

# Il bisogno di giustizia nella città che cambia

a cura di **Michele Talia**

Convegno Internazionale | Il bisogno di giustizia nella città che cambia  
XV EDIZIONE PROGETTO PAESE / Triennale di Milano, 23 novembre 2018

urbanpromo



# Il bisogno di giustizia nella città che cambia

a cura di **Michele Talia**

**Il bisogno di giustizia nella città che cambia**  
Atti della Conferenza Internazionale, 23 novembre 2018  
Urbanpromo - XV Edizione Progetto Paese, Triennale di Milano

## **Comitato Scientifico**

Michele Talia (President) | Angela Barbanente | Carlo Alberto Barbieri | Giuseppe De Luca  
Patrizia Gabellini | Carlo Gasparrini | Paolo La Greca | Roberto Mascarucci  
Francesco Domenico Moccia | Federico Oliva | Pierluigi Properzi | Francesco Rossi  
Iginio Rossi | Stefano Stanghellini | Silvia Viviani

## **Coordinamento Tecnico Scientifico**

Rosalba D'Onofrio | Giulia Fini | Carolina Giaimo | Laura Pogliani | Marichela Sepe

Seconda edizione riveduta e corretta marzo 2019  
Edizione pre stampa novembre 2018  
Staff editoriale: Alice Buoli, Cecilia Saibene  
Pubblicazione disponibile su [www.planum.net](http://www.planum.net)  
ISBN 9788899237158  
© Copyright 2018

 Planum Publisher  
[www.planum.net](http://www.planum.net)  
Roma-Milano

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted in any form or by any means, electronic mechanical, photocopying, recording or other wise, without the prior written permission of the Publisher ©

# Indice

## **Governo del territorio e lotta alle disuguaglianze: un nuovo modo di pensare al futuro**

Michele Talia.....p. 9

## **Parte Prima**

### Introduzione **Potenza e saggezza delle città**

Walter Tocci.....p. 21

### *Adikia*. La crisi della giustizia nella città e il suo abbandono

Giuseppe Caridi.....p. 49

### Rete di cittadinanza e nuova cultura del progetto per il governo della città metropolitana

Marco Fregatti.....p. 89

### Crisi urbana e bisogno di giustizia: la partecipazione di comunità come alternativa al neoliberismo nella costruzione della città

Saverio Santangelo, Nicole del Re.....p. 155

### *Mettere in grado di fare.*

### Cambiamento climatico e povertà: dall'aiuto internazionale all'approccio locale

Viola Angela Polesello.....p. 127

Una proposta di rigenerazione urbana “dal basso” con “microinterventi” che facilitino socialità ed inclusione. V.I.R.U.S.

San Berillo, Catania

Gaetano Giovanni Daniele Manuele.....p. 107

Dinamiche di turistificazione e città giusta: analisi e prospettive a partire dal caso della Medina di Fès, Marocco

Massimo Carta, Maria Rita Gisotti,

Elena Tarsi.....p. 53

Pianificare nella Città dei Poveri? L'esperienza del Ramal (El Salvador)

Mario Cerasoli, Chiara Amato.....p. 61

L'Urbanistica a scuola come strumento per contrastare la povertà urbana e accrescere il senso di città

Emanuela Coppola.....p. 67

## Parte Seconda

### Introduzione

#### **Come realizzare città più giuste**

Angela Barbanente.....p. 21

#### Space to water

##### Le azioni di *de-sealing* per la resilienza dei sistemi urbani

Fulvio Adobati, Emanuele Garda.....p. 21

#### Centri storici minori

##### e patrimonio ferroviario in abbandono: le opportunità di rigenerazione

Chiara Amato, Giulia Bevilacqua.....p. 29

#### Dismemorie e progetto

##### La costruzione di una Carta del Paesaggio locale a Pinzano al Tagliamento e Castelnovo del Friuli

Moreno Baccichet.....p. 35

#### L'inclusività per una città socialmente equilibrata: politiche e piani

##### Il caso di Glasgow e Malmö

Chiara Camaioni, Rosalba D'Onofrio, Elio Trusiani.....p. 43

#### Fiscalità urbana e governo del territorio

##### Tra integrazione delle riforme e complementarità degli strumenti

Francesco Crupi.....p. 73

#### Politiche di housing sociale e fenomeni di "ghettizzazione urbana": il caso dell'Ensanche di Vallecas a Madrid

Laura Valeria Ferretti, Carmela Mariano, Laura Ricci.....p. 81

#### La costruzione del problema casa e il ridisegno della regia pubblica

Laura Fregolent, Laura Pogliani.....p. 101

#### Historical Small Smart City Protocol for integrated interventions

##### A tool supporting a "glocal" strategy for sustainable development

Valentina Pica.....p. 119

#### Rigenerare le periferie pubbliche

##### Da spazi di margine a nodi di reti

Irene Poli, Chiara Ravagnan.....p. 143

#### Rigenerare la città contemporanea

##### Barcellona e la ri-costruzione della 'città pubblica'

Francesca Rossi, Laura Ricci.....p. 149

### Postfazione

#### **Il Diritto alla città di Henri Lefebvre cinquant'anni dopo**

Giandomenico Amendola.....p. 21

Indice degli autori .....p. 100

# Governo del territorio e lotta alle disuguaglianze: un nuovo modo di pensare al futuro

Michele Talia

Dopo aver assistito per quarant'anni alla "resistibile ascesa" del neo-liberismo tanto nella dottrina economica, quanto nelle politiche pubbliche, non è certo sorprendente che l'aumento delle disuguaglianze e della polarizzazione sociale sia destinato a rappresentare un fondamentale tratto distintivo della contemporaneità. Avendo ormai accertato che "la produzione di solidarietà non era a costo zero" (Rodotà 2017, p. 126), il superamento del *Welfare State* è stato giustificato dapprima con l'obiettivo di sostenere una espansione dell'apparato produttivo che si riteneva illimitata, e poi con quello di contrastare la crisi dei mercati quando questa illusione era già naufragata. Ma la circostanza per cui il ritiro dello Stato da molte aree di intervento pubblico si è propagata a tal punto da generare una domanda diffusa e pressante di equità redistributiva rischia di rimanere a lungo senza risposta. Non diversamente da quanto era già avvenuto all'inizio della rivoluzione industriale, e poi in occasione dell'introduzione delle nuove tecnologie nell'organizzazione di fabbrica, stiamo molto probabilmente per assistere ad una nuova questione urbana, destinata a trasformare radicalmente l'organizzazione spaziale della città, il suo assetto funzionale, la sua identità complessiva e, non ultimo, le relazioni sempre più problematiche e conflittuali tra i suoi abitanti (Secchi 2013, pp. 8-9).

Come il dibattito scientifico documenta in modo esaustivo, la svolta neo-liberista avvenuta nel governo dell'economia ha infatti prodotto il progressivo ampliamento del fossato che separa l'area sempre più estesa del disagio e della esclusione sociale da un piccolo segmento della popolazione, che invece detiene una quota assai rilevante della ricchezza nazionale. E' peraltro evidente che questa crescente asimmetria si traduce inevitabilmente in un dualismo territoriale assai marcato che la città rispecchia fedelmente, facendo sì che un'organizzazione sociale sempre più

squilibrata venga rappresentata da una trama urbana che colloca fianco a fianco le *enclave* esclusive dei privilegiati e i ghetti degli emarginati. Per un periodo non breve la fase espansiva alimentata dalla liberalizzazione dei mercati ha impedito che il peso di queste evidenti antinomie venisse pienamente percepito, ma dopo la crisi finanziaria globale susseguente al fallimento della *Lehman Brothers*, il velo è stato finalmente strappato, e si è avuta piena consapevolezza oltre che della instabilità e inefficienza del nostro sistema economico, anche della sua fondamentale ingiustizia (Stiglitz 2013, p. XV).

Ricorrendo ad un paradosso che in questa sede non è possibile approfondire, si può dunque sostenere che la città contemporanea è il luogo in cui convivono faticosamente (e pericolosamente) le tendenze disgreganti e, al tempo stesso, le pratiche riformiste di una società sottoposta ad uno stress senza precedenti. E' infatti qui che la richiesta di una maggiore equità sociale si rivela pressante e quasi sempre inscaltata, ma sono nuovamente le maggiori agglomerazioni a costituire l'ambito potenziale di un possibile cambio di prospettiva, che potrebbe dimostrare che è nello spazio urbano che gli obiettivi di una giustizia meno astratta e velleitaria possono essere concretamente sperimentati. Secondo Pierre Rosanvallon (2013) un progetto di questo tipo prevede che la frattura tra la democrazia concepita come regime e la democrazia pensata invece come forma sociale venga finalmente ricomposta, in vista della realizzazione di una "democrazia integrale" capace di superare le contraddizioni che fino ad oggi ne hanno impedito il pieno dispiegamento.

Sembra dunque evidente che il concetto di *città giusta* può costituire un paradigma di fondamentale importanza per la cultura urbanistica, almeno se si vuole procedere alla riconfigurazione dei principi, dei traguardi e degli stessi strumenti della pianificazione,

con applicazioni che spaziano dall'accesso ai beni comuni al progetto degli spazi pubblici, e che dal *social housing* e dal diritto alla mobilità – ambiti questi ultimi solitamente trattati dal governo del territorio - si spingono fino a toccare i temi meno praticati della sicurezza, dell'accessibilità per tutti, del diritto alla salute e della aspirazione alla bellezza. Perché questo ri-posizionamento della cultura della pianificazione possa avere successo, è però necessario superare la contrapposizione - costantemente rifiutata, ma che fatalmente continua a riaffacciarsi – tra una disciplina rigidamente condizionata dal rispetto del principio di conformità e una pratica urbanistica in cui è invece prioritario un approccio selettivo e finalizzato al raggiungimento degli obiettivi che si intende conseguire (Talia 2008, p. 104).

Non è difficile dimostrare che le riflessioni e gli esperimenti compiuti alla scala urbana possono caricarsi di un evidente valore simbolico, utile per le stesse politiche nazionali, che sembrano paralizzate dalla dimensione cospicua ormai raggiunta dal numero dei nuclei familiari senza reddito da lavoro e in condizioni di povertà, relativa o assoluta, ovvero dall'incremento della popolazione anziana e di chi vive in condizioni di sofferenza o disabilità. Facendo leva sulla tradizionale *vocazione riformista* del progetto urbanistico, le istituzioni centrali dello Stato possono trarre spunto e incoraggiamento dai risultati, certamente parziali ma significativi, raggiunti da un numero crescente di amministrazioni che operano a livello locale.

È peraltro evidente che esercitare un'azione di contrasto nei confronti della dimensione territoriale della disuguaglianza costituisce in questi anni una sfida particolarmente impegnativa, ma non impraticabile. Se infatti è sempre più evidente che anche le politiche sociali e urbane ispirate ai principi della solidarietà e della giustizia spaziale sono state costrette sempre più spesso a fare i conti con il linguaggio, le priorità,

i criteri organizzativi e le stesse rappresentazioni simboliche cui ricorre solitamente l'economia di mercato, è possibile sostenere che "la fine di un mondo non è la fine del mondo" (Touraine 2008, p. 14), e che il passaggio ad un nuovo paradigma nella rappresentazione della vita collettiva può trovare un fondamentale sostegno proprio nel metodo della pianificazione. A fronte della difficoltà di dialogo tra livelli di decisione e di intervento differenti, gli studiosi delle formazioni sociali e del territorio possono offrire un fondamentale contributo alla elaborazione di un punto di vista originale e integrato sul progetto di una città giusta, universalmente accessibile e conviviale, che sia in grado di costituire riferimento e modello di una società più equa.

## **1. La riscoperta della questione urbana tra polarizzazione della ricchezza e nuove forme di povertà**

Gli studi sulla povertà urbana che sono stati compiuti di recente nel nostro Paese tendono sempre più spesso a concordare sulla circostanza per cui il marcato incremento delle disuguaglianze di condizioni economiche e di *status* sociale registrato nel corso degli ultimi anni tende a rappresentare al tempo stesso la causa e l'effetto della grande crisi innescata dalla finanziarizzazione dell'economia capitalistica (Gallino 2007). Secondo questo schema interpretativo la questione della *giustizia sociale*, che è tornata prepotentemente al centro della riflessione, chiama in causa i principi fondamentali della giustizia distributiva, che dopo aver ceduto lungamente la scena al paradigma neo-liberista e ai temi della giustizia *commutativa*, sembra ormai orientata a indirizzare la discussione verso l'approfondimento della natura delle disuguaglianze in termini di reddito, ricchezza e accessibilità ai servizi essenziali (Veca 2016, p. 33).

