aree comuni di lavoro e di elencazione di progetti e attività in corso.

Non sono definite peraltro le modalità di interazione con i momenti istituzionali della decisione e pertanto le prospettive di incidere su scelte di un certo rilievo sono assai ridotte.

### *Trento Smart City*

Il processo di “smart city” avviato a Trento prevede, secondo gli obiettivi dell’amministrazione, il miglioramento nella fornitura di dati e informazioni, attivando modalità agevoli - anche a distanza - di accesso all’amministrazione e ai suoi servizi, l’impiego delle migliori tecnologie a disposizione per la mobilità sostenibile, un uso migliore delle risorse, lo smaltimento dei rifiuti.

Oltre ad obiettivi ambientali e organizzativi, il percorso intende fornire modi e strumenti per una migliore interazione sociale, combinando infrastrutture hard e azioni soft.

L’impegno, come detto, non è rivolto tanto all’impiego di tecnologie ICT, in quanto si mira a favorire:

- la partecipazione e la cittadinanza attiva;
- l’innovazione sociale, l’inclusione;
- la sostenibilità ambientale, la valorizzazione del patrimonio architettonico;
- il sostegno all’innovazione economica.

I temi specifici sono:

- favorire l’e-government;
- sostenere un turismo “smart”;
- attivare processi di “open data”; favorire l’impiego dei “big data”;
- gestire in modo appropriato mobilità e trasporti;
- sostenere un uso efficiente dell’energia;
- favorire la salute e il benessere.

Relativamente all’e-government si punta a:

- “cittadino digitale”;
- wireless aperto del comune;
- sostegno alla partecipazione;
- sistema di interazione con i cittadini in via informatica;
- attivazione di “e\_petition”.

In questo quadro, sono state attivate diverse iniziative, anche di una certa risonanza, come un evento pubblico su “Trento smart city”, che ha comunicato l’impegno della città e reso evidente il coinvolgimento delle istituzioni accademiche e della ricerca in un processo ambizioso ma che procede in modo incerto.

La partecipazione ad alcuni progetti europei e l’interazione, su aspetti specifici con l’università ed altri enti di ricerca consentono di sostenere le diverse iniziative.

### **Conclusioni**

Il quadro tracciato ha puntualizzato le sfide dell’innovazione urbana, con particolare riguardo alle città medio-piccole, sedi di istituzioni accademiche e della ricerca, approfondendo alcuni dei percorsi più promettenti o maggiormente seguiti nella fase attuale. Il contesto è definito dai rapidi cambiamenti in corso, di natura socio-economica e territoriale, che tracciano nuove dinamiche urbane e definiscono i compiti delle amministrazioni pubbliche in modo assai diverso da quello consolidato nelle pratiche tecniche e nelle regole giuridiche. Emerge, in particolare, la sfida della qualità urbana, declinata nei confronti dei cittadini-abitanti, da un lato, e del sistema economico-produttivo, entro un quadro di crescente competitività delle città e dei territori, dall’altro.

In generale, si deve innovare il concetto stesso di città assicurando condizioni urbane che soddisfino le esigenze di qualità sia di chi la città la vive - ripensando le modalità di fornitura degli spazi del welfare - sia di chi cerca opportunità per un’economia basata sulla conoscenza, l’innovazione, la tecnologia, la creatività. In questa prospettiva si devono integrare le azioni di istituzioni formalmente distinte e spesso distanti, quali il governo locale, l’università, gli operatori economici, le espressioni della società civile.

Relativamente alle città universitarie e orientate all'economia della conoscenza, cosa richiedono ad un ambiente urbano le istituzioni accademiche e di ricerca e le persone che vi lavorano? Cosa può/deve offrire una città che intenda qualificarsi come "città universitaria", "smart city", "città creativa"?

Il quadro interpretativo proposto tiene conto da un lato della necessità di cogliere il senso contemporaneo della qualità urbana, dall'altro della appropriatezza dei modelli di intervento impiegati, le cui denominazioni suggeriscono prospettive innovative - o di profonda trasformazione - della città.

La qualità urbana può essere intesa come adempimento alle prescrizioni normative relative alla fornitura di spazi urbani e attrezzature di servizio - rivolti in primo luogo ai cittadini -, vale a dire quanto previsto dagli standard urbanistici nonché dalle altre norme di settore. Ma è la capacità di superare tali prescrizioni, cogliendo le esigenze dei settori innovativi e proponendo nuove modalità di interazione con gli attori di una città della conoscenza, che qualifica una città che voglia qualificarsi come "smart".

La qualità riguarda inoltre l'efficienza del sistema territoriale e urbano nel definire livelli di competitività e di attrattività. Si tratta dei fattori di accessibilità (mediante una varietà di reti e infrastrutture e di sistemi di gestione che si confrontano con la competitività), di agglomerazione (e si ritorna al senso proprio della città come sistema che integra condizioni e offerte diverse). Nel caso delle città universitarie, l'offerta di conoscenza e di competenze riguarda vantaggi definibili in termini di economie esterne e di economie di agglomerazione.

Quanto ai modelli di riferimento, i temi della "smart city" coniugati con quelli della città universitaria sollecitano azioni nei confronti dell'economia, degli abitanti, della governance urbana, della mobilità, dell'ambiente, dell'abitare, facendo leva sulla offerta di conoscenze e di competenze, sull'attivazione di percorsi educativi, sulla trasparenza della amministrazione e la valorizzazione del ruolo dei cittadini, sull'impegno nei confronti dell'ambiente e della qualità abitativa come fattori di benessere collettivo e di attrattività.

Per quanto riguarda Trento smart city, i primi esiti di una indagine ancora in corso consentono di affermare che, ad oggi, solo alcuni dei processi attivati procedono e solo alcuni degli obiettivi posti sono stati conseguiti. Le difficoltà non riguardano solo le consuete rigidità amministrative che frenano l'innovazione, ma anche la scarsa attenzione da parte di settori della politica che proseguono filoni consolidati trattando temi - spesso settoriali - che garantiscono l'attenzione di gruppi di cittadini-elettori.

L'uso di nuove tecnologie per conseguire esiti di snellimento delle procedure e di favorire l'accessibilità a servizi, alla conoscenza e alle opportunità urbane è più citato che praticato. L'impegno verso gli "open data", condividendo quanto in possesso dell'amministrazione pubblica, è un passo concreto in questa direzione. Ma altri esiti si attendono relativamente all'accesso ai servizi e alla gestione della mobilità.

Anche il progetto Unitown è segnato da qualche timidezza, con impegni formali ma difficoltà a strutturare aree comuni di lavoro tra amministrazione comunale, altri soggetti istituzionali e mondo accademico.

In conclusione, va ricordato come lo sviluppo urbano e la qualità urbana non siano effetti causati in modo deterministico dalle condizioni ambientali, dalle dotazioni infrastrutturali o dalle attrezzature urbane. Né, tantomeno dalle norme, dalle regole o dai piani. È necessaria, infatti, una capacità - collettiva - di adattamento e di innovazione che sostenga la maturazione di una "capacità istituzionale" in grado di orientare e governare il cambiamento. Per rompere le consuete rigidità dei sistemi amministrativi è necessaria la presenza di arene di discussione e di decisione che consentano di coordinare attori e azioni secondo prospettive condivise. E' quanto non si è ancora riusciti ad attivare nel caso della città di Trento.

### Riferimenti bibliografici

Albino, V., Berardi U. and Dangelico, R.M., 2015, Smart Cities: Definitions, Dimensions, Performance, and Initiatives, *Journal of Urban Technology*, 2015 Vol. 22, No. 1, pp. 3–21.

Caragliu, A., Del Bo, C., and Nijkamp, P., 2011, Smart Cities in Europe, *Journal of Urban Technology*, Vol. 18, No. 2, April 2011, pp. 65–82.

Deakin, M., 2014, Smart cities: the state-of-the-art and governance Challenge, *Triple Helix*, 1, vol. 7

European Commission - EC, 2016, *Quality of Life in European Cities 2015. Flash eurobarometer 419*, Directorate General for Regional and Urban Policy, Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Giffinger, R, Fertner, C., Kramar, H., Kalasek, R. Pichler-Milanović, N., and Meijers, E. (2007). "Smart cities - Ranking of European medium-sized cities", Final report (October 2007). On the web: [http://www.smartcities.eu/download/smart\\_cities\\_final\\_report.pdf](http://www.smartcities.eu/download/smart_cities_final_report.pdf).

- Kunzmann, K., 2014, Smart Cities: a new Paradigm of Urban Development”, *Crios*, 7/2014, pp. 9-19.
- Lombardi P, Del Bo C, Caragliu A, Deakin M, Nijkamp P (2011) An advanced Triple-Helix network model for smart cities performance, in Ercoskun, O: *Green and ecological technologies for urban planning*. ICI Publisher, Hershey.
- Papa, R., Galderisi, A., Vigo Majello M.C., Saretta E. (2015). Smart and resilient cities. A systemic approach for developing cross-sectoral strategies in the face of climate change. *Tema. Journal of Land Use, Mobility and Environment*, 8 (1), 19-49.
- Rogerson, R.J., 1999, Quality of Life and City Competitiveness, *Urban Studies*, Vol. 36 (5-6), pp. 969-985.
- Science for Environment Policy (2015) *Indicators for sustainable cities*. In-depth Report 12. Produced for the European Commission DG Environment by the Science Communication Unit, UWE, Bristol. Available at: <http://ec.europa.eu/science-environment-policy>.
- UN Habitat III, 2015, United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development, Habitat III, Quito, 2016, *Issue Papers 21, Smart Cities*, New York, 2015. [https://unhabitat.org/wp-content/uploads/2015/04/Habitat-III-Issue-Paper-21\\_Smart-Cities-2.0.pdf](https://unhabitat.org/wp-content/uploads/2015/04/Habitat-III-Issue-Paper-21_Smart-Cities-2.0.pdf).

### **Sitografia**

- City-ranking of European Medium-Sized Cities:  
<http://www.srf.tuwien.ac.at/kramar/publikationen/IFHP2007.pdf>.
- ITU-T - Smart Sustainable Cities:  
<http://www.itu.int/en/ITU-T/ssc/Pages/default.aspx>.
- Osservatorio Nazionale Smart City:  
<http://osservatoriosmartcity.it/>.
- Smart Cities and Communities European Innovation Partnership:  
<http://ec.europa.eu/eip/smartcities/>.

# Standard, un'evoluzione possibile: da interesse collettivo a bene comune

**Massimo Zupi**

Università della Calabria

DIATIC – Dipartimento per l'Ingegneria Ambientale e Ingegneria Chimica

Email: [massimo.zupi@unical.it](mailto:massimo.zupi@unical.it)

Tel: 0984.496761

## Abstract

Nei cinquant'anni trascorsi dall'emanazione del Decreto sugli standard urbanistici, sono profondamente mutate le caratteristiche delle città italiane, nonché le esigenze e le necessità dei suoi abitanti. Il dibattito sul parziale fallimento del D.l. 1444/68 ha prodotto due risultati principali (senza peraltro produrre risultati memorabili): l'allargamento delle maglie dello standard (l'inclusione dell'edilizia residenziale sociale ad esempio), l'introduzione del concetto di qualità (il riferimento tradizionale è rappresentato dalla L.r. 12/05 della Lombardia).

La questione centrale oggi risiede non tanto nelle modalità di "produzione di spazi a standard", ma nella ricerca di modelli, processi e regole capaci di garantire la manutenzione degli spazi urbani esistenti. Piuttosto che reperire nuove aree da abbandonare a sé stesse in attesa di un'occasione, l'attenzione deve focalizzarsi sulla manutenzione delle dotazioni territoriali esistenti e su processi di produzione di dotazioni aggiuntive che comprendano al proprio interno le modalità di fruizione e gestione. Solo in questo modo la cittadinanza potrà trasformarsi in soggetto attivo, direttamente promotore di iniziative complementari all'azione pubblica e capace di "collaborare" alla gestione dei "beni comuni" urbani. Partendo dalle considerazioni sopra esposte, il contributo intende analizzare alcuni casi studio di particolare interesse (Trieste, Bologna, ecc.) allo scopo di estrapolare alcuni elementi comuni che possano rappresentare una traccia per il rilancio dell'azione pubblica per le dotazioni territoriali e la qualità urbana.

**Parole chiave:** public policies, public spaces, collaborative urban.

## Il dibattito recente sugli standard urbanistici

Un merito va riconosciuto al "famigerato" DdL Lupi<sup>1</sup> e cioè quello di avere riportato il tema degli standard urbanistici al centro del dibattito urbanistico, in quanto emblema della controriforma (Gibelli, 2005) che il testo di Legge andava ad inaugurare. Dopo anni di rassegnate constatazioni sui limiti della formulazione tradizionale degli standard, immediatamente compensate dalla consapevolezza della conquista sociale che essi avevano rappresentato, il pericolo di una loro effettiva obliterazione, ha determinato una reazione decisa ed un rilancio del dibattito sul tema.

D'altra parte il DdL Lupi rappresenta solo una tappa del tentativo di demolizione di tale fondamento della pianificazione urbanistica di segno "progressista" (Agostini, 2017).

Se infatti il provvedimento bipartisan (votato infatti alla camera da tutti i principali schieramenti) prevedeva l'eliminazione degli standard urbanistici minimi vigenti, affidando la garanzia della dotazione necessaria di attrezzature e servizi pubblici (art. 7, comma 1) a criteri prestazionali non ulteriormente specificati, in relazione a un livello minimo dell'offerta dei servizi non meglio definito, affidando la definizione dei criteri del dimensionamento alle singole regioni (Magnaghi e Marson, 2015), altri successivi provvedimenti si sono mossi in analoga direzione.

La legge di attuazione del cosiddetto "decreto del fare"<sup>2</sup> conferisce alle regioni la facoltà di prevedere, con proprie leggi e regolamenti, disposizioni derogatorie al Decreto 1444/68 e possono dettare disposizioni sugli spazi da destinare agli insediamenti residenziali, a quelli produttivi, a quelli riservati alle attività collettive, al verde e ai parcheggi, nell'ambito della definizione o revisione di strumenti urbanistici comunque funzionali a un assetto complessivo e unitario o di specifiche aree territoriali.

La bozza di riforma della legge urbanistica del 2014, a firma del ministro Maurizio Lupi (a volte ritornano) ripropone in larga parte i contenuti della precedente proposta. Il disegno di legge regionale "sulla tutela e l'uso del territorio"<sup>3</sup> dell'Emilia Romagna, approvato in Giunta nel febbraio 2017, introduce gli standard

<sup>1</sup> Il primo, "Principi in materia di governo del territorio", approvato alla Camera dei Deputati il 28 giugno 2005.

<sup>2</sup> Legge 98/2013 in attuazione del Decreto Legge 69/2013.

<sup>3</sup> <http://demetra.regione.emiliaromagna.it/al/articolo?urn=cr:assemblealegislativa:progettodilegge:2017;4223>.

urbanistici differenziati (evidente ossimoro), prevedendo numerose deroghe per differenti casi e categorie di intervento, nonché la diffusa monetizzazione degli standard ed in alcuni casi il loro azzeramento.

In risposta a questa costante deriva legislativa, la disciplina ha tentato di tracciare alcuni profili evolutivi del concetto di standard, capaci di adeguarli alle mutate condizioni al contorno (Magnaghi, Marson, 2015). In primo luogo, si è sottolineata la necessità di assegnare agli standard una flessibilità che gli consentisse di adattarsi ai diversi contesti morfologici e sociali ed alle molteplici esigenze delle differenti categorie di beneficiari (bambini, anziani, famiglie, ecc.). Un secondo aspetto riguarda il superamento della rigida separazione tra funzioni, retaggio dell'applicazione indiscriminata dello zoning ed accentuata dalla rigida applicazione quantitativa degli standard. Alla logica dello standard unico (per quantità e articolazione) da applicare ai variegati contesti del territorio nazionale, sembra preferibile una formulazione mista che preveda una quota di riferimento valida per tutti che rispecchi i requisiti minimi in campo ambientale e territoriale ed una quota non derogabile che tenga conto delle specifiche peculiarità (e necessità) di ciascun contesto territoriale. Un ulteriore elemento di innovazione, riguarda l'integrazione degli standard urbanistici con alcuni obiettivi ambientali e sociali, anche attraverso la definizione di alcuni fattori prestazionali da legare a specifici indicatori (qualità dell'aria, dell'acqua, dei suoli; consumo di suolo; accessibilità ai servizi; mobilità pedonale e ciclabile). Infine, si propone la definizione di standard ecologico-ambientali alla cui formazione dovrebbe concorrere ogni tipo di trasformazione urbana e territoriale. Gli esiti tangibili prodotti da tale dibattito sono stati tutt'altro che memorabili: l'allargamento delle categorie riconducibili sotto la nozione di standard (ad esempio, l'inclusione dell'edilizia residenziale sociale ovvero l'introduzione di varie formulazioni di standard ambientali ed ecologici); timidi tentativi di introdurre il concetto di qualità sotto forma di requisito prestazionale (il riferimento tradizionale è rappresentato dalla L.r. 12/05 della Lombardia).

### Spazio pubblico e bene comune

Nel frattempo si andava sviluppando una riflessione teorica (con conseguenti esperienze operative) incentrata sul tema che rappresenta uno degli obiettivi fondamentali dello standard urbanistico, ovvero la produzione dello spazio pubblico. In particolare, il ragionamento si è dipanato attorno a tre concetti fondamentali: cittadinanza, bene comune e spazio pubblico.

«Fondamento dello spazio pubblico è il primato del bene comune, ma anche la valenza politica dello stesso, che incide in modo significativo sul livello di democrazia sostanziale e sull'esercizio della cittadinanza attiva» (Lo Piccolo, 2016: 10).

La tradizionale nozione di spazio pubblico, costruita in base ai classici parametri dell'universale e dell'individuale, deve essere sostituita (o quanto meno affiancata) da una definizione più sfumata e articolata, capace di riconoscere tanto i diritti dell'individuo che quelli della comunità (Young, 1990). Accettare questa versione evoluta dello spazio pubblico, il che significa prendere atto che la definizione di spazio pubblico non è universale e duratura, ma si modifica secondo le contingenze materiali, dando vita ad una concezione processuale che dovrebbe riflettersi nella pianificazione (Lo Piccolo, 2016), conduce a qualificare lo spazio pubblico come spazio relazionale in cui si condivide il mondo degli interessi in comune (Arendt, 1958); le relazioni che si instaurano riguardano anche e soprattutto lo spazio fisico.

Seguendo il filo di questo ragionamento è possibile affermare che esistono due modalità distinte (e quasi antitetiche) di produzione dello spazio pubblico (Giacopelli, 2016).

- istituito per “decreto”. Il carattere di pubblico ed il suo obiettivo viene stabilito per decreto. In questa accezione le indicazioni d'uso, più spesso i divieti, regolano l'uso e garantiscono il suo carattere pubblico;
- “provocato” dall'interazione sociale. Ciò può avvenire in due casi. In un primo caso può avvenire per effetto di comportamenti intenzionali dei soggetti sociali interagenti nella situazione di compresenza. In un secondo caso, come sottoprodotto dell'interazione sociale tra soggetti auto-interessati, quando questi apprendono l'esperienza della compresenza, in termini di convivenza (Crosta, 2000).

Appare evidente come lo standard urbanistico, nella sua formulazione tradizionale, rappresenti una modalità di istituzione per “decreto” dello spazio pubblico, con tutte le conseguenze che ciò comporta (ed ha comportato in termini di efficacia) in termini di dialettica tra i termini tradizionali del pubblico e del privato.

Per quanto riguarda la seconda modalità, la società civile contemporanea produce oggi una forte istanza di partecipazione, di scelta, di autorganizzazione e autoproduzione del proprio benessere. Queste istanze si esprimono nella rivendicazione di un diritto di uso comune di beni che si vogliono sottrarre all'utilizzo individuale o corporativo, per essere restituiti alla collettività autorganizzata. Non è più sufficiente offrire

servizi, spazi e beni pubblici, ma la categoria dei beni comuni si offre come terza via rispetto alla tradizionale alternativa tra proprietà pubblica e privata.

La nozione di bene comune riferibile allo spazio pubblico è circoscritta da due condizioni: la prima è rappresentata dall'idea della sottrazione al mercato. Il bene comune è un bene indisponibile a trasformarsi in merce e in cui il valore d'uso prevale sul valore di scambio. Inoltre, l'essere "comune" del bene comune non è sinonimo di "pubblico", per la semplice ragione che esso non sta a designare un regime di appartenenza, quanto piuttosto una modalità di fruizione o, per meglio dire, lo specifico, peculiare prestarsi del bene ad una fruizione collettiva (Nivarra, 2012).

### **Nuove prospettive**

Alla luce di quanto evidenziato nei precedenti paragrafi, si possono trarre alcune conclusioni che possono rappresentare altrettante indicazioni di massima per riflettere sulla prossima evoluzione del concetto di standard. In primo luogo, è possibile affermare che il DM 1444/68 ha senz'altro raggiunto l'obiettivo di rendere disponibili (o potenzialmente disponibili) aree di interesse pubblico, ma, al tempo stesso, nella maggior parte dei casi, non è stato in grado di produrre spazio pubblico. Anzi, l'abbandono in cui versano molte aree destinate a standard ha rafforzato una visione distorta già in parte insita nelle comunità che fa coincidere lo spazio pubblico con lo "spazio di nessuno". Ne deriva la necessità di spostare l'attenzione dal diritto di proprietà al diritto di uso (e quindi, come spiegato prima, slittare verso la nozione di bene comune), favorire la responsabilizzazione dei cittadini attraverso forme di co-gestione, sistematizzare alcune pratiche già in corso.

Infatti, negli ultimi anni in Italia, più che in altre parti d'Europa, si sono moltiplicate esperienze di collaborazione e attivazione della cittadinanza nei processi di costruzione di spazio pubblico. Sono sempre più diffuse e radicate iniziative di cittadini e city makers che quotidianamente progettano/producono nuovo spazio pubblico attraverso iniziative di riuso di beni comuni e innovazione sociale. Il tema sta diventando centrale nel dibattito disciplinare, tanto che nella recente Biennale dello Spazio Pubblico più iniziative erano incentrate sul tema dei beni comuni, della cittadinanza attiva e della progettazione collaborativa<sup>4</sup>.

Tutte queste iniziative sono orientate ad indagare le differenze tra le differenti pratiche in corso che assumono forme peculiari in funzione del contesto sociale e geografico, con l'obiettivo finale di selezionare, sostenere e consolidare nuove forme di governance che accompagnino la transizione dalla partecipazione con valore prettamente consultivo, alla collaborazione con carattere fortemente gestionale. Sintetizzando, si tratta del tentativo di scongiurare la "tragedia dei beni comuni" (Hardin, 1968) che vede nel prelievo indiscriminato, il destino ineluttabile delle risorse comuni. Al contrario, è possibile delineare un sistema di regole "democratiche" capaci di favorire un flusso continuo di informazioni tra tutti gli utilizzatori, rendendoli consapevoli che sia molto più conveniente osservare e applicare le regole e trasformarsi in free rider (Ostrom, 2007). In questa chiave di lettura può sicuramente essere interpretata l'esperienza del Regolamento dei Beni Comuni di Bologna.

### **Il Regolamento dei Beni Comuni di Bologna**

Il regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani è entrato in vigore il 16/06/2014. Si tratta del primo tentativo di realizzare quel modello di gestione che superi i problemi dello sfruttamento dovuto alla scarsa informazione, alla scarsa fiducia reciproca, all'incapacità di cooperare.

A tale scopo, il regolamento stabilisce in rapida successione l'oggetto, gli attori, i luoghi e le tipologie d'intervento, gli strumenti da adoperare, non rinunciano all'utilizzo di alcuni termini chiave che ben specificano la natura e la filosofia degli interventi prodotti: responsabilità, inclusività ed apertura, informalità.

In estrema sintesi, i beni comuni urbani sono considerati "i beni, materiali, immateriali e digitali, che i cittadini e l'Amministrazione, anche attraverso procedure partecipative e deliberative, riconoscono essere funzionali al benessere individuale e collettivo, attivandosi di conseguenza nei loro confronti ai sensi dell'art. 118 ultimo comma Costituzione, per condividere la responsabilità della loro cura o rigenerazione al fine di migliorarne la fruizione collettiva."

---

<sup>4</sup> Tra le altre, il workshop "Viaggio nella governance dei beni comuni" coordinato da D. Venti; il workshop "Città attive" coordinato da A. Borgogni e R. Farinella; il workshop "Progettazione collaborativa" coordinato da C. Pignaris; il laboratorio on-line "Beni comuni".

Naturalmente una categoria dei beni comuni urbani riguarda gli spazi pubblici, definiti come “aree verdi, piazze, strade, marciapiedi e altri spazi pubblici o aperti al pubblico, di proprietà pubblica o assoggettati ad uso pubblico”. Ovviamente molti di questi spazi pubblici sono l’esito (o il mancato esito) della loro destinazione a standard urbanistico. Per essi, il regolamento prevede quattro possibilità d’intervento: cura occasionale (l’unico a non richiedere la stipula di un patto collaborativo), gestione condivisa (tempi, interventi e attività sono pre-determinati nel patto), gestione condivisa di spazi privati ad uso pubblico (che prevede l’impossibilità di realizzare attività o interventi che contrastino con l’uso pubblico o con la proprietà privata del bene), rigenerazione (l’unico caso in cui è previsto un contributo economico totale o prevalente da parte dei cittadini). Per quest’ultima tipologia d’intervento, il Regolamento prevede, qualora la proposta di collaborazione abbia ad oggetto azioni di cura o di rigenerazione dei beni comuni urbani che il Comune ritenga di particolare interesse pubblico e le risorse che i cittadini attivi sono in grado di mobilitare appaiano adeguate, l’affiancamento dei dipendenti comunali ai cittadini nell’attività di progettazione necessaria alla valutazione conclusiva e alla realizzazione della proposta. In quest’ultimo caso, il rapporto tra common, democrazia e autogoverno, invocato dalla Olstrom trova una perfetta sintesi.

Lo strumento con cui Comune e cittadini attivi concordano tutto ciò che è necessario ai fini della realizzazione degli interventi di cura e rigenerazione dei beni comuni sono i patti collaborativi, che definiscono obiettivi, durata, ruolo e impegni dei soggetti coinvolti, le modalità di fruizione collettiva dei beni coinvolti, assicurazioni e garanzie, le forme di sostegno messe a disposizione dal Comune. Allo stato attuale, sono stati stipulati e portati a termine 221 patti collaborativi, mentre altre 51 collaborazioni risultano attive.

Gli ambiti di intervento sono estremamente variegati, dalla cura e tutela delle aree verdi, ai progetti di abbattimento delle barriere architettoniche, dalle esperienze di street art alla realizzazione di murali, dalla mobilità dolce alla rigenerazione e riqualificazione di vicoli e strade.

### **L’Esperienza di Trieste**

La situazione contingente che si registra nella città di Trieste è analoga a quella riscontrabile in numerose altre realtà urbane nazionali: spazi urbani (pubblici e privati, centrali e periferici) che si sono gradualmente andati svuotando di usi e attività, dando luogo a processi di dismissione che impattano in maniera diffusa sulla qualità del vivere quotidiano. La reazione dell’Amministrazione Comunale a questa situazione non si traduce nella corsa alla realizzazione di nuovi spazi pubblici e servizi, ma si concentra sullo sforzo di continuare a garantire la manutenzione degli spazi urbani esistenti, cercando di mantenere le condizioni che ne garantiscano l’utilizzo (o trovarne di nuove) (Marchigiani, 2014).

L’approccio proposto è rivolto a sostituire il macro (le grandi trasformazioni) con il micro (progetti ordinari anche minimi, ma coordinati all’interno di un disegno più ampio a regia pubblica). In quest’ottica, gli spazi urbani sono utilizzati come laboratori per promuovere il coinvolgimento diretto dei cittadini in progetti di manutenzione innovativi e rapidamente attuabili.

Per quanto riguarda la tipologia degli interventi, troviamo diverse casistiche.

- Gli orti sociali urbani, ottenuti dal riutilizzo di alcuni terreni patrimoniali da riscoprire come spazi verdi di qualità e tesi a favorire la socialità e l’aggregazione dei cittadini, che hanno potuto in questo modo riscoprire l’antica tradizione della coltivazione e della vita all’aria aperta. L’iniziativa mira a coinvolgere categorie sensibili (detenuti, disoccupati, cassintegrati), oltre a promuovere progetti integrati che abbiano come protagonisti associazioni, scuole, fondazioni, cooperative sociali e organizzazioni di volontariato;
- L’affidamento con concessione d’uso saltuaria degli spazi verdi pubblici, previsto dal Regolamento comunale sul verde pubblico, consente a cittadini singoli o costituiti in forma associata, organizzazioni di volontariato, istituzioni scolastiche, parrocchie, enti religiosi, operatori commerciali di chiedere in affidamento aree verdi (già attrezzate o patrimoniali, aiuole stradali spartitraffico, aree di pertinenza di edifici scolastici, aiuole fiorite) per lo svolgimento, senza fini di lucro e per scopi meramente ricreativi, interventi di manutenzione ordinaria e di riqualificazione;
- L’auto-recupero assistito è un processo basato sul lavoro mutuo e solidale dei futuri abitanti che si costituiscono in cooperativa e si impegnano per un numero prestabilito di ore a contribuire al cantiere sotto la direzione e con la partecipazione di esperti tecnici e professionisti del settore. I lavori saranno appaltati in regime privatistico dalla cooperativa ad imprese specializzate. Attraverso questo meccanismo, sono stati avviati alcuni interventi pilota di riqualificazione di immobili di proprietà

comunale, gestiti dall'Ater, da trasferire alla nuova cooperativa tramite concessione del diritto di superficie a tempo determinato.

## Conclusioni

A cinquant'anni dal decreto sugli standard urbanistici, la parziale delusione rispetto agli esiti prodotti in termini di incremento della qualità urbana, non può giustificare le iniziative reazionarie che diversi provvedimenti legislativi hanno tentato di portare a termine.

Oggi più che mai abbiamo bisogno nelle nostre città di spazi pubblici di qualità, che non possono essere prodotti per "decreto" ma devono essere il risultato intenzionale e condiviso di una domanda precisa espressa dalle comunità di cittadini.

Il compito del pubblico pertanto è quello di fornire alla cittadinanza attiva gli strumenti per esprimere questa domanda, di rimuovere gli ostacoli all'utilizzo delle aree già esistenti (dismesse, sottoutilizzate, degradate), di esplorare modalità innovative di collaborazione ed assistenza tecnica.

La disciplina deve accompagnare questo processo, monitorando con attenzione le numerose pratiche più o meno spontanee che stanno interessando il nostro paese, analizzando a fondo le ragioni che determinano il successo (o l'insuccesso) delle diverse iniziative. Si tratta di un lavoro fondamentale che deve sostituirsi con rigore alla tentazione di riproporre in maniera acritica modelli che hanno avuto fortuna in contesti differenti.

## Riferimenti bibliografici

Agostini I. (2017), *Spazio pubblico e vita civica. Alternative alla comune evanescenza*, trascrizione dell'autrice del contributo all'incontro Gli standard urbanistici, cinquant'anni dopo. Un progetto per lo spazio pubblico, organizzato dalla Scuola di Eddyburg nell'ambito della manifestazione "Leggere la città", Pistoia, 7 aprile 2017. <http://www.eddyburg.it/2017/05/spazio-pubblico-e-vita-civica.html>.

Arendt H. (1958), *The Human Condition*, The University of Chicago Press, Chicago (trad. it.: *Vita activa. La condizione umana*, Bompiani, Milano, 2008).

Crosta P.L. (2000), "Società e territorio al plurale. Lo spazio pubblico – quale bene pubblico – come esito eventuale dell'interazione sociale", in *Foedus* n. 1, pp. 40-53.

Giapopelli A.L. (2016), "Il valore comune dello spazio territoriale" in Lo Piccolo F., Schilleci F., *Forme e processi per il progetto di territorio: Pratiche e prospettive nella Sicilia occidentale*, Franco Angeli, Milano.

Gibelli M.C. (a cura di, 2005), *La controriforma urbanistica. Critica al disegno di legge: principi in materia di governo del territorio*, Alinea, Firenze.

Hardin G. (1968), "The tragedy of the Commons" in *Science* Vol. 162, issue 3859, pp. 1243-1248.

Lo Piccolo F., Schilleci F. (2016), *Forme e processi per il progetto di territorio: Pratiche e prospettive nella Sicilia occidentale*, Franco Angeli, Milano.

Magnaghi A., Marson A. (2005), "Un territorio da lupi" in Gibelli M.C. (a cura di), *La controriforma urbanistica. Critica al disegno di legge: principi in materia di governo del territorio*, Alinea, Firenze.

Marchigiani E. (2014), "Goccia dopo goccia: da Trieste, cronache di manutenzione della città" in *Urbanistica* n. 152.

Nivarra L. (2012), "Alcune riflessioni sul rapporto fra pubblico e comune" in Marella M.R. (a cura di), *Oltre il pubblico e il privato. Per un diritto dei beni comuni*, Ombre corte, Verona.

Ostrom E. (2007), "A diagnostic approach for going beyond panaceas" in *Pnas*, vol. 104, n. 39, pp. 15181-15187.

Young I.M. (1990), *Justice and the politics of difference*, Princeton University Press, Princeton.

# Gli standard urbanistici e la città fuori dai confini tradizionali

**Francesco Alessandria**

Università degli Studi di Roma "Tor Vergata"

e mail: [f.ales@libero.it](mailto:f.ales@libero.it)

Tel. 3485145564

## **Abstract**

La continua trasformazione, dovuta oltre che ai movimenti migratori, anche all'uso delle innovazioni tecnologiche, ai mutamenti negli stili di vita, alle nuove sensibilità nei confronti dell'ambiente, al costo della città "concentrata", all'accresciuta mobilità, hanno accelerato i cambiamenti determinando una progressiva diminuzione della popolazione e delle attività che tendono ad espandersi nel territorio, in quella che era la campagna. Ciò dà luogo a nuove forme di organizzazioni del territorio e contemporaneamente produce una modifica del concetto stesso di città e del suo uso. In questo ambito l'aspetto tecnicistico che deriva dall'applicazione degli standard impone una riconversione degli stessi che tenga conto delle intervenute e sopravvenute esigenze in materia di dotazione non più riconducibili al tradizione ambito urbano ma che determina una collocazione su porzioni di territori meno definiti e circoscritti secondo il DM.1444/1968.

**Parole chiave:** città, standard, territorio, qualità urbana.

## **La città fuori dai confini tradizionali**

Si è ormai prossimi alla celebrazione del cinquantennale del DL 1444/68 per cui si impone una riflessione sulle modalità che hanno alimentato l'attività di pianificazione, progettazione ed attuazione della città. Si impongono nuove e cogenti questioni di carattere sociale che derivano, soprattutto, da una nuova inarrestabile pressione antropica<sup>1</sup> ma anche dall'uso ed applicazione dell'innovazione tecnologica (leggasi in modo assai trend *smart city*), dai mutamenti negli stili di vita, dalle nuove sensibilità nei confronti dell'ambiente, dal costo della città "concentrata", dall'accresciuta mobilità, dalla ricerca di qualità urbana.

Ciò determina una continua trasformazione che si può certamente leggere come segno di vitalità della città stessa e che hanno accelerato i cambiamenti determinando una progressiva diminuzione della popolazione e delle attività che tendono ad espandersi nel territorio, in quella che era la campagna dando luogo a nuove forme di organizzazioni del territorio e contemporaneamente producendo una modifica del concetto stesso di città e del suo uso. La città, nel perdere popolazione ed attività, offre un'immagine di sé in crisi. Per oltre tre secoli la città (industriale) si è costantemente trasformata, ma mantenendo i propri connotati economici e sociali: alla sua dilatazione non corrispondeva il superamento di un modello; la città continuava, pur nelle sue trasformazioni, ad essere se stessa. Il meccanismo economico della grande città assume, quindi, una caratterizzazione selettiva, rendendo sempre più prezioso lo spazio urbano; vengono espulse le attività che occupano grandi spazi e producono basso valore aggiunto; la popolazione va alla ricerca di tipologie diverse dell'abitare.

L'insieme di questi fenomeni mette in evidenza una significativa modifica strutturale; è il territorio (non più la città) un contenitore di tutto ed esso risulta articolato al suo interno dove, infatti, convivono varie forme di insediamento. In questa nuova forma di organizzazione del territorio sono molto rilevanti i flussi di mobilità delle persone che appaiono pluridirezionali e pluricentrici sia per lavoro e studio che per motivi diversi (sport, shopping, spettacoli ecc.).

Le città vanno, quindi, convertendosi (certamente) verso nuovi scenari di modernizzazione e di competitività al fine di offrire cultura mercantile e nuovi luoghi di consumo. Ciò avviene, in modo più marcato, laddove gli amministratori pongono in primo piano le politiche urbanistiche.

---

<sup>1</sup> La pressione antropica del nostro tempo è quella generata dalle immigrazioni in atto, inarrestabili, dal sud del mondo povero, (che sono ed hanno un effetto sociale) e che si riverbera sulla città fisica contemporanea.

È consuetudine, oramai, trovare, non solo su riviste specializzate, ma anche su quotidiani, l'esposizione di proposte di interventi in ambito urbano, sia di riconversione di parti consolidate, sia di nuova espansione, con l'esposizione di progetti che sottolineano e segnalano come le aree urbane siano diventate enormi cantieri attorno ai quali si muovono centinaia di operatori, d'interessi e di capitali.

La nuova imprenditoria edilizia, specie quella affiancata da risorse finanziarie internazionali, ha riscoperto le grandi città italiane rilanciando il fenomeno della rendita fondiaria ed urbana. In effetti sulle grandi aree urbane si riversano, oramai enormi capitali, dirottati da altri investimenti, considerati ad alto rischio<sup>2</sup>.

Gli studi di settore evidenziano come il mercato immobiliare sia in enorme crescita con nuovi pieni al posto dei vuoti urbani, con nuovi consumi di territorio a fini edificabili per milioni di metri cubi per nuovi quartieri residenziali, attività terziarie, uffici, centri congressi, spazi intermodali ecc.

Poco o nulla attiene, invece, alle politiche abitative pubbliche. Al centro vi è la valorizzazione della rendita urbana senza pensare in modo adeguato alla realizzazione di nuovi beni pubblici.

Quasi tutti gli interventi riguardano la realizzazione di iniziative di privati ad alto contenuto economico, cui si affiancano, anche, opere pubbliche od opere private di interesse pubblico, che comprendono, spesso, in modo squilibrato anche la dotazione di spazi pubblici.

Se nel riassetto delle aree urbane si mettessero sul piatto gli interventi a favore del pubblico nella realizzazione di spazi e servizi e quelli di carattere privato, si potrebbe facilmente constatare che il rapporto è di uno a dieci.

Il cittadino nota che la città si rinnova si demolisce e si ricostruisce; si trasformano beni immobili e si occupano aree inedificate ma nello stesso tempo si moltiplicano le volumetrie riducendo gli spazi aperti.

Si assiste quindi a proposte di riconversione di parti di zone, o addirittura di città, produttive dimesse, di edifici pubblici, palazzi storici, caserme, carceri, ospedali, aree ferroviarie indipendentemente dalla loro destinazione originaria, cogliendo di tali spazi o volumi come dei contenitori all'interno dei quali collocare qualsiasi cosa! Questa modalità operativa se da un lato crea una sorta di contesto agevole allo sviluppo di attività imprenditoriali, con catalizzazione di investimenti pubblici e privati, dall'altro non affiora alcun reale innalzamento della qualità della vita dei cittadini.

Tutto ciò sollecita, conseguentemente, l'adeguamento alle necessità sopraggiunte della città pubblica. Il progetto urbanistico, però, non è più confinabile in parametri tecnici, giuridici e fisico-architettonici ma ha una valenza sociale che deve tornare ad essere presente nelle agende politiche.

È necessaria un'innovata declinazione degli standard, a fronte dell'attenzione crescente alla città e all'abitare, a questioni come l'adattamento ai nuovi cittadini, quindi ai cambiamenti sociali, alle mutazioni climatiche, alle nuove reti infrastrutturali urbane (materiali e immateriali) alla domanda di beni comuni.

Si tratta di integrare la misura quantitativa con parametri qualitativi e prestazionali utili a generare valore pubblico, a garantire la funzionalità eco-sistemica degli ambienti, favorevole alle attività umane e a rispondere ai nuovi bisogni e domanda di città.

### **Le dotazioni territoriali**

Se è vero, come è vero che gli standard urbanistici sono (stati) strettamente legati alla città e che gli stessi non garantiscono quel livello adeguato (e auspicato), che può essere sintetizzato in *qualità urbana*, allora è necessario pensare in prospettiva diversa.

La globalizzazione dei processi produttivi genera nuove forme di competitività dei territori nei quali la dotazione infrastrutturale diventa dirimente ai fini dell'attrazione degli investimenti.

Pertanto, viene delineandosi la nozione di dotazione territoriale. Essa ha preso corpo non nella legislazione o nei provvedimenti di natura urbanistica ma con l'approvazione del Quadro Strategico Nazionale 2007/2013 (delibera CIPE 82/07); esso aveva quale finalità l'attribuzione di un ruolo centrale alla produzione ed alla promozione di servizi collettivi essenziali, affinché agevolassero il perseguimento

---

<sup>2</sup> . Sono considerati ad alto rischio gli investimenti a carattere specificatamente industriale.

della qualità della vita dei cittadini. Al contempo si evidenziava la convenienza delle imprese ad investire individuando gli obiettivi di servizio e definendo i target da conseguire in quattro settori predeterminati<sup>3</sup>.

La nozione viene rafforzata dal processo di perequazione infrastrutturale, previsto dall'articolo 22 della legge 42/2009 in materia di federalismo fiscale, che avrebbe dovuto avviare la ricognizione di tutte le infrastrutture pubbliche o di interesse pubblico (indipendentemente dalla loro natura proprietaria, pubblica o privata) al fine di determinare il fabbisogno infrastrutturale necessario per consentire che tutte le aree del Paese presentassero le stesse condizioni di offerta di servizi per le famiglie e per le imprese.

Appare opportuno ricordare che l'entrata in vigore del Codice dei contratti pubblici (D. Lg.vo 12 aprile 2006, n. 163 ed il successivo D. Lgs 20 aprile 2016, n. 50) ha fatto perdere i propri distinti confini sia alla nozione di opera pubblica sia alla nozione di servizio pubblico, non procedendo tuttavia alla loro rifusione ed unificazione nella nozione di infrastruttura pubblica.

Nozione definita con precisione dal D.M. 26 novembre 2010<sup>4</sup> che, nel dettare disposizioni attuative in materia di perequazione infrastrutturale, dichiara che per infrastrutture si intendono i beni strumentali dotati della prevalente finalità di fornitura di servizi collettivi, a domanda individuale o aggregata rivolti alle famiglie e alle imprese, indipendentemente dalla natura proprietaria dei soggetti titolari dei diritti reali su tali beni; confermando che l'interesse pubblico non si riferisce alla proprietà pubblica dell'infrastruttura, bensì alla capacità di perseguire l'obiettivo di fornire servizi alle famiglie ed alle imprese.

A questo nuovo scenario dovrebbe essere adeguata la prassi di una pianificazione urbanistica orientata alla riqualificazione dell'esistente; in particolare per quanto riguarda le politiche urbane, per le quali l'acquisizione e la disponibilità pubblica di aree da destinare a standard urbanistici, argomento di riferimento delle politiche urbane fondate su ipotesi di perequazione urbanistica e di accordi pubblico-privati, basati sul riconoscimento di incrementi volumetrici (resi inattuali dalla saturazione quantitativa del mercato immobiliare e dal venir meno del ruolo degli immobili quali beni rifugio), può lasciare il campo a un governo della città fondato sulla ricerca di una qualità urbana, orientata alla riqualificazione del costruito (funzionale, estetica, ambientale, energetica, ecc.) ed al conseguimento di uno standard più elevato (sia quantitativamente che qualitativamente) nella dotazione infrastrutturale che determina la qualità della vita dei residenti e l'appetibilità del territorio per lo sviluppo di impresa.

Il meccanismo economico della grande città, aperta verso il territorio, assume una caratterizzazione selettiva, rendendo sempre più prezioso lo spazio urbano; vengono espulse le attività che occupano grandi spazi e producono basso valore aggiunto; la popolazione va alla ricerca di tipologie diverse dell'abitare.

Si conferma quindi l'assunto secondo il quale l'insieme di questi fenomeni mette in evidenza una significativa modifica strutturale; è il territorio un contenitore di tutto (non più la città) ed esso risulta articolato al suo interno dove, infatti, convivono varie forme di insediamento da regolamentare in modo organico e proporzionato attraverso quelle che possono essere individuate quale dotazioni territoriali<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> Per un approfondimento si rimanda al sito dell'Agenzia per la coesione territoriale; link <http://www.agenziacoesione.gov.it/it/politiche>.

<sup>4</sup> Art. 1 Il presente decreto (D.M. 26 novembre 2010) e' diretto a disciplinare in sede di prima applicazione, ai sensi dell'art. 22 della legge 5 maggio 2009, n. 42 in conformita' al quinto comma dell'art. 119 della Costituzione, la ricognizione degli interventi infrastrutturali, propedeutica alla perequazione infrastrutturale, riguardanti le strutture sanitarie, assistenziali, scolastiche nonche' la rete stradale, autostradale e ferroviaria, la rete fognaria, la rete idrica, elettrica e di trasporto e distribuzione del gas, le strutture portuali ed aeroportuali, nonche' i servizi afferenti al trasporto pubblico locale e il collegamento con le isole. La ricognizione e l'individuazione degli interventi infrastrutturali sono mirate al recupero del deficit infrastrutturale del Paese nella fase transitoria e sono attuate in coerenza con l'azione strutturale a sostegno delle aree sottoutilizzate per la rimozione degli squilibri economici e sociali mediante risorse aggiuntive e l'effettuazione di interventi speciali regolati ai sensi dell'art. 16 della medesima legge 5 maggio 2009, n. 42.

<sup>5</sup> Non è stato ancora prodotto il regolamento edilizio unico nazionale, annunciato entro novembre 2015, ma nelle more sono state diffuse 42 definizioni tecniche, che comprendono anche le "dotazioni territoriali" che sembra debbano sostituire gli "standard urbanistici". L'argomento riguarda il governo delle città nel rilevante aspetto della dotazione di servizi, finalizzati all'innalzamento della qualità della vita dei residenti e alla creazione di un contesto favorevole all'insediamento ed allo sviluppo di impresa. In attesa della promulgazione del regolamento edilizio unico nazionale, che secondo l'Agenda Digitale pro-posta dal Governo avrebbe dovuto essere approvato entro novembre 2015,

# Standard, dotazioni pubbliche e risorse territoriali. Bilanci e prospettive a partire da un caso studio del Mezzogiorno d'Italia

**Mariella Annese<sup>1</sup>**

Politecnico di Bari

DICAR – Dipartimento di Scienze dell'Ingegneria Civile e dell'Architettura

Email: [mariella.annese@poliba.it](mailto:mariella.annese@poliba.it)

Tel: +39.3206486647

Comune di Polignano a Mare

Assessorato all'urbanistica e all'Assetto del Territorio

Email: [mariellaannese@comune.polignanoamare.ba.it](mailto:mariellaannese@comune.polignanoamare.ba.it)

## Abstract

A partire dal caso studio del Comune di Polignano a Mare, comune della Città Metropolitana di Bari, città dalla forte vocazione turistica, si tenterà di elaborare un iniziale bilancio comunale in tema di standard contenuti nei piani esecutivi degli ultimi 20 anni (attuati e in corso di attuazione nel territorio), tentando di rileggere criticamente i dati e gli esiti, in particolare mettendo a sistema una riflessione sui criteri con cui si è costruita la città più recente sullo sfondo della forte vocazione turistica che si è dato il territorio. Attraverso l'analisi del caso studio si vuole ragionare positivamente, provando a porre attenzione sulla capacità della risorsa (paesaggistica, ambientale, spaziale) costiera a poter reinterpretare il concetto di dotazione territoriale in termini di città, economia, società e, al contempo, riflettere sui nuovi strumenti di governo territoriale di cui la regione Puglia si è dotata nell'ultimo decennio, per individuare prospettive di lavoro che promuovono la multisettorialità delle azioni.

**Parole chiave:** public spaces urban policies urban practices landscape.

## 1 | Premessa

Il territorio del comune di Polignano a Mare è stato in altre occasioni considerato come riferimento per ragionare sulle dinamiche emergenti che coinvolgono assetti sovracomunali, o riposizionare le questioni legate alle trasformazioni abusive dei territori costieri<sup>2</sup>.

La scelta di continuare lavorare su un territorio con le caratteristiche idealtipiche di un medio centro urbano costiero del Sud, di seconda corona rispetto al Capoluogo della Città metropolitana ma con dinamiche (turistico-economiche, territoriali, culturali) di livello regionale, e non solo, coglie l'opportunità data dalla recente *Variante di adeguamento dello strumento urbanistico vigente (PRG) al Putt/p ai sensi dell'art. 5.06 delle N.T.A. del Putt/p. Controdeduzioni e/o adeguamento alla D.G.R. n. 454 del 6.04.2016 di cui all'art 16 co. 11 della L.R. n. 56/80*. In questa nuova Variante al PRG, adeguata alla normativa oggi vigente in materia di paesaggio, sono state analizzate le lottizzazioni pianificate ed eseguite negli ultimi 35 anni, verificandone lo stato di attuazione delle aree tipizzate di espansione "C"<sup>3</sup>. L'analisi, diretta solo a stabilire il livello di attuazione dei singoli piani, può oggi essere utile per comprendere il grado "urbanizzazione" di cui il territorio si è dotato, anche alla luce di un bilancio restituito dalle varianti al PRG che si sono succedute in oltre 55 anni di tempo.

L'analisi dimostra che sebbene privo degli standard previsti, il territorio mantiene un alto livello di qualità della vita degli abitanti e stimola una riflessione relativa al tipo di spazialità da mettere in gioco per "dotare" il territorio di spazi pubblici coerenti con le pratiche.

<sup>1</sup> Dal novembre 2015 l'autore è Assessore all'urbanistica e all'Assetto del territorio del Comune di Polignano.

<sup>2</sup> Il riferimento è al contributo dato all'attività del Centro nazionale di studi per le politiche urbane Urban@it con una riflessione sulle dinamiche post-metropolitane che coinvolgono l'area del sud-est barese con epicentro nel territorio del Comune di Polignano a Mare (CFR. Annese M., 2016, *Turismo, paesaggio, ambiente. L'Agenda urbana di una pubblica amministrazione nella Città metropolitana di Bari*, Working papers. Rivista online di Urban@it) ad alla collaborazione in corso con il gruppo di ricerca TAMCLab sui "Territori dell'abusivismo nel Mezzogiorno contemporaneo" (CFR. <https://tamclab.wordpress.com>).

<sup>3</sup> La Variante, adottata nelle more di definizione del PPTR Puglia (Delibera di C.C. n. 42 del 23.12.2014 e n. 19 del 26.06.2015 - esame delle osservazioni), ha dovuto scontare nella fase di approvazione la verifica delle Aree Escluse ai sensi dell'art. 142 comma 2 del DLgs 42/2004, anche al fine di agevolare le successive fasi di conformità ai sensi dell'art. 100 delle NTA del PPTR, in vigenza a seguito di Deliberazione n. 176 del 16.02.2015 della Giunta Regionale.

## 2 | Una (breve) storia per Varianti al Piano

La disciplina urbanistica nel Comune di Polignano a Mare è tutta tracciata nel solco di un originario PRG del 1960. Una prima Variante generale del 1979<sup>4</sup> è tutta funzionale all'adeguamento del Piano alla normativa nel frattempo sopraggiunta, tra cui D.M. n. 1404 del 2 aprile 1968 e il D.M. n. 1444 del 1 aprile 1968. Per adempiere a ciò, gli elaborati della Variante del 1979 in maniera irrituale concentrano gli standard esclusivamente nelle zona "F di interesse collettivo", definendoli di uso pubblico e consentendo anche l'attuazione da parte del privato, senza distinguere le quantità percentuali delle singole destinazioni d'uso ammesse e trascurando di indicare quelle già esistenti: un'ampia corrispondente alla Lama Monachile, le cui caratteristiche morfologiche, oggi valore aggiunto del paesaggio locale, erano sfavorevoli all'edificazione; la zona della già esistente villa comunale; una terza zona a sud in corrispondenza del secondo elemento focale dal punto di vista paesaggistico del territorio, lo Scoglio dell'Eremita, in corrispondenza del quale negli anni è stato realizzato il Campo sportivo comunale, il depuratore e negli anni 2000 un parcheggio; una quarta zona a sud oltre il limite della ferrovia in prossimità della nuova "periferia produttiva" C3, una quinta destinata ad ospitare un'attrezzatura sportiva coperta.



Figura 1 | Lama Monachile dall'alto. Dalla foto aerea si coglie il "vuoto" determinato dall'indicazione di zona F per l'area della lama tra le due parti della città. Fonte: <https://www.bb30.it/>.

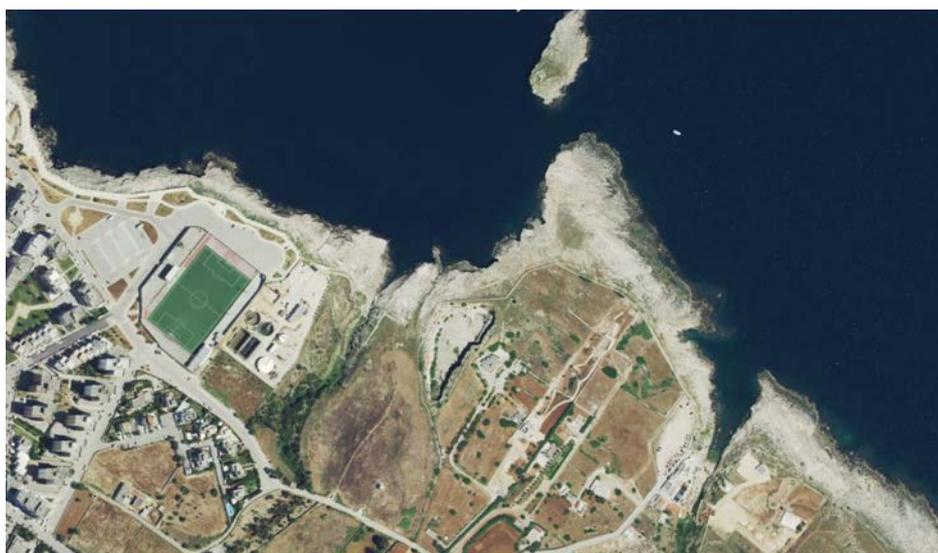


Figura 2 | Zona Scoglio dell'eremita. In evidenza il contrasto tra le funzioni di parcheggio, lo stadio, il depuratore e l'area naturale alla destra dell'immagine.

Fonte: Mappe. Versione 1.0 (1398.26.2) per Mac IOS.

<sup>4</sup> D.G.R. n. 5652 del 01.10.1979.

La zona costiera sia Nord che a Sud nella variante è organizzata e normata per lo sviluppo turistico attraverso comparti di dimensione variabile, “nuclei” che corrispondono ad una “Zona per insediamenti produttivi Turistico Alberghieri” costituita campeggi, zone F di interesse collettivo generalmente sovradimensionata, ampie zone di parcheggi. I “nuclei” delle zone TA sono poi alternate da porzioni di campagna costiera, e sono tutti ricadenti in buona parte nella fascia costiera dei 300 mt dal livello del mare. Nulla si aggiunge ed è detto dal Piano sull’area interessata dal fenomeno delle seconde case al mare, né in termini di servizi ma neanche di infrastrutturazioni viarie primarie, pur conservando la potenzialità edificatoria dei suoli.

Nel 2005, la Variante Generale del 1979 viene a sua volta variata, per adeguarsi alle indicazioni prescrittive della L.R. 56/80<sup>5</sup>, così tentando un nuovo adeguamento delle previsioni di standard “*localizzando innanzi tutto le aree necessarie per il soddisfacimento degli standard relativi alla popolazione attuale [...] (e) le futur espansioni*”<sup>6</sup>.

Il progetto del nuovo PRG verificando preliminarmente “la disposizione, il tipo e la quantità di servizi esistenti nel centro urbano”, constata già nel 1995 un sottodimensionamento degli standard esistenti<sup>7</sup> e la necessità di reperire circa mq 151,092 per dotare gli abitanti insediati della quantità minima. Al ricalcolo degli standard, nella Variante è conseguenziale la previsione delle quantità inesprese proporzionate alle previsioni insediative che al 2010 prospettano per Polignano circa 18.630 abitanti.

Tabella I | Variante Generale al PRG (2005). Analisi delle quantità di standard esistenti. Elaborazione su dati della Relazione Generale.

	Quantità esistenti	Standard minimo	Quantità mancanti	Standard di progetto
Scuole 4,5 mq/ab	33.320	67.567	34.247	72.959
Attrezzature di interesse collettivo e parcheggi 4,5mq/ab	23.472	67.567	44.095	45.694 41.794
Spazi pubblici (verde) 9 mq/ab	62.368	135.135	72.749	158.160

Come si legge dalla relazione generale: “*Non è sembrato corretto scaricare tutti i deficit sulle zone di nuova espansione e soprattutto è sembrato necessario determinare aree di grandezza sufficiente a contenere le attrezzature necessarie e a diffonderle nel tessuto edilizio, evitando nel contempo le grandi concentrazioni periferiche prima previste.*”<sup>8</sup>

Ad arricchire questa idea di servizi per l’area urbana centrale, vi è poi il progetto delle grandi aree a parco naturale costiero a nord e a sud dell’abitato che insieme alle aree agricole E2, dovrebbero rafforzare il vincolo paesaggistico e stimolare una revisione delle proposte insediative delle aree turistiche presenti nella zona costiera.

Oltre alle aree a servizi definite dal piano, i servizi proposti nei Piani Esecutivi delle maglie di espansione hanno il compito di irrobustire a livello di quartiere le dotazioni ipotizzate.

Dandosi come riferimento i deficit individuati dalla Variante Generale di PRG del 2005, a oltre 10 anni dall’approvazione, grazie all’aggiornamento di questo (cfr. Premessa), si è tentato una verifica preliminare, per comprendere quali risultati siano stati conseguiti in termini di Standard.

Assumendo la validità del principio utilizzato nell’ambito dell’adeguamento dello strumento vigente al PUTT/P e nell’ottica del Dlgs. 42/2004, per definire le cosiddette “aree escluse”<sup>9</sup>, sono stati considerati i 13 Piani esecutivi, relativi alle zone di espansione “C” e “D” attuate entro l’anno 2006.

<sup>5</sup> Legge regionale Puglia del 31/05/1980 n. 56 (Gazzetta regionale 01/06/1980 n. 44) – “Tutela ed uso del territorio”.

<sup>6</sup> Cit. Relazione generale della Variante al Piano Regolatore Generale.

<sup>7</sup> Aree di standard esistenti pari a 119.178 mq a fronte dei 270.270 mq necessari per la polazione all’epoca residente (15.015 abitanti).

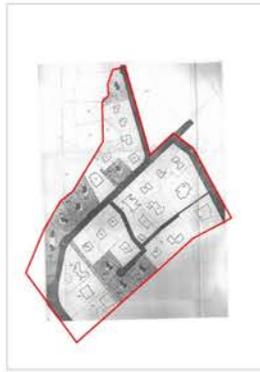
<sup>8</sup> Relazione Generale 2005, pg. 34.

<sup>9</sup> A tale fine sono state considerate le parti di territorio del Comune di Polignano a Mare che alla data del 6 settembre 1985 erano ricomprese nei piani pluriennali di attuazione e delimitate negli strumenti urbanistici come zone diverse da quelle indicate dalle zone A e B, ai sensi del decreto ministeriale 2 aprile 1968 n. 1444; e per quanto concerne la condizione che le relative previsioni fossero state concretamente realizzate, è stata considerata la data del 24.03.2006, coincidente con l’aggiornamento normativo con il quale tale condizione è stata introdotta (cfr. Decreto Legislativo 24/03/2006 n. 157 “Disposizioni correttive ed integrative al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, in relazione al paesaggio).

Tabella II | Titolo della Tabella da riportare con il font 'Garamond', corpo 9 pt., normal, formato giustificato. Non prevedere alcun rientro per le linee successive del titolo della Tabella. Ad eccezione del titolo, l'indicazione "Tabella 1" è in corsivo.

Tipizzazione dell'area	Strumento urbanistico attuativo	N° di Maglia	Delibera di adozione e/o di approvazione
Zona C02	PP		DPGR di approvazione n 370 del 09/03/1979
Zona di espansione C3	PL	15	DCC di approvazione n 63 del 18/04/1984
Zona di espansione C3	PL	10	DCC di approvazione n 85 del 29/10/1990
Zona di espansione C3	PL	9	DCC di approvazione n 24 del 31/01/1985
Zona di espansione C4	PL	18	DCC di approvazione n 131 del 17/10/1985
Zona di espansione C02	PL	14	DCC di approvazione n 62 del 18/04/1984
Zona di espansione C1-167	PP	20	DPGR di approvazione n 863 del 02.05.1979
Zona di espansione D1	PL	6	DCC di approvazione n 99 del 28/06/1984
Zona di espansione D3	PL	6	DCC di approvazione n 99 del 28/06/1984
Zona di espansione D2	PL	6	DCC di approvazione n 76 del 28/02/1986
Zona di espansione C3	PL	7	DCC di approvazione n 60 del 21.05.1990
Zona di espansione C5	PL	8	DCC di approvazione n 24 del 09/02/1988
Zona di espansione C5	PL	11	DCC di approvazione n 21 del 29/01/1988

Come evidenziato nelle immagini successive, ad eccezione di due sole maglie di espansione, l'interpretazione che è stata data, al progetto dello standard prima, equivale esclusivamente a superfici destinati alla viabilità locale e spazi di verde pubblico, questi veri e propri residui del progetto della viabilità, ed evidentemente più consoni e funzionali alla viabilità stessa che ad un vero progetto dello spazio aperto di uso pubblico. Nell'attuazione e nella pratica, molti degli spazi configurati dal progetto e dimensionati per essere spazi pubblici sono divenuti parcheggi quasi di uso esclusivo e aree occupate dalla viabilità di accesso dei parcheggi interrati dei singoli edifici.



Maglia 8 - Planimetria allegata al P.d.L.



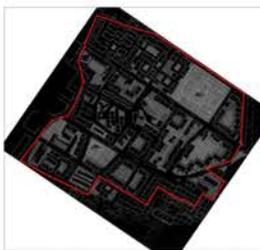
Maglia 8 - Aerofotogrammetria 2004



Maglia 11 - Planimetria allegata al P.d.L.



Maglia 11 - Aerofotogrammetria 2004



Maglia C02 - Planimetria allegata al P.d.L.



Maglia C02 - Aerofotogrammetria 2004



Maglia D1 - Planimetria allegata al P.d.L.



Maglia D1 - Aerofotogrammetria 2004



Maglia 6 - D2 - Planimetria allegata al P.d.L.



Maglia 6 - D2 - Aerofotogrammetria 2004



Maglia 6 - D3 - Planimetria allegata al P.d.L.



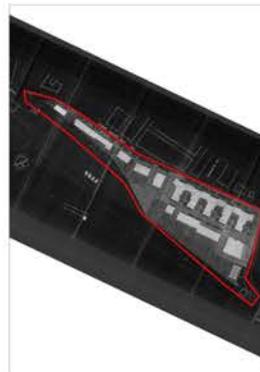
Maglia 6 - D3 - Aerofotogrammetria 2004



Maglia 18 - Planimetria allegata al P.d.L.



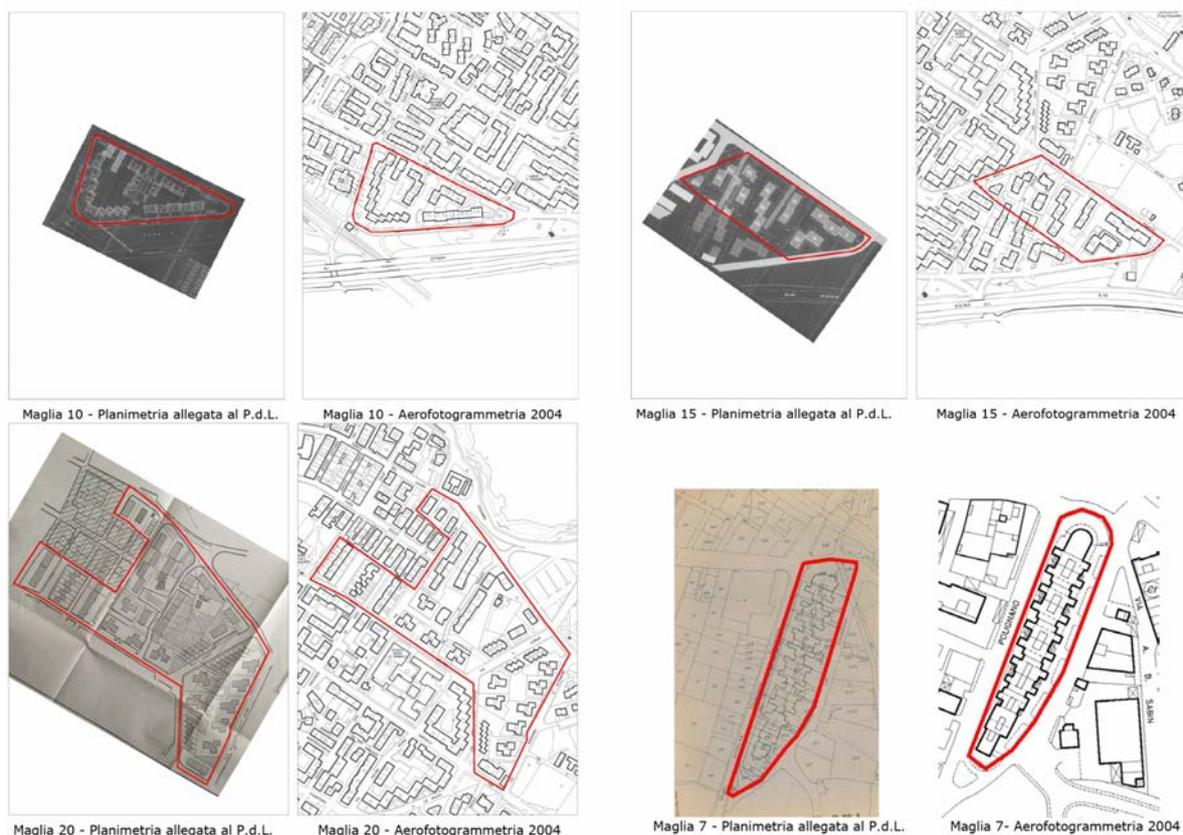
Maglia 18 - Aerofotogrammetria 2004



Maglia 9 - Planimetria allegata al P.d.L.



Maglia 9 - Aerofotogrammetria 2004



*Figura 3* | Confronto dei PE inclusi nel I PPA approvato con DCC n° 110 del 7/08/1981 e Aerofotogrammetria del 2004  
 Fonte: Elaborazione dei dati contenuti in: “RELAZIONE TECNICA” della Variante di Adeguamento del Piano Regolatore Generale al PUTT/p – Regione Puglia.

I progetti delle maglie C02 e maglie 20, sono gli unici che mantengono una certa fedeltà all’impostazione dei Dlgs e del PRG, il primo rispettando le aree specificatamente destinate dallo stesso ad ospitare gli edifici scolastici, il secondo nel configurare già nel disegno un giardino di quartiere qualificante il comparto di edilizia residenziale che sorge intorno.

Trasponendo la stessa analisi ai piani completati dopo il 2006 (Maglia C2 Est, Maglia 17) e di recente adozione, non si riconoscono impostazioni di molto diverse da quelle dei piani successivi al 1881. Le precisazioni, in particolare quelle trascritte nella variante del 2005 in tema di edilizia scolastica, hanno mantenuto il carattere prescrittivo (maglia C2 Est) mentre i quartieri residenziali e produttivi sono ugualmente sorti senza servizi, migliorando semmai la configurazione dello spazio aperto a cui è stato dato maggiore attenzione nel disegno e nell’esecuzione (maglia 17).

Il territorio comunale odierno ad oltre 55 anni dal primo Piano di regolamentazione dello sviluppo urbano, mostra in termini di servizi e infrastrutture, ed eccezione fatta per gli edifici scolastici le stesse carenze e i deficit di 30 fa, avendo ugualmente riconosciuto però alle aree residenziali le possibilità edificatorie ipotizzate all’epoca. Il contributo alla costruzione di una città non sperequata in termini di risorse comuni, se mai possa essere riconoscibile come tale, è stato dato solo dai piani di interesse pubblico (il Piano Particolareggiato della maglia C2Est e il piano della zona C1- 167). L’idea di standard “come strumento di salvaguardia nell’uso del suolo” (Gabellini, 2001) e contro le logiche speculative, nella prassi del progetto e dell’esecuzione, nel caso di Polignano è smentita dall’incapacità del piano e di chi governa il processo, contro ogni logica dell’interesse collettivo che lo standard stesso sottende.

### 3 | Una possibile ri-concettualizzazione operativa

Se il soddisfacimento di una comunità per le politiche urbane locali fosse misurato in base alla condotta conseguente a tale tipo di incoerente sviluppo urbano, si potrebbe assumere il tema del livello di dotazione territoriale come una mera questione pre-elettorale, con la quale la retorica politica cerca di animare le coscienze su temi di natura tecnica difficilmente comprensibili per il pubblico.

Osservando però lo stile di vita della comunità locale e le loro pratiche, è possibile fare anche valutazioni di altro genere.

Pur notando un lieve incremento del livello di uso degli spazi pubblici “ex-standard” nelle maglie urbane in cui è stata data maggiore attenzione all’attuazione di poche dotazioni presenti<sup>10</sup>, la carenza di qualità e servizi ha sì dequalificato i quartieri, ma, al contempo, ha rafforzato stili di vita e comportamenti sociali che si rivolgono ai luoghi tradizionalmente di uso pubblico (in primis la piazza ottocentesca e il centro storico), popolati e densi di pratiche nelle stessi momenti in cui le zone a destinazione residenziale della città appaiono spopolate.