Non è difficile accorgersi che l'evidente accelerazione dei processi di polarizzazione sociale rilevati a partire dalla fine del secolo scorso poggiano, nella maggioranza dei casi, sulla globalizzazione crescente dell'economia, che accentua la competizione tra "i lavoratori a bassa qualificazione, ma con salari relativamente alti, ancora presenti nei paesi avanzati, con i larghissimi strati di lavoratori aventi a un tempo basse qualifiche e bassi salari che esistono nei paesi in via di sviluppo" (Gallino 2007, p. 80). E' sempre l'allargamento dei mercati, poi, a ostacolare la mobilità sociale con il venir meno delle occasioni di lavoro ad elevata qualificazione, e a determinare la progressiva esclusione dei giovani in cerca di prima occupazione da un sistema produttivo che ritiene che questi ultimi non dispongano dei requisiti di base per far fronte alle sfide dell'economia globale.

Anche se la crescita della disuguaglianza trova autorevoli conferme nelle rilevazioni compiute sistematicamente a livello internazionale dall'OCSE e dal *Buffet Institute for Global Studies* – e che assegnano all'Italia una posizione di retroguardia (per la precisione la ventesima su 28) nella graduatoria dei Paesi europei che è stata costruita con riferimento al coefficiente Gini<sup>1</sup> – tali comparazioni non riescono a far risaltare fino in fondo il carattere multidimensionale del concetto di uguaglianza. Soprattutto se applicato allo studio di un determinato contesto territoriale, tale principio richiede infatti di associare l'analisi della distribuzione del reddito alla misurazione degli squilibri esistenti nella struttura sociale e nel riconoscimento dello *status* e della reputazione, che insieme contribuiscono a configurare quel *capitale relazionale individuale* che costituisce una fondamentale risorsa per soddisfare il bisogno di uguale dignità e convivenza civile (Lin 2001).

Nel disegnare la mappa del benessere (e della povertà) come effetto della distribuzione ineguale delle risorse economiche e del capitale sociale, ci si accor-

ge inevitabilmente che gli squilibri esistenti nella geografia dello sviluppo locale, e la percezione del torto di cui si ritiene di essere vittime, non sono semplicemente la conseguenza delle attuali disuguaglianze, ma costituiscono in molti casi l'esito di cambiamenti profondi avvenuti, nel lungo periodo, nella condotta assunta dalle principali istituzioni. Capita quindi che a determinare la consapevolezza di aver subito una intollerabile ingiustizia non è tanto l'oggettiva intensità di quest'ultima, quanto piuttosto la convinzione di aver peggiorato ulteriormente la propria collocazione nei confronti di altri settori della società presi a riferimento (Bauman 2017, p. 91).

La rappresentazione del malessere sociale e dell'ingiustizia che si ricava da questa lettura risulta ulteriormente enfatizzata se il confronto operato sugli indicatori statistici è messo in relazione con gli squilibri di origine spaziale, che sono determinati dalla presenza di barriere all'accesso ai beni e ai servizi di interesse collettivo. Procedendo in questa direzione accade sovente che alla asimmetria misurata attraverso la comparazione dei livelli di reddito dei cittadini si sommi pertanto una ulteriore penalizzazione che spesso è ritenuta ancor più intollerabile, e in relazione alla quale può essere efficacemente contestato l'impianto teorico concepito da quanti sostengono una presunta debolezza del concetto di *povertà relativa* rispetto a quello di *povertà assoluta* (Moroni 2013, pp. 67-71).

Nel discorso pubblico contemporaneo le considerazioni che abbiamo appena sviluppato rischiano di assumere un significato ancor più allarmante, se non altro perché il deperimento di alcuni diritti fondamentali dell'individuo – tra cui, in primo luogo, quello di cittadinanza – avviene in una fase che si segnala per una frammentazione sociale particolarmente accentuata, che "per la sua stessa natura diviene un ostacolo alla solidarietà" (Rodotà 2017, p. 90). Nel suo indebolimento delle reti tradizionali di sostegno, la crisi

dello Stato sociale comporta infatti una declinazione ristretta del concetto di cittadinanza che dovrà essere accuratamente contrastata in vista delle sfide indotte dalla globalizzazione.

## **2. Come la città può sopravvivere alla eclissi del capitalismo**

La nuova questione urbana costituisce, come abbiamo visto, il frutto di una complessa transizione che è ancora in pieno svolgimento, e che ha comportato da un lato la dissoluzione della trama sociale che aveva resistito agli sconvolgimenti del Secolo breve, ma che non ha retto all'impatto della globalizzazione, e dall'altro una drammatica crisi occupazionale determinata dalla sostituzione del lavoro salariato di massa e di quote crescenti di lavoro professionale retribuito con ingenti iniezioni di nuova tecnologia (Rifkin 2017, p. 185).

Come molti autori hanno messo in luce (Ruffolo 2008; Mason 2015; Geiselberger 2017), l'affermazione di un nuovo paradigma sociale ed economico – in altri termini una nuova “forma di produzione” – richiederà un periodo molto lungo, ma anche in questa fase intricata di passaggio la città è destinata a svolgere un ruolo determinante. Nell'*interregno* tra il vecchio sistema capitalistico e l'avvento di un nuovo modello sociale ed economico le abituali relazioni causali vengono cancellate (Streeck 2017, p. 199), ma si creano le condizioni per sperimentare nuovi percorsi di crescita che hanno bisogno di uno specifico ambiente urbano per attecchire e propagarsi.

Conviene sottolineare come il successo di questa nuova strategia è subordinato al conseguimento di due obiettivi prioritari. Da un lato è necessario che il conflitto tra valori locali e valori “universali” innescato dalla globalizzazione venga gestito efficacemente, promuovendo uno sviluppo della base economica

che miri contemporaneamente al rafforzamento delle reti metropolitane, all'impiego delle risorse socio-culturali endogene come fonte di innovazione, al sostegno delle aree interne e alla diversificazione delle politiche d'incentivazione e degli strumenti finanziari. Ma dall'altro è indispensabile che l'azione di contrasto nei confronti del declino urbano prodotto dalla crisi capitalistica non si affidi unicamente alla retorica della innovazione tecnologica e delle *smart cities*, ma cerchi con decisione di attivare un nuovo spazio sociale, in grado di incoraggiare la progressiva affermazione di economie relazionali, circolari e della reciprocità, che riescano a promuovere una redistribuzione della ricchezza e della domanda di lavoro che contrasti la tendenza alla polarizzazione.

Tornando nuovamente alla lotta alle disuguaglianze urbane da cui siamo partiti, è evidente la funzione di *leadership* che conviene assegnare alle istituzioni urbane in vista dell'inesco di validi meccanismi di organizzazione dello spazio sociale (Bauman 1996, pp. 237-8) e di una efficace politica di contrasto (orientamento al lavoro, banca del tempo, micro-credito, reti di economia solidale) nei confronti delle principali criticità manifestate dal mercato del lavoro. Si tratta in altri termini di sondare la possibilità di applicare alla società contemporanea quelle economie di reciprocità che antropologi e sociologi hanno studiato nelle comunità arcaiche (Bagnasco 1999, pp. 163-7), e contemporaneamente di esplorare l'attitudine di questi sistemi di relazione e di valori d'uso a favorire la riproduzione di strutture sociali “sempre meno fondate sul solo meccanismo produttivo di creazione del profitto capitalistico” (Sapelli 2018, p. 123).

Come ho già avuto modo di proporre in un mio precedente contributo, si può dunque affermare la possibilità di intervenire sulle dotazioni e gli equilibri della città prescindendo almeno in parte dalle logiche e dalle regole del mercato, ma facendo leva al contrario

sia sulla propensione della nuova impresa di generare contemporaneamente profitti e benefici sociali, sia sui rapporti fiduciari e sulle prestazioni volontarie che sono ormai disponibili in molte realtà urbane (Talia 2016, p. 10). In tale prospettiva la tendenza a ridurre la distanza, o addirittura la distinzione tra produttori e consumatori che molte nuove tecnologie rendono possibile (automazione, intelligenza artificiale, *big data*, stampanti 3D, ecc.), fa sì che al governo del territorio vengano assegnati nuovi compiti e responsabilità, che attraverso il concepimento delle infrastrutture necessarie a consentire una distribuzione più ampia e più equa dei benefici concessi dalle nuove tecnologie, possono diffondere i principi dell'altruismo e della cooperazione a territori sempre più estesi e attualmente caratterizzati dalla presenza di elevati livelli di conflittualità.

In questa tendenza delle tecnologie informatiche e delle risorse cognitive ad erodere i meccanismi di mercato, è possibile scorgere una spinta inarrestabile a sostituire rapporti gerarchici rigidi e ormai obsoleti con relazioni reticolari sempre più duttili e orizzontali. La disciplina urbanistica può utilmente inserirsi in un processo probabilmente inarrestabile, ma che deve essere saggiamente indirizzato, sempre che sappia rinunciare ad alcune prerogative dirigistiche ed elitarie che ne stanno limitando l'applicabilità, ed accentuare al contrario i più aggiornati orientamenti partecipativi e negoziali che ne possono accentuare la penetrazione.

### **3. Accesso ai beni comuni e adattamento ai cambiamenti climatici nei nuovi compiti del planner**

Le considerazioni che abbiamo sviluppato nelle pagine precedenti hanno cercato di mettere in luce la possibilità che l'aumento delle disuguaglianze in ambito urbano non costituisca semplicemente un effetto

preterintenzionale della crisi economica, ma ne rappresenti in qualche modo anche un fattore scatenante. Provando a sviluppare ulteriormente questa ipotesi di lavoro - che peraltro trova in letteratura un ampio consenso (Secchi 2013, p. 72) - conviene ricordare come le tendenze recessive registrate contestualmente dal sistema economico e dalla compagine sociale siano interpretabili facendo ricorso non tanto (o non solo) al fallimento del mercato e delle politiche pubbliche, quanto piuttosto al deficit di fiducia nelle istituzioni, nei valori comunitari e nelle *chances* individuali riscontrabile alle diverse scale.

È ragionevole supporre che la netta prevalenza di "giochi a somma zero" che rileviamo non solo in campo economico e politico, ma nelle stesse relazioni sociali o addirittura individuali, è destinata a condizionare negativamente le prospettive di superamento della fase particolarmente difficile che stiamo attraversando. Ciò, soprattutto, se le pulsioni distruttive dettate dalla competizione e dal conflitto finiranno per prevalere sulla fiducia e sul riconoscimento reciproco, che invece dovrebbero costituire il fondamento per lo sviluppo di dinamiche cooperative e integrative con cui superare le difficoltà attuali.

Se vogliamo che la disciplina urbanistica possa offrire un rilevante apporto alla prefigurazione di una città più giusta ed ospitale, e far sì che le comunità urbane riescano a contrastare una crisi della società e della occupazione che potrebbe rivelarsi irreversibile, è necessario spingersi oltre quella interpretazione troppo cauta e "riduzionista" del riformismo urbanistico che ha lungamente caratterizzato nel nostro Paese la pianificazione del territorio. A fronte di una spinta etica che si manifestava nei termini di un contributo tecnico al miglioramento delle strutture insediative, e in cui la "giustizia" era semplicemente un fortunato sottoprodotto (Ischia 2012, p. 41), emerge con urgenza la necessità di individuare nuovi valori e ridefinirne la

gerarchia. Un primo passo in questa direzione può essere costituito dal rafforzamento delle condizioni di accesso ai beni comuni, agli spazi di uso collettivo e alle principali funzioni urbane, con interventi in grado di incidere tanto sulla offerta infrastrutturale, quanto sulla evoluzione e sull'organizzazione della domanda (informazione in tempo reale sul traffico, riduzione degli spostamenti obbligati, tracciamento condiviso di percorsi accessibili a tutti, adozione di modelli di lavoro ed erogazione di servizi in remoto, ecc.). Come abbiamo già avuto modo di osservare, è legittimo attendersi che gli avanzamenti tecnologici possano svolgere un ruolo decisivo nel governo delle aree urbane, in particolare in quelle di grandi dimensioni. Solo che enfatizzare gli aspetti tecnicistici, e non tener conto delle evidenti sinergie tra questi ultimi e le innovazioni di processo rese possibili dagli investimenti effettuati sul capitale fisso e dai passi avanti compiuti nell'apprendimento di nuove attitudini e competenze rischia di ridurre l'impatto del progresso scientifico e di "disumanizzarne" i risultati complessivi.

Per evitare che si produca una lacerazione tra le diverse forme di cittadinanza, e che si atrofizzi l'attitudine a tessere reti di relazione e a impostare nuovi modi di "fare comunità", può rivelarsi particolarmente efficace il ricorso a politiche urbane finalizzate al miglioramento della capacità degli spazi pubblici, dei servizi e delle attrezzature della città a sviluppare forme di accoglienza, di inclusione, di convivenza e di creatività, secondo modalità che consentano di far leva al tempo stesso sull'impegno civico e sulla pianificazione integrata per una corretta gestione delle diversità (di nazionalità, di reddito, di genere, culturali, fisiche, sensoriali e percettive).

Allo scopo di promuovere l'attivazione di dinamiche cooperative e di integrazione, il circuito dell'economia informale può offrire nuovi ancoraggi e radicamenti, coinvolgendo aree urbane sempre più estese, e

dimostrando che questo modo di produzione può attecchire con successo nelle stesse aree centrali delle metropoli (Bagnasco 1999, p. 171). Ne consegue che l'urbanistica è chiamata ad occuparsi di una complessiva rivisitazione dei luoghi della residenza, della produzione e dello scambio, in cui la transizione verso un differente modello insediativo deve essere accortamente accompagnata da politiche urbane indirizzate al miglioramento della capacità di accoglienza, inclusione, convivenza e creatività degli spazi pubblici, dei servizi e delle attrezzature della città. Si tratta evidentemente di far leva sull'impegno civico e la pianificazione urbanistica integrata al fine di una corretta gestione delle diversità (di nazionalità, di reddito, di genere, culturali, fisiche, sensoriali e percettive), anche a costo di rimuovere le barriere alla intermediazione cui si deve in molti casi quella spinta alla frammentazione che nella città si è tradotta sovente in un ostacolo all'esercizio consapevole della solidarietà.

Nel portare avanti politiche orientate allo sviluppo di forme rinnovate di cittadinanza, assume un'importanza decisiva la modificazione dei comportamenti e delle preferenze collettive in vista del superamento della tendenza all'individualismo e all'isolamento. Degne di nota, a tale proposito, sono le esperienze maturate nel campo della condivisione (*co-housing*, *co-working*, ecc.) e del consumo collaborativo, cui si deve non solamente la creazione di un clima di fiducia e di comunicazione tra le parti, ma anche l'abbandono di stereotipi e pregiudizi che impediscono il formarsi di un gioco a somma positiva.

In questa prospettiva i cittadini possono passare da una modalità passiva ad una attiva nella produzione di valore, con politiche economiche che possono individuare nella *capacitazione* individuale (Sen 2001, pp. 30-31) e nella creazione collettiva di valore i propri punti di riferimento. Non solo; la progressiva configurazione di un ambiente abilitante nei confronti della

propensione individuale alla cooperazione può costituire un "incubatore" di nuove pratiche e di una nuova progettualità, al cui interno saggiare l'efficacia delle istituzioni della solidarietà e del *planning* partecipativo in vista della redistribuzione di poteri sociali (Rodotà 2017, p. 110).

Come Mauro Magatti osserva in un suo recente contributo (2017, p. 131), questa tendenza a rinnovare in profondità la relazione tra economia e società si manifesta soprattutto nella sperimentazione di una *economia della contribuzione* che prevede l'adesione a forme spesso originali di creazione collettiva, ma non è pensabile che questo radicale cambio di prospettiva possa avvenire senza aver posto le condizioni - anche sotto il profilo spaziale - per il suo pieno dispiegamento. Tra queste ultime un compito certamente non trascurabile può essere assegnato alla creazione e al potenziamento dei luoghi della "partecipazione civica" nelle sue svariate forme, dalla cittadinanza attiva al volontariato ... e alla gestione dei cosiddetti *commons*, cioè di beni di varia natura che coinvolgono, nel momento della produzione o del consumo, comunità più o meno grandi" (*idem*, p. 137).

È peraltro evidente che questo radicale ripensamento dei riferimenti dell'azione collettiva comporta altresì un corrispondente cambiamento dei valori e delle priorità cui ispirare il soddisfacimento del bisogno di giustizia. È questo il caso, ad esempio, del miglioramento della salute personale, del benessere, della sicurezza, della realizzazione individuale e della qualità della vita urbana mediante l'adozione di politiche pubbliche e di un nuovo quadro normativo che siano in grado di attenuare l'importanza delle differenze culturali e di reddito tanto alla scala di quartiere, quanto a quella dell'intero insediamento.

Analoghe considerazioni possono essere fatte inoltre per le strategie di adattamento della città al cambia-

mento climatico, anche in considerazione degli effetti che ne potranno derivare per i comportamenti individuali e collettivi e per la "disponibilità a pagare" dei residenti più direttamente coinvolti da interventi che spaziano dalla messa in sicurezza del suolo alla "densificazione" dei territori dello *sprawl*, e che dalla promozione dell'autonomia energetica e dalla pedonalizzazione delle aree centrali si spingono fino a tematiche molto specialistiche, quali ad esempio la riduzione della velocità delle automobili private. Di fronte alle sfide imposte dall'obiettivo di ridurre drasticamente le emissioni di anidride carbonica esiste evidentemente il rischio che la disciplina urbanistica si riveli inadeguata nei confronti della eterogeneità e della complessità delle politiche urbane che si renderanno necessarie, ma è ragionevole supporre che l'impegno a rinnovare la propria "cassetta degli attrezzi" potrà essere ripagato dall'ampliamento delle occasioni di coinvolgimento del sapere tecnico, e dalla possibilità di attivare circuiti virtuosi con cui rendere economicamente sostenibili i processi di de-carbonizzazione.

In tutti questi ambiti di intervento l'impulso a promuovere un miglioramento complessivo della città e della società ha dunque bisogno di rinnovare quella "grande sintassi" di cui ci parlava Bernardo Secchi oltre trent'anni fa, introducendo valori, bisogni e sensibilità che una nuova generazione di *planners* non solo dovrà interpretare in modo sapiente, ma nei confronti dei quali dovrà manifestare una consapevolezza e un senso di responsabilità che nelle pratiche correnti di governo della città e del territorio sono apparsi finora piuttosto appannati, mentre ora devono dimostrarsi all'altezza di un obiettivo così ambizioso come quello della fondazione di una "città giusta".

## Riferimenti bibliografici

Bagnasco A (1999), *Tracce di comunità*, Il Mulino, Bologna.

Bauman Z. (1996), *Le sfide dell'etica*, Feltrinelli, Milano.

Bauman Z. (2017), *Retrotopia*, Laterza, Roma-Bari.

Gallino L. (2007), *Globalizzazione e disuguaglianze*, Laterza, Roma-Bari.

Geiselberger H., ed. (2017), *La grande regressione*, Feltrinelli, Milano pp. 189-205.

Ischia U. (2012), *La città giusta. Idee di piano e atteggiamenti etici*, Donzelli, Roma.

Lin N. (2001), *A Theory of Social Structure and Action*, Cambridge University Press,

Magatti M. (2017), *Cambio di paradigma. Uscire dalla crisi pensando il futuro*, Feltrinelli, Milano.

Mason P. (2015), *Postcapitalismo. Una guida al nostro futuro*, Il Saggiatore, Milano.

Moroni S. (2013), *La città responsabile. Rinnovamento istituzionale e rinascita civica*, Carocci, Roma.

Rawls J. (2008), *Una teoria della giustizia*, Feltrinelli, Milano.

Rifkin, J. (2014), *La società a costo marginale zero*, Mondadori, Milano.

Rodotà S. (2017), *Solidarietà. Un'utopia necessaria*, Laterza, Roma-Bari.

Rosanvallon P. (2013), *La società dell'uguaglianza*, Castelvecchi, Roma.

Sapelli G. (2018), *Oltre il capitalismo. Macchine, lavoro, proprietà*, Guerini e Associati, Milano.

Secchi B. (2013), *La città dei ricchi e la città dei poveri*, Laterza, Roma-Bari.

Sen A. (1990), "Development as Capability Expansion", in K. Griffin e J. Knight (a cura) *Human Development and the International Development Strategy for the 1990s*, MacMillan, Londra.

Stiglitz J.E. (2013), *Il prezzo della disuguaglianza*, Einaudi, Torino.

Streeck W., (2017) "Il ritorno del rimosso come inizio della fine del capitalismo neoliberista", in H. Geiselberger (a cura), *La grande regressione*, Feltrinelli, Milano pp. 189-205.

Talia M. (2008), "La città del capitalismo imperfetto", in G. De Luca, *Discutendo intorno alla città del liberalismo attivo*, Alinea, Firenze, pp. 101-107.

Talia M. (2016), "Una rivoluzione silenziosa è alle porte", *Urbanistica*, n. 157, pp. 8-13.

Touraine A. (2008), *La globalizzazione e la fine del sociale*, Il Saggiatore, Milano.

Veca S. (2016), "Sulla disuguaglianza", *Iride. Filosofia e discussione pubblica*, n. 1, pp. 23-34.

## Note

1 Come è noto tale indicatore viene abitualmente impiegato per misurare la disuguaglianza nella distribuzione del reddito.

# Parte Prima



# Introduzione

## Potenza e saggezza delle città

Walter Tocci

Per preparare uno stato d'animo adatto alla nostra discussione ascoltiamo un verso di Baudelaire dalla poesia *Il Cigno*:

*La vecchia Parigi non c'è più; la forma di una città muta più rapidamente, ahimè, del cuore di un mortale* (Baudelaire 1999, p. 139).

In poche e semplici parole il verso esprime lo sconcerto del poeta di fronte ai cantieri della modernizzazione di Haussmann. Al di là del riferimento storico, emerge una tensione più generale tra due dimensioni dell'urbano: da un lato la logica di sistema che guida la trasformazione e dall'altro la forma di vita costituita dai bisogni, dai sogni, dalle relazioni tra le persone e di queste con i luoghi. La prima è improntata a una razionalità tecnico-economica, mentre la seconda è segnata dalla sensibilità e dall'imprevedibilità del *cuore di un mortale*. In altre parole, nel verso si avverte una tensione tra la potenza di trasformazione e la saggezza della vita.

Il primo grande poeta della modernità urbana, meglio di qualsiasi saggista, ci parla di uno squilibrio tra il balzo in avanti della potenza e il ritardo della saggezza che non riesce a tenere il passo. Dopo quell'inizio travolgente la città industriale riuscì a colmare lo scarto e gradualmente la potenza fu raggiunta dalla saggezza per merito del riformismo urbanistico, della costruzione del *Welfare* e dell'ampliamento della democrazia.

Oggi, nella città postindustriale, si ricrea lo scarto e di nuovo la saggezza non riesce a stare al passo della potenza. Anzi, questo è lo squilibrio che ricorre nelle grandi questioni del nostro tempo: tra lo sviluppo economico e la sostenibilità del pianeta; tra la globalizzazione delle merci e della finanza e il respingimento in mare di bambini, donne e uomini; tra l'innovazione tecnologica e la mancanza di lavoro, ecc.

Questi grandi problemi sembrano astratti, irrisolvibili e lontani dal nostro potere di intervento. Eppure, nella città essi mettono i piedi per terra, entrano in con-

tatto con la vita e suscitano le forze morali e sociali per il cambiamento. Il rapporto tra la città e i dilemmi dell'epoca è il filo conduttore di molte comunicazioni della nostra sessione, in particolare Marco Fregatti su *Principi e fattori della sostenibilità per il governo delle città metropolitane* e Viola Angelo Polesello su *Cambiamento climatico e povertà*.

Prima di proseguire occorre un chiarimento sul significato di *saggezza*. Essa rifiuta le scorciatoie, diffida dell'illusione neo-luddista che vuole risolvere ogni cosa bloccando la potenza, non di meno critica le facili promesse delle *magnifiche sorti e progressive*.