In questo territorio non immune dalle dinamiche post-metropolitane (Annese, 2016), la “piazza” si conferma luogo di incontro e scambio delle comunità e spazio di rappresentazione dei diversi segmenti sociali.

A rafforzare e confermare la città storica come luogo identitario della vita socialità della comunità locale, contribuisce l’attenzione turistica di cui gode oggi non solo il comune di Polignano<sup>11</sup>. Le politiche comunali nell’ultimo decennio, tese ad esaltare la potenzialità turistica del luogo e promuovere un turismo di maggiore qualità, se da un lato hanno rimarcato l’interesse verso il centro storico, confermandolo sede privilegiata delle iniziative culturali e degli eventi dai grandi numeri, dall’altro hanno anche promosso la riqualificazione di spazi limitrofi ad esso.



Figura 4 | Una piazza del centro storico durante la manifestazione culturale “Il Libro possibile” del 2017  
Fonte: <https://www.libropossibile.com>.

La realizzazione di un breve tratto di pista ciclabile litoranea, così come il tentativo di riqualificare alcune delle spiagge pubbliche con interventi mirati al miglioramento dell’accessibilità e dell’uso, oggi consentono di osservare stili di vita della comunità locale inediti, che scoprono fasce insospettate di popolazione intente in comportamenti che allargano il campo ordinario delle pratiche destinate al *loisir*.

<sup>10</sup> In particolare nelle più recenti realizzazioni di spazi pubblici (maglia 17) la qualità formale dei luoghi permette di osservare comportamenti di abitanti (principalmente bambini) che indulgono all’aria aperta.

<sup>11</sup> L’attenzione è rivolta all’intero territorio Regionale, posto al centro di fenomeni turistici di livello ed oltre la media nazionale. In tal senso le politiche turistiche rappresentano un riferimento importante per lo sviluppo territoriale.

CFR. “I DATI DELLA DESTINAZIONE” Documento di sintesi sulle dinamiche turistiche nel territorio regionale presentato alla Borsa internazionale del turismo di Milano del 2-4 aprile 2017, a cura dell’Osservatorio turistico regionale. <http://www.puglia365.it>



Figura 5 | La spiaggia pubblica comunale di Cala paura dopo gli interventi di riqualificazione del 2016  
ph. Luca L'Abbate.

A partire da queste pratiche, dalla prospettiva operativa di una più fertile traslazione dal concetto di “standard” a quello di “dotazione”, si vuole proporre una possibile interpretazione del paesaggio, in particolare quello costiero, come potenziale luogo dello “stare in pubblico”, il cui valore e la cui qualità possono rappresentare il “filo rosso” delle pratiche di una comunità allargata di residenti/visitatori, difficilmente numerabile o prevedibile.

Il caso studio di Polignano, in definitiva, testimonia come il paesaggio costiero rappresenti già il luogo privilegiato dove investigare nuove possibilità di spazio pubblico. Già lo strumento urbanistico vigente aveva dato questa indicazione, tentando e ottenendo nei fatti un rafforzamento della tutela costiera oppositiva a forme speculative. La maggiore sensibilità verso le risorse paesaggistiche, stimolata dalla lunga gestazione del PPTR, oggi vigente, fa ritenere i tempi maturi per scelte “coraggiose” orientate all’innovazione di un’Agenda Urbana per Polignano a Mare.

Un indizio di un potenziale “cambio di passo” in tal senso emerge dalla lettura dell’Atto di Indirizzo al nuovo PUG – Piano Urbanistico Generale (L.R. 20/2001) è stato dato come obiettivo strategico l’indirizzo a salvaguardare le risorse paesaggistiche ma anche *“farsi carico di promuovere una diversa modalità di uso e fruizione del territorio costiero: una fruizione più libera e aperta ai modelli di waterfront come luogo in relazione e nel rispetto dell’ambiente marino, vocato al loisir e alla vita all’aria aperta, senza implicazioni trasformative radicali che ne alterino la qualità ambientale”*<sup>12</sup>

Questa strategia cerca così di porre a sistema con una nuova Agenda Urbana le azioni dell’ PCC - Piano Comunale delle Coste<sup>13</sup> in itinere, interpretato non solo come mero strumento di pianificazione di settore destinato alla individuazione delle aree demaniali concedibili ai fini della balneazione, in grado pertanto di delineare solo nuove possibili forme di sviluppo economico legato al turismo, bensì anche di segnare ed individua l’infrastrutturazione di base di un spazio ben più ampio della fascia demaniale che può e deve essere vocato preferibilmente all’uso pubblico, anche per l’attuazione di altre politiche non economiche (culturali come sociali).

La proposta non del tutto scontata di guardare al territorio di questa città in forma transcalare, dal paesaggio ai quartieri, passando dalla scala urbana si ritiene come la chiave di volta per creare una coerenza tra scelte di livello locale e *vision* del PPTR Puglia, che per i paesaggi agricoli periurbani ha già colto la potenzialità di verificare le concrete potenzialità di una “campagna multifunzionale” integrando politiche multisettoriali in particolare del settore agricolo<sup>14</sup>. A partire quindi dalle politiche territoriali per un piccolo territorio dalle grandi ambizioni, di tentare un cortocircuito pro-positivo tra strumenti e azioni di diverso settore (paesaggistico, urbanistico turistico) si ritiene di poter offrire con le presenti note alla discussione del workshop taluni spunti per un nuovo approccio alla riconcettualizzazione sul tema delle dotazioni urbane.

<sup>12</sup> . [...] un grande parco urbano costiero dovrà declinare le regole d’uso della frontiera lungo la quale la parte terranea di Polignano si confronta dialetticamente con mare, assumendo come riferimento i caratteri di entrambi i fronti per metterli a sistema, valorizzando le peculiarità [...]. Un grande parco che interpreti entrambi i contesti con cui si confronta, esaltando le potenzialità urbane quanto quelle paesaggistiche: una estesa promenade in cui le pratiche, la sosta e lo svago possano compiersi compatibilmente con il contesto, offrendo una conoscenza inedita dei luoghi.. Cit. da D.G.C n. 227 del 7.12.2016 “APPROVAZIONE DELL’ATTO DI INDIRIZZO PER LA REDAZIONE DEL PUG – PIANO URBANISTICO GENERALE, AI SENSI DELLA L.R. N.20 DEL 27 LUGLIO 2001 E DEL DRAG DI CUI ALLA D.G.R 3 AGOSTO 2007, N.1328.

<sup>13</sup> DGC. N. 147 del 12.07.2017.

<sup>14</sup> CFR. Annese (2012).

### **Riferimenti bibliografici**

- AA.VV (2016) *Politiche urbanistiche e gestione del territorio: Tra esigenze del mercato e coesione sociale*, Giappichelli Editore.
- Annese M., (2012) “Strategie agrourbane per la definizione di nuovi modelli di intervento nel paesaggio periurbano”, in Moccia F. D. (a cura di, 2013), *La città sobria, Collana: Governo del territorio e progetto urbano - Studi e Ricerche*, 7, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli.
- Annese M., 2016, *Turismo, paesaggio, ambiente. L'Agenda urbana di una pubblica amministrazione nella Città metropolitana di Bari*, Working papers. Rivista online di Urban@it).
- Cremaschi, M. (2015 a cura di), *Metropoli attraverso la crisi*. Bologna, Il Mulino.
- Gabellini P. (2001), *Tecniche urbanistiche* Carocci Roma.
- United Nations Conference on Environment and Development 1992 Agenda 21.

# Dallo studio delle reti urbane alla definizione di una morfologia della metropoli: uno studio sull'area di Napoli

**Antonia Arena**

Università degli Studi di Napoli Federico II  
DiArc - Dipartimento di Architettura  
Email: [antonia.arena@unina.it](mailto:antonia.arena@unina.it)

**Francesco Domenico Moccia**

Università degli Studi di Napoli Federico II  
DiArc - Dipartimento di Architettura  
Email: [fdmoccia@unina.it](mailto:fdmoccia@unina.it)

## Abstract

Le ricerche sulle aree metropolitane si sono sempre concentrate su studi tesi alla definizione dell'estensione territoriale fondata sulle funzioni svolte, più rari sono, invece, studi che definiscano la geografia metropolitana, la sua conformazione morfologica e in funzione di queste orientino la pianificazione metropolitana. Lo studio condotto sulla Città Metropolitana di Napoli mira alla definizione della morfologia urbana a partire dall'analisi della rete infrastrutturale e del grado di centralità dei nodi che la compongono. Il lavoro parte dal presupposto che la conoscenza della geografia metropolitana, che è l'esito di interazione tra aree funzionali e morfologie fisiche e sociali, sia un requisito fondamentale per orientare la pianificazione metropolitana. Le analisi sono state sviluppate mediante l'Urban Network Analysis toolbox in ambiente GIS: attraverso l'elaborazione, il confronto e l'interpretazione di quattro indicatori – Reach, Gravity, Closeness e Betweenness – è stato definito il grado di centralità dei nodi della rete e conseguentemente la morfologia della Città Metropolitana. Lo studio, pur agendo da un punto di vista settoriale, quello delle infrastrutture, consente di individuare una gerarchia della struttura urbana al fine di orientare politiche di riqualificazione e riequilibrio policentrico fondate sul disegno e sulla centralità ed accessibilità degli spazi pubblici e delle attrezzature pubbliche.

**Parole chiave:** urban form, networks, infrastructures.

## Dagli standard urbanistici ai servizi eco-sistemici

Nella morfologia della città, le funzioni collettive o primarie hanno sempre giocato un ruolo chiave (Rossi, 1973). Negli ultimi cinquant'anni circa, hanno coinciso, all'incirca, con le aree da destinare ad attrezzature e servizi di uso pubblico individuate ai sensi del DM 1444/1968. La pedissequa applicazione del dettato normativo ha comportato l'affermarsi di un approccio meramente quantitativo per rispondere ad esigenze concrete di popolazioni e territori che esprimevano una domanda di equità sociale, rivendicando il diritto di ciascuno a godere di spazi ove vivere la dimensione sociale collettiva. L'emanazione del decreto ha comportato per ciascun Comune l'obbligo, nel redigere il proprio Piano Regolatore Generale, di destinare minimo 18 mq – per ogni abitante insediato sul territorio – a spazi per l'istruzione, il tempo libero, le attrezzature pubbliche e i parcheggi. Tracciando un sintetico bilancio, oltre alla mancata realizzazione delle previsioni di piano, alla difficile gestione degli spazi realizzati, al carattere monofunzionale delle aree (Arena, Nigro & Lauro, 2015) una delle criticità principali, rilevabile dall'applicazione di un principio quantitativo per la definizione delle aree da destinare a usi pubblici, è l'assenza di un disegno urbanistico in grado di realizzare connessioni fisiche e funzionali di queste aree. Tali spazi erano, infatti, nei piani di "seconda generazione" (Campos Venuti & Oliva, 1993) individuati in via residuale rispetto alla definizione delle zone da destinare all'espansione residenziale; di conseguenza aree ed attrezzature pubbliche, qualora realizzate, si trovano al di fuori del tessuto urbano, hanno un carattere monofunzionale e hanno posto questioni rilevanti quali l'accessibilità o l'efficiente utilizzo dei servizi e degli spazi che le circondano. Il dibattito urbanistico ha spostato, quindi, l'attenzione sul tema della qualità degli spazi pubblici evidenziando come il soddisfacimento quantitativo di obblighi di legge non comporti anche un miglioramento della qualità della vita. L'occasione per introdurre e sperimentare nuove forme di disegno degli spazi pubblici è stata la presenza di grandi aree dismesse, conseguenza di processi di de-industrializzazione, e la necessità di trasformazioni urbane. La pianificazione e progettazione di queste aree ha testato anche il paradigma della

“sostenibilità” (Moccia, 2012) sorto come corollario al dibattito sul futuro delle città e delle popolazioni e sulla richiesta di miglioramento della qualità della vita. Nei progetti urbanistici di riconfigurazione e riqualificazione di parti di città, gli spazi pubblici sono stati interpretati come elementi ordinatori del nuovo paesaggio urbano: alle sedi di attrezzature e servizi è stato assegnato il ruolo di fulcro e *landmark* delle aree al pari di edifici simbolo, espressione dei soggetti che hanno finanziato gli interventi; parchi pubblici, percorsi pedonali e ciclabili, passeggiate hanno assunto la funzione di luoghi di sosta e socialità oltre che di connessione tra zone multifunzionali (Moccia & Palestino 2016).

Il tema della rigenerazione urbana e della pianificazione sostenibile è oggi declinato attraverso il concetto di servizi eco-sistemici (Millennium Ecosystem Assessment, 2005), in un’ottica che guarda alla riqualificazione urbanistica ed ambientale come occasione per potenziare i benefici multipli forniti dagli ecosistemi al genere umano. Le esternalità positive generate sono classificabili in quattro grandi categorie: supporto alla vita, approvvigionamento, regolazione, valori culturali (Costanza, 2008; Santolini, 2010). Il soddisfacimento delle esigenze derivanti da queste quattro categorie può essere interpretato come nuovo standard urbanistico da rispettare: ciascun elemento di cui si compone l’ecosistema – vegetazione, suolo, acqua e aria – è, infatti, legato a temi sostantivi della disciplina urbanistica quale la riduzione del consumo di suolo, la lotta ai cambiamenti climatici, il miglioramento della qualità della vita, il diritto di accesso ai beni e ai servizi, cui è ricondotto, oggi, il senso della dimensione pubblica della città (Moccia & Sepe 2016).

Il concetto di accessibilità ai beni rende nuovamente centrale il tema delle infrastrutture come elementi strutturanti e ordinatori degli insediamenti urbani, siano essi intesi come elementi compositivi dello spazio urbano (Krier 1979), reti di comunicazione a livello locale e nazionale (Clementi & Pavia, 1999), strumenti di descrizione e riconoscimento identitario della città (Lynch, 1960), flussi di beni e persone (Perulli, 2000), connessioni immateriali e sociali (Castells, 2004). D’altronde anche i modelli teorici di costruzione della città hanno affidato un ruolo centrale alla rete infrastrutturale nel disegno della pianta della stessa e nella scelta localizzativa delle funzioni ivi insediate (Christaller, 1980; Dematteis 1993; Gottmann, 1994; Park, Burgess & McKenzie, 1925/1967). Oggi, l’interpretazione del tema delle infrastrutture sotto il profilo dell’accessibilità e della fornitura di servizi eco-sistemici trova spazio all’interno del concetto di *green infrastructure*: reti di aree naturali e semi naturali, acqua, energie rinnovabili, illuminazione, mobilità, spazi pubblici, biodiversità (Clementi, 2016; Coppola 2016) pianificate a livello strategico con altri elementi ambientali, progettate e gestite in modo da fornire un ampio spettro di servizi eco-sistemici (Commissione Europea, 2013).

Terreno fertile di sperimentazione del concetto di rete come struttura dello spazio pubblico e fornitrice di servizi eco-sistemici è rappresentato dall’estensione metropolitana, livello territoriale in grado di realizzare l’effettivo raccordo tra la scala regionale e quella comunale.

### **La città metropolitana: questioni di confini o di morfologie urbane?**

Istituite con la legge n.142/1990, le Città Metropolitane hanno conosciuto un percorso di attuazione lungo, lento e complesso<sup>1</sup>, culminato con l’emanazione della legge n. 56 del 7 aprile 2014 con cui il processo di fondazione delle Città Metropolitane ha ufficialmente preso avvio (Barbieri, 2014). Nell’*impasse* politico-istituzionale le ricerche scientifiche hanno affrontato con interesse il tema della città metropolitana concentrando l’attenzione in particolare sulla definizione dell’estensione territoriale dell’ente da istituire, da individuare, all’interno dei perimetri regionali, in ragione delle funzioni svolte e dei rapporti tra comuni di dipendenza e compensazione economici-sociali, di servizi e attrezzature pubbliche, di connessione e logistica (Papa, 1992; De Luca & Moccia, 2015). La decisione istituzionale di far coincidere il territorio metropolitano con quello provinciale ha azzerato il lavoro svolto e costretto gli studiosi e i tecnici a concentrarsi sull’individuazione dei caratteri specifici delle città metropolitane in grado di orientare le politiche, le strategie e le azioni di governo del territorio (Arena, Moccia 2015).

I parametri diffusamente utilizzati per descrivere i territori e individuare le loro traiettorie di sviluppo sono la dimensione demografica che restituisce la fotografia della localizzazione delle popolazioni, quella occupazionale da cui è possibile dedurre la geografia economica, la localizzazione dei servizi e delle attrezzature che consente di individuare le aree carenti, la presenza di aree di pregio paesaggistico e culturale che permette di riconoscere i caratteri patrimoniali del territorio (Magnaghi, 2007), in funzione dei quali definire le strategie di riequilibrio policentrico che orientino gli investimenti e disegnino i percorsi di crescita territoriale. Le strategie sono, dunque, l’esito di analisi che guardano al territorio da diversi punti di vista e

---

<sup>1</sup> L’articolo 2 del Testo Unico n. 267/2000 stabilisce che le Regioni procedono alla delimitazione della area metropolitana «su conforme proposta degli enti locali interessati» (D’Angelo, 2012: 81).

mediante un processo interpretativo dei valori espressi da ciascun ambito, restituiscono una visione di sviluppo possibile che mette a sistema potenzialità e criticità del territorio.

Lo studio condotto sulla città metropolitana di Napoli si pone l'interrogativo se è possibile individuare una configurazione spaziale della città metropolitana oltre la sommatoria dei comuni che la compongono e affronta questo tema puntando sull'analisi delle infrastrutture come conseguenza delle considerazioni dei precedenti paragrafi (Musterd & Salet 2003). La ricerca si concentra sull'analisi delle infrastrutture viarie riconoscendole come elementi strutturanti dello sviluppo metropolitano. Il grado di centralità di ciascun nodo della rete restituisce anche il livello di importanza degli spazi pubblici che intorno ad essi si articolano. La sperimentazione giunge a due risultati differenti: da un lato individua morfologie urbane distinte in funzione del grado di accessibilità e centralità delle infrastrutture, dall'altro individua i nodi della rete che, alla scala locale, rappresentano potenzialità per la definizione di spazi pubblici di qualità.

In tal modo, le analisi svolte consentono di definire strategie di sviluppo dell'assetto metropolitano e di orientamento della pianificazione comunale affinché la rete infrastrutturale assuma la complessità di connotato di nuovo standard trasformandosi nella struttura urbanistica della metropoli.

### **La metodologia, il caso studio e i primi risultati**

La definizione della geografia della città metropolitana di Napoli si fonda sulla valutazione del grado di accessibilità e centralità dei nodi della rete infrastrutturale. Le analisi sono state condotte mediante il *tool Urban Network Analysis* (di seguito anche UNA) (Sevtusk & Mekonnen, 2012), strumento che consente analisi spaziali di reti (March & Steadman, 1971; Harary, 1969; Porta, Crucitti & Latora, 2005) in ambiente GIS. Il *tool* consente di elaborare cinque diversi tipi di indicatori la cui lettura ed interpretazione restituisce il grado di centralità dei nodi della rete. Gli indicatori – *Reach* (Sevtusk, 2010), *Gravity* (Hansen, 1959), *Betweenness* (Freeman, 1977), *Closeness* (Sabadiussi, 1966) e *Straightness* (Vragovic, Louis & Diaz-Guilera, 2005) – sono sviluppati in base alle caratteristiche della rete e ai tempi di percorrenza appositamente calcolati. L'elaborazione di analisi spaziali delle reti consente – introducendo un terzo elemento, oltre a tronchi e nodi, l'edificato – di valutare parametri topologici di descrizione della rete, quali rilevanza, prossimità, vicinanza riferendole agli edifici, urbanisticamente rilevanti in quanto sedi di attività e residenze e pertanto punti di origine e destinazione all'interno delle reti. Anche se alla scala metropolitana l'edificato non è stato preso in considerazione la possibilità, data dallo strumento UNA, di operare alla scala territoriale come a quella di quartiere consentirà in tempi futuri di approfondire le analisi alla scala locale e di confrontarli con quelli ottenuti alla scala territoriale.

Nello studio condotto per la città metropolitana di Napoli sono stati ritenuti significativi e quindi elaborati gli indicatori *Reach*, *Gravity*, *Betweenness*, *Closeness*. In termini assoluti, il primo restituisce il numero di edifici raggiungibili da un punto, o edificio di partenza in funzione di un dato raggio; nel caso di studio l'indicatore restituisce il numero di altri nodi raggiungibili ad una distanza di 1 Km di raggio. Il risultato non corrisponde però a una classica *buffer zone*, ma ai punti realmente raggiungibili in funzione di quella distanza e del disegno della rete stradale, ossia intersezioni, svolte possibili, sensi di marcia. L'interpretazione di questo indicatore restituisce, quindi, il grado di accessibilità di ciascun nodo alla rete.

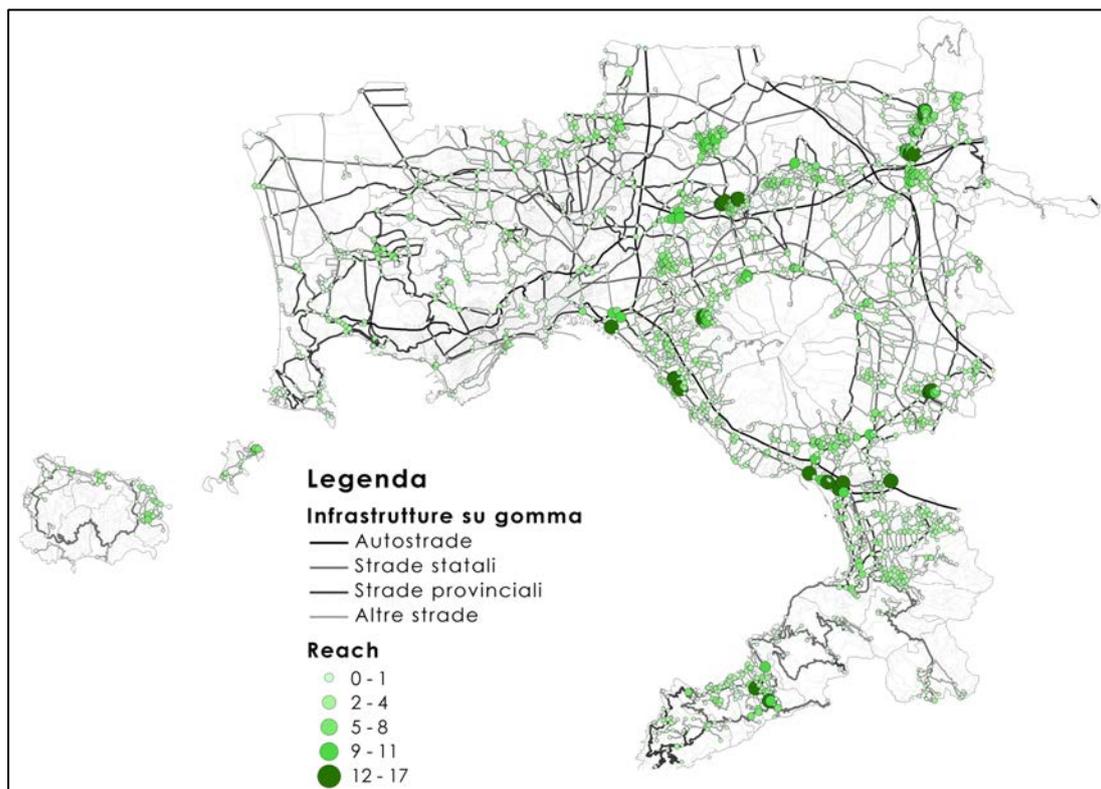


Figura 1 | Cartografia della Città Metropolitana di Napoli rappresentante i nodi della rete infrastrutturale classificati in funzione dell'indicatore *Reach*. Fonte: Elaborazione degli autori.

Dalla *Figura 1* si evince che i nodi con valori più elevati dell'indicatore *Reach* sono localizzati all'ingresso del comune napoletano ove avvengono le intersezioni tra gli assi di collegamento primari (Autostrada e Tangenziale) e la viabilità urbana di primo livello, ossia le strade urbane di scorrimento che consentono l'accesso alle strade locali. Anche per il restante territorio metropolitano i nodi con valori elevati sono localizzati in corrispondenza degli svincoli della rete primaria nei comuni di Portici, Ercolano, Torre Annunziata, Pomigliano d'Arco. Nel comune di Acerra, invece, i valori risultano medio-alti evidenziando così un buon livello di accessibilità. I risultati sono letti ed interpretati in un'ottica introversa alla città metropolitana di Napoli, ma è ovvio che il grado di accessibilità alla rete primaria deve essere interpretato anche come potenzialità dei comuni dotati di buoni valori di avere ottime connessioni extra-metropolitane. Il *Gravity index* introduce il concetto che l'accessibilità di un edificio o di un nodo della rete è inversamente proporzionale alla distanza tra punti e direttamente proporzionale alla capacità attrattiva del nodo. Quest'ultima è determinata da un peso ad esso assegnato e può dipendere da fattori urbanistici quali la destinazione d'uso, la densità demografica, la presenza di attività commerciali. Nel caso della città metropolitana ogni nodo è stato "pesato" in funzione della popolazione insediata<sup>2</sup> potenzialmente servita dai nodi della rete. I risultati ottenuti mostrano che in base al parametro della popolazione i nodi con valori maggiori sono localizzati nell'area del giuglianese, nei centri sviluppatasi a ridosso dell'Asse mediano, e lungo la SS145 che struttura la penisola sorrentina.

La *Beetweennes* tra due elementi della rete (edifici o nodi) rappresenta la frazione di percorso più breve tra coppie di punti presi in considerazione; in funzione di questo indicatore, dunque, il grado di accessibilità di ciascun nodo è direttamente proporzionale alla distanza tra esso e quello più prossimo.

<sup>2</sup> Fonte dati: Censimento della Popolazione ISTAT, 2011. I valori della popolazione residente di ciascuna sezione sono stati associati al nodo ricadente al loro interno. È opportuno specificare che sono state prese in considerazione le sezioni censuarie che presentano una popolazione residente compresa tra i 650 e i 4.050 abitanti.

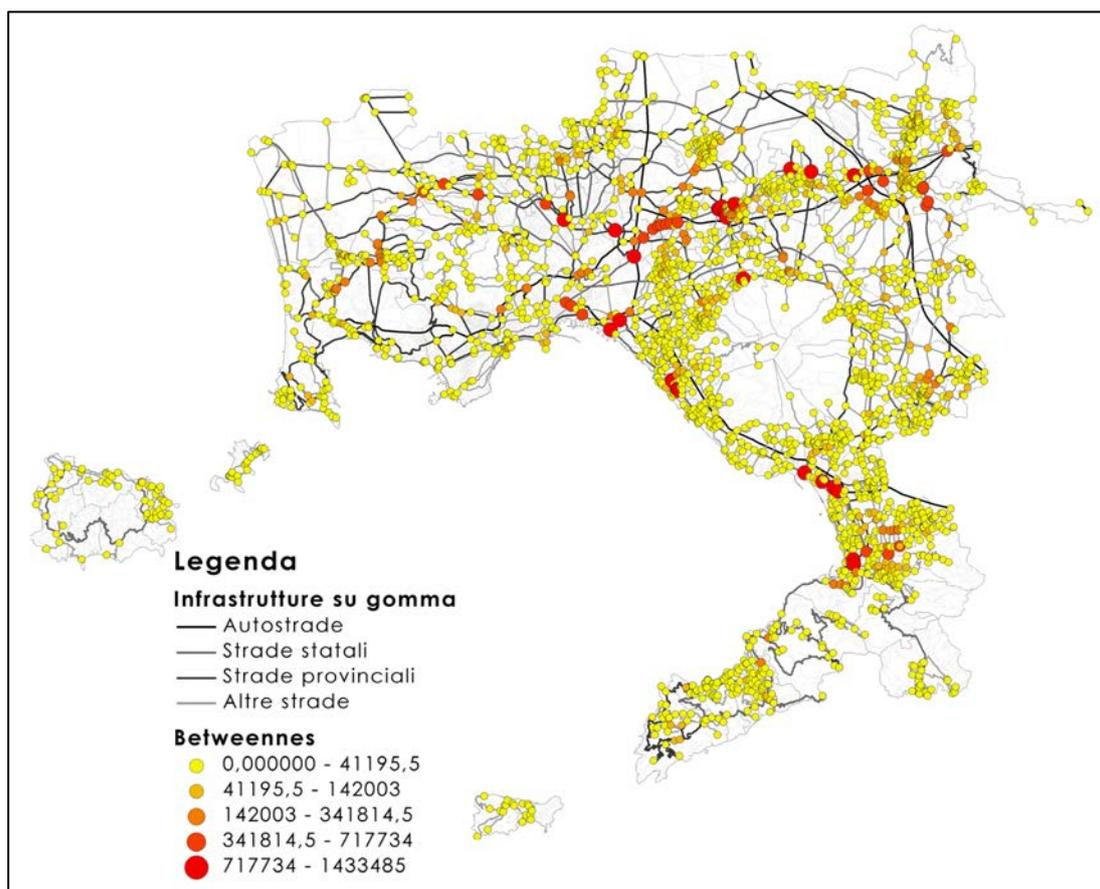


Figura 2 | Cartografia della Città Metropolitana di Napoli rappresentante i nodi della rete infrastrutturale classificati in funzione dell'indicatore *Betweenness*. Fonte: Elaborazione degli autori.

I risultati in *Figura 2* mostrano che in funzione di questo indicatore i nodi maggiormente accessibili della rete sono localizzati nei comuni situati a nord-est del capoluogo e nei comuni cerniera tra l'area vesuviana e quella sorrentina.

La *Closeness*, infine, costituisce l'inverso della distanza cumulativa necessaria per raggiungere da un punto, attraverso il percorso più breve, tutti gli altri punti della rete. L'indicatore di *Closeness* non tiene conto di possibili pesi differenti attribuiti agli edifici in ragione di parametri geometrici, topologici o urbanistici, ma restituisce informazioni inerenti la posizione di un nodo o edificio rispetto agli altri in funzione della rete stradale. A differenza dell'indicatore di *Betweenness* l'ultimo indicatore considera ogni nodo in relazione a tutti gli altri della rete. Dall'analisi di questo indicatore è possibile dedurre che il nodo più centrale della città metropolitana di Napoli è localizzato nel comune di Torre del Greco; ciò è giustificato dalla conformazione morfologica della Città in cui il Golfo di Napoli costituisce un limite e il complesso del Monte Somma-Vesuvio una barriera per lo sviluppo omogeneo della rete infrastrutturale.

A valle dell'elaborazione di ciascun indicatore è possibile desumere che *Reach* e *Betweenness* possono essere considerati complementari, difatti più vicini sono i nodi e quindi più brevi le distanze tra coppie di essi, così come calcolato dalla *Betweenness*, tanto più sono i nodi raggiungibili in funzione di un dato raggio, esito del primo indicatore. Dalla sovrapposizione dei due elaborati si evince che i nodi ad elevata accessibilità e centralità ricadono nei comuni di accesso all'area del capoluogo e ai comuni che con esso determinano un *continuum* urbano, nei comuni dell'area vesuviana che emergono anche per densità demografica e presenza di servizi, nei comuni cerniera tra quest'ultimo e la penisola sorrentina: Torre Annunziata e Castellammare di Stabia. Ulteriori sovrapposizioni tra i diversi indicatori elaborati sono state effettuate ma i risultati non sono stati valutati significativi.

Di maggiore interesse è, invece, la sovrapposizione dei quattro indicatori in base alla quale è possibile definire una morfologia della struttura metropolitana in funzione della rete infrastrutturale e del suo grado di accessibilità e centralità *Figura 3*.

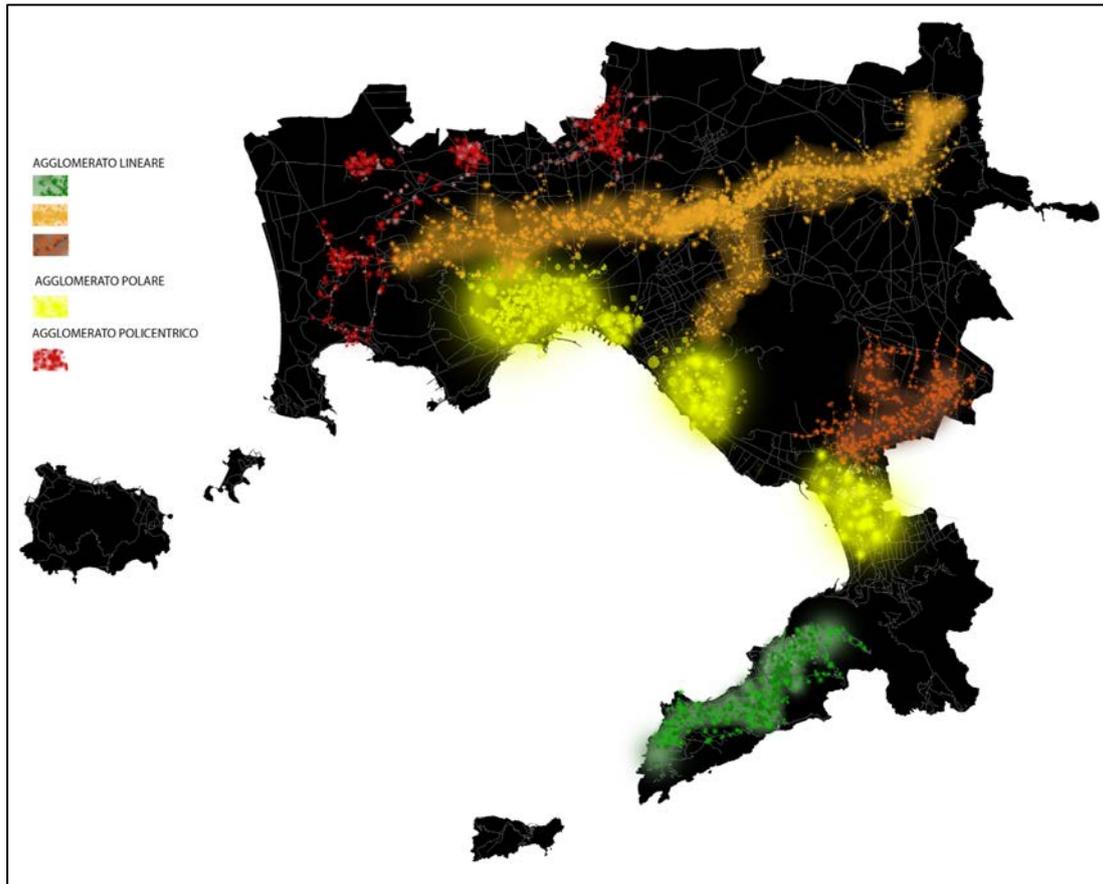


Figura 3 | Cartografia della Città Metropolitana di Napoli rappresentante la morfologia metropolitana in funzione delle analisi elaborate sulla rete infrastrutturale. Fonte: Elaborazione degli autori.

In ragione di tali parametri sono state definiti e nominati diversi modi di composizione morfologica della città metropolitana: ‘agglomerati lineari’ ossia centralità sviluppatesi a ridosso di strade di rilievo metropolitano come la SP1 che collega l’area nord di Napoli con il nolano, gli assi urbani della corona orientale del Vesuvio, la SS145 che incide la penisola sorrentina; ‘agglomerati polari’ corrispondenti ai centri maggiori metropolitani: Napoli, Torre del Greco-Torre Annunziata, Castellammare di Stabia; ‘agglomerati policentrici’ corrispondenti a nuclei urbani dotati di autonomia rispetto ai centri maggiori. L’individuazione di queste morfologie consente di orientare le strategie del Piano Metropolitano di Napoli nella direzione di confermare e rafforzare o ribaltare e ridefinire gli equilibri attuali.

### Riferimenti bibliografici

- Arena A., Moccia F.D. (2015), “Quattro nodi per la costituzione della città metropolitana di Napoli”, in G. Guida, *Città meridiane. La questione metropolitana al Sud*, Napoli, La scuola di Pitagora, pp. 77-98.
- Arena A., Nigro A., Lauro M. (2015), “Le dotazioni di spazi pubblici ed attrezzature” in *Urbanistica Informazioni*, 259-260, pp. 69-72.
- Barbieri C.A. (2014), “Città metropolitana: una sfida per innovare la pianificazione”, in *Urbanistica Informazioni*, 256, pp. 104-105.
- Campos Venuti G., Oliva F. (a cura di, 1993), *Cinquant’anni di urbanistica in Italia. 1942-1992*, Edizioni Laterza, Roma-Bari.
- Castells M. (2004), *La città delle reti*, (C. Rizzo, trad.), Marsilio Editori, Venezia.
- Christaller W. (1980), *Le Località centrali della Germania meridionale: un’indagine economico-geografica sulla regolarità della distribuzione e dello sviluppo degli insediamenti con funzioni urbane*, (E. Malutta trad.), Franco Angeli, Milano.
- Clementi A. (2016), *Forme imminenti. Città e innovazione urbana*, LISt Lab, Rovereto.
- Clementi A., Pavia R. (1999), *Territori e spazi delle infrastrutture*, Transeuropa Edizioni, Massa.

- Commissione Europea (2013) *Infrastrutture verdi – Rafforzare il capitale naturale in Europa*, Comunicazione della commissione al parlamento europeo, al consiglio, al comitato economico e sociale europeo e al comitato delle regioni, Disponibile su [www.parlamento.it](http://www.parlamento.it).
- Coppola E. (2016), *Infrastrutture sostenibili urbane*, INU Edizioni, Roma.
- Costanza R. (2008), “Ecosystem services: Multiple classification systems are needed”, in *Biological Conservation*, 141, pp. 350-352.
- D’Angelo G. (2012), *Diritto dell’edilizia e dell’urbanistica*, Simone, Napoli.
- Dematteis, G. (a cura di, 1993), *Il fenomeno urbano in Italia: interpretazioni, prospettive, politiche*, Franco Angeli, Milano.
- De Luca G., Moccia F.D. (a cura di, 2015), *Immagini di territori metropolitani*, Inu Edizioni, Roma.
- Freeman L. C. (1977), “A set of measures of centrality based on betweenness” in *Sociometry*, 40, pp. 35-41.
- Gottmann, J. (1994), *La città invincibile: una confutazione dell’urbanistica negativa*, Franco Angeli, Milano.
- Hansen W. G. (1959), “How Accessibility Shapes Land Use” in *Journal of the American Planning Association*, 25(2), pp. 73-76.
- Harary F. (1969), *Graph Theory*, Addison-Wesley, Massachusetts.
- Krier R. (1979), *Urban space*, Academy Editions, London.
- Lynch K. (1960). *L’immagine della città*, Marsilio Editori, Venezia.
- Magnaghi, A. (2007), “Il territorio come soggetto dello sviluppo locale” in *Etica ed Economia*, IX, 1.
- March L., Steadman P. (1971), *The geometry of environment: an introduction to spatial organization in design*, RIBA Publications, London.
- Millennium Ecosystem Assessment, (2005), *Ecosystems and human well-being: the assessment series*, Island Press, Washington.
- Moccia F.D. (2012), *Urbanistica. Interpretazioni e processi di cambiamento*, CLEAN, Napoli.
- Moccia, F.D., Palestino M.F. (eds, 2013), *Planning Stormwater Resilient Urban Open Spaces*, CLEAN, Naples.
- Moccia F.D., Sepe M. (a cura di, 2016), *Reti e Infrastrutture dei territori contemporanei/Networks and infrastructures of contemporary territories*, INU Edizioni, Roma.
- Mursted S., Salet W. (2003), “The Emergence of the Regional City. Spatial Configuration and Dynamics”, in S. Mursted, W. Salet, *Amsterdam Human Capital*, Amsterdam University Press, Amsterdam, pp. 13-27.
- Papa R. (1992), *Innovazione tecnologica e aree metropolitane del mezzogiorno*, Università degli Studi di Napoli, DI.P.I.S.T, Collana di studi di urbanistica, Napoli.
- Park R., Burgess E., McKenzie, R. (1925/1967), *La città*, (A. De Palma trad.), Edizioni di comunità, Milano.
- Perulli, P. (2000), *La città delle reti: forme di governo nel postfordismo*, Bollati Boringhieri, Torino.
- Porta S., Crucitti P., Latora, V. (2005), “The network analysis of urban streets: a primal approach” in *Environment and Planning B*, 35(5), pp. 705-725.
- Rossi A. (1973), *L’architettura della città*, Marsilio, Padova.
- Sabidussi G. (1966), “The centrality index of a graph” in *Psychmetrika*, 31, pp. 581-603.
- Santolini R. (2010), “Servizi ecosistemici e sostenibilità”, in *Ecoscienza*, 3, pp. 20-23.
- Sevtsuk A. (2010), *Path and Place: A Study of Urban Geometry and Retail Activity in Cambridge and Somerville, MA*, (PhD Dissertation, Massachusetts Institute of Technology, Cambridge).
- Sevtsuk A., Mekonnen M. (2012), “Urban Network Analysis. A new toolbox for ArcGIS” in *International Journal of Geomatics and Spatial Analysis*, 22(2), pp. 287-305.
- Vragovic I., Louis E., Diaz-Guilera A. (2005), “Efficiency of information transfer in regular and complex networks” in *Physics Review E.*, 71(026122).

## Riconoscimenti

L’elaborazione delle immagini è l’esito della collaborazione degli autori con R. Amrosone, D. Colarusso, S. De Diego, M. Somma e F. Zerella.

# Lo strano caso dell'area ex Nato a Ovest di Napoli. Dotazioni territoriali e condivisione come progetto

## Anna Attademo

Università degli Studi di Napoli "Federico II"  
Dipartimento di Architettura  
Email: [annicattademo@yahoo.it](mailto:annicattademo@yahoo.it)

## Enrico Formato

Università degli Studi di Napoli "Federico II"  
Dipartimento di Architettura  
Email: [e.formato@unina.it](mailto:e.formato@unina.it)

## Michelangelo Russo

Università degli Studi di Napoli "Federico II"  
Dipartimento di Architettura  
Email: [russomic@unina.it](mailto:russomic@unina.it)

### Abstract

Il caso del Piano Urbanistico Attuativo dell'area ex Nato a Napoli, rappresenta – per dimensione, collocazione e natura – un'occasione di riflessione importante per il progetto delle dotazioni territoriali nella città contemporanea. Uno dei temi più affascinanti è legato alla ricerca di nuove continuità tra l'ex forte militare e il contesto urbano, da assicurarsi mediante sia politiche infrastrutturali che, al contempo, nuove modalità d'uso degli spazi. Più in generale, l'introduzione di un mix di funzioni può aiutare a ricucire lo storico "recinto" attrezzato dell'ex Nato di Bagnoli con la città; può avere un effetto positivo sia rispetto all'attrattività del sito, sia in ordine all'auspicato "effetto urbano" fatto di varietà sociale dei frequentatori, usi prolungati oltre gli orari lavorativi e diurni, interazione libera e casuale degli attori nello spazio pubblico.

Lo "strano caso" che il progetto dell'ex area Nato di Bagnoli offre un racconto in cui la dotazione territoriale di spazi per servizi e "attrezzature", a causa di fattori esterni di varia natura, diventa un procedimento complesso, con intrecci di competenze tra attori pubblici, privati e misti pubblico-privato: soggetti che realizzano cioè l'utilità pubblica in base ad un regime giuridico collocabile nella sfera del privato non-profit e dell'impresa sociale.

**Parole chiave:** Community, Urban Regeneration, Welfare.

### Premessa

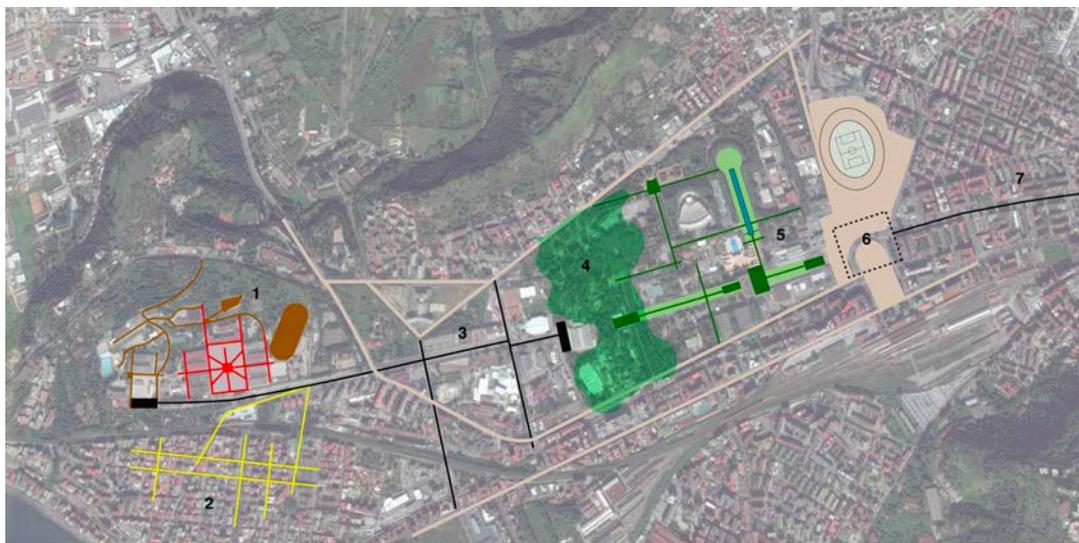
Il caso studio del Piano Urbanistico Attuativo dell'area ex-Nato a Napoli, rappresenta un'occasione di progetto di un'area di grande interesse per le intrinseche caratteristiche paesaggistico-architettoniche, drammaticamente segnata dalla storia del Novecento<sup>1</sup>. Si tratta di un insediamento della fine degli anni Trenta, destinato all'assistenza e la formazione della gioventù (Collegio "Costanzo Ciano"), utilizzato dagli anni cinquanta come base militare Nato: un "quartiere nel quartiere" per decenni chiuso da recinzioni e sorvegliato da militari; tuttavia, al contempo, un "segno" architettonico che domina l'intera piana occidentale di Napoli. L'area è di proprietà di una Fondazione (Fondazione Banco di Napoli per l'Assistenza all'Infanzia - Fbnaì): una sorta di "impresa sociale" (un'azienda senza fini di lucro), che ha lo scopo di fornire servizi di assistenza all'infanzia nella fascia disagiata. La Fondazione ha svolto per decenni la sua *mission* grazie al generoso canone di locazione versato dal comando Nato. Alla spinta "immobiliarista" che negli ultimi anni ha ispirato le politiche della Fondazione, sorta di replica inattuabile del modello finanziario attivo durante il periodo di locazione ai militari, si oppone la richiesta del quartiere

---

<sup>1</sup> Il gruppo di progettazione è composto da Michelangelo Russo (consulenza scientifica), Enrico Formato (coordinatore), Anna Attademo, Tiziana Vitiello; con Raffaella Veniero, Francesco Solima, Sergio Viparelli e Agostino Granatiero.

(associazioni, comitati) e dell'amministrazione comunale per “aprire il recinto”, alla ricerca di uno straordinario spazio pubblico e collettivo di scala metropolitana. La diatriba è esacerbata dagli elevati costi di gestione e manutenzione del sito che pesa sui bilanci della Fondazione per oltre tre milioni di euro annui e che spinge gli amministratori ad agire con celerità, al fine di evitare lo stato d'insolvenza. Inoltre, l'ex Collegio necessita di investimenti cospicui per il consolidamento e la funzionalizzazione degli edifici storici e la riconfigurazione di quelli di più recente formazione, oltre che per la riconfigurazione dello spazio aperto, largamente mineralizzato e modificato durante la gestione militare. La Fondazione intende utilizzare parte dei proventi delle locazioni per la rigenerazione degli edifici e delle pertinenze, con il paradosso che la Regione, che di fatto guida la Fbnai esercitando il controllo sul Consiglio di Amministrazione, non ha negli ultimi decenni destinato alcun fondo, nazionale o europeo, per il recupero del sito ex Nato, né per il sostegno delle attività assistenziali svolta dalla Fondazione.

Nel corso del 2016, in attuazione delle disposizioni della Variante Occidentale al Prg (1998), il Comune di Napoli ha promosso e approvato di concerto con la Fbnai, un preliminare di Piano Urbanistico Attuativo ("Masterplan") che destina la metà delle cubature presenti a funzioni di uso pubblico, oltre ad un terzo degli spazi aperti a "standard urbanistico" ai sensi del Decreto Interministeriale n. 1444/1968 (spazi pubblici e parco, istruzione; non è prevista dotazione di parcheggi). Il Masterplan costituisce un primo tassello di una strategia che negli ultimi mesi si sta precisando sempre più come adattiva, proiettata nel tempo lungo del recupero del sito, ma alla ricerca inneschi possibili nel tempo breve, mediante la ricerca di usi temporanei dello spazio pubblico e degli edifici. Le attività di progettazione acquistano inoltre una prospettiva inclusiva di confronto con la cittadinanza e le associazioni di quartiere, nell'ambito di un laboratorio, faticosamente in corso di costruzione (si scontano resistenze sia della Fondazione, sia dei soggetti istituzionali e associativi), aperto all'interazione di tutti gli attori (pubblici e privati) interessati all'area. In questo scenario, inevitabilmente contraddittorio e conflittuale, la razionalità tecnica del Piano Urbanistico insieme alla dirompente anticipazione di alcune modificazioni immediate delle possibilità di accesso e uso degli spazi pubblici, sembrano conseguire – a quattro mesi dall'inizio delle attività – i primi frutti. Attività che, nel complesso, provano a spostare il fuoco delle discussioni dalla dimensione ideologica al merito dei problemi (descritti scientificamente, condivisi in trasparenza), e a decostruire i conflitti alla ricerca di “alleanze”, anche inedite tra attori interessati all'uso e alla valorizzazione del sito.



1. Area ex NATO (impianto centrale - impianto organico)
2. Quartiere Giusso di Bagnoli
3. La sequenza Viale Giochi del Mediterraneo - Via della Liberazione
4. L'area di filtro con la Mostra d'Oltremare (Edenlandia, Zoo, ecc.)
5. La Mostra d'Oltremare
6. La sequenza Viale Augusto > Piazzale Tecchio

Figura 1 | L'Ex Collegio Ciano e la Mostra d'Oltremare nel quadrante occidentale di Napoli.

## Il Collegio Ciano, *acropoli* di Bagnoli

Il Collegio "Costanzo Ciano" è stato inaugurato il 9 maggio del 1940, appena un giorno prima dell'entrata dell'Italia in guerra. Il Complesso – progettato due anni prima dall'ingegnere Silvestre – costituisce una donazione della "Fondazione Banco di Napoli – Istituto dei Figli del Popolo", alla Gil, *Gioventù italiana del Littorio*, l'organizzazione paramilitare fondata nel 1937 sulle ceneri dell'*Opera nazionale Balilla*. L'importanza dell'opera è testimoniata dall'interesse che Mussolini manifestò nel seguire i lavori di costruzione, indirizzando anche alcune scelte. Nel 1953, dopo l'occupazione degli Alleati e l'utilizzo per l'accoglienza per i profughi di guerra - il complesso fu scelto come sede dal comando Nato per il Mediterraneo centrale, una delle più importanti basi militari della Guerra Fredda.

Il Collegio nasce come una vera e propria *cittadella*, arroccata sulle pendici di Bagnoli, capace di ospitare, assistere ed educare, in un'area di 30 ettari, circa 2500 giovani. La struttura è funzionalmente autosufficiente, dotata di attrezzature per lo sport e l'istruzione, officine, panificio, infermeria, chiesa, teatro, palestre, oltre ad ampi spazi aperti sia pavimentati che sistemati a verde, anche con finalità produttive (terrazzamenti coltivati della Collina di San Laise). L'impianto si basa sulla dialettica tra due famiglie morfologiche: la *piazza delle adunate* con i dormitori e la scuola maschile; il *parco* con la scuola, il dormitorio femminile e altri padiglioni dispersi nel verde.

Il primo ordinamento spaziale è definito da un imponente movimento di terra che forma la terrazza (circa 130 x 170 mt) su cui si dispone la *piazza*, aperta al paesaggio, accessibile dal Viale mediante una scenografica scalea. Interessante è l'intreccio tra questo "luogo centrale" - statico nella propria monumentale simmetria - e la prospettiva esterna, che, lungo la mezzeria, "sfonda" verso gli edifici speciali: la chiesa, verso Est; il teatro, verso Ovest. La figurazione di questo vero e proprio "decumano" rimanda a un'estetica metafisica, soprattutto verso la chiesa, la cui facciata, composta in stile "Novecento" richiama sfondi à la De Chirico. Il secondo modello morfologico, in netto contrasto con il primo, si muove in modo organico, assecondando l'orografia preesistente. La matrice di questo *pavillonnaire* è costituita dal percorso sinuoso che dal terminale del Viale inferiore conduce alla Collina di San Laise (si tratta di un compendio, all'epoca non separato da recinzioni con il Complesso) sfociando sulla strada Provinciale San Gennaro, ai piedi del cratere degli Astroni. Gli edifici (isolamento, lavanderia, panificio, infermeria femminile) sono adagiati in modo libero, secondo una moltitudine di giaciture, su terrazze di piccola dimensione ricavate nelle pendici. La stessa *piazza minore* (circa 60 x 80 mt), definita dal dormitorio, dalla scuola e dalla Gil femminile, si presenta ruotata. Questa rotazione "forza" il terminale del Viale che si esaurisce nel verde di bordo. A questo sistema organico va ascritto anche lo stadio, ricavato, alle spalle della Gil maschile grazie a uno scavo della pendice che diventa cavea. Il perimetro del campo da gioco è punteggiato da *Pinus Pinea* attraverso i quali s'inquadra il paesaggio (il mare con Nisida e la sagoma di Capri sullo sfondo). L'intero parco è percorso da un tunnel antiaereo con accessi prossimi ai dormitori e ai principali edifici pubblici. In questi sotterranei erano allestiti, durante il periodo Nato, gli ambienti operativi in cui lavoravano centinaia di militari.

Cenni di approfondimento meritano le relazioni che il complesso, sin dalla fondazione, ha instaurato con il popoloso quartiere Giusso a valle – il quartiere operaio della Italsider – e con il vicino ambito della Mostra d'Oltremare. Non sono presenti connessioni funzionali con la piana di Bagnoli (a Sud), separata dalla massicciata ferroviaria che si pone a un piano intermedio tra quello di accesso alla grande piazza del Collegio e il terminale superiore di Viale Campi Flegrei, il boulevard alberato che costituisce la spina pubblica del quartiere di valle (quest'asse stradale a tutt'oggi ha come terminale il muro di contenimento della linea ferroviaria). Il rapporto tra i puri volumi del Collegio e gli spazi pubblici degli operai sono prettamente visuali, con una netta *dominanza* - che potremmo definire di tipo *acropolico* - tra il Ciano e il quartiere urbano di Bagnoli. Questa relazione è stata in parte modificata nel dopoguerra, a causa di alcuni edifici pluripiano costruiti in sostituzione e intasamento: edifici le cui sagome oggi interrompono la vista panoramica dalla ex piazza delle adunate.

Più complesso è il sistema di relazioni tra la *cittadella*, la Mostra d'Oltremare (la fiera, costruita negli stessi anni), e il quartiere di Fuorigrotta (a Est). Se inquadrato in una vista zenitale estesa all'intera piana, infatti, il Complesso definisce il terminale occidentale di una sorta di lungo *pseudo-asse urbano* che - proveniente dalla Galleria Laziale - mette in sequenza Viale Augusto, Piazzale Tecchio, Viale dell'Impero (nella Mostra d'Oltremare), viale Giochi del Mediterraneo e Viale della Liberazione (interno all'ambito di proprietà della Fondazione). Tuttavia i due ambiti, pur se contigui e planimetricamente "allineati", mantengono una sostanziale *autonomia formale e funzionale*, ben leggibile a tutt'oggi, nonostante le manomissioni degli ultimi decenni. Del resto, la progettazione e la realizzazione dei due quartieri specialistici rappresentativi del Regime – la *Mostra Triennale delle Terre Italiane d'Oltremare* e il *Collegio Ciano* – avviene, per entrambi "in

variante" al Piano, direttamente decisi e controllati dal partito fascista; i due episodi pur se cronologicamente allineati, svolgendosi il loro processo di ideazione/costruzione tra la metà degli anni Trenta il Maggio del 1940, restano concepiti e realizzati come "cittadelle" isolate tra loro e con il contesto. In particolare, il Collegio Ciano può essere dunque visto come una *macchina di propaganda*, ben visibile da tutta la città occidentale ma strutturalmente privo di relazioni funzionali con il contesto. La condizione di separazione dal contiguo ambiente urbano è stata rafforzata durante il periodo di utilizzo del complesso dal Comando Nato che ha provveduto alla recinzione con torri di avvistamento e ai check-point *anticarro* che interrompono a tutt'oggi il Viale di accesso e il passaggio tra il viale interno e la collina di San Laise.

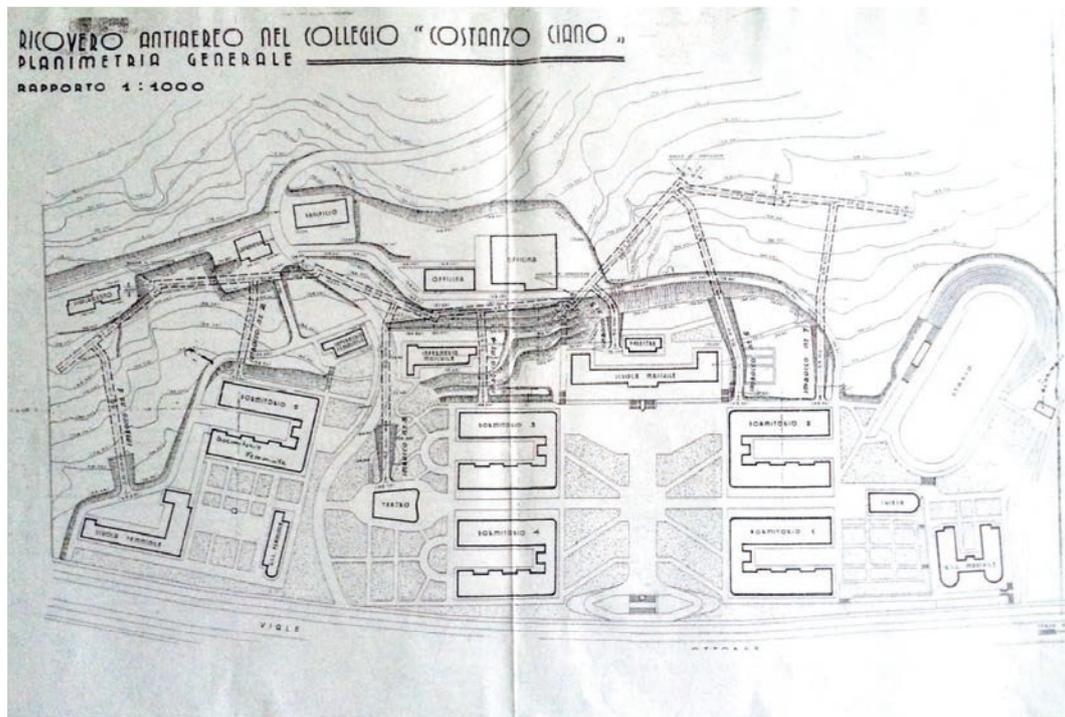


Figura 2 | Il Collegio Ciano: planimetria di progetto (1938).

### L'ex Collegio come *campus*

Uno dei temi più affascinanti è legato alla ricerca di nuove continuità tra l'ex forte militare e il contesto urbano: una sfida che si gioca su diversi piani e può essere supportata da un'orientata politica di connessione infrastrutturale, di tipo viario (carrabile) e ciclo-pedonale. Tuttavia, la definizione di connessioni – fortemente reclamate dalla comunità locale – non dovrebbe ignorare, a nostro parere, la natura del complesso, strutturalmente autonoma, né la volontà di assicurare una fruizione di natura prevalentemente pedonale e ciclabile, con limitazioni del traffico carrabile. Non sembra opportuno, dunque, l'inserimento "normalizzante" del complesso nella trama della viabilità pubblica circostante (soluzione che invece propone la normativa d'ambito del Prg). Sono invece in corso di esplorazione possibilità di relazione capaci di modulare l'accesso agli spazi dell'ex Collegio – dal Quartiere Giusso, dal Viale che proviene dalla Mostra – e al contempo conservarne il precipuo carattere di *eccezionalità*. Questa strategia si sta definendo mediante il rafforzamento di specifiche direttrici di interscambio estese fuori all'ambito di piano (passerelle di scavalco dei binari e innesto sui viali a valle, scale di risalita dei versanti: *dal mare alla collina*), nel miglioramento della connessione con la rete del trasporto pubblico, nello smantellamento della recinzione militare e dei check-point, nell'introduzione di limitazioni del traffico carrabile mediante sistema di videosorveglianza analogo a quello utilizzato per i varchi del centro storico; dal miglioramento dei percorsi diretti alle aree di parcheggio pubblico preesistenti nell'intorno. Questa politica infrastrutturale è accompagnata da riflessioni, svolte nel Laboratorio di partecipazione, sull'uso degli spazi aperti interni al complesso; la proposta è che siano trattati secondo tre modalità: 1) d'uso pubblico: spazio sempre aperto e accessibile (viale e piazza maggiore con il "decumano"); 2) d'uso pubblico con limitazioni, aperto a tutti almeno con gli orari dei parchi pubblici di Napoli (semplificando: un'ora dopo l'alba e il tramonto); 3) di pertinenza degli edifici: giardini, parcheggi pertinenziali, corti, ecc.. La delimitazione tra i diversi modi d'uso sfrutta preesistenti salti di quota, oppure potrà essere realizzata

con siepi e altri elementi leggeri. Inoltre, la politica di rafforzamento delle relazioni contestuali, è intesa con la necessità di una maggiore e più organica relazione con il sistema paesaggistico-ambientale, in primo luogo assicurando una migliore relazione tra le aree ex-militari e i terrazzamenti agricoli (circa 10 ettari), ancora di proprietà della Fondazione ma oggi inaccessibili, nonostante siano in larga parte, dal 2014, in locazione all'Associazione Legambiente di Bagnoli-Fuorigrotta.

E' altresì importante promuovere una concreta varietà di usi e funzioni del Complesso, in coerenza con quanto disposto dal Prg e con il Masterplan. La moltitudine di funzioni può avere un effetto positivo sia rispetto all'attrattività del sito, sia in ordine all'auspicato *effetto urbano* fatto di varietà sociale dei frequentatori, usi prolungati oltre gli orari lavorativi e diurni, interazione libera e casuale degli attori nello spazio pubblico. Per assicurare la massima articolazione possibile e il concomitante rispetto delle caratteristiche del sito, si sta sviluppando una normativa "tipologica" capace di far discendere le funzioni consentite dalla compatibilità con le caratteristiche degli edifici e degli spazi (un meccanismo analogo a quello utilizzato dal Prg per il Centro storico).

#### Integrazione funzionale tra il quartiere e il parco agricolo

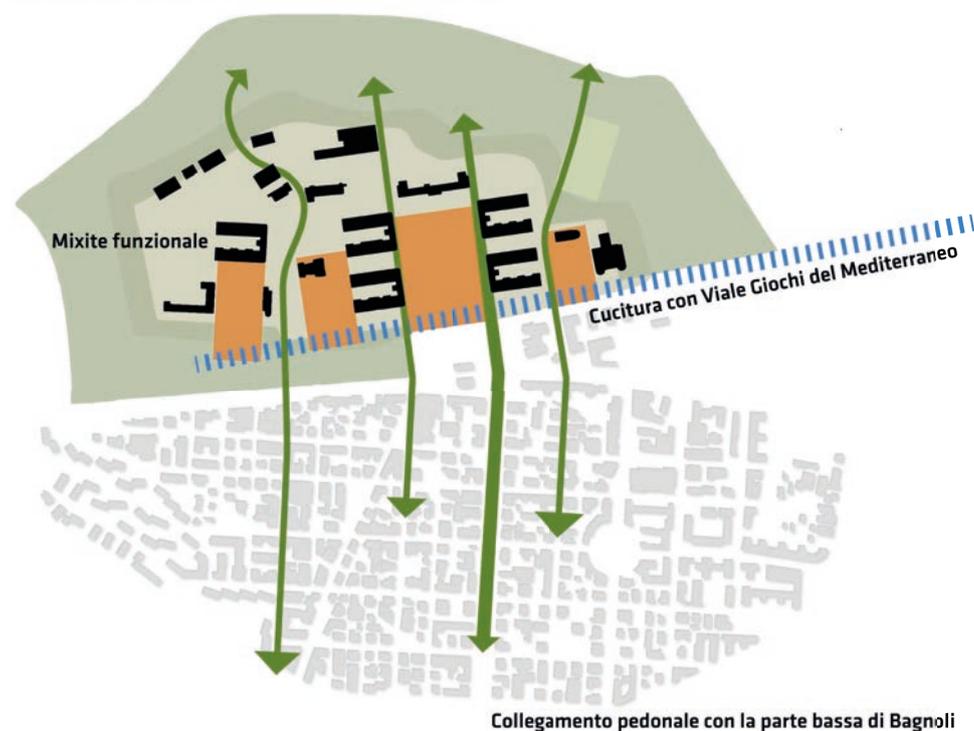


Figura 3 | Riconnesione con il contesto: concept.

È poi da ricordare il vincolo che destina almeno la metà delle volumetrie presenti ad attrezzature di uso pubblico - "extra-standard" da convenzionare con il Comune (con funzioni di carattere sociale, sportivo, culturale, formativo, educativo, per la ricerca, ecc). La restante porzione delle cubature potrà essere valorizzata con funzioni d'interesse privato, nella piena disponibilità della Fondazione. L'ipotesi contenuta nel Masterplan è che le funzioni di interesse privato si concentrino nei quattro edifici ex dormitori maschili posti sulla grande piazza. Questa ipotesi è in corso di decostruzione con nel Laboratorio di partecipazione, dato che sembrano maggiormente adeguate soluzioni più miste, con maggiore diffusione delle funzioni pubbliche anche sui bordi della grande piazza. Inoltre, è in corso la verifica di fattibilità di un'ipotesi basata sulla continuità d'uso ai piani terra e sulla variazione funzionale e spaziale "in sezione verticale" oltre che in planimetria.



Figura 4 | Primo Maggio 2017. Manifestazione nella piazza grande del Complesso ex-Nato.

## Conclusioni

Il progetto urbanistico ha tra le sue sfide principali la qualità e l'efficacia delle dotazioni territoriali, spazi e attrezzature pubbliche e di uso pubblico, superando l'usuale dinamica, inadatta alla condizione attuale, che: 1) concepiva le dotazioni come "attrezzature", tendenzialmente confinate in ambiti recinti e specializzate funzionalmente (istruzione, interesse comune, parco e sport, parcheggi); 2) ne demandava in sostanza la realizzazione e la gestione al pubblico.

Nell'orizzonte italiano, le norme e le politiche in atto per fronteggiare la sfida delle dotazioni territoriali e della qualità degli spazi pubblici, testimoniano un grave scollamento tra previsioni e regole – a garanzia dei beni di valenza collettiva – e la realtà di un orizzonte distratto di attività incompiute. Ripensare, a quasi 50 anni di distanza, al tema delle dotazioni territoriali, pur non negandone la forza di conquista culturale, significa superare un meccanismo di mera individuazione quantitativa, legato al paradigma della città in espansione del Novecento. La determinazione degli usi collettivi deve oggi confrontarsi più attentamente col tema della rigenerazione della città esistente (quindi con la prospettiva del "riciclo" a fini pubblici di aree e manufatti sottoutilizzati o abbandonati, talvolta anche di elevato valore storico-architettonico), dell'adattamento al rischio ambientale e sociale, della mobilità sostenibile e dell'efficienza delle risorse, anche andando a individuare spazi e condizioni al limite tra uso collettivo e spazio privato, lavorando sugli usi pubblici nelle aree private o promuovendo la qualità e funzionalità degli spazi, le loro caratteristiche relazionali, piuttosto che la quantità e la prestazione.

Lo "strano caso" che il progetto dell'ex area Nato di Bagnoli è quello in cui la dotazione territoriale di spazi per servizi e "attrezzature", a causa di fattori esterni di varia natura, diventa un procedimento complesso, con intrecci di competenze tra attori pubblici, privati e misti pubblico-privato: soggetti che realizzano cioè l'utilità pubblica in base ad un regime giuridico collocabile nella sfera del privato non-profit e dell'impresa sociale. In questo gioco delle parti tra pubblico e quasi-pubblico (attori collettivi: associazioni, comitati, cooperative, ecc.), l'istituzione non demanda al proponente la costruzione di "standard urbanistici", né agisce sulla cessione delle proprietà, ma si fa carico dell'identificazione di istanze specifiche per la dotazione di attrezzature collettive (funzione che in genere viene svolta in fredde "Conferenze dei servizi" e che in questo caso invece è materia di aperto dibattito con gli attori interessati a svolgere le funzioni d'interesse collettivo), che possono tradursi nei contenuti di un progetto condiviso, fino a forme di co-gestione del bene comune e di uso dello spazio pubblico – in particolare di quello aperto – sostenuti da processi di condivisione.