La saggezza è l'intelligenza della vita che cerca l'equilibrio con la potenza del sistema. Nella ricerca dell'equilibrio occorre superare due difficoltà, una temporale e l'altra sociale.

In riferimento alla prima, la saggezza si forma nell'esperienza e quindi si alimenta del passato, mentre la potenza, nei suoi balzi in avanti, demolisce proprio le certezze consolidate. Da qui nasce lo scarto, poiché la saggezza non riesce in pari tempo a rielaborare su basi nuove i saperi dell'equilibrio.

Tutto ciò si vede meglio nella città, tanto che ormai è perfino difficile definirla nella sua essenza, nonostante la ricchezza di discipline e di saperi maturati nel secolo passato. Di fronte al dilagare dello *sprawl* non sappiamo più dire neppure dove comincia e dove finisce. Nel contempo le statistiche tanto gradite ai media annunciano che oltre la metà della popolazione mondiale abita già in città e raggiungerà la percentuale di 80% nel 2050, secondo le previsioni più accreditate. Come ha osservato Neil Brenner (Brenner 2016) il *vulnus* di queste statistiche consiste nel quantificare gli abitanti della città contemporanea proprio mentre non si riesce più a delimitare il suo spazio. Tutto diventa urbano, ma nulla è più propriamente urbano. La vicenda della città assomiglia a quella della democrazia, la quale si è estesa in tutto il mondo ma si è anche banalizzata e ha smarrito le risorse rigenerative,

risvegliando così gli spettri della demagogia e del totalitarismo da cui sembrava essersi liberata per sempre.

La città industriale in cui Baudelaire aveva cantato il disincanto del *mortale*, è stata superata dalla potenza del nuovo mondo. Tutto sommato non è una perdita negativa. La vecchia industria aveva un rapporto strumentale con la città, la usava come luogo di abitazione della forza lavoro e come centro di consumo delle merci prodotte. La civiltà della fabbrica non si è mai veramente innamorata della vita urbana, anzi l'ha sfigurata con i suoi impianti, l'ha ammorbata con i suoi inquinanti e le ha imposto i suoi modelli organizzativi: il fordismo come paradigma delle amministrazioni, dei servizi e delle infrastrutture, e perfino la gerarchia territoriale dello *zoning*, del tutto isomorfa con la parcellizzazione professionale del lavoro.

Da tutto ciò deriva quel senso di inadeguatezza che avvertiamo tutti - amministratori, tecnici e cittadini - quando utilizziamo la vecchia cassetta degli attrezzi delle politiche urbane. E la causa profonda è da ricercare proprio nel mutamento del paradigma produttivo imposto dalla potenza dei tempi nuovi. La produzione non è più confinata nelle zone industriali, non è più separata dalla residenza né dal consumo, anzi la città stessa diventa la *fabbrica* del lavoro immateriale.

La città è sempre più soggetto e oggetto della conoscenza. È soggetto nella misura in cui la sua fortuna oppure la sua decadenza dipendono in gran parte dalla capacità o meno di aggregare intelligenze, competenze e saperi. È anche oggetto in quanto organismo complesso che deve essere studiato, compreso e organizzato con saperi evoluti, interdipendenti e generativi. Il governo della città contemporanea diventa sempre più un problema cognitivo. E per questo la sovranità pubblica non può rimanere chiusa nella dimensione normativa, sempre più incapace di regolare i processi, ma deve ampliarsi nelle inedite dimensioni della conoscenza dei fenomeni. A Barcellona la sindaco Colau ha chiamato una giovane ricercatrice italiana, Francesca Brià, come assessore all'innovazione

con l'obiettivo di affermare addirittura la sovranità comunale nella gestione dei *big data* prodotti dai servizi pubblici e dai cittadini, in una sfida cruciale contro i nuovi monopoli delle piattaforme digitali (Brià 2018).

Negli anni Novanta ci siamo illusi che la nuova potenza del mondo avrebbe risolto i vecchi problemi senza crearne di nuovi. Abbiamo immaginato che vivere nella città della conoscenza fosse come camminare in un prato raccogliendo i fiori delle nuove tecnologie. Poi abbiamo scoperto il lato oscuro della globalizzazione, gli imprevedibili conflitti e le emergenti disuguaglianze. Ora è più chiaro che la crescita della conoscenza aumenta la potenza della trasformazione, ma non alimenta nella stessa misura i saperi della saggezza.

Anzi, per certi versi sembra di vivere nell'età dell'ignoranza (Tonello 2012), se solo si volge lo sguardo alle nuove forme di irrazionalismo, all'irragionevolezza di tante politiche pubbliche, alle leggende metropolitane propagate nella rete, al riaffacciarsi di tecniche di manipolazione dell'opinione pubblica perfino più inquietanti che in passato.

Si accentua lo squilibrio cognitivo tra la crescita della conoscenza e la messa a frutto dei suoi risultati. Tale divario interagisce con l'altro lato oscuro della globalizzazione, cioè la crescita delle disuguaglianze determinata dal capitalismo finanziario. Come ha dimostrato una copiosa letteratura a partire dagli studi di Saskia Sassen (Sassen 1997) degli anni Novanta, la città si spacca tra la parte abitata dai ceti che godono pienamente dell'apertura al mondo e il margine fisico e cognitivo vissuto dai gruppi sociali esclusi dai vantaggi della globalizzazione. La vita popolare è inondata dagli effetti tecnologici, ma non è alimentata dall'apprendimento dei saperi che sarebbero necessari per vivere e lavorare nel nuovo mondo. Essa avverte questa mancanza in termini di insicurezza, di spaesamento e di solitudine, e di conseguenza viene orientata dalle agenzie politico-ideologiche che offrono la risposta del rancore, del fondamentalismo e della xenofobia.

La disegualianza non è solo sociale ma diventa cognitiva, come squilibrio tra chi utilizza e chi subisce la crescita della conoscenza. La città viene a rappresentare la distanza materiale e simbolica tra ceti aperti alla globalizzazione e ceti popolari chiusi a difesa delle nicchie territoriali. I cittadini si dividono sui diversi modi di stare al mondo. È qualcosa di più della vecchia gerarchia centro-periferia che in fin dei conti era determinata solo da carenze infrastrutturali, di servizi e di reddito. Ora, ai vecchi squilibri si aggiunge una frattura che riguarda il carattere più profondo e originario della città: la relazione tra apertura e contenimento.

Queste due forze hanno sempre interagito creativamente nel formare lo spirito urbano. Non a caso l'archetipo più potente è costituito dalle mura, che nella città antica definivano l'identità, ma si aprivano nelle porte allo scambio delle merci, alla ricezione delle informazioni e all'incontro con lo straniero. Nella città postmoderna svanisce il confine e di conseguenza si divaricano le due forze di apertura e contenimento: tra *glamour* dell'innovazione e precarietà del lavoro, tra fantasmagoria della comunicazione e deprivazione culturale, tra cittadini del mondo e poveri cristi attaccati al suolo. Le mura non esistono più come architetture rassicuranti, ma vengono introiettate e smaterializzate nell'organismo sociale, diventando perfino più laceranti nelle varie forme di *gentrification*, di vecchi e nuovi ghetti, di *edge-cities*, di ossessioni securitarie nelle *gated-communities*, fino al *Truman-show* del *new-urbanism* (Grimaldi 2018).

La disegualianza, quindi, non è solo sociale, non dipende solo da carenze di servizi e infrastrutture, e neppure solo dalla dotazione di conoscenza, ma viene alimentata dalla crisi di un carattere peculiare e originario della città che riguarda il suo essere in relazione con il mondo, e il suo essere per se stessa un mondo.

Si comprende meglio, allora, perché a questo nostro convegno di urbanistica abbiamo dato un titolo inusuale come "Il bisogno di giustizia nella città che

cambia". A prima vista l'argomento della disegualianza può sembrare aggiuntivo rispetto alla specificità disciplinare della regolazione spaziale. E, invece, esso riguarda propriamente l'essenza dell'urbano, come ha già spiegato esaurientemente Michele Talia nel saggio introduttivo.

La giustizia non è più solo un'azione redistributiva, come veniva considerata, insieme a tante altre variabili, nella città industriale. Nella città postindustriale il bisogno di giustizia si appella al carattere originario della vita urbana, per riconnettere le forze di apertura e di contenimento, ovvero per ricostituire l'equilibrio tra potenza e saggezza.

Paradossalmente nella post-modernità ritorna l'esigenza di un'idea premoderna della giustizia, non più solo come insieme di diritti tutelati dalla legge, ma come idea onnicomprensiva di armonia ed equilibrio tra le parti. Diremmo con parole moderne, come equilibrio tra logica di sistema e forma di vita, tra potenza e saggezza. È la Dike del *Protagora* che gli Dei donano agli uomini perché siano capaci di utilizzare la potenza del fuoco senza rimanerne soggiogati. Così commenta il passo platonico Mario Vegetti nella sua ultima conferenza pubblicata postuma: "Non c'è *polis* senza un sistema di norme di giustizia condivise, senza le istanze decisionali proprie della politica, infine senza un'educazione pubblica intesa a consolidare i vincoli comunitari" (Vegetti 2018).

È quindi appropriato interpretare la crisi urbana in termini di *Adikia*, come propone Giuseppe Caridi nella comunicazione che segue.

Dopo la lunga divergenza occorre riconciliare la logica di sistema e la forma di vita. Questa è la sfida che si presenta oggi nelle politiche urbane. E di seguito i relatori ci forniscono analisi, esperienze e proposte concrete, non solo italiane; anzi, ampliando lo sguardo verso città lontane si comprendono meglio anche i problemi di casa nostra, come si può constatare nelle riflessioni di Massimo Carta, Anna Maria Gisotti ed Elena Tarsi su *Il caso della Medina di Fes* (Marocco) e di Mario Cerasoli e Chiara Amato su *L'esperienza del*

Ramal (El Salvador).

Se il cambiamento è tanto profondo da mettere in discussione i caratteri originari dell'urbano, le politiche pubbliche dovrebbero essere originali, ambiziose, sfavillanti. Certo, non mancano nel nostro Paese esperienze creative soprattutto di piccole città animate da amministratori volitivi e coraggiosi. Rischiano però di rimanere nell'ambito del *bricolage*, poiché a livello nazionale le strategie urbane sono scomparse dall'agenda politica.

È incredibile l'autolesionismo delle classi dirigenti dell'ultimo decennio, che hanno affrontato la più grande crisi economica mondiale senza giocare l'asso nella manica delle città, l'unica forza generativa dello spirito italiano. La politica nazionale ha dimenticato i punti di forza del Paese per correre dietro alla chimera del salvatore della patria. Lo ha cercato tra i tipi più diversi, dal possidente, al tecnico, al comico, al rottamatore e da ultimo al ruspatore, ma tutti hanno fallito perché hanno fatto ricorso al centralismo come unica risposta al sovraccarico mediatico che può portarli in alto, e che poi rapidamente li riporterà giù per la penuria dei risultati di governo.

Mai come in questi ultimi dieci anni l'Italia ha messo in sofferenza contemporaneamente tutti i livelli delle autonomie territoriali. Le Regioni dopo il fallimento dei due eccessi - l'illusione federalista e il neo-centralismo costituzionale - sono approdate a un misero *fai da te*, senza mai imboccare la via di un regionalismo cooperativo, l'unico possibile in un paese spezzato da storici squilibri. Le Città Metropolitane sono state strangolate nella culla, facendo mancare fondi essenziali proprio mentre venivano costituite dopo venti anni di dibattiti. I Comuni, soffocati dai tagli ai bilanci, dalle porte sbarrate ai giovani e dalle ripetute alluvioni di norme che hanno portato le amministrazioni al collasso.

Il tentativo migliore è stato il *bando per le periferie*, che ha consentito l'avvio di molti progetti di trasformazione di parti di città non solo degli spazi e delle infrastrut-

ture, ma anche dei servizi e delle proposte culturali (Anci, Urban@it 2017).