La concezione condivisa e la co-gestione dei beni a uso pubblico può avvicinare la cittadinanza alla sfera dello spazio pubblico e dei servizi di utilità generale, troppo spesso sentiti come estranei, come puramente

strumentali: attrezzature, *outil*. Viceversa, in questa visione in corso di sperimentazione nel caso dell'ex-Nato - in una città dove le pratiche di co-gestione e riappropriazione collettiva degli spazi pubblici non utilizzati presenta elementi di assoluta innovazione - lo "standard" si trasforma da attrezzatura a servizio: si dà come processo attivo sin dalla fase del confronto e del dibattito, dell'assegnazione (sempre temporanea) e della gestione condivisa, senza che si attenda per questo una riconfigurazione "stabile" di spazi e edifici. Inoltre, il caso del Ciano offre la possibilità, piuttosto rara, di affrontare la questione alla "giusta scala" in cui i progetti e i processi di riappropriazione di elementi e parti di città vanno portati avanti. Con la consapevolezza che solo operazioni ambiziose nelle prospettive di trasformazione e "ricucitura" possono portare a convergenza le tante istanze che un progetto urbano deve tenere in conto, tanto più quando si tratta di beni ambientali e storici: della conservazione e la valorizzazione, dell'integrazione e il confort, dell'apertura e del "riparo", dell'accoglienza e del benessere, della libera iniziativa e del welfare.

### Riferimenti bibliografici

- AA.VV. (2002), *Verso il futuro. Fondazione Banco di Napoli per l'assistenza dell'infanzia 1939-2002*, Paesano, Napoli.
- Arena G. (2009), "L'educazione civica attraverso la manutenzione civica" in *Labsus.org*, 18 maggio 2009.
- Belli A. (2005), "Editoriale", in *CRU - Critica della razionalità urbanistica*, n. 17, pp. 9-20.
- Bianchetti C. (a cura di, 2014), *Territori della condivisione. Una nuova città*. Quodlibet, Macerata.
- Bowles S., Gintis H. (eds., 2011), *A Cooperative Species. Human Reciprocity and Its Evolution*, Princeton University Press, Princeton.
- Branca D. (2011), "Spazi Temporanei come palestra per una filiera di associazioni e piccole imprese" in *Territorio*, n. 56.
- Cottino P., Zeppetella P. (2009), "Creatività, sfera pubblica e riuso sociale degli spazi." in *Paper Citalia*, n. 4. <http://www.fidr.it/cgi-bin/fonti/162/Anci.pdf> (ultimo accesso: 6 Maggio 2017).
- Cremaschi M. (2008), *Tracce di quartieri: Il legame sociale nella città che cambia*. Franco Angeli, Milano.
- Crosta, P.L. (2000), "Società e territorio, al plurale. Lo 'spazio pubblico' - quale bene pubblico - come esito eventuale dell'interazione sociale", in *Foedus*, n.1, pp. 40-52.
- Donolo C. (2010), "I beni comuni presi sul serio", in *Labsus.org*, 31 maggio 2010.
- Ferguson F. (2014), *Make\_Shift city: renegotiating the urban commons*, Jovis, Berlin.
- Groth, J. Corijn E. (2005), "Reclaiming urbanity: indeterminate spaces, informal actors and urban agenda setting", in *Urban Studies*, n. 42 (3).
- Inti I. (2011), "Che cos'è il riuso temporaneo?", in *Territorio*, n. 56, pp. 18-43.
- Lanzani A., Pasqui G. (a cura di, 2011), *L'Italia al futuro. Città e paesaggi, economie e società*, FrancoAngeli, Milano.
- Laino G. (2015), "Dalla parte degli ultimi. Le imprese sociali nel Mezzogiorno", in *Chi ha cancellato la questione meridionale?*, Rubbettino Università, Soveria Mannelli.
- Magnaghi A. (a cura di, 2012), *Il territorio come bene comune*, Firenze University Press, Firenze.
- Mattei U. (2011), *Beni comuni. Un manifesto*, Laterza, Roma-Bari.
- Mulder I., Stappers P.J. (2009), "Co-Creating in Practice: Results and Challenges", *Proceedings*, 15th International Conference on Concurrent Enterprising, ICE'2010 "Collaborative Innovation: Emerging Technologies, Environments and communities", Leiden, The Netherlands, June 2009.
- Munarin S., Tosi C. (a cura di, 2009), "Lo spazio del welfare in Europa", in *Urbanistica*, n. 139, pp. 88-112.
- Oswalt, P., Overmeyer, K., Misselwitz, P. (2013), *Urban catalyst: the power of temporary use*. Dom Pub, Berlin.
- Pomilio F. (2009), *Welfare e territorio*, Alinea Editori, Firenze.
- Russo M. (a cura di, 2014), *Urbanistica per una diversa crescita*, Donzelli, Roma.
- Schuster M. (2001), "Ephemera, Temporary Urbanism, and Imaging", in Vale L., Warner S. B., Jr., (eds.), *Imaging the City, Continuing Struggles and New Directions*, Rutgers, New Brunswick (US).
- Zanfi F. (2010), "Dopo la crescita: per una diversa agenda di ricerca", in *Territorio*, n.53.

### Sitografia

- <http://www.areaexnato.it>  
<http://www.fbna.it/>

# Per la costruzione dello spazio pubblico. Limiti e opportunità nel rapporto tra attore pubblico e privato

**Antonella Bruzzese**

Politecnico di Milano

DASU - Dipartimento di Architettura e Studi Urbani

Email: [antonella.bruzzese@polimi.it](mailto:antonella.bruzzese@polimi.it)

## Abstract

Il paper intende proporre una riflessione critica sulle procedure urbanistiche che consentono la realizzazione di spazi e servizi pubblici, assumendo in particolare il punto di vista dell'istituzione municipale e del coinvolgimento di cittadini. Ciò a partire da due casi milanesi per certi aspetti virtuosi e differenti – nel primo è il soggetto privato a riqualificare lo spazio pubblico a scomputo oneri; nel secondo è il soggetto pubblico che lo fa, pur in presenza di una richiesta del Municipio di vincolare delle monetizzazioni relative ad uno scomputo oneri– offrono l'opportunità di discutere in particolare tre questioni.

a. Come articolare la relazione tra comune centrale e municipi in un'ottica di rafforzamento di decentramento amministrativo nell'utilizzo di oneri e monetizzazioni? b. In che modo costruire sinergie efficaci tra soggetto privato che propone e realizza un progetto in autonomia e il necessario controllo della qualità diffusa dello spazio pubblico e in generale della qualità urbana? c. Come queste occasioni di costruzione e/o riqualificazione di spazi e servizi possono intrecciarsi con pratiche altrettanto virtuose ai fini del raggiungimento di qualità urbana come il coinvolgimento dei cittadini nella manutenzione e gestione dello spazio pubblico inteso come bene comune?

**Parole chiave:** public spaces, governance, tools & techniques.

La riqualificazione dello spazio pubblico è al centro di questa riflessione che si interroga sul tema della collaborazione tra attore pubblico e privato, nell'ambito delle forme di convenzionamento e nel contesto più ampio delle sinergie tra comune, uffici tecnici e istituzioni municipali. In che modo si costruisce il progetto di riqualificazione dello spazio pubblico a Milano? In che modo la pubblica amministrazione fa fronte da un lato alla scarsità di risorse economiche, dall'altro all'insufficienza di risorse umane negli uffici tecnici? Che contributo possono dare enti locali di secondo livello, come i Municipi di recente istituzione a Milano, con competenze specifiche in merito “al controllo dell'efficacia dell'azione amministrativa e con funzione di controllo della qualità delle iniziative, degli interventi e dei servizi presenti sul territorio della Comunità di riferimento”<sup>1</sup>?

## Interventi privati e standard qualitativo

Il tema della collaborazione tra pubblico e privato ha informato tutto il dibattito che si è sviluppato fin dagli anni '90 intorno alle forme di *governance* e alla contestuale necessità di allargare la rete degli attori per garantire fattibilità alle decisioni e agli interventi, o in termini più generali per poter coordinare “attori, gruppi sociali e istituzioni” al fine di ottenere obiettivi specifici discussi collettivamente in condizioni frammentarie e incerte (Le Gales, 1998 in Cremaschi, 2016).

Su un altro piano, ma in qualche misura ad essa interrelata, sta la riflessione sull'utilizzo degli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria che coinvolge in maniera, diretta o indiretta, i privati nella realizzazione di spazi e servizi pubblici. Come noto, gli oneri dovuti a seguito di interventi edilizi, possono essere scomputati parzialmente o totalmente, autorizzando gli interessati alla realizzazione diretta di una o più opere di urbanizzazione. Il soggetto pubblico - il Comune - determina le modalità di presentazione del progetto e di valutazione della congruità tecnico-economica delle opere che, una volta collaudate, diventano di proprietà comunale.

Se tradizionalmente le opere a scomputo oneri erano considerate la parte “pubblica” del progetto e dunque ad esso connesse, è altrettanto previsto che le opere a scomputo possano non essere direttamente afferenti all'area in costruzione ma relative a strutture di interesse generale previste dal Piano dei servizi, lo strumento generale di pianificazione che definisce la dotazione globale di attrezzature e aree di interesse

<sup>1</sup> Regolamento dei Municipi Delibera del Consiglio Comunale di Milano 17 del 14.04.16.

collettivo. Apposite convenzioni, poi, tra il soggetto pubblico e quello privato definiscono le modalità di realizzazione delle opere a scomputo o la cessione delle aree (laddove sia necessario) o i termini delle monetizzazioni in quei casi in cui non sia possibile (o necessario) né la cessione delle aree né l'intervento diretto.

Il tema della realizzazione di opere a scomputo oneri in Lombardia in particolare è stata affrontata in occasione nella definizione della disciplina sui Programmi Integrati di Intervento e della nozione di *standard di qualità*. La legge regionale lombarda n.12 nel 2005,<sup>2</sup> infatti ha disciplinato l'istituto urbanistico del Programma integrato di intervento e, riprendendo la legge 9/99, ha delineato l'istituto del cosiddetto standard di qualità o qualitativo. Quest'ultimo rappresenta una modalità di reperimento degli standard - alternativa a quello ordinario della cessione gratuita al comune (o asservimento ad uso pubblico) di aree libere e alla monetizzazione - che consiste nella realizzazione ed eventualmente gestione diretta di opere di interesse generale da parte dei soggetti attuatori. L'obiettivo prefissato dal legislatore regionale era quello di ridare certezza agli standard non solo in termini quantitativi ma anche di realizzabilità e di gestione, tema poi ripreso nella legge regionale 15 gennaio 2001 n.1 che mette in relazione tale istituto con le previsioni inserite nel piano dei servizi. L'articolo 90 della legge 12/2005 ribadisce questo concetto e consente all'operatore privato, laddove la dotazione minima di standard è garantita nell'ambito dell'intervento in oggetto, la realizzazione di nuove attrezzature indicate nel piano dei servizi, ovvero la cessione di aree, anche esterne al perimetro del singolo programma.

Questo è lo sfondo di due esperienze milanesi che mi preme discutere in questa sede. Si tratta di due casi di riqualificazione di piazze, nessuna delle quali immediatamente prospicienti alle aree in cui insistono due Piani Integrati di Intervento che hanno generato gli oneri di urbanizzazione e le monetizzazioni necessarie a finanziare gli interventi, i cui progetti sono stati fatti, in un caso, dal soggetto pubblico, nell'altro dall'operatore privato, che hanno visto un diverso livello di coinvolgimento degli enti municipali e che per le loro similitudini e differenze mi pare sollevino alcuni temi di riflessione e di lavoro.

### **Piazza viale delle Rimembranze**

*La piazza, il suo quartiere e la mobilitazione dei cittadini.*

Lambrate è un quartiere milanese relativamente periferico, con un patrimonio importante di industrie dismesse che pur avendo dato vita negli ultimi anni a diverse forme di intervento di riqualificazione sia pubblico che privato (Bruzzese 2015, Gingardi 2017), resta un quartiere con molte aree in attesa e fenomeni di accampamenti abusivi che in queste aree trovano terreno in cui sostare.

Il quartiere Lambrate, Comune autonomo fino al 1923 con 8.000 abitanti, ha avuto uno sviluppo industriale importante tra gli anni trenta e cinquanta con l'arrivo di importanti nomi della storia industriale italiana<sup>3</sup>. Un passato industriale che ha portato il quartiere ad avere una delle più alte concentrazioni di destinazione d'uso produttiva a Milano, pari al 12,8% del territorio urbanizzato a fronte del 5% dell'analoga media cittadina.<sup>4</sup> Il susseguente processo di dismissione a Lambrate avviene tra la fine degli anni settanta e la metà degli anni novanta, quando la maggior parte delle industrie presenti nell'area progressivamente chiude o delocalizza la produzione.<sup>5</sup>

Proprio questo carattere industriale ha posto le basi di un associazionismo che nel tempo ha cambiato natura ma non è venuto meno, tanto che oggi Lambrate si caratterizza per essere un quartiere dotato di un capitale sociale molto alto con diverse associazioni attive.

---

<sup>2</sup> E prima con la legge n. 9 del 12.04.1999 e la circolare approvata dalla Giunta Regionale con propria delibera n. 6/44161 del 09.07.1999.

<sup>3</sup> L'Innocenti, la più estesa realtà produttiva dell'area, che tra il 1947 e il 1971 produsse qui la storica Lambretta (Tessera, 2012); la manifattura Richard Ginori nota per la produzione di porcellana e ceramiche dal 1940 insediata nel quartiere Ortica poco distante (Gerosa Brichetto, Leondi, 1992); la fabbrica di lubrificanti Dropsa o la Colombo che trattava acciai speciali; l'industria farmaceutica Bracco che ultimò nel 1953 un impianto di 50.000 mq o ancora la Faema specializzata nella produzione di macchine da caffè che giunse ad avere 96 filiali in giro per l'Italia. Si veda in proposito il sito "Da Lambrate al Lambretto. Appunti, Immagini e storie di Lambrate" <http://memorialambrate.wordpress.com>. Un progetto promosso da Fondazione Cariplo con gli obiettivi di: raccogliere le memorie, eredità immateriali che sono a rischio di scomparsa; ricercare e far emergere un patrimonio comune da condividere e preservare: le storie, le immagini, i video, la stampa, i ricordi della vita quotidiana, delle feste. Si veda, in particolare, il documentario del 2011 "Il lavoro e la vita nelle fabbriche".

<sup>4</sup> Piano di Governo del Territorio del Comune di Milano, 2012. Piano dei Servizi. Allegato 3. Le 88 Schede NIL.

<sup>5</sup> Nel 1977 il marchio Faema, dopo la fusione con il Gruppo Cimbali sposta gli impianti produttivi a Binasco appena fuori Milano liberando così gli spazi di via Ventura; l'Innocenti in crisi dalla metà degli anni settanta dopo alterne vicende, vendite e fusioni chiude gli stabilimenti di Lambrate nel 1993. Si veda [www.registroinnocenti.org](http://www.registroinnocenti.org).

La piazza in oggetto è in realtà una rotonda verde: una condizione morfologica ricorrente a Milano, con la circolazione delle auto che non agevola l'attraversamento della piazza e la presenza di circa un centinaio di alberi intitolati alla memoria dei caduti della prima guerra mondiale che la rendono particolarmente ombrosa. Anche per la sua conformazione e per la difficoltà dell'attraversamento, la piazza è diventata in anni recenti sede dello stazionamento di popolazioni rom, con una percezione di insicurezza che è stata mal tollerata da diversi abitanti. Di qui è nata spontaneamente una mobilitazione di abitanti e associazioni che si è polarizzata da un lato in forma di protesta, dall'altro come motore di proposte e condensatore di attività le più note sono le edizioni dei "Sabato di Lambrate", iniziative di animazione, mercatini, eventi culturali e ricreativi nella piazza e nella vicina via Conte Rosso.

#### *Il processo e il progetto*

Made in Lambrate, una delle associazioni con una componente di esperti progettisti e parte della rete più estesa di associazioni chiamata Vivilambrate, si fa promotore di un progetto per la piazza a valle di una serie di incontri informali in cui attivisti esprimono una serie di attese e di richieste per quello spazio come spazio da "abitare". Il Consiglio di Zona di allora è parte di questa discussione, come pure l'operatore privato di un PII in corso nelle vicinanze. L'operatore privato che avrebbe potuto convenzionare la riqualificazione della piazza propone delle ipotesi che vengono discusse, ma il processo non si conclude nella direzione sperata, viene considerata più facile la scelta di investire gli oneri di urbanizzazione in altre opere di natura più ordinaria come il rifacimento di una sede stradale e il percorso subisce una fase di fermo. A settembre 2016 una nuova amministrazione riprende le trattative con il Municipio 3<sup>6</sup> e alcuni esponenti delle associazioni. Il lavoro porta ad una serie di passaggi con esito positivo:

- il progetto di riqualificazione viene inserito nel piano periferie Fare Milano, elemento che stabilisce una priorità per l'intervento che compare tra i 16 cantieri a valenza sociale che il Comune intende promuovere;
- il Municipio si fa mediatore tra le richieste degli abitanti e gli uffici tecnici comunali con i quali lavora per arrivare a un progetto semplice, diviso idealmente in due parti: una riqualificazione materiale della piazza e un progetto di gestione che dovrà essere affrontato con le associazioni interessate (ancora da costruire);
- lo stesso Municipio delibera di vincolare le monetizzazioni ancora dovute a questo fine.

Il progetto della piazza viene portato al livello definitivo dagli uffici tecnici che accolgono le richieste del Municipio e che vota il parere positivo al progetto presentato in Consiglio Municipale. Nel giro di pochi mesi si è passati alla fase realizzativa e nel settembre 2017 la piazza rinnovata è stata inaugurata.

### **Piazza Leonardo secondo lotto**

#### *Il contesto.*

Si tratta del progetto di completamento della piazza di fronte al Politecnico di Milano, in passato usata come parcheggio, che grazie all'avvio del programma Campus Sostenibile avvia nel 2011 una sperimentazione di attività propedeutiche alla pedonalizzazione<sup>7</sup> (Longo et al 2015).

Il Politecnico di fa carico delle spese di progettazione e parte di quelle di realizzazione, sulla base di Linee di indirizzo redatte dal Comune e a fronte di una convenzione che prevede la possibilità di usare lo spazio della piazza per 36 giornate all'anno senza oneri dovuti (occupazione suolo pubblico). Il progetto è terminato nel 2015 e modifica radicalmente l'aspetto e l'uso di quello spazio. Sebbene il progetto abbia ricevuto critiche per non essere abbastanza innovativo nelle forme o nei materiali, sta di fatto che è diventata una delle piazze più usate e amate non solo dagli studenti - primi utilizzatori di quello spazio - ma anche dagli adolescenti che in zona hanno finalmente un punto di ritrovo a prescindere dalla presenza di locali, bar o club. Il secondo lotto di Piazza Leonardo è la continuazione a est della piazza, oltre la strada, su cui affaccia una scuola e alcuni edifici residenziali, ma pur essendo in contiguità non ha nulla a che fare con il precedente intervento.

#### *Il progetto e il processo.*

Qui il processo per la riqualificazione della piazza è avvenuto attraverso il convenzionamento per opere a scomputo oneri realizzate direttamente dell'operatore. In via Ampere, in una zona poco distante ma non

<sup>6</sup> Ad aprile 2016 con il provvedimento deliberativo riguardante il nuovo Regolamento dei Municipi nel Comune di Milano si è completato il processo di riforma del Decentramento e sono stati istituiti i Municipi che sostituiscono i precedenti Consigli di Zona.

<sup>7</sup> Un programma di attività sportive (MuoviMi) e una serie di performance artistiche e musicali si sono tenute nella piazza prima che questa fosse riqualificata, consentendo di sperimentare in anticipo le potenzialità di uno spazio pedonale.

certamente prospiciente, un edificio è soggetto a demolizione con ricostruzione. Il precedente Consiglio di zona delibera e riesce ad ottenere che l'operatore, a scomputo oneri, progetti e realizzi la riqualificazione della piazza. Si trovano in questo modo le risorse per avviare il progetto, ma il controllo sulla qualità del progetto non ha coinvolto i Municipi essendo demandata agli operatori privati e non essendo codificate forme di interazione. Inoltre i tempi di realizzazione si allungano non solo perché dipendono dall'operatore privato e dai tempi di avvio dell'altro intervento, ma anche perché le direttive dell'Anac per il nuovo Codice appalti prevede controlli per la stazione appaltante che posticipano l'avvio dei lavori. Allo stato attuale il progetto è approvato ma la fase realizzativa deve ancora partire.

### **Convenzioni, qualità e coerenza generale**

I due casi milanesi, presentano alcune analogie e differenze ma soprattutto offrono lo spunto per sollevare una serie di questioni. Sono analoghi per la centralità delle due piazze, per la presenza di PII e di individuazione della riqualificazione degli spazi pubblici non prospicienti come realizzazione di standard qualitativi dovuti. Sono differenti per i soggetti che alla fine hanno realizzato (o realizzeranno) il progetto, e soprattutto per la possibilità di interazione e in definitiva di *governance* allargata del processo. Tre in definitiva mi paiono le questioni che a mio avviso restano ancora aperte.

*Come articolare la relazione tra comune centrale e municipi in un'ottica di rafforzamento di decentramento amministrativo nell'utilizzo di oneri e monetizzazioni e nella appropriatezza del progetto alle necessità locali?*

Per la riqualificazione dello spazio pubblico sono necessarie sia la competenza tecnica di progetto sia competenza che deriva dalla conoscenza locale e sociale del contesto. A questo fine, gli enti locali più vicini al territorio – nel caso milanese i Municipi - possono svolgere un ruolo rilevante per la prossimità alle esigenze locali da un lato e all'individuazione delle priorità dall'altro. Nei due casi milanesi il Municipio 3, da quando è stato istituito nel 2016, e il Consiglio di Zona 3, prima, hanno avuto un ruolo rilevante di stimolo nei confronti dell'amministrazione centrale nel trovare le risorse e nel sottolineare l'urgenza degli interventi. Tuttavia la possibilità di vincolare oneri o monetizzazioni è successa per una serie di avvenimenti non necessariamente codificati. Su questo aspetto la normativa e le procedure potrebbero essere maggiormente affinate. Inoltre, se il ruolo di stimolo all'amministrazione centrale con funzione di "verifica e controllo" trova i canali per esplicitarsi, non è altrettanto scontato trovare forme adeguate di coinvolgimento degli enti vicini ai cittadini, che non possono arrivare a posteriori per dare solo pareri *ex post* ma, per essere efficaci, devono potersi sviluppare già in fase di definizione del progetto. Nel caso di piazza Rimembranze il Municipio 3 si è fatto promotore di una serie di istanze ed è intervenuto nella richiesta di dotazioni (dall'inserimento di tavoli da ping pong al campo di *petanque*, dai cassoni per la floricoltura da farsi con scuole e associazioni agli allacciamenti ad acqua e luce per consentire attività aggregative) per essere rispondenti ad attese emerse "dal basso"; nel secondo caso questo passaggio è stato più complesso e non del tutto possibile. Consultazioni *ex ante* dovrebbero essere previste e istituzionalizzate, in forme sufficientemente agili per non rallentare i processi ma anche sufficientemente prescrittive per poter orientare i progetti affinché siano in grado di rispondere ad attese e richieste.

*In che modo costruire sinergie efficaci tra soggetto privato che propone e realizza un progetto in autonomia e il necessario controllo della qualità diffusa dello spazio pubblico e della pertinenza?*

La realizzazione di interventi da parte di soggetti terzi implica il tema del controllo della qualità e la verifica della pertinenza. Se da un lato affidare al soggetto terzo può dare certezza agli standard non solo in termini quantitativi ma anche di realizzabilità e magari anche di gestione, ciò non necessariamente garantisce soluzioni pertinenti alle richieste locali se manca un adeguato livello di raccolta delle richieste, ma anche soluzioni aderenti alle linee guida generali di intervento sullo spazio pubblico. Se da un lato il Piano dei servizi dovrebbe fornire un appropriato sistema di controllo sulla pertinenza delle proposte, dall'altro nei casi del progetto di piazze e spazi pubblici dovrebbe essere predisposto un idoneo sistema di regole e indirizzi per garantire continuità e coerenza generale pur con le opportune declinazioni.

*Come queste occasioni di costruzione e/o di riqualificazione di spazi e servizi possono intrecciarsi con pratiche altrettanto virtuose ai fini del raggiungimento di qualità urbana come il coinvolgimento dei cittadini nella manutenzione e gestione dello spazio pubblico inteso come bene comune?*

La gestione dello spazio pubblico è un altro tema rilevante. A Milano questo si è risolto nel migliore dei casi in convenzioni che prevedono anche la manutenzione del verde o degli spazi pubblici ma con risultati talvolta contraddittori. Il tema della gestione, tuttavia sta diventando centrale in situazioni di piccole e

medie dimensioni. In centro città come in situazioni più periferiche. Nel progetto di piazza Rimembranze questo tema è stato citato come cruciale e sarà affrontato con la sperimentazione di Patti di collaborazione, che altre città italiane, come Bologna, Genova, Verona e, in Lombardia, Cinisello Balsamo o San Donato Milanese ad esempio, hanno già avviato nella cornice dei regolamenti per la gestione dei beni comuni. In che modo garantire ad esempio che tra i costi per la realizzazione dello standard siano comprese le utenze (luce e acqua ad esempio) necessarie a gestire ed animare alcuni spazi pubblici? O altre spese che alludono ad un modo di intendere anche lo spazio pubblico come uno spazio da gestire? Come cambia il tema dello standard non solo qualitativo ma anche in qualche misura “dinamico”, se così si può dire?

Temi che restano aperti e che impongono una ulteriore riflessione su cosa sia standard oggi, e in particolare su cosa sia standard qualitativo, su come declinare il concetto di gestione e di *governance* allargata per quello che non può essere più solo inteso come una infrastruttura e una dotazione fissa “una quantità minima di spazi e servizi pubblici da prevedere in relazione agli insediamenti”, ma un corpo vivo necessario al funzionamento della città, certamente da gestire e mantenere in un’ottica in cui la collaborazione tra pubblico e privato va ripensata in forme sempre più ampie e inclusive.

### **Riferimenti bibliografici**

- Bobbio L. (2016), “Se la governance esce di scena. Riflessioni sul caso italiano” in *Parole Chiave*, Carrocci editore pp. 103-114.
- Bruzzese A. (2015) *Addensamenti creativi, trasformazioni urbane e Fuorisalone*, Maggioli editore, Sant’Arcangelo di Romagna.
- Cremaschi M. (2016), “Coordinare non basta: l’incredibile e triste storia della governance urbana e della sua Europa snaturata” in *Parole Chiave*, Carrocci editore pp. 63-68.
- Gerosa Brichetto G., Leondi S. (1992), *Di qua dal Lambro: passeggiata storica alle porte di Milano*, Chiarakolors, Milano.
- Gingardi V. (2017), “Processi di trasformazione urbana a Milano: il caso di Lambrate” in ASUR n. 118/2017.
- Longo A. Moro A., Concilio, G. (2014) *Disegnare a distanza ravvicinata: prove tecniche per un masterplan non convenzionale*, paper presentato alla XVII conferenza nazionale Società Italiana degli Urbanisti L’urbanistica italiana nel mondo. Prospettive internazionali, contributi e debiti culturali Milano 15-16 maggio 2014.
- Tessera V. (2012), *Innocenti Lambretta*, Giorgio Nada Editore.

# Ripensare gli standard a partire da una visione strategica di paesaggio

## Luigia Capurso

Istituzione Regione Puglia  
Sezione tutela e valorizzazione del Paesaggio  
Email: [l.capurso@regione.puglia.it](mailto:l.capurso@regione.puglia.it)

## Luigi Guastamacchia

Istituzione Regione Puglia  
Sezione tutela e valorizzazione del Paesaggio  
Email: [l.guastamacchia@regione.puglia.it](mailto:l.guastamacchia@regione.puglia.it)

## Maria Raffaella Lamacchia

Istituzione Regione Puglia  
Sezione tutela e valorizzazione del Paesaggio  
Email: [mr.lamacchia@regione.puglia.it](mailto:mr.lamacchia@regione.puglia.it)

### Abstract

Preso atto della difficoltà incontrata in Puglia dalle norme e dai piani della riforma a sostituire i vecchi metodi per dimensionare e localizzare le aree a servizi con nuovi criteri e metodologie, si sostiene la tesi che una visione strategica alla scala di paesaggio possa orientare verso un progetto di piano capace di interpretare la dotazione di standard in termini prestazionali, ponendo in essere processi e azioni capaci di elevare la qualità dell'abitare. Dopo una riflessione sul ruolo che il DM 1444/68 ha avuto nella configurazione del territorio e dell'apparato normativo regionale (Lur n. 56/1980 e DGR n. 6320/1989) e sui tentativi di superamento dell'impostazione quantitativa operati dalle norme urbanistiche della riforma (Lur n. 20/2001 e DRAG - Criteri per la formazione dei Piani Urbanistici Comunali del 2007), le quali hanno posto l'attenzione sulla cura della qualità e della effettiva fruibilità dei servizi, senza introdurre criteri e strumenti di verifica delle capacità prestazionali degli stessi, si passa a descrivere la visione strategica introdotta dal PPTR – Piano Paesaggistico Territoriale Regionale, approvato nel 2015, e si indaga sul ruolo che le declinazioni comunali dei suoi Progetti Territoriali possono rivestire nella pianificazione e progettazione delle aree a servizi.

**Parole chiave:** dotazioni territoriali, qualità urbana, paesaggio.

### 1 | Il DM 1444/68 nella configurazione del territorio e dell'apparato normativo regionale

L'evoluzione della cultura della città e del territorio e le norme urbanistiche hanno sempre avuto un rapporto molto stretto: le norme esprimono quanto del dibattito e dell'elaborazione culturale emerge come più condiviso e più realistico, costituendo, in altri termini, il precipitato della cultura e del dibattito territoriale in un particolare momento storico e ambito geografico. Partendo da questo assunto è possibile analizzare il ruolo che il DM 1444/68 ha avuto nella configurazione del territorio pugliese attraverso l'analisi del ruolo ricoperto dal tema della dotazione territoriale di servizi nelle principali norme urbanistiche e documenti di pianificazione emanati nella Regione Puglia.

Negli anni '80, mentre al livello nazionale si andava sviluppando un ampio dibattito sui limiti che l'idea razional-positivista contenuta nella legge Ponte (L. 765/67) e nel del relativo regolamento tecnico (DM 1444/68)<sup>1</sup>, in Puglia vedevano la luce la prima Legge Urbanistica Regionale (Lur n. 56/1980) e gli ivi previsti "Criteri per la formazione degli strumenti urbanistici e per il calcolo del fabbisogno residenziale e produttivo" (DGR 6320 del 13/11/1989).

In quegli anni il dibattito nazionale, alla luce di più di 10 anni di deludenti esperienze di applicazione del DM 1444/68 in termini di scarsa attenzione alla qualità delle attrezzature e al sistema degli spazi aperti pubblici, e alla luce dei limiti operativi mostrati dai meccanismi di reperimento delle aree (esproprio e cessione gratuita nelle zone di espansione da convenzionare) metteva a fuoco alcune antinomie tra cui:

<sup>1</sup> Ovvero che il rispetto di prefissati rapporti massimi fra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi, potesse produrre piani ed insediamenti di qualità.

prescrizione (aspetto quantitativo) v/s valutazione (aspetto qualitativo), distribuzione omogenea v/s valorizzazione del contesto (in termini di tipologia di standard e rapporto con i luoghi).

Nella Legge urbanistica regionale pugliese, si operava un mero recepimento del DM 1444/68 senza, come nella maggior parte delle Lur<sup>2</sup>, alcun adattamento al contesto regionale e alle opportunità locali, rinviando il problema della contestualizzazione e della definizione dei livelli quantitativi e qualitativi delle singole dotazioni ad una fase successiva di messa a punto di criteri da approvarsi da parte della giunta regionale; così tra la fine degli anni '80 e l'inizio degli anni '90, in Puglia, veniva approvata la DGR 6320 del 13/11/1989 documento in cui, come del resto già nei manuali dell'urbanistica del dopoguerra (Tedeschi, 1947; Piccinato, 1947; Dodi, 1945) convive da un lato la consapevolezza dei limiti di un approccio rigido e statico (ovvero di come dal punto di vista urbanistico non sia facile dar regole precise circa la distribuzione, i caratteri e le superfici degli edifici e spazi pubblici in rapporto alla grandezza dell'aggregato urbano e al numero degli abitanti) e dall'altro, un giudizio tecnico positivo sulla possibilità di fornire indicazioni di massima, in parte orientate dalle esperienze, e stabilire un nesso sufficientemente concreto ed esatto tra dimensione dell'abitato e dimensione dei servizi sulla base dei parametri volti a misurare le prestazioni ubicazionali (distanze e tempi di percorrenza) e dimensionali (superfici).

Come può evincersi dalla lettura dei paragrafi introduttivi, i criteri contenuti nella DGR 6320/89 vengono messi a punto in un momento di "stanchezza" della filosofia pianificatoria, caratterizzata da forti spinte verso trasformazioni specifiche al di fuori di strategie complessive. Le città pugliesi alla metà degli anni '80 apparivano sostanzialmente concluse nei loro dati dimensionali, in larga parte stabiliti dai loro connotati morfologici, ma bisognose di trasformazioni nel settore infrastrutturale e di un'adeguata risposta all'"emergenza qualitativa" nella politica dei servizi.

Tenuto conto del diffuso ritardo nella formazione e revisione degli strumenti urbanistici, determinata da un generale sovradimensionamento e basso livello qualitativo di quelli vigenti (quasi sempre Programmi di Fabbricazione), la DGR 6320/89, si poneva come obiettivo la definizione di un metodo di analisi esteso a tutto il territorio comunale e a tutti i settori oggettivo, e quindi nel contempo più leggibile, più comparabile e più democraticamente controllabile, in grado di instaurare un diverso rapporto tra interesse pubblico e interesse privato nelle fasi di formazione del piano stesso.

In Puglia, né la Lur né il Documento di criteri operavano alcun incremento della dotazione procapite di servizi, ciononostante gran parte dei Piani Regolatori Generali redatti negli stessi anni, innalzavano detta dotazione minima, considerando detto maggior valore quale elemento di qualità, senza immaginare nel concreto le disfunzioni che queste enormi previsioni di aree da espropriare o da cedere avrebbero comportato per l'amministrazione pubblica in termini di acquisizione (decadenza quinquennale e obbligo di indennizzo o ritipizzazione delle aree) realizzazione e gestione (oneri non sostenibili per le casse comunali).

Nel primo decennio del nuovo millennio, in un momento in cui il concetto di standard aveva decisamente assunto nel dibattito disciplinare (ed in alcune leggi regionali come ad esempio Lr. Emilia Romagna, n. 20/2000) un significato più ampio di parametro di definizione della qualità della città e delle sue dotazioni territoriali, in termini di requisiti prestazionali delle attrezzature di interesse pubblico e del loro inserimento nel contesto urbano ed ambientale, la Puglia con una nuova legge urbanistica riformata (Lur 20/2001) e con i "Criteri e orientamenti per la formazione, il dimensionamento e il contenuto dei Piani Urbanistici Comunali" del 2007 (DRAG/PUG), ha provato a misurarsi con l'obiettivo del superamento dell'impostazione quantitativa dello standard, ponendo l'attenzione sulla cura della qualità e della effettiva fruibilità dei servizi.

La legge regionale del 2001, ha previsto la redazione di nuovi strumenti urbanistici comunali riformati (denominati PUG) e ha introdotto il principio della perequazione, rinviando però ogni valutazione in merito alla dotazione dei servizi ad un successivo "Documento Regionale di Assetto Generale: il DRAG". Il DRAG nella "parte b" dedicata ai PUG "Criteri e orientamenti per la formazione, il dimensionamento e il contenuto dei Piani Urbanistici Comunali" (approvata con DGR 1328/2007), alla luce del maturo dibattito disciplinare, è partito dal presupposto, dichiarato espressamente, che il calcolo del fabbisogno e il conseguente dimensionamento del piano, e delle dotazioni territoriali, così come discendente dalle norme nazionali (DM 1444/68) e regionali (Lr. 56/80 – DGR 6320/89), non dovesse costituire più operazione

---

<sup>2</sup> La maggior parte delle leggi regionali rinviavano la contestualizzazione dei livelli quantitativi e qualitativi dei servizi a successivi documenti tecnici o pianificatori e anche quelle che lo affrontavano per lo più lo fissavano maggiori valori dei parametri (30 mq/ab nella Lur toscana, 28 mq/ab nella Lur veneta, 27.5 mq/ab della Lur lombarda), senza dunque alcuna reale contestualizzazione (Properzi 1999, Falco 1997, Contardi 1999).

tecnica fondativa del piano. Apparivano infatti mutati gli obiettivi assunti dai piani, orientati alla riqualificazione dell'esistente, al contenimento del consumo di suolo, allo sviluppo sostenibile, alla tutela e valorizzazione dell'ambiente, del paesaggio, dei beni culturali, e i metodi delineati dalle vecchie norme urbanistiche nazionali e regionali non risultavano idonei a rilevare e a soddisfare le domande espresse dalle comunità, in termini di qualità, efficienza e differenziazione delle prestazioni della città. Detto documento non ha introdotto alcun criterio o strumento di verifica delle capacità prestazionali dei servizi, limitandosi a raccomandare, in sede di formazione della Parte Programmatica dei PUG, particolare cura nella valutazione della qualità e alla effettiva fruibilità degli standard superando la logica meramente quantitativa del DM 1444/68 ed introducendo strumenti di verifica della capacità prestazionale dei servizi, anche attraverso la redazione di Piani dei Servizi con validità quinquennale elaborati sulla base delle domande sociali e dell'offerta di servizi realizzata.

I PUG redatti nel primo quindicennio del nuovo millennio, anche al fine di trovare risposte alle enormi problematiche legate alla decadenza dei vincoli espropriativi sulle aree a standard, prevedevano meccanismi perequativi di attribuzione di volumetrie in comparti di espansione in cambio della cessione di alcune aree, considerate strategiche, tra quelle tipizzate a servizi nei piani urbanistici comunali previgenti o meccanismi perequativi di cessione parziale di dette aree in cambio dell'edificabilità della restante parte. Ciò nel tentativo di trasformare le esuberanti previsioni di aree per servizi dei piani urbanistici comunali di prima generazione da "insostenibile eredità" ad "opportunità" per la definizione dei nuovi assetti territoriali e a tal scopo timidamente sperimentavano l'introduzione di criteri per il controllo della qualità dei servizi. Nella medesima ottica alcune norme, volte alla rigenerazione urbana o ad aumentare l'offerta di edilizia residenziale sociale, si ponevano obiettivi di riorganizzazione dell'assetto urbanistico attraverso il recupero o la realizzazione di urbanizzazioni, spazi verdi e servizi e la previsione delle relative modalità di gestione (Lr 21/2008) e sperimentavano la possibilità di utilizzare gli ambiti destinati a servizi, in esubero rispetto alla dotazione minima inderogabile di cui al DM 1444/68, assegnando a essi una previsione edificatoria residenziale sociale (Lr 12/2008).

## **2 | Lo Standard nella visione strategica del PPTR**

A fronte delle timide innovazioni registrabili nella definizione di nuovi percorsi per una dotazione territoriale di qualità nelle norme e nei piani urbanistici, un interessante contributo ad una nuova visione della dotazione di servizi (ed in particolare di quelli ecologici) in Puglia è rintracciabile nella visione strategica del nuovo Piano Paesaggistico Territoriale Regionale (PPTR), approvato nel 2015 con l'obiettivo di garantire la qualità paesaggistica e fruibilità del territorio attraverso azioni di tutela, valorizzazione, riqualificazione e riprogettazione dei paesaggi della Puglia. Il PPTR nella parte strategica riconosce alla dimensione progettuale il compito di disegnare e prefigurare uno scenario di medio lungo periodo, individuando tra gli strumenti e processi per la sua realizzazione cinque Progetti Territoriali di rilevanza strategica per il paesaggio regionale, attraverso i quali intende assicurare: l'elevamento della qualità dell'abitare dei sistemi insediativi urbani e del mondo rurale; l'elevamento della qualità dei sistemi ambientali e dell'assetto idrogeomorfologico; l'innalzamento delle opportunità di fruizione dei paesaggi della Puglia nei loro contesti paesaggistici.

I cinque progetti per il paesaggio regionale (La Rete Ecologica regionale; Il Patto Città-Campagna; Il sistema infrastrutturale per la mobilità dolce; La valorizzazione integrata dei paesaggi costieri; I sistemi territoriali per la fruizione dei beni culturali e paesaggistici) non fissano norme, ma riconoscono i tratti essenziali degli assetti paesaggistici e territoriali futuri, assumendo valore di direttiva, e affidandone l'integrazione alla pianificazione e programmazione regionale, intermedia e locale e l'attuazione a soggetti pubblici e privati.

Il PPTR prevede che i piani urbanistici in sede di formazione e/o adeguamento, anche al fine della valutazione di compatibilità e coerenza con il PPTR, debbano recepire oltre al più aggiornato sistema delle tutele anche questa parte progettuale e strategica composta dai cinque Progetti Territoriali, chiedendo in altri termini ai diversi attori territoriali di introiettare, la cultura della pianificazione paesaggistica all'interno delle ordinarie pratiche di pianificazione a scala comunale, provinciale e settoriale (Simone et al, 2012).

La Regione ha cercato di accompagnare questo processo di innovazione nella costruzione dei piani urbanistici comunali, avviando una prima fase sperimentale di attuazione dei Progetti Territoriali del PPTR attraverso una manifestazione di interesse aperta ai Comuni per l'adeguamento dei PUG al PPTR (DD n. 132/2015). Inoltre la Regione ha bandito avvisi pubblici, predisponendo rispettivamente una manifestazione d'interesse finalizzata alla redazione di uno Studio di fattibilità del "Patto Città-Campagna"

(DD n. 553/2013), e una manifestazione di interesse con successivo concorso di progettazione per la “Valorizzazione e riqualificazione integrata dei paesaggi costieri” (BURP n.67/2014).

La risposta di alcuni Comuni è stata particolarmente interessante, come nel caso che analizzeremo più avanti del Comune di San Severo (FG) il quale ha presentato un’istanza di candidatura proponendo un progetto in attuazione del “Patto Città-Campagna”.

Oggi, a poco più di due anni dall’entrata in vigore del PPTR, la pianificazione a scala locale, sta dimostrando sul campo le opportunità e le difficoltà di entrare nella dimensione strategico-progettuale, declinando alla scala locale i cinque progetti strategici. Ed è proprio negli elementi costitutivi e nei materiali di progetto di cui si compongono i cinque progetti territoriali, che il PPTR fornisce un contributo al ripensamento, del ruolo degli standard nel processo di costruzione della città e della campagna contemporanea e ad elevare la qualità dell’abitare e dei relativi servizi. In particolare i criteri per l’organizzazione, distribuzione degli spazi aperti esistenti e di progetto nella forma strutturale e programmatica del piano generale nonché i relativi caratteri prestazionali e regole di uso del suolo se strutturati secondo le finalità e gli obiettivi dei cinque progetti territoriali, propongono una strategia progettuale locale per la riqualificazione, il consolidamento e la salvaguardia in chiave ecologica, ambientale, culturale e paesaggistica della città contemporanea.

Le dimensioni progettuali in cui poter ripensare il sistema delle dotazioni e degli standard da un lato si confrontano con il concetto di rete a carattere multifunzionale e integrato della “Rete Ecologica Regionale”, e del “Sistema infrastrutturale per la mobilità dolce”, dall’altro lato con i dispositivi progettuali del “Patto Città-Campagna”, della “Valorizzazione e riqualificazione integrata dei paesaggi costieri” e dei “Sistemi territoriali per la fruizione dei beni culturali e paesaggistici”. In particolare il progetto strategico per il paesaggio regionale denominato “Patto Città-Campagna”, risponde all’esigenza di elevare la qualità dell’abitare sia urbana che rurale con un progetto integrato fra politiche insediative e agrosilvopastorali, relativo alla riqualificazione dei paesaggi degradati delle periferie e delle urbanizzazioni diffuse, alla ricostruzione dei margini urbani; alla progettazione di cinture verdi periurbane e di parchi agricoli multifunzionali; a interventi di riforestazione urbana; il progetto strategico della “Valorizzazione e riqualificazione integrata dei paesaggi costieri”, ha lo scopo duplice di bloccare i processi di degrado dovuti alla pressione turistica concentrata a ridosso della costa e di valorizzare il patrimonio (urbano, naturalistico, rurale, paesaggistico) sia nel sistema costiero che nei suoi entroterra; infine il progetto strategico dei “Sistemi territoriali per la fruizione dei beni culturali e paesaggistici” si propone di rendere fruibili non solo i singoli beni del patrimonio culturale, ma di trattare i beni culturali (puntuali e areali) in quanto sistemi territoriali integrati nelle figure territoriali e paesistiche di appartenenza, per la loro valorizzazione complessiva (Granatiero et al, 2011).

### **3 | Il nuovo ruolo della dotazione di servizi nel Progetto Territoriale PPTR del Patto di Città-Campagna declinato alla scala locale dal Comune di San Severo**

Il progetto territoriale del Patto di Città-Campagna muove da una ricognizione delle criticità che contraddistinguono le urbanizzazioni contemporanee e definisce degli indirizzi volti a migliorare la condizione di degrado e doppia marginalità che investe da un lato le periferie dall’altro il territorio agricolo prossimo alla città. Il degrado delle prime è spesso dovuto alla inadeguatezza o alla mancata realizzazione dello spazio pubblico, il degrado della campagna limitrofa alla città appare invece dovuto all’abbandono dell’attività agricola in attesa di altre future destinazioni (Mininni, 2011).

Il Comune di San Severo<sup>3</sup> rispondendo alla manifestazione di Interesse indetta dalla Regione con DD 132/2015 ha presentato un’istanza di candidatura proponendo un progetto in attuazione del “Patto Città-Campagna”.

Il progetto territoriale è stato declinato affrontando diversi temi (il parco agricolo, l’APPEA, le Mura verdi e il margine urbano, la stazione e gli attraversamenti) che intersecano a loro volta le altre visioni progettuali dello scenario strategico quali la rete ecologica, la mobilità dolce e la fruizione dei beni culturali.

Il “Mosaico di San Severo” (Fig.1) interpreta il Progetto Territoriale del Patto Città-Campagna attraverso la previsione di un anello verde che cinge il nucleo urbano compatto e attraverso la previsione di nuovi contesti urbani la cui disciplina stabilisce la localizzazione delle aree a standard disposte in modo da ricomporre le cosiddette “mura verdi” della città. Il suddetto parco anulare è attraversato da una greenway (strada di bordo) che definisce il margine tra città e campagna.

<sup>3</sup> Il progetto è stato coordinato dall’arch. Fabio Mucilli, responsabile del procedimento, e redatto da un numeroso gruppo di professionisti con la guida di Alessandra Muntoni, Vito Cappiello, Paolo Colarossi, Gabriele De Giorgi, Mauro Iacoviello, Antonio Leone, Marcello Pazzaglini.

Il tema del margine urbano diviene centrale nella definizione di un nuovo rapporto tra città e campagna che il progetto propone con la doppia finalità di recuperare lo spazio degradato della periferia e valorizzare lo spazio rurale prossimo alla città.

Il bordo tra città e campagna assume continuità lineare attraverso la previsione di un viale/percorso pubblico inteso come attrattore di funzioni pubbliche, di aree verdi attrezzate, di orti urbani e aree di imboscamento; un luogo che si configura esso stesso come spazio pubblico. Il progetto definisce la profondità del margine urbano e del margine rurale. La profondità del margine urbano è data dalla dimensione del quartiere. La profondità del “ristretto” si definisce in base alla distanza tra la strada di bordo e alcuni elementi fisici quali tracciati viari interpoderali, fossi o canali (cfr. Colarossi, 2017).

Attraverso il progetto del Patto Città-Campagna lo standard assume coerenza ad una scala territoriale, affrontando da un lato il tema dell’insufficienza e della carenza degli standard, dall’altro dell’abbandono e degrado delle aree a standard esistenti.

La realizzazione delle “mura verdi” e del nuovo margine urbano si avvierà per step successivi riguardando diversi comparti edificatori. Il progetto e la variante di adeguamento del PUG al PPTR stabiliscono delle regole affinché attraverso meccanismi di convenzionamento tra pubblico e privato si possano attivare processi di negoziazione che controllino non solo la quantità dello standard, ma anche la qualità in termini di localizzazione, prestazioni, funzioni, al fine di ricondurre lo stesso standard ad un disegno unitario, che il piano ci restituisce. Le unità minime di intervento in cui i comparti si suddividono, potranno realizzarsi concentrando la percentuale prevista di servizi e aree a standard nella parte prossima al viale di bordo.

L’attività di sperimentazione messa in campo dal Comune di San Severo ha attivato un processo che vede coinvolti con tempi e modalità differenti i numerosi attori protagonisti delle future trasformazioni della città, attraverso la definizione della Carta del Mosaico.

Per tutti i temi affrontati dal progetto (il parco agricolo, l’APPEA, le Mura verdi e il margine urbano, la stazione e gli attraversamenti), la Carta del Mosaico definisce: una “funzione regolativa” per l’adeguamento del Piano al PPTR, una “funzione strategica” per l’attuazione dello scenario strategico, una “funzione sociale” per gli strumenti di governance attivati.

#### **4 | Il nuovo ruolo della dotazione di servizi nei Progetti Territoriali PPTR della Rete ecologica e della Rete per la Mobilità dolce declinati alla scala locale dal Comune di Corigliano d’Otranto**

Il PUG di Corigliano d’Otranto<sup>4</sup>(LE), il cui processo è stato avviato a partire dal 2007 in vigore del precedente piano paesaggistico, rappresenta un caso significativo poiché ha guardato parallelamente al percorso avviato dalla proposta di PPTR, introiettando nella cosiddetta “forma del piano”, intesa come la modalità con la quale il piano si articola, la visione strategica e progettuale. In particolare il PUG ha fatto propri gli obiettivi di qualità per il paesaggio, da perseguire nella attuazione delle previsioni di trasformazione, facendo assumere al paesaggio il ruolo di indicatore della qualità territoriale e urbana. Partendo da tali obiettivi nel PUG l’organizzazione spaziale e la distribuzione del sistema delle dotazioni urbane e territoriali, previste nei cosiddetti ambiti di trasformazione, è strutturata dal contenuto progettuale che con i progetti della Rete ecologica e della Rete per la Mobilità dolce e attraverso i tre progetti strategici “Mezzaluna verde”, “Mezzaluna urbana” e “Porta urbana orientale” declina coerentemente a scala locale lo scenario strategico regionale del PPTR (fig.2).

Con i due progetti della “Rete Ecologica” e della “Rete di Mobilità dolce”, il PUG colloca le dotazioni urbane e territoriali (di progetto o esistenti) nell’armatura regionale prevista dai progetti del PPTR, della Rete Ecologica Regionale e del Sistema infrastrutturale per la mobilità dolce, con l’obiettivo di assicurarne un alto valore funzionale e qualitativo nonché l’accessibilità anche dall’area vasta. In particolare con la “Rete Ecologica Locale” il PUG, intende connettere in quella territoriale del PPTR e del PTCP, le componenti di secondo livello riconosciute all’interno dello spazio urbano, con le grandi aree verdi urbane, gli spazi aperti o le aree a verde pubblico, così come previsti nella organizzazione e distribuzione riportata nelle schede progetto degli ambiti di trasformazione. Il tema della fruibilità del collegamento e dell’accessibilità degli spazi verdi e delle attrezzature urbane, viene risolto dal PUG con il progetto della “Rete di Mobilità dolce”, di tipo ciclopedonale impostata sui tratti della viabilità rurale e d’ambito urbano, connesse alle direttrici regionali del Sistema infrastrutturale per la mobilità dolce del PPTR.

---

<sup>4</sup> Adottato dal Consiglio Comunale con Deliberazione n. 3 del 23.01.2014, in attesa di approvazione, il Piano Urbanistico Generale (PUG) è stato redatto con la Consulenza scientifica - Prof. Arch. G. Nigro, Consulenza Urbanistica Generale -Prof. Arch. F. Calace e dall’Ufficio di Piano Arch. I. De Giovanni, Ing. N. Dimitri con altri consulenti e collaboratori. Arch. C. Angelastro (conformità PPTR).

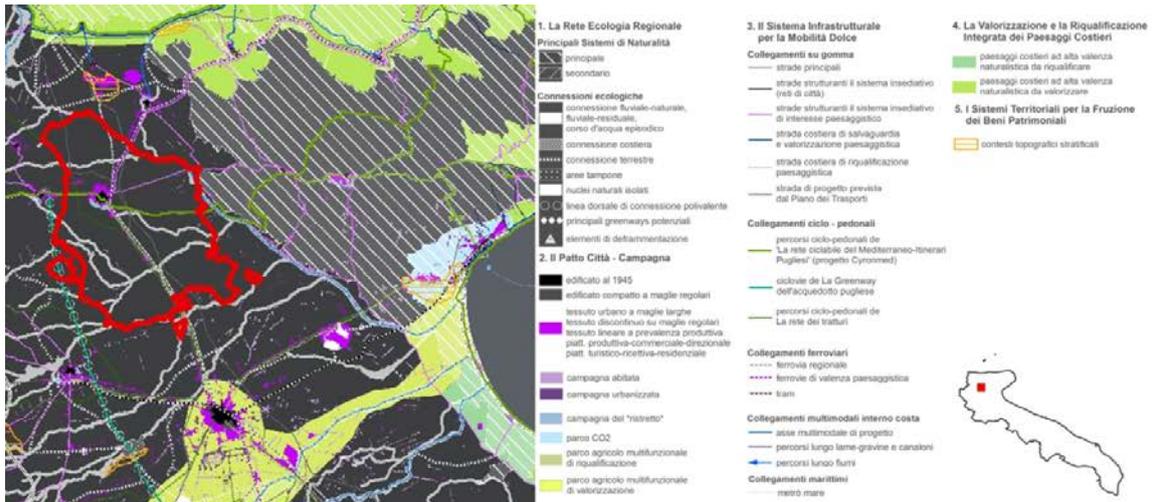
La realizzazione della “Rete Ecologica Locale” e della “Rete di Mobilità dolce” viene strutturata dal PUG attraverso i tre progetti strategici, definizioni progettuali unitarie d’area, che condividendo gli obiettivi di qualità del paesaggio del PPTR, sono intesi come insieme coordinato di contenuti progettuali e azioni, pubbliche e/o private che mirano, mediante un approccio integrato, alla qualificazione di specifiche parti del territorio e dell’insediamento. In particolare il progetto strategico “Mezzaluna urbana”, riconoscendo lo spazio periferico tra città e campagna, perimetrato come “campagna del ristretto” dal progetto Patto Città-Campagna, del PPTR ha l’obiettivo di: (I) qualificare e valorizzare paesaggisticamente la cintura di attrezzature e spazi aperti esistenti, agganciandoli al grande parco urbano attrezzato del giardino storico dei Salesiani, con un rilevante carattere di ruralità; (II) prevedere il potenziamento del verde urbano e l’attrezzamento degli spazi aperti, anche in chiave agro urbana, con servizi volti a soddisfare il fabbisogno pregresso della città storica e della città consolidata; (III) riconvertire gli edifici storici e di archeologia industriale a usi pubblici e di interesse pubblico.

## **5 | Il ruolo degli spazi pubblici nella dimensione strategica alla scala di paesaggio. Alcune riflessioni**

Una visione progettuale strategica alla scala di paesaggio, come quella proposta in Puglia nei Progetti Territoriali regionali del PPTR, può orientare verso un progetto di piano capace di interpretare la dotazione di standard in termini prestazionali, ponendo in essere processi e azioni capaci di elevare la qualità dell’abitare e fornire un contributo al ripensamento del ruolo degli standard nel processo di costruzione della città contemporanea.

La coerenza con i Progetti Territoriali del PPTR, declinati alla scala locale, può costituire un criterio per una valutazione prestazionale degli standard, che superando i tradizionali parametri quantitativi del dimensionamento e della prossimità, valuti quale contributo il progetto degli spazi pubblici (nell’organizzazione spaziale, nelle forme, nei materiali edilizi, nelle essenze vegetali, nelle soluzioni impiantistiche ecc.) possa fornire all’attuazione degli obiettivi dello Scenario strategico in termini di connessione ecologica, rafforzamento del sistema della mobilità dolce, fruizione nella quotidianità delle reti di sistemi culturali, contenimento del consumo di suolo, costruzione di uno spazio periurbano multifunzionale, etc.

Trasferire il concetto di multifunzionalità contenuto nel Progetto Territoriale del Patto Città-Campagna allo standard può, ad esempio, offrire spunti di riflessione che aprono il progetto urbanistico degli spazi pubblici verso un’idea più flessibile degli stessi. Lo standard può essere multifunzionale perché reversibile, utilizzabile in modi e tempi diversi oppure è multifunzionale perché assolve a più funzioni contemporaneamente: la sicurezza idrogeologica, la qualità dell’abitare, il risparmio idrico ed energetico, gli scopi didattici. La pianificazione paesaggistica territoriale in Puglia sembrerebbe dunque orientare il progetto urbanistico verso una visione transcalare e multifunzionale dello spazio pubblico.



PPTT - Scenario di sintesi dei progetti territoriali per il paesaggio regionale

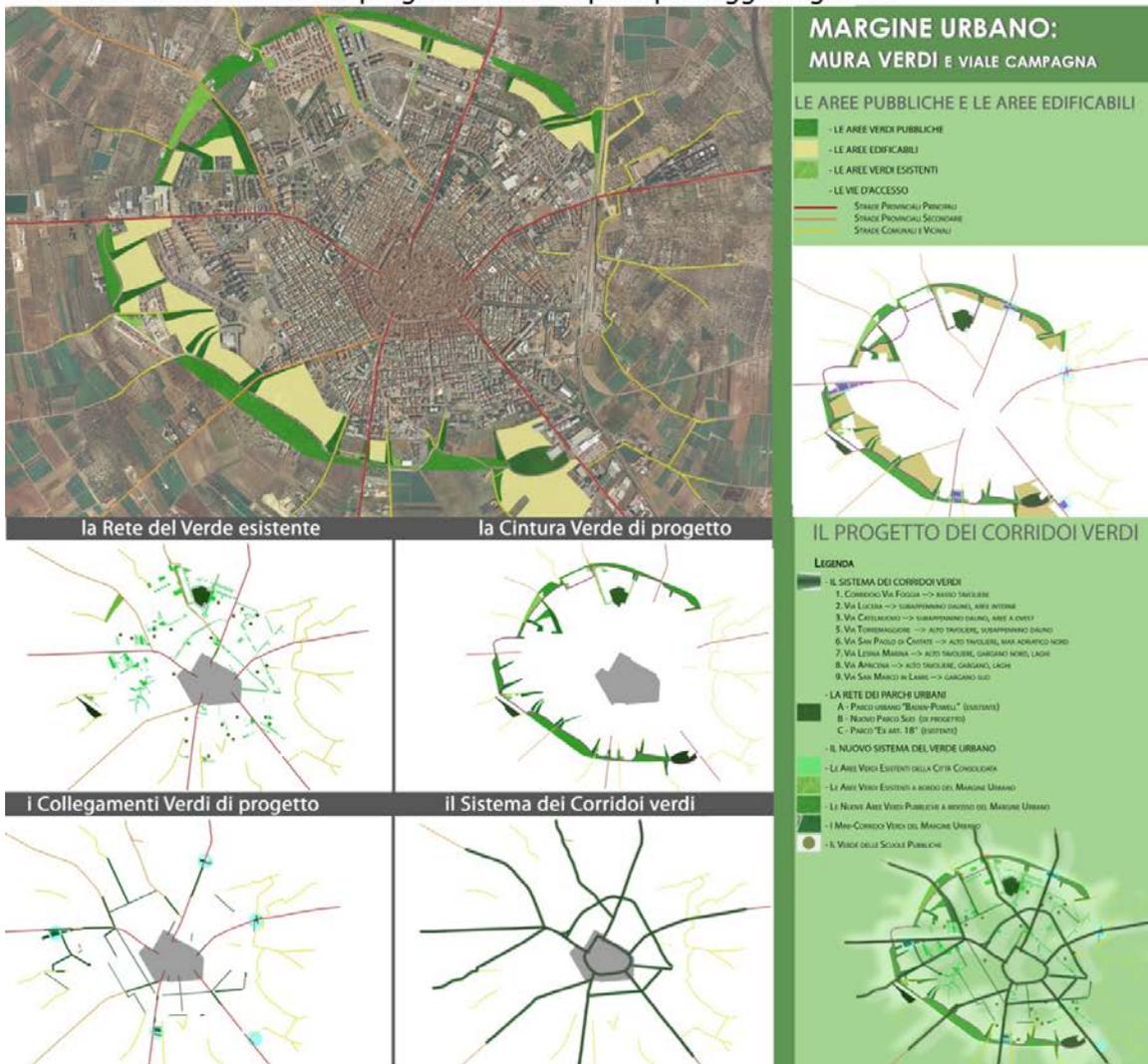
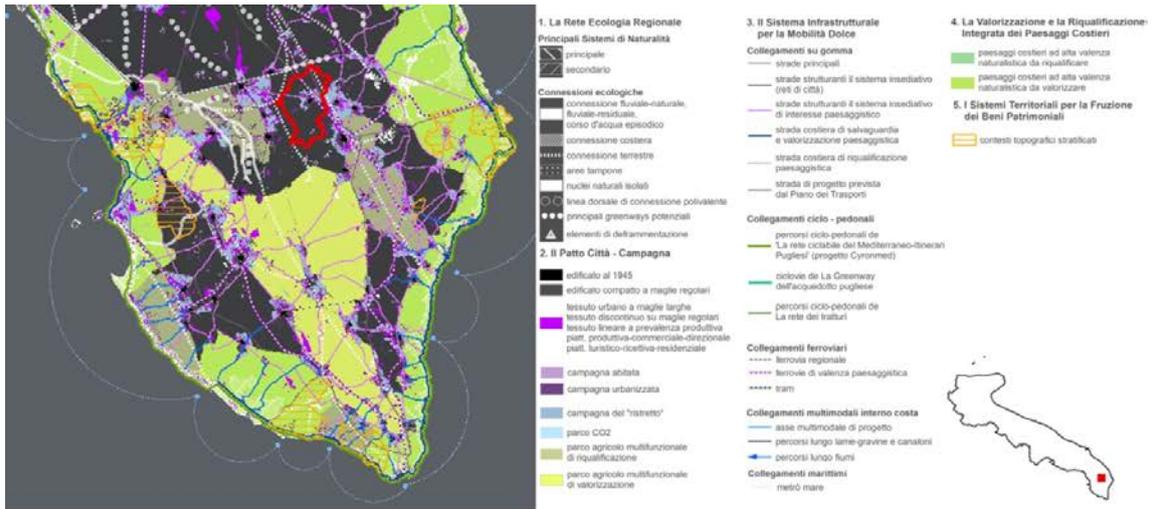
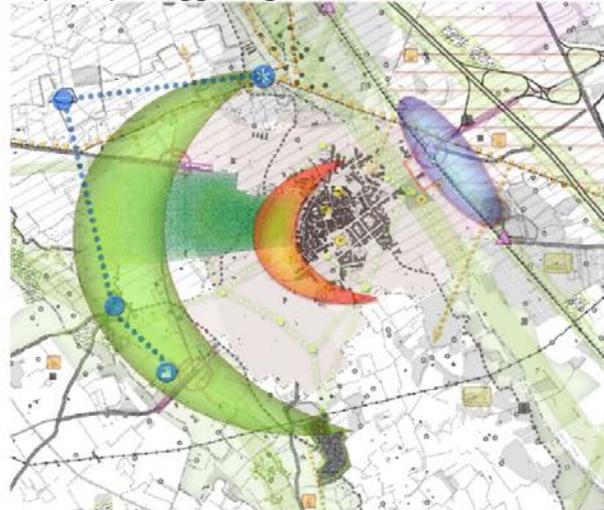
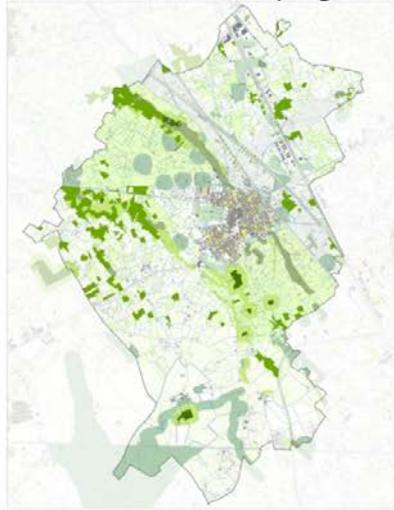


Figura 7 | I progetti strategici del PUG del Comune di San Severo.  
Fonte: [http://mosaicodisansevero.org/?page\\_id=176](http://mosaicodisansevero.org/?page_id=176).



**PPTR -Scenario di sintesi dei progetti territoriali per il paesaggio regionale**



**PUG/S: Progetto di Rete ecologica**

**Schema, obiettivi e azioni per i Progetti strategici**

Mezzaluna verde
<b>Obiettivi</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Valorizzare e rendere fruibile il patrimonio paesaggistico-ambientale e storico-culturale e promuovere attività culturali e per il tempo libero</li> <li>- Realizzare un percorso ciclopedonale, l' "itinerario tematico dell'acqua", di collegamento delle Invarianti strutturali della Mezzaluna, collegato alla rete dei percorsi rurali</li> <li>- Caratterizzare paesaggisticamente il margine urbano</li> </ul>

Azioni
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Promozione di interventi di valorizzazione ecologico-ambientale e fruibile delle Pozzelle, di Murica, del bosco di lecci e delle strade rurali di collegamento</li> <li>- Realizzazione di aree attrezzate per lo sport e il tempo libero</li> <li>- Creazione di una rete ciclo-pedonale orientata a sostenere e collegare tra loro la città, i luoghi significativi della Mezzaluna e le strutture ricreative e sportive</li> <li>- Realizzazione di opere di rallentamento del traffico alle intersezioni della rete ciclabile con le strade principali</li> <li>- Qualificazione dei fronti urbani lungo il margine della città</li> <li>- Riqualificazione del patrimonio storico diffuso</li> </ul>

Mezzaluna urbana
<b>Obiettivi</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Qualificare e valorizzare la cintura di attrezzature e spazi aperti, che abbracciano a ovest il nucleo antico</li> <li>- Assicurare l'integrazione tra il Parco del giardino storico dei Salesiani e la città storica</li> <li>- Migliorare l'assetto della mobilità e potenziare la dotazione di parcheggi</li> <li>- Potenziare il verde urbano e l'attrezzatura degli spazi aperti, anche con servizi volti a soddisfare il fabbisogno progressivo</li> </ul>

Azioni
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Realizzazione di un sistema unitario di opere di arredo urbano lungo le strade e le piazze e riqualificazione delle sezioni stradali</li> <li>- Riqualificazione dei fronti urbani prospicienti i principali spazi aperti</li> <li>- Creazione di una rete ciclo-pedonale orientata a collegare la città, i luoghi significativi della Mezzaluna urbana e il Parco urbano del giardino storico dei Salesiani</li> <li>- Realizzazione di piccole aree verdi attrezzate per lo sport e il tempo libero e di parcheggi</li> <li>- Incentivazione alla riconversione degli edifici di archeologia industriale dell'ex Manifattura Tabacchi e del pastificio Pedone per funzioni di interesse pubblico</li> <li>- Conservazione e valorizzazione delle funzioni pubbliche dell'edificio dei Salesiani e del Convento</li> </ul>

Porta urbana orientale
<b>Obiettivi</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Riqualificare funzionalmente e morfologicamente gli spazi dell'accesso alla città con attività qualificanti di tipo produttivo e turistico-ricettivo</li> <li>- Razionalizzare la mobilità e l'accessibilità e realizzare l'intermodalità ferro-gomma-bici per favorire il turismo sostenibile</li> <li>- Riqualificare funzionalmente e urbanisticamente il nodo urbano della stazione e la sua piazza, di via Ferrovia e via San Leonardo</li> </ul>

Azioni
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Riqualificazione morfologica e funzionale del contesto di ingresso alla città, con la previsione dell'inserimento di nuove attrezzature di rango sovralocale</li> <li>- Riorganizzazione dell'assetto viabilistico per aumentarne i livelli di sicurezza e curando l'integrazione paesaggistica delle infrastrutture</li> <li>- Realizzazione del superamento pedonale e ciclabile della linea ferroviaria e del parcheggio di interscambio gomma-ferro-bici</li> <li>- Riqualificazione della Stazione e della sua piazza, di via Ferrovia, dei fronti urbani relativi</li> <li>- Conservazione e valorizzazione del giardino storico su via Ferrovia</li> <li>- Incentivazione alla riconversione degli edifici di archeologia industriale del Mulino per funzioni di interesse pubblico</li> </ul>

Figura 2 | I progetti strategici del PUG del Comune di Corigliano D'Otranto.  
 Fonte: <http://www.comune.corigliano.le.it>.

## Attribuzioni

Il presente paper è frutto di una riflessione collettiva degli autori, tuttavia è attribuibile la redazione dei paragrafi 1, 5 a Maria Raffaella Lamacchia, dei paragrafi 2, 3, 5 a Luisella Capurso, dei paragrafi 2, 4, 5 a Luigi Guastamacchia.

## Riferimenti bibliografici

- Colarossi P. (2017), Un nuovo rapporto Città Campagna, in *Il Mosaico di San Severo*, Ed. Centro Grafico. Foggia.
- Contardi L. (1999), “Nuovi standard urbanistici e procedure negoziali”, in *Urbanistica Informazioni*, n. 167, p. 31.
- Dodi L. (1945), *Elementi di urbanistica*, Ed. Politecnica, 1953.
- Falco L. (1997), “Ancora sugli standard urbanistici?”, in *Urbanistica Informazioni*, n. 155, p. 66.
- Granatiero G., Maggio G., Migliaccio A., (2011), “Scenario strategico: cinque Progetti Territoriali per il paesaggio” in *Urbanistica*, n. 147, p. 34.
- Guastamacchia L., Simone M. (2012): “La pianificazione paesaggistica pugliese in dirittura di arrivo” in *EWT/ EcoWebTown Quadrimestrale on line sul progetto di città sostenibile*, Edizione SCUT, Università Chieti-Pescara, n. 5 dicembre 2012, ISSN 2039-2656.
- Mininni M. (2011), “Patto città campagna per una politica agro-urbana e ambientale” in *Urbanistica*, n. 147, p. 42.
- Mucilli F., Fraccacreta E. (2017), *Il Mosaico di San Severo*, Ed. Centro Grafico. Foggia.
- Piccinato L. (1947), *Urbanistica*, Sandron, Roma.
- Properzi P. (1999), “Procedure negoziali e nuovi standard nelle Lur”, in *Urbanistica Informazioni*, n. 167, p.32.
- Tedeschi E. (1947), “Dimensionamento dei servizi negli abitati”, in *Metron*, n.16 e 17.

## Sitografia

- Piano Paesaggistico Territoriale Regionale, disponibile su Paesaggio Puglia, sezione Tutti gli elaborati del Piano,  
[www.paesaggiopuglia.it/pptr/tutti-gli-elaborati-del-pptr.html](http://www.paesaggiopuglia.it/pptr/tutti-gli-elaborati-del-pptr.html).
- Relazione Generale del PUG di Corigliano D'Otranto, disponibile su Comune di Corigliano D'ottranto, sezione Ufficio Tecnico PUG,  
[corigliano.svichosting.com/PUG/PUG/CO\\_PUG/PUG%201%20Relazione.pdf](http://corigliano.svichosting.com/PUG/PUG/CO_PUG/PUG%201%20Relazione.pdf).
- Mosaico di San Severo,  
[mosaicodisansevero.org/?page\\_id=176](http://mosaicodisansevero.org/?page_id=176).
- Documento Regionale di Assetto Generale, disponibile su Regione Puglia, sezione Documento Regionale di Assetto Generale – DRAG,  
[www.regione.puglia.it/index.php?page=schede&id=42](http://www.regione.puglia.it/index.php?page=schede&id=42).

# Per un nuovo rapporto tra pubblico e privato nella costruzione della città pubblica. Alcune riflessioni dal contesto sardo

**Anna Maria Colavitti**

Università di Cagliari  
DICAAR - Dipartimento di Ingegneria Civile, Ambientale e Architettura  
Email: [amcolavitt@unica.it](mailto:amcolavitt@unica.it)

**Sergio Serra**

Università di Cagliari  
DICAAR - Dipartimento di Ingegneria Civile, Ambientale e Architettura  
Email: [sergioserra@unica.it](mailto:sergioserra@unica.it)

## Abstract

Il presente lavoro affronta il tema dell'acquisizione delle aree per servizi e della realizzazione delle dotazioni territoriali a partire dall'emanazione del decreto sugli standard urbanistici, fondamentale per la definizione di requisiti minimi di dotazioni collettive per abitante. Tuttavia non è possibile affermare che il provvedimento si sia tradotto in un reale incremento della disponibilità di servizi ad uso pubblico ed in una superiore qualità urbana. In realtà la contrazione degli investimenti destinati alle dotazioni collettive per carenza di risorse determina la creazione di un patrimonio di aree destinate a standard inutilizzato che, paradossalmente, produce un ulteriore onere di gestione per l'ente locale. Assumono pertanto sempre maggiore rilevanza le forme di partenariato pubblico - privato per l'erogazione di servizi di pubblica utilità che possono intervenire nella acquisizione delle aree e nella realizzazione e gestione del servizio. In particolare si analizza l'evoluzione normativa e la sperimentazione di nuovi approcci alla pianificazione dei servizi nel contesto nazionale e regionale, focalizzando l'attenzione sul caso sardo. L'obiettivo è quello di rilevare l'emergere di nuove esigenze in rapporto al tema delle dotazioni collettive e di mettere in evidenza gli aspetti critici e deficitari della normativa nazionale e regionale. Si assume l'ambito territoriale della città metropolitana di Cagliari come caso studio per la valutazione di processi in atto e la proposta di soluzioni innovative per il potenziamento del sistema dei servizi collettivi, in vista di una revisione della legislazione urbanistica.

**Parole chiave:** dotazioni collettive, partnership pubblico privato, standard urbanistici.

## 1 | Il ruolo del privato nella realizzazione delle dotazioni territoriali

Dopo mezzo secolo dall'entrata in vigore della normativa nazionale sugli standard urbanistici il tema delle dotazioni territoriali assume sempre maggiore rilevanza in una stagione di pianificazione orientata necessariamente alla riqualificazione dei tessuti urbani esistenti, senza ulteriori espansioni sul territorio naturale.

L'applicazione dei provvedimenti normativi in tema di standard urbanistici ha sicuramente incrementato la disponibilità, in termini quantitativi, di servizi pubblici in ambito urbano, sebbene non sempre si sia raggiunto un livello elevato di qualità urbana, intesa come condizione di vita ottimale delle comunità insediate.

A livello nazionale il Decreto interministeriale 1444/1968 ha definito i rapporti massimi tra gli spazi destinati agli insediamenti residenziali o produttivi e aree pubbliche o ad uso collettivo, prescrivendo una dotazione minima di standard urbanistici pari a 18 metri quadrati per ogni abitante insediato o da insediare, articolati in specifiche categorie (aree per l'istruzione, per attrezzature di interesse comune, per verde pubblico, per parcheggi). La Regione Sardegna ha successivamente legiferato in materia di standard urbanistici con il Decreto Assessoriale n.2266/U del 1983, noto come Decreto Floris, che ha pressoché recepito la normativa nazionale con alcune differenze nella distribuzione delle superfici a standard secondo le diverse categorie. Per le zone omogenee A e B, relative al tessuto storico e consolidato, è possibile derogare a tali prescrizioni qualora risulti impossibile reperire gli spazi necessari.

Oggi la programmazione dell'offerta dei servizi è chiamata ad assumere una dimensione più flessibile, superando l'approccio meramente quantitativo e tenendo conto della variabilità che caratterizza il fabbisogno e le esigenze della collettività. La nozione di "standard urbanistico" appare riduttiva e viene spesso sostituita con il termine "dotazioni territoriali", nelle quali sono compresi i servizi richiesti da

singoli, famiglie e imprese in un determinato contesto, a prescindere dai soggetti erogatori pubblici, privati e misti (Karrer et al., 2006; Colavitti, Serra, 2013; Paolillo et al., 2003).

Anche le modalità di acquisizione delle aree per la realizzazione delle dotazioni collettive sono state profondamente innovate nel corso del tempo attraverso la riforma delle leggi urbanistiche regionali e nella pratica urbanistica. L'esproprio per pubblica utilità è divenuto un procedimento obsoleto a causa della ridotta disponibilità di risorse economiche da parte degli enti locali (De Mare et al., 2013). Nel caso delle nuove espansioni residenziali le dotazioni minime di standard urbanistici devono essere garantite attraverso la redazione di un piano particolareggiato o di un piano di lottizzazione convenzionata. Quest'ultimo consente all'amministrazione comunale di acquisire le aree destinate a servizi, all'interno di un comparto urbanistico, senza alcun esborso economico per le indennità di esproprio necessarie in caso di piano particolareggiato di iniziativa pubblica. Tuttavia tale strumento non risponde in maniera efficace alla reale richiesta di servizi e di qualità urbana per diverse ragioni: la prima legata alla incapacità di intervenire nei tessuti urbani consolidati se non attraverso il tradizionale esproprio per pubblica utilità; la seconda determinata dal fatto che i servizi da realizzare sulle aree, acquisite a titolo gratuito, sono completamente a carico delle pubbliche amministrazioni, attualmente non in grado di sostenere queste spese.

La cessione delle aree per servizi da parte del privato può avvenire in maniera gratuita anche all'interno dei piani con attuazione perequativa oppure, in maniera più diretta, attraverso l'utilizzo della compensazione urbanistica, che si sostanzia nell'attribuzione di una determinata capacità edificatoria in luogo del tradizionale indennizzo monetario (Micelli, 2004; Mantini, 2008; Stanghellini, 2013). L'applicazione di meccanismi perequativi e compensativi ha consentito spesso di acquisire aree per servizi in misura superiore agli standard di legge ma non ha risolto il problema della realizzazione della effettiva erogazione e gestione del servizio. La contrazione degli investimenti destinati alle dotazioni collettive per carenza di risorse determina la creazione di un patrimonio di aree destinate a standard inutilizzato che, paradossalmente, produce un ulteriore onere di gestione per l'ente locale.

Pertanto il coinvolgimento del privato, in maniera attiva e diretta, nella costruzione della città pubblica appare oggi una strada auspicabile ed ineludibile, se strutturata secondo criteri di efficienza, equità e trasparenza.

La legge nazionale 241/1990 offre la possibilità alle amministrazioni pubbliche di concludere, senza pregiudizio dei diritti dei terzi, e in ogni caso nel perseguimento del pubblico interesse, accordi con i privati interessati al fine di determinare il contenuto discrezionale di un provvedimento finale ovvero, nei casi previsti dalla legge, in sostituzione di questo (art.11 L.241/1990). A partire dalla L.179/1992 il privato viene coinvolto nella pianificazione attraverso l'istituzione dei programmi integrati di intervento, con la finalità di riqualificare il tessuto urbanistico, edilizio ed ambientale mediante l'integrazione di una pluralità di funzioni ed il concorso di risorse finanziarie pubbliche e private. In altri casi il privato viene coinvolto in maniera diretta nel finanziamento e nell'erogazione dei servizi sul territorio, prima a carico esclusivamente del soggetto pubblico, in modo che il plusvalore prodotto dalle decisioni assunte dalla pubblica amministrazione venga redistribuito alla collettività sotto forma di servizio (Curti, 2007). Assumono pertanto sempre maggiore rilevanza le forme di urbanistica contrattata, spesso improntate ad un'eccessiva discrezionalità, che superano nella pratica i riferimenti normativi nazionali in materia di standard e servizi collettivi. Numerose sono le forme di partenariato pubblico privato sperimentate nel corso degli ultimi decenni per dare attuazione a progetti complessi di trasformazione e riqualificazione urbana mediante il contributo economico di soggetti pubblici e privati. Si tratta nella maggior parte dei casi di accordi di programma che si sviluppano indipendentemente dallo strumento di piano e talvolta ne sradicano completamente gli obiettivi e gli ipotetici scenari. In letteratura, le forme di partenariato vengono distinte essenzialmente in tre categorie: PPP negoziale, strumenti di trasformazione del territorio basati su un'integrazione delle risorse da molteplici soggetti di varia natura (programmi complessi); PPP istituzionalizzato, ossia forme societarie a capitale misto pubblico privato; PPP contrattuale, ossia la concessione di costruzione e gestione di attrezzature ed infrastrutture (Stanghellini, 2012; Ghiloni et al., 1999) In alcuni casi i privati conservano la piena proprietà dell'area ed erogano un servizio pubblico attraverso un'apposita convenzione. La difficoltà maggiore nell'utilizzo delle partnership pubblico private risiede nella valutazione dell'equo valore da negoziare. La pubblica amministrazione può cedere valore ai privati attraverso una variazione degli strumenti urbanistici in termini di indici e destinazioni d'uso, oppure modificando le modalità di attuazione del progetto. Il privato, in cambio, può cedere alla pubblica amministrazione aree, opere o servizi collettivi in eccedenza (Micelli, 2011). Dal punto di vista urbanistico,

la criticità maggiore è insita nel carattere discrezionale dell'operazione, che si sviluppa fuori dalla struttura del piano e ne scardina talvolta le previsioni.

Infine occorre menzionare lo strumento della perequazione territoriale, finalizzata a governare alcuni problemi ad una scala territoriale più adeguata e a gestire in maniera efficiente determinati servizi di interesse sovracomunale, con una notevole riduzione dei costi ed incremento della competitività (Bruzzo, Zimmer, 2006).

## **2 | Approcci consensuali nella pianificazione comunale della città metropolitana di Cagliari**

Nel contesto regionale sardo il caso studio della città metropolitana di Cagliari appare esemplificativo di numerose problematiche legate alle dinamiche territoriali su scala sovracomunale che impongono una pianificazione coordinata di determinati servizi di interesse pubblico. Tale esigenza è stata evidenziata nel Piano Strategico Intercomunale, approvato nel 2012 da diversi comuni dell'area vasta cagliaritana, alcuni dei quali hanno recentemente costituito la città metropolitana. Tralasciamo in questa sede le scelte strategiche adottate dai comuni dell'area metropolitana per la realizzazione di servizi legati alla mobilità e all'istruzione a valenza sovracomunale per focalizzare l'attenzione sui meccanismi consensuali messi a punto nel quadro della pianificazione urbanistica comunale e sul ruolo del privato nella costruzione del sistema di dotazioni collettive. Si fa riferimento alla sperimentazione di modalità perequative e compensative per l'acquisizione delle aree per servizi nei recenti piani urbanistici comunali, nella consapevolezza che la legge urbanistica regionale sarda vigente non contempla tali strumenti e pertanto il margine di manovra del pianificatore e dello stesso amministratore pubblico risulta particolarmente limitato.

L'adozione di approcci innovativi alla pianificazione dei servizi è già rilevabile nel Piano Urbanistico Comunale di Cagliari del 2004. Il trend demografico negativo ha consentito al pianificatore di concentrarsi sull'aspetto della qualità urbana, piuttosto che sulla pressione insediativa volta ormai da tempo verso i centri urbani limitrofi, con l'obiettivo di incrementare il livello qualitativo e quantitativo dei servizi pubblici e delle attrezzature di interesse collettivo. Il tentativo di superare il problema dei vincoli di natura espropriativa e di perseguire una maggiore equità di piano attraverso l'applicazione della perequazione urbanistica alle aree di trasformazione viene supportato da una attenta verifica della fattibilità economico finanziaria degli interventi mediante l'analisi costi-benefici (Marchi, 2008).

La città era dotata di un quantitativo di standard urbanistici superiore ai requisiti normativi che ha consentito una riclassificazione delle aree residuali all'interno del tessuto consolidato, già sottoposte a vincolo preordinato all'esproprio, in zone destinate alla residenza e ai servizi ad intervento misto pubblico-privato (zona BS3\*) con cessione gratuita in misura superiore al 40% per aree destinate a verde pubblico. Permane la facoltà da parte dell'amministrazione di procedere all'esproprio nel caso in cui il proprietario non aderisca al meccanismo perequativo proposto, che rimane in ogni caso più vantaggioso rispetto all'indennizzo espropriativo. Inoltre, constatata la carenza dei parcheggi pubblici rispetto ad altre categorie di servizi, si prescrive la cessione di superfici interraste, anche su più livelli, di dimensione pari almeno al 60% dell'intera superficie fondiaria da destinare a parcheggi pubblici.

La localizzazione di tali aree nel territorio comunale deriva dalla zonizzazione del piano previgente: si tratta di una superficie totale pari a 11.437 ettari per la cui acquisizione, mediante procedura espropriativa, il comune avrebbe dovuto corrispondere un indennizzo superiore ai 57 milioni di euro, secondo una stima del 2003 (Marchi, 2008).

Data la dimensione limitata delle aree, solitamente inferiore ad un ettaro per singolo lotto, la realizzazione di parcheggi interrati in loco avrebbe determinato un ostacolo all'attuazione degli interventi. Pertanto viene consentita la realizzazione dei parcheggi in aree differenti o eventualmente la monetizzazione.

Un esempio più recente è rappresentato dal Piano Urbanistico Comunale di Assemini, approvato nel 2015 dopo un lungo processo di pianificazione, che propone modalità perequative per l'attuazione degli interventi di espansione mediante lo strumento esecutivo del programma integrato che consente l'integrazione funzionale di residenze, servizi connessi, servizi generali e attività artigianali di qualità. L'amministrazione comunale può riservarsi aree e volumetrie per la creazione di un patrimonio pubblico da utilizzare per risolvere, attraverso la compensazione urbanistica, problematiche legate all'acquisizione di aree o edifici di particolare interesse per l'amministrazione, con particolare riguardo a quelli che ricadono nel centro storico e nella zona di completamento. Talvolta i vincoli di inedificabilità di diversa natura apposti dal piano, rendono necessaria la cessione delle aree con l'acquisizione del diritto di edificazione in un'altra parte del comparto in misura proporzionale alla dimensione e alla capacità edificatoria del fondo.

La cessione compensativa, senza oneri per l'amministrazione, si applica anche alle aree da destinare a servizi di quartiere nel tessuto urbano consolidato e in particolare alle cosiddette "zone bianche", aree destinate a servizi dal piano precedente e con vincolo ormai decaduto ma soggetto ad obbligo di indennizzo.

Con l'intento di acquisire aree per servizi maggiormente accorpate e collocate in ambiti strategici per posizione e carenza di aree verdi e per servizi pubblici vengono definiti gli Ambiti di Riqualificazione Urbana, che derivano dall'organizzazione in comparti attuativi obbligatori delle ex zone miste residenza e servizi, ossia aree inedificate, interne al perimetro urbano, sulle quali sussisteva un vincolo preordinato all'esproprio ormai decaduto per le quali si prevede la predisposizione di un piano attuativo di comparto, composto anche da aree non contigue, da attuare in forma unitaria e coordinata.

Anche il PUC di Selargius, approvato nel 2015, prevede l'attuazione degli interventi di sviluppo edilizio mediante piano di lottizzazione convenzionata con eventuale adesione volontaria alla proposta perequativo- compensativa di accoglimento delle volumetrie attribuite come indennizzo alle aree per servizi sottoposte a cessione compensativa nel tessuto consolidato. Il bonus assegnato ai proprietari delle aree riceventi è pari a 0,8 metri cubi/metri quadrati, che andrebbe a sommarsi alla capacità edificatoria di base, pari a 0,20 metri cubi/metri quadrati. Si tratta di un indice territoriale particolarmente basso, che determina una scarsa convenienza allo sviluppo autonomo delle aree ed incentiva i proprietari delle aree a pervenire ad accordi sostitutivi, sulla base dell'art. 11 della L.241/1990, indispensabili per garantire la fattibilità economica degli interventi.

### 3 | Alcune riflessioni sulla proposta di revisione della legge urbanistica regionale in Sardegna

La Giunta della Regione Sardegna ha recentemente approvato un disegno di legge, da sottoporre all'esame del consiglio regionale, concernente "Disciplina generale per il governo del territorio" volto appunto ad una riforma integrale del sistema di pianificazione urbanistica e territoriale sardo.

Tra le varie innovazioni che il provvedimento intende introdurre nel panorama della pianificazione regionale assume rilevanza il tema delle dotazioni territoriali essenziali, che consentono di raggiungere elevati livelli di qualità urbana. Innanzitutto vengono ampliate notevolmente le categorie: dai servizi per la salute e sociali, alla sicurezza pubblica, all'istruzione e la ricerca, al tempo libero, verde pubblico, cultura, sport e spettacolo, alla mobilità e accessibilità, al godimento del paesaggio e del patrimonio storico paesaggistico, alle attrezzature per il culto, all'edilizia sociale.

All'interno degli strumenti di pianificazione comunale le dotazioni collettive vengono distinte in:

- aree pubbliche o ad uso pubblico per servizi di interesse collettivo di scala locale ubicati in edifici (Se);
- aree pubbliche o ad uso pubblico destinate allo svago e allo sport, con previsione di limitati volumi di servizio (Sv);
- aree pubbliche o ad uso pubblico per il parcheggio o al servizio della ciclabilità (Sp).

La diversificazione delle tipologie di servizi sul territorio viene definita dagli strumenti urbanistici comunali ed intercomunali in funzione anche di eventuali carenze pregresse e nel rispetto di alcune prescrizioni sui quantitativi minimi di dotazioni territoriali da garantire. Negli ambiti di interesse turistico le superfici destinate a servizi pubblico, verde, infrastrutture e parcheggi dovranno essere minimo 50 % della superficie territoriale, di cui almeno il 25% per aree verdi. Per gli ambiti a destinazione produttiva e per servizi di interesse generale dovranno essere garantite Sp e Sv ciascuna in misura pari ad almeno il 5% della superficie territoriale dell'area di intervento.

Nella pianificazione degli insediamenti residenziali i parametri da utilizzare sono articolati in funzione della popolazione residente e della collocazione all'interno del tessuto consolidato o in aree da urbanizzare.

Tabella I | Dotazioni territoriali essenziali minime per il soddisfacimento delle esigenze degli ambiti urbanizzati e di trasformabilità a destinazione prevalentemente residenziale previste nel DDL regionale "Disciplina generale per il governo del territorio".

		Se	Sv	Sp
Dotazioni essenziali per abitante e superficie minima per singola dotazione				
comuni con oltre 25.000 abitanti	Aree urbanizzate consolidate	4 mq/ab - 40 mq	5 mq/ab - 30 mq	1,5 mq/ab - 40 mq
	Ambiti di trasformabilità	7 mq/ab - 250 mq	10 mq/ab - 50 mq	2,5 mq/ab - 100 mq
comuni da 5.001 a 25.000 abitanti	Aree urbanizzate consolidate	3 mq/ab - 40 mq	5 mq/ab - 30 mq	1 mq/ab - 40 mq
	Ambiti di trasformabilità	5 mq/ab - 250 mq	10 mq/ab - 50 mq	2,5 mq/ab - 100 mq
comuni sino a 5.000 abitanti	Aree urbanizzate consolidate	2 mq/ab - 25 mq	5 mq/ab - 30 mq	1 mq/ab - 40 mq
	Ambiti di trasformabilità	3 mq/ab - 150 mq	10 mq/ab - 40 mq	2,5 mq/ab - 40 mq

Il disegno di legge regionale ribadisce la necessità di promuovere la partecipazione dei privati alle scelte di pianificazione anche attraverso la stipula di accordi tra pubblico e privato finalizzati a perseguire interessi rilevanti per la comunità locale, come disciplinati dall'art.11 della L. 241/1990. Al concorso dei privati nella realizzazione delle dotazioni territoriali è dedicato un articolo specifico della norma ampliando il campo di intervento del privato dalla cessione compensativa al comune delle aree necessarie sino alla realizzazione totale o parziale delle dotazioni territoriali, con previsione all'interno della convenzione dell'assoggettamento ad uso pubblico delle aree di proprietà privata, con conseguente scomputo dei contributi concessori dovuti dagli attuatori degli interventi.

L'istituto della perequazione urbanistica viene assunto come strumento atto a garantire la certa realizzazione delle urbanizzazioni, dei servizi pubblici e sociali, della viabilità, del verde e dell'edilizia sociale, economica e popolare. Attraverso la redazione di un piano attuativo avviene la contestuale cessione al comune delle aree o il loro asservimento al fine di realizzare le dotazioni territoriali essenziali.

La compensazione urbanistica interviene per risarcire, in sostituzione dell'indennizzo espropriativo, i proprietari gravati da un vincolo urbanistico di tipo ablativo. Essi possono optare per una cessione volontaria dell'area gravata dal vincolo che produce l'attribuzione di un quantitativo di diritti edificatori, stimato nel piano urbanistico in misura pari al valore equivalente dell'indennizzo espropriativo. Non viene esplicitamente dichiarata la necessità di definire a priori l'area ricevente per lo sviluppo delle volumetrie, consentendo comunque l'annotazione nel registro dei diritti edificatori delle capacità edificatorie attribuite a titolo compensativo. Fondamentale appare la perequazione e compensazione territoriale, previste nel disegno di legge al fine di favorire la realizzazione di opere pubbliche o di pubblica utilità di interesse sovracomunale.

#### 4 | Conclusioni

Le applicazioni rilevate nei piani comunali dell'area metropolitana di Cagliari si configurano sempre come evoluzioni del comparto urbanistico con definizione di aree di concentrazione volumetrica e prescrizione di cessioni in misura superiore agli standard richiesti dalla normativa, oppure come accordi tra pubblico e privato basati sul consenso del privato nella cessione compensativa di un'area in cambio di un corrispettivo in termini di volumetria edificabile da sviluppare in un'area alternativa definita.

Tuttavia la sperimentazione di modalità perequative e compensative all'interno di strumenti di piano tradizionali di carattere prettamente razional-comprensivo è sintomatica dell'esigenza da parte degli enti locali di ricorrere a meccanismi alternativi all'esproprio a causa delle scarse risorse a disposizione per la costruzione della città pubblica e, allo stesso tempo, della necessità di utilizzare un approccio consensuale, fondato sull'accordo con il privato, per conseguire l'attuazione del piano.

Per quanto riguarda il disegno di legge proposto dalla Regione Sardegna si ritiene apprezzabile la diversificazione tipologica nella programmazione dei servizi sul territorio prevista dalla normativa vigente. Inoltre la distinzione tra servizi pubblici forniti su aree libere o in edifici appare fondamentale dato che l'attuale disponibilità di superfici a standard non garantisce l'erogazione reale dei servizi. Viceversa si ipotizzano numerose criticità nelle modalità di applicazione degli strumenti compensativi e negoziali previste nel testo di legge. In particolare si ravvisa il rischio che un uso diffuso della cessione compensativa a carattere volontario possa ripresentare le stesse problematiche dell'indennizzo espropriativo, comunque presente come alternativa, e determinando la necessità di tutelare le capacità edificatorie assegnate a titolo di indennizzo, senza la definizione di un area ricevente specifica ma annotate nell'apposito registro, conferendo ad esse un carattere di diritto reale ed impedendo alla pubblica amministrazione di modificare le previsioni edificatorie nel corso del tempo.

#### Riferimenti bibliografici

- Bruzzo A., Zimmer E. K. (2006), *La perequazione territoriale. Un contributo alla formalizzazione del connesso modello, con riferimento agli Accordi territoriali definiti in provincia di Bologna*. Bologna: CLUEB.
- Colavitti A. M., Serra S. (2013), "Le politiche per i servizi e il piano urbanistico. Considerazioni critiche e alcune prospettive di studio", in *Urbanistica Dossier* n.4.
- Curti F. (2007), *Lo scambio leale. Negoziazione urbanistica e offerta privata di spazi e servizi pubblici*. Roma: Officina Edizioni.
- De Mare, G., Nesticò, A., Amato, C. (2013), "La procedura partecipativa nella stima dell'indennità di esproprio" in *Territorio Italia. Governo del territorio, Catasto, Mercato immobiliare*, Agenzia delle Entrate.
- Ghiloni, M., Karrer, F. (1999) "Verso standard urbanistici convenzionali?" in *Urbanistica Informazioni* n.167.

- Karrer, F., Ricci, M. (a cura di, 2006), *Città e contratto: il piano dei servizi tra programmazione urbana e gestione*, Officina edizioni, Roma.
- Mantini P. (2008), “Dall’espropriazione alla perequazione: elementi di crisi e di scenario per il giurista del territorio”, in Galuzzo P., Vitillo P. (a cura di), *Rigenerare le città. La perequazione urbanistica come progetto*, Maggioli Editore, Rimini, pp.53-69.
- Marchi G. (2008), “Applicazioni perequative nel piano urbanistico di Cagliari”, in: Carbonara S., Torre C.M., (a cura di), *Urbanistica e perequazione: dai principi all’attuazione. Pratiche di compensazione e di valutazione nei piani*, Franco Angeli, Milano, pp.129-141.
- Micelli E. (2004), *Perequazione urbanistica. Pubblico e privato per la trasformazione della città*. Venezia: Marsilio Editore.
- Micelli E. (2011), *La gestione dei piani urbanistici. Perequazione, accordi, incentivi*. Venezia: Marsilio Editore.
- Paolillo, P.L., Moroni, S. (2003) *Il ruolo dei servizi pubblici nei processi di trasformazione urbana*, Franco Angeli editore, Milano.
- Stanghellini S. (a cura di, 2012), *Il negoziato pubblico privato nei progetti urbani. Principi, metodi e tecniche di valutazione*. Roma: DEI Tipografia del Genio Civile.
- Stanghellini S. (2013), *Perequazione, compensazione, fattibilità*. Roma: Inu edizioni.

### **Sitografia**

Piano Strategico Intercomunale, Area vasta di Cagliari (2012), disponibile su [www.comune.cagliari.it/resources/cms/documents/AreaVasta\\_PianoStrategicoIntercomunale\\_2012\\_2020.pdf](http://www.comune.cagliari.it/resources/cms/documents/AreaVasta_PianoStrategicoIntercomunale_2012_2020.pdf) (ultimo accesso: 15/05/2017).

# Dalla norma alla pratica. Qualità e gestione degli standard urbanistici

**Amedeo D'Onghia**

Comune di Monopoli (BA)  
A.O.IV Urbanistica, edilizia e ambiente  
Email: [amedeo.donghia@gmail.com](mailto:amedeo.donghia@gmail.com)

**Claudia Piscitelli**

DICAR Dipartimento di Ingegneria Civile e Architettura  
Email: [claudia.piscitelli@poliba.it](mailto:claudia.piscitelli@poliba.it)

## Abstract

A cinquant'anni dall'emanazione del D.I. 1444/68, è d'obbligo fare un bilancio degli esiti quantitativi ma soprattutto qualitativi che esso ha prodotto. Tutta la grande espansione delle città italiane avvenuta dal dopoguerra ad oggi è stata regolamentata infatti prevalentemente proprio dalle disposizioni del D.I. 1444/68. Ma garantire 18 mq di standard per abitante è davvero servito ad assicurare qualità urbana?

La risposta più incisiva è forse data dalle tante periferie che urlano a gran voce la loro necessità di essere "rigenerate", in termini di fisici, funzionali, sociali.

Il caso pugliese analizzato permette, in quest'ottica, di interrogarsi con uno sguardo al passato, sugli effetti che il decreto ha avuto sull'urbanistica e sulla costruzione di rilevanti pezzi di città, con uno sguardo al presente, sul rapporto tra l'obsoleto decreto, ancora in vigore, e la pianificazione di nuova generazione, e con uno sguardo al futuro, sulla necessità di un aggiornamento delle sue disposizioni, specie in termini qualitativi e gestionali.

**Parole chiave:** urban policies, participation, open spaces.

## 1 | Introduzione

Il D.I. 1444/68 ha rappresentato un punto di svolta per le città italiane, ma a cinquant'anni dalla sua emanazione è d'obbligo fare un bilancio degli esiti che ha prodotto. L'esigenza dell'epoca era quella di uscire dagli angusti vicoli dei centri storici, di slegare l'edificio dalle rigide maglie stradali. L'edificio conquistava una propria dignità e riconoscibilità nella città, così come l'abitante conquistava con orgoglio il suo spazio privato, che diventava via via prioritario rispetto a quello pubblico. I pianificatori "modernisti" si concentravano sul fascino dell'edificio isolato (Gedion, 1954) e su spazi urbani concepiti come mere vie di circolazione per le auto e per i pedoni su più livelli (Le Corbusier, 1923).

Le distanze, le altezze, le densità, gli standard, hanno fatto sì che le componenti dello spazio urbano si frammentassero in un accostamento di perimetri monofunzionali disegnati su carta e che il loro dialogo si riducesse a meri rapporti quantitativi. Questo, non sempre ha assicurato la qualità urbana auspicata, portando con sé anche criticità di carattere gestionale e qualitativo ereditate fino ad oggi.

## 2 | Gli standard urbanistici nel caso pugliese

Gli standard urbanistici nascono per precisa disposizione della Legge 6 agosto 1967 n.765 che si poneva l'obiettivo di fare da tramite (è nota, infatti, come legge "ponte") tra la vecchia Legge del 1942 e la futura riforma urbanistica. Con essa si sperava di ordinare l'attività edilizia ed urbanistica regolando la formazione dei PRG, limitando l'attività edilizia nei Comuni non dotati di un Piano ed introducendo il concetto di "standard urbanistici", cioè una quantità minima di spazio che ogni Piano Regolatore doveva riservare all'uso pubblico, nonché definendo le distanze minime e altezze massime da osservarsi nell'edificazione. Tali valori furono fissati con due successivi decreti, rispettivamente il D.M. n° 1404 del 1/04/1968 sulle distanze dal nastro stradale ed il D.I. n°1444 del 2 aprile 1968.

Tale ultimo decreto ancora oggi vigente fissava gli standard, articolandoli per tipologia, a 18 mq/abitante, con l'obiettivo di commisurare i servizi al carico urbanistico della zona.

Se da un lato tale standardizzazione garantiva, rispetto al passato, il diritto dei cittadini a fruire di determinate quantità di spazi pubblici per una superficie pari circa alla metà di quella territoriale, dall'altro limitava la valutazione quali-quantitativa degli spazi pubblici.

Con la nascita delle Regioni negli anni '70 comincia la produzione di leggi urbanistiche ispirate a tali principi. La Regione Puglia introduce il concetto di standard con la Legge Regionale n° 6 del 12/02/1979 in attuazione di quanto stabilito dalla legge 28.1.1977, n. 10 (legge Bucalossi sulla edificabilità dei suoli) introducendo lo strumento del programma pluriennale di attuazione (PPA) finalizzato a coordinare forme, tempi e modalità di attuazione degli strumenti urbanistici generali in base alle risorse economico - finanziarie disponibili o prevedibili.

Successivamente, dopo circa un anno venne emanata la Legge regionale n°56 del 31/05/1980 sulla tutela ed uso del territorio della Regione Puglia che individuava e disciplinava, in riferimento ai livelli di governo del territorio, gli strumenti della pianificazione urbanistica, le forme del controllo sostitutivo, nonché l'esercizio delle relative funzioni amministrative.

Ci vollero però ben 9 anni, con la Del. GR n.6320 del 13/11/1989 per emanare gli indirizzi e criteri dettati dalla Giunta Regionale per la formazione degli strumenti urbanistici.

In forza di tali strumenti di programmazione (PRG, PPA e Del GR 6320/89) sono oggi vigenti in Puglia i Piani Regolatori Generali di cui alla predetta disciplina su circa l'80% dei comuni dell'intero territorio regionale.

Tutti questi strumenti urbanistici sono stati dimensionati con gli standard di cui sopra producendo una quantità di standard eccessiva.

Prova ne è l'andamento della popolazione della regione Puglia (fonte ISTAT) dalla quale si rileva che nell'ultimo quarto di secolo (1990-2015) la popolazione pugliese è passata da 4.031.885 abitanti a 4.077.166 abitanti quindi con un incremento del 1,1% in 25 anni quindi sostanzialmente una stazionarietà della popolazione, mentre se si vede, per esempio, nell'ultimo quindicennio la tendenza della popolazione distinta per nascite e decessi si legge un forte decremento delle nascite e quindi una notevole crescente riduzione della popolazione in età scolare (Fig.1).

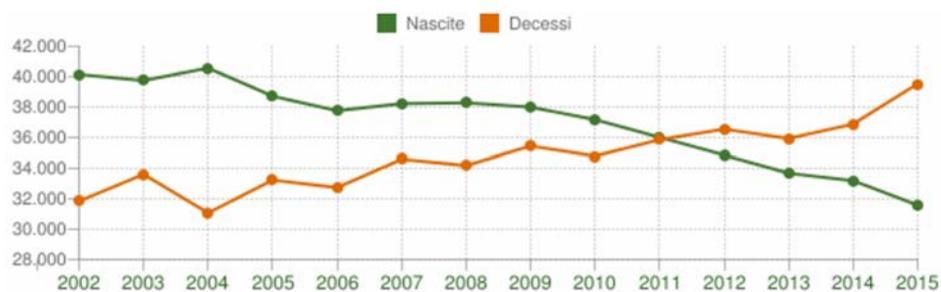


Figura 1 | Movimento naturale della popolazione. PUGLIA Dati ISTAT (bilancio demografico 1 gen-31 dic).  
Fonte: www.tuttitalia.it.

Tale trend non può che farci pensare, per esempio, a quel famoso standard pari a 4,5 mq ad abitante che dal lontano 1990 ogni comune lascia sul proprio terreno per soddisfare i fabbisogni di aree per l'istruzione. Da questa semplice valutazione si comprende quale sovradimensionamento di standard oggi portano con sé i piani regolatori figli di una politica dei fabbisogni standardizzati e soprattutto cosa ci dobbiamo aspettare se proviamo a vedere le previsioni demografiche regionali di medio lungo termine (Fig.2).

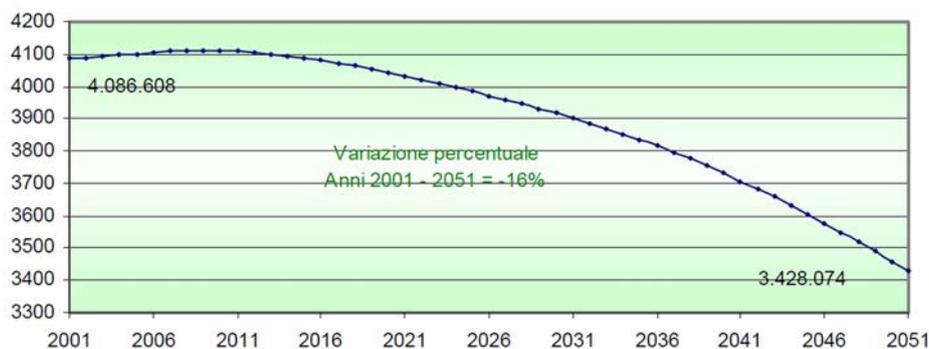


Figura 2 | Evoluzione dell'ammontare della popolazione residente in Puglia Anno 2001-2051.  
Fonte: Ufficio Statistico Regione Puglia.

Si consideri, inoltre, che nella logica pianificatoria dell'ultimo quarto di secolo tali aree per l'edilizia scolastica erano riservate alla mano pubblica e pertanto con la approvazione dei piani venivano apposti, reiterati e consumati dei vincoli preordinati all'esproprio di tali aree, che solo in rari casi venivano portati a compimento con l'aggravio di una caducazione quinquennale dei vincoli.

È utile ricordare, sotto il profilo storico, che le localizzazioni comportanti i vincoli preordinati all'espropriazione erano, originariamente, previste senza limite temporale dall'art. 7 della legge urbanistica n. 1150 del 1942, e che, con sentenza n. 55 del 29 maggio 1968 della Corte Costituzionale, l'art. 7 stesso è stato dichiarato illegittimo nella parte in cui consentiva la perpetuità del vincolo senza la previsione di un indennizzo. L'art. 2 della L. n. 1187 del 1968 ha, in seguito, previsto che i vincoli preordinati all'esproprio avessero un termine di efficacia di cinque anni e la sentenza n. 179 del 1999 della Consulta, con riferimento alla prassi invalsa, da parte delle amministrazioni comunali, che prevedeva la possibilità di reiterare i vincoli attraverso l'approvazione di varianti del PRG, ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 2 della L. n. 1187 del 1968 nella parte in cui consentiva tale reiterazione senza imporre il pagamento dell'indennizzo.

Tali aree a vincolo caducato oggi si prestano ad obblighi di ritipizzazione disposti dai giudici amministrativi, oppure ad alimentare lunghissimi contenziosi il cui solo fine è di trarre un giovamento economico, oppure di predisporre per varianti urbanistiche puntuali a scopo speculativo su aree che, nella maggior parte dei casi occupano spazi centrali ed urbanizzati della città, ma che altrettanto spesso risultano abbandonate e degradate all'interno del tessuto consolidato.

Questi gli effetti per l'edilizia scolastica standardizzata teoricamente per 4,5 mq ad abitante; provando a fare un semplice esercizio teorico sul numero di abitanti della Regione Puglia, il dato che ci viene restituito vede l'ammontare di una superficie minima per edilizia scolastica pari a 18.347.247 mq.

Se si provasse a fare lo stesso tipo di valutazione per lo spazio a standard per verde pubblico previsto in 9 mq per ogni abitante, i risultati non sarebbero, purtroppo, molto diversi.

Anche se la premessa è che trattasi di tipologie di verde pubblico non confrontabili, si vuole richiamare la relazione annuale 2013 redatta dal comitato per lo sviluppo del verde pubblico del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare che riporta la disponibilità di verde pubblico pro capite (m<sup>2</sup>/ab) quale indicatore utilizzato anche in ambito europeo e internazionale per valutare la qualità dell'ambiente e della vita nei contesti urbani (Urban Audit, European Common Indicators, Organizzazione Mondiale della sanità, etc). In detta relazione riferita ai dati al 2012 troviamo la città di Taranto maglia nera della classifica con una dotazione di 1,8 m<sup>2</sup>/ab, Barletta (6,6 m<sup>2</sup>/ab), Bari (7,9 m<sup>2</sup>/ab), Foggia (8,7 m<sup>2</sup>/ab).

Analoghe considerazioni possono essere fatte per il cosiddetto standard a parcheggio, pari a 2,5 mq/abitante al quale valore si aggiungeva la quota di standard a parcheggio privato che nella originaria versione di cui alla legge Ponte era di 1 mq per ogni 20 mc di edificazione, poi raddoppiato con le previsioni di cui alla legge Tognoli del 1989 in 1 mq ogni 10 mc di edificazione. Addirittura nel 1967 una circolare datata 20 gennaio n. 425, del Ministero dei Lavori Pubblici servizio studi e programmazione, propose con forte ed articolata specificità un insieme sistematico di standards edilizi ed urbanistici. Tale circolare fornì una dotazione di parcheggio di 15 mq di spazio per posto macchina a famiglia.

Dunque tali valutazioni standardizzate sono riferibili ad un'epoca in cui si riteneva utile un posto auto a famiglia. Oggi l'ISTAT ci restituisce per la Puglia un indicatore di 0,554 automobili per abitante. Sempre l'ISTAT ci indica che la composizione media delle famiglie in Puglia è di 2,64 persone pertanto ad ogni nucleo familiare sono associabili mediamente 1,5 autovetture e quindi gli standard di cui sopra sono sottodimensionati per ben il 50%.

Inoltre, valutando nel dettaglio il dato, si rileva inoltre una variabilità, a volte anche incomprensibile, che individua situazioni limite di Comuni come San Pancrazio Salentino (10.213 abitanti) con una dotazione di 1,004 automobili per abitante e Comuni come Palagianello (7.832 abitanti) con 0,474 automobili per abitante: da ciò risulta evidente il fallimento di uno standard prima ancora che a livello nazionale addirittura a livello comunale. Dunque c'è da chiedersi, sia possibile che lo stesso standard a parcheggio lo si debba usare per Roma come per Bari ovvero per San Pancrazio Salentino come per Palagianello.

Ancora più complessa la valutazione degli effetti delle cosiddette attrezzature collettive di interesse comune quali attrezzature religiose, culturali, sociali, assistenziali sanitarie, amministrative, per pubblici servizi.

C'è da chiedersi come un parametro di 2 mq per abitante possa garantire tali dotazioni, atteso che i dimensionamenti di tali attrezzature attengono a tutta un'altra serie di parametri e di bacini di riferimento. Basti pensare, infatti, alle attrezzature sanitarie ed a quanti ospedali locali versano in uno stato di

abbandono o degrado. Numerose sono, inoltre, le aree destinate a tali attrezzature collettive che risultano, ad oggi, abbandonate costituendo vuoti urbani delle città, anche in posizioni centrali, sulle quali poi il Comune è costretto ad attivare politiche di rigenerazione, spesse volte speculative, mentre le strutture pubbliche solitamente si allocano in edifici in fitto da privati.

A tale politica sta provando a porre delle correzioni la nuova stagione della legislazione urbanistica regionale caratterizzata dalla LR 20/2001 e dal DRAG.

### **3 | Gli standard nella pianificazione urbanistica odierna in Puglia**

Dagli “Indirizzi” della attuale normativa regionale in materia di Piani Urbanistici Generali si evince che essi sono stati costruiti in modo tale da non ingabbiare in uno schema rigido la sperimentazione in corso in alcuni Comuni impegnati nella redazione dei PUG, né essi pretendono di imporre modelli analitici e progettuali uniformi, talvolta importati da altre esperienze maturate in contesti ove si sono consolidate negli anni culture della pianificazione distanti da quella pugliese. Qualsiasi modello, infatti, si rivelerebbe incapace di adattarsi alle peculiarità ambientali, socio-economiche e operative delle diverse situazioni regionali. Peraltro, l’esperienza di applicazione della Delibera di Giunta Regionale 6320/1989 segnala i rischi legati all’acritica e astratta applicazione di metodi e indirizzi operativi indifferenziati e al prevalere della logica della conformità e dell’adempimento su quella che fa scaturire le scelte di assetto urbanistico comunale (o intercomunale) da un sistema di conoscenze ricco e aggiornato e da interpretazioni delle dinamiche di trasformazione locali, nonché dai relativi rischi e opportunità, entrambi costruiti con la partecipazione delle comunità locali e in collaborazione con altri enti.

Gli scenari socio-economici suaccennati incidono in misura rilevante sulla formazione della domanda abitativa e sulle sue caratteristiche. Gli approcci consueti prevedono un’analisi dei “fabbisogni”, calcolati sulla base degli abitanti/famiglie residenti e dei vani/alloggi disponibili. I criteri dettati dalla Delibera di Giunta regionale 6320/1989 in attuazione della L.R. 56/1980 non si discostano da tale concezione. Tali analisi appaiono insufficienti a fornire indicazioni utili per affrontare con efficacia i problemi abitativi della società contemporanea. Questi, infatti, danno luogo a forme più articolate di domande e bisogni, ben differenti dalle forme “basilari” di disagio abitativo all’origine di un concetto di fabbisogno relativo alla quantificazione delle necessità rispetto a standard univoci. Peraltro, nei piani di tradizione, comunemente mancano informazioni sugli sfratti per morosità o finita locazione, sulla domanda di alloggi di edilizia residenziale pubblica e sulle dinamiche dei prezzi sul mercato immobiliare. Indagini recenti a scala nazionale focalizzano l’attenzione sulla nuova domanda di spazi abitativi legata ai mutamenti demografici e sociali: l’invecchiamento della popolazione e la scarsa natalità, la contrazione della dimensione media dei nuclei familiari dovuta alla diffusione di nuove forme di convivenza e dei mutamenti della famiglia tradizionale. Esse, inoltre, riportano l’interesse sempre più diffuso nelle popolazioni verso stili di vita che privilegiano la qualità ambientale e il benessere corporeo ed emozionale e mostrano la tendenza del mercato immobiliare a polarizzarsi verso le fasce di costo più elevate.

Naturalmente la strada è ancora lunga da seguire soprattutto in relazione al fatto che la stragrande maggioranza dei comuni pugliesi è ancora dotato di PRG redatti ai sensi della LR 56/80 e soprattutto approvati dopo una gestazione burocratica di almeno un ventennio e pertanto le previsioni strutturali ed infrastrutturali nascono già vecchie e superate sin dalla fase della entrata in vigore piani.

Solo i piani redatti ai sensi della LR 20/2001, i cosiddetti PUG, stanno facendo uno sforzo di adeguamento delle proprie previsioni alle mutate condizioni sociali della popolazione anche se purtroppo scontano la verifica di conformità al famigerato DM 1444/68 e quindi ancorché dimensionati rispetto ai meno rigidi parametri di cui alla Del. GR 6320/89, si trovano a dover rispettare ugualmente il DM 1444/68. Solo puntuali interventi perequativi, ove previsti, possono restituire dimensionamenti rispettosi dei veri fabbisogni anche se forse si rende necessario meglio disciplinare la natura, il contenuto e la efficacia dei cosiddetti Piani dei Servizi che dovrebbero, nell’ottica di una dinamica programmazione territoriale, dare risposte alle esigenze ed ai fabbisogni della collettività integrando i piani triennali delle opere private con i cosiddetti piani triennali delle opere pubbliche, ossia tutti quegli interventi sottratti alla res pubblica ed azionati dai programmi complessi, i veri e propri piani attuativi dei PUG.

### **4 | Qualità e gestione degli standard**

Il passaggio dai piani tradizionali alla nuova stagione di Piani Urbanistici Generali in Puglia risulta ancora oggi in itinere. Diverse le sperimentazioni, sebbene come già detto, nella maggioranza dei Comuni siano ancora in vigore Piani redatti 40-50 anni fa.

Risultano completamente mutate negli ultimi decenni sia la configurazione della popolazione che le sue istanze, mentre gli abitanti e portatori di interesse stanno finalmente e faticosamente conquistando un ruolo pro-attivo in un processo di pianificazione sempre più teso alla democrazia partecipativa (Allegretti, 2007). Pensare di tradurre i molteplici spunti che derivano da coloro i quali il piano lo “vivranno” nella loro quotidianità, i city-users (non solo gli “abitanti”), in una quantità di mq/abitante, vanifica di fatto l'enorme sforzo che pianificatori e amministratori stanno cercando di fare nel creare piani davvero condivisi.

Ciò che emerge con forza, inoltre, è un totale disallineamento metodologico tra le pratiche innovative di approccio alla pianificazione, caratterizzate da una molteplicità di aspetti qualitativi più che quantitativi, e l'approccio vetusto dell'attuale quadro normativo relativo agli standard, con il quale di fatto devono ancora interfacciarsi anche i piani di nuova generazione.

Il Documento Programmatico di Assetto Generale PUE approvato in Puglia nel 2011, delinea gli aspetti metodologici che i Piani Urbanistici Esecutivi devono seguire, concentrandosi in particolare su due approcci: quello morfologico e quello ecologico. In particolare l'approccio morfologico, guidato dagli obiettivi del contenimento di consumo di suolo e della creazione di un ambiente urbano a misura d'uomo, enfatizza morfologie compatte, che interagiscono strettamente tra loro, con le strade antistanti – recuperando il rapporto strada-edificio andato perduto nella pianificazione tradizionale - e con tutto lo spazio pubblico, che diventa elemento essenziale e caratterizzante il progetto, tutt'altro che “residuale”. Si indirizzano così gli interventi verso operazioni di densificazione, di *infill* e *retrofit* urbano (Duany, 2008), nel tentativo di “riempire” quei vuoti originati spesso proprio dalle cessioni di standard previsti per legge e ad oggi in stato di abbandono e degrado, con una attenzione particolare alla *life between buildings* (Gehl, 1971) più che a quella dello spazio privato. E' del tutto evidente che questi principi qualitativi si scontrano decisamente con i parametri quantitativi del DI 1444, in cui le distanze tra gli edifici, le distanze dalle strade e i mq/abitante da destinare a standard non concorrono a creare la stessa visione di città compatta e a misura d'uomo che il DRAG PUE propone, ma bensì conducono ai tanti esempi di periferie il cui spazio urbano risulta frammentato, residuale.

Non da ultimo, l'aspetto economico-gestionale rappresenta un ulteriore – e fondamentale – punto di debolezza dell'approccio del DI 1444/68. In un momento storico in cui il pubblico conta sempre più sul privato per assicurare anche gli stessi servizi pubblici, è impensabile che la semplice “cessione” delle aree a standard basti ad assicurare che i servizi che dovrebbero sorgere su queste aree vengano effettivamente realizzati. Di certo esistono strumenti alternativi, quali gli Accordi di Programma o gli stessi Piani di Rigenerazione, che permettono di sigillare una partnership pubblico-privata che tuteli anche l'interesse pubblico. Tuttavia, questi si presentano ancora oggi come metodi appunto “alternativi” a quelli tradizionali, mentre dovrebbero rientrare in una riforma che ne definisca con chiarezza modi, tempi e procedure di realizzazione e gestione in modo inequivocabile, tali da semplificare i rapporti tra amministratori pubblici e imprenditori privati, con un giovamento anche in termini di burocrazia e di tempo, di cui il primo beneficiario sarebbe proprio il cittadino.

## 5 | Conclusioni

Il caso pugliese presentato invita ad una riflessione profonda sugli esiti che le norme sugli standard urbanistici hanno prodotto sulle città di ogni dimensione. Sebbene l'intento del legislatore fosse più che nobile, l'approccio quantitativo e poco flessibile rispetto ad una realtà come quella urbana in continuo divenire ne ha messo in evidenza tutti i limiti e le criticità.

Le argomentazioni esposte dimostrano, in conclusione, come una profonda riforma del quadro normativo relativo agli standard urbanistici orientata verso aspetti qualitativi e in grado di rispondere alle reali esigenze della popolazione odierna, specie in un momento in cui c'è tanto da fare anche per ovviare agli errori del passato, sia non solo una necessità, ma soprattutto un dovere, nei confronti di cittadini e city-users e del loro diritto di vivere in città accoglienti e che rispondano alle loro reali esigenze.

## Attribuzioni

Il presente lavoro è frutto del lavoro collettivo di tutti gli autori, tuttavia si possono attribuire a Amedeo D'Onghia la redazione dei paragrafi 2,3 e a Claudia Piscitelli la redazione dei paragrafi 1,4,5.

## Riferimenti bibliografici

- Allegretti U., *Verso una nuova forma di democrazia: la democrazia partecipativa* in *Democrazia e di-ritto*, n.3/2006, Franco Angeli Editore, Milano, pp.7-13, 2007.
- Circolare Ministero dei Lavori Pubblici* n.425/1967.
- Comitato per lo sviluppo del verde pubblico del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, *Relazione annuale 2013*.
- Del. GR n.6320 del 13/11/1989 Regione Puglia *Criteri per la formazione degli strumenti urbanistici e per il calcolo del fabbisogno residenziale e produttivo*.
- DM 1404/1968 *Distanze minime a protezione del nastro stradale da osservarsi nella edificazione fuori del perimetro dei centri abitati, di cui all'art. 19 della legge n. 765 del 1967*.
- DI 1444/1968 *Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra gli spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi, da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell'art. 17 della legge n. 765 del 1967*.
- DRAG PUE (2011) – *Documento Regionale di Assetto Generale per la redazione dei Piani Urbanistici Esecutivi - Indirizzi, criteri e orientamenti per la formazione, il dimensionamento e il contenuto dei piani urbanistici esecutivi (PUE) Regione Puglia*.
- DRAG PUG (2006) – *Documento Regionale di Assetto Generale per la redazione dei Piani Urbanistici Generali - Indirizzi, criteri e orientamenti per la formazione, il dimensionamento e il contenuto dei piani urbanistici generali (PUG) - Regione Puglia*.
- Duany Plater-Zyberk & Company (2008), *Suburban retrofit and infill – a lexicon of advanced techniques*, www.transsect.org.
- Gedion S. (1954), *Space Time Architecture*, Harvard University Press, Cambridge I ed.1941; I ed. it. Spazio, Tempo, Architettura, a cura di E. e M. Labò, Hoepli, Milano.
- Gehl J. (1971), *ErkitektensForlag*, The danish Architectural Press, trad.it. Vita in città, ed.Maggioli, 2012.
- L 10/1977 *Norme in materia di edificabilità dei suoli*.
- L. 1187/1968 *Modifiche ed integrazioni alla legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150*.
- L. 765/1967 *Modificazioni ed integrazioni alla legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150*.
- L.1150/1942 *Legge urbanistica*.
- Le Corbusier, 1923 *Verso una architettura*, trad. a cura di P. Cerri e P. Nicolin, trad. it., Longanesi, Milano, 1987.
- LR 20/2001 Regione Puglia *Norme generali di governo e uso del territorio*.
- LR 56/1980 Regione Puglia *Tutela ed uso del territorio*.
- LR 6/1979 Regione Puglia *Adempimenti regionali per l'attuazione della legge statale n. 10 del 28- 1- 1977*.
- Sentenza Consulta* n.179/1999.

# Riconquistare lo spazio dell'automobile.

## Una riflessione sugli spazi della mobilità a cinquant'anni dall'approvazione della legge nazionale sugli standard urbanistici

**Lorenzo Fabian**

Università Iuav di Venezia  
Dipartimento di Culture del Progetto  
Email: [lfabian@iuav.it](mailto:lfabian@iuav.it)

**Giacomo Magnabosco**

Università Iuav di Venezia  
Dipartimento di Culture del Progetto  
Email: [gmagnabosco@iuav.it](mailto:gmagnabosco@iuav.it)

**Corinna Nicosia**

Università Iuav di Venezia  
Dipartimento di Culture del Progetto  
Email: [cnicosia1@iuav.it](mailto:cnicosia1@iuav.it)

### Abstract

Alcune norme emanate alla fine degli anni Sessanta rappresentano il punto terminale di un lungo progetto di mobilità a supporto della diffusione di massa dell'autovettura iniziato in Italia nel decennio precedente con la costruzione della rete stradale nazionale. Contemporaneamente, prima all'estero e poi in Italia, è possibile assistere al proliferare di associazioni ed esperienze che rivendicano l'uso della bicicletta come mezzo per la mobilità quotidiana in alternativa all'automobile. Critical-Mass, ciclofficine ed associazioni di categoria hanno rappresentato in questi anni l'occasione per sperimentare dal basso l'uso di standard diversi, basati su una maturata sensibilità per i temi ambientali e di una diffusa domanda di valorizzazione dello spazio pubblico. A partire dalla prospettiva tracciata dai movimenti legati alla bicicletta, possiamo forse chiederci quali sono oggi i limiti per noi inderogabili, i nuovi "bisogni di città" e, di conseguenza, riflettere in termini progettuali su nuovi standard e sul possibile nuovo disegno dello spazio pubblico della mobilità.

**Parole chiave:** infrastructures, public spaces, mobility.

### 1 | Standard urbanistici e costruzione di un progetto implicito della mobilità

Dopo cinquant'anni risulta ancora rilevante l'originale idea formulata nel 1964 da Alessandro Tutino sulla letterale definizione di "standard" nei termini di «[...] bandiera, stendardo, simbolo [...] che ad ogni traguardo deve essere migliorata perché mantenga il suo valore» (Tutino, [1964] 1965: 110). È una riflessione interessante perché, quattro anni prima dell'approvazione della legge e due anni prima delle tragedie di Agrigento, Venezia e Firenze, connette il valore degli standard alle "esigenze rivendicative" intese quali diritti minimi espressi dalla società. In altre parole, considera gli standard uno «strumento delle forze progressive per il raggiungimento di sempre nuovi traguardi nella lotta che occorre condurre [per] acquisire tutti i gradi di libertà» (Tutino, [1964] 1965: 110).

Tutino spinge ad intendere gli standard – oltre il funzionalismo e i rapporti matematici – quali indicatori dinamici, capaci di esprimere nel tempo i valori di una società e una specifica idea di "diritto alla città" (Lefebvre, [1968] 1970).

Guardando oggi a tale dibattito, a valle di consapevolezze collettive maturate negli ultimi anni in materia ambientale, di salute pubblica e qualità dello spazio urbano, colpisce il fatto che poco o nulla sia stato detto circa le ricadute spaziali delle misure previste per l'automobile<sup>1</sup>. Questa legge e altri provvedimenti

---

<sup>1</sup> La legge sugli standard del 1968 (DM 2 aprile 1968, n. 1444), prevede superfici minime per garantire la qualità urbana da assegnare a parcheggi, istruzione, attrezzature di interesse comune e parchi. In particolare, per ogni abitante insediabile nelle aree residenziali le superfici minime a parcheggio devono essere pari a 2,5 mq; ovvero 1 parcheggio (12,5 mq) ogni cinque abitanti e 125 mq di superficie lorda di pavimento. Nelle aree a destinazione industriale tali superfici a parcheggio triplicano. Le norme regionali sviluppate nei decenni successivi confermano o ampliano le superfici minime da destinare a parcheggio per le

sorti nel corso degli anni '70 e '80, in realtà, possono essere letti come il punto terminale di un lungo progetto implicito di mobilità a supporto della diffusione di massa dell'automobile il cui inizio può essere facilmente individuato nel 1955, quando il ministro Romita promulga la legge per la costruzione delle autostrade di seconda generazione<sup>2</sup>. Sono gli stessi anni in cui le nostre discipline iniziano a formulare alcuni scenari evolutivi per l'Italia padana che ne condizioneranno irrimediabilmente lo sviluppo<sup>3</sup>. Un elenco aperto di scenari e progetti che, pur esprimendo opposte visioni, manifesta il consolidarsi di un paradigma concettuale potente che intende le infrastrutture territoriali quali elementi imprescindibili per lo sviluppo del territorio. Soprattutto, guardando agli anni Settanta è facile riconoscere il rapporto ricorsivo instauratosi tra norme, standards urbanistici, immagini territoriali e una interpretazione del ruolo delle infrastrutture – per esteso, di un modello della mobilità – interamente concepiti intorno alla diffusione dell'auto di proprietà. Questo paradigma mostra ancora oggi grande inerzia, soprattutto perché ha inciso in profondità sul sistema di valori ed economie della società occidentale del Ventesimo secolo<sup>4</sup> (Illich, 1973). Non stupisce, dunque, che nell'originaria formulazione della legge sugli standard le strade e i parcheggi (Figura 1) occupino uno spazio così rilevante e siano considerati ancor oggi fra gli elementi fondamentali del “bisogno di città”<sup>5</sup>, accanto alle superfici minime per l'alloggio, al verde e ai servizi.

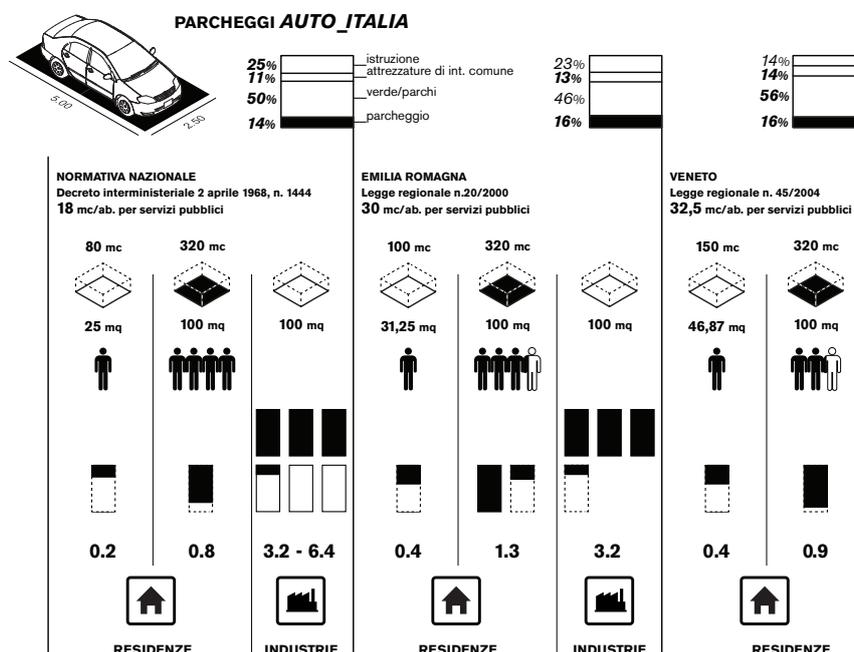


Figura 1 | Spazi a parcheggio: confronto tra le misure previste dalla legge sugli standard e le misure adottate nella legislazione regionale di Emilia Romagna e Veneto.

aree residenziali, in Emilia Romagna (LR 20/2000) e Veneto (LR 45/2004) le raddoppiano. Se consideriamo che ad esse vanno aggiunte le superfici da dedicare alle strade, le aree di servizio, i parcheggi delle aree commerciali, comprendiamo come il progetto dello spazio pubblico sia stato disegnato “a misura” dell'automobile.

<sup>2</sup> Legge Ordinaria n. 463 del 21/05/1955, «Provvedimenti per la costruzione di autostrade e strade e modifiche alle tasse automobilistiche». La legge darà avvio come noto, nel giro di un quindicennio, alla costruzione dell'intera rete stradale nazionale.

<sup>3</sup> Si vedano in proposito: lo schema a “turbina” di De Carlo, Tintori e Tutino nelle sue due versioni del 1963 (De Carlo, Tintori, Tutino, 1963) e del 1965 (De Carlo, Tintori, Tutino, 1965); la proposta di sviluppo lineare formulata dal gruppo di Bacigalupo nel 1965 (Bacigalupo, Corna Pellegrini, Mazzocchi, 1965); le immagini di riequilibrio territoriale di Giuseppe Campos Venuti del 1967 (Campos Venuti, 1967).

<sup>4</sup> Per Illich l'automobile rappresenta «il dominio di una tecnologia sul sistema di valori e relazioni che sono alla base di una organizzazione sociale» (Illich 1973). Nell'Italia del dopoguerra l'industria dell'automobile e la costruzione delle infrastrutture ad essa collegate sono state fra i principali dispositivi di modernizzazione del Paese, garantendo benessere e pressoché piena occupazione a gran parte della popolazione per circa trent'anni. Si veda in proposito la tesi sostenuta da Kristin Ross che, rileggendo i cambiamenti intercorsi in Francia fra il 1955 e il 1965, interpreta l'industria dell'automobile e quella degli elettrodomestici come i due detonatori fondamentali della modernizzazione della Francia con importanti ricadute sociali e culturali (Ross, 1995). In Italia, anche le politiche a sostegno dell'industria dell'automobile dovrebbero essere rilette come pezzi di un grande progetto implicito che ha interessato molte fra le principali economie occidentali.

<sup>5</sup> Nel rileggere il dibattito sugli standard ritorniamo alla critica mossa da Tutino, che utilizza la locuzione “bisogno di città” per riferirsi ai reali bisogni delle popolazioni: «di inserimento, di integrazione, di partecipazione, di piena e libera disponibilità di tutte le innumerevoli “occasioni” che la civiltà dell'uomo ha saputo esprimere nella città» (Tutino, [1964] 1965: 109).

Se proviamo a misurare lo spazio pubblico che da allora è stato ipotecato dall'automobile, possiamo capire la portata delle conseguenze che tale progetto implicito ha avuto sulla qualità urbana delle nostre città<sup>6</sup>.

## 2 | L'Olanda degli anni '70, verso la costruzione di nuovi standard per lo spazio della mobilità

Questo “deposito” di conoscenze, progetti e culture rappresenta ancora un forte elemento di resistenza per la realizzazione in Italia di un progetto alternativo della città e del territorio basato su un diverso paradigma della mobilità. Forse oggi – guardando alla crisi economica ed energetica, alle sempre crescenti fragilità ambientali, alle scarse qualità urbane, al degrado dello spazio della strada e ai costi dell'automobile<sup>7</sup> – possiamo dire che negli anni Settanta abbiamo perso un'occasione. Negli stessi anni, infatti, la crisi petrolifera esito della guerra dello Yom Kippur è stata per alcuni Paesi un elemento detonatore che ha permesso di discutere un progetto territoriale basato su modelli alternativi della mobilità: basti guardare ad alcune esperienze virtuose maturate prima in Olanda, poi negli Stati Uniti e in Inghilterra dove, a fronte di una forte e costante sollecitazione esercitata dalle “masse critiche”, si è scommesso su una mobilità diversa. Tali pratiche “dal basso”, le cui radici affondano nel Sessantotto e nei movimenti di protesta che hanno rappresentato i prodromi dell'ecologismo, hanno dato avvio ad un progetto dello spazio pubblico cui ancora oggi si guarda come riferimento. Emblematica a riguardo è l'esperienza *Provos*, un movimento anarchico ecologista attivo tra il 1965 e il 1967, che fra le altre cose ad Amsterdam ha dato vita al “piano delle biciclette bianche”: le biciclette offerte da alcuni cittadini e ridipinte di bianco – a indicare simbolicamente l'annullamento della proprietà – che venivano lasciate in giro per la città a disposizione di tutti. Una sorta di *proto bikesharing* comunitario. La protesta voleva porre le basi per una mobilità sostenibile a fronte dei crescenti problemi ambientali dovuti all'aumento dell'inquinamento urbano provocato principalmente dalle automobili, definite dai *provos* le “scatole ostenta status” (Guarnaccia, 1997; Lindner, Hussey, 2013). Pochi anni dopo l'attenzione pubblica viene dirottata nuovamente su questi temi grazie alle mobilitazioni organizzate dal movimento *Stop de Kindermoord* quando, a causa degli incidenti stradali, si contano in Olanda più di tremila morti in un anno, quattrocento dei quali sono bambini. Le rivendicazioni che da tali fatti scaturiscono si trasformano in azione pubblica a partire dal 1973 quando, a causa delle restrizioni dovute alla crisi energetiche e all'embargo, il governo olandese inizia a promuovere stili di vita, a sostenere politiche pubbliche e a realizzare progetti infrastrutturali volti a ridurre drasticamente l'utilizzo dell'automobile privata (Holligan, 2013). Questo è il substrato culturale o – per tornare a Tutino – il nuovo “bisogno di città” che spinge l'Olanda all'elaborazione di diversi standard per il progetto di mobilità, basati sulla riduzione dei consumi energetici e su parametri capaci di garantire la sicurezza, attraverso la compresenza di velocità e flussi differenti<sup>8</sup>.

Il dibattito attorno ai “limiti dello sviluppo”<sup>9</sup> e alla rivendicazione di una qualità dello spazio urbano, coinvolgerà altri Paesi e costituirà parte fondamentale del depositarsi di un pensiero attorno al diritto alla città che avrà importanti ramificazioni. Sono gli anni in cui Lefebvre scrive il testo che diventerà riferimento fondamentale per tutte le successive riflessioni sulla giustizia spaziale e per molti movimenti politici che dal basso ancor oggi rivendicano la partecipazione al dibattito attorno alle scelte sul progetto per la città (Prisco, 2013). Come noto, Lefebvre introduce il “diritto alla città” come diritto “all'individualizzazione nella socializzazione”, alla fruizione, ad una vita urbana il cui sviluppo sia non

---

<sup>6</sup> Recenti indagini confermano che in Italia un'ampia percentuale del suolo consumato è destinato a strutture e infrastrutture per la mobilità: il 28% è occupato dalle strade asfaltate, il 19% da altre strade; mentre il 14% sono superfici destinate a piazzali, parcheggi, ecc (Ispra, 2014). Alcuni esercizi di misurazione effettuati a Conegliano (comune veneto di media dimensione) su tessuti urbani sorti successivamente al 1960, mostrano quanto la legge sugli standard abbia inciso in profondità nel disegno dello spazio pubblico e della strada, concepiti interamente attorno all'auto e alle esigenze della mobilità di massa. In particolare le misurazioni illustrano come allo spazio per strade e parcheggi definito come minimo dalla legge del 68' debbano aggiungersi molti spazi di servizio per l'automobile. Strade e corselli di servizio alle abitazioni, aree di servizio e per la manutenzione dell'auto, ecc complessivamente aumentano del 40% le superfici minime per strade e parcheggi previste per legge. La stessa analisi effettuata su un campione di tessuto storico dello stesso comune conferma questa tendenza, dimostrando quanto queste misure siano riuscite a intaccare anche i tessuti della città consolidata che, nel giro di pochi decenni, ha dovuto adattare razionalità e spaziali di lungo periodo alle nuove esigenze di mobilità.