Proprio nel punto più alto si vede meglio la modestia della politica nazionale. Probabilmente, se non ci fossero stati i tagli, quei progetti sarebbero stati realizzati dai Comuni con i fondi ordinari. Tutto si riduce a una partita di giro, alla fine arrivano gli stessi soldi, ma passando per la complicazione burocratica e gli inevitabili ritardi di un bando nazionale. È curioso come questo tipo di *policy*, pur tanto in voga, utilizzi a ribasso lo Stato, chiamandolo in causa solo per la competenza di finanziamento, ma non per le sue funzioni sostanziali. Tutto si riduce a stanziare dei fondi e stabilire dei criteri di selezione dei bandi, secondo gli aggettivi alla moda - *sostenibile, inclusivo, innovativo* - mentre invece dovrebbero essere i sostantivi a guidare l'azione statale, ad esempio i trasporti, la casa, la scuola. Su questi obiettivi la politica nazionale dovrebbe offrire grandi programmi strutturali, che costituirebbero il quadro di riferimento per la libera inventiva degli "aggettivi" delle politiche comunali. Solo una politica nazionale dei sostantivi può attivare dei salti quantici nel grado di giustizia sociale delle città: se migliorano le dotazioni pubbliche necessarie per muoversi, per abitare e per istruirsi, saranno soprattutto i ceti popolari ad averne un vantaggio.

Queste politiche sostantive si trovano però in un crinale difficile: debbono nel contempo recuperare i ritardi del passato e cogliere le opportunità del futuro.

Nei trasporti si sta concludendo il programma dell'Alta Velocità, la più importante politica infrastrutturale italiana dell'ultimo trentennio, ma se si limita al miglioramento dei tempi di percorrenza tra Roma e Milano sarà ben poca cosa rispetto all'impegno profuso. Per utilizzare al meglio il possente investimento pubblico occorre un altro programma, della stessa portata finanziaria, volto a trasformare le vecchie ferrovie, che sono state liberate dal traffico nazionale, per realizzare moderne reti regionali, come hanno fatto i tedeschi e i francesi mezzo secolo prima con le S-Bahn e la

RER. Si realizzerebbero le reti infrastrutturali capaci di innervare la paccottiglia edilizia dello *sprawl*, creando le occasioni per riprogettare le Città Metropolitane.

Mentre si affronta il ritardo, però, incombono le sfide di una vera e propria rivoluzione della mobilità urbana.<sup>1</sup> Le tecnologie digitali e i connessi nuovi stili di vita porteranno al superamento del mito novecentesco dell'automobile in proprietà. Potranno nascere nuovi servizi di mobilità che modificheranno radicalmente l'organizzazione urbana, come è accaduto venti anni fa con la telefonia mobile.

Non diversamente l'abbandono della politica della casa ha lasciato i ceti popolari in balia del gioco della rendita costringendoli a un disordinato esodo negli *hinterland*. Con l'esplosione della bolla edilizia tutto si è fermato in attesa di ricominciare come prima, mentre sarebbe questa l'occasione propizia per attivare progetti e convenienze del tutto nuovi, ridisegnando la *regia pubblica*, come propongono Laura Fregolent e Laura Pogliani in questo stesso volume. Invece di dismettere patrimoni pubblici proprio adesso che valgono di meno sul mercato, sarebbe meglio utilizzarli per riportare le residenze nella città consolidata: nella caserma dove i giovani trascorrevano la *naja* potrebbero mettere su casa le giovani coppie.

Invece di aspettare che le rendite tornino ai livelli passati, si potrebbero attivare capitali pazienti in grado di offrire canoni calmierati. Gli immobilizzatori più lungimiranti cominciano a capire che certi manufatti in zone degradate non hanno alcun valore e che possono essere recuperati solo se si riattiva il metabolismo sociale e si apre il quartiere alle culture giovanili (Calderini, Venturi). Quando si dice *rigenerazione urbana* stupisce sempre lo scarto semantico tra il significato impegnativo di dare nuova vita e i poveri strumenti normativi e immobiliari con i quali si intende cogliere l'obiettivo. La rigenerazione è tale solo se attiva una produzione sociale e culturale della città nuova.

Ne consegue che la partecipazione popolare non è un'attività accessoria, o peggio ancora un imbellettamento retorico, ma una via essenziale per l'efficacia dei progetti, come dimostrano i contributi di Gaetano Manuele su un'esperienza di rigenerazione dal basso a Catania e di Saverio Santangelo e Nicole del Re sulla *partecipazione di comunità come alternativa al neoliberalismo nella costruzione della città*.

La scuola è l'istituzione decisiva per la trasformazione urbana. Perché la disuguaglianza è prima di tutto cognitiva. In alcune borgate di Roma i livelli di istruzione sono dieci volte inferiori rispetto a quelli dei quartieri centrali<sup>2</sup> e da qui discendono tutte le altre marginalità, di lavoro, di salute e dello spazio pubblico. Se vogliamo rigenerare la città abbiamo bisogno di scuole aperte giorno e sera, non solo per istruire i bambini e i ragazzi, ma per riportare anche gli adulti alla formazione permanente.<sup>3</sup> L'edificio scolastico dovrebbe diventare il centro civico del quartiere, il laboratorio della trasformazione urbana, il luogo di educazione alla cura dei beni comuni, di organizzazione dell'alternanza scuola-lavoro, di relazione tra saperi tecnici ed esperienze vitali, di diffusione della consapevolezza ecologica, di cooperazione tra le forze della cittadinanza attiva, di libera espressione dei linguaggi giovanili. E tutto ciò offrirebbe nuove opportunità alla stessa didattica, come dimostrano le esperienze raccontate da Emanuela Coppola su *L'Urbanistica a scuola come strumento per contrastare la povertà urbana e accrescere il senso di città*.

Se vogliamo che "città della conoscenza" non rimanga un'espressione retorica o una riedizione di un vecchio economicismo, o peggio ancora una mera illusione tecnologica, deve qualificarsi come politica dell'apprendimento sociale. E solo per questa via si può alimentare la saggezza, fino a condurla all'equilibrio con la nuova potenza del nostro tempo.

### Riferimenti bibliografici

Baudelaire C. (1999), *I Fiori del male e altre poesie*, Einaudi, Torino, p. 139.

Brenner N. (2016), *Stato, spazio, urbanizzazione*, Guerini, Milano, pp. 87-95.

Bria F., Morozov E. (2018), *Ripensare la smart city*, Codice, Torino.

Calderini M., Venturi P., *Serve un nuovo paradigma di sviluppo per la rigenerazione urbana*, disponibile al link: <https://goo.gl/o84Lts>.

Grimaldi M. (2018), *La macchia urbana. La vittoria della diseguaglianza, la speranza dei commons*, Aracne, Roma.

Sassen S. (1997), *Città globali*, Utet, Milano.

Tonello F. (2012), *L'età dell'ignoranza*, Bruno Mondadori, Milano.

Anci, Urban@it (2017), Dossier sui progetti di Comuni e Città metropolitane per il Bando delle Periferie.

Vegetti M. (2018), "Il dono di Prometeo non basta all'uomo. La potenza è veleno se manca la giustizia", *La Lettura*, 18 marzo 2018.

### Note

1 Rinvio al mio contributo sull'analisi delle tendenze della mobilità urbana, pubblicato nel volume di Legambiente *Green Mobility - Come cambiare la città e la vita*, 2018, a cura di Andrea Poggio, e disponibile in rete: <https://waltertocci.blogspot.com/2018/05/il-futuro-della-mobilita-urbana.html>.

2 Sul sito #mapparoma, a cura di Lelo K., Tomassi F., Monni S., sono disponibili le rappresentazioni grafiche dei gradienti dei principali parametri economico-sociali della città.

3 Sulle scuole aperte giorno e sera rinvio al mio *La scuola, le api e le formiche. Come salvare l'educazione dalle ossessioni normative*, Donzelli, Roma, 2015, pp. 125-30.

# *Adikìa*. La crisi della giustizia nella città e il suo abbandono

**Giuseppe Caridi**

Università “Mediterranea” di Reggio Calabria  
PAU - Dipartimento Patrimonio Architettura Urbanistica  
Email: [giuseppe.caridi@alice.it](mailto:giuseppe.caridi@alice.it)

## **Abstract**

Il testo si organizza intorno a una tesi centrale: se, da una parte, la crisi dei valori civili e quella delle istanze ecologico-ambientali sono due facce della stessa medaglia, ovvero hanno profonde radici culturali condivise rintracciabili nella crisi della giustizia e nel suo abbandono, dall'altra, la prospettiva di ricerca dei beni comuni, rappresentando il punto di appoggio e lo strumento di avvio per una loro alleanza, appare come una possibile via d'uscita dall'impasse. La riflessione critica che ne consegue non mette in secondo piano gli interessi più strettamente congruenti all'ambito disciplinare dell'urbanistica. Sotto questo profilo sembra opportuno approfondire due punti di vista molto fecondi, quello dell'*abitare responsabile* di Consonni e quello dell'*ingiustizia contro natura* di Siciliano (paragrafo 1), e puntualizzare il ruolo che la prospettiva di ricerca dei beni comuni può avere per ridare centralità ai contenuti etico-sociali dell'azione progettuale (paragrafo 2). A conclusione vengono poste alcune osservazioni riguardo alla conseguente esigenza di ridefinizione del modo di intendere tale azione (paragrafo 3).

**Parole chiave:** city, innovation, planning.

## **1 | La crisi della giustizia e il suo abbandono: dalla città degli antichi a quella dei moderni**

Recentemente Consonni (2016) ha evidenziato come la crisi in cui siamo immersi è legata a determinate concezioni culturali, e rinvia a una decadenza ben più ampia e profonda che riguarda la relazione di cura riferita tanto alle «condizioni materiali che rendono possibile e feconda la convivenza civile» quanto al «potenziale nutritivo della terra». Esistono diverse attinenze con Siciliano (1995) che riconosce gli stessi due aspetti come espressioni della fine della giustizia, che nella sua concezione classica, va intesa, non solo come giustizia particolare (l'idea di giustizia che concerne i rapporti fra gli uomini e ne regola la convivenza, comprese, quindi, le sue forme d'amministrazione), ma più precisamente anche, come ordine, armonia e bellezza (l'idea di giustizia onnicomprensiva, per meglio dire, cosmica). L'*adikìa*/ingiustizia, quindi, come primaria causa di una tendenza sociale moderna e occidentale che si enuclea attorno a una serie di connessioni causali fra le concezioni culturali dominanti e una deliberata volontà di darsi morte: da qui l'efficace espressione di «civiltà suicida» (Siciliano 1999). Sempre Siciliano (1995) affronta la ricerca dei fondamenti filosofici della fine della giustizia e li riconosce in alcuni aspetti delle concezioni culturali fondanti la modernità. In particolare, richiama l'attenzione su tre punti ritenuti centrali per queste note: *i*) falsificazione della realtà e del senso della condizione umana (afferma il positivismo scientifico-meccanicistico); *ii*) la rimozione nell'ambito dei rapporti fra gli uomini delle categorie proprie della dimensione morale (subordinazione delle scelte etiche); *iii*) introduzione nell'ambito dei rapporti con la natura della categoria della possibilità incondizionata (primato delle questioni tecniche). In altri termini, si potrebbe, sinteticamente, evidenziare questo: la nostra società riducendo progressivamente le scelte etiche a questioni tecniche si trova a rimanere indifferente rispetto al problema dei propri comportamenti pratici e della responsabilità sociale che ne consegue.

Tra le vittime eccellenti della fine della giustizia c'è, sicuramente, la città. La cui concezione e costruzione materiale, secondo una tradizione di lunga durata, risalente all'antichità classica, a essa s'ispira, per mezzo della riproposizione nel suo stesso disegno dei principi e leggi dell'universo, cui la giustizia è ritenuta connaturata (Bodei 2016). Ciò secondo anche quanto ha illustrato Rykwert (2002), interpretando l'incastro ortogonale fra due assi, tipico della centuriazione romana, come un congegno che permetteva di decifrare l'ordine cosmico ed esprimerlo in forma immediata: «L'antico romano sapeva che il *cardo* lungo il quale camminava era parallelo all'asse intorno a cui ruotava il sole, e sapeva di seguire il corso di questo allorché percorreva il *decumanus*». La crisi della giustizia e il suo abbandono porta alla rottura di quest'antica corrispondenza cosmo/città. Ogni simbologia naturale o divina inizia a essere vista come un elemento del passato da volatilizzare. Di conseguenza, viene meno il dovere di obbedienza dei cittadini alle armonie che governano i ritmi del cosmo e alle proporzioni che regolano il giusto equilibrio fra le cose del creato. La

città desacralizzata inizia a essere trasfigurata in uno schema astratto di rappresentazione. Prende forma il processo noto come «*mise en forme* cartografica della città» (Farinelli 2008).