<sup>7</sup> Secondo recenti studi, i costi annuali di utilizzo e possesso di un'automobile media per una famiglia italiana ammontano a circa 4.800 euro (Cappelli, 2013: 28).

<sup>8</sup> Nel 2015 in Olanda circolano 22,5 milioni di biciclette a fronte di una popolazione di 16,900 milioni di abitanti. Dal dopoguerra ad oggi, in tutto il territorio nazionale, si sono costruiti 35.000 km di piste ciclabili. Le statistiche illustrano come per distanze inferiori ai cinque chilometri gli spostamenti avvengono prevalentemente a piedi o in bici, in media ogni abitante pedala circa 900 km all'anno. (Statistics Netherlands, 2015; Stichting Bovag-Rai Mobiliteit, 2016).

<sup>9</sup> Si veda il celebre testo *I limiti dello sviluppo: rapporto del System dynamics group Massachusetts Institute of Technology (MIT) per il progetto del Club di Roma sui dilemmi dell'umanità*, Edizioni scientifiche e tecniche Mondadori, Milano 1972.

soltanto quantitativo ma qualitativo. La sua costruzione può avvenire soltanto con una pianificazione urbana orientata ai bisogni sociali, al soddisfare il “valore d’uso” piuttosto che il solo “valore di scambio” (Lefebvre, [1968] 1970).

### 3 | *Critical-Mass* e ciclofficine in Italia come detonatori per il progressivo consolidarsi di un capitale culturale della mobilità alternativa

Anche se, come sappiamo, in Italia il dibattito sulla crisi energetica porterà a scelte di politica economica e infrastrutturali differenti<sup>10</sup>, l’eco delle esperienze maturate all’estero ha sollecitato la formazione di una cultura che, negli ultimi anni, sta provando a costruire nuove pratiche su cui sarebbe possibile basare lo sviluppo di una mobilità alternativa incentrata sull’utilizzo della bicicletta. Guardando in particolare a Milano e all’Italia padana come caso esemplare, è possibile riconoscere come, a partire dagli anni Duemila, si sia depositato un capitale culturale fatto di saperi, pratiche e attività da cui forse oggi si può ripartire per formulare nuovi standard e immagini territoriali per una diversa mobilità.

La cultura associativa a cui facciamo riferimento si è sviluppata attraverso diversi canali e realtà molto attive in città, ha una sua storia complessa, intrinsecamente legata ad alcuni storici centri sociali e al variegato e pittoresco mondo della “massa critica” milanese. A partire dal 2002 anche in Italia e in particolare a Milano, come avvenuto in tutto il mondo, la massa critica ha aggregato diversi gruppi sociali e sensibilità accomunate dal medesimo desiderio di utilizzare la ciclabilità come uno strumento per rivendicare un diverso uso dello spazio pubblico cittadino<sup>11</sup>. Un evento globale che, dall’idea originale americana<sup>12</sup>, si è diffuso in centinaia di città e il cui successo è garantito dalla capacità di contaminazione di una stessa liturgia governata da poche e semplici regole: andare insieme in bicicletta occupando lo spazio della strada e perturbando il traffico automobilistico (Carlsson, Elliot, Camarena, 2012). Ciò che ieri era protesta, atto eversivo, diventa sempre più spesso ritrovo gioioso e anche un po’ alla moda: rimane comunque un modo festoso di declinare la rivendicazione di diritti specifici dei tanti gruppi che costruiscono alleanze orizzontali basate sulla condivisione. Dalla prima esperienza milanese la “massa” si è diffusa rapidamente un po’ ovunque in Italia, citiamo solo le più note: Roma<sup>13</sup>, Torino, Bologna<sup>14</sup>, Brescia, Cagliari, Pescara, Bari<sup>15</sup>.

A Milano, in questi quindici anni, grazie all’iniziativa di alcuni partecipanti alla massa critica sono gemmate numerose iniziative. In prossimità del Cimitero Monumentale, nei capannoni occupati del deposito Bulk, nasceva la prima ciclofficina popolare d’Italia: un luogo attrezzato con strumenti e pezzi di ricambio in cui si potevano realizzare piccole riparazioni, scambiare esperienze e saperi. La ciclofficina funzionava anche da motore occulto della massa critica: dai rottami e dalle biciclette di recupero si preparavano i mezzi che

---

<sup>10</sup> Tra le misure adottate dal governo Rumor per il contenimento dei consumi energetici ricordiamo: l’aumento dei prezzi per carburante e gasolio, l’abbassamento del limite di velocità in autostrada e il divieto di utilizzare l’automobile privata la domenica (Berselli, 2005) – inaugurando la pratica delle “domeniche a piedi”. Sebbene i provvedimenti per il contenimento dei consumi energetici avrebbero potuto sostenere politiche infrastrutturali e di mobilità differenti, in quegli anni la situazione italiana appare tuttavia diametralmente opposta a quella olandese per la presenza della Fiat che, come ricordato anche precedentemente, gioca un ruolo non secondario nelle dinamiche di sviluppo del Paese: tra il 1973 e il 1979 si producono 500.000 di automobili in meno rispetto al 1973 (Biffignandi, 2013). Nel 1977, infatti, la Fiat riceve i primi aiuti di stato.

<sup>11</sup> Chi ha vissuto dall’interno le diverse fasi della massa critica milanese racconta come il carattere del movimento sia mutato a seconda dei periodi e delle persone che nel corso di quindici anni di esistenza lo hanno animato: inizialmente legato ai movimenti antagonisti sorti attorno al centro occupato del Bulk, poi a quelli ecologisti, quindi a persone sensibili ai temi urbani e alla riconquista o riscoperta di pezzi misconosciuti della città. Oggi forse la massa critica milanese vive un nuovo periodo di transizione, passaggio certamente fisiologico, condizionato dalla mutazione generazionale di chi l’ha animata.

<sup>12</sup> Come noto, la *Critical-Mass* nasce nel 1992 a San Francisco per protestare contro il dominio delle automobili che invadono lo spazio pubblico: centinaia di ciclisti, settimanalmente, iniziano a percorrere le strade della città – soprattutto lungo quelle arterie in cui alle biciclette era vietato il transito – bloccando il traffico e, quindi, facendo percepire la propria presenza e il proprio peso, all’interno della città (Carlsson, [2002] 2003). Si possono trovare affinità con il movimento londinese *Reclaim the street* (Klein, 2000: 311-324), ideato da un collettivo di attivisti di *Earth First!*, sorto sempre all’inizio degli anni 90’ per riprendere possesso dello spazio pubblico occupato dalle automobili. Benché l’intento collimi con quello della *Critical-Mass*, c’è una differenza sostanziale: nel caso londinese gli eventi erano dei veri e propri *street party*, mentre la seconda è un corteo per soli ciclisti.

<sup>13</sup> A Roma il primo raduno fu organizzato nel 2002, pochi mesi dopo quello milanese. Oggi si tiene ogni ultimo venerdì del mese, il raduno parte dai Fori Imperiali al palo 27, alle ore 18:30.

<sup>14</sup> A Bologna la massa critica si tiene ogni ultimo venerdì del mese, il raduno da piazza Galvani alle 18:00.

<sup>15</sup> Bari quest’anno sarà sede della massa critica delle masse critiche, la cosiddetta ‘Ciemmona’ (Critical Mass Interplanetaria), sotto lo slogan “OGGI IL TRAFFICO SIAMO NOI!!!”: il manifesto illustra ciclisti-rettili che, sciamando per le strade, divorano le auto-blatte ad evocare uno sviluppo evolutivo in cui le auto lasceranno il posto alla nuova specie dominante della bicicletta. [https://ciemmona.noblogs.org/?page\\_id=1727](https://ciemmona.noblogs.org/?page_id=1727)

poi alimentavano la “massa” nelle strade della città<sup>16</sup>. Dopo lo sgombero e la demolizione del Bulk, la ciclofficina e la relativa Associazione +Bici hanno avuto un’esistenza randagia ma sempre radicata nel quartiere Isola: inizialmente operando per strada, successivamente hanno trovato un posto all’interno della “Stecca degli artigiani”; oggi, dopo la demolizione della Stecca, la ciclofficina ha uno spazio nell’incubatore culturale disegnato da Stefano Boeri ai piedi del bosco verticale. Dalla Stecca sono nate ulteriori importanti realtà anche commerciali, come la Stazione delle Biciclette a San Donato o l’atelier Orco Cicli, dove Giò Pozzo realizzava biciclette artigianali e su misura<sup>17</sup>. Grazie al *know-how* che la prima ciclofficina ha saputo costruire e diffondere, non poche persone hanno trovato occupazione nel settore della bicicletta<sup>18</sup>. A questi esempi milanesi si ispirano le tante realtà sorte in questi anni in tutta Italia<sup>19</sup>.

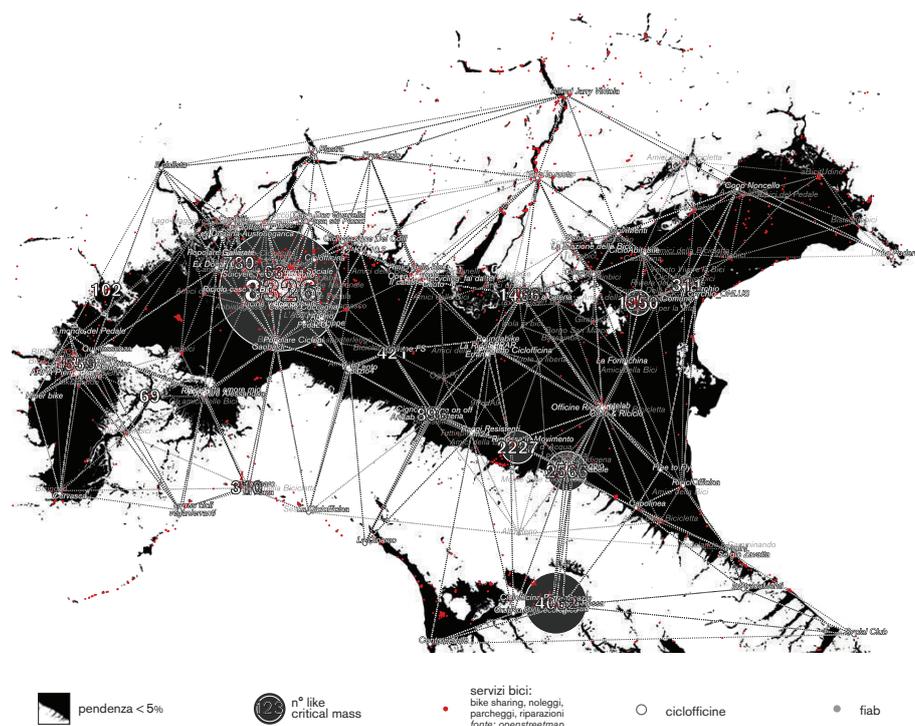


Figura 2 | Associazionismo nel nord Italia.

Per lo più sono storie inedite<sup>20</sup>, comunque tutte accomunate dal saper introiettare e reinterpretare parte di quel movimento di autocostruzione, riciclo, nuova manifattura e cultura digitale che, attraverso il nome di *makers*, rappresenta una significativa innovazione culturale nel sistema di produzione di beni e servizi su scala mondiale (Doctorow, 2009). A prescindere dalle singole motivazioni, culture e sensibilità, massa

<sup>16</sup> Alla ciclofficina del Bulk «si è fatta le ossa una generazione di appassionati di biciclette che hanno avuto l’occasione per misurarsi con il lavoro su raggi e forcelle personalizzando mezzi sempre più improbabili (megabiciclette, tandem, veicoli a tre ruote con cassettoni giganti, etc) e riesumando dalle cantine velocipedi incrostati di ruggine per trasformarli in pregiati oggetti vintage». (Niessen, 2017)

<sup>17</sup> Giò Pozzo, alternerà l’attività di giornalista, architetto e artigiano di OrcoCicli alla costante presenza nella storica ciclofficina milanese, di cui è stato uno dei fondatori e, fino alla sua morte, un instancabile animatore. Con Adriano Maccarana scrive, *La macchina perfetta*, un volume che è dedicato alle origini, alla storia e recente riscoperta della bicicletta e, contemporaneamente, un “manuale di officina” per consentire a tutti di prendersi cura della propria bicicletta (Maccarana, Pozzo, 2010).

<sup>18</sup> A dare una mano ad Alberto Masi nella storica officina con sede al velodromo Vigorelli, cui si devono le biciclette apprezzate in tutto il mondo, oggi vi è un giovane telaista che ha imparato i rudimenti di meccanica nella ciclofficina della Stecca. Altri ragazzi formati alla Stecca oggi lavorano per lo storico marchio Specialized, alcuni altri hanno fondato a Milano la propria bottega o officina meccanica.

<sup>19</sup> Non esiste un censimento delle ciclofficine né delle *Critical-Mass* presenti in Italia, ma in modo empirico, utilizzando gli strumenti di ricerca sul *web* e i *social network*, è possibile mappare queste realtà. In riferimento al solo territorio padano (Figura 2) troviamo circa 91 sedi Fiab, 122 strutture che in internet rispondono alla chiave di ricerca “ciclofficina” e 16 *Critical-Mass* oggi in attività. Per quanto riguarda queste ultime, in base ai *like* registrati su *Facebook*, è possibile stimare la risonanza dell’evento.

<sup>20</sup> Recentemente si è scritto sulle ricadute economiche e sociali di alcune realtà simili sorte in Veneto come ad esempio la Mente Comune, associazione no profit di Vicenza, che a Padova apre la ciclofficina La stazione delle biciclette: solo nel 2013 l’associazione ha venduto circa 400 biciclette rigenerate (Fabian, 2014; Fabian, Donadoni, Velo, 2015).

critica e ciclofficine popolari esprimono bene sia la domanda di un progetto urbano alternativo a quello prodotto negli ultimi decenni, sia la rivendicazione di alcuni “diritti” che ci rimandano ancora a Lefebvre.

In *Rebels Cities* Harvey propone una rilettura del testo di Lefebvre incentrando la sua riflessione sulla vita urbana: la sua qualità deriverebbe proprio dalla capacità della città di essere dialettica, accogliendo i conflitti derivanti dalle molteplici pratiche che vi si possono esercitare. La presenza di queste condizioni consente l’esercizio del “diritto alla città” poiché permette ai diversi gruppi di intraprendere un’azione collettiva capace di alterare l’ordine preesistente (Harvey, [2012] 2013).

Riletta da questa angolazione, la massa critica sollecita un nuovo progetto in cui lo spazio della strada può essere inteso quale *commons*<sup>21</sup>, spazio pubblico inclusivo, non settoriale e non respingente rispetto a pratiche alternative (anche di mobilità). Attraverso la massa critica, il recupero dei rottami di bicicletta e la condivisione delle conoscenze e dei saperi necessari per mettere in pratica questo recupero, è possibile leggere implicitamente l’istanza di nuovi standard minimi, espressi nei termini di condivisione, qualità e sicurezza. Parliamo della necessità di spazi capaci di assorbire pratiche alternative ai modelli monodirezionali che oggi la legge sugli standard incarna. Contemporaneamente, tuttavia, la condivisione di conoscenze, di spazi e di rottami, che viene praticata nelle ciclofficine e attraverso la liturgia della “massa”, ci racconta come oggi il progetto di una nuova città si realizzi anche attraverso pratiche della condivisione. Da queste rivendicazioni forse può prendere corpo l’idea di uno spazio urbano che si situa in una posizione intermedia tra un’idea moderna di ciò che era considerato pubblico – di tutti – ed un’idea postmoderna dell’individualizzazione esacerbata: la condivisione ricomponete uno spazio intermedio e per questo potenzialmente innovativo dell’urbanità agendo sulle abitudini e sugli stili di vita, occupando spazi rilevanti nelle economie dei principali settori produttivi, riversandosi nella città, informando profondamente le relazioni e le tensioni che si possono istituire fra gli ambiti privati e pubblici (Bianchetti, 2014). Così, *Critical-Mass* e ciclofficine popolari mettono in discussione alcuni ordini costitutivi della città moderna e funzionale: da un lato, le tante dimensioni private ed iper-specializzate; dall’altro, l’idea di spazio pubblico inteso come ambito omogeneo ed inclusivo. Introducono, quindi, alla domanda di uno spazio mediano della strada: uno spazio capace di accogliere le diverse e molteplici pratiche, i tempi e i ritmi della città, senza tuttavia bloccare e definire tale potenziale nella fissità e frammentazione di uno spazio che sia esclusivamente quantitativo, eccessivamente disegnato e normato.

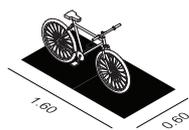
#### 4 | Lo spazio della strada oggi: quale progetto, quali standards?

Possiamo riconoscere come non sempre il progetto dello spazio della strada, anche nei casi considerati più virtuosi, abbia avuto la capacità di assorbire tutti gli aspetti sopraccitati. Pensiamo ancora all’Olanda o alla Danimarca e al caso emblematico di Copenaghen. Come visto, a partire dalle rivendicazioni espresse dagli attivisti e dalle necessità di contenimento dei consumi energetici, il progetto della strada si è mosso in questi Paesi, verso due direzioni simmetriche.

La prima ha portato all’individuazione di nuovi parametri per nuovi dispositivi da accostare a quelli già esistenti per l’auto: lo spazio della strada viene rigidamente disegnato attorno alla settorializzazione dei flussi e progressivamente diventa iper-parametrizzato. A Copenaghen gli standard per parcheggi da dedicare alle biciclette sono molto sofisticati e si articolano in 14 parametri (Figura 3) differenziati a seconda delle destinazioni d’uso degli edifici (Andersen et al., 2012).

---

<sup>21</sup> Per Harvey «le strade urbane per come le conosciamo oggi, non costituiscono una forma di *commons* e tuttavia, prima dell’avvento dell’automobile, erano spesso un bene collettivo, un luogo di socialità popolare, uno spazio di gioco per i bambini. [...] Oggi quel bene comune è stato distrutto e trasformato in uno spazio pubblico dominato dalle automobili» (Harvey, [2012] 2013)



## PARCHEGGI BICI\_DANIMARCA

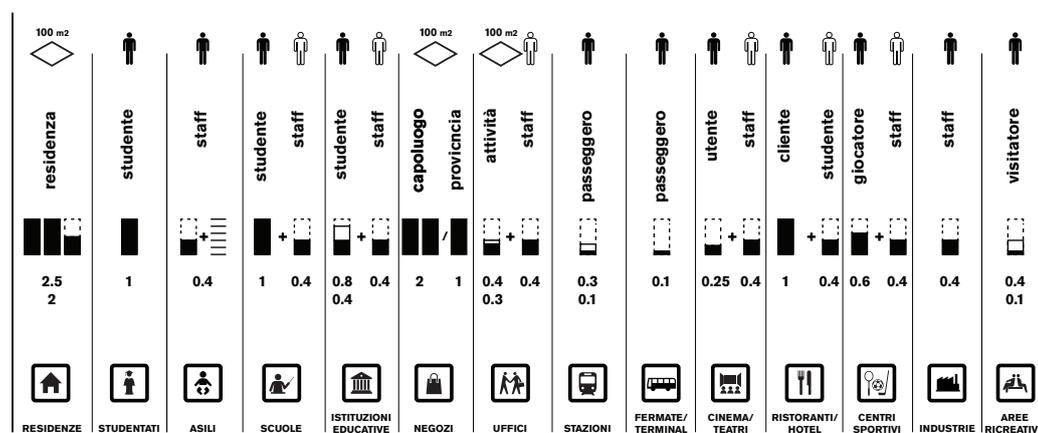


Figura 3 | Parametrizzazione dello spazio a parcheggio bici nel caso danese.

Guardando ad alcuni di questi spazi forse possiamo riconoscere come oggi in Olanda e in Danimarca la bicicletta sia veramente diventata una nuova specie dominante, un nuovo dispositivo pervasivo e dispotico: la pista ciclabile, soprattutto quando diventa “autostrada per le biciclette”, non è meno respingente e intollerante della strada specializzata per l’auto. Più in generale, secondo questa declinazione, la strada è spazio pubblico nella misura in cui essa si specializzi per accogliere differenti – ma ben precise – forme di mobilità: auto, biciclette, pedoni, trasporto pubblico. Ognuna di queste, tuttavia, per funzionare in modo efficiente e sicuro deve essere rigidamente separata dall’altra. Il progetto legato a questo tipo di mobilità altamente specializzata e gerarchizzata modella i prototipi urbani che erano stati originariamente formulati da Clarence Perry, Le Corbusier, Colin Buchanan, Clarence Stein e Henry White (Baiocco, Velo, 2014) e che trovano nell’*esistenza minima* modernista il paradigma concettuale di riferimento<sup>22</sup>.

All’opposto, la seconda direzione verso cui si è mosso il progetto della strada in Olanda porta all’invenzione di norme e dispositivi che, per governare e regolare la compresenza di flussi, ipotizzano la condivisione dello stesso spazio. Il *woonerf* è l’esempio, divenuto ormai classico, di dispositivo urbano dove la mixité è il parametro che guida il progetto implicito: in questo spazio l’automobile non è vietata, ma la priorità nell’uso della strada è data ai residenti, ai pedoni e ai ciclisti. La strada è quindi intesa come spazio di uso promiscuo. In funzione di questi principi vengono ridisegnate le sezioni stradali, i materiali delle superfici e gli elementi di arredo urbano (Ben-Joseph, 1995). Da un lato, il *woonerf* è inteso come adattamento e progresso del paradigma modernista della compresenza dei flussi mediante l’adattamento di strade originariamente pensate per l’auto: ciò avviene attraverso l’inserimento di elementi che ne ostacolano il flusso senza tuttavia vietarlo e nella realizzazione di ambiti che proiettano ed estendono sulla

<sup>22</sup> Prima che gli standard venissero formalizzati per mezzo della legge del 1968, le indicazioni parametriche che hanno guidato il progetto delle nostre città derivavano esclusivamente dai manuali, in questo senso, può essere utile sottolineare come gli studi sull’*esistenza minima* funzionalista rappresentino una delle radici da cui si sviluppa la manualistica italiana per l’architettura del dopoguerra. Il *Manuale dell’architetto* di Ridolfi, edito nel 1946 dal Cnr, è per molti anni l’unico riferimento per gli architetti operanti nel secondo dopoguerra. Tafuri lo giudica un “abaco della «della piccola tecnica»” (Tafuri, [1986] 2004: 17), in riferimento al fatto che non guarda alla ricerca tipologica e alle innovazioni tecnologiche che stavano maturando in altri contesti, preferendo invece esaltare i materiali e i metodi costruttivi tradizionali italiani. A questa esperienza Tafuri contrappone quella del *Problema sociale ed economico dell’abitazione* redatto da Diotallevi e Marescotti, pubblicato nel 1948: le radici di questo testo affondano nella cultura razionalista del movimento moderno, in particolare modo nelle ricerche e nei modelli sviluppati tra gli anni Venti e i Trenta a Weimar (Tafuri, [1986] 2004: 18-19). Non bisogna dimenticare che in Italia circolava già il *Baueutwurfslehre* di Ernst Neufert del 1936, la cui prima edizione italiana sarà pubblicata nel 1949 con il titolo *Enciclopedia pratica per progettare e costruire* (Sinopoli, Tatano, 2002: 24). Il contributo di Neufert matura all’interno della ricerca culturale e progettuale sull’alloggio minimo portata avanti da Gropius (lavorerà per molti anni nel suo studio di progettazione fino a diventare architetto capo) e dagli altri docenti del Bauhaus (Merkel, 2017). All’interno della ricerca dell’*esistenza minima* rientrano anche i lavori sviluppati negli stessi anni da Alexander Klein, che mette a punto un metodo scientifico per misurare i bisogni fisici e psicologici dell’uomo ed ottenere, quindi, i parametri utili per la progettazione (Bevilacqua, 2011).

strada le pratiche degli edifici che vi prospettano. Dall'altro lato, esso è – secondo l'interpretazione di Nick De Boer cui si deve anche l'individuazione del nome – un modello che interpreta la strada quale spazio sociale, votato all'incontro e inteso quale completamento della residenza (Nio, 2010). Un'interpretazione che ha i suoi riferimenti impliciti nelle teorie dell'urbanista tedesco Walter Schwagenscheidt, in Colin Buchanan e nel centro storico (van Gameren, van den Heuvel, 2010). Quest'ultima interpretazione sembra di particolare interesse se pensiamo alla particolare natura della città italiana laddove lo spazio pubblico dei centri storici rappresenta spesso un *woonerf* implicito in quanto «organismo unitario, fatto di edifici, spazi aperti e abitanti» (Albrecht, 2015: 20) che solo recentemente si è adattato all'auto. Forse oggi, anche alla luce di una nuova domanda di mobilità, potremmo riprendere la riflessione sul centro storico iniziata in Italia fra gli anni Cinquanta e Sessanta declinando il tema della conservazione alla luce di un nuovo “bisogno di città”. Un progetto per la strada che, grazie al capitale culturale e infrastrutturale depositato, sappia in poco tempo colmare il ritardo senza importare meccanicamente modelli sviluppati in altri contesti e culture.

A partire da questo denso deposito e dalle specificità dei nostri territori proponiamo un elenco aperto di elementi, dispositivi e strategie da cui partire per una revisione radicale degli standard della mobilità:

1. *Mediare fra il paradigma quantitativo e qualitativo.* Interpretare la strada quale infrastruttura integrata e multidimensionale: un supporto che, a seconda del contesto, sappia sostenere le domande di sicurezza, efficienza, velocità, ovvero i bisogni di interazione, le relazioni sociali, le pratiche di partecipazione e rivendicazione.
2. *Il “tempo” come nuovo parametro.* Uno spazio della mobilità disegnato tenendo conto dell'ubicazione del vasto deposito di attrezzature del *welfare* (scuole, chiese, presidi sanitari): in questo caso lo standard non sta solo nella presenza di tali attrezzature in quantità e numero sufficiente, ma anche nella loro accessibilità pedonale o ciclabile in tempi e condizioni di sicurezza ragionevoli (Munarin, Tosi, 2014).
3. *Le ciclofficine e le associazioni a sostegno di una mobilità alternativa all'auto.* Intendere queste attrezzature come *stepping stones*, riserve di un prezioso capitale culturale da cui partire: esse, oltre ad esprimere un deposito importante e radicato sul territorio, manifestano nuove istanze che il progetto della città deve saper ascoltare.
4. *Il centro storico come woonerf implicito.* Nonostante l'adattamento alle esigenze dell'auto, la strada nel centro storico è ancora prevalentemente spazio pubblico, ambito di interazione sociale e commercio, proiezione dell'edificio sul suolo e di un'idea di abitabilità densa applicata all'intero ambito urbano. Il particolare spazio della strada – con sezioni strette, non rettilinee e spesso non asfaltate – accoglierebbe facilmente una mobilità lenta.
5. *Spazi del welfare, del commercio e luoghi del lavoro adattati per facilitare le pratiche della ciclabilità.* Negozi, scuole, edifici pubblici e luoghi del lavoro devono essere dotati di parcheggi sicuri e confortevoli per biciclette e *cargo-bike*, biciclette condivise, attrezzature per le piccole riparazioni, spogliatoi e servizi attrezzati con docce e armadietti.
6. *Le stazioni come nuove centralità.* Le stazioni ferroviarie e della metropolitana devono essere intese come luoghi intermodali densi, sicuri, capaci di facilitare i flussi, ma anche l'incontro e le pratiche dello stare. Allo stesso modo, i vagoni dei treni devono essere organizzati in modo da interpretare il viaggio come pausa di un più lungo spostamento in bicicletta che attraversi città e i territori.
7. *Le infrastrutture capillari di acqua e strade bianche come potenziali connessioni ciclabili di scala territoriale.* Il grande deposito di lungo periodo di acque e strade che innerva il territorio padano è una rete pervasiva e densa che naturalmente si presta ad una mobilità alternativa all'auto: ciò trasformerebbe campagne, aree interne e meno accessibili in un “nuovo fronte” del territorio.
8. *Le piste ciclabili come male necessario.* In ultimo, ma non in ordine di importanza, quando non ci sono alternative ed è importante raggiungere elevati standard di sicurezza o velocità, la separazione dei flussi e la specializzazione delle superfici stradali resta una soluzione efficiente e forse un male inevitabile.

### Riferimenti bibliografici

- Albrecht B. (2015), *Esportare il centro storico*, in *Esportare il centro storico*, a cura di Benno Albrecht, Anna Magrin (Milano, Triennale 11 settembre-11 dicembre 2015), Rubbettino, Soveria Mannelli, pp. 20-25.
- Andersen et al. (2012), *Collection of Cycle Concepts*, Cycling Embassy of Denmark.
- Bacigalupo M., Corna Pellegrini G., Mazzocchi G. (1965), *La pianificazione nell'area milanese – Una proposta di sviluppo lineare*, Centro Studi Piano Intercomunale Milanese, Milano.

- Baiocco R., Velo L. (2014), *Città a traffico moderato, dall'isola ambientale al woonerf. Radici italiane contrastanti della modellazione dello spazio stradale*, in AA.VV., *L'urbanistica italiana nel mondo*, Atti della XVII Conferenza Nazionale SIU (Milano 15-16 maggio 2014), Planum Publisher, Roma-Milano.
- Ben-Joseph E. (1995), "Changing the Residential Street Scene: Adapting the Shared Street (Woonerf) Concept to the Suburban Environment", in *Journal of the American Planning Association*, n.61, pp. 504-515
- Berselli E. (2005), "Quando l'austerità spense la luce all'Italia di Rumor", *Repubblica* 18 settembre.
- Bevilacqua M.G. (2011), "Alexander Klein and the Existenzminimum: A 'Scientific' Approach to Design Techniques", in *Nexus Network Journal*, n.13, luglio, pp. 297-313.
- Bianchetti C. (a cura di, 2014), *Territori della condivisione: una nuova città*, Quodlibet, Macerata.
- Biffignandi D. (2013), "Nascita e sviluppo dell'industria automobilistica", in *Il Contributo italiano alla storia del Pensiero - Tecnica*, Enciclopedia Treccani online.
- Campos Venuti G. (1967), *Amministrare l'urbanistica*, Einaudi, Torino.
- Cappelli A. (2013), *Mobilità e territorio. Il costo sociale del trasporto e della logistica in Italia*, in *New Urban Question. Ricerche sulla città contemporanea 2009-2014*, a cura di Lorenzo Fabian, Aracne, Roma, pp. 24-35.
- Carlsson C. ([2002] 2003), *Critical Mass. L'uso sovversivo della bicicletta*, Feltrinelli, Milano.
- Carlsson C., Elliot L.R., Camarena A. (a cura di, 2012), *Critical mass: noi siamo il traffico*, Memori, Roma.
- De Carlo G., Tintori S., Tutino A. (1963), *Piano Intercomunale Milanese – Relazione illustrativa dello schema di Piano Intercomunale*, Centro Studi Piano Intercomunale Milanese, Milano.
- De Carlo G., Tintori S., Tutino S. (1965), *La pianificazione nell'area milanese – Secondo schema per il piano intercomunale milanese nel quadro della verifica del modello del 25 luglio 1963*, Centro Studi Piano Intercomunale Milanese, Milano.
- Doctorow C. (2009), *Makers*, Harper, London.
- Fabian L., Donadoni E., Velo L. (2015), 'Ri-Ciclare spazi e forme della mobilità', in Fabian L., Munarin S., Donadoni E. (a cura di), *Re-Cycle Veneto*, vol. 14, Aracne, Roma, pp. 114-39.
- Fabian L. (2014), *Nuove strade a nord-est. Scenari e progetti per le infrastrutture della mobilità nella città diffusa*, in Calafati A. (a cura di), *Città tra sviluppo e declino. Un'agenda per l'Italia*, Donzelli, pp. 267-300.
- van Gameren D., van den Heuvel D. (ed., 2010), *DASH 03. The Woonerf Today*, Nai 010 Publisher, The Netherlands.
- Guarnaccia M. (1997), *Provos. Amsterdam 1960-1967: gli inizi della controcultura*, AAA edizioni, Bertiole
- Harvey D. ([2012] 2013), *Città ribelli*, Il Saggiatore, Milano.
- Holligan A. (2013), "Why is cycling so popular in the Netherlands?", *BBC online magazine* 13 agosto.
- Ispira (2014), *Il consumo di suolo in Italia - Edizione 2014*, Ispira, Roma.
- Klein N. (2000), *No logo: no space, no choice, no jobs*, Flamingo, London.
- Lefebvre H. ([1968] 1970), *Il diritto alla città*, Marsilio, Padova.
- Lindner C., Hussey A. (ed., 2013), *Paris-Amsterdam Underground. Essays on Cultural, Resistance, Subversion and Diversion*, Amsterdam University Press, Amsterdam.
- Merkel P. (2017), *Das Wirken Ernst Neuferts in den Jahren von 1920 bis 1940*, Springer Vieweg, Wiesbaden.
- Munarin S., Tosi M.C. (2014), *Accessibilità, walking distance, giustizia spaziale*, in Calafati A. (a cura di), *Città tra sviluppo e declino. Un'agenda per l'Italia*, Donzelli, pp. 321-337.
- Niessen B. (2013), *C'era una volta il Deposito Bulk*, Doppio Zero.  
<http://www.doppiozero.com/rubriche/164/201310/cera-una-volta-il-deposito-bulk>.
- Nio I. (2010), *Communal versus Private. The unfinished Search for the Ideal Woonerf*, in van Gameren D., van den Heuvel D. (ed.), *DASH 03. The Woonerf Today*, Nai 010 Publisher, The Netherlands, pp. 5-17.
- Pozzo G., Maccarana A. (2010), *La macchina perfetta. Teoria, pratica e storie della bicicletta*, Il Saggiatore, Milano.
- Prisco M.R. (2013), *La giustizia spaziale. Fondamenti teorici, implicazioni per le politiche, aspetti metodologici*, tesi di dottorato, Roma, Facoltà di Economia, dottorato in Geografia Economica XXV ciclo, relatrice Prof.ssa Roberta Gemmiti.
- Ross K. (1995), *Fast cars, clean bodies: decolonization and the reordering of French culture*, MIT Press, Cambridge-London.
- Sinopoli N., Tatano V. (a cura di, 2002), *Sulle tracce dell'innovazione: tra tecniche e architettura*, Franco Angeli, Milano.
- Statistics Netherlands (2015), *Transport Mobility 2015*, The Hague.
- Stichting Bovag-Rai Mobiliteit (2016), *Mobiliteit in Cijfers Tweewielers 2016-2017*, Amsterdam.
- Tafuri M. ([1986] 2004), *Storia dell'architettura italiana 1944-1985*, Einaudi, Torino.
- Tutino A. ([1964] 1965), *Gli standard urbanistici nell'edilizia popolare*, in *La legge urbanistica e le cooperative di abitazione*, Atti del convegno nazionale (11-13 dicembre 1964 Milano), Società Umanitaria, La nuova Italia editrice, Firenze, pp. 107-116.

# Per un ripensamento dello standard in chiave prestazionale: un caso studio a Palermo

## Alice Franchina

Università degli Studi di Palermo  
Darch - Dipartimento di Architettura  
Email: [alice.franchina@unipa.it](mailto:alice.franchina@unipa.it)

## Giancarlo Gallitano

Università degli Studi di Palermo  
Darch - Dipartimento di Architettura  
Email: [giancarlo.gallitano@unipa.it](mailto:giancarlo.gallitano@unipa.it)

## Filippo Schilleci

Università degli Studi di Palermo  
Darch - Dipartimento di Architettura  
Email: [filippo.schilleci@unipa.it](mailto:filippo.schilleci@unipa.it)

### Abstract

Il contributo nasce dallo studio dell'esperienza di Parco Uditore, un'area verde di Palermo, diventata nel 2012 parco pubblico in seguito a una mobilitazione civica. L'apertura del parco in una circoscrizione che, parimenti alle altre a Palermo, risulta carente di aree attrezzate ha indotto un ragionamento sull'ipotesi di stabilire dei parametri prestazionali, oltre che di superficie, per gli spazi pubblici verdi. Seguendo una metodologia induttiva e comparativa, rispetto a modelli sperimentati in altri contesti, il contributo si propone di verificare se dall'osservazione del caso di Parco Uditore sia possibile estrapolare parametri prestazionali da affiancare alla dotazione minima dello standard, utili sia per valutare la dotazione attuale delle aree verdi pianificate, e dunque migliorare i servizi offerti in sede di nuovo PRG; sia per la pianificazione di nuove aree.

**Parole chiave:** public spaces, public policies, green spaces.

### Introduzione

Il presente contributo nasce da alcune considerazioni emerse nel corso di una ricerca, condotta a Palermo, sul rapporto tra le pratiche di *placekeeping* e l'erogazione dei servizi ecosistemici in ambito urbano (Schilleci et al., 2016). In particolare dall'analisi dell'esperienza di gestione condivisa di Parco Uditore, un'area verde ricadente nella V circoscrizione di Palermo, diventata nel 2012 parco pubblico in seguito a una mobilitazione civica. Il contributo si propone di verificare la possibilità di affiancare agli standard quantitativi tradizionali una serie di parametri che possano rendere conto della effettività dei servizi offerti agli abitanti; in questo modo si potrebbero monitorare le aree consolidate e dunque gli spazi verdi esistenti, e al contempo fornire una griglia utile anche in sede di progetto.

A partire dall'applicazione degli standard urbanistici previsti dal D.M. 1444/68 e delle indicazioni della Circolare LLPP N. 425/1967 nell'attuale Variante Generale al P.R.G. di Palermo<sup>1</sup>, la ricerca propone un ripensamento delle modalità di distribuzione spaziale delle "aree per spazi pubblici attrezzati a parco e per il gioco e lo sport" e del loro dimensionamento in funzione di determinate caratteristiche prestazionali emerse come qualità determinanti rispetto al successo dell'iniziativa di Parco Uditore.

Allo stato attuale la ricerca, pur con le evidenti limitazioni che ciò comporta, ha concentrato l'analisi alla dotazione di servizi della sola V circoscrizione della città di Palermo; la finalità è quella di elaborare un metodo alternativo a quelli sinora utilizzati, e verificarlo in un caso studio applicativo, così che possa poi diventare un *input* di una proposta metodologica per un ripensamento in chiave prestazionale degli spazi pubblici a verde e dei servizi ad essi correlati.

---

<sup>1</sup> Si fa riferimento alla Variante Generale del 2004, approvata con D.Dir. 558 e 124/DRU/02 dell'Assessorato Territorio ed Ambiente della Regione Siciliana.

## Parco Uditore e la domanda di spazi verdi a Palermo

Il Parco Uditore sorge su un terreno di proprietà della Regione Siciliana ed è attualmente gestito da una associazione senza scopo di lucro. L'area dove si trova il parco era un fondo agricolo di circa 7 ettari rimasto in stato di abbandono per decenni perché la Regione Siciliana, in accordo con il vigente PRG, prevedeva di realizzarvi un suo centro direzionale, ma non aveva mai avviato i lavori per realizzarlo. Nel 2010 un gruppo di cittadini ha promosso una petizione per la sua trasformazione in parco e ha cominciato un processo di dialogo con le istituzioni, in particolare prima con il Comune, ottenendo una variante al PRG, e poi con la Regione Siciliana, che ha stanziato alcuni fondi per la bonifica. Il 15 Ottobre 2012 Parco Uditore apre ufficialmente le porte.

Più recentemente, inoltre, nella stessa circoscrizione si registrano altri due episodi significativi: l'apertura nel 2016 di Fondo Badia, su un terreno di circa 4 ettari di proprietà della Chiesa, e la mobilitazione di un gruppo di cittadini per la trasformazione in parco di Villa Turrisi, area agricola residuale di circa 16 ettari<sup>2</sup>. Queste esperienze, seppure nella diversità dei contesti in cui si sono sviluppate, confermano la richiesta di spazi verdi da parte dei cittadini.

Dall'analisi degli spazi e attrezzature pubbliche a verde previste dal PRG, condotta preliminarmente a questa ricerca, risulta infatti una dotazione pari a 4,58 mq per abitante, nettamente inferiore allo standard previsto dal D.M. 1444/68, di 9 mq. Il mancato rispetto delle dotazioni minime è dichiarato anche nella Relazione Generale della Variante al Piano (Comune di Palermo, 2004: 24). In riferimento al rispetto della dotazione minima per le aree verdi, la Variante considera inoltre che le aree da sottoporre a pianificazione particolareggiata e le "aree dei parchi urbani", non computate come standard secondo il D.M. 1444/68, concorrerebbero al soddisfacimento della dotazione minima in quanto potrebbero offrire quelle attrezzature mancanti in altre aree. Attualmente, però, solo alcune aree verdi sono state realizzate in sede di pianificazione particolareggiata, mentre nessun parco urbano risulta costituito.

Un'ulteriore criticità riscontrata in fase di analisi è che, anche se correttamente individuate dal PRG, la maggior parte delle aree verdi pubbliche presenti nella V circoscrizione non risulta effettivamente fruibile. Quasi la metà di esse (46,8%, v. **Errore. L'origine riferimento non è stata trovata.**) sono fisicamente inaccessibili o non attrezzate o prive di vegetazione: ciò dimostra la mancanza di uno strumento di controllo sull'effettiva realizzazione delle previsioni di piano e sul rispetto del D.M. 1444/68.

## Per un approccio prestazionale al progetto dei servizi

La letteratura sul tema della dotazione di servizi ha messo in luce negli ultimi anni una serie di limiti del concetto stesso di standard come inteso nel D.M. 1444/68. Molto sinteticamente, essi possono essere così riassunti:

- indifferenza al contesto territoriale e sociale: lo standard non tiene conto delle differenti domande sociali che caratterizzano le diverse parti delle città, e neppure delle specificità ambientali dei contesti (Tozzi 2012; Lazzaretti 2008);
- difficoltà nel determinare in maniera adeguata e verosimile la quantità di popolazione cui riferire i metri quadri da standard (Paolillo 2007);
- mancanza di un ragionamento sulle effettive condizioni di fruibilità degli spazi destinati a servizi, e sulla reale capacità prestazionale dei singoli servizi/attrezzature;
- criticità legate alla distribuzione spaziale dei singoli servizi/attrezzature rispetto ai raggi massimi introdotti dalla Circolare LLPP n. 425/1967: spesso, infatti, anche laddove le quantità sono rispettate, i servizi non sono distribuiti in maniera adeguata, risultando quindi le aree di non facile fruizione.

Uno dei punti di svolta sul tema, sia dal punto di vista scientifico che normativo, è certamente costituito dalla riforma costituzionale del 2001, che ha definito il governo del territorio come materia di legislazione concorrente tra lo Stato e le Regioni. In seguito a questa riforma diverse Regioni hanno proceduto a redigere apposite Leggi Urbanistiche Regionali (LUR); alcune di esse hanno esplicitamente sottolineato la necessità che la dotazione di servizi fosse legata a parametri qualitativi, oltre che quantitativi, e hanno disposto diversi strumenti per il perseguimento di questo obiettivo (Gerundo e Graziuso, 2014). Il Piano dei Servizi<sup>3</sup> è il principale di questi strumenti, introdotto per la prima volta con LUR 1/2001 della Regione Lombardia e confermato dalla stessa nella LUR 12/2005, ed ha l'obiettivo di "assicurare una dotazione

<sup>2</sup> Rispetto a Villa Turrisi la mobilitazione è ancora in corso, e una delle difficoltà per la trasformazione in parco pubblico dell'area è che la proprietà è privata e divisa in diversi lotti.

<sup>3</sup> Attualmente le Regioni che hanno previsto Piani dei Servizi nella loro legislazione sono: Lombardia, Puglia, Marche, Umbria (Gerundo e Graziuso, 2014).

globale di aree per attrezzature pubbliche e di interesse pubblico generale"<sup>4</sup>. La redazione del Piano dei Servizi è essenzialmente fondata sulla mappatura, l'adeguamento e il monitoraggio dei servizi in funzione della loro effettiva prestazione, e sul partenariato pubblico-privato nella gestione degli stessi (Paolillo 2007; Graziuso 2015). La sperimentazione normativa avviata con il Piano dei Servizi ha sollevato diverse questioni relative al ripensamento dello standard. In questo senso, le premesse per un approccio prestazionale possono essere essenzialmente sintetizzate in:

- allargamento dello spettro dei servizi considerati (edilizia residenziale pubblica, servizi culturali, mobilità e trasporti, servizi a-spaziali come la raccolta rifiuti, servizi alla persona etc.);
- focus sulle aree consolidate (e quindi potenziamento dei servizi esistenti), oltre che sulle aree di nuova espansione;
- considerazione dei criteri chiave di accessibilità e fruibilità rispetto ai servizi offerti;
- considerazione dei partner privati e del terzo settore nella erogazione dei servizi stessi;
- monitoraggio in itinere delle prestazioni effettivamente in atto nelle aree consolidate.

Questo dibattito è attualmente molto vivo nelle regioni che stanno sperimentando strumenti urbanistici del genere del Piano dei Servizi, e può risultare utile alla riflessione anche nei casi di regioni, come la Sicilia<sup>5</sup>, che non dispongono di strumenti specifici, in vista di una eventuale modifica normativa.

## Metodologia

L'area di studio, la V circoscrizione di Palermo, è stata scelta poiché povera di aree verdi effettivamente fruibili e al contempo caratterizzata dall'apertura di due nuovi parchi (Parco Uditore e Fondo Badia) e da un lungo percorso avviato per l'apertura di un terzo (Parco Villa Turrisi). Nello specifico il presente studio è stato condotto a partire dall'analisi più approfondita su Parco Uditore, l'unico che allo stato attuale si configura come un parco effettivamente pubblico.

In una prima fase si è operata un'analisi della dotazione di verde prevista da PRG (indicata con lettera "V"): da ciò è emerso che la dotazione pro-capite prevista è inferiore allo standard del D.M. 1444/68. In seguito è stato condotto un confronto con lo stato di fatto, che ha evidenziato come, rispetto al PRG, solo il 53,2% delle aree "V" sia effettivamente fruibile. Ad esso vanno però aggiunte delle aree verdi non computate dal Piano e il nuovo Parco Uditore: allo stato attuale l'indice di spazi verdi pro-capite è 3,52 mq (v. Tabella I). Questa prima fase ha permesso di costruire una mappatura dell'effettiva disponibilità di spazi pubblici verdi nella V circoscrizione, in base alla quale è stato possibile operare i successivi ragionamenti.

Lo studio si è poi avvalso dei risultati del precedente lavoro sulle pratiche di *placekeeping* (Schilleci et al., 2016) emersi da interviste non strutturate ai soggetti coinvolti nella gestione del Parco Uditore (che hanno fornito un quadro dei caratteri generali di esso e dei servizi offerti) e dai questionari distribuiti ai frequentatori<sup>6</sup>, utili a valutare la tipologia di fruitori e il loro soddisfacimento rispetto ai servizi.

Da queste fasi analitiche e grazie alla comparazione con alcune proposte metodologicamente innovative, sia italiane che straniere (v. paragrafo successivo), è stato possibile mettere a punto un modello schematico che punti a stabilire, per ogni tipologia di "V" indicata dal PRG, delle caratteristiche minime e un raggio di influenza proporzionale ad esse, che garantisca una adeguata quantità di spazio pro-capite, una corretta distribuzione spaziale nella circoscrizione e una offerta di servizi differenziata (v. **Errore. L'origine riferimento non è stata trovata.**II). Alle caratteristiche minime si è tentato di affiancare un *set* di parametri che in funzione della qualità di alcuni tipi di servizi, possano agire da moltiplicatori del raggio di influenza minimo, e dunque restituire, anche graficamente, la capacità di attrazione o il possibile bacino di utenza degli spazi verdi (v. Tabella III).

## Una sperimentazione a Palermo

Il caso della V circoscrizione di Palermo mette in luce una serie di criticità legate agli attuali standard urbanistici. Se considerassimo rispettate le previsioni del PRG, la quantità di spazi verdi "da standard" risulterebbe di 4,54 mq per abitante. Attualmente la quantità di aree effettivamente aperte e fruibili rappresenta il 54,6% delle previsioni di piano e l'indice "effettivo" di spazio verde pro-capite è circa 2,42 mq per abitante (v. Figura 1). Se si aggiungono al calcolo Parco Uditore e Fondo Badia, che non sono

<sup>4</sup> Art. 9 comma 10 della LUR 12/2005 (Regione Lombardia).

<sup>5</sup> In Sicilia vige la L.R. 27 dicembre 1978, n. 71.

<sup>6</sup> Il questionario è stato distribuito tra Febbraio e Aprile 2016 sia *brevi manu* che online. Il totale delle risposte analizzate è stato 301.

gestite da soggetti pubblici ma che erogano comunque quelle categorie di servizi che dovrebbero caratterizzare le "aree per spazi pubblici attrezzati a parco e per il gioco e lo sport", la percentuale sale a 3,52 mq/ab. Se si aggiunge anche il futuro Parco Villa Turrisi si raggiungono quasi i 5 mq (v. Tabella I).<sup>7</sup>

Dall'analisi di Parco Uditore è emerso che il "successo" di tale area deriva da un complesso di fattori, sicuramente influenzati dalla generale carenza di aree verdi. Il principale fattore è la gamma di servizi offerti, sia materiali (legati essenzialmente alle attrezzature presenti) che immateriali (legati invece a eventi e attività ospitate dal parco, sia puntuali che continuative), e la loro diversificazione per fasce di età e per tipologia di utente.

Hanno sicuramente influito alcune attività volte al coinvolgimento attivo degli abitanti nella cura/gestione del parco come ad esempio l'iniziativa "pianta un albero", per la quale chiunque volesse può piantare un albero nel Parco e dedicarlo a una persona cara, a patto poi di prendersene cura nel tempo.

Gli elementi caratterizzanti Parco Uditore fanno sì che esso abbia inoltre un rango di servizio che supera il livello di quartiere, raggiungendo quello metropolitano, dato che attraverso i questionari è stata registrata la frequentazione assidua anche da parte di utenti provenienti da diverse circoscrizioni e anche da alcuni comuni limitrofi.

Successivamente a questa fase analitica si è operato uno studio delle pratiche europee in tema di dotazione di spazi verdi e di parametri e/o indicatori qualitativi. Due quelle prese in considerazione: il *Plan Especial de Indicadores de Sostenibilidad Ambiental de la Actividad Urbanística de Sevilla* (Agenzia de Ecologia Urbana de Barcelona, 2006) e la proposta per il censimento del verde dell'Osservatorio Nazionale per il Verde Urbano e Storico (ONVUS) in collaborazione con l'Ispra (2013). Da essi emergono alcune caratteristiche chiave utilizzate poi nel modello da noi proposto: l'importanza dei raggi di influenza per garantire un'equa ripartizione delle aree verdi per tipologie all'interno del comparto; la centralità del tema dell'accessibilità; la possibilità di valutare la complessità dell'offerta dei servizi tramite parametri diversificati.

Comparando i risultati emersi dall'analisi del caso di Parco Uditore con i metodi proposti dagli esempi citati, è stato messo a punto un modello schematico che non nega il D.M. 1444/68, piuttosto gli affianca una serie di specifiche che mirano a valutare non solo la quantità di superficie ma anche le qualità dello spazio, le attrezzature presenti e i servizi eventualmente offerti.

Si è scelto per semplicità di rispettare le stesse categorie di "V" indicate dal PRG di Palermo, tralasciando la categoria "V5" (impianti sportivi), perché essa è difficilmente collocabile all'interno alla categoria delle aree verdi attrezzate e necessita di specifici parametri. Per ogni tipologia di "V" sono state stabilite delle caratteristiche minime e un raggio di influenza proporzionale ad esse. Ad esse si è affiancato un *set* di parametri che, in funzione di alcune specifiche caratteristiche, possano agire da moltiplicatori del raggio di influenza minimo, e dunque restituire, anche graficamente, la capacità di attrazione o il possibile bacino di utenza degli spazi verdi (v. Tabelle II e III e Figura 2).

Il modello è stato applicato sia alle aree previste da PRG che a quelle effettivamente esistenti ma non pianificate della V circoscrizione di Palermo. È emerso che la maggior parte delle aree classificate come verde pubblico dal PRG non soddisfa neanche le caratteristiche minime stabilite per rendere un'area fruibile. Dunque ad esse è stato applicato raggio di influenza pari a 0 poiché non sono in grado di offrire agli abitanti alcun servizio. Tra quelle che invece soddisfano le caratteristiche minime, solo alcune di esse hanno raggi leggermente incrementati per specifiche qualità dello spazio o servizi. In generale appare una distribuzione spaziale disomogenea delle aree e una scarsa offerta di servizi specifici o di spazi di alta qualità. Unica eccezione è Parco Uditore, che chiaramente aumenta il suo raggio in maniera proporzionale alle sue dimensioni, al tipo di cura dei luoghi, e alle iniziative proposte.

La planimetria in Figura 1 mette in luce con chiarezza non solo la scarsa dotazione di spazi verdi, ma anche la diseguale distribuzione di essi sul territorio; l'applicazione del modello alla V circoscrizione (di cui la Figura 2 è uno stralcio) aiuta inoltre ad identificare le parti urbane che necessitano di interventi prioritari. In questo senso, il modello proposto potrebbe essere il punto di partenza per la costruzione di uno strumento digitale che non solo verifichi il soddisfacimento degli standard da D.M. 1444/68, ma possa monitorare la qualità degli spazi nel tempo, e individuare i luoghi in cui i servizi sono effettivamente deficitari.

## Conclusioni

---

<sup>7</sup> A ciò si aggiunge, come considerazione generale, che l'analisi del soddisfacimento degli abitanti non può essere limitata entro i confini amministrativi delle circoscrizioni, e che esso possa essere raggiunto anche computando servizi erogati oltre tale perimetro.

L'apertura di Parco Uditore a Palermo nel 2012 ha messo in luce il bisogno dei cittadini di aree verdi di qualità che offrano servizi differenziati ai diversi tipi di abitanti. L'idea che il diritto a fruire di aree verdi possa risolversi solo in termini di "fabbisogno" in metri quadri pro-capite mostra in questo caso tutti i suoi limiti. Nel presente studio, a partire da questa esperienza, si è tentato di mettere a punto un modello di valutazione e monitoraggio *in itinere* degli spazi verdi che arricchisca gli standard "tradizionali" relativi alla superficie, di altri parametri che rendano conto della qualità degli spazi e delle prestazioni offerte. L'applicazione sperimentale del modello sulla V circoscrizione a Palermo ha permesso di effettuare dei calcoli più aderenti alla realtà e di costruire delle mappe che graficamente mostrino la distribuzione e la fruibilità delle aree verdi sul territorio. Questa proposta potrebbe risultare utile alla costruzione di uno strumento digitale facilmente gestibile dalle amministrazioni pubbliche, utile ad individuare le aree urbane realmente carenti di servizi e operare quindi una pianificazione più mirata e più equa.

Tabella I | Aree a verde pubblico nella V circoscrizione. La stima della superficie pro-capite è stata effettuata sulla base di una popolazione di 113.425 abitanti (dati ISTAT 2011, riportati in Comune di Palermo, 2014). Elaborazione degli autori.

Aree verdi V circoscrizione	Superficie (mq)	mq/ab	Aree accessibili e fruibili	mq/ab acc.-fruib.	% accessibile e fruibile	% non accessibile o non fruibile
Totale da PRG	515724	4,54	274095	2,42	53,2	46,8
PRG + altre non computate (NC)	579067	5,11	314706	2,77	54,3	45,7
PRG + NC + Badia + Uditore	664593	5,85	400232	3,52	60,2	39,8
PRG + NC + Badia + Uditore + Turrisi	825300	7,27	560939	4,94	68	32

Tabella II | Ipotesi di caratteristiche minime delle aree verdi. V1: campi gioco bimbi; V2: campi sportivi; V3: spazi pubblici a verde; V4: aree attrezzate a parco. Elaborazione degli autori.

Tipologia verde pubblico	S <sub>min</sub> (m <sup>2</sup> )	R <sub>max</sub> (m) Raggio massimo (circ. LLPP n 425/67)	Sombra (mq) Superficie minima coperta da chiome (% su sup. totale)	S <sub>perm</sub> (mq) Superficie permeabile (% su sup. totale)	Accessibilità e fruizione disabili	Parcheggi di pertinenza (% sup. adibita a parch. su sup. totale)
V1	50	Bambini 3-6 anni 300 m	20 %	70 %	sì	
		Bambini 6-11 anni 500 m	20 %	70 %	sì	
		Giochi e sport 11-14 anni 1000 m	20 %	70 %	sì	
V2	700	1000 m			sì	1 %
V3	350	100 m	20 %	70 %	sì	
V4	1000 (1ha)	1000 m	20 %	70 %	sì	1 %

Tabella III | Ipotesi di parametri moltiplicatori del raggio minimo. Elaborazione degli autori. La formula generale per il calcolo del raggio di influenza sarebbe dunque  $R_{EFF} = K \times R_{min}$  con  $K = [(A_{TP} + A_{PC} + A_{PK})/3] + A_D + S + F_M + F_D + F_E + F_{PK} + [(AT_S + AT_E)/2] + [(V_{SP} + V_O)/2] + V_M + [(SV_P + SV_S + SV_D)/3]$ .

ACCESSIBILITÀ		x ≤ 150m	150 < x ≤ 300m	300 < x ≤ 500m	500 < x ≤ 1000m	x > 1000m
Distanza da fermate della rete di trasporto pubblico (m)	A <sub>TP</sub>	+0,60	+0,45	+0,30	+0,15	0
Distanza dalla rete delle piste ciclabili (m)	A <sub>PC</sub>	+0,60	+0,45	+0,30	+0,15	0
Distanza da parcheggi pubblici (m)	A <sub>PK</sub>	+0,60	+0,45	+0,30	+0,15	0
Facilità di	A <sub>D</sub>	sì	no			

accesso per utenti a ridotte capacità motorie		+0,15	0			
Superficie		$x \leq 350m^2$	$350 < x \leq 1000m^2$	$1000 < x \leq 5000m^2$	$5000 < x \leq 10000m^2$	$x > 10000m^2$
Dimensione area (m2)	S	0	+0,15	+0,30	+0,45	+0,60
<b>FRUIBILITÀ</b>						
Stato/livello di manutenzione	F <sub>M</sub>	ottimo 1,3	buono 1,15	discreto 1	scarso 0,85	
Libertà di fruizione per utenti a ridotte capacità motorie	F <sub>D</sub>	sì +0,15	no 0			
Presenza di fattori di disturbo esterni	F <sub>E</sub>	sì -0,15	no 0			
Presenza di parcheggi di pertinenza	F <sub>PK</sub>	sì +0,15	no 0			
<b>DOTAZIONE DI ATTREZZATURE</b>						
Superficie occupata da attrezzature rispetto alla superficie totale (%)	AT <sub>S</sub>	$x \leq 15\%$ 0	$15 < x \leq 30\%$ +0,15	$30 < x \leq 50\%$ +0,30	$50 < x \leq 70\%$ +0,45	$x > 70\%$ +0,60
Diversificazione delle attrezzature per fasce di età	AT <sub>E</sub>	3-6 anni +0,15	6-11 anni +0,15	11-14 anni +0,15	14-60 anni +0,15	Più di 60 anni +0,15
<b>CARATTERISTICHE DELLA VEGETAZIONE</b>						
Percentuale superficie permeabile rispetto alla superficie totale	V <sub>SP</sub>	$x \leq 50\%$ 0	$50 < x \leq 70\%$ +0,15	$70 < x \leq 80\%$ +0,30	$80 < x \leq 90\%$ +0,45	$90 < x \leq 100\%$ +0,60
Percentuale superficie coperta da chiome rispetto alla superficie totale (%)	V <sub>O</sub>	$x \leq 10\%$ 0	$10 < x \leq 20\%$ +0,15	$20 < x \leq 30\%$ +0,30	$30 < x \leq 50\%$ +0,45	$x > 50\%$ +0,60
Presenza di alberi monumentali (%)	V <sub>M</sub>	sì +0,25	no 0			
<b>DIFFERENZIAZIONE DEI SERVIZI EROGATI</b>						
Area polifunzionale	SV <sub>P</sub>	sì +0,15	no 0			
Presenza di servizi specialistici	SV <sub>S</sub>	continuativi +0,15	puntuali +0,15	di alto rango +0,25		
Servizi diversificati per fascia di età	SV <sub>D</sub>	sì +0,25	no 0			

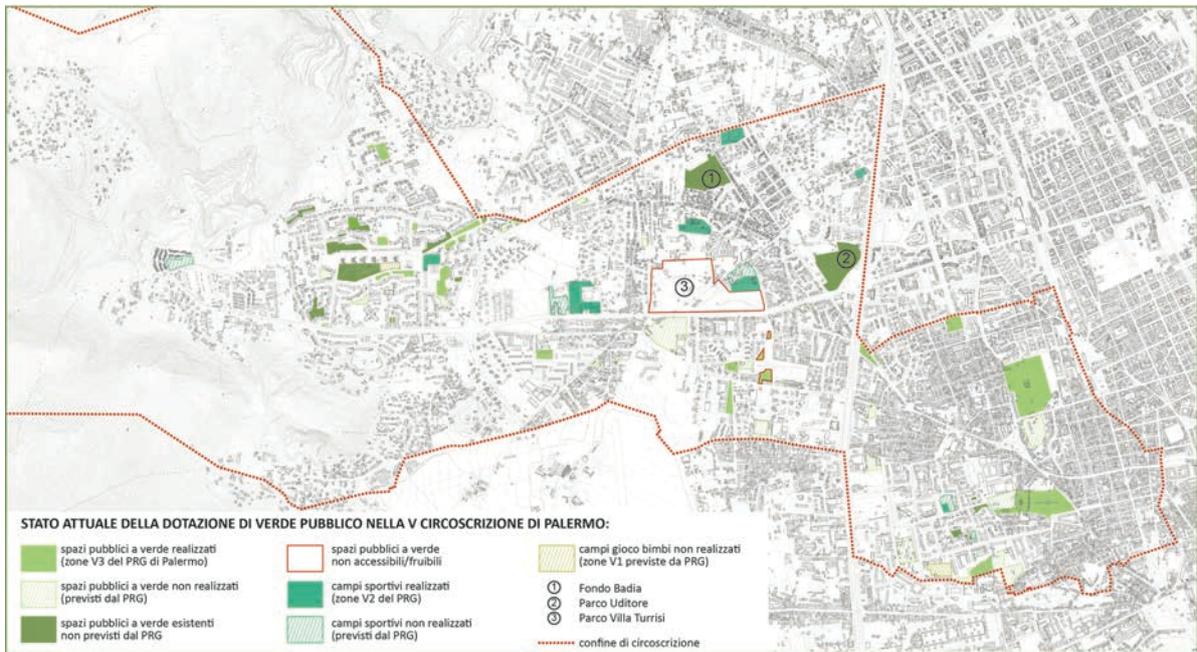


Figura 1 | Stato attuale della Dotazione di verde pubblico nella V circoscrizione di Palermo. Elaborazione degli autori.

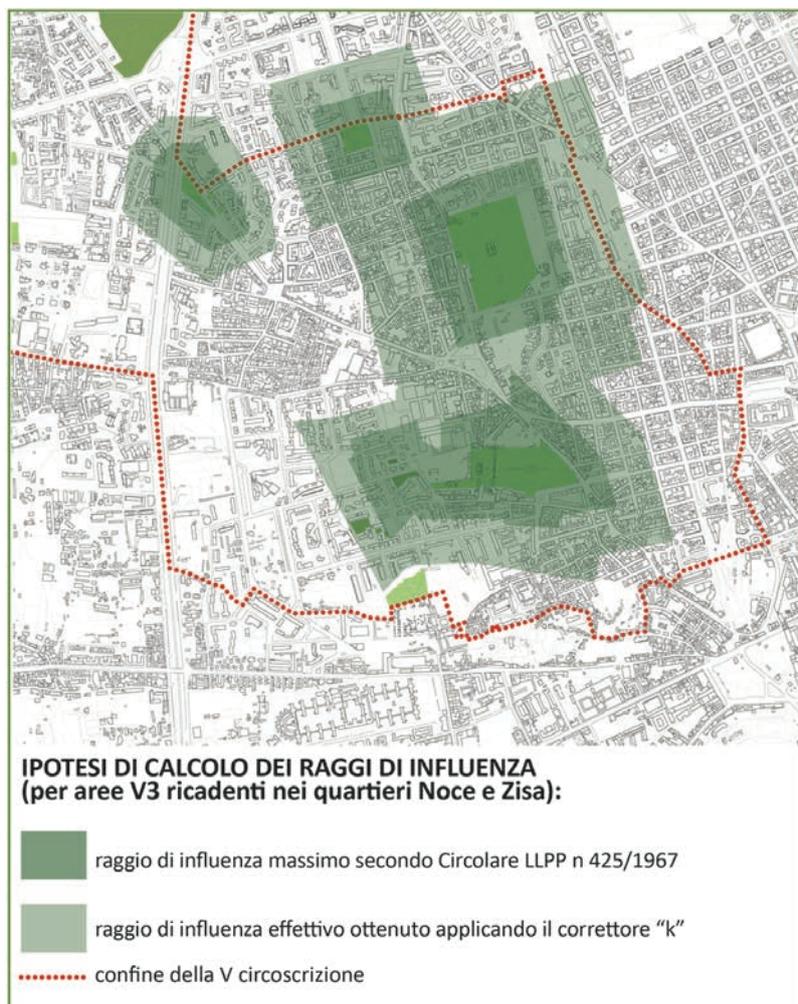


Figura 2 | Ipotesi di calcolo dei raggi di influenza per aree V3 ricadenti nei quartieri Noce e Zisa (stralcio della V circoscrizione). Elaborazione degli autori.

### Riferimenti bibliografici

- Agencia de Ecologia Urbana de Barcelona (2006), *Plan Especial de Indicadores de Sostenibilidad Ambiental de la Actividad Urbanística de Sevilla*, Barcelona.
- Comune di Palermo (2004), *Variante al PRG*, Relazione Generale, Palermo.
- Comune di Palermo (2014), *15° Censimento generale della popolazione – Primi risultati definitivi per Circonscrizione*, Palermo.
- Gerundo R., Graziuso G. (2014), “Piano dei Servizi. Proposal for contents and guidelines”, in *TeMA INPUT*, Special Issue, pp. 466-476.
- Graziuso G. (2015), “Standard urbanistici innovativi. Connessioni prestazionali per la qualità urbana”, *Urbanistica Informazioni*, no. 263, Special Issue, pp. 22-24.
- Lazzaretti R. (2008), *Percorsi dell'urbanistica contemporanea: direzioni, tappe, esperienze*, Alinea, Firenze.
- ONVUS, Ispra (2013), “Report sulla Qualità Urbana”, scaricabile online da <http://www.osservatorionazionaleverdeurbano.it> [ultimo accesso 10/05/2017].
- Paolillo P. L. (2007), *Fare il Piano dei Servizi. Dal vincolo di carta al programma delle attrezzature urbane*, FrancoAngeli, Milano.
- Schilleci F., Franchina A., Gallitano G. (2016), “Place-Keeping and Ecological Services. Una prospettiva di Studio”, in *Challenges of Anthropocene and the role of Landscape Ecology*, Atti del Convegno SIEP-IALE, Asti 26-28 Maggio 2016, pp.117-122.
- Tozzi L. (2012), "Il tema del dimensionamento nella storia urbanistica italiana dal dopoguerra a oggi", in Perrone C. e Gorelli G. (a cura di) *Il governo del consumo di territorio: Metodi, strategie, criteri*, Firenze University Press, Firenze, pp. 51-71.

# Centri medio-piccoli: quartieri di sistemi territoriali per cui identificare nuovi standard di qualità

## **Sara Gaudio**

Università della Calabria  
DINCI - Dipartimento di Ingegneria Civile  
Email: [sara.gaudio@unical.it](mailto:sara.gaudio@unical.it)  
Tel: 0984.496767

## **Giusi Mercurio**

Università della Calabria  
DINCI - Dipartimento di Ingegneria Civile  
Email: [giusi.mercurio@unical.it](mailto:giusi.mercurio@unical.it)  
Tel: 0984.496717

## **Annunziata Palermo**

Università della Calabria  
DINCI - Dipartimento di Ingegneria Civile  
Email: [annunziata.palermo@unical.it](mailto:annunziata.palermo@unical.it)  
Tel: 0984.496750

## **Maria Francesca Viapiana**

Università della Calabria  
DINCI - Dipartimento di Ingegneria Civile  
Email: [mf.viapiana@unical.it](mailto:mf.viapiana@unical.it)  
Tel: 0984.496764

### **Abstract**

I nuovi standard urbanistici devono rivolgersi verso espressioni delle forme urbane più qualitative e verso nuovi modelli fondati sulla condivisione degli investimenti e dei servizi richiesti su una scala territoriale più ampia, nonché su criteri di coerenza e di organicità nelle scelte localizzative. La ricerca della qualità urbana necessita, infatti, di un'espansione del pensiero e dell'azione che vada ben oltre i limiti cittadini. Ancor più in Italia, la cui struttura insediativa è contraddistinta da numerosi sistemi urbani con un carattere fortemente policentrico, costituiti da città medio-piccole. Tali realtà possono rivestire una particolare importanza nella gestione degli spazi pubblici, presentandosi quali spazi privilegiati per l'attuazione di uno sviluppo urbano qualitativo e sostenibile.

La scala di intervento più appropriata in cui sviluppare modelli di uso del territorio improntati a obiettivi di qualità e di sostenibilità è costituita dalle reti di città medio-piccole, nelle quali le singole realtà urbane sono assimilate alla dimensione di "quartiere". Il contributo descrive i primi risultati di una ricerca applicata che trasferisce le pratiche sperimentate in questa "unità minima" in contesti di reti di città medio-piccole calabresi, rivisitando contestualmente gli strumenti e le procedure urbanistiche in un'ottica di maggiore efficacia.

**Parole chiave:** governance, planning, public spaces.

### **1 | La definizione qualitativa degli standard in un'ottica policentrica**

L'attuale situazione urbana è caratterizzata da una eccessiva dispersione insediativa nella quale vengono soddisfatte solo le necessità di beni privati a discapito della necessità di beni pubblici, quali la dotazione di servizi e spazi pubblici di qualità e accessibili a tutti.