La fine della giustizia, in questo senso, può essere interpretata come lo scarto fra due differenti/contrastanti concezioni della città che, traslitterando i termini del discorso fatto, sulla democrazia, da Bobbio (1987) con riferimento a Finley (1982), potremmo definire il passaggio dalla città degli antichi a quella dei moderni. Secondo questa linea d'interpretazione le differenze tra città degli antichi e città dei moderni si pongono a due livelli: analitico e assiologico. Il primo livello comporta una sua diversa accezione semantica: per città gli antichi intendevano una comunità di persone, ossia un insieme di cittadini che dividono uno spazio comune, i moderni un manufatto, ossia un insieme di opere della mano dell'uomo (edifici, strade, spazi pubblici, servizi ecc.). Dunque, per gli antichi veniva prima la dimensione sociale rispetto a quella fisica. Basta pensare all'etimo del termine città, dal latino *civitate*, che a sua volta proviene da *civis*, cittadino, non viceversa. Il secondo livello implica una sua diversa interpretazione simbolica: parlando di città gli antichi si riferivano a una sorta di macchina cosmica, comprensibile per mezzo delle istituzioni civiche in ogni suo dettaglio, e ciò li faceva sentire parte intima del creato, i moderni si riferiscono a una semplice tavola d'informazione, attraverso la quale vengono organizzati una certa quantità di elementi funzionali.

## **2 | I beni comuni come opportunità per uscire dall'impasse**

Entrambi gli studiosi, Consonni e Siciliano, indicano come unica via d'uscita dall'impasse un ritorno al classico (Siciliano 1998), o meglio, alla centralità dei contenuti etico-sociali nell'azione umana. Nel dettaglio s'ipotizza un'alleanza fra valori civili e istanze ecologico-ambientali. La coppia valori civili/istanze ecologico-ambientali, trova il suo terreno di coltura nella tensione creativa delle comunità insediate, che è frutto di consapevolezza e di autorganizzazione, e si esprime attraverso interazioni e conflitti. Ciò comporta dare centralità alle relazioni di prossimità tra abitanti e risorse, ricostruire matrici identitarie, mettere in primo piano il valore costitutivo, etico dei rapporti sociali e della solidarietà, lavorando per riaffermare una cultura che, ancora con Consonni (2016), possiamo chiamare dell'*abitare responsabile*.

Tale prospettiva può trovare il punto di appoggio e lo strumento di avvio nei beni comuni giacché assumono come propria prospettiva analitica i rapporti tra comunità insediata, risorse disponibili e progetti di sviluppo (impliciti o dichiarati). Ciò, in concreto, vuol dire diverse cose. Vuol dire rafforzare le istanze ecologico-ambientali incrementando la consapevolezza dei rapporti tra abitanti e territorio con l'obiettivo di ovviare ai guasti ambientali, funzionali, estetici che l'adesione a un certo modello di sviluppo e l'indifferenza degli ultimi decenni hanno prodotto. Vuol dire consolidare i valori civili favorendo i processi dal basso e la partecipazione collettiva con l'obiettivo di creare nuovi diritti, relazioni significative alternative e altri rapporti fattivi e paritari tra società istituita e società istitutrice (Castoriadis 1975). Vuol dire, in estrema sintesi, ripensare le relazioni umane di tipo individuale e collettivo per mezzo del dover-dono di cura di ciò che è comune. In quest'ottica, tesa a interpretare i beni comuni come fattore generativo, si sono recentemente espressi anche Capra e Mattei (2017) introducendo la cosiddetta prospettiva di ricerca dell'*ecologia del diritto*. Una proposta di riconfigurazione dell'ordinamento giuridico occidentale inteso non più come fattore esterno rispetto al vivere associato ma come parte integrante degli stessi comportamenti che esso regola. E, più in generale, in molti sostengono che il governo dei beni comuni debba costituire uno dei nodi centrali nella definizione dei nuovi paradigmi per una società consapevole e autodeterminata. Nello specifico, in campo urbanistico, l'istanza dei beni comuni o, meglio, la prospettiva di ricerca che ha a che fare con alcune questioni strutturali come la loro proprietà, controllo ed uso, dovrebbe diventare una linea di revisione concettuale delle modalità di gestione delle dinamiche urbane e territoriali; in altri termini il *corpus* su cui reimpostarne il quadro concettuale di riferimento (Marcuse 2009). Evidentemente non è, qui, possibile dare conto delle diverse posizioni e argomentazioni, a questo proposito sia concesso rimandare a Caridi (2016a). Sembra, tuttavia, utile evidenziare che tale quadro di riferimenti risulta molto ampio e variegato. Non esistono solo aperture di credito nei confronti dei beni comuni. Esistono anche atteggiamenti più temperati, riassumibili attraverso la posizione di Pennacchi (2012), che riconosce una sorta di retorica dei beni comuni e avverte il rischio di un loro uso come panacea d'ogni problema. Per giungere, infine, agli orientamenti più critici riguardo all'intero paradigma stesso (Vitale 2013; Moroni 2015).

## **3 | Per ridare centralità ai contenuti etico-sociali dell'azione progettuale**

Come abbiamo evidenziato nel precedente paragrafo si pone con sempre maggiore urgenza l'obiettivo culturale, scientifico e didattico di ridare centralità ai contenuti etico-sociali dell'azione progettuale. Una questione che, com'è noto, ha caratterizzato anche il processo di presa di coscienza ambientale in riferimento alle discipline del progetto (Caridi 2016b; Giachetta 2010 e 2013; Caldaretti 1994). In

quest'ottica sembra necessario muoversi secondo tre principali direzioni. Senza alcuna pretesa di essere esauriente provo a sviluppare, in maniera stringata, ognuna di esse.

Riguardo alla prima direzione, che consiste nel *precisare il nostro modo di concepire le relazioni uomo/natura*, propongo di affrontare la questione a partire dalla considerazione che la condizione della specie umana, da quando è comparsa sul pianeta, può essere ricondotta a una continua mediazione e mitigazione del suo rapporto con la natura (Kolbert 2014). Attraverso un lento quanto inesorabile processo essa ha raggiunto una capacità molto potente di modificare, riprogettare, ricreare il proprio ambiente di vita. Ciò ha portato la specie umana, sempre più spesso, a trovarsi in una posizione d'incompatibilità con alcuni delicati equilibri della natura, quando non addirittura in tragica contrapposizione: «tra le catastrofi da essa causate, cinque sono state così grandi da meritare il nome di Big Five» (Kolbert 2014). Tuttavia, da quando l'uomo ha iniziato a occuparsi con metodo della natura, ha accresciuto il rapporto emotivo che lo lega a essa e, in un certo senso, i suoi sentimenti, si sono come, a un tempo, irrobustiti e affinati (cd. coscienza ambientale). Viviamo così stretti in un nodo gordiano, che continuiamo a stringere ogniqualvolta cerchiamo di mantenere e migliorare le nostre condizioni di vita, ma che tentiamo di allentare quando, soddisfatti i nostri bisogni essenziali, ci riteniamo responsabili dell'alterazione degli equilibri naturali e l'ambiente stesso diventa un nostro bisogno.

Nella seconda direzione, che mette in campo la necessità di *ridefinire la funzione critica e inventiva del progetto*, credo occorra partire proprio osservando che, come abbiamo detto, uomo e natura sono interdipendenti, e che l'attività progettuale è parte ineliminabile di questo rapporto coevolutivo. Tuttavia, alcune interpretazioni del progetto, riconducibili a una nuova prevalenza del punto di vista funzionalista (Bianchetti 2016), molto diffuse e pervasive anche negli ambienti della formazione dell'architetto e dell'urbanista, tendono a restringere a circoscrivere spazi concettuali che invece andrebbero mantenuti ampi, aperti, mutevoli, anche riguardo alle concrete occasioni di applicazione (Caldaretti, 2008). Per rimanere nel campo di osservazione dell'urbanistica mi limito a porne l'accento su tre specifiche opzioni che appaiono particolarmente negative: *i*) circoscrizione dell'oggetto. Ciò si traduce nel considerare il progetto legato alla produzione/organizzazione di manufatti trascurando i rapporti con il contesto sociale e i luoghi (astrazione dall'ambiente *vs* contestualizzazione); *ii*) collocazione del progettista fuori dall'oggetto. E, conseguente, presunta superiorità del sapere tecnico rispetto al sapere sociale (prevalenza degli specialismi *vs* unità del fenomeno architettonico); *iii*) precessione del simulacro e conclusione del progetto prima che la sua prefigurazione si materializzi. Ciò si traduce in un disinteresse verso le modalità con cui la realtà prefigurata, che rappresenta un complesso fluire di eventi e non è riducibile ad una mappa, cambia la sua natura (oggetto *vs* processo). Tali considerazioni, con riferimento al tema specifico del cosiddetto *progetto ecologico*, implicano che esso, sebbene sia stato capace di generare pratiche edilizie sempre più attente all'ambiente (energia, inquinamento, abitabilità, comfort ecc.), si traduca in termini, quasi esclusivamente, normativi e prescrittivi: adeguamento a linee guida e prescrizioni condivise, rispetto dei sistemi di certificazione, assoggettamento a valutazioni d'impatto. Emerge uno stile di pensiero, dai contenuti parziali e provvisori, che si muove, dal riconoscimento della propria intrinseca debolezza, verso una sorta di *rêverie* culturale in cui si affermano riferimenti molto spesso assai equivoci e ingannevoli, grettamente utilitaristici, quando non addirittura legati a specifiche logiche commerciali (verde, sostenibile, ecc.). Questo processo d'indebolimento della riflessione progettuale rischia di svilire, fino a farle scomparire, le interessanti premesse concettuali che hanno animato il dibattito sul tema del progetto ecologico.

Per ultimo, nella terza direzione, appare *opportuno orientare più decisamente le relazioni progettuali verso il tema delle risorse di fruizione comune*. In questo senso è utile riprendere quanto ha, recentemente, evidenziato Magnaghi (2015), secondo cui non è opportuno continuare a ragionare riguardo alla figura dei beni comuni esclusivamente in termini d'impatto ma è necessario farlo, soprattutto, in termini di progetto. Un obiettivo concreto cui tendere affinché le pratiche di governo del territorio siano in grado di far maturare nelle comunità insediate virtuosi processi d'interazione e di sedimentare la consapevolezza di un valore altro delle risorse (Caridi 2017). Evidentemente per assicurare questa diversa visione occorre un fondamentale cambio di paradigma nel modo in cui esse vengono trattate: da semplice elemento del progetto a concreto stimolo per costruirlo. Il graduale recupero di una percezione delle risorse come beni comuni ci permette, inoltre, di innescare una dinamica tesa a sottrarle alle logiche di mercato e alla competizione per il loro accaparramento, che hanno determinato negli ultimi decenni non solo un loro progressivo depauperamento, ma anche una completa espropriazione di ogni significato collettivo.

## Riferimenti bibliografici

- Bianchetti C. (2016), *Spazi che contano. Il progetto urbanistico in epoca neo-liberale*, Donzelli, Roma.
- Bobbio N. (1987), “La democrazia dei moderni paragonata a quella degli antichi (e a quella dei posteri)”, in *Teoria politica*, a. LII, n. 3, pp. 3-17.
- Bodei R. (2016), “L’ordine celeste della città e il suo abbandono”, in *Territorio*, n. 77, pp. 7-13.
- Caldaretti S. (a cura di, 1994), *Ambiente e piano*, Artigiana Multistampa, Roma.
- Caldaretti S. (2008), “Città plurale e progetto di luogo”, in *Mediterranea*, n. 1, pp. 10-13.
- Capra F., Mattei U. (2017), *Ecologia del diritto. Scienza, politica, beni comuni*, Aboca, Sansepolcro.
- Caridi G. (2016a), “Il commoning urbano ambito di collaborazione tra tattiche urbanistiche e indirizzi strategici”, in *Urbanistica*, a. LXVII, n. 157, pp. 33-37.
- Caridi G. (2016b), “La riflessione ecologica per il progetto della città e del territorio”, in Larcher, F., Colucci, A., D’Ambrogi, S., Morri, E., Pezzi, G. (a cura di), *Le sfide dell’antropocene e il ruolo dell’ecologia del paesaggio*, SIEP-IALE, Milano, pp. 178-182.
- Caridi G. (2017), “La gestione delle risorse di fruizione comune. Per nuove forme di piano”, in Aa.Vv., *Atti della XIX Conferenza Nazionale SIU. Responsabilità e strumenti per l’urbanistica al servizio del paese*, Planum Publisher, Roma-Milano, pp. 51-56.
- Castoriadis C. (1975), *L’istituzione immaginaria della società*, Bollati Boringhieri, Torino.
- Consonni G. (2016), “L’abitare responsabile come nomos della terra”, in *Territorio*, n. 79, pp. 7-16.
- Farinelli F. (2008), “Per la genealogia del territorio moderno”, in Blanco L. (a cura di), *Organizzazione del potere e territorio*, Franco Angeli, Milano, pp. 227-246.
- Finley M.I. (1982), *La democrazia degli antichi e dei moderni*, Bari-Roma, Laterza.
- Giachetta A. (2013), *La gabbia del progetto ecologico*, Carocci, Roma.
- Giachetta A. (2010), *Il progetto ecologico oggi. Visioni contrapposte*, Alinea, Firenze.
- Kolbert E. (2014), *La sesta estinzione. Una storia innaturale*, Neri Pozza, Milano.
- Magnaghi A. (2015), “Mettere in comune il patrimonio territoriale: dalla partecipazione all’autogoverno”, in *Glocale. Rivista molisana di storia e scienze sociali*, n. 9/10, pp. 139-158.
- Marcuse P. (2009), “From Justice Planning to Commons Planning”, in Marcuse, P., Connolly, J., Novy, J. (eds.), *Searching for the just city: debates in urban theory and practice*, Routledge, Abington/New York, pp. 91-102.
- Moroni S. (2015) “Beni di nessuno, beni di alcuni, beni di tutti: note critiche sull’incerto paradigma dei beni comuni”, in *Scienze regionali*, vol. 14, n. 3, pp. 137-144.
- Pennacchi L. (2012), *Filosofia dei beni comuni*, Donzelli, Roma.
- Rykwert J. (2002), *L’idea di città*, Adelphi, Milano.
- Siciliano S. (1995), *Ingustizia contro natura*, Cedam, Padova.
- Siciliano S. (1998), *Ritorno al classico*, E.S.I., Napoli.
- Siciliano S. (1999), *La civiltà suicida*, Cedam, Padova.
- Vitale E. (2013), *Contro i beni comuni. Una critica illuminista*, Laterza, Roma-Bari.

# Rete di cittadinanza e nuova cultura del progetto per il governo della città metropolitana

**Marco Fregatti**

Consulente in Portfolio/Program/Project Management & Sustainability/Integration/Innovation Management  
Email: [ing.marco.fregatti@gmail.com](mailto:ing.marco.fregatti@gmail.com)

## **Abstract**

Il tempo della “globalizzazione”, con i suoi salti evolutivi “catastrofici”, esige, da una parte, una forte azione etica corale che sappia orientare questa nuova età storica verso i suoi approdi più felici, giusti ed equi, ovvero verso un “Nuovo Umanesimo”, e, dall’altra, un’evoluzione delle logiche e delle prassi progettuali, aprendosi ad una vera e propria nuova epoca della cultura del progetto: la visione dei futuri possibili si accompagna alla sfida di progettare e di costruire città, opere e sistemi “aperti, giusti e flessibili”, che siano in grado di apprendere “circolarmente” dalla loro stessa evoluzione. In tale quadro, la parola chiave su cui fondare una nuova logica di progetto è senza dubbio la “sostenibilità”, purché il metodo progettuale ad essa correlato consenta sempre “circolarità” e retroazioni tra i suoi “principi” ed i suoi “fattori” determinanti e non sia chiuso da schemi interpretativi rigidi e imbriglianti: non tutto può essere noto in anticipo e questa è la ragione sufficiente per mantenere sempre apertura e coerenza, continuità circolare, giustizia e libertà recursive nell’attività di progetto, in cui, dal punto di vista “ermeneutico”, il “dialogo” interdisciplinare si impone “circolarmente” come conseguenza e condizione della “complessità” dei problemi e delle soluzioni, ed uno spazio-tempo “relativistico”, che muta il suo profilo con il divenire del soggetto che lo percorre, introduce una nozione di “iperspazio progettuale”, che si pone in coerenza con la fine dei paradigmi oggettivistici e statici, che sono travolti dall’approccio “reticolare” e “fluidico”, proprio al pensiero ed alla prassi della globalizzazione.

**Parole chiave:** sustainability, globalization, networks

## **1 | Le basi epistemologiche del relativismo, della relatività e della circolarità ermeneutica a fondamento dell’approccio dialogico-progettuale alla sostenibilità**

Come orientamento filosofico, secondo il Dizionario di Filosofia Treccani (Treccani, 2009-2010), il “relativismo” può essere fatto risalire a Protagora (V sec. a.C.), che con la famosa formula dell’«uomo misura di tutte le cose» sottolineò il ruolo ineliminabile dell’opinione nella conoscenza umana, negando la possibilità di conseguire una conoscenza oggettiva ed immutabile. Sia in Protagora, sia nella sofistica, il relativismo investe non soltanto l’ambito della conoscenza (relativismo gnoseologico), ma anche quello dell’etica (relativismo etico), dove si caratterizza per la negazione dell’esistenza di giudizi e principi morali validi in assoluto: il giusto e l’ingiusto, il bene ed il male dipendono, in questa prospettiva, da ciò che le varie comunità considerano tale ed è soggetto a mutamento relativo a seconda dei “tempi” e dei “luoghi”. Passando attraverso lo “scetticismo” di Michel de Montaigne (1533-1592) e la relativizzazione storica di ogni manifestazione culturale e la molteplicità delle visioni del mondo, che rappresentano gli esiti più significativi dello “storicismo” di Wilhelm Dilthey (1833-1911), il relativismo pervade vari settori culturali del Novecento, come la sociologia, la filosofia analitica e la filosofia della scienza. Nella sociologia della conoscenza di Karl Mannheim (1893-1947), il relativismo si presenta nella forma del condizionamento storico e sociale del “discorso conoscitivo”, sicché non si darebbero conoscenze vere in assoluto, ma soltanto in relazione ai contesti storico-sociali e culturali (Mannheim, 2000). Relativistiche possono essere considerate anche le riflessioni di Ludwig Wittgenstein (1889-1951) sulla dipendenza dalle convenzioni, dalle pratiche sociali e dalle forme di vita dei vari “giochi linguistici”, che presiedono alla comunicazione, alle relazioni interindividuali, nonché alle procedure conoscitive ed ai criteri di razionalità (Wittgenstein, 1990). In parte influenzate da Wittgenstein, ma non del tutto estranee alla sociologia della conoscenza ed allo storicismo, sono poi le tesi sostenute da Thomas Kuhn (1922-1996), che, relativizzando la conoscenza

scientifica ai contesti culturali e storicamente mutevoli dominati dai “paradigmi”, è pervenuto ad un’immagine della storia della scienza in cui ogni epoca ha propri presupposti metafisici, propri criteri conoscitivi, proprie procedure di verifica e proprie verità. Egli sostiene (Kuhn, 1999) che il progresso scientifico non sia un cumulo di conoscenze teso a rivelare la “verità”, ma un’alternanza tra una “scienza normale” e le “rivoluzioni scientifiche”, a partire da strumenti (paradigmi) che tendono ad articolarsi e specializzarsi (cambiamenti di paradigma). L’evoluzione del progresso scientifico viene, così, assimilata ad una curva continua, che si articola “circolarmente” in cinque fasi, come schematicamente riportato in Figura 1, e che, in corrispondenza dei cambi di paradigma, subisce delle discontinuità o salti quantici.

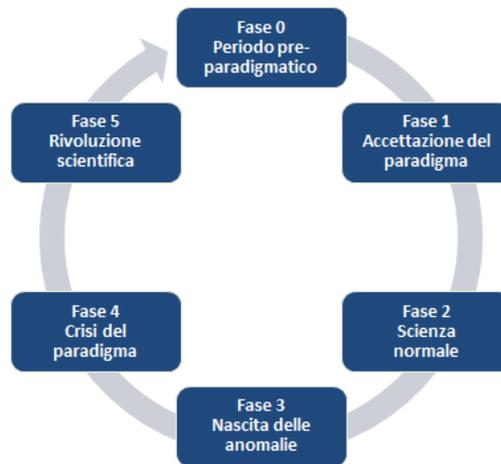


Figura 1 | La circolarità relativistica dell’evoluzione del progresso scientifico secondo Thomas Kuhn.  
Fonte: rielaborazione personalizzata di Marco Fregatti (Kuhn, 1999).

Il carattere provvisorio delle teorie scientifiche proposto da Kuhn, e la conseguente coscienza di una sostanziale indeterminabilità o vacuità, che permea l’universo dimensionale, conducono direttamente ad una “concezione relativistica della realtà”, alla quale perviene, sia pure con sfumature diverse, anche Karl Popper (1902-1994), attraverso il riconoscimento che la conoscenza umana è di natura congetturale ed ipotetica, e trae origine dall’attitudine dell’uomo a risolvere i problemi in cui si imbatte, quando appare una contraddizione tra quanto previsto da una teoria ed i fatti osservati (Popper, 2009). In tal senso la contraddizione (confutazione) svolge un ruolo fondamentale per il progresso scientifico, che non è stimolato dalla semplice osservazione empirica: gli uomini, infatti, non pensano in termini induttivi, come riteneva erroneamente Bacone (1561-1626), ma partono da modelli mentali speculativi che fanno da guida alle loro esperienze, attraverso un processo continuo e circolare di tentativi ed errori (falsificazionismo contro verificazionismo), così come sintetizzato in Figura 2.



Figura 2 | La circolarità relativistica attraverso cui si evolve la conoscenza umana ed il progresso scientifico secondo Karl Popper.  
Fonte: rielaborazione personalizzata di Marco Fregatti (Popper, 2009).

Ciò non vuol dire affatto che occorra rinunciare alla ricerca della verità oggettiva, perché, proprio grazie agli errori, abbiamo la possibilità di approssimarci idealmente ad essa, attraverso un costante processo evolutivo e circolare di eliminazione del falso. La verità è da ammettere, cioè, come ideale regolativo che rende possibile l'azione dello scienziato e le dà un senso. Rispetto al "noumeno" kantiano, giudicato inconoscibile, Popper sembra quindi distinguere tra la possibilità oggettiva di approdare alla verità, che può avvenire anche per caso, e la consapevolezza soggettiva di possederla, che invece non si ha mai: in altre parole, non potremo mai avere la certezza di essere nella verità, ma solo nell'errore.

Così, in forma antitetica, secondo alcuni autori, e complementare, secondo altri, al "relativismo scientifico", si sviluppa, a partire dal 1905, la "teoria della relatività", come complesso di costruzioni teoriche formulato da Albert Einstein (1879-1955), che ha profondamente trasformato l'immagine del mondo fisico, investendo in particolare le nozioni classiche di spazio, tempo e materia. La teoria della relatività fu elaborata da Einstein in fasi successive, contrassegnate dall'iniziale enunciazione della "teoria della relatività speciale" (1905), dai suoi sviluppi nella "teoria della relatività generale" (1916), ed infine dai ripetuti tentativi (1925-1955) di costituzione di un terzo e più universale livello, la "teoria unitaria di campo", capace di unificare per via geometrico-causale la gravitazione e le altre forze della materia, in particolare quelle elettromagnetiche, in un'immagine coerente e complessiva della natura (Einstein, 2014). Così, nel suo procedere "circolare" dalla relatività speciale e generale alla teoria unitaria, Einstein aveva trovato già pronta una nuova metrica dello spazio, quella a curvatura spaziale e temporale di Bernhard Riemann (1826-1866), di cui comprese subito le profonde implicazioni fisiche. Tuttavia, pur investigando, successivamente, altre geometrie post-riemanniane ed addentrandosi nello studio di diverse tipologie di spazi ed "iperspazi", Einstein non riuscì a derivare la materia dalla geometria dello spazio-tempo, ma non rinnegò mai, nonostante gli insuccessi, il programma della teoria unificata di campo.