Ciò determina condizioni sociali e ambientali fortemente compromesse. È necessario, pertanto, che la progettazione degli ambiti territoriali e urbani torni a prestare attenzione alle dotazioni minime dei servizi, assegnando loro un ruolo centrale nella trasformazione della città esistente, che vada nella direzione di una maggiore qualità.

La nozione di "standard urbanistico" si è evoluta nel tempo in tale direzione. Il tradizionale modello, che ha segnato tanta storia urbanistica nel secolo scorso, era imperniato sugli aspetti quantitativi in quanto le-

gato alla crescita della città. Pre-definito e senza attinenze con il contesto locale, è entrato in crisi perché non ha saputo tenere conto dei fattori di complessità che nel frattempo sono emersi nella società moderna e, soprattutto, ha stabilito una riserva esclusivamente quantitativa di spazi pubblici che non ha mai consentito di garantire la loro corrispondenza con le reali esigenze della collettività, né la loro concreta realizzazione (Stella Richter, 2010)

Inoltre, la determinazione quantitativa non si è prestata ad accompagnare opportunamente i processi di trasformazione delle città, nei quali le operazioni necessarie per garantire livelli adeguati di servizi sono tutt'altro che validabili in base a soli indicatori numerici.

Oggi ci si rivolge, invece, verso espressioni più qualitative delle diverse forme urbane, nelle quali gli standard sono capaci di cogliere gli elementi e le possibilità che ogni territorio manifesta. Lo standard qualitativo non è più basato solo su dimensioni cogenti, ma si fonda su prestazioni qualitative determinate dall'incrocio tra una differente domanda sociale e offerte pubbliche e private più articolate (Paolillo, 2007). La definizione del sistema dei servizi è diventato un elemento integrato con il processo di piano che indirizza (insieme ai sistemi della qualità insediativa, della mobilità e dell'ambiente) i contenuti delle politiche urbanistiche nei diversi ambiti territoriali, per migliorarne le criticità. Il sistema delle dotazioni territoriali si va sempre più configurando come un insieme di spazi e di opere che, nel loro complesso, concorrono a realizzare la qualità urbana ed ecologico-ambientale negli ambiti urbani, integrandosi con le diverse politiche di piano. In quest'ottica il patrimonio edilizio, gli spazi pubblici e le altre componenti urbane devono essere progettate in maniera integrata.

L'urbanistica deve occuparsi, in modo particolare, di promuovere modelli efficienti di uso del territorio, finalizzati a mettere in relazione gli obiettivi di modellazione territoriale con gli obiettivi di fruizione degli spazi pubblici. In particolare, ci si deve indirizzare verso nuovi modelli fondati sulla condivisione degli investimenti e dei servizi richiesti su una scala territoriale più ampia, nonché su criteri di coerenza e di organicità nelle scelte localizzative. È ormai ampiamente condiviso, infatti, che è necessaria un'espansione del pensiero e dell'azione che vada ben oltre i limiti cittadini. Alla impostazione centralistica e gerarchica che ha caratterizzato l'agire urbanistico fino a non molto tempo fa, deve sostituirsi una logica policentrica e relazionale compresa nel concetto di welfare urbano.

Anche le politiche comunitarie<sup>1</sup> vanno in tale direzione, evidenziando l'importanza di rafforzare la dimensione territoriale, nonché di adottare un approccio integrato, coerente e globale che coinvolga tutti i settori, i livelli amministrativi e i territori.

La difficoltà di agire in tal senso deriva dalla individuazione dei modelli, dei criteri e degli strumenti da utilizzare. Soprattutto, diventa fondamentale stabilire quale sia la scala di intervento più appropriata per definire un adeguato e strategico approccio di pianificazione del territorio finalizzato a conseguire obiettivi di qualità urbana.

A tale proposito, negli ultimi anni la ricerca ha focalizzato la sua attenzione sulla progettazione di quartieri sostenibili. Il quartiere rappresenta, infatti, una parte di realtà urbana di ampiezza abbastanza grande per individuare criteri di qualità trasferibili alla scala di città. Nella maggioranza dei Paesi europei, la rilevanza della questione ha condotto a scambiare e diffondere buone pratiche e a sperimentare soluzioni innovative di organizzazione della struttura delle città.

Il lavoro descritto nel presente contributo parte dai risultati del Progetto europeo PAES (“Politiche Abitative per l’Edilizia Sostenibile”, finanziato all’interno del Programma “Erasmus+”<sup>2</sup>). Il Progetto ha evidenziato, in particolare, il primato dei Paesi nord europei nei processi di progettazione sostenibile a livello di quartiere<sup>3</sup>. In tali realtà, i quartieri sono frutto di politiche pubbliche che promuovono strategie territoriali basate sulla valorizzazione delle potenzialità insite nelle aree edificate. Si tratta di un'urbanistica di qualità che pone al centro dell'attenzione il ruolo degli standard, intesi come spazi pubblici, per incentivare una zonizzazione a usi promiscui e integrare funzioni residenziali, commerciali, terziarie e ricreative, accessibili a tutti e raggiungibili a piedi, in bici o con i mezzi pubblici. Il progetto ha consentito, inoltre, di individuare dei criteri finalizzati a mettere in relazione gli obiettivi di qualità urbana con gli obiettivi di modellazione territoriale e di fruizione degli spazi pubblici.

Partendo da queste considerazioni, il presente contributo descrive i primi risultati di una ricerca applicata che entra nel dettaglio della questione delle città medio-piccole. Tali realtà, infatti, possono costituire un

<sup>1</sup> Carta di Lipsia, Dichiarazione di Toledo e Agenda territoriale 2020.

<sup>2</sup> I partner del progetto sono: Dipartimento di Ingegneria Civile Università della Calabria (Italia), Technical University of Iasi (Romania), Technological Education Institute of Serres (Grecia), Technical University Kosice (Slovacchia), Transilvania University of Braşov (Romania).

<sup>3</sup> Un esempio efficace è il quartiere Vikki di Helsinki, in Finlandia, pensato per le famiglie.

efficace ambito di applicazione di politiche di qualità dello spazio urbano basate sulla valorizzazione del ruolo degli spazi pubblici.

In particolare, ci si propone di affrontare il problema non solo a livello di singola città, ma anche in un più ampio contesto territoriale, nel quale la singola città viene assimilata alla dimensione di “quartiere”.

Questa situazione è tipica di tanta parte dell’Italia, in cui la struttura insediativa è contraddistinta da numerosi sistemi urbani con un carattere fortemente policentrico. Si tratta di reti di comuni piccoli e medio-piccoli nelle quali ogni centro sta al sistema urbano che lo comprende come il quartiere sta alla città.

In questa “città sovracomunale”, gli spazi pubblici costituiscono luoghi privilegiati per l’attuazione di uno sviluppo urbano improntato a obiettivi di qualità. Servizi e attrezzature pubbliche costituiscono, infatti, un patrimonio consistente e territorialmente distribuito: un livello di infrastrutturazione del territorio molto articolato e contestualmente molto differenziato nelle forme e nei funzionamenti (Renzoni, 2015).

La rete di città costituisce, dunque, l’ambito ottimale nel quale integrare la misura quantitativa con parametri qualitativi e prestazionali atti a rispondere ai nuovi bisogni, a creare valore pubblico e a garantire la funzionalità ambientale degli spazi pubblici (Viviani, 2016).

La ricerca si volge, pertanto, verso nuovi modelli di governance finalizzati a un uso sostenibile del territorio che considerino sia la forma urbana interna, non più intesa come un sistema chiuso e autoreferenziale, sia la realtà territoriale più ampia. Le caratteristiche di sostenibilità alla scala urbana devono, cioè, riflettersi su un perimetro territoriale che ne oltrepassi largamente i limiti amministrativi, creando legami territoriali e prestazionali con i tessuti urbani adiacenti.

## 2 | Primi risultati di una sperimentazione sul territorio

La ricerca descritta nel presente contributo, condotta nel Laboratorio di Pianificazione dell’Ambiente e del Territorio del Dipartimento di Ingegneria Civile dell’Università della Calabria, si interessa delle piccole e medie realtà urbane calabresi. Tali realtà rappresentano più dell’80% del totale regionale e sono caratterizzate da situazioni economiche, sociali e culturali difficili e da dimensioni estremamente ridotte (meno di 5.000 abitanti).

L’ambito di sperimentazione coincide con un comparto territoriale localizzato nell’alto Tirreno cosentino composto da 13 comuni<sup>4</sup>. La scelta dell’area è stata determinata dal fatto che le dinamiche di trasformazione di questo territorio negli ultimi decenni sono state fortemente legate alla diffusione degli insediamenti residenziali; ciò ha determinato gravi impatti sulla funzionalità complessiva dei centri abitati.

La ricerca applicata è finalizzata alla riorganizzazione di questa rete di città utilizzando i criteri già sperimentati alla scala di quartiere, facendo però riferimento a un’ipotesi policentrica. In particolare, essa rivede alcuni aspetti tecnici, procedurali e amministrativi della strumentazione urbanistica esistente al fine di dare maggiore efficacia e condivisione alle politiche strategiche alla scala territoriale. Tale necessità nasce non solo per raccordare le varie parti degli insediamenti relativamente agli aspetti procedurali-amministrativi, ma anche e soprattutto per configurare un nuovo modo di vivere “territoriale” (Di Vito et al., 2008).

L’unico strumento attualmente previsto nella Legge Urbanistica Regionale calabrese<sup>5</sup> che può consentire di legare le questioni di “prodotto” a quelle di “processo” in un’ottica di condivisione è il Piano Strutturale Comunale redatto in forma associata. Si tratta di uno strumento che prevede una componente strutturale, relativa all’organizzazione e all’assetto del territorio nelle sue forme fisiche, materiali e funzionali, e una componente strategica, a prevalente contenuto e natura politico-programmatica, che indica lo scenario obiettivo di tutela e sviluppo urbano e territoriale, e le strategie per conseguirlo.

### 2.1 | Il livello progettuale/urbanistico

Da un punto di vista strutturale, l’applicazione della ricerca ruota intorno alla definizione di un’armatura intercomunale imperniata sulla razionalizzazione delle dotazioni territoriali di ciascun comune: patrimonio edilizio e produttivo, sistema delle attrezzature e degli spazi pubblici, sistema delle attività commerciali e delle funzioni. Tali dotazioni, che allo stato attuale sono progettate e realizzate non solo in maniera settorialmente distinta, ma anche disgiuntamente tra i diversi comuni appartenenti al comparto, devono diventare strettamente correlate e interagenti tra loro. I servizi pubblici, inoltre, devono essere ridefiniti sulla base delle nuove caratteristiche dei fruitori (popolazione anziana, famiglie, donne e immigrati).

Si tratta, quindi, di riorganizzare il territorio assegnando funzioni differenti alle diverse parti, in relazione alle specifiche condizioni infrastrutturali e ambientali. In tal modo, ogni elemento del territorio contribui-

<sup>4</sup> Aieta, Laino Borgo, Laino Castello, Mormanno, Orsomarso, Papisidero, Praia a Mare, San Nicola Arcella, Santa Domenica Ta-  
lao, Santa Maria del Cedro, Scalea, Tortora e Verbicaro.

<sup>5</sup> Legge n.19 del 16/04/2002 “Norme per la tutela, governo e uso del territorio”.

sce alla formazione di un organismo unico con una maggiore qualità urbana e ambientale e, quindi, una maggiore qualità di vita (Delpiano, 2006).

La natura complessa di questo processo richiede di adottare una visione d'insieme e un'azione pianificatoria e progettuale integrata che consideri tutti gli aspetti, i sistemi e gli attori in gioco. Sulla scorta delle esperienze progettuali attuate in ambito europeo, la ricerca applicata individua:

- un primo livello di invarianti strutturali, che concorrono a definire elementi essenziali per la pianificazione intercomunale e che devono essere pianificate e concordate a livello di rete di città;
- un secondo livello di elementi variabili, da definire e dettagliare alla scala comunale, a completamento degli interventi a scala di comparto.

Le invarianti strutturali sono costituite da politiche integrate alla scala territoriale (di rete di città) finalizzate al raggiungimento inderogabile di una maggiore qualità degli spazi pubblici.

In primo luogo, una razionale distribuzione dei servizi e delle funzioni di rango sovracomunale, per superare i problemi derivanti dalle sempre più scarse risorse finanziarie dei comuni che hanno determinato la diminuzione degli interventi a favore dei bisogni delle comunità locali, con ricadute non solo sui servizi alla persona ma anche sull'ambiente urbano (Iaione, 2013).

In secondo luogo, la riorganizzazione del sistema di trasporto pubblico strutturato su un sistema portante a scala sovra comunale, che garantisce le connessioni di ordine superiore, e su sistemi integrati di mobilità sostenibile interni ai singoli centri abitati, finalizzati a garantire l'accessibilità ai servizi a tutte le differenti classi di utenti (bambini, giovani, donne, disabili, anziani). A tale livello si innesta anche il sistema di percorsi lenti (pedonali e ciclabili) e di ferrovie minori, dei quali il territorio in esame è particolarmente ricco, ma che necessita anch'esso di interventi di ristrutturazione e riorganizzazione.

In terzo luogo, il contenimento dell'espansione edilizia e del consumo di suolo attraverso l'incentivazione del riuso e della riqualificazione del patrimonio edilizio esistente nelle aree urbane dense, e la realizzazione di nuovi ampliamenti urbani solo intorno ai nodi del trasporto pubblico (Marletto et al., 2015).

Al secondo livello si posizionano gli interventi a scala urbana, da realizzare all'interno dei singoli centri abitati in attuazione delle politiche territoriali.

In particolare, le strategie di rigenerazione degli spazi urbani sono indirizzate a incentivare l'integrazione e la mixité funzionale per limitare la creazione di zone monofunzionali, rendendo gli spazi più densi, socialmente integrati ed energeticamente efficienti. In quest'ottica, le funzioni residenziali sono integrate con attività lavorative compatibili, il commercio con i servizi, le strutture e gli spazi per l'istruzione, la cultura e le relazioni sociali con le attrezzature per il tempo libero e lo sport. I "vuoti urbani" sono trasformati in spazi permeabili dotati di precise funzioni e specifici servizi sociali e ambientali; parchi e giardini, viali alberati e orti urbani, verde infracondominiale e aree agricole e naturali sono trasformati in greenways che innervano la matrice grigia dell'edificato e riacquistano la dignità di vere e proprie risorse strategiche di rigenerazione urbana.

Inoltre, la tutela della biodiversità e del loro ambiente naturale, insieme alla progettazione di un sistema del verde e al rafforzamento di reti ecologiche, sono elementi focali per un'elevata qualità della vita: gli spazi pubblici sono collegati da percorsi pedonali, privi di barriere architettoniche; parchi e viali alberati creano luoghi di incontro e contribuiscono a migliorare il comfort abitativo; i numerosi corsi d'acqua che si riversano nel Tirreno diventano delle blueways che collegano i centri storici a monte con le coste, consentendo l'utilizzo delle sponde adeguatamente attrezzate.

## 2.2 | Il livello procedurale/amministrativo

Questo livello interessa la parte di Piano finalizzata a definire le strategie per conseguire il miglioramento della qualità della vita e la realizzazione di un assetto sostenibile del territorio.

Un elemento determinante di questo processo è rappresentato dalla costruzione di forme di partecipazione dei soggetti coinvolti nel processo di costruzione, uso e trasformazione delle dotazioni urbane. Il territorio in questione esprime attori e portatori di interessi molto diversificati, che manifestano esigenze altrettanto eterogenee. Gli amministratori, chiamati a gestire le procedure ai diversi livelli di competenza, vedono sempre più limitate le loro potenzialità decisionali a causa delle finanze locali asfittiche e chiedono strumenti più dinamici e flessibili. I cittadini, le associazioni e, in generale, gli utenti dei servizi manifestano esigenze di manutenzione, ampliamento o adattabilità nell'uso degli spazi per attività diverse (sociali, ludico-ricreative, ecc.). Gli imprenditori immobiliari e i professionisti locali, che spesso rimpiazzano il soggetto pubblico nella progettazione e nella gestione dello spazio, sollecitano forme più efficaci di collaborazione con le amministrazioni locali.

Un passaggio delicato, e altresì fondamentale, riguarda dunque le questioni procedurali, con riferimento alla necessità che la concretizzazione degli obiettivi di qualità ambientale si concili con la finalità di costruire e garantire equità ed efficacia nelle politiche territoriali di area vasta; per fare in modo, cioè, che si giunga a una visione condivisa nella quale, tuttavia, si tengano nel dovuto conto le differenze tra le realtà urbane: diversità di percorsi di sviluppo, di dimensioni territoriali, di quadro demografico e sociale, di attività culturali ed economiche.

In questo senso, la ricerca applicata evidenzia delle criticità relative ad alcuni aspetti procedurali e amministrativi del Piano Strutturale Associato. Tale strumento, infatti, presenta notevoli potenzialità, ma nelle esperienze realizzate finora la volontà del legislatore di soddisfare in modo coordinato i fabbisogni espressi all'interno delle singole comunità locali è stata recepita solo in rari casi e con riscontri non significativi. Il risultato è che esso si è configurato solo come una sommatoria di strumenti comunali tra i quali non esiste alcuna forma di integrazione e di condivisione.

Per giungere a un compromesso tra obiettivi e interessi contrastanti e per garantire il dialogo e la cooperazione tra i livelli territoriali, amministrativi e sociali, la ricerca applicata affianca al Piano Strutturale Associato un Piano di Servizi a livello intercomunale, attraverso il quale i comuni possono predisporre congiuntamente un progetto unitario di organizzazione della rete territoriale di funzioni e servizi pubblici. All'interno di tale Piano, in particolare, si devono individuare le invarianti strutturali e gli elementi variabili. La ricerca, inoltre, evidenzia l'esigenza di integrare tali meccanismi di coordinamento "fissi" con meccanismi "flessibili". Si tratta di accordi perequativi tra i comuni interessati per distribuire oneri e benefici derivanti dalla specifica localizzazione urbanistica degli interventi e delle attività. In particolare, essi sono finalizzati a definire gli impegni finanziari di ciascun comune in relazione alla realizzazione e alla gestione dei servizi, gli strumenti per la loro gestione, il ruolo dei privati nel processo di realizzazione e gestione di alcuni servizi.

### Riferimenti bibliografici

- Di Vito G., Follesa F., Murmura L.A.M. (2008), "Periferie e città diffusa: il policentrismo come ipotesi di riorganizzazione", in *Atti del Convegno Nazionale INU "Quante periferie? Quali politiche di governo del territorio"*, Napoli.
- Iaione C. (2013), "Il governo condiviso dei beni comuni per un welfare urbano", in *Aedon*, n.1.
- Paolillo P.L. (2007), *Fare il piano dei servizi. Dal vincolo di carta al programma delle attrezzature urbane*, Franco Angeli Editore, Milano.
- Renzoni C. (2015), "Welfare urbano e dispersione. Bilanci e strategie per la città diffusa", in Fabian L., Marini S. (a cura di), *Nella ricerca: FutuRe-Cycle*, Giavedoni - IUAV DcP, pp. 116-132.
- Stella Richter P. (2010), *Diritto urbanistico. Manuale breve*, Milano, Giuffrè.
- Viviani S. (2016), "I nuovi standard: modificare le condizioni di convivenza, migliorare le forme urbane", in *Urbanistica Informazioni*, n.264, p. 7.

# Attore pubblico e aree pubbliche conducono ad un'azione pubblica in urbanistica? Possibilità e regole per un'area militare

**Marco Mareggi**

Politecnico di Milano

DASU - Dipartimento di Architettura e Studi Urbani

Email: [marco.mareggi@polimi.it](mailto:marco.mareggi@polimi.it)

## Abstract

L'interesse pubblico che si persegue nelle aree di proprietà pubblica, su cui si danno consistenti possibilità di modificazione della città contemporanea, è ambiguo.

Attraverso il racconto critico delle aspirazioni, degli attori e dei progetti per la trasformazione urbanistica del complesso militare Pertite a Piacenza si intende interrogarsi sul valore pubblico dell'azione urbanistica e dei suoi strumenti. Il caso è ricostruito attraverso i media, i progetti, i piani urbanistici e gli accordi formali e informali sull'area.

Nella vicenda si riconosce, sul fronte degli attori, l'assenza di investitori privati e una scarsa capacità di istituzioni e interessi collettivi ad attivare processi cooperativi efficaci. Sul fronte degli strumenti utilizzati si rileva una scarsa efficacia di nuovi strumenti, quali il federalismo demaniale e la valorizzazione economica, che accelerano e semplificano processi per loro natura complessi. Mentre, rispetto alle destinazioni d'uso future, si rimarca che gli argomenti a sostegno dell'interesse pubblico delle diverse proposte in gioco dimenticano spesso le ragioni territoriali, in favore di quelle economiche.

Nel caso piacentino, gli attori in gioco sembrano trovare un'ancora per l'azione pubblica in tradizionali dispositivi regolativi, gli standard urbanistici, mentre gli strumenti di innovazione istituzionale (intese e protocolli) o sociale (comitati, girotondi e referendum) si configurano come occasioni di strutturazione del discorso pubblico.

**Parole chiave:** public spaces, heritage, tools and techniques.

## Le domande

Dopo una stagione di riprogettazione delle aree industriali dismesse, rilevante dagli anni '80 del '900 (Secchi *et al.*, 1984; Russo, 1998; Dansero, Giaimo, Spaziante, 2000, per citare solo alcuni riferimenti), assistiamo ora al crescente venir meno di funzioni anche secolari di spazi e attrezzature pubbliche quali macelli, mercati, ospedali, centrali, scali ferroviari, case popolari, caserme e aree militari: un patrimonio fondiario e immobiliare pubblico sottoutilizzato o dismesso. Questi spazi sono al centro delle politiche economiche nazionali, così come delle politiche e del ridisegno urbano, da oltre un ventennio (tra gli altri, Romeo, 1995; Vaciago, 2007; Ponzini, Vani, 2012; Gaeta, Savoldi, 2013; Gastaldi, Camerin, 2015). Sono luoghi in cui si danno consistenti possibilità di modificazione della città europea contemporanea, perché restituiscono territori di grandi dimensioni a lungo interdetti, in posizioni spesso centrali o strategiche ad esempio per la loro condizione di alta accessibilità.

Nelle trasformazioni di queste aree ed edifici di proprietà pubblica è ambiguo sia l'interesse pubblico che l'azione di modificazione intende perseguire, sia il ruolo pubblico svolto dagli enti pubblici preposti alla regolazione degli usi del suolo e al governo del territorio, i comuni innanzitutto.

Tenuto conto che in Europa e anche in Italia le trasformazioni urbanistiche avvenute nel corso degli ultimi decenni sono in larga parte esito dei processi di pianificazione – e l'abusivismo è stato scarso (Ricci, 2014) per lo meno al Nord –, è difficile sostenere che gli effetti sul territorio delle trasformazioni avvenute e in corso non siano anche da imputare ai soggetti che svolgono le loro funzioni presso gli enti pubblici: siano essi politici che governano o rappresentano l'elettorato, oppure tecnici che in varie forme partecipano ai processi decisionali e amministrativi, dalle burocrazie ai progettisti sino agli esperti di parte.

Nel contributo si intende chiedersi: in urbanistica l'azione pubblica è prodotta da attori pubblici deputati? Oppure è prodotta da soggetti altri che prospettano la realizzazione di un interesse generale e collettivo? Nello specifico, quale è la capacità degli urbanisti di portare competenza nei processi decisionali e non subirla? La specifica competenza urbanistica è veicolante azione pubblica? Quali sono gli strumenti e gli argomenti che consentono di perseguire un interesse collettivo e generale?

Per ragionare attorno alle domande proposte, il contributo presenta le idee, le aspirazioni e i progetti messi in campo per la trasformazione urbanistica del complesso militare Pertite in dismissione a Piacenza, gli attori che li hanno proposti, sostenuti e disegnati e gli strumenti utilizzati. Il racconto è ricostruito attraverso i media, i progetti, i piani urbanistici e gli accordi formali e informali sull'area.

## L'area

Per ragioni geografiche, Piacenza è città militare sin dall'epoca romana. Dal secondo '800 è snodo centrale della presenza dell'esercito nel Nord Italia. Caserme, arsenale, laboratori e officine militari occupano a macchia di leopardo la città per circa il 4,5% del territorio urbanizzato (Diap, 2010). Sono luoghi inaccessibili alla cittadinanza e, fino al secolo scorso, avulsi dalle trasformazioni urbanistiche.

Tra esse, l'area Pertite è un grande recinto realizzato agli inizi del '900, come laboratorio di caricamento proiettili ed esplosivi e officina di costruzione artiglieria, posto sul sedime delle fortificazioni austriache e piemontesi, costruite attorno alla città ottocentesca. Oggi è parzialmente e sporadicamente in uso all'esercito, in particolare la pista di prova carri armati. Il suo spazio aperto, recintato da un alto muro di mattoni a vista, è ormai coperto per oltre l'80% dei suoi 276.000 mq da un bosco spontaneo. Al suo interno una discarica abusiva smantellata necessita una bonifica. In larga parte abbandonati o sottoutilizzati sono anche le palazzine lungo strada, alcune abitazioni e i capannoni isolati al centro dell'area; edificato che occupano circa 30.000 mq, pari a circa l'11% dell'area.

Oggi inclusa nel tessuto urbano consolidato novecentesco, l'area Pertite è localizzata nella zona ovest di Piacenza direttamente accessibile dalla via Emilia pavese. Vicina alla tangenziale e all'autostrada, gode di un'ottima accessibilità (Fig. 1).



*Figura 1* | L'area Pertite a Piacenza.  
Elaborazione: M. Cervini, 2016.

La modificazione della sua destinazione d'uso è in discussione da metà anni '90, quando è anche stata considerata un possibile ambito di trasformazione integrata (residenza e terziario) nel Piano regolatore generale (Prg), coordinato da Giuseppe Campos Venuti, che necessariamente ne confermava però la destinazione militare (Comune di Piacenza, 1998).

Con l'apertura di una nuova stagione che ha portato all'alienazione di immobili pubblici (da Guido Carli nel 1991 e per un decennio si istituirono diversi fondi immobiliari pubblici dedicati), alla «valorizzazione e razionalizzazione del patrimonio pubblico» fondiario e immobiliare, tra cui quello militare, favorendone la gestione e non la vendita (finanziaria 2007), al federalismo demaniale (d.l. 85/2010, art. 1 e 5), per ragioni innanzitutto economiche (Vaciago, 2007; Settis, 2012), anche quest'area dal 2008 è inserita nei protocolli tra le istituzioni competenti per la sua dismissione e cessione all'amministrazione comunale (Comune di Piacenza, 2014; 2017). I diversi accordi inter-istituzionali, un comitato cittadino, una scuola, e le campagne elettorali, hanno attivato e tenuto vivo il dibattito pubblico con l'intenzione di fare dell'ex Pertite un grande parco urbano, dotazione cittadina ancora sottodimensionata rispetto agli standard urbanistici di legge.

### Le proposte, gli attori e gli strumenti

Nonostante l'indisponibilità dell'area pubblica statale Pertite tuttora in uso all'esercito, la ventilata possibilità che diventi un ambito di trasformazione della città, assieme ad altri immobili militari, fa di questa grande area alienabile e valorizzabile un oggetto di interesse per diversi attori. Di seguito si passano in rassegna le diverse proposte entrate nel dibattito, gli attori che le hanno variamente sostenute e gli strumenti utilizzati per mettere in campo tali proposte.

*Residenza, terziario e commercio con un grande parco.* Nel 2009, un gruppo di ricerca del Dipartimento di architettura e pianificazione, Politecnico di Milano (2010), è incaricato dal Comune di Piacenza di definire un Master plan per sette aree militari, oggetto di alienazione e valorizzazione. La *ricerca progettuale* si sviluppa nell'ambito del redigendo Piano strutturale comunale (Psc) e del riuso delle aree militari rese disponibili dal Ministero della difesa, che ipotizza il trasferimento di tutte le proprie attività piacentine in un unico nuovo polo logistico nella periferia urbana (località le Mose), quale punto di riferimento per il Centro-Nord Italia (Comune di Piacenza, Ministero della difesa, 2008). Tramite selezione gestita dal Comune, l'operazione immobiliare avrebbe dovuto essere affidata ad un unico operatore per la valorizzazione economica delle aree ex militari, così da coprire per intero i costi ipotizzati per il nuovo “stabilimento” pari a 223 milioni di euro (Gaeta, 2010). L'*università* propone alla discussione alcune esplorazioni progettuali che delineano forme e funzioni per il riuso delle aree. Per ciascun ambito si mettono a confronto tre strategie di modificazione: la prima propone una crescita incrementale della città sulla città («reinterpretazione»), la seconda l'innesco di un processo di crescita intensiva («densificazione»), mentre la terza strategia esplora un radicale mutamento nelle forme e per il ruolo della città («innovazione»). Le proposte per l'area Pertite definiscono così tre possibilità che integrano *residenza, terziario e commercio, restituendo un'importante quota di spazio aperto da destinare all'uso pubblico*. La prima proposta costruisce nuovi edifici su tre dei quattro lati dell'area affacciandoli su un grande bosco («Il bordo sul parco»), la seconda costruisce sul sedime degli edifici esistenti demoliti, posti al centro dell'area, un'isola residenziale circondata da un grande parco («L'isola nel verde»), mentre la terza proposta disegna una nuova configurazione urbana a densità mista, che occupa l'intera area, ripartendo lo spazio verde “tra le case” («La superficie porosa») (Fig. 2). Le prime due configurazioni ospitano un parco urbano di circa 20 ettari, che salvaguarda gran parte del bosco esistente. Ciascuna proposta è accompagnata da una verifica di fattibilità finanziaria.

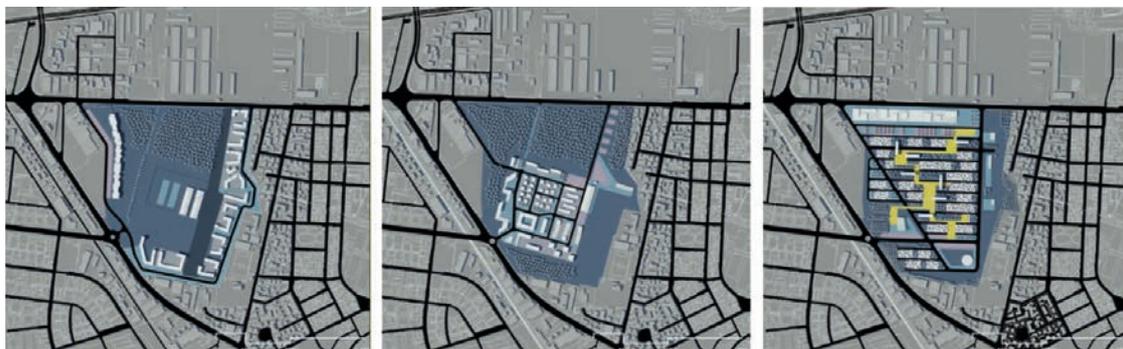


Figura 2 | Le tre esplorazioni progettuali di nuovi insediamenti residenziali, terziari e commerciali con un parco: «Il bordo sul parco» (a sinistra), «L'isola nel verde» (al centro), «La superficie porosa» (a destra).

Fonte: (Diap, 2010).

Secondo i proponenti, le esplorazioni progettuali avrebbero dovuto essere «uno strumento per aprire il confronto sul destino di questa porzione rilevante del territorio comunale con tutte le istanze sociali, economiche e politiche della città»; mentre «sono [state] utilizzate dall'amministrazione come veri e propri disegni progettuali ... Questo utilizzo può definirsi certamente improprio» (Pasqui 2012: 61). Successivamente inserite tra di documenti ufficiali del Psc in fase di adozione, le esplorazioni progettuali e le cubature analizzate hanno infatti dato origine ad una loro interpretazione sviluppatista e ad alta produzione edilizia, in forte contrasto sia con le necessità locali di nuova residenza (nel 2013 i media parlano di oltre 8.500 abitazioni vuote in città), sia con persistere della crisi globale anche del settore immobiliare, che presenta forti ripercussioni locali.

*Nuovo arsenale militare.* Venuto meno per ragioni economiche l'interesse del militare per una concentrazione in un unico nuovo polo delle infrastrutture dell'esercito, il Ministero della difesa rinuncia alla delocalizzazione periurbana in favore di una razionalizzazione delle proprie attività in aree già in uso.

In tale circostanza, a luglio 2010, al fine di mantenere e rafforzare la presenza delle attività industriali e produttive della difesa a Piacenza, il Comune ipotizza di realizzare un *nuovo arsenale militare* nelle Pertite e nella prospiciente area Artale di via Emilia pavese. La proposta, sottoscritta dai *partiti di maggioranza e opposizione* e dai *sindacati confederali*, non viene accolta dal Ministero. Si tratta di un'opzione che mira a salvaguardare l'offerta occupazionale specializzata, temendo un ridimensionamento della presenza militare come attività produttiva non differente da altre, contenute anch'esse in recinti manifatturieri invalicabili.

*Parco urbano.* Concomitante con le due proposte sopra restituite, gran parte della cittadinanza e dei politici locali manifesta in varie forme la volontà di trasformare le Pertite in parco pubblico urbano.

Già a partire dal 2007, la *scuola* confinante con l'area propone la realizzazione di un *bosco in città* sull'ex compendio militare, riprendendo un'indicazione contenuta nello Studio del sistema ambientale del Prg 1998. Senza frazionare l'area, i giovani disegnano il parco salvaguardando per intero il patrimonio naturale presente, mantenendo e rafforzando la rete di sentieri in terra battuta (oltre al binario ferroviario quale tracciato ciclopedonale inter-parchi), mantenendo la recinzione in muratura, recuperando parte degli edifici (o i loro involucri o coperture) per attività di servizio al parco o con esso compatibili (attività museali, ricreative, scolastiche) e proponendolo come tratto di una «cintura verde» con valenze ambientali e di riqualificazione paesaggistica del margine urbano (Fig. 3). Grande risorsa di ossigeno, ombreggiamento, riduzione delle isole di calore estive e permeabilità dei terreni con lenti rilasci in falda sono garantite dalle aree boscate esistenti preservate; analogamente la capacità ecologica potenziale è assicurata dalla continuità di spazi verdi lungo la tangenziale urbana; la tutela di alcuni manufatti preserva la memoria militare piacentina: sono queste le ragioni addotte alla definizione di un progetto che vuole «trasformare la Pertite in un luogo di svago, immerso in un vasto ambiente naturale, incluso in un più vasto sistema di parchi» (Benedetti, 2017).

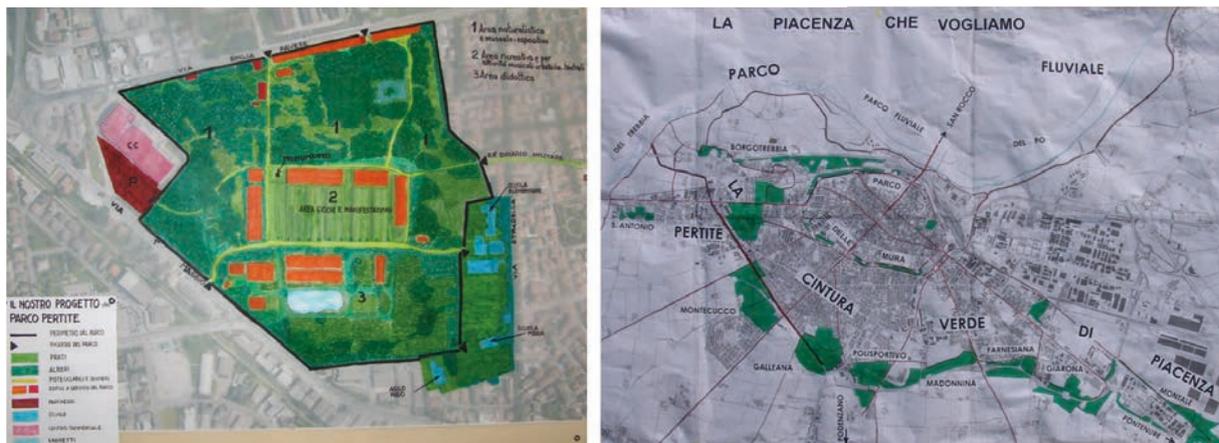


Figura 3 | Il bosco in città (a sinistra) e la “cintura verde” (a destra) disegnate da allievi e insegnanti della scuola media Calvino, Piacenza (2007-2009).

Fonte: Archivio Comitato parco Pertite - Bosco in città.

Analoga prospettiva di rinnovamento urbano in chiave ecologica degli spazi pubblici della città è sviluppata in una *tesi di laurea*, premiata anche all'estero (Premio Top 30, Young Talent Architecture Award, Fondazione Mies van der Rohe e Creative Europe, Barcellona 2016), dove si rafforza «la presenza del verde riabilitando queste aree attraverso un'iniezione misurata e calibrata di nuovi servizi» (Cervini, Loca, 2016) (Fig. 4).



Figura 4 | Parco creativo Pertite. Servizi previsti negli edifici ex militari esistenti: 1) biblioteca, 2) caffè letterario, 3) auditorium, 4) botteghe, 5) magazzini creativi, 6) incubatore creativo, 7) associazioni, 8) giardino botanico, 9) mercato, 10) serra, 11) piazza-arena, 12) nuova scuola Calvino, 13) palazzetto, 14) Museo della memoria militare.  
Fonte: (Cervini, Loca, 2016).

A sostegno del parco urbano, a febbraio 2009 nasce un *comitato locale*, tuttora attivo e divenuto autorevole e conteso nell'arena politica, per la forte capacità di mobilitazione sia nel lungo periodo sia con episodi mirati che raccolgono forte consenso: il 5 giugno 2010 un *girotondo* di oltre 2.000 persone partecipano ad un "grande abbraccio" lungo tutto il perimetro dell'area; così come un *referendum consultivo* comunale il 12 e 13 giugno 2011 vede circa 30.000 votanti, di cui il 98% risponde sì al quesito: "volete che l'intera area militare Pertite sia trasformata in parco pubblico?".

La destinazione a parco urbano diventa pervasiva. Entra a pieno titolo nelle campagne elettorali amministrative locali 2012 e 2017; così come nell'accordo tecnico fra Ministero della Difesa, Agenzia del Demanio e Comune per la cessione gratuita dell'area Pertite «da destinare a parco urbano» (27 maggio 2015). E l'*assessore all'urbanistica* del Comune stesso apre e coordina da gennaio 2014 un *tavolo permanente* a cui partecipa il comitato locale, che sospende la sua adesione in protesta per la destinazione ad ambito di trasformazione e attrezzatura sportiva dell'area nel nuovo piano urbanistico.

*Attrezzatura sportiva.* Infatti, nell'estate 2016 giunge a compimento il percorso di approvazione da parte del *consiglio comunale* dei nuovi strumenti urbanistici, il *Piano strutturale comune (Psc)* e il *Regolamento urbanistico ed edilizio (Rue)*, in cui l'area Pertite è classificata come «ambito di trasformazione» e come «verde attrezzato», tra i servizi di quartiere. Sotto la denominazione «verde attrezzato» sono classificati gli impianti sportivi coperti e scoperti; dove «la superficie a verde deve occupare almeno il 30% di quella complessiva» (Rue, art. 111, Comune di Piacenza, 2016a). Si dà così adito ad una potenziale alta impermeabilizzazione dei suoli pari al 70% dell'area.

Tale dettaglio tecnico-urbanistico contenuto nel regolamento non viene approfondito né in sede di discussione consiliare, né sui media. Sarà solo in occasione di un'ulteriore proposta, la destinazione dell'area a sede di un nuovo ospedale, che verrà riaperto il dibattito pubblico in città e nelle sedi istituzionali su questa attribuzione di uno specifico tipo di standard urbanistico e per quale tipo di servizio.

*Nuovo ospedale.* A fine 2016 sui media locali irrompe un'ulteriore nuova destinazione d'uso per l'area Pertite, in ragione della sua dimensione, della sua accessibilità, per evitare nuovo consumo di suolo e favorire il riuso dei beni immobili dello Stato presenti sul territorio comunale e rivitalizzare contesti territoriali degradati. In questo caso emerge «da parte della Regione Emilia-Romagna un'esigenza di rinnovare le proprie strutture ospedaliere creando un presidio ospedaliero di II livello [interprovinciale] a Piacenza con esigenze dimensionali ed infrastrutturali non realizzabili all'interno dell'attuale sedime» (Comune di Piacenza, 2017). L'azione si colloca nell'ambito di un piano di investimenti straordinari della Regione per le grandi infrastrutture e riguarda la realizzazione di una struttura con una superficie edificata compresa tra i 90.000 e i 120.000 mq, in un unico corpo di fabbrica con tre piani fuori terra e due interrati (Ausl, 2016). (Fig. 5)

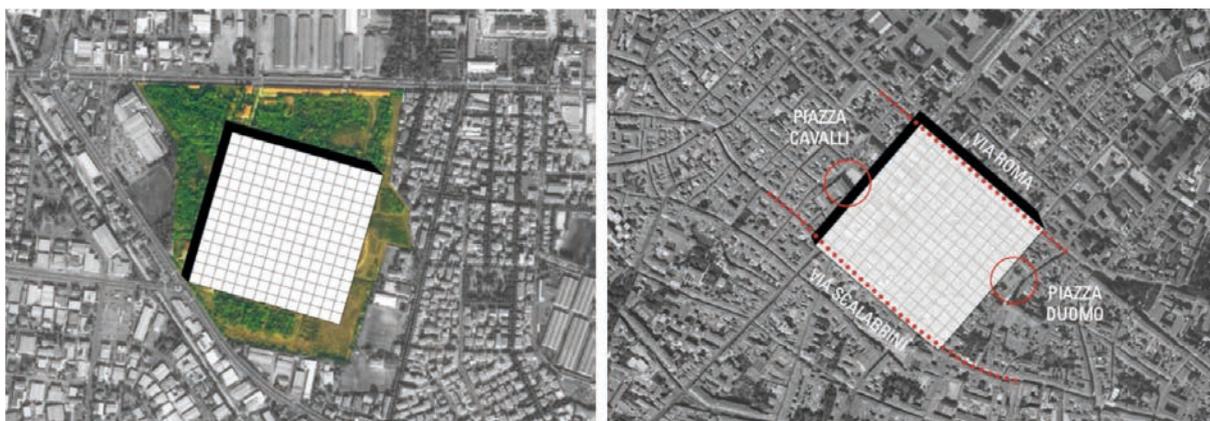


Figura 5 | Prefigurazione piani-volumetrica di un nuovo ospedale nell'area ex Pertite (a sinistra) e sua misurazione comparativa rispetto alla città storica (a destra).

Fonte: *Libertà*, 29 dicembre 2016, p. 17. Elaborazione grafica: M. Cervini.

La proposta si configura come dirompente e nuova nel dibattito locale e propone il rinnovamento di un servizio di scala vasta, rinnovamento né presente né programmato in alcun documento di pianificazione urbanistica recente. Essa trova invece codificazione in un *protocollo d'intesa* sottoscritto da *Ministero della difesa, Comune di Piacenza, Agenzia del demanio, Regione Emilia-Romagna e Azienda unità sanitaria locale di Piacenza*. L'intesa mira ad esplorare la fattibilità dell'intervento prioritariamente sull'area militare denominata Lusignani e, in seconda battuta, sull'area Pertite proprio in ragione dei maggiori vincoli normativi dettati dal regolamento urbanistico, e dell'esito del confronto con la cittadinanza su quest'area.

*Verde pubblico*. Sono proprio questi due aspetti – il valore di vincolo riconosciuto alle regole urbanistiche e la partecipazione della cittadinanza a vari livelli, stimolata dal comitato e supportata dai media locali – che portano alcuni *consiglieri comunali*, insieme di maggioranza e opposizione, a presentare una delibera di *modifica della destinazione d'uso* dell'area prevista nel Rue da «verde attrezzato» (Rue, art. 111) a «verde pubblico» (Rue, art. 110) e l'eliminazione del perimetro che colloca Pertite tra gli ambiti di trasformazione con potenzialità edificatoria. Non senza difficoltà la proposta viene approvata, contro il volere della Giunta in carica e di parte della maggioranza.

Gli argomenti a sostegno del cambiamento delle regole urbanistiche riguardano sia motivazioni ambientali (parco come luogo «per lo svago, ma anche per il benessere della popolazione» e «filtro naturale rispetto all'elevato e perdurante inquinamento atmosferico»), sia politiche (coerenza con i mandati popolari e le dichiarazioni istituzionali degli amministratori). Sono ragioni ricorrenti. Specifiche e di interesse tecnico sono invece le argomentazioni addotte dai consiglieri comunali riguardanti le dotazioni di parchi urbani e territoriali della città di Piacenza, inferiori ai minimi di legge (15 mq/abitante di parchi urbani e territoriali, d.m. 1444/1968). «Tale standard non è rispettato dal Comune di Piacenza la cui dotazione di parchi urbani assomma a 3-3,5 mq per abitante» (Comune di Piacenza, 2017a). Così, «Piacenza dovrebbe avere, per una popolazione di 100.000 residenti, almeno ... 1.500.000 mq di parchi urbani ... ma gli unici due parchi urbani esistenti, Galleana e Montecucco formano, insieme, una superficie di circa 360.000 mq ... Per soddisfare lo standard di 15 mq/abitante mancano ancora 1.140.000 mq!», ribadisce il comitato in un convegno che precedere il dibattito consiliare (Benedetti, 2017).

Così, grazie al semplice adeguamento alla normativa degli standard urbanistici, il Consiglio comunale ha configurato le possibilità di uso pubblico futuro dell'area a parco urbano. Si tratta di una prospettiva vincolante che però deve fare i conti sia con il permanere in essere dell'uso da parte dell'esercito, sia con le incertezze, riscontrabili in questa vicenda decennale, del Ministero della difesa rispetto al ruolo da assegnare alle città di Piacenza nelle politiche militari e alla volontà di cessione del proprio patrimonio di aree e immobili alle autorità locali.

### Standard urbanistici come ancora garante dell'azione pubblica

Per ricapitolare, il dibattito cittadino e inter-istituzionale germinato intorno alle potenzialità dell'area Pertite è stato ampio rispetto agli attori coinvolti, agli strumenti utilizzati e alle proposte presentate.

Innanzitutto, l'arena degli attori entrati nella discussione (Ministero, Comune, Agenzia del demanio, comitato, scuola, Regione, università, Ausl, consiglio comunale, organizzazioni sindacali), articolata soprattutto a scala locale (diversi protagonisti anche negli enti sovralocali, come il direttore del demanio,

sono piacentini), vede coinvolti solo attori pubblici o rappresentativi di interessi collettivi locali. È forte l'assenza nel dibattito di portatori di interessi privati, quali le associazioni di categoria (ad eccezione di una minima incursione dei sindacati) e gli investitori privati, in particolare il settore immobiliare e finanziario, forse in ragione dell'indisponibilità effettiva nel breve tempo dell'area militare considerata, della sovra offerta di immobili, di una domanda inesistente e del contesto in contrazione in città, tutte variabili scarsamente considerate dagli attori istituzionali. A Piacenza e nel caso specifico sembra pertanto trattarsi della trasformazione di un'area di proprietà pubblica contesa tra soggetti pubblici o collettivi. Nonostante la semplicità dell'arena, però la capacità amministrativa di generare giochi cooperativi è stata limitata.

In secondo luogo, anche l'articolazione degli strumenti utilizzati (piano urbanistico, referendum, tavoli di confronto, accordi inter-istituzionali, ricerca progettuale, regole) ha carattere e manifesta incisività pubblica. Si conferma anche a Piacenza l'inefficacia abbastanza diffusa sui processi di modificazione delle nuove procedure, quali il federalismo demaniale e la valorizzazione economica, che tendono ad accelerare e semplificare processi per loro natura complessi in ragione delle grandi dimensioni, dell'articolazione degli attori e delle condizioni di mercato in gioco; spesso, come nel caso trattato, condotte al di fuori di un sguardo strategico programmatico. Inoltre, neanche l'obiettivo nazionale di ridurre il debito, perseguito da tali procedure di alienazione delle proprietà pubbliche, sembra realizzarsi.

In terzo luogo, le proposte divergenti di destinazione d'uso individuate (residenza, nuovo arsenale militare, parco, attrezzatura sportiva, ospedale, verde pubblico) sono argomentate attraverso declinazioni diverse: diritto alla salubrità, qualità ambientale e benessere (per il parco urbano); ammodernamento della sanità pubblica e diritto alla salute (per un nuovo ospedale); razionalizzazione organizzativa, riduzione della spesa e garanzie occupazionali (per un nuovo arsenale); riduzione di costi e del debito pubblico (per le trasformazioni residenziali, commerciali e terziarie). Poiché parliamo di attori pubblici e di aree di proprietà pubblica, queste argomentazioni sono forme diverse di interesse pubblico?

Di certo gli argomenti rimandano a valori collettivi e simbolici condivisi. Alcuni però considerano in modo disgiunto l'area dalla sua funzione, in favore di una motivazione che giustifica la seconda, piuttosto che essere correlata al luogo di sua applicazione. La logica di selezione perde così il suo carattere territoriale. Tale generalità degli argomenti appare problematica proprio perché non consente una facile discriminazione tra le opzioni in gioco, rendendo prioritario il carattere economico e la fattibilità finanziaria, anche a dispetto delle possibilità di agire sui cambiamenti climatici locali che una territorializzazione delle scelte sembra fortemente condizionare. In tal caso però proprio le opzioni con valenza economica, la valorizzazione o l'alienazione del bene pubblico – nate per ragioni economiche nazionali di riduzione del debito pubblico – aprono a ulteriori interrogativi circa il loro valore pubblico. Infatti, la «valorizzazione di ... immobili pubblici ... contempla interventi di ristrutturazione (sempre esclusi per i beni culturali) e nuove destinazioni d'uso per lo svolgimento di attività economiche. Da questo punto di vista, valorizzazione equivale a 'mettere a reddito'», sosteneva Giacomo Vaciago (2007: 335). Per altri versi, e con maggior rilevanza, l'alienazione del patrimonio pubblico, lede il «corpo proprio» dello Stato, poiché riguarda la proprietà inalienabile del bene stesso in quanto pubblico, sostiene Salvatore Settis (2012: 91). Sono pertanto alternative problematiche rispetto alla loro valenza pubblica, seppur largamente sostenute e praticate.

Vista tale delicatezza anche teorica e le articolate argomentazioni del dibattito sopra restituite, nel caso Pertite sembra auspicabile che gli attori pubblici si facciano carico di un permanere della proprietà pubblica, garantendo insieme la conservazione e il pubblico godimento del bene nel lungo periodo, compito precipuo dei poteri pubblici (Mattei, Reviglio, Rodotà 2007: 10). Non sembri troppo semplicistico, ma tali aspetti possono appunto essere garantiti dal rispetto del quadro regolativo acquisito a Piacenza grazie all'attuazione degli standard urbanistici.

In sostanza, il racconto critico sopra restituito – che si discosta, in parte, sia dal dibattito sulla riconversione delle aree militari, sia dalle riflessioni recenti sul protagonismo sociale e i beni comuni – mette sotto osservazione l'idea di interesse pubblico e collettivo degli attori (restituito attraverso le loro argomentazioni) e il valore mutevole assegnato a regole e standard, nella fattispecie il piano urbanistico e le sue norme, da rispettare o modificare a piacimento: qui gli attori in gioco tendono a confrontarsi proprio nell'alveo della tradizione urbanistica sui dispositivi regolativi, piuttosto che ricorrere a strategie o tattiche rimediali; e anche gli strumenti di innovazione istituzionale (intese e protocolli) o sociale (girotondi e referendum), a parere di chi scrive, si configurano più come occasioni di strutturazione del discorso pubblico che non essere veri e propri nuovi strumenti garanti di performatività e innovazione procedurale.

## Riferimenti bibliografici

- Ausl, Azienda unità sanitaria locale di Piacenza (2016), *Futuro in salute. Piacenza i nuovi percorsi della salute. Il nuovo ospedale di Piacenza*, documento presentato agli incontri di avvio del Piano operativo comunale, Piacenza, 7 ottobre.
- Benedetti S. (2017), “Intervento del comitato per il parco Pertite – Bosco in città”, contributo presentato alla conferenza *Bi-Eco-Log. Serata per i parchi e contro la cementificazione del territorio*, Piacenza, 14 febbraio.
- Boiocco R., Savoldi P. (2016), “Città, beni collettivi e protagonismo sociale” in Aa.Vv., *Italia 1945-2045 Urbanistica prima e dopo*, Donzelli, Roma, p. 295-299.
- Cervini M., Loca E. (2016), *Dialoghi tra città e paesaggio. IL parco urbano come cellula rigenerativa di luoghi abbandonati tra lettura critica e progetto*, tesi di laurea magistrale, Politecnico di Milano, luglio.
- Comune di Piacenza (1998), “Il Piano regolatore generale”, in *Urbanistica Quaderni*, n. 16. Numero monografico a cura di G. Campos Venuti, F. Oliva e C. Maccagni.
- Comune di Piacenza e Ministero della difesa (2008), *Intesa tra Ministero della difesa e Comune di Piacenza per la razionalizzazione e la riorganizzazione delle infrastrutture dell'esercito presenti nel territorio di Piacenza*, 3 aprile.
- Comune di Piacenza (2014), *Protocollo tra il Ministero della difesa, Agenzia del demanio, Comune di Piacenza ... per la razionalizzazione e la valorizzazione di alcuni immobili militari presenti nel territorio comunale*, deliberazione di Giunta comunale n. 349, 9 dicembre.
- Comune di Piacenza (2016), *Approvazione del Piano strutturale comunale (Psc) ...*, deliberazione di consiglio comunale, n. 23, 6 giugno.
- Comune di Piacenza (2016a), *Approvazione del Regolamento urbanistico ed edilizio (Rue) ...*, deliberazione di consiglio comunale, n. 24, 6 giugno.
- Comune di Piacenza (2017), *Approvazione del Protocollo d'intesa redatto ai sensi dell'art. 15 della legge n. 241 del 7 agosto 1990 fra il Ministero della difesa, Agenzia del demanio, Comune di Piacenza, Regione Emilia Romagna e Azienda unità sanitaria locale di Piacenza per la razionalizzazione e la valorizzazione di alcuni immobili militari presenti nel territorio comunale nonché per la realizzazione del nuovo ospedale di Piacenza*, deliberazione di Giunta comunale n. 54, 24 febbraio.
- Comune di Piacenza (2017a), *Proposta di delibera ex art.40 Regolamento Consiglio comunale - Classificazione dell'area Pertite. Modifica della destinazione specifica ex art. 106.2 norme Rue vigente*, deliberazione di Consiglio comunale n. 23, 10 aprile.
- Dansero E., Giaino C., Spaziantone A., (a cura di, 2000), *Se i vuoti si riempiono. Aree industriali dismesse: temi e ricerche*, Alinea, Firenze.
- Diap, Dipartimento di Architettura e Pianificazione, Politecnico di Milano (2010), *Master plan per le aree militari di Piacenza primo rapporto. Esplorazioni e scenari*, febbraio.
- Ernesti G. (2016), “La democratizzazione come paradigma” in Aa.Vv., *Italia 1945-2045 ...*, op.cit., p. 95-103.
- Falco L. (1977), *Gli standard urbanistici*, Edizioni delle Autonomie, Roma.
- Gabellini P. (2014), “La strada della resilienza” in Aa.Vv., *Urbanistica per una diversa crescita*, Donzelli, Roma, p. 37-45.
- Gaeta L. (2010), “Lo scambio legittimo”, in Codecasa G. (a cura di), *Governare il partenariato. Pubblico e privato nei progetti urbani*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, pp. 71-84.
- Gaeta L., Savoldi P., (a cura di, 2013), *Orientamenti per la gestione del patrimonio immobiliare pubblico*, Società italiana degli urbanisti, Milano.
- Gasparrini C. (2014), “Le città cambiano, gli urbanisti meno. Ragionamenti sul futuro dell'urbanistica” in Aa.Vv., *Urbanistica ...*, op.cit., p. 47-63.
- Gastaldi F., Camerin F., (2015), “La rigenerazione urbana e i processi di dismissione del patrimonio immobiliare pubblico e militare in Italia”, in *Tria*, vol. 8, n. 1, pp. 45-58.
- Marella M.R. (a cura di), *Oltre il pubblico e il privato. Per un diritto dei beni comuni*, Ombre corte, Verona.
- Mattei U., Reviglio E., Rodotà S. (a cura di, 2007), *Invertire la rotta. Idee per una riforma della proprietà pubblica*, Il Mulino, Bologna.
- Pasqui G. (2012), “Il Master Plan per le aree militari di Piacenza. Processo, attori e forme della conoscenza”, in *Territorio*, n. 62, pp. 58-63.
- Ponzini D., Vani M., (a cura di, 2012) “Immobili militari e trasformazioni urbane”, in *Territorio*, n. 62, pp. 13-66.
- Ricci M. (2014), “Tre figure, tre falsi assiomi e tre sfide” in Aa.Vv., *Urbanistica ...*, op.cit., p. 93-103.
- Romeo A. (1995), *La ricchezza delle metropoli. La gestione del patrimonio immobiliare pubblico negli anni Novanta*, Il Sole-24Ore, Milano.
- Russo M. (1998), *Aree dismesse. Fora e risorsa della 'città esistente'*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli.

- Secchi B., S. Boeri, S. Brandolini, C. Bianchetti, P. Gabellini (1984), “Un problema urbano: l’occasione dei vuoti”, in *Casabella*, n. 503, pp. 18-31.
- Settis S. (2012), *Azione popolare. Cittadini per il bene comune*, Einaudi, Torino.
- Vaciago G. (2007), “Gli immobili pubblici ... ovvero, purché restino immobili”, in Mattei U., Reviglio E., Rodotà S. (a cura di), *Invertire la rotta ...*, *op.cit.*, pp. 623-339.

# Nuove infrastrutture per la città contemporanea. Reti verdi, servizi ecosistemici e mobilità sostenibile come *driver* per la ricucitura delle aree pubbliche urbane

**Giovanni Marinelli**

Università Politecnica delle Marche  
Simau – Dipartimento di Scienze ed Ingegneria della Materia, dell'Ambiente e dell'Urbanistica  
Email: [g.marinelli@univpm.it](mailto:g.marinelli@univpm.it)  
Tel: 071.220.4130

**Maria Angela Bedini**

Università Politecnica delle Marche  
Simau – Dipartimento di Scienze ed Ingegneria della Materia, dell'Ambiente e dell'Urbanistica  
Email: [faulkner@univpm.it](mailto:faulkner@univpm.it)  
Tel: 071.220.4594

## Abstract

Grandi e medie città europee hanno intrapreso un percorso virtuoso verso la costruzione di reti verdi urbane integrate con sistemi di *smart mobility* orientate a ristabilire una reciproca contaminazione multiscalare di usi e funzioni tra spazio pubblico, paesaggio produttivo ed eccellenze territoriali diffuse (riserve naturali, beni storici architettonici, strutture ricettive diffuse).

Anche in Italia le infrastrutture verdi multifunzionali possono essere uno strumento in grado di rinsaldare le relazioni tra aree centrali e quartieri periferici, estendendo le relazioni ambientali verso nuove forme di utilizzo collettivo, e costituire un'armatura urbana-territoriale attorno alla quale attivare: progetti di rigenerazione delle periferie, spazi per la produzione agricola ad uso sociale, nuovi servizi urbani e potenziali *driver* di sviluppo economico-sociale anche attraverso programmi di valorizzazione turistico-culturale.

Il paper definisce gli elementi di indirizzo metodologico per la progettazione di infrastrutture leggere e ciclo-pedonali integrate in sistemi di reti verdi urbane attraverso il confronto di diversi casi di studio nazionali e progetti in corso di sviluppo.

**Parole chiave:** ecological networks, green infrastructure, public space.

## Introduzione: fattori e funzioni dello “spazio urbano” e dello “spazio verde”

La rigenerazione urbana e territoriale è un insieme complesso di interventi utile per l'erogazione efficace – ed ancor più efficiente – di servizi che puntano al miglioramento della qualità delle condizioni di vita. Essa è finalizzata alla produzione e alla distribuzione di ricchezza pubblica e privata, ed è caratterizzata da un approccio eco-sistemico con il quale la città è trattabile come un organismo dinamico.

La ricerca, sviluppata dall'Area Urbanistica del Dipartimento Simau dell'Università Politecnica delle Marche (Bronzini, Imbesi, Bedini, 2014), indaga il ruolo del verde urbano nella sua forma più complessiva (non generica, affidata al termine “ambiente” o “verde pubblico”, richiamata nel modello Istat in “Indicatori ambientali urbani”<sup>1</sup>), più simile all'approccio *anglosassone della “urban forestry”*<sup>2</sup>, maggiormente focalizzata verso

---

<sup>1</sup> Indagine Istat, 2011, “Verde Urbano”. Nel 2011, il verde urbano rappresenta in media il 2,7% del territorio dei comuni capoluogo di provincia (oltre 550 milioni di mq). Il 14,8% della superficie comunale è inclusa in “aree naturali protette”, mentre la superficie agricola utilizzata (Sau) è pari in media al 45,5% del territorio. Ogni abitante dispone in media di 30,3 mq di verde urbano. Le disponibilità più contenute si rilevano al Centro (23 mq per abitante) e al Nord-ovest (24,3 mq). Nelle città del Nord-est il valore medio è quasi doppio rispetto a quelle del Centro e del Nord-ovest (45,4 mq per abitante) e anche nel Mezzogiorno è comparativamente elevato (37,1 mq tra le città del Sud e 26,7 mq nelle Isole). Sono quarantatre i capoluoghi con un “profilo verde”, definito dalle seguenti caratteristiche: consistente dotazione delle superfici destinate a verde urbano (diciannove città) e, oltre a questa, incidenze superiori alla media delle aree naturali protette (undici città); delle superfici destinate a uso agricolo (ulteriori undici città); di tutte e tre le tipologie considerate (due città). Nel 15% circa dei capoluoghi la disponibilità di verde urbano è pari o superiore ai 50 mq per abitante, mentre nel 17,7% non si raggiunge la soglia dei 9 mq pro-capite, soprattutto nelle Isole (in un terzo dei capoluoghi) e al Sud (in più di quattro città su dieci). Circa un quinto delle città presenta valori superiori alla media, sia per densità che per disponibilità del verde urbano, tra queste Sondrio, Trento, Potenza e Matera. Bassi valori di entrambi gli indicatori caratterizzano invece la metà dei capoluoghi (quasi il 70% tra quelli del Sud).

gli aspetti trasversali della componente del verde urbano come “risorsa naturale a servizio della città”, che il concetto del verde urbano inevitabilmente contiene (o dovrebbe sempre implicare).

Questo punto di vista esteso offre una visione allargata al tema del verde urbano e permette di includere alla zonizzazione già riconosciuta dai piani le “aree non codificate” dello spazio della città, costituite dagli spazi residuali tra le infrastrutture, dai vuoti urbani in attesa di trasformazione (o non pianificati) e dai frammenti non definiti degli spazi rurali interstiziali tra aree edificate. Possiamo includere dentro questa matrice interpretativa trasversale, gli spazi verdi pubblici alle varie scale: i giardini e parchi privati, le aree agricole periurbane di margine o intercluse nel tessuto edilizio, gli spazi e le aree libere residue attorno ad infrastrutture per la viabilità, i servizi a rete (dei sottoservizi idrici e di distribuzione energetica) e lungo i bordi di grandi recinti specializzati, le aree non edificate soggette a vincoli (diretti e indiretti) e a forme di tutela, gli spazi interclusi, gli spazi interstiziali (Perrault, 2010) tra le aree libere in attesa di trasformazione, le aree verdi dei paesaggi ordinari e dei “terzi paesaggi”(Clément, 2004). Questi insiemi di spazi, letti in maniera integrata in crescenti esperienze italiane ed europee (Beatley, 2000), permette di sviluppare un ragionamento inclusivo sulle differenti componenti del verde urbano, espresse negli strumenti urbanistici, e propongono forme di costruzione e ricostruzione (guidata o spontanea) della forma urbana (Secchi, 2006).

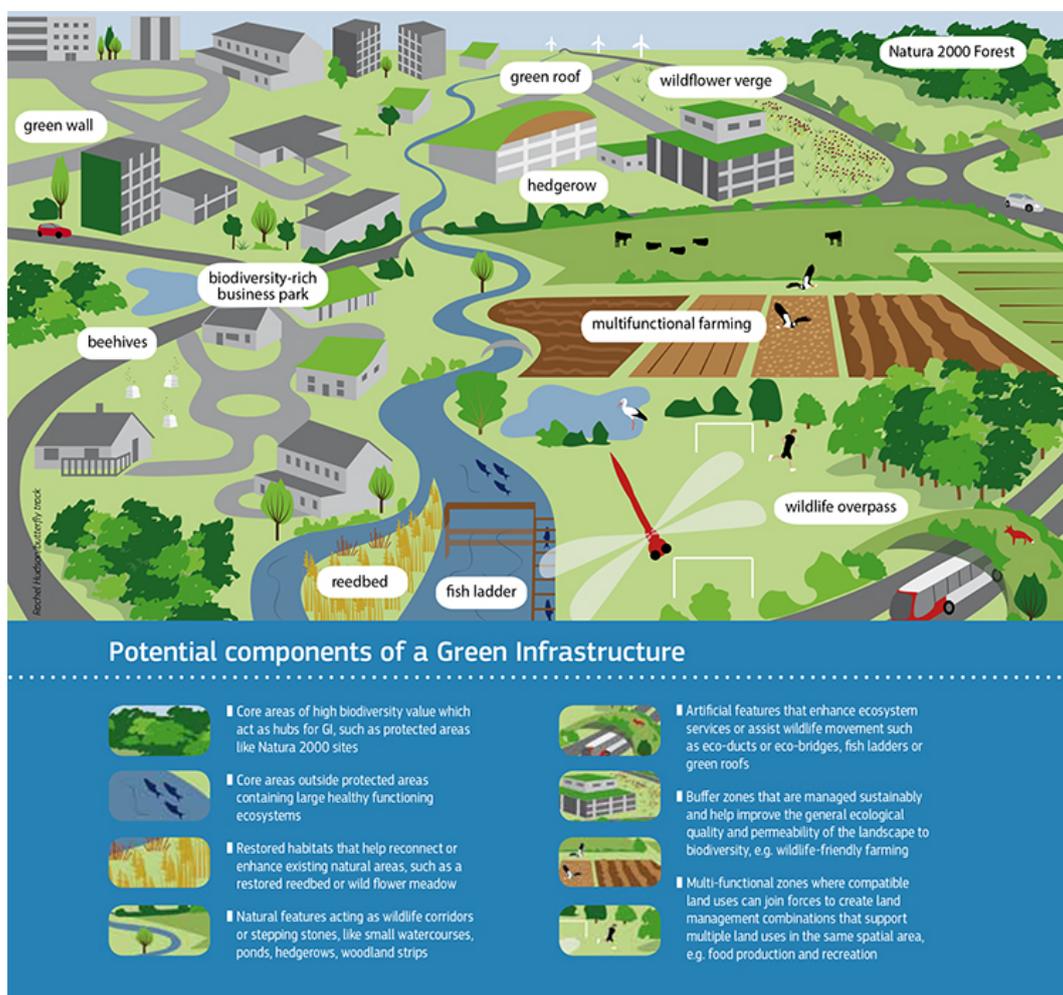


Figura 1 | Potential components of a Green Infrastructure.

Fonte: UE – Life 2020.

All'interno di tale insieme si possono individuare alcuni elementi di forte potenzialità, come la produzione agricola urbana, la mobilità sostenibile, la produzione energetica, la qualità estetica e funzionale dei percorsi pedonali e ciclabili in grado di migliorare le condizioni microclimatiche e il benessere sociale urbano. Tali funzioni sono componenti a bilancio ambientale positivo che, allo stesso tempo, riescono a favorire inclusione, propensione alla cura e socialità, ripristinano valori degradati, recuperano spazi residuali e abbandonati e soprattutto sono in grado di produrre beni comuni.

### Infrastrutture verdi multifunzionali: prime coordinate per un confronto

Operando un primo criterio analitico-interpretativo possiamo suddividere le funzioni antropologiche e del verde urbano in gruppi di funzioni fra loro interconnesse. Per quanto riguarda i fattori che afferiscono all'ambito antropologico (Tab. I), si è tenuto conto di elementi di qualità urbano-rigenerativi, che possono diventare progetto collettivo, ovvero un patto sociale nel quale ridefinire i ruoli di tutti gli attori, siano essi pubblici o privati, per declinare i fattori che condizionano la qualità dell'ambiente urbano.

Tabella I | Selezione delle potenziali funzioni svolte dall'infrastruttura verde classificata per fattori comparativi di indagine.

Fattori	Funzioni
1. Territoriali	- Ecologica e biodiversità - Servizi eco-sistemici - Sicurezza idrogeologica - Regolativa-climatica
2. Umani	- Benessere fisico - Identitaria-culturale - Salute psicofisica
3. Economici	- Produttività agricola e forestale - Attrattività economica - Turistica e funzionale

Per fare questo è necessario assegnare ai valori sociali e ambientali una rilevanza economica, definendo nuovi tipi di spazi pubblici, per mitigare la distanza fra centralità e marginalità, fra città compatta e campagna periurbana, fra parti riqualificate e parti in attesa di riqualificazione. Un cambiamento di approccio, tanto di metodo quanto di strategia, potenzialmente in grado di modificare i comportamenti e gli stili di vita dei cittadini, ridefinire le matrici dei costi finanziari e ambientali, delineare nuove economie, occasioni di lavoro e pratiche sperimentali di solidarietà sociale (Nucci, 2004).

Un discorso analogo può essere operato anche per un insieme di fattori che afferiscono alla componente ambiente (Tab. II), capace di tessere una serie di relazioni tra frammenti che non sono in grado di dialogare per la presenza di barriere dovute alla distribuzione, spesso casuale, delle zone di verde della città. La maggior parte della ricerca sullo spazio verde urbano e la salute si è concentrata per lungo tempo sui parchi e sulle varie tipologie di copertura vegetale (Bedimo-Rung, Mowen, Cohen, 2005), capaci di proteggere la salute dei suoi fruitori (Villeneuve *et al.*, 2012) o indagati come luoghi per l'attività fisica, mediante indicatori di livelli di incidenza sulla salute in termini di riduzione del rischio per le cause di mortalità e di molte malattie croniche (Barton, Pretty, 2010).

Per comprendere appieno le potenzialità delle funzioni del verde urbano come infrastruttura a servizio della città è indispensabile operare un cambio di paradigma, orientando lo sguardo da fattori quantitativi verso elementi prestazionali-qualitativi. Le aree verdi urbane, oltre al loro indubbio valore ricreativo ed estetico (Barton, Pretty, 2010), possono fornire importanti servizi ecosistemici, migliorando ad esempio la qualità dell'aria e dell'acqua, generando e ripristinando la fertilità del suolo (Dybas, 2001), moderando gli sbalzi di temperatura e garantendo tutta una serie di habitat naturali. Ciascuna di queste funzioni benefiche, inoltre, svolge un importante ruolo nell'adattamento ai cambiamenti climatici (Rosenzweig, Solecki, Hammer, 2011). Le reti verdi possono assumere un ruolo strategico programmatico dentro la pianificazione strutturale (non più confinata nei limiti amministrativi comunali) e in ambiti multiscalari di area vasta o di dimensione metropolitana mediante un approccio più organico orientato alla definizione di specifici "vettori" prestazionali con obiettivi complessivi di ri-equilibrio insediativo, riduzione dei livelli di rischio, organizzazione di sistemi-integrati di funzioni pubbliche (Register, 2006).

Tabella II | Funzioni potenziali svolte dall'infrastruttura verde classificata per fattori comparativi di indagine.

Fattori	Funzioni
1. Antropologici	- Didattica - Ricreativa - Terapeutica - Sociale
2. Ambientali	- Ecologica - Per il presidio territoriale - Estetico-ornamentale
3. Economici	- Culturale-economica - Produttiva

## **Il verde e la naturalità come elemento di potenziamento dello spazio pubblico e del telaio della mobilità dolce: quattro casi a confronto**

Tra i diversi approcci al progetto del verde e della naturalità urbana indagati nella ricerca (Marinelli, 2014), quello dell'integrazione tra "infrastruttura verde" e sistemi di *Smart mobility* costituisce sicuramente un elemento crescente di forte innovazione nella cultura progettuale dei piani urbanistici di livello generale e di carattere strategico-rigenerativo. Alcuni esempi nazionali come il progetto "Raggi Verdi", contenuto nel recente Pgt di Milano, il "sistema della mobilità dolce" nel Piano di Bergamo o gli altrettanto suggestivi progetti di riconnessione tra spazio pubblico e verde urbano, proposti nel Piano urbanistico di Sesto Fiorentino e nel Documento Programmatico del nuovo Piano per Ancona, costituiscono punti di vista metodologici e buone pratiche che evidenziano tratti distintivi di ricerca e innovazione progettuale.

I casi di studio indagati aprono orizzonti a campi di lavoro d'interesse disciplinare crescente.

Il sistema della mobilità dolce e della naturalità, articolato in sezioni complesse con ampiezze e "geometria variabile" (Cassatella *et al.*, 2011) profilato nelle diverse esperienze analizzate, può costruire reti di spazi pubblici multifunzionali (Farr, 2007) (volto ad accrescere l'accessibilità e la distribuzione di servizi, potenziare la dotazione di verde attrezzato, amplificare l'offerta di naturalità e servizi eco-sistemici e le occasioni di inclusione sociale) in grado di innervare il tessuto urbano compatto, come una nuova infrastruttura (Angrilli, 2002) a servizio della città esistente.

### **1 | I Raggi verdi del Pgt di Milano**

«Nonostante i suoi 16 milioni di mq di spazi verdi, nell'immaginario collettivo Milano non risulta dotata di un sistema di spazi aperti e verdi sufficienti e di qualità»<sup>2</sup>.

Questo avviene perché il verde risulta costituito da aree discontinue e non sempre accessibili. Il Pgt, attraverso la costruzione di una nuova dorsale di città pubblica, connessa direttamente ai grandi sistemi ambientali della regione urbana, propone un'idea ambientale permeabile ed unitaria, dalla città verso il suo hinterland e viceversa. «A ciò si deve aggiungere un nuovo sistema di mobilità, sia collettivo sia individuale, che ne favorirà l'accessibilità, ed inoltre un sistema di servizi al cittadino alle diverse scale, in grado di dialogare anche con territori ora per lo più marginali e pressoché abbandonati».

L'elemento di innovazione e avanguardia principale del Piano di Milano è quello di mettere in forte connessione la corona ambientale, definita dai parchi periurbani, con l'insieme degli altri spazi aperti della città, per mezzo dei raggi verdi: percorsi lineari, prevalentemente alberati, che dalle mura storiche, lungo direttrici radiali, connettono il nucleo antico della città di Milano con i quartieri di periferia e i nuovi epicentri: la struttura del verde come rete della città futura.

I "raggi verdi", espressione di un progetto preesistente all'assetto del nuovo piano, si innestano in nuova idea di città e divengono così nel Pgt parte integrante e complementare di un sistema ambientale di consistenti proporzioni e continuo: rappresentano in concreto la riqualificazione della struttura pubblica e collettiva della città storica, mentre gli epicentri costituiscono il quadro qualitativo della futura città multicentrica. I vuoti urbani sono stati considerati, soprattutto negli ultimi anni di sviluppo dell'area milanese, per lo più ritagli o rimanenze da conquistare fra i pieni, non come "materiale" capace di generare la necessaria qualità dello spazio urbano.

Questo sistema complesso di organizzazione spaziale del verde, attraverso l'attribuzione di nuovi significati sulla ritrovata "trama connettiva del Vuoto", rappresenta un percorso innovativo per perseguire maggiore qualità urbana: «riconoscere una partitura molteplice nella struttura urbana nel suo complesso consente di leggere la città attraverso un punto di vista più attento alle relazioni fra "pieni" e "vuoti", da cui si evince la discriminante della risorsa suolo e la sua assoluta rilevanza nella predisposizione di un nuovo assetto progettuale complessivo per lo città di Milano»<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Pgt di Milano, cfr. Cap. 1.3 I tre principi alla base del piano, in Pgt, Piano dei Servizi, Relazione generale e catalogo della ricognizione dell'offerta dei servizi, 2009. Pgt di Milano, Cap. 1.3 *I tre principi alla base del piano*, disponibile in Pgt, Piano dei Servizi, Relazione generale e catalogo della ricognizione dell'offerta dei servizi, 2009, <http://www.comune.milano.it/>.

<sup>3</sup> Pgt di Milano, cfr. Cap. 1.3 I tre principi alla base del piano, in Pgt, Piano dei Servizi, Relazione generale e catalogo della ricognizione dell'offerta dei servizi, 2009.

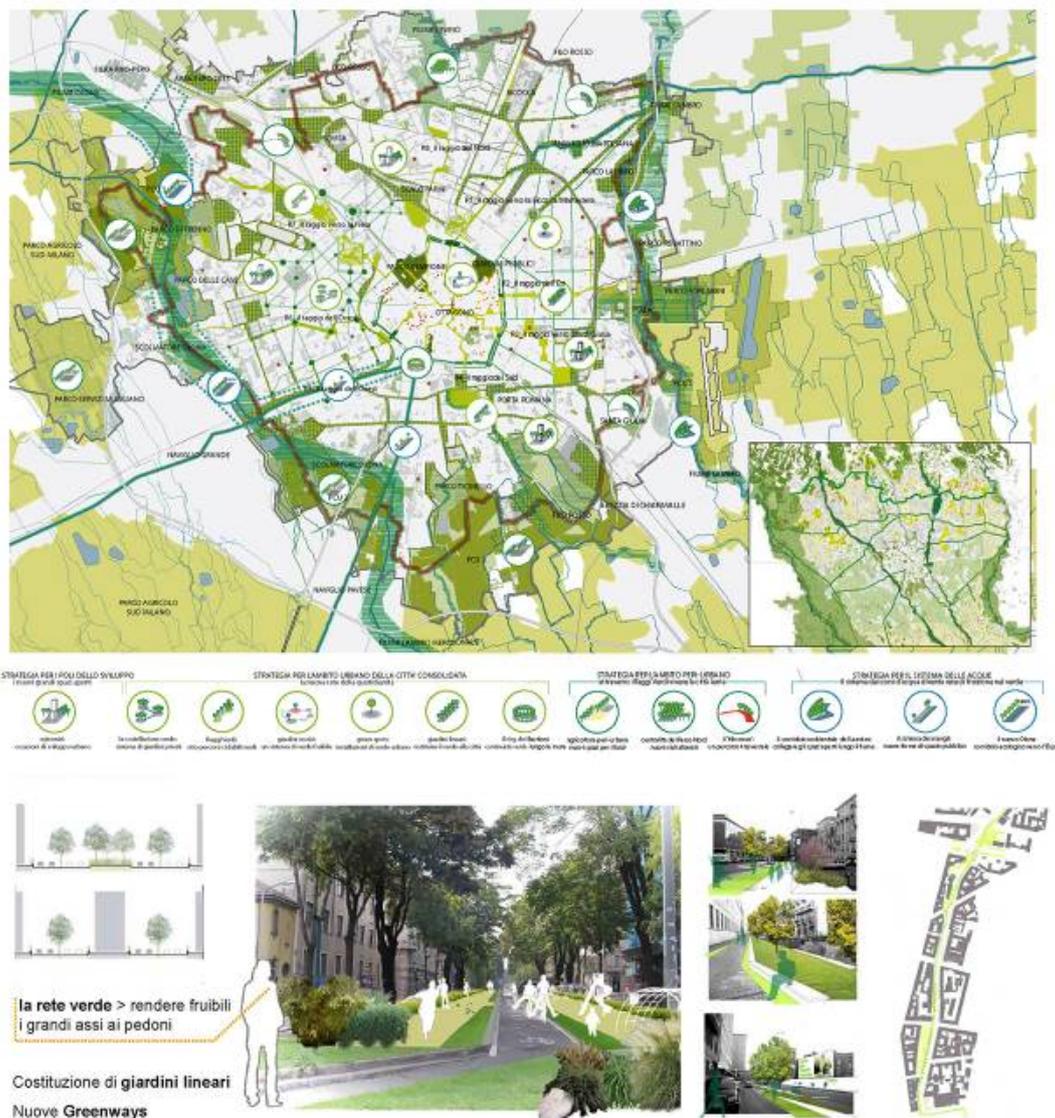


Figura 2 | Milano, Piano di Governo del Territorio.  
Fonte: Comune di Milano (elaborazione grafica).

## 2 | “Il Piano della qualità” di Sesto Fiorentino e i percorsi della “mobilità dolce” di Bergamo

Di minori dimensioni e complessità urbana rispetto al caso di Milano, il “sistema delle qualità” del piano di Sesto Fiorentino rappresenta sicuramente un caso di studio interessante per comprendere le potenzialità progettuali del verde e della naturalità come strumento fondamentale del piano urbanistico di nuova generazione. Il Piano articola la propria strategia attraverso il riconoscimento e la valorizzazione del tessuto urbano esistente: «Il sistema di spazi aperti più rilevante è quello che attraversa Sesto lungo il corso del torrente e gli spazi limitrofi. Per sistema si intende, in questo caso, una continuità di spazi e luoghi con ruoli e funzioni compatibili, che nell’insieme ha una forma ben riconoscibile»<sup>4</sup>.

Il caso di Sesto Fiorentino risulta interessante per la sua capacità di immettere elementi innovativi (sezioni complesse di ricucitura degli spazi pubblici e del verde urbano) attraverso il riconoscimento prudente dei valori storici e paesistici come base su cui fondare azioni durature di trasformazione.

La lettura della stratificazione urbana e la selezione attenta dei valori insediativi, riconoscibili all’interno del tessuto, vengono reinterpretati attraverso l’articolazione sapiente del sistema degli spazi pubblici e dei vuoti urbani. Il piano si arricchisce di tavole con elementi morfologici che dialogano con un nuovo disegno di suolo dello spazio pubblico e della strada, attivando azioni di abbattimento delle barriere architettoniche in favore di una città lenta, di regole urbane gentili, di un progetto urbano fondato sui principi della “Città Amica” (Bronzini, Bedini, Sampaolesi, 2011).

<sup>4</sup> Comune di Sesto Fiorentino, secondo Regolamento Urbanistico, gennaio 2014, estratto dalla relazione generale, pp. 77-78.

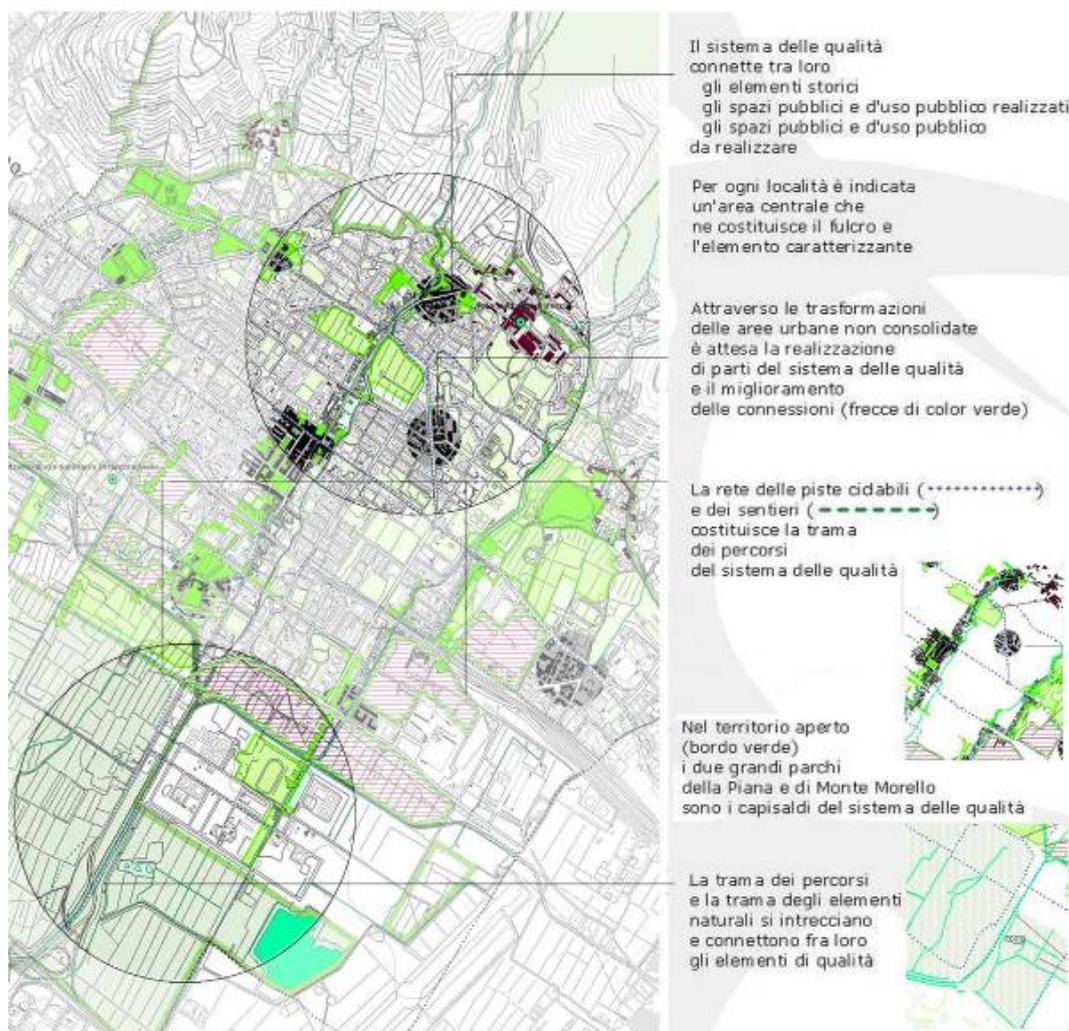


Figura 3 | Sesto Fiorentino, Piano Strutturale e Regolamento Urbanistico.  
Fonte: Comune di Sesto Fiorentino (elaborazione grafica).

Il piano di Bergamo individua altre due figure progettuali integrate al sistema del verde urbano di bordo: il parco lineare ed i percorsi della “mobilità dolce”. Innovativo l’approccio alla qualità, articolato in una sequenza di spazi a valenza differenziata, grandi aree verdi, micro-spazi e sezioni trasversali (aste di connessione) ambientali lineari. Il parco lineare è un segno tracciato nella città, composto da elementi di valenza paesaggistica a vocazione connettiva: si concretizza nella realizzazione di un sistema di parchi pubblici urbani e nella valorizzazione di aree con valenza ecologica e ambientale (cunei verdi, varchi ecologici, fasce filtro), in un disegno lineare che garantisce continuità tramite una rete di percorsi ciclo-pedonali, assicurata anche attraverso un progetto dettagliato delle fasce di rispetto lungo le principali infrastrutture e dei nodi critici in corrispondenza dei punti di attraversamento più problematici. Il progetto della cintura verde si completa con un sistema ciclo-pedonale protetto, che percorre e connette il centro con le aree periferiche, fisicamente separate dalla ramificazione del sistema viabilistico nella parte sud del territorio comunale.

### 3 | La “Cometa Verde” nel nuovo Piano Urbanistico di Ancona

La “Cometa Verde” è uno dei progetti prioritari di riqualificazione urbana proposti dal Documento Programmatico per il nuovo Piano Urbanistico di Ancona (Gasparrini, 2010). Il meta-progetto prevede la creazione di infrastrutture ambientali, all’interno di un contesto di aree verdi urbane, assumendo il ruolo di struttura portante di una sequenza di interventi puntuali di riqualificazione e valorizzazione di aree degradate e marginali. Tre gli obiettivi principali che sono l’estrema sintesi del meta-progetto ambientale:

- continuità ecologica e funzionale;
- trasversalità dei sistemi di mobilità sostenibili dentro la città;

- rivalorizzazione del patrimonio pubblico e privato e delle aree urbane degradate.

Rispetto ai tre casi descritti, il documento programmatico di Ancona introduce un ulteriore tema di interesse e innovazione, legato principalmente al rapporto tra sezioni complesse e assetto morfologico territoriale.

Il disegno dei percorsi continui di mobilità lenta, associati al telaio ambientale, viene integrato a letture interpretative della fisionomia morfologica del territorio e a processi di ricomposizione urbana. Il telaio dell'infrastruttura verde assume una dimensione strategica di riqualificazione del sistema di aree a parco lungo i crinali recuperati all'uso pubblico a seguito della dismissione militare.

La "cometa" disegna così, con la sua coda a più direzioni, un sistema di direttrici e di parchi urbani e territoriali incuneati nella città esistente sino al fronte-mare storico con cui stabiliscono relazioni virtuose. Costituisce una risorsa fondamentale per la riqualificazione urbana, per il potenziamento, la messa in rete di spazi oggi vissuti in modo frammentario e per la rigenerazione stessa dei tessuti esistenti: qui si concentrano, infatti, i luoghi di maggiore densità della stratificazione storica e della memoria più profonda della città, in cui si fondono i materiali più pregiati dell'antropizzazione di antico impianto con la straordinarietà morfologica e paesaggistica di una natura incomprimibile. In tal senso questo progetto reinterpreta, con un salto di scala necessario per ridisegnare la città del nuovo secolo, quel rapporto tra i "due mari" che, alla scala del centro storico, ha costruito l'asse "moderno" nel corso del Novecento.

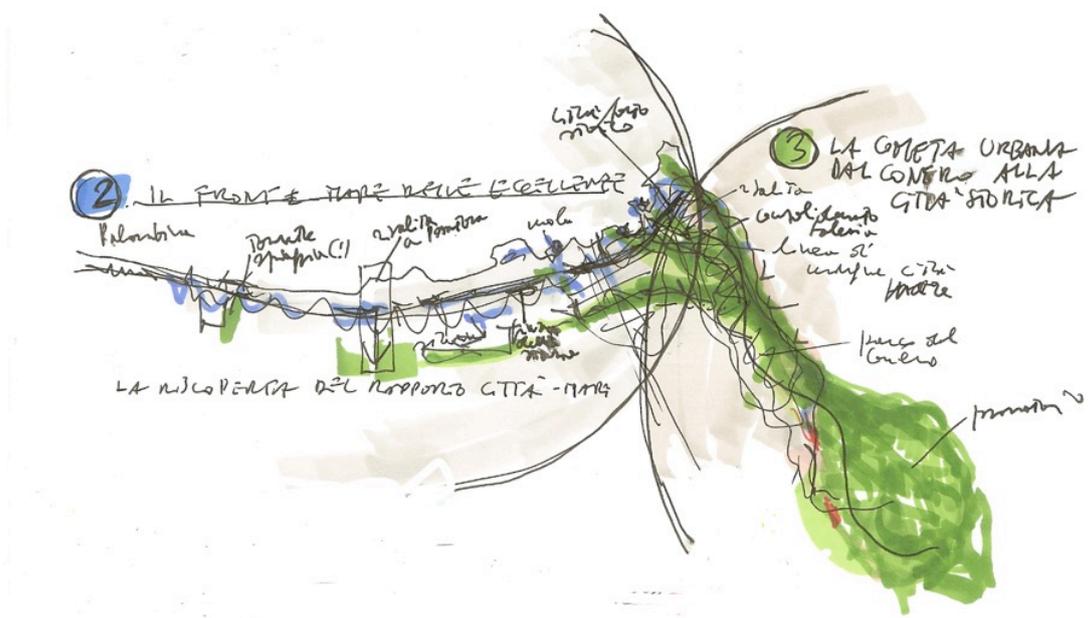


Figura 4 | "Cometa Verde", Ancona Concept Plan.  
Fonte: C. Gasparini, 2010.

### Metodologia - "Dai frammenti alla figura", dalla quantità alla qualità: prime considerazioni

L'attività di studio e progettazione condotta dall'Area Urbanistica dell'Università Politecnica delle Marche ha progressivamente posto maggiore attenzione agli elementi di relazione tra reti verdi e progetti di rigenerazione urbana (Nucci, 2004). Obiettivo del lavoro è la definizione dei criteri metodologico-progettuali per la costruzione di sistemi estesi di parchi lineari, che possano assumere all'interno della città il ruolo di armatura territoriale pubblica per la mobilità sostenibile e ciclo-pedonale a servizio della città e verso il paesaggio produttivo periurbano (Carter, Mann, Smit, 2003) e di eccellenza naturalistico-ambientale. La rete per la mobilità sostenibile e ciclo-pedonale può rappresentare al contempo un telaio per la città ed il territorio attraverso la definizione di un sistema di corridoi ecologici e culturali orientati a:

- contrastare il consumo di suolo e la frammentazione degli ambienti naturali;
- rilanciare, valorizzare e mettere in rete le risorse del territorio storico;
- potenziare le relazioni culturali, fruibili e ambientali tra le parti;
- tutelare la biodiversità e l'eco-sostenibilità dei sistemi colturali
- valorizzare i paesaggi agrari;
- dare impulso alla difesa dei suoli.

La metodologia adottata parte dall'individuazione di strategie di ricucitura delle aree pubbliche urbane intrecciando i diversi sistemi conoscitivi: mappature tematiche delle proprietà pubbliche; analisi del livello

di attuazione del Piano urbanistico; lettura delle componenti morfologiche e territoriali; capacità ambientali e opportunità di intervento alla scala sistemica delle Reti ecologiche provinciali e regionali.

Quattro le macrotematiche emergenti nel panorama nazionale ed europeo:

- la perequazione / compensazione urbanistica per lo scambio pubblico/privato dei suoli;
- i servizi ecosistemici nel progetto di paesaggio in relazione alla fruizione ciclo-pedonale;
- gli strumenti finanziati dalla programmazione UE per le Green e Blu Infrastructure integrate con sistemi di mobilità sostenibile;
- le relazioni con la produzione alimentare a KM0 per la città (Branzi *et al.*, 1995) e le reti del turismo culturalmente orientato.

La finalità perseguita è quella di definire un disegno sistemico delle diverse infrastrutture leggere, programmate secondo una “logica adattativa” e fortemente integrati con i valori naturali e il paesaggio produttivo (Poinsot, 2008). L’approccio metodologico si articola attorno a tre passaggi consequenziali che permettono di ottenere il raggiungimento degli obiettivi prefissati:

Il primo (A) riguarda l’implementazione della visione delle aree pubbliche urbane (standard urbanistici D.M. 1444/68) verso modelli qualitativi-prestazionali che hanno ragion d’essere in termini di offerta di servizi per la qualità della vita urbana. In molti casi, la logica degli standard ha determinato solo effetti “quantitativi” (incrementi del verde, spesso solo di natura tabellare e non sostanziale), ma dal punto di vista qualitativo il verde non è sempre stato portatore di efficienti valori e funzioni (Sanesi, Laforteza, 2002), mentre invece parchi, spazi aperti e altre forme di verde urbano possono fornire quei servizi essenziali che sono fondamentali per entrambi i vettori (la mobilità sostenibile e l’accessibilità). In tal modo, lo spazio urbano verde riesce a garantire un’ulteriore funzione sociale, quella dell’ordine pubblico e della “giustizia spaziale” urbana (Allmendinger, Haughton, 2014), dal momento che in molte città, quartieri e comunità di diverse etnie, spesso a basso reddito, le sfide di sanità pubblica tendono ad essere il nodo più critico per il superamento delle disuguaglianze (Bedimo-Rung, Mowen, Cohen, 2005) e principale freno all’innovazione sociale nelle città (Barnett, 2001).

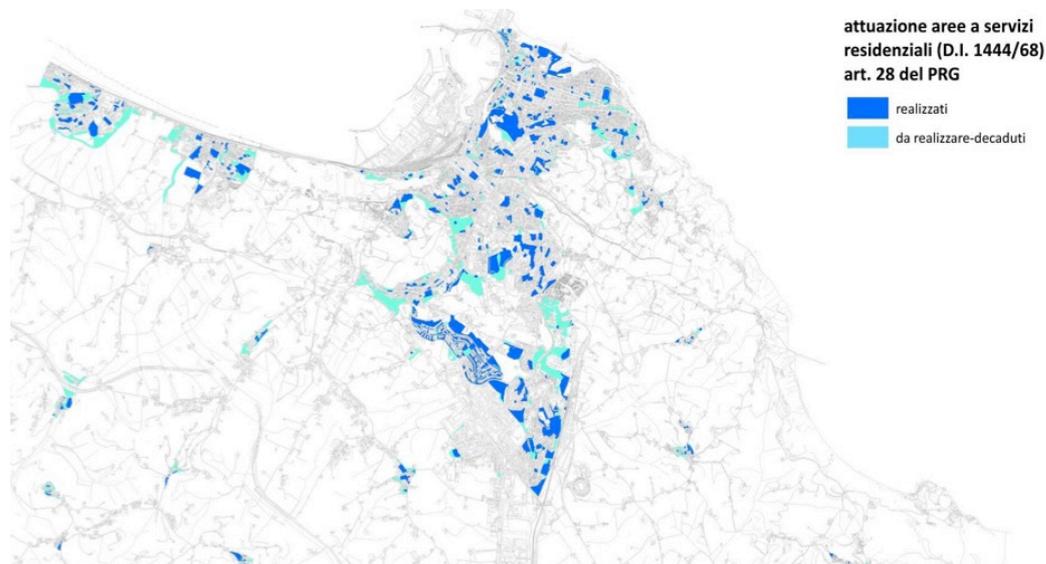


Figura 5 | Città di Ancona: livello di attuazione delle aree standard residenziali D.M. 1444/68.

Evidente l’elevato livello di frammentazione delle aree verdi.

Fonte: Comune di Ancona.

Tabella III | Comune di Ancona: standard urbanistici per gli insediamenti residenziali di cui al D.M. 1444/1968.

La dotazione pro-capite per abitate (33 mq/ab) risulta in termini di superfici molto superiore ai requisiti minimi (12 mq/ab).

zone territoriali omogenee	tipologia di servizi (D.M. 1444/68)	23 superfici convenzionali servizi residenziali (mq.)	24 totale abitanti (insediati + insediabili) 115.758	25 standard abitante (col. 23 / col. 24) (mq/ab)	26 Riferimenti di legge Standard minimi (mq/ab)
A+B+C	interesse comune	629.330	115.758	5,44	2,00
	istruzione	540.055		4,67	4,50
	parcheggi	605.478		5,23	2,50
	verde	3.823.604		33,03	9+3=12
<b>totale generale</b>		5.598.467		48,36	18+3=21

Una volta effettuato questo passaggio preliminare, ma fondamentale, è necessario (B) prevedere una serie d'interventi corredati da una "roadmap inter-istituzionale" (Rogers, Gumuchdjan, 2000) e da un complementare cronoprogramma, finalizzati alla definizione di una "figura organica" di spazio pubblico continua e morfologicamente riconoscibile. Si tratta quindi di effettuare una sintesi tra sistemi proprietari e coordinamento fra enti (pubblici e privati) per la costruzione di reti di spazi urbani lineari integrati con infrastrutture verdi. Alla conservazione della natura per preservarne i servizi eco-sistemici si aggiunge l'aspirazione ad estenderli ed innervarli nelle aree urbanizzate dove servono di più nel contatto diretto con la popolazione (Barton *et al.*, 2012). Vi è una vasta gamma di possibilità offerte attraverso l'uso adattivo delle infrastrutture urbane obsolete e/o sottoutilizzate, come ad esempio i corridoi ferroviari, le aree dismesse o in attesa di interventi di bonifica.

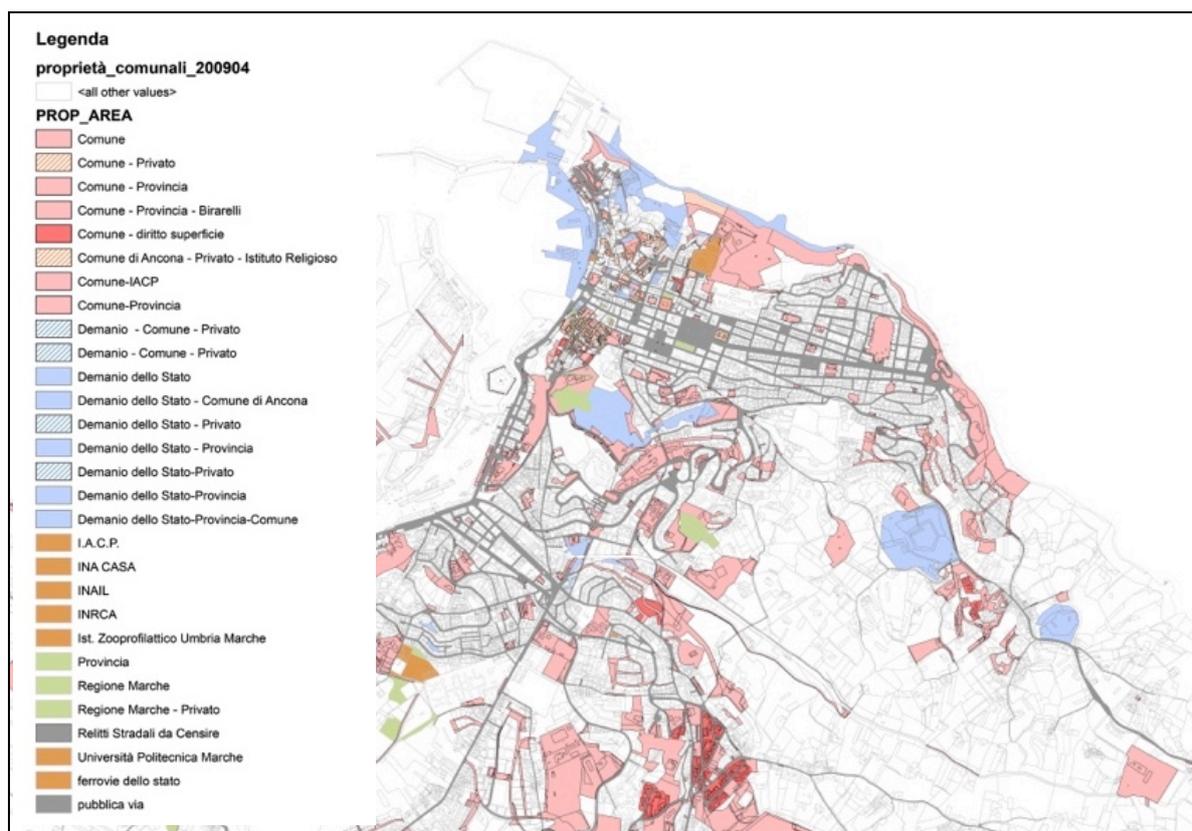


Figura 6 | Ancona, area urbana compatta: l'analisi del sistema della proprietà pubblica evidenzia una dotazione di aree potenzialmente unitarie per la costruzione dei parchi lineari.  
Fonte: Comune di Ancona.

In decine di città europee di medie dimensioni (Eurocities, 2011), sono note le trasformazioni di oggetti architettonici fatiscenti in infrastrutture verdi per passeggiate a piedi o in bicicletta, per il gioco, l'esercizio

fisico e l'interazione sociale, ed allo stesso tempo offrono una strategia per la distribuzione bilanciata dei deflussi urbani e la fornitura di servizi eco-sistemici (Newell *et al.*, 2013; Wolch *et al.*, 2011). L'interesse verso l'infrastruttura verde urbana, positivamente contaminata dall'innovazione della città digitale, ha generato nelle principali metropoli internazionali la radice di quella che viene oggi definita *smart city*, in cui le tecnologie nelle loro molteplici declinazioni sono a servizio della città al fine sia di migliorare la qualità della vita dei suoi utenti che garantirne la sostenibilità.

Proprio per garantire la sostenibilità di questi interventi si giunge alla progettazione (C) di nuove infrastrutture, definendo una *smart grid* (Scaglione, 2015), al cui interno possano sussistere i servizi offerti, analizzati nel primo passaggio, attraverso una complementazione di più *layer*, gerarchizzando ed indicizzando priorità e funzioni pubbliche.

Si crea così una "equazione urbana" capace di racchiudere una notevole complessità sia in termini progettuali che in termini di servizi offerti.

Servizi ecosistemi	Mobilità	Innovazione sociale
--------------------	----------	---------------------

L'addizione di questi tre sistemi, infatti, fornisce un'erogazione di servizi al cittadino e allo stesso tempo costituisce una serie di *layer* indipendenti così definiti:

1	Servizi ecosistemici+ Smart Mobility + Social innovation	Erogazione di servizi
2	Ridefinizione della forma urbana e azioni di contrasto allo <i>shrinkage</i>	Ricucitura dei vuoti urbani e delle aree degradate allo <i>shrinkage</i>
3	Ricucitura dell'urbano, del periurbano e delle zone rurali confinanti	Connessione città-campagna



Figura 7 | Ancona, le code della Cometa Verde, potenziali parchi urbani tra città consolidata e campagna produttiva periurbana. Fonte: C. Gasparini, 2010.

### Risultati della ricerca: coordinate per un confronto nazionale

La questione ambientale in Europa sembra acquistare oggi un senso sempre più ampio, il lavoro sperimentale sviluppato apre ad alcuni campi di riflessione per la prossima generazione di piani urbanistici:

- crescenti contaminazioni tra piano urbanistico e progetto ambientale (Scaglione, 2008);
- maggiore complessità fuori dalla dimensione del piano urbanistico necessaria per ritrovare la dimensione strategico-gestionale settoriale (piano del verde, piano di adattamento, e paesaggio urbano);

- integrazione del verde urbano e della naturalità con il sistema di mobilità lenta e ciclabile come “vocazione” del sistema del verde per la costruzione di nuove sezioni urbane complesse multifunzionali;
- una ritrovata domanda di *wildness* oltre il piano urbanistico come espressione di esperienze spontanee di riappropriazione della naturalità in ambito urbano a scala nazionale ed europea (come, ad esempio, la nascita di orti urbani autogestiti) (Van Leeuwen, 2010).

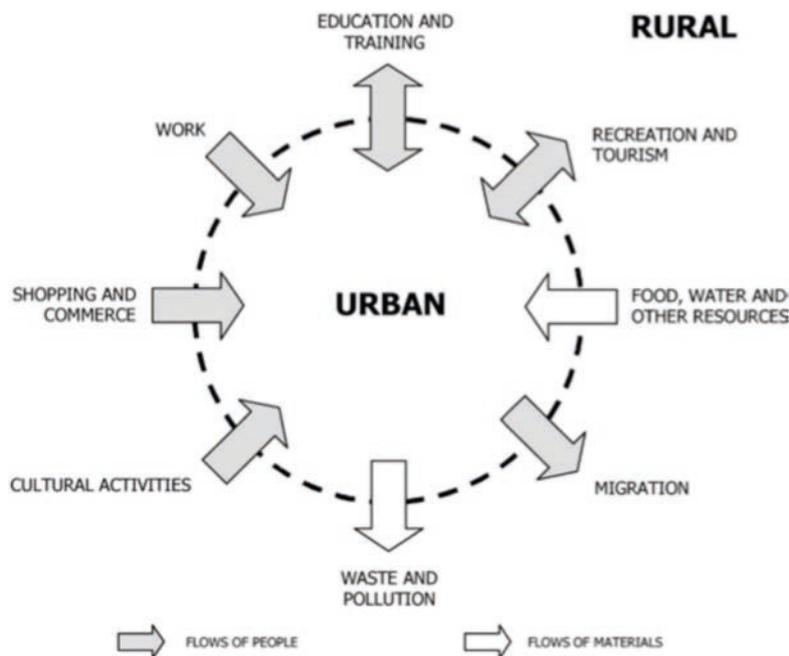


Figura 8 | I flussi di persone e merci tra la dimensione urbana e rurale.  
Fonte: V. Nadin, D. Stead, 2000.

Per fare questo è necessario definire nuovi tipi di spazi pubblici, per mitigare la distanza fra centralità e marginalità, fra città compatta e “campagna urbana” (Donadieu 2005). Valutare gli spazi aperti in termini di frammentazione e capacità di fornire servizi ecosistemici (come, ad esempio, l’evapotraspirazione) è un’attività cruciale per la pianificazione del territorio, perché questi indicatori sono capaci di fornire un orientamento decisivo sull’uso che dovrà essere fatto di un determinato sito: la sua trasformazione in parco naturale, cintura verde, appezzamento agricolo o parco giochi può dipendere dal rapporto tra frammentazione delle matrici naturali e livelli di evapotraspirazione (La Greca *et al.*, 2010).

Tre le principali dimensioni progettuali sviluppate nelle esperienze indagate dalla ricerca e che possono essere ritrovate, a vario titolo, in molti casi italiani come traiettorie metodologiche di riferimento per la costruzione delle infrastrutture verdi urbane:

1. la dimensione strategica-programmatoria: il verde urbano come armatura in grado di orientare le componenti del progetto puntuale verso nuove politiche di visione urbana, adattamento e resilienza. Come, ad esempio, già sviluppato positivamente nei piani urbanistici di carattere Generale di Milano, Bologna, Bergamo, Ferrara e Sesto Fiorentino;
2. la dimensione ecologico-prestazionale: il verde pubblico e privato come riferimento strategico di rigenerazione urbana e di *performance* eco-sistemica. Come, ad esempio, nei piani urbanistici Generali italiani di Firenze, Ivrea, La Spezia, Roma, Todi;
3. la dimensione sistemica: la “naturalità urbana” come elemento di qualità, capace di far convergere le azioni del piano in una visione transcalare (area vasta) di continuità/prossimità tra città e territorio periurbano, fortemente legata ai principi della Convenzione Europea del Paesaggio.

### Conclusioni: scenari di lavoro per i piani urbanistici di nuova generazione

La crescente attenzione alla contaminazione tra i valori del paesaggio produttivo e il progetto di infrastrutture apre ulteriori punti di vista sul ruolo delle reti verdi urbane e territoriali integrate con sistemi di mobilità sostenibile e cicloturistica alle varie scale: dal progetto urbano alla dimensione territoriale di area vasta.

Nelle diverse dimensioni spaziali possono essere incardinati progetti multi-scalari di reti urbane e territoriali di mobilità sostenibile e ciclo-turistica, un interessante campo di studio per un generale ripensamento di strumenti, processi e azioni, attraverso cui si sono prodotti negli ultimi cinquant'anni gli spazi collettivi "standard" (D.M. n. 1444/68).

L'innalzamento della qualità dello spazio pubblico ed il recupero delle frange insediative periurbane e del paesaggio produttivo, che caratterizzano, con molteplici sfaccettature, i diversi territori italiani, rappresentano, a distanza di mezzo secolo (dal 1968), un campo di lavoro tutt'altro che delineato.

L'esito del confronto tra le esperienze nazionali conduce verso la definizione di una necessaria "visione olistica" dei servizi e delle dotazioni urbane a valenza pubblica e di interesse collettivo. Un progetto di spazio pubblico in grado di evolvere da una visione frammentata e settoriale di singole aree (spesso marginali o in abbandono) verso un insieme coeso e riconoscibile di elementi che prefigurano, nella loro reciproca relazione, un'infrastruttura pubblica resiliente, capace di esprimere maggiore qualità urbana ed accrescere le relazioni virtuose tra aree urbane e paesaggio produttivo.

L'infrastruttura verde multifunzionale può essere uno strumento in grado di rinsaldare le relazioni tra aree centrali e quartieri periferici, estendendo le relazioni ambientali verso nuove forme di utilizzo collettivo integrate con aree rurali periurbane e territori del paesaggio produttivo. Tuttavia, la cultura urbanistica e la consapevolezza operativa degli enti locali, appare ancora incerta e non adeguatamente preparata a dare risposte progettuali multisettoriali forti. L'evidente debolezza culturale e tecnica nella comprensione del ruolo strategico di questi territori ibridi di confine urbano-rurale si manifesta con intensità amplificata nei territori della "campagna urbanizzata" «fenomeni di urbanizzazione ai quali non compete ancora il titolo di città» (Gibelli, Salzano, 2006), ma che richiedono, con urgenza, nuovi approcci di pianificazione integrata e alla scala pertinente, mutazioni di paradigmi, visioni territoriali innovative per un rilancio propositivo delle frange insediative periurbane (Bronzini, 2012). Aree non progettate, ad oggi ancora marginali, ma che stanno assumendo un crescente ruolo strategico nel panorama italiano ed europeo come risorse primarie per assicurare maggiori livelli di resilienza, sicurezza idrogeologica, innovazione sociale e qualità urbana.

### Riferimenti bibliografici

- Allmendinger P., Houghton G. (2014), "Revisiting Spatial Planning, Devolution, and New Planning Spaces", in *Environment and Planning C: Government and Policy*, no. 31, vol. 6, pp. 953-957.
- Angrilli M. (2002), *Reti Verdi urbane*, Palombi Editori, Roma.
- Barnett H. (2001), "The Chinatown cornfields: Including environmental benefits in environmental justice struggles", in *Critical Planning*, no. 8, pp. 50-60.
- Barto D.N., Lindhjem H., Magnussen K., Norge S., Holen S. (2012), *Valuation of Ecosystem services. From Nordic Watersheds. From awareness rising to policy support?*, TemaNord, Nordic Council of Ministers, Copenhagen.
- Barton J., Pretty J. (2010), "What is the best dose of nature and green exercise for improving mental health? A multi-study analysis", in *Environmental Science and Technology*, no. 44, vol. 10, 3947-3955.
- Beatley T. (2000), *Green urbanism. Learning from European cities*, Island Press, Washington, D.C.
- Bedimo-Rung A.L., Mowen A.J., Cohen D.A. (2005), "The significance of parks to physical activity and public health", in *American Journal of Preventative Medicine*, no. 28, pp. 159-168.
- Branzi A., Donegani D., Petrillo A., Raimondo C., Ben David T. (1995), *Agronica*, Domus Academy per Philips.
- Bronzini F., Imbesi P.N., Bedini M.A. (2014), *La misura del Piano. Valutazione comparata dei piani urbanistici*, vol. 1, Gangemi Editore, Roma.
- Bronzini F. (2012), "The Secret Thread that Binds Cities and Territories", in Bronzini F., Bedini M.A., Marinelli G. (eds.), *Marche. The Heartbeat of My Land*, Il Lavoro Editoriale, Ancona.
- Bronzini F., Bedini M.A., Sampaolesi S. (a cura di) (2011), *La città amica di Roberto Busi*, Ancona University Press, Ancona.
- Carter A., Mann P., Smit J. (eds.) (2003), *Urban Agriculture and Community Food Security in the United States: Farming from the City Center to the Urban Fringe. A Primer Prepared by the Community Food Security Coalition's North American Urban Agriculture Committee*, Community Food Security Coalition, Venice, California.
- Cassatella C, Kipar A., Aggarwala R., Kuhn R., Raffestin C., Wines J. (2011), *Landscape to be*, Marsilio, Venezia.
- Clément G. (2004), *Manifeste du Tiers paysage*, Éditions Sujet/Objet, Paris.

- Dybas L. (2001), "From biodiversity to biocomplexity: a multidisciplinary step toward understanding our environment", in *BioScience*, no. 51.
- Donadieu P. (2005), "Dall'utopia alla realtà delle campagne urbane", in *Urbanistica*, n. 128.
- Eurocities (2011), *Cities cooperating beyond their boundaries: evidence through experience in European cities*, Brussels.
- Farr D. (2007), *Sustainable urbanism: Urban design with nature*, John Wiley & Sons Inc., New Jersey.
- Gasparrini C. (2010), *Policy Document for the New Plan of Ancona*, Comune di Ancona, Ancona.
- Gibelli M., Salzano E. (a cura di) (2006), *No Sprawl. Perché è necessario controllare la dispersione urbana e il consumo di suolo*, Alinea Editrice, Firenze.
- La Greca P., La Rosa S.D., Martinico F., Privitera R. (2010), "From land use to land cover: evapotranspiration assessment in a metropolitan region", in Las Casas G., Pontrandolfi P., Murgante B. (a cura di.), *Atti della Sesta Conferenza Nazionale Informatica e Pianificazione Urbana e Territoriale INPUT 2010*, Libria Editore, Melfi, pp. 367-37.
- Marinelli G. (2014), "Il verde urbano nei piani urbanistici italiani di nuova generazione", in Bronzini F., Imbesi P.N., Bedini M.A., Marinelli G., Alberti F., Michelangeli G. (a cura di), *La misura del Piano. Strumenti e strategie*, vol. 2, Gangemi Editore, Roma.
- Nadin V., Stead, D. (2000), "Interdependence between urban and rural areas in the West of England", *Centre for Environment and Planning*, Working Paper 59, University of the West of England, Bristol.
- Newell J. P., Seymour M., Yee T., Renteria J., Longcore T., Wolch J. R., Shishkovsky A., (2013), "Green Alley Programs: Planning for a sustainable urban infrastructure?", in *Cities*, no. 31, pp. 144-155.
- Nucci L. (2004), *Green networks and contemporary city design: The construction of the new plan for the city of London*, Gangemi Editore, Roma.
- Perrault D. (2010), "Metropolis?", in Sejima K. (ed.), *People Meet in Architecture: 12th International Architecture Exhibition – Venice Biennale (Paperback)*, Marsilio, Venezia.
- Poinsot Y. (2008), *Comment l'agriculture fabrique ses paysages. Un regard géographique sur l'évolution des campagnes d'Europe, des Andes et d'Afrique noire*, Karthala édition, Paris.
- Register R. (2006), *Ecocities. Rebuilding cities in balance with nature*, New Society Publishers, Gabriola Island, Canada.
- Rogers R., Gumuchdjan P. (2000), *Cities for a small planet*, Gustavo Gili, Barcelona.
- Secchi B. (2006), "Progetto di suolo 2", in Aymonino A., Mosco V. (a cura di), *Spazi Pubblici Contemporanei. Architettura a volume zero*, Skira, Milano, pp. 287-291.
- Rosenzweig C., Solecki W., Hammer S. (2011), *Climate Change and Cities: First Assessment Report of the Urban Climate Change Research Network (ARC3)*, Cambridge University Press.
- Sanesi G., Laforteza R (2002), "Verde urbano e sostenibilità: identificazione di un modello e di un set di indicatori", in *Genio rurale ed estimo*, n. 9, Il Sole 24 Ore-Edagricole, Bologna.
- Scaglione G. (2008), *SlowCity Land-scape, Ecurbanism, Strategy, Project*, List Laboratorio Internazionale Editoriale, Barcelona-Trento.
- Scaglione P. (2015), *Spostamenti intelligenti verso nuovi paesaggi ecologici*, List, Rovereto, ISBN: 9788898774685.
- Van Leeuwen E. (2010), *Urban-Rural Interactions. Towns as Focus Points in Rural Development*, Springer, Berlin.
- Villeneuve P. J., Jerrett M., Su J. G., Burnett R. T., Chen H., Wheeler A. J., Goldberg M. S. (2012), "A cohort study relating urban green space with mortality in Ontario, Canada", in *Environmental Research*, no. 115, pp. 51-58.
- Wolch J., Jerrett M., Reynolds K., McConnell R., Chang R., Dahmann N., Brady K., Gilliland F., Su J. G., Berhane K. (2011), "Childhood obesity and proximity to urban parks and recreational resources: a longitudinal cohort study", in *Health Place*, no. 17, vol. 1, pp. 207-214.

# Verso un nuovo paradigma pianificatorio dell'infrastruttura verde urbana

## Raffaele Pelorosso

Università degli Studi della Tuscia  
DAFNE-Dipartimento di Scienze Agrarie e Forestali  
Email: [pelorosso@unitus.it](mailto:pelorosso@unitus.it)

## Federica Gobattoni

Università degli Studi della Tuscia  
DAFNE-Dipartimento di Scienze Agrarie e Forestali  
Email: [f.gobattoni@unitus.it](mailto:f.gobattoni@unitus.it)

## Antonio Leone

Università degli Studi della Tuscia  
DAFNE-Dipartimento di Scienze Agrarie e Forestali  
Email: [leone@unitus.it](mailto:leone@unitus.it)

### Abstract

Oltre il 70% dei cittadini europei vivono in città, percentuale che sarà presto raggiunta dall'intera umanità che, nel 2009, per la prima volta nella sua storia, ha registrato il superamento della popolazione urbana su quella rurale. Il sistema urbano assume quindi sempre maggiore rilevanza da tutti i punti vista: dal sociale, al paesaggistico, all'ambientale. Le aree urbane europee presentano molteplici problematiche ambientali, dalla produzione di ingestibili quantità di rifiuti, al rischio sismico ed idrogeologico, alla scarsa qualità dell'aria (inquinamento) e del clima (isola di calore), cui sono correlate problematiche sanitarie di entità numerica sorprendente. È quindi urgente una concreta presa di posizione da parte degli urbanisti, attraverso prassi operativa, più che denuncia e presa d'atto.

Le infrastrutture verdi, infatti, sono ormai annoverate tra le soluzioni Nature-based efficaci per la gestione di questioni ambientali e per la mitigazione e adattamento al cambiamento climatico. Attraverso la presentazione di un caso studio, nel presente lavoro si propone un metodo di analisi della vulnerabilità del sistema urbano nel gestire le acque meteoriche, dimostrando come tale sistema possa essere governato in maniera molto efficace ed economica attraverso il verde, ovvero tramite Nature-based Solutions. L'approccio metodologico proposto dimostra concretamente l'importante ruolo che i servizi ecosistemici possono avere nell'ambito urbano e costituisce strumento utile per l'individuazione di nuovi e più efficaci standard a verde pubblico.

**Parole chiave:** Urban Ecosystem Services, green standards, Nature-based solutions.

### 1 | Tesi sostenuta

Oltre il 70% dei cittadini europei vivono in città, percentuale che sarà presto raggiunta dall'intera umanità che, nel 2009, per la prima volta nella sua storia, ha registrato il superamento della popolazione urbana su quella rurale. Il sistema urbano assume quindi sempre maggiore rilevanza da tutti i punti vista: dal sociale, al paesaggistico, all'ambientale (UN-Habitat, 2014).

Esso è aperto e dissipativo per antonomasia, e, contemporaneamente, motore di sviluppo, non solo economico, ma anche culturale e civile, da sempre caratteristica e ragion d'essere della città. La decisa forzatura dei cicli naturali ed il conseguente consumo e alterazione delle risorse naturali può essere quindi interpretato come una sorta di contrappasso, di prezzo da pagare per i vantaggi che la città comporta (Ratti e Hidden, 2016). Questo non significa rassegnazione al degrado, ma è sfida, sempre nuova, alla ricerca del giusto equilibrio (dinamico, quindi mai "perfetto") fra sviluppo e conservazione di valori e risorse.

Le aree urbane europee presentano molteplici problematiche ambientali, dalla produzione di ingestibili quantità di rifiuti, al rischio sismico ed idrogeologico, alla scarsa qualità dell'aria (inquinamento) e del clima (isola di calore), cui sono correlate problematiche sanitarie di entità numerica sorprendente (Brimblecombe and Maynard, 2001; Rydin, 2012; Watts et al., 2015).

È quindi urgente una concreta presa di posizione da parte degli urbanisti, attraverso prassi operativa, più che denuncia e presa d'atto. In questo senso occorre una rifondazione della disciplina, basata sulla riscoperta

del suo ruolo originario nell'era moderna, ovvero le condizioni igienico-sanitarie della città, perché quella in atto può essere considerata una vera e propria emergenza sanitaria, per altro resa molto insidiosa dalla scarsa percezione del problema, perché le patologie sono diffuse nello spazio e differite nel tempo, a differenza delle epidemie dell'800 e casi eclatanti quali il Grande Smog di Londra del dicembre 1952.

Assumono di conseguenza un ruolo fondamentale gli spazi verdi, a tutte le scale: dalla urbana alla periurbana, senza però trascurare la campagna profonda, che deve ritrovare il legame con la città per tornare a costruire complessità e paesaggio resiliente, i fattori principali di lotta alle patologie di cui sopra (Leone, 2017). Occorre saper gestire i processi di diagnosi, prognosi e terapia ed è su questo terreno che urbanistica e governo del territorio devono recuperare terreno, anche perché il pianificatore può ormai disporre di strumenti (dai sistemi informativi, ai modelli manageriali di simulazione, ai big data) che non ammettono snobistica ignavia tecnologica.

Entrando nello specifico del tema trattato nella presente memoria, dato ormai per scontato che le aree verdi urbane sono una risorsa che va ben oltre le classiche funzioni estetiche e ricreative, occorre considerarle come una infrastruttura fondamentale, per la quale manca ancora una reale integrazione nelle politiche di gestione degli spazi aperti e, più in generale, nella pianificazione urbanistica. Le infrastrutture verdi, infatti, sono ormai annoverate tra le soluzioni Nature-based efficaci per la gestione di questioni ambientali e per la mitigazione e adattamento al cambiamento climatico, in quanto capaci di migliorare la qualità ambientale ed ecologica anche in contesti densamente costruiti. Gli strumenti tecnici e normativi sono di natura prescrittiva e denunciano tutta la vetustà della legislazione urbanistica italiana, che considera il verde urbano uno spazio non costruito della città, un vuoto urbano di cui tenere svogliatamente conto (quando va bene), ma che non contribuisce a fare vero paesaggio urbano. In altri termini il dato ragionieristico di 9 mq/ab di verde del DM 1444, che, encomiabile nel 1968, è assolutamente superato oggi, nuova era geologica (l'Antropocene) con i suoi cambiamenti climatici, i morti per inquinamento atmosferico e per inondazione di certi quartieri, le patologie legate alla scarsa qualità dell'alimentazione, la necessità di raggiungere quote "sostenibili" di emissione di gas climalteranti (Consiglio d'Europa, 2014; COP21 di Parigi, 2015) per le quali la gestione della città e della campagna sono fondamentali.

Ne consegue il nuovo ruolo del verde urbano: da generico fattore di qualità urbana, a vera e propria infrastruttura multifunzionale, di vitale importanza per il benessere. Il presente lavoro propone un contributo dimostrando tutto il potenziale del verde urbano, approfondendo uno dei suoi servizi ecosistemici più rilevanti: la capacità di regolazione delle acque meteoriche.

## 2 | Principali argomentazioni

La visione all'origine della ricerca illustrata deriva dal concetto di servizio ecosistemico, concetto nato in economia per indicare i beni che la natura produce per la vita dell'uomo. Tutto è interazione insegna la Fisica Moderna (Rovelli, 2014) e la funzione è una delle sue indispensabili espressioni. L'essere umano dipende dalla natura per il soddisfacimento di tutti i suoi bisogni, da quelli primari fino all'equilibrio psico-fisico. Si innescano quindi processi che sono alla base della costruzione di paesaggio di qualità, oggi dimenticati dalla cultura dell'usa e getta degli ultimi decenni, con la sua insostenibile specializzazione nei cicli produttivi che ha portato alla nefasta polarizzazione/contrapposizione fra artificialità e naturalità, città e campagna, tutela dell'ambiente e sviluppo economico. La crisi del paesaggio è questa: crisi di interazione a favore della polarizzazione (Leone, 2017).

La proposta ribalta la logica dell'intervento dall'esterno, scoprendo e valorizzando le risorse del territorio, così come lo scultore scopre l'opera che ha in mente dal blocco di marmo che sceglie nella cava. Occorre individuare le varie funzioni della natura ed i servizi che se ne possono ricavare, per fornire ai decisori uno strumento di completa valorizzazione del verde urbano.

Tra questi si annoverano:

1. La riduzione del rischio di allagamento e diffusione inquinanti associato al dilavamento stradale e al carico fognario in eccesso, grazie alla maggiore permeabilità del suolo indotta dal verde con conseguente riduzione della quantità di acqua da gestire nell'infrastruttura grigia.
2. Il risparmio energetico, per il ben noto aumento estivo della temperatura delle aree edificate; è per altro ormai stabilizzato da anni il picco estivo di consumi elettrici e, quindi, l'emissione di CO<sub>2</sub>. Il verde urbano, notoriamente, grazie ai processi di evapotraspirazione ed ombreggiamento, attenua in modo molto sensibile l'isola urbana di calore (Akbari et al., 2009; Pelorosso et al., 2016). Come detto, questa non è solo questione di benessere, ma coinvolge la salute pubblica, sia per i minori rischi di danni da caldo (asma, infarto), sia per l'effetto combinato dell'inquinamento, per lo sviluppo di ozono in estate e smog invernale (Ridyn et al., 2012).

3. Il contributo alla città pubblica, con la costruzione di luoghi di incontro e svago.
4. La possibilità di sviluppo di agricoltura urbana e periurbana.
5. La costituzione della rete ecologica locale, quindi l'incremento della biodiversità, che poi contribuisce anch'essa al benessere, per la lotta agli insetti molesti.
6. La produzione di biomassa e, possibilmente, lo smaltimento di almeno parte dei rifiuti organici della città.

Questi processi sono ascrivibili alla categoria dei servizi offerti dal verde, detti anche ecosistemici, costituiti dall'insieme di soluzioni ai problemi e di vantaggi di cui i cittadini fruiscono, direttamente o indirettamente, grazie al verde urbano ed alla natura in città (NBS, *Nature Based Solutions*).

È un lungo elenco di benefici, che nessuna tecnologia può vantare, per cui, nell'attuale dibattito sulla città sostenibile, l'adattamento al cambiamento climatico, l'economia circolare e quant'altro, è ormai inderogabile la necessità di affrontare l'argomento superando la semplice piantumazione, che troppo spesso sconfinava nel maquillage verde. Una soluzione concreta risiede nella riforma dello standard urbanistico, oggi appiattito sui 9 mq/ab, dato oggi troppo "povero" per soddisfare i bisogni di città sempre più complesse e *smart*. In questo si sottolineano le parole di una recente intervista ad Edoardo Salzano (2017), che critica l'applicazione degli standard, definendola "contabile e burocratica" da parte di urbanisti e amministratori. Forse il giudizio è ingeneroso se si pensa all'epoca in cui lo standard è stato concepito, ma, se applicato all'oggi è fin troppo benevolo, oggi ci sono le tecnologie per rendere lo standard a verde più efficace e calzante.

Il presente lavoro vuole dare un contributo in questo senso, approfondendo uno dei servizi ecostemici elencati in precedenza: la capacità di regolazione delle acque meteoriche.

### 3 | Metodologia

L'area di sperimentazione è parte della città consolidata di Bari, un territorio di circa 330 ha, che comprende quasi tutto il suo II municipio (Fig. 1). L'idea cardine del lavoro scaturisce dall'attuale inadeguatezza della rete di drenaggio urbano, concepita negli anni '30-40, quindi di tipologia mista fra acque nere e bianche, laddove i carichi di queste ultime sono enormemente aumentati per lo sviluppo urbano e la conseguente impermeabilizzazione del territorio. In caso di forti piogge tale rete non riesce a gestire tutto il carico per cui gli scarichi del "troppo pieno" degli impianti si aprono facendo defluire i liquami nel lungomare cittadino, con ovvie conseguenze sul piano sanitario e della fruizione.

In altri termini: se lo sviluppo urbano ha aumentato i carichi idrologici sulla rete pluviale ci si è posti il problema se la progettazione urbanistica possa mitigare questo impatto, nello specifico attraverso lo standard a verde, nella convinzione che si possa fare difesa ambientale e resilienza attraverso l'uso sapiente del suolo.

I modelli manageriali sono una tecnologia fondamentale per operare con queste finalità, essi consentono a pianificatori e progettisti di comprendere il comportamento generale del sistema e, di conseguenza, decidere proposte strategiche in termini di utilizzo del territorio rispetto ai processi simulati (vedi Pelorosso et al., 2016-a in relazione all'isola urbana di calore e Pelorosso et al., 2016-b in relazione alla gestione delle acque meteoriche).

Per il caso studio si è utilizzato il modello manageriale US-EPA Storm Water Management Model (SWMM, release 5.1.008), strumento ampiamente riconosciuto nell'ambito dell'argomento trattato (Zhou 2014). Il modello permette di simulare l'assetto del paesaggio urbano, ovvero il sistema di edifici, infrastrutture (strade e rete di drenaggio) e uso del suolo (superfici permeabili e impermeabili, infrastrutture verdi e NBS).

Un primo risultato è la definizione delle diverse criticità del sistema urbano (fig. 2, vedi Pelorosso et al. 2016-b) dalle quali scaturisce la mappa della resilienza idrologica urbana (fig. 3), attraverso una riclassificazione della criticità, secondo la Tabella I. Il concetto di resilienza è speculare a quello di criticità del sistema urbano, i cui cardini sono le due infrastrutture: la grigia, che agisce "a valle" della problematica, quando il deflusso delle acque di pioggia si sono innescati e le strutture idrauliche li intercettano; la verde che interviene "a monte", prevenendo e riducendo i deflussi stessi. Le due cose non sono alternative, ma complementari e sono in grado di ridurre le criticità del sistema: la prima riduce la criticità intercettando i deflussi generati dalle piogge, la seconda ne riduce l'entità trasportando le acque fuori dal sistema il prima possibile. Quello che va evitato è credere settariamente nell'una o nell'altra.

Altri fondamentali risultati ricavabili dalle simulazioni con SWMM consistono nella stima dell'efficienza delle NBS e nella indicazione della loro ubicazione ottimale, perché non tutto il verde è uguale in questo senso. Ne consegue un database per cui ogni NBS ha un potenziale di riduzione di vulnerabilità, esprimibile come metri quadri di superficie urbana resi più resilienti per metro quadro di NBS. Da tali simulazioni è emerso ad esempio che il rain garden ha un'efficienza da 7,4 a 11,5 volte maggiore del tetto verde di tipo

estensivo nell'aumentare la resilienza idrologica del sistema. Un parcheggio permeabile ha invece una efficienza fino a 7 volte quella del tetto verde estensivo qualora sia posizionato in maniera da intercettare le acque di scorrimento superficiali. In altri termini, un rain garden di 0,27 ha rende resiliente dal punto di vista idrologico un'area urbanizzata (impermeabile) di 10 ha (rapporto di circa 1/40 mq-verde/mq-impermeabile). NBS offrono quindi diversi livelli di servizi ecosistemici di regolazione delle acque in funzione non solo della tipologia soluzione scelta ma anche della diversa collocazione nell'ambito del sistema urbano in relazione all'infrastruttura grigia presente.

Tabella I | Classificazione finale di criticità/resilienza idrologica adottata nell'analisi del sistema urbano.

Classe di criticità	Classe di resilienza	Punteggio finale indice di criticità
Bassa	Alta	0-1
Medio-bassa	Media-alta	1-2
Media	Media	2-3
Media-alta	Medio-bassa	3-4
Alta	Bassa	4-5

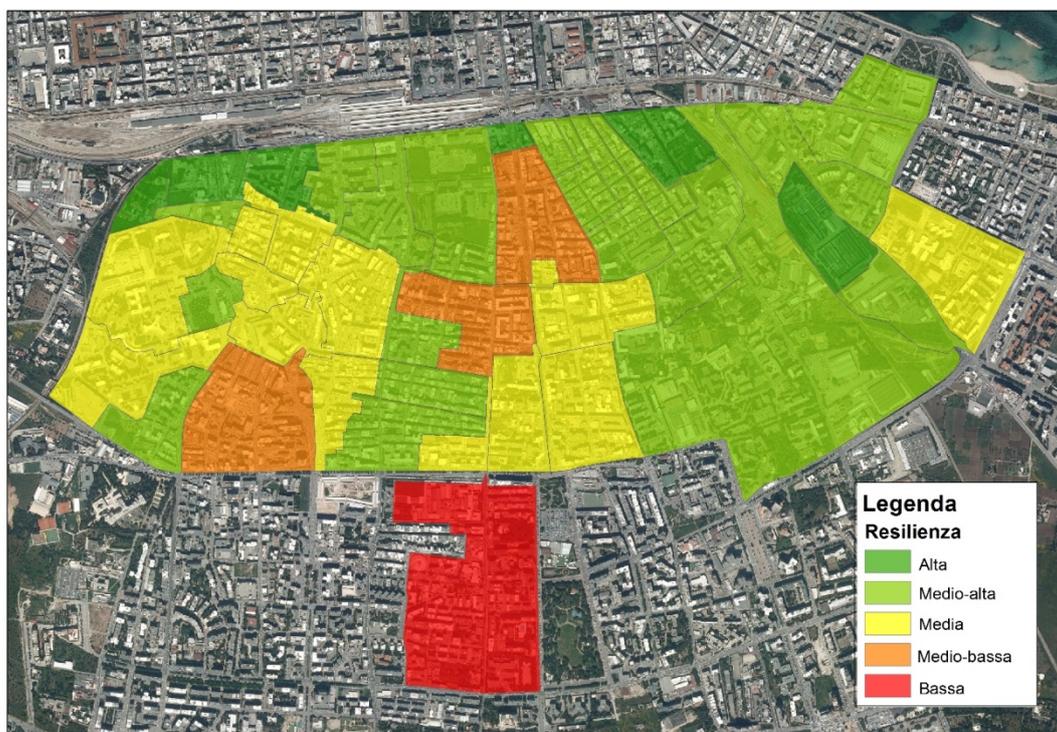


Figura 2 | Resilienza idrologica intrinseca del sistema urbano (grey e green infrastructure).

Seguendo la definizione IPCC (2014), la vulnerabilità del sistema è stata analizzata incrociando la criticità (resilienza idrologica) con l'esposizione. La mappa dell'esposizione è stata prodotta considerando i luoghi sensibili (scuole e strutture ospedaliere presenti nei diversi sottobacini) e la popolazione residente (ISTAT 2011) in ciascun sottobacino. La mappa della vulnerabilità consente di individuare le aree critiche prioritarie su cui intervenire con opportune NBS che siano in grado di aumentare la permeabilità del suolo o accumulare l'acqua riducendo il sovraccarico sulla rete fognaria mista. Tale approccio all'analisi della vulnerabilità del sistema urbano, con differenze rispetto alla tradizionale analisi del rischio idrologico (vedi Tabella II) adottata nei Piani di Assetto Idrogeologico (Tiepolo and Braccio 2016), è oramai accettato dalla comunità scientifica ed è utilizzato per la definizione di azioni per l'adattamento climatico (Inostroza, Palme, and de la Barrera 2016; Kumar, Geneletti, and Nagendra 2016). A differenza del Piano di Assetto Idrogeologico, scopo del presente lavoro non è la classificazione del territorio in aree a differente rischio e pericolosità ma l'identificazione delle aree su cui intervenire prioritariamente ed in maniera efficace con NBS.

Tabella II | Principali definizioni cui fa riferimento il Rapporto sui Cambiamenti Climatici dell'IPCC del 2007 e del 2014 e principali definizioni utilizzate nella redazione dei Piani di Assetto Idrogeologico in attuazione alle disposizioni della normativa di settore (L. 183/89 e ss. mm.; DLgs 152/99; DLgs/152/06.; L.R. 39/96).

<b>Principali definizioni a cui si riferiscono il Rapporto sui Cambiamenti Climatici IPCC del 2007 e 2014</b>
<b>Rischio.</b> Il rischio è rappresentato come la probabilità di accadimento di un disastro ed è funzione della vulnerabilità. Esposizione e il tipo e frequenza di disastri. In questo rapporto il rischio è principalmente inteso come rischio di impatti provocati dai cambiamenti climatici.
<b>Capacità d'adattamento.</b> Capacità di un sistema di adattarsi ai cambiamenti climatici (inclusi gli eventi estremi) per ridurre i potenziali danni, per sfruttare le opportunità o per far fronte alle conseguenze (IPCC 2007).
<b>Sensitività.</b> Il grado con cui un sistema o una specie sono influenzati, sia sfavorevolmente che positivamente, dalla variabilità climatica o dai cambiamenti climatici, con effetto diretto o indiretto (IPCC 2007). Essa rappresenta la criticità del sistema rispetto ai cambiamenti climatici.
<b>Esposizione.</b> la presenza di persone o risorse (naturali e/o culturali e socio-economiche) che potrebbero essere influenzate negativamente dal cambiamento climatico (IPCC 2014).
<b>Vulnerabilità.</b> La propensione del sistema socio-ecologico a subire gli impatti negativi dei cambiamenti climatici. Il termine vulnerabilità abbraccia una molteplicità di concetti, tra cui la sensibilità, l'esposizione e la mancanza di capacità a resistere e adattarsi (IPCC 2014).
<b>Principali definizioni cui fa riferimento il Piano di Assetto Idrogeologico (P.A.I.)</b>
<b>Rischio totale.</b> Atteso numero di perdite umane, feriti, danni a proprietà, interruzione di attività economiche, in conseguenza di un particolare fenomeno naturale. Per l'individuazione e la caratterizzazione delle situazioni a rischio di frana o d'inondazione, il Piano ha assunto a riferimento le definizioni attualmente accettate dalla comunità scientifica internazionale, secondo una procedura che valuta separatamente le caratteristiche del fenomeno e quelle degli elementi a rischio: $R_t = P \times V \times E$ (Varnes, 1984).
<b>P = Pericolosità.</b> E' la probabilità che si verifichi un evento di predefinita tipologia ed intensità nell'ambito di una data area ed entro un certo intervallo di tempo.
<b>V = Vulnerabilità.</b> Il grado di perdita associabile a ciascuna tipologia di elementi a rischio con l'accadimento dell'evento, espressa in percentuale (0-100%) o tra 0 (nessuna perdita) ed 1 (perdita totale). Il prodotto della vulnerabilità per il set di elementi a rischio quantifica il danno totale atteso: $D = V \times E$
<b>E = Esposizione.</b> Elementi a rischio, sono costituiti dall'insieme delle presenze umane e di tutti i beni mobili e immobili, pubblici e privati, che possono essere interessati e direttamente coinvolti dagli eventi calamitosi.

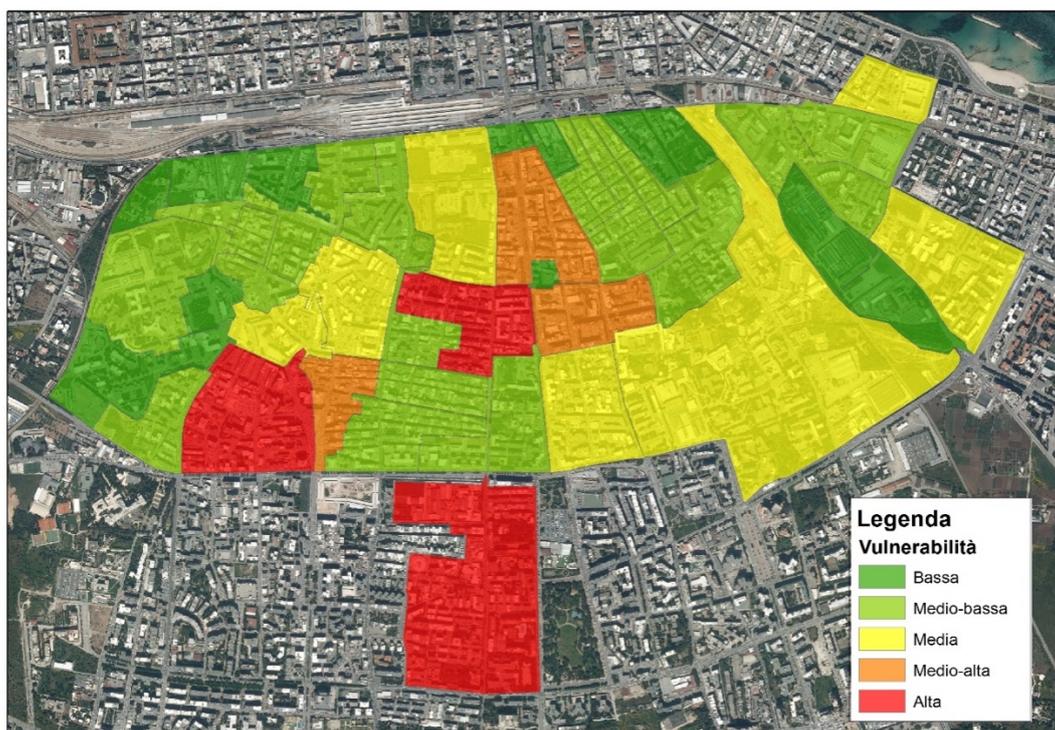


Figura 3 | Zonazione del rischio sistema urbano rispetto alla pioggia critica.

La mappa della vulnerabilità di fig. 3 offre un esempio concreto di delimitazione delle aree critiche prioritarie su cui intervenire con opportune NBS per ridurre il rischio di allagamenti e diffusione di inquinanti. In altri termini, attraverso NBS si può aumentare la capacità del sistema di gestire eventi meteorici critici (aumento sua resilienza) allungando quindi il tempo di ritorno di potenziali danni. Questo dato va ovviamente incrociato con il censimento delle aree dove è possibile l’inserimento delle NBS (giardini e parchi urbani esistenti o programmati, vuoti urbani e brown fields, parcheggi, strade principali ecc.).

In tal modo il pianificatore ha a disposizione un sistema informativo dinamico che gli permette di bilanciare gli interventi strutturali “grigi” e quelli “verdi”, sulla base delle disponibilità finanziarie e delle esigenze sociali, ambientali e di difesa idraulica.

#### 4 | Conclusioni

Il presente lavoro propone un metodo di analisi della vulnerabilità del sistema urbano nel gestire le acque meteoriche, dimostrando come tale sistema possa essere governato in maniera molto efficace ed economica attraverso il verde, ovvero tramite Nature-based Solutions. L’approccio metodologico proposto dimostra concretamente l’importante ruolo che i servizi ecosistemici possono avere nell’ambito urbano, ricordando, per altro, le multifunzionalità del verde, per cui le stesse superfici, oltre che offrire una sensibile riduzione della criticità, apportano benefici sul piano climatico ed energetico (attenuazione dell’isola urbana di calore, produzione di biomassa), sociale (luoghi di incontro e svago), ecologici (rete ecologica), di concreto sviluppo dell’agricoltura urbana. Le infrastrutture verdi, quindi, costituiscono strumento importante nelle mani del pianificatore, destinato a fornire vantaggi ecologici, economici e sociali attraverso soluzioni in armonia con la natura. Non solo concetto ecologico per la promozione della salute e della resilienza degli ecosistemi, le infrastrutture verdi apportano numerosi benefici in termini di esternalità come rafforzamento sia del capitale naturale che di quello sociale.

Sono di conseguenza maturi i tempi e le tecniche per una revisione dello standard urbanistico a verde, in senso meno burocratico e più “paesaggista”.

## Riferimenti bibliografici

- Akbari H., Menon S., Rosenfeld A. (2009), Global cooling: Increasing world-wide urban albedos to offset CO<sub>2</sub>. *Climatic Change*, 94 (3-4): 275–286.
- Brimblecombe P., Robert L., Maynard R.L. (2001), *The Urban Atmosphere and Its Effects*, Imperial College Press, Londra.
- Consiglio d'Europa (2014), Quadro 2030 per le politiche dell'energia e del clima.
- Inostroza L., Palme M., de la Barrera F. (2016), A Heat Vulnerability Index: Spatial Patterns of Exposure, Sensitivity and Adaptive Capacity for Santiago de Chile, *Plos One* 11(9):e0162464
- ISTAT. 2011. 15° Censimento Della Popolazione e delle Abitazioni.
- Kumar P., Geneletti D., Nagendra H. (2016), Land Use Policy Spatial Assessment of Climate Change Vulnerability at City Scale: A Study in Bangalore, India. *Land Use Policy* 58:514–32.
- Leone A. (2017), Il patto Città-Campagna, in: *Il mosaico di San Severo*, a cura di F. Mucilli ed E. Fraccacreta, Edizioni Centro Grafico, Foggia, online [www.mosaicodisansevero.org](http://www.mosaicodisansevero.org).
- Pelorusso R., Gobattoni F., Leone A. (2016-a), Green Courtyards as Urban Cool Islands: towards Nature-based climate adaptation plans of compact cities, *CSE Journal, City Safety Energy*, (1): 27-36.
- Pelorusso R., Gobattoni F., Lopez N., Leone A. (2016-b), Verde urbano e regolazione delle acque meteoriche: l'approccio modellistico come base per nuovi standard urbanistici. *Sentieri Urbani*, Rivista della sezione Trentino dell'Istituto Nazionale di Urbanistica, Numero speciale: "Pianificazione territoriale e processi ecologici", pag. 75-81.
- Ratti C., Helbing D. (2016), *The Hidden Danger of Big Data*, <https://www.project-syndicate.org/commentary/data-optimization-danger-by-carlo-ratti-and-dirk-helbing-2016-08>. Accesso marzo 2017.
- Rovelli C. (2014), Sette brevi lezioni di fisica, Adelphi.
- Rydin Y. et al. (2012), Shaping cities for health: complexity and the planning of urban environments in the 21st century, *The Lancet Commission*, Published online May 30, 2012. Accesso gennaio 2017.
- Tiepolo M., and Braccio S. (2016). Flood Risk Assessment at Municipal Level in the Tillabéri Region, Niger. Pp. 221–42 in *Planning to Cope with Tropical and Subtropical Climate Change*, edited by M. Tiepolo, E. Ponte, and E. Cristofori.
- UN-Habitat (2012) *State of the World's Cities, 2012/2013*. Nairobi.
- Watts, N. Et al. (2015). Health and climate change: Policy responses to protect public health. *The Lancet*, 386 (10006), 1861–1914.
- Zhou Q.(2014). "A Review of Sustainable Urban Drainage Systems Considering the Climate Change and Urbanization Impacts." *Water*, 6 (4): 976–992.

## Sitografia

- Salzano E. (2017), intervista di Andrea Pantaleo. Accesso Aprile 2017.  
<https://www.youtube.com/watch?v=3JgC3ysDUok&app=desktop>.

# Strumento a supporto delle decisioni per la governance dell'obsolescenza urbana

Alessandro Seravalli

GeoSmart Lab

Email: [a.seravalli@sis-ter.it](mailto:a.seravalli@sis-ter.it)

## Abstract

Oggetto del paper è la costruzione di un modello e di un sistema tassonomico basato sull'analisi multistrato di raster secondo un reticolo geometrico regolare finalizzato a monitorare e comprendere l'obsolescenza dello spazio urbano della città di Bologna con particolare attenzione alla fruizione commerciale, turistica e la rigenerazione energetica e abitativa. L'obiettivo è l'utilizzo sistemico delle tecnologie e degli open urban data per monitorare le dinamiche di stress e invecchiamento delle dotazioni urbane a la costruzione di uno strumento volto alla prevenzione e alla verifica delle politiche urbane.

La governace di una città impone oggi una comprensione fluida e dinamica dei fenomeni, la loro storicizzazione per l'evidenziazione di trend e correlazione fra politiche e impatti e la loro proiezione per comprendere le ricadute che queste avranno un domani. Gli Urban Data e le Tecnologie ICT oggi disponibili supportano, validano e simulano le politiche di governace e trasformazione del territorio. L'attività riguarda l'analisi di modelli e indicatori urbani e la verifica e implementazione di questi nel contesto della città di Bologna attraverso la correlazione di informazioni eterogenee unitamente a strati specifici tematici quali sottoprodotti dello studio che permettono di analizzare correlazioni e fenomeni urbani. Il risultato atteso è un sistema di valutazione e monitoraggio sul benessere dello spazio urbano sia da un punto di vista fisico, percettivo ed economico.

**Parole chiave:** smart city, governance, surveys & analysis.

## Introduzione

Nell'ultimo decennio si è reso maggiormente visibile il cambiamento strutturale economico-sociale e quindi antropologico e urbano. Secondo Thomas Kuhn un *paradigma* è un sistema di assunti e credenze che concorrono a creare una visione del mondo integrata e unificata che risulti così convincente e coinvolgente da essere considerata senz'altro la realtà<sup>1</sup>. Affermare che sono cambiati i paradigmi significa che è cambiata la visione stessa della realtà, le certezze fondanti alla base della società e del suo vivere. Paradossalmente la città, quale sistema insediativo complesso, diviene sempre più centrale e importante. L'aumento delle divergenze fra i territori illustrati da Enrico Moretti nel testo *La Geografia del Lavoro* ri-centra il ruolo stesso delle città. La città costituisce un concentrato di dinamiche incompatibili con i processi lunghi della pianificazione e oggi lo sperimentiamo con maggiore evidenza. Viviamo in una morfologia urbana costruita, almeno per quanto riguarda le periferie, nel periodo degli anni '50 e '60 del secolo scorso e che condiziona enormemente il quotidiano costituendo una struttura inadeguata alle esigenze di oggi. Il mutamento della percezione dei luoghi e del tempo ha mutato la stessa ragione cartografica della città favorendone una percezione di inadeguatezza derivante dall'accorciamento stesso del tempo disponibile per un adattamento ad essa. La città è sempre più generatrice di dati e il "dato" è il fulcro del suo abitare. La capacità e la pervasività della distribuzione informativa nelle dimensioni spazio temporali mette in crisi l'approccio del campionamento alla base dell'analisi e della comprensione dei fenomeni rendendo così possibile passare dalla logica dell'esattezza alla logica del trend, dalla logica del perché alla logica delle correlazioni, dalla logica del campionamento alla logica del totale e della continuità.<sup>2</sup>

La pianificazione diventa sempre più fatta da interventi di governance quotidiana e l'urban planner il facilitatore e comunicatore di questa governance. Christopher Alexander in merito già sosteneva che *il compito primario dell'architetto è quello di far circolare le informazioni*<sup>3</sup>. La capacità di gestione del dato degli strumenti informatici è cresciuta esponenzialmente, non così è successo per la cultura di progetto e di

<sup>1</sup> Citazione tratta da Rifkin, pg 15.

<sup>2</sup> Pagani R, Chiesa G. (a cura di), *Urban Data. Tecnologie e metodi per la città algoritmica*, Franco Angeli Editore, Milano 2016, pg 72.

<sup>3</sup> Pg. 113 rif. Cit.

analisi. La città ci parla<sup>4</sup> (“Talk me. Uomo e Tecnologie”era il titolo della famosa mostra dell’Anconelli al MoMa) eppure viviamo una entropia informativa derivante da un mancato utilizzo del dato tanto che siamo arrivati al livello in cui la memoria informativa accumulata è superiore all’intelligenza della sua elaborazione generando il cosiddetto *surplus cognitivo*.

Unitamente a quanto sopra descritto, cresce la sensibilità nell’ambito pubblico della trasparenza, della pubblicazione di informazioni in modalità open e le nuove generazioni maturano un modus operandi basato sulla collaborazione. *Le tecnologie dell’informazione e della comunicazione (ICT), la proliferazione di sensori attraverso l’Internet delle cose (IoT) e il convergere della standardizzazione sui dati forniscono nuove possibilità per la gestione fisica e lo sviluppo socio economico delle città. Le tecnologie influenzano i modelli di comportamento, ridefiniscono le connessioni tra i fornitori di servizi e gli utenti, in maniera più veloce, più personalizzata*<sup>5</sup>.

Se la città riacquista un valore fondamentale, la governance di questa, attraverso il monitoraggio del buon esito o meno delle politiche, necessita sempre più di strumenti per comprendere impatti e supportare le decisioni.

Bologna è un contesto molto favorevole per la storia e la sensibilità sui temi sopra indicati e da qui parte l’esperienza volta a costruire una metodologia per la definizione di un indicatore di obsolescenza urbana implementata all’interno di uno strumento di monitoraggio.

### **L’obsolescenza e indicatori sulla qualità urbana**

Analogamente a qualsiasi infrastruttura, anche la città è sottoposta a stress, ovvero ad un utilizzo che può portare nel tempo a non rispondere più adeguatamente alle esigenze di chi la vive. La città nella storia si è sempre modellata e adattata alle esigenze e al pensiero della comunità. Osservando le nostre città, salvo eventi storici irreversibili che ne hanno violentemente cambiato la forma, è ancora possibile individuarne l’origine e riconoscere nel tempo le diverse espressioni ed evoluzioni. La città è il luogo dell’abitare e come tale deve rispondere a questa esigenza pena il suo graduale abbandono.

Se un tempo la qualità della città era definita secondo una dimensione quantitativa di metri quadrati di dotazioni in funzione al numero degli abitanti, oggi questa modalità corrisponde solo parzialmente. Monitorare e misurare l’obsolescenza urbana diventa allora la modalità per avere riscontri sulle politiche di governance di una amministrazione e in tal modo concorrere a comprenderne la qualità.

Gli elementi che caratterizzano una città vivibile e sana e che sono soggetti a fenomeni di degrado riguardano tendenzialmente lo stato delle strutture edilizie, lo stato delle opere infrastrutturali, l’accesso e l’adeguatezza dei servizi presenti sul territorio, la manutenzione degli spazi verdi, il decoro urbano, la rete dei mezzi pubblici, i servizi della raccolta rifiuti, dei sottoservizi, degli spazi pedonali, la presenza di parcheggi, le emissioni di inquinanti e quindi la salubrità generale del contesto urbano. A questa dimensione strutturale si associa la dimensione sociale costituita dalle persone che abitano la città, la cui condizione contribuisce sensibilmente al miglioramento o al peggioramento della qualità della vita cittadina. I cosiddetti “soggetti deboli” come ad esempio le persone senza dimora, gli inoccupati, i precari, le persone costrette ad emigrare dai propri Paesi, e i “soggetti forti”, ossia i residenti, gli occupati, e in linea di massima la parte della popolazione che costituisce forza lavoro rappresentano entrambi il capitale umano di una città.

A seconda di come le persone utilizzano lo spazio pubblico e di come e dove si muovono implica come vengono utilizzati i servizi e conseguentemente come de-valorizzano/valorizzano i luoghi.

Il legame indissolubile tra struttura urbana e popolazione è affrontato anche dai recenti studi di settore come ad esempio la classifica delle città più sostenibili al mondo redatta ad Arcadis<sup>6</sup> in collaborazione con il Centro per la Ricerca Economica e Business. Nella Ricerca sono stati utilizzati tre macro indici:

1. La qualità della vita. Sono state esaminate ad esempio le disuguaglianze di reddito, l’equilibrio tra lavoro e vita, il grado di istruzione, di dipendenza, il tasso di criminalità, il costo della vita;
2. Qualità ambientale: quota di energie rinnovabili, spazi verdi all’interno delle città, riciclaggio e compostaggio, emissioni di gas serra, rischio di catastrofe, acqua potabile, servizi igienico-sanitari e inquinamento dell’aria.
3. Salute Economica: prestazioni dal punto di vista del business, facilità di fare affari, turismo, PIL pro capite, importanza della città globale, reti economiche, connettività in termini di telefonia mobile e banda larga l’accesso e l’occupazione aliquote.

<sup>4</sup> Seravalli, *Ecosistema digitale per la valorizzazione e la crescita del territorio*, in AA.VV. (2017) Atti della XIX Conferenza “Responsabilità e strumenti per l’urbanistica a servizio del paese” Catania 16-18.

<sup>5</sup> Report to the President “*Technology ad the Future of Cities*”, Executive Office of the President, February 2016.

<sup>6</sup> <https://www.arcadis.com/en/global/our-perspectives/sustainable-cities-index-2016/>.

Emerge allora l'importanza di costruire indicatori ed elaborare analisi georeferenziate volte a comprendere la fruizione e le dinamiche sociali ed economiche della città. Il presente lavoro è finalizzato alla costruzione di un indicatore articolato volto alla comprensione del degrado e dell'usura della città in termini di obsolescenza accelerata. Questa usura è determinata da concause date da relazioni fra commercio, turismo, edificato, mobilità, dove ciascun aspetto influenza e determina l'altro. Un turismo "mordi e fuggi" può generare degrado, al contempo lo stesso degrado non aiuta a sostenere il turismo. L'ambito della comprensione del degrado e obsolescenza accelerata della città comporta, oltre un danno percettivo sociale genera anche una graduale inadeguatezza rispetto alle esigenze e ai riferimenti di standard attesi nel prossimo futuro e impatti sulle dinamiche dei valori immobiliari.

### **La metodologia per la costruzione dell'indicatore**

Dare intelligenza al dato vuol dire passare dal dato alle potenziali correlazioni di questo con elementi anche eterogenei, vuol dire definire modelli di sintesi che si esprimono in indicatori, anche di tipo geografico, che permettono di monitorare trend e comprendere le correlazioni dei diversi fenomeni della città.

Questo progetto persegue questa finalità e si è basato in maniera pressoché esclusiva, nell'elaborazione di dati disponibili e aperti, fruibili dalla sezione open data del comune di Bologna. Costituisce pertanto un esempio di utilizzo dei diversi dataset che il Comune di Bologna ha attivato da qualche anno.

Complessità, sostenibilità, ciclicità, trasparenza e partecipazione sono i concetti chiave alla base di una domanda di valutazione che ha come oggetto la città o parte di essa.

Il problema decisionale va costruito insieme agli attori che vi partecipano e non va inteso come un puro esercizio matematico ma come uno strumento di aiuto alla decisione. La città può essere vista come un organismo complesso costituito da fenomeni, relazioni, eventi, economie, flussi, relazioni, tutte fra loro interconnesse. La sostenibilità per sua natura è un problema multidimensionale e la multidimensionalità e multidisciplinarietà sono necessarie per affrontare questa complessità. "Tutto fa parte di tutto" affermava Borges: è la scienza delle reti, scheletro della complessità.

Rappresentare interrelazioni e bisogni su una mappa vuol dire costruire un processo di sintesi che si traduce in una immagine di immediata comunicazione dei diversi indicatori (come dice il proverbio cinese "una immagine vale più di 20.000 parole"). Questo processo di rappresentazione non può essere solamente basato su "entità" (modello vettoriale), ma necessita di elaborazioni e riletture capaci di leggere fenomeni distribuiti (modello raster) a seguito di interpolazioni. Non esiste però un metodo applicabile a tutte le situazioni ma più metodi ciascuno con vantaggi e svantaggi. L'abbinamento di sequenze di elaborazioni tramite operatori elementari generano quella che Tomlin nel 1992 definì la Map Algebra.

L'esperienza di Bologna è basata sulla costruzione di un modello e di un sistema tassonomico basato sull'analisi multistrato di raster secondo un reticolo geometrico regolare finalizzato a costruire un cluster di monitoraggio per comprendere l'obsolescenza dello spazio urbano della città con particolare attenzione alla fruizione commerciale, turistica e la rigenerazione energetica e abitativa.

L'obiettivo è l'utilizzo sistemico delle tecnologie e degli open urban data per monitorare le dinamiche di stress e invecchiamento delle dotazioni urbane e la costruzione di uno strumento volto alla prevenzione e alla verifica delle politiche urbane.

Già nel documento *Technology and the Future of Cities* (vedi nota 4), emerge come l'individuazione di sotto unità urbane, possano essere la dimensione per sperimentare progetti pilota. Secondo questa logica è stata costruita una matrice regolare su cui riportare in maniera sistemica tutte le diverse basi informative trattate. La matrice<sup>7</sup> di sintesi è costituita da un sottomodulo del kmq Eurostat<sup>8</sup> con un grigliato quadrato di 500 m x 500 m che raccoglie e normalizza, in una scala da 1 a 100, i valori ottenuti dalle diverse analisi tematiche in maniera da poterli sommare, moltiplicare, sottrarre o dividere in funzione della valutazione dei singoli sotto indicatori, rendendo possibile la costruzione di un indicatore complessivo che integra dati fra loro eterogenei.

---

<sup>7</sup> Matrici di qualità urbana sono state adottate in diversi studi (Ricerca AUDIS per la Regione Emilia Romagna *Monitoraggio della rigenerazione urbana attraverso indicatori condivisi*, 2010).

<sup>8</sup> <http://ec.europa.eu/eurostat/web/gisco/geodata>.



Figura 1 | Elaborazione del griagliato di riferimento: Fonte: Sis.Ter – GeoSmart Lab.

A questi sotto indicatori (raggruppati in macro categorie) è successivamente stato assegnato un peso, ovvero una valutazione di impatto positivo o negativo che contribuiva a sommarlo o sottrarlo: si è ottenuto così l'indicatore finale. In particolar modo sono stati scelti quali sotto indicatori il trend della popolazione nel periodo di riferimento 2011- 2016, la variazione dell'incidenza degli stranieri nel periodo 2011-2016, il reddito medio, l'indice di vecchiaia e la popolazione totale al 2016 per la macrocategoria "Popolazione". La qualità degli edifici, la densità edilizia, l'indice di permeabilità, quello del verde pubblico e della luminosità per la macrocategoria "Uso del Suolo". L'incidenza degli appartamenti ad uso turistico sulle strutture ricettive totali, l'incidenza delle case per ferie, dei Bed & Breakfast, degli alberghi, degli affittacamere, gli esercizi ricettivi totali per la macrocategoria "Ricettivo". Gli esercizi commerciali e di ristorazione, l'incidenza dei ristoranti, delle attività commerciali dei beni di lusso, la presenza degli ACER (Azienda Casa Emilia Romagna), l'incidenza delle cessazioni delle attività commerciali nel periodo 2011-2016 e l'incidenza dei bar per la sezione "Commercio". La variazione dei valori Omi per categoria normale minimo/ristrutturato nel periodo 2011-2016, la variazione dei valori Omi per categoria normale massimo/nuovo nel periodo 2011-2016, la differenza tra i valori massimi e minimi del 2016 per la categoria dei valori immobiliari "OMI". I punti di interesse turistico, i parcheggi, le fermate TPER, l'indice di metri lineari del trasporto pubblico e indice di metri lineari delle piste ciclo-pedonali per la categoria "Dotazioni".

In base al metodo di analisi descritto, una volta calcolata la sommatoria, è stato possibile rappresentare con una cartografia tematica con un indice di maggiore o minore rischio di obsolescenza urbana. L'immagine (fig.3) mostra con una gradazione rosso/arancio le zone della città con maggiori criticità, mentre in giallo/verde rispettivamente quelle stabili e virtuose.

	INDICATORE	PESO	CALCOLO
<b>POPOLAZIONE</b>	Trend della Popolazione 2015-2011	2	invertiti e sottrazione
	Variazione incidenza stranieri 2015-2011	3	sottrazione
	Reddito	2	somma
	Indice di vecchiaia	1	sottrazione
	Popolazione totale 2015	1	somma
<b>USO SUOLO</b>	Qualità degli edifici	1	somma
	Densità edilizia	1	sottrazione
	Indice di Permeabilità	3	somma
	Indice verde pubblico	2	somma
	Indice luminosità	3	somma
<b>RICETTIVO</b>	Incidenza Appartamenti uso turistico	2	sottrazione
	Incidenza delle case per ferie	2	sottrazione
	Incidenza dei B&B	2	somma
	Incidenza degli alberghi	3	somma
	Incidenza degli affittacamere	2	sottrazione
	Esercizi ricettivi	1	somma
<b>COMMERCIO</b>	Esercizi commerciali e di ristorazione	1	somma
	Incidenza dei Ristoranti e simili	2	somma
	Incidenza delle attività com. Beni di lusso	3	somma
	ACER (Azienda casa Emilia-Romagna)	1	sottrazione
	Incidenza cessazioni attività commerciali 2015-2011	3	sottrazione
<b>OMI</b>	Incidenza bar	3	sottrazione
	Variazione dei valori Omi per categoria normale/ristrutturato periodo 2015-2011	3	invertiti e sottrazione
	Variazione dei valori Omi per categoria ottimo/nuovo nel periodo 2015-2011	3	invertiti e sottrazione
<b>DOTAZIONE</b>	Differenza tra massimi e minimi 2015	1	somma
	Punti di interesse turistico	1	somma
	Parcheggi	1	somma
	Fermate TPER	1	somma
	Indice di ml del trasporto pubblico	1	somma
	Indice di ml di piste ciclabili	2	somma

Figura 2 | Elenco macrocategorie, sotto-indicatori e impatto: Fonte: elaborazione Sis.Ter – GeoSmart Lab.

A seguire una estrazione di alcuni degli sotto-indicatori trattati (fig. 4,5,6,7).

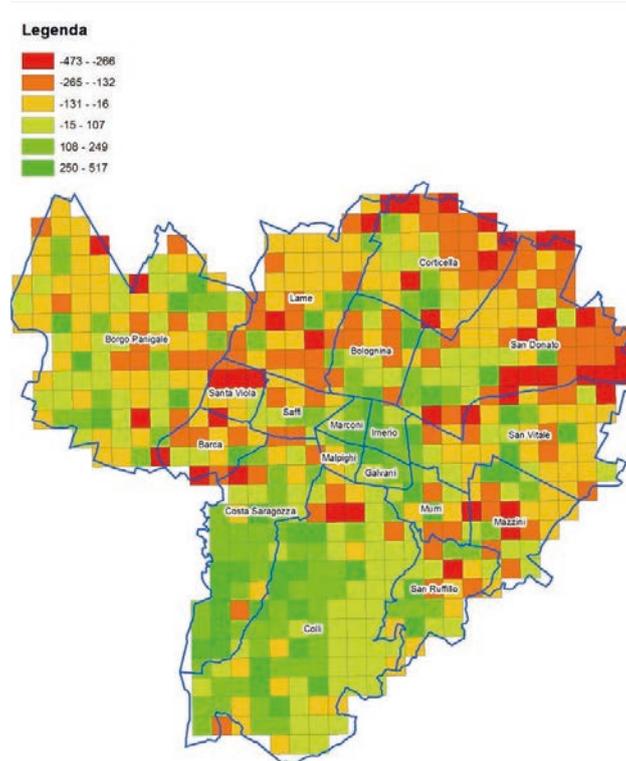


Figura 3 | Output del grigliato pesato relativo all'indicatore: Fonte: elaborazione Sis.Ter – GeoSmart Lab.

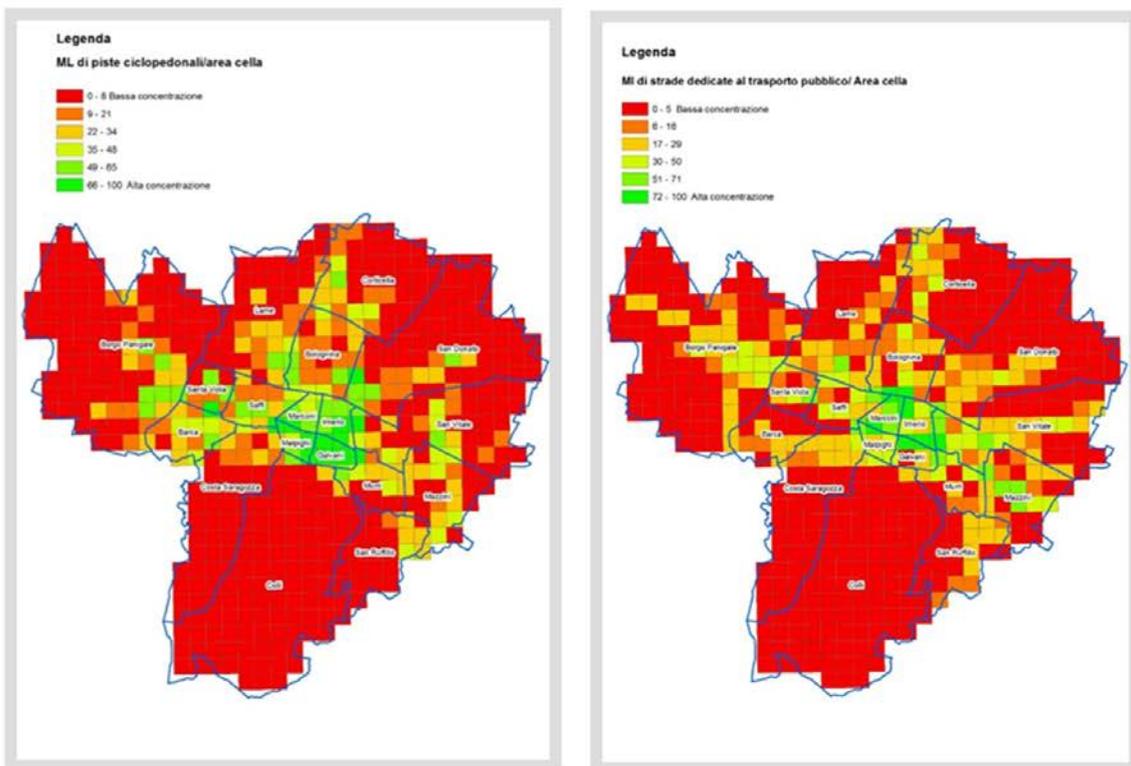


Figura 4 | Estratto della matrice pesata su alcuni sotto indicatori: Fonte: elaborazione Sis.Ter – GeoSmart Lab.

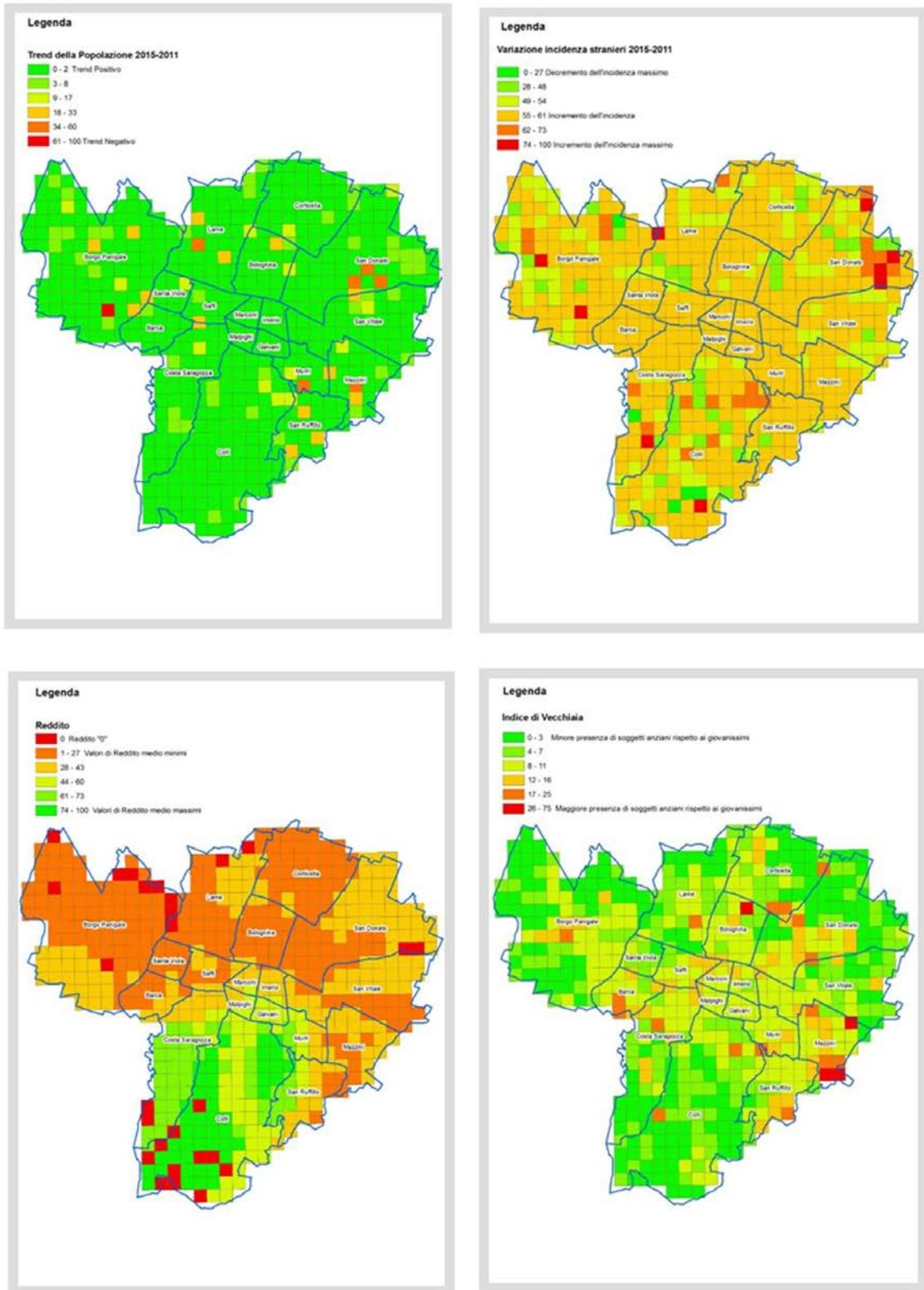


Figura 5 | Estratto della matrice pesata su alcuni sotto indicatori: Fonte: elaborazione Sis.Ter – GeoSmart Lab.

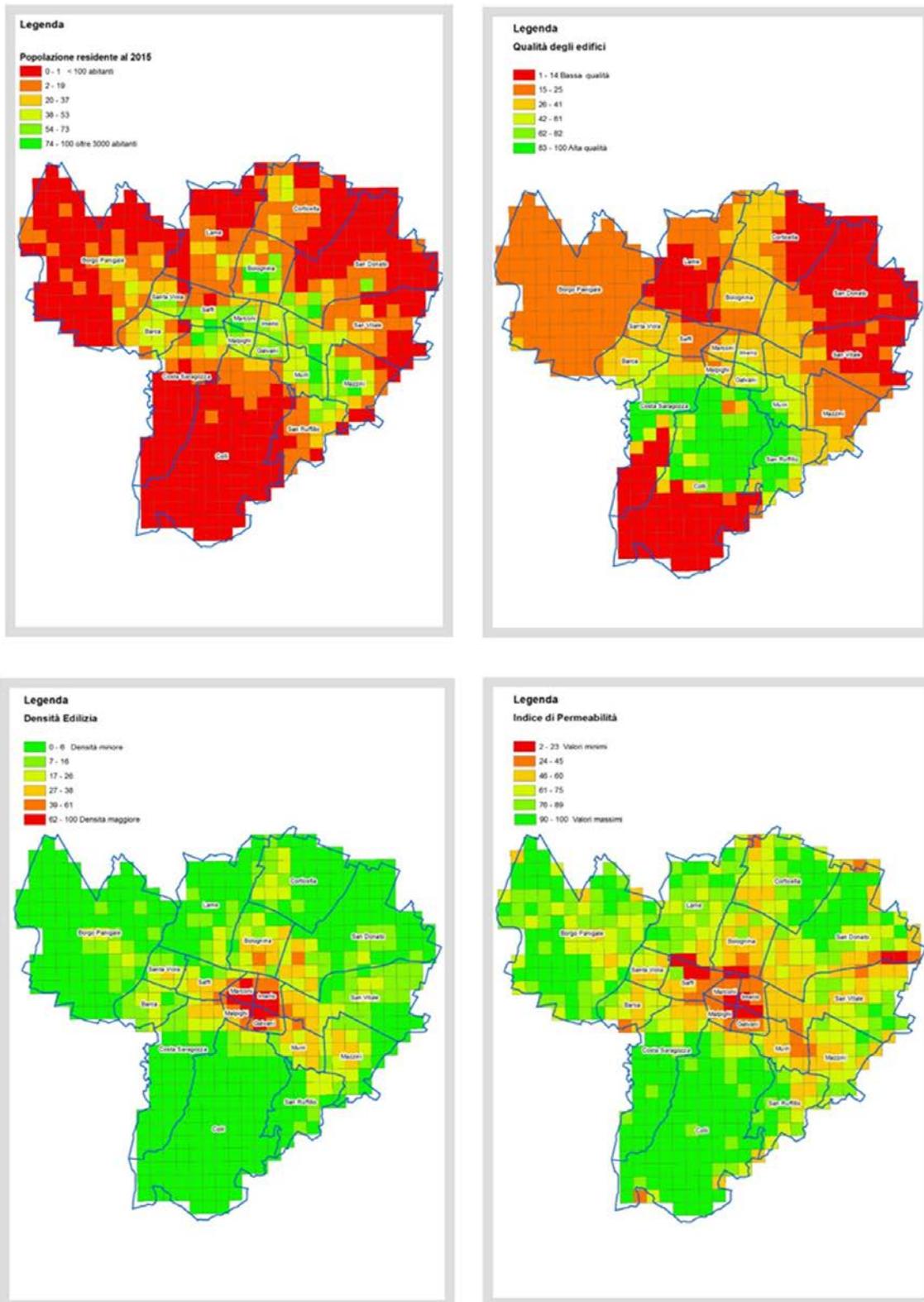


Figura 6 | Estratto della matrice pesata su alcuni sotto indicatori: Fonte: elaborazione Sis.Ter – GeoSmart Lab.

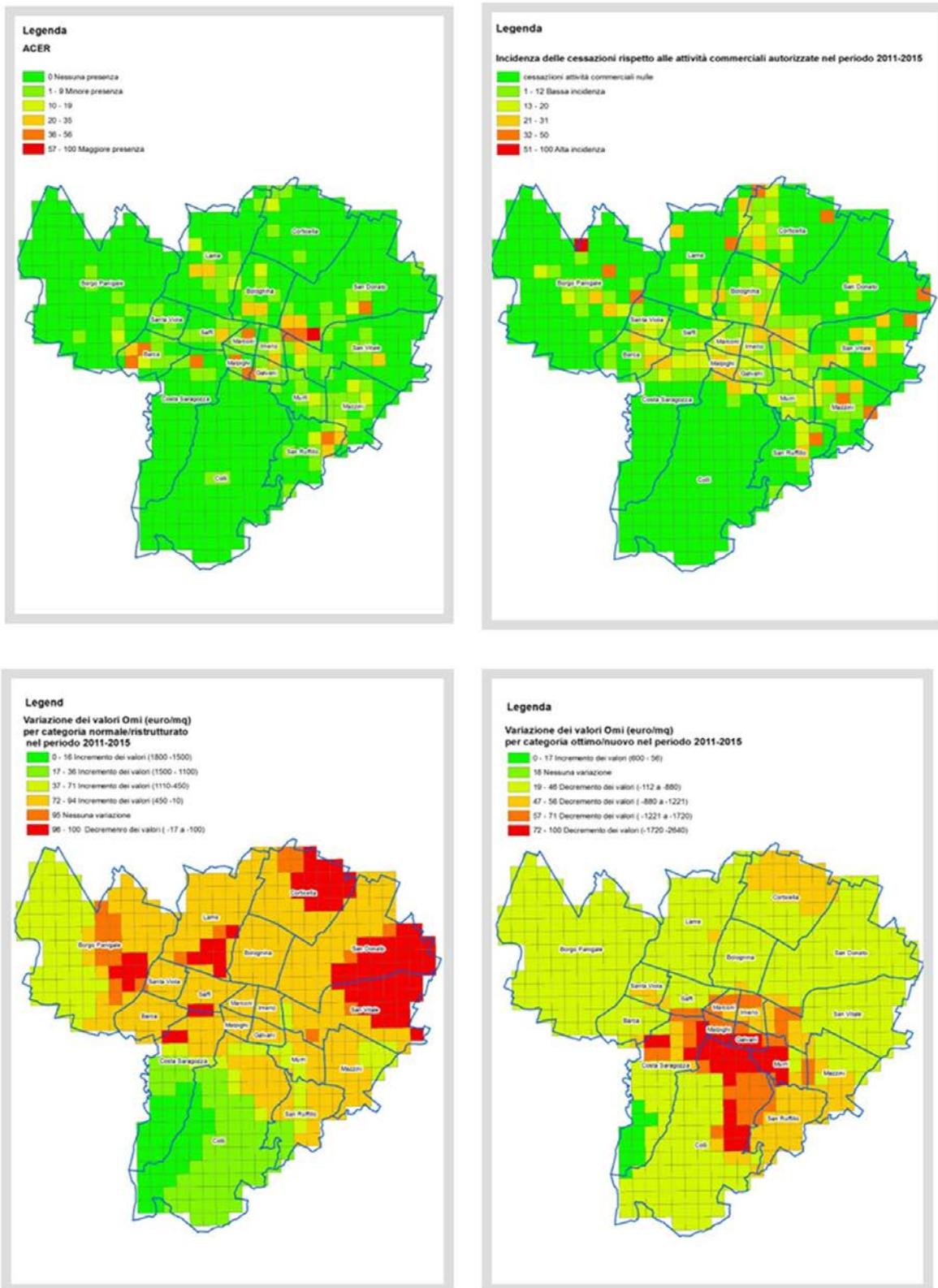


Figura 7 | Estratto della matrice pesata su alcuni sotto indicatori: Fonte: elaborazione Sis.Ter – GeoSmart Lab.

### Lo strumento a supporto delle decisioni

Indipendentemente dai criteri di pesatura, l'approccio permette di fornire uno strumento di monitoraggio e di simulazione. Altresì lo strumento permette di adottare la metodologia anche solo per una delle tematiche o macro categorie prese in esame.

Sappiamo che è possibile verificare che la congruenza e validità dei singoli non implica necessariamente la validità delle singole sommatorie. Alcuni fenomeni hanno impatti positivi o negativi, logaritmici o esponenziali a seconda di come si combinano fra loro. Oggi risulta fondamentale governare il singolo livello di problema con il tutto secondo un approccio olistico. Lo strumento intende supportare proprio questo.

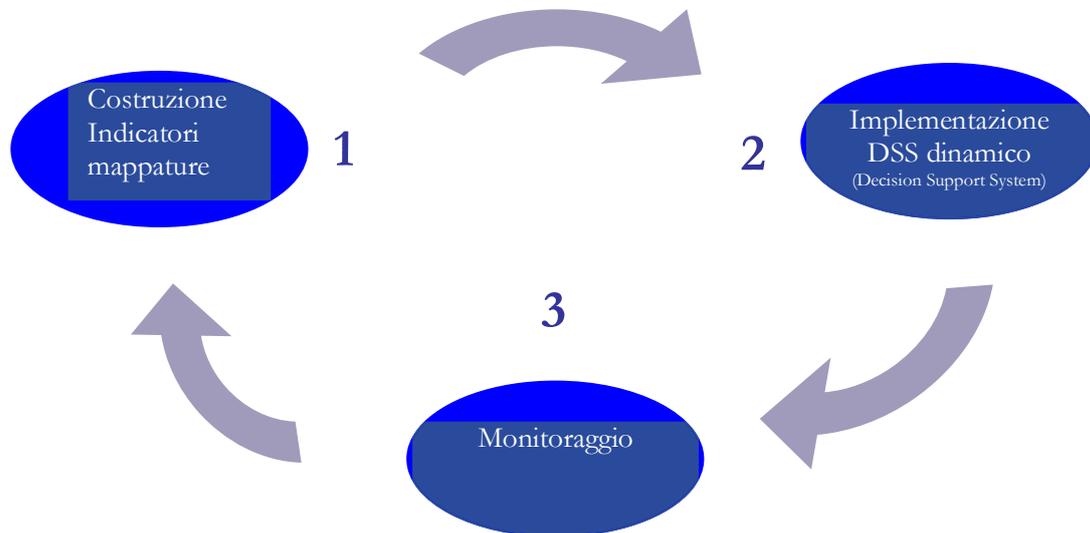


Figura 8 | schema del flusso di gestione dell'indicatore: Fonte: elaborazione Sis.Ter – GeoSmart Lab.

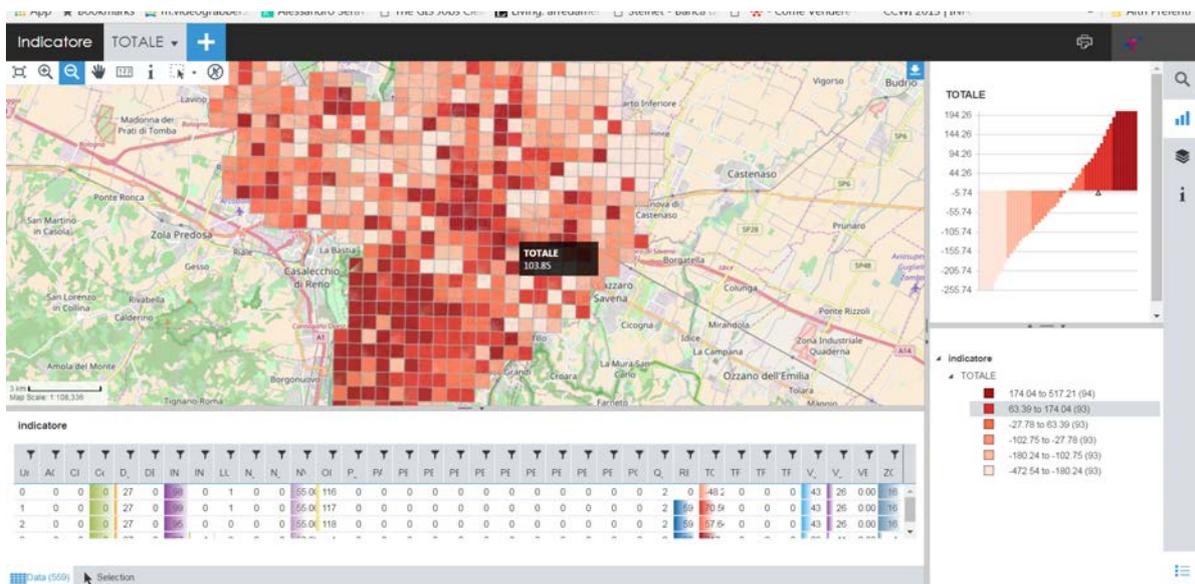


Figura 9 | Interfaccia di consultazione basata su CartoVista© e CityOMNIS©: elaborazione Sis.Ter – GeoSmart Lab.

### Riferimenti bibliografici

Moretti E. (2014), *La nuova geografia del lavoro*, Oscar Mondadori, Arnoldo Mondadori Editore, Milano.  
 Borga G. (2013), *City Sensing. Approcci, metodi e tecnologie innovative per la Città Intelligente*, Franco Angeli, Milano.  
 Seravalli A. (2011), *GIS. Teorie e Applicazioni*, La Mandragora Editore, Imola.  
 Goldsmith S., Crawford S. (2014), *The Responsive City*, John Wiley & Sons, San Francisco.  
 Rifkin J. (2016), *La società a costo marginale zero*, Arnoldo Mondadori Editore, Milano.  
 Pagani R., Chiesa G. (a cura di, 2016), *Urban Data. Tecnologie e metodi per la città algoritmica*, Franco Angeli, Milano.

Seravalli A., *Ecosistema digitale per la valorizzazione e la crescita del territorio*, in AA.VV. (2017) Atti della XIX Conferenza “Responsabilità e strumenti per l’urbanistica a servizio del paese” Catania 16-18, Planum Publisher, pg.1093-1099.

Sito open data Comune di Bologna,  
<http://dati.comune.bologna.it/>.

Report to the President “*Technology ad the Future of Cities*”, Executive Office of the President, February 2016,  
[https://www.whitehouse.gov/sites/whitehouse.gov/files/images/Blog/PCAST%20Cities%20Report%20\\_%20FINAL.pdf](https://www.whitehouse.gov/sites/whitehouse.gov/files/images/Blog/PCAST%20Cities%20Report%20_%20FINAL.pdf).

Ricerca AUDIS per la Regione Emilia Romagna sulla qualità urbana dal titolo “*Monitoraggio della rigenerazione urbana attraverso indicatori condivisi*” 2010,

<http://www.unife.it/architettura/lm.architettura/insegnamenti/tecniche-di-valutazione-e-programmazione-urbanistica/il-rapporto-tra-piano-e-progetto-nel-processo-di-trasformazione-urbana/AUDIS.pdf>.

# Mobilità e sicurezza per la qualità degli spazi pubblici

**Antonio Taccone**

Università degli Studi Mediterranea di Reggio Calabria  
PAU - Dipartimento Patrimonio, Architettura, Urbanistica  
Email: [ataccone@unirc.it](mailto:ataccone@unirc.it)

## **Abstract**

Le città dovranno essere sempre più inclusive e porre alla base dei progetti di sviluppo i cittadini, interpretare i loro bisogni mettendo in relazione il loro senso civico e la loro percezione di qualità urbana e formare ed educare alla sicurezza con precise azioni di informazione ma soprattutto con la progettazione di spazi pubblici di qualità. Le recenti esperienze progettuali di alcune città europee ci dimostrano che è possibile introdurre qualità nello spazio connettivo grazie ad un differente approccio culturale e sotto la spinta di strumenti di governo del territorio innovativi e attenti alla qualità delle dotazioni urbane nella costante ricerca della sicurezza urbana. Gli spazi pensati per la mobilità costituiscono la principale componente dello spazio pubblico, dove i mezzi di trasporto e i pedoni svolgono le loro funzioni del camminare, passeggiare, socializzare. Sono luoghi urbani dagli usi molteplici che devono favorire i legami sociali contribuendo a creare un senso di sicurezza e di inclusione all'interno del contesto urbano. Spostarsi, passeggiare, socializzare sono attività che devono essere svolte serenamente e in condizioni di comfort perché sono soprattutto questi gli indicatori di civiltà di una società che fanno percepire la sensazione di sicurezza.

**Parole chiave:** Public spaces, safety and security, mobility.

## **Premessa**

Oggi le città presentano un sistema delicato ma non fragile dove l'alta resilienza costituitasi attraverso i continui scambi e la somma di diversità importanti che ne hanno costituito la ricchezza, sta oramai subendo aggressioni e azioni che in alcune aree connettive si stanno avvicinando al punto limite. Basti pensare all'inquinamento delle nostre coste, ad un turismo che si concentra in poche aree e per brevi periodi, all'uso dissennato dell'ambiente, con il moltiplicarsi di autostrade litoranee, il progredire di un'urbanizzazione che invade aree destinate all'agricoltura e spreca le risorse del territorio. Nelle aree a basso grado di industrializzazione, l'esodo dalle zone rurali determina il fenomeno di centri abbandonati a loro stessi mentre in altre aree, l'intensificazione dei processi agricoli e il taglio dei boschi aggrava il degrado del suolo provocando gravi dissesti idrogeologici. Inoltre, nelle città del meridione, la mancanza di un sano tessuto produttivo, il decrescente apporto all'economia delle attività agricole e numerosi altri fattori che le politiche urbane da sole non sono riuscite a fronteggiare hanno creato un fenomeno che ha favorito la formazione di nuove aree periferiche, spesso di bassa qualità, senza servizi e infrastrutture.

Tutto questo contribuisce a conferire alle aree urbane minore vitalità con la comparsa di problemi, sempre più ricorrenti, di sicurezza, degrado e abbandono. Oggi, nella strategia di Europa 2020, oltre a puntare su società smart e sostenibili, le città dovranno essere inclusive e porre alla base dei progetti di sviluppo i cittadini, interpretare i loro bisogni mettendo in relazione il loro senso civico e la loro percezione di qualità urbana e formare ed educare alla sicurezza con precise azioni di informazione ma soprattutto con la progettazione di spazi pubblici di qualità.

Promuovere interventi di riqualificazione dello spazio fisico, di sostegno alla vitalità dei quartieri, di mobilitazione dei cittadini per incoraggiare meccanismi di controllo spontaneo del territorio, pensare a sistemi di mobilità sicuri ed efficienti, significa "intervenire sull'ambiente urbano, in particolare sulle grandi città o parti di esse, per evitare che queste diventino luoghi insicuri, agendo sia sulla prevenzione che sulla rassicurazione delle popolazioni" (Cardia, Bottigelli, 2011).

## **La sicurezza in ambito urbano**

Una presa di coscienza dello stretto legame che intercorre tra sicurezza e modi di progettare la città si è avuta, in Italia, solo negli anni novanta, quando, grazie all'influenza delle politiche di alcune nazioni come la Gran Bretagna, la Francia e gli Stati Uniti, si è iniziato a collegare il tema con la qualità in ambito urbano. Vi è stato, quindi, il superamento del modo di contrastare il tema della criminalità finora

demandato esclusivamente alla tutela dell'ordine pubblico, verso politiche di prevenzione costituite da pratiche progettuali capaci di innalzare la qualità della vita e migliorare la funzionalità, le relazioni sociali e in particolar modo la vivibilità dell'ambiente urbano.

Da un lato vi è stata una spinta verso nuove attribuzioni agli Enti locali, ai quali spettano oggi alcune competenze in materia di pubblica sicurezza in precedenza rientranti nell'ambito delle attività dello Stato, dall'altro si è arricchita la pianificazione e progettazione della città e dei brani urbani di una dimensione più attiva capace di incidere sulla qualità della vita dei cittadini intervenendo sulla funzionalità, efficienza e tempi dei servizi.

Dalle definizioni degli studi di Jane Jacobs (*Death and Life of Great American Cities*, 1961) sul controllo spontaneo legato alla vitalità della città e dalle prime linee guida per la pianificazione e la progettazione urbana di Oscar Newman (*Defensible Space, crime prevention through urban design*, 1972), si è giunti solo di recente ad una vera e propria validazione del ruolo della pianificazione, della progettazione e della manutenzione degli spazi urbani quali pratiche che “possono contribuire in modo rilevante alla sicurezza delle città, oggettiva e percepita<sup>1</sup>” (Technical Report TC 14383-2, CEN, Comitato Europeo di Standardizzazione).

L'allegato D del Technical Report è stato il riferimento per il “manuale di linee guida per la sicurezza urbana, Pianificazione disegno urbano gestione degli spazi per la sicurezza”, redatto come esito del progetto Agis - Action SAFEPOLIS e condotto sotto la guida del Laboratorio per la qualità urbana e sicurezza del Politecnico di Milano<sup>2</sup>, (Diap), che forse rappresenta lo studio più avanzato per fornire supporto tecnico ai professionisti e ai committenti con lo scopo di rendere più sicure le nostre città (Cardia, 2000). Contrariamente a tutta la manualistica presente in Europa e in America diretta a fornire criteri e linee guida alla scala di edificio o, al limite, a quella di spazio pubblico, il volume “Pianificazione disegno urbano gestione degli spazi per la sicurezza” si occupa di progettazione urbana e pianificazione urbanistica fino a proporre anche un modello di gestione.



Figura 1 | Reggio Calabria e il suo porto, Fonte: foto di A. Taccone, 2017.

Negli ultimi anni, nelle nostre città in continua trasformazione, il concetto si è allargato verso la costruzione di una giustizia sociale (Secchi, 2013) e le specializzazioni della qualità dei luoghi, che vengono letti come spazi nei quali vanno riconosciuti diversi gradi di disuguaglianza dovute alla capacità di funzionamento della vita urbana (Belli, 2006).

Che l'attenzione verso questi temi sia sempre viva, lo testimonia il recentissimo Decreto Legge del

---

<sup>1</sup> Technical Report TC 14383-2. Formato come sintesi dell'attività del gruppo di lavoro su “Prevention of Crime by Urban Planning” che si è chiusa nel 2006 con l'emanazione del Report, che è stato definitivamente adottato dal CEN nel 2007. Il documento è da intendere come supporto per buone pratiche e non quale standard dalla portata vincolante.

<sup>2</sup> Pianificazione disegno urbano gestione degli spazi per la sicurezza, manuale di linee guida per la sicurezza urbana pubblicato da Politecnico di Milano – DiAP, IAU Ile-de-France, Regione Emilia-Romagna, come partners del progetto Agis - Action SAFEPOLIS 2006 – 2007, cofinanziato dalla Commissione Europea. Direttore del Diap, Prof. Alessandro Balducci, Coordinatore Scientifico del progetto, Prof. Clara Cardia.

20/02/2017 nr. 14<sup>3</sup>, un articolato pacchetto di misure, il cui obiettivo è quello di potenziare l'intervento degli enti territoriali e delle forze di polizia nella lotta al degrado delle aree urbane, con un approccio che privilegia il coordinamento e la programmazione di interventi integrati. Nel testo del Decreto la sicurezza urbana è definita come "il bene pubblico relativo alla vivibilità e al decoro delle città, da perseguire anche attraverso il contributo congiunto degli enti territoriali". L'attuazione delle misure è però demandata solamente agli Enti locali attraverso: la riqualificazione e il recupero delle aree o dei siti più degradati; l'eliminazione dei fattori di marginalità e di esclusione sociale; la prevenzione della criminalità, in particolare di tipo predatorio e la promozione del rispetto della legalità ai fini del raggiungimento di più elevati livelli di coesione sociale e convivenza civile.

### Pluralità e spazio pubblico

Abbiamo visto quanto la ricerca urbanistica stia indagando ormai da un trentennio sulla percezione di sicurezza degli spazi urbani all'interno delle città per stimolare processi basati sulle opportunità tese al miglioramento della qualità urbana nella nostra società, sempre più multietnica. Storicamente, soprattutto in ambito mediterraneo (Carrà, 2014), la città si è articolata in parti urbane fortemente connotate dal punto di vista etnico, esito dalla lunga durata della coesistenza tra l'Islam e la cristianità e che si è materializzata con la formazione di peculiari tessuti urbani e territoriali. Le differenti culture hanno di fatto lasciato una impronta forte in tutto il territorio delle varie dominazioni, diffondendo una civiltà urbana in cui la vita ruota attorno alla città, intesa come un insieme urbano composto da clan e villaggi, chiusi in sé, ma che trovano in alcuni poli urbani la chiave scardinante dell'isolamento. Le politiche globalizzanti inoltre, costituiscono la fonte di una perdita del ruolo economico di gran parte delle città, non solo con la marginalizzazione economica, ma anche attraverso l'omologazione globale dei modelli di consumo che hanno effetti distruttivi supplementari in quanto contribuiscono a depauperare il tessuto sociale delle città, favorendo il progressivo senso di insicurezza percepito dai suoi abitanti.



Figura 2 | L'Arena dello Stretto di Reggio Calabria, uno dei nuovi simboli della città, Foto di A. Taccone, 2017.

La pluralità rappresenta una ricchezza dei nostri luoghi urbani che però potrebbe creare situazioni di conflitto a causa dei diversi modelli di vita. Tali situazioni devono trovare risposta nelle politiche di inclusione e progettazione di spazi di qualità, specialmente in quelli destinati allo scambio, al commercio e in genere all'incontro verso nuovi desideri di città. Questo condensa la volontà di aprirsi ad ogni tipo di relazione, commerciale, sociale e culturale in un percorso dove gli spazi collettivi e le emergenze partecipano ad un disegno urbanistico unico, differenziato per funzioni. Sono le città che hanno da sempre costituito la cerniera tra le coste e l'entroterra e assunto funzioni politiche che andavano al di là del governo delle sole attività economiche e commerciali. Specialmente le città portuali (Fig. 1), che nell'immaginario collettivo sono considerate le meno sicure, hanno da sempre rappresentato la storia e la via di comunicazione delle proprie civiltà e, in ogni angolo della parte antica, rappresentano una miscela storica che costituisce un grande laboratorio per leggere e interpretare l'identità.

<sup>3</sup> Decreto Legge 20 febbraio 2017, n. 14 recante "Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città", pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 93 del 21 aprile 2017 insieme alla legge di conversione 18 aprile 2017, n. 48

Anche il concetto di privato assume un significato diverso nelle varie culture e gli spazi esistenziali sono vissuti addirittura in antitesi. Tutto questo è ancora leggibile nel disegno di alcune città: ci sono città nate su tessuti urbani di fondazione tardo-romana, e allo stesso modo le città cristiane si sono appropriate dei tessuti formati in epoca musulmana. Sono cresciute intorno a poli aggregativi importanti e si compongono in parti ben riconoscibili: le porte, i poli, le direttrici viarie, i quartieri, o lo spazio destinato al mercato permanente, inteso sia nella configurazione tradizionale di matrice europea che in quanto suk o bazar, che rappresenta il luogo di incontro e di scambio e che integra le funzioni commerciali con quelle produttive in maniera separata dalle funzioni residenziali.

In epoca moderna la città ha iniziato lentamente a perdere questi caratteri di città-mercato lasciando spazio alle attività di servizio e di scambio in sostituzione di quelle residenziali e commerciali. Tutto questo contribuisce a conferire alle aree antiche minore vitalità con la comparsa di problemi, sempre più ricorrenti, di sicurezza, degrado e abbandono. Forse una corretta politica di valorizzazione dei caratteri di città deve prendere in considerazione “l’integrazione” piuttosto che l’esclusiva “conservazione” e deve quindi essere in grado di rispondere ai nuovi bisogni di una società multiculturale e multi-etnica che richiede nuovi approcci e grandi aperture culturali. Anche al fine di creare una inversione di tendenza verso l’omologazione del “modo di abitare” appare necessario, nella progettazione degli spazi esistenti e dei nuovi spazi urbani, tenere in debito conto di usi, di costumi, di modi di intendere il territorio e la città, che possono essere del tutto peculiari.

Infatti, formare una cultura alla sicurezza, mettendo in relazione il senso civico degli abitanti, la loro identità e la loro percezione di qualità urbana, vuol dire anche esercitare pratiche progettuali capaci di innalzare la qualità della vita, la coesione sociale e la gradevolezza dei luoghi.



Figura 3 | Reggio Calabria, Tapis-roulant, Foto di A. Taccone, 2017.

### **Connettivo, mobilità e sicurezza urbana**

Riconoscere il valore delle unicità e delle diversità è uno degli obiettivi dell’UE che sta lavorando a favore di città inclusive attraverso progetti di sviluppo che pongono alla base il riconoscimento dell’identità culturale per formare società integrate escludendo i rischi di esclusione sociale. Una politica di queste aree capace di sviluppare capacità comunicative superiori, dove alle funzioni di integrazione e sviluppo si somma lo scambio culturale nel senso più ampio del termine, dovrebbe portare il connettivo urbano al ruolo di vetrina o meglio “ribalta” di grandi fenomeni di massa e sociali verso una rinnovata vitalità. La ricerca di una rivitalizzazione di queste aree per infondere una percezione più elevata di sicurezza, dovrebbe essere legata ad un attento ridisegno di spazi pubblici e collettivi nonché ad una redistribuzione del connettivo, senza però far perdere l’identità propria dei vari quartieri. In sostanza ogni angolo di città dovrà essere ribalta di sé stessa. Tutto ciò richiede politiche molto più attente e tese a consentire alle peculiarità, ai caratteri delle città, non solo di non essere soffocate, ma di essere poste a fondamento di una

nuova vitalità per invertire la percezione di sicurezza e costruire una originale via dello sviluppo. Se i caratteri si esprimono in luoghi, questi sono da intendere sia fisicamente che mentalmente. Bisogna permettere di “pensare” i luoghi che si vivono, di conoscerli e riconoscerli come fonte di valore autoctono, di cogliere l'esterno come un'opportunità e non come un modello da imitare e garantire vitalità per favorire la sorveglianza spontanea e dunque maggiore sicurezza nelle città.

In questi “luoghi” rientrano soprattutto gli spazi pensati per la mobilità, che non è solo una rete fatta per ospitare i mezzi di trasporto e flussi di traffico, ma è la principale componente dello spazio pubblico dove i cittadini svolgono le loro funzioni del camminare, passeggiare, socializzare (Fig. 2). Sono luoghi urbani dagli usi molteplici che devono favorire i legami sociali contribuendo a creare un senso di sicurezza e di inclusione all'interno del contesto urbano. Diviene urgente agire sulla progettualità di queste aree (che non presuppongono necessariamente un nucleo, ma possono essere diffuse a rete nel territorio), intese come “aree emergenti”, cioè i luoghi che sono espressione di interesse e che possono costituire, intervenendo su sistemi di mobilità soft, anche in forma di aggregazione, nuove centralità, e la cui progettazione mirata potrebbe portare al superamento del senso di insicurezza.

Spostarsi, passeggiare, socializzare sono attività che devono essere svolte serenamente e in condizioni di comfort perché sono soprattutto questi gli indicatori di civiltà di una società che fanno percepire la sensazione di sicurezza.

Bisogna dunque favorire questa forma di benessere puntando su nuovi sistemi di soft mobility (Fig. 3) e sul ridisegno di alcuni spazi, liberandoli se occupati impropriamente da parcheggi, rigenerando lo spazio pubblico per favorire la vitalità degli scambi e riscoprendo le attrattive storico culturali e naturali dell'ambiente urbano, tutte strategie di miglioramento delle condizioni di vita e della salute dei cittadini (Fallanca, 2016). Anche l'attività di educazione e sensibilizzazione degli abitanti potrà dimostrarsi una strategia vincente, così come sperimentato in alcune città europee, dove buone pratiche di rigenerazione urbana e socio economica sono riuscite a innescare nuove forme di partecipazione, integrazione e iniziativa imprenditoriale che hanno permesso la riduzione dei rischi. Infatti, la città di Malmö ha adottato con successo politiche di integrazione basate sul coinvolgimento della collettività nei processi decisionali pubblici attivando “living labs” e “urban farming” nei quartieri più a rischio di segregazione sociale della città (Boeri, Testoni, 2015).

Queste pratiche progettuali e l'attività dei laboratori urbani potranno creare alternative capaci di stimolare la consapevolezza di scelte più opportune nel muoversi in città e la diffusione di una vera e propria cultura della sicurezza, favorendo una migliore qualità della vita anche in termini di relazioni sociali e culturali.

### Riferimenti bibliografici

Belli A. (a cura di, 2006), *Oltre la città. Pensare la periferia*, Cronopio, Napoli.

Boeri A., Testoni, C. (2015), “Rigenerazione urbana e società multietnica: Torino e Malmö a confronto”, in *Smartinnovation*, [smartinnovation.forumpa.it/story/110089/rigenerazione-urbana-e-societa-multietnica-torino-e-malmo-confronto](http://smartinnovation.forumpa.it/story/110089/rigenerazione-urbana-e-societa-multietnica-torino-e-malmo-confronto).

Cardia C. (2000), “La sicurezza nella progettazione urbanistica ed edilizia” in Manifesto delle città in *La Sicurezza nella Progettazione Urbana*, Atti del Convegno, Bologna 13 novembre 2000, Quaderno n° 2 supplemento al n° 17 di *Metronomie*, a. VII.

Cardia C., Bottigelli C. (2011), *Progettare la città sicura. Pianificazione, disegno urbano, gestione degli spazi pubblici*, Hoepli, Milano.

Carrà N. (2014), *Temi, visioni e strategie per la città storica del terzo millennio. Metamorfosi di un fenomeno, consuetudine di un processo*, Aracne, Roma.

Fallanca C. (2016), *Gli dei della città. Progettare un nuovo umanesimo*, Franco Angeli, Milano.

Secchi B. (2013), *La città dei ricchi e la città dei poveri*, Laterza, Bari.