Le teorie di Einstein, in ogni caso, suscitavano vasto interesse filosofico per le loro implicazioni su concetti cruciali come quelli di spazio, tempo, materia, assoluto, relativo, e per l'attribuzione di significato fisico alle geometrie non-euclidee, che investivano in primo luogo il fondamento del "*a priori*" kantiano, le intuizioni spaziali e temporali e l'idea di oggetto conoscitivo che ne derivava. Sottolineando in senso anti-intuizionistico alcuni concetti della relatività einsteiniana, il maggior esponente del neokantismo, Ernst Cassirer (1874-1945), indicò nella nuova teoria un'importante progresso in direzione del superamento della teoria sostanzialistica del conoscere: annullando il dualismo di spazio e materia come classi distinte di concetti fisici oggettivi, la teoria della relatività generale segna in maniera consapevole, nella logica dell'idealismo critico kantiano, il passaggio dalla teoria della conoscenza come "riproduzione" alla teoria della conoscenza come "funzione" (Cassirer, 2015). In sintesi, il nodo di contatto fra Immanuel Kant (1724-1804) ed Albert Einstein è la centralità assunta dal ruolo essenziale della struttura formale delle "relazioni"; per entrambi i pensatori esse determinano i principi generali (secondo la "Critica della ragion pura": "...tutto ciò che noi conosciamo nella materia si riduce a mere relazioni...") e quelle funzioni del pensiero tramite cui si organizzano coerentemente le quantità disparate e a volte apparentemente casuali dell'esperienza fenomenica (Kant, 2013). Al contrario, per Henri-Louis Bergson (1859-1941) la verità sul piano scientifico della fisica cartesiana e di quella einsteiniana, così come la loro simmetrica incapacità di cogliere sul piano metafisico la specifica natura del tempo, risiede nella funzionalità operativa che il concetto di spazio assume con l'identificazione di materia ed estensione nella nozione di misura (Bergson, 2004). Mentre infatti tempo e durata appartengono "all'ordine della qualità" (Hegel, 2010), e per questo nessuno sforzo analitico potrà risolverli in quantità pura, il concetto di spazio è esaurito nella nozione di misura, cosicché la contrapposizione tra l'essenza e le relazioni costitutive della cosa impediva di fatto alla fisica di essere geometria. Il rilievo filosofico, negato ad Einstein da Bergson, fu al contrario reclamato da Hermann Weyl (1885-1955), il quale sostenne che Einstein, identificando spazio e campo gravitazionale, fa della fisica una vera geometria, una dottrina dello spazio stesso, e non soltanto, come le geometrie di Euclide (IV-III sec. a.C.) e post-euclidee, una dottrina delle forme possibili nello spazio (Weyl, 1991).

In questo difficoltoso rapporto tra scienze dell'uomo e scienze della natura, indotto dal relativismo e dalla relatività, si inserisce l'ermeneutica, che, con la sua circolarità, è stata concepita per secoli come una scienza od una tecnica ausiliare rispetto alla filologia, alla filosofia od alla giurisprudenza. Con Dilthey, tra i maggiori esponenti dello storicismo, come si è accennato in precedenza, il problema dell'ermeneutica e della sua circolarità viene ripreso ed ampliato nel quadro di una "critica della ragione storica" (Dilthey, 2013), volta a fondare la legittimità e l'autonomia delle scienze dell'uomo rispetto alle scienze della natura. In tal senso, l'ermeneutica ha una funzione centrale e portante nelle scienze dell'uomo, il cui oggetto può esser colto adeguatamente solo attraverso un'interpretazione che realizzi in modo unitario ed intuitivo il nesso circolare tra vita, espressione e comprensione. Dilthey affermò, infatti, la centralità del processo della comprensione all'interno delle scienze dell'uomo e fondò questa asserzione su un'ontologia della vita, secondo la quale il comprendere non è un comportamento teorico-specialistico, ma il rapporto fondamentale che l'uomo intrattiene con se stesso. Per Dilthey spiegare e comprendere non si

differenziano come due metodi diversi per chiarire un oggetto omogeneo, ma sono due diverse direzioni della coscienza, che giungono a costituire due differenti categorie di oggetti (agli oggetti dello spiegare corrispondono le scienze empiriche; agli oggetti del comprendere, le scienze storico-sociali). Così, il comprendere può essere articolato in una metodologia logico-trascendentale specifica per scopi teorici particolari e, più in generale, la “circolarità della comprensione” è il modo in cui la vita si riferisce a se stessa, impegnando tutte le facoltà dell’animo (intelletto, sentimento e verità).

Se con Dilthey l’interesse pur rilevante per l’ermeneutica appare circoscritto all’interno del problema delle scienze dell’uomo e impostato quindi ancora in senso prevalentemente metodologico, la svolta decisiva verso l’ermeneutica filosofica si ha con la fenomenologia di Edmund Husserl (1859-1938) e con l’esistenzialismo di Martin Heidegger (1889-1976). Nella sua polemica contro ogni forma di oggettivismo e naturalismo, Husserl mette in luce infatti il carattere intenzionale della coscienza, per cui ogni percezione è sempre legata ad un “orizzonte” entro il quale soltanto diventa significativa e il giudizio rinvia a tutta una serie di presupposti “precategoriale”. Su questa linea Heidegger concepisce l’ermeneutica non più come uno dei possibili modi d’intendere o di conoscere, contrapposto o coordinato ad altri, ma come il modo fondamentale dell’esistenza, essendo l’uomo precisamente un continuo e circolare autointerpretarsi e interpretare l’essere (Heidegger, 2005), come schematicamente rappresentato in Figura 3. Nella misura in cui l’esistenza è continua e circolare progettazione, anticipazione della morte e cura, il problema della “verità” va considerato in una dimensione anteriore e diversa rispetto a quella del giudizio, dove è stato collocato dalla metafisica occidentale, da Platone (428-348 a.C.) a Hegel (1770-1831). Il disvelarsi della verità presuppone sempre un’anticipazione di senso, una sorta di “precomprensione”, che è al tempo stesso il segno della sua intrinseca storicità. È questo il cosiddetto “circolo ermeneutico” per cui l’interpretazione è un processo che va continuamente dal tutto alle parti e viceversa: soltanto in riferimento alla struttura dell’esistenza come “esserci nel mondo” si rivela il senso di ciò che l’esistenza viene storicamente scoprendo e viceversa. L’ermeneutica filosofica, considerando indispensabile questo “circolo”, si contrappone alla logica, quale si è venuta configurando nella filosofia occidentale e cioè come logica della proposizione e del giudizio. Si hanno, così, nella scia del pensiero heideggeriano, forme di “logica ermeneutica” con Hans Lipps (1899-1941), dove alla “morfologia del giudizio” si cerca di sostituire la “tipologia del discorso”, e forme di “logica semantica” con Johannes Lohmann (1965), che cerca di individuare nella storicità ed intersoggettività “dialogica” del linguaggio il vero “*a priori*” kantiano dell’uomo e della ragione. Con l’evolversi del pensiero di Heidegger dalla prospettiva fenomenologico-esistenziale verso una prospettiva ontologico-linguistica, l’ermeneutica ha acquistato ancor maggiore rilevanza filosofica. Il motivo heideggeriano del rapporto tra arte e verità, per cui l’arte non è espressione di una verità presupposta o comunque assoluta e metastorica ma è l’accadere della verità stessa, porta con Hans-Georg Gadamer (1900-2002) ad una revisione critica del concetto di coscienza storica che sfocia nell’affermazione della “universalità” dell’ermeneutica (Gadamer, 2014). La comprensione storica non consiste nella semplice ricostruzione del senso di un testo o di un momento del passato, come voleva lo storicismo, ma in una continua fusione di “orizzonti”, dove, proprio come accade rispetto all’arte, vengono continuamente messi in gioco tanto l’opera quanto l’interprete, in un processo sempre incompiuto ed infinito qual è il “linguaggio” nel suo “divenire circolare”: di qui, emana la consapevolezza del “primato della dimensione linguistica e dialogica” rispetto ad ogni possibile “forma di pensiero”.

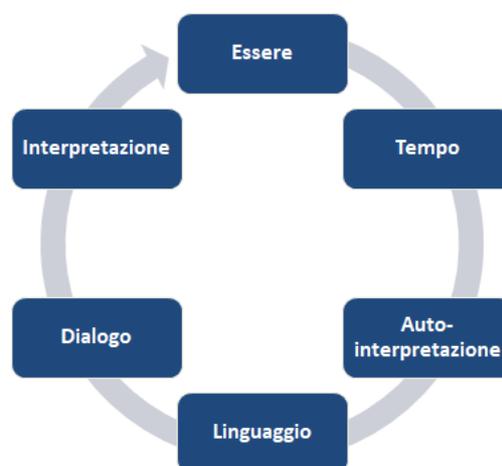


Figura 3 | La circolarità ermeneutica del processo di interpretazione dell’essere secondo l’ontologia linguistica di M. Heidegger. Fonte: rielaborazione personalizzata di Marco Fregatti (Heidegger, 2005).

## 2 | I presupposti culturali odierni del relativismo e della circolarità ermeneutica: il concetto di “glocale” come sintesi dialogico-circolare di globalizzazione e localizzazione

Proprio con riferimento a questo quadro epistemologico e storicistico che fa da sfondo al relativismo ed alla circolarità ermeneutica, si può osservare come anche l'attuale scenario della globalizzazione abbia irrimediabilmente aperto una nuova fase della “storia”. Un'epoca che si presenta talmente densa di novità e di potenzialità, di alternative e di contraddizioni, di ricchezze e di povertà, di eccessi e di privazioni, di opportunità e di pericoli, da risultare di per se stessa talmente fulminea nelle sue trasformazioni, talmente sconvolgente ed abbagliante nelle sue epifanie e nei suoi salti evolutivi catastrofici, da rendere inquiete ed angosianti perfino le prospettive esistenziali più immediate dell'uomo (Maggiara, 2014), a tal punto che risulta non più differibile una forte azione etica corale che sappia orientare questa nuova età storica verso i suoi approdi più felici, più giusti e più equi, ovvero verso un vero e proprio “Nuovo Umanesimo”, capace di essere “sintesi ermeneutico-circolare” positiva di quello scenario, se si vuole prevenire un devastante scontro di civiltà da cui si rischia di uscire tutti sconfitti, come simbolicamente rappresentato nel modello catastrofico di ispirazione thomiana di Figura 4 (Fregatti, 2017).

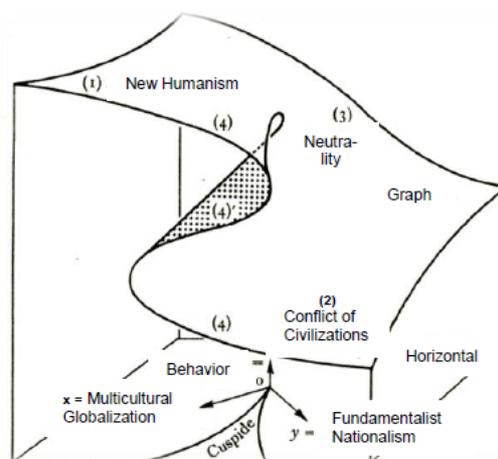


Figura 4 | Rappresentazione della variazione del comportamento di una popolazione mondiale, che affronta una crisi culturale, attraverso una catastrofe a cuspide su cui si insediano delle circolarità relativistico-ermeneutiche tra le variabili di controllo.  
Fonte: rielaborazione personalizzata di Marco Fregatti (Thom, 1985).

Paradossalmente, solo e soltanto una situazione tragica di tal fatta è oggi capace di determinare in un Paese come il nostro la fortunata opportunità di poter finalmente metter mano al capitolo di alcune ben precise e mirate “riforme strutturali sostenibili”, che siano capaci di rilanciare il nostro Paese in quel ruolo di eccellenza, economica e culturale, che storicamente gli compete. E ciò sarà possibile solo se l'Italia saprà svolgere quel ruolo, cogliendo da subito, a livello globale, le nuove grandi opportunità di attrazione degli ingenti investimenti ed interessi internazionali, all'interno di una “logica di progetto”, fondata su una circolarità relativistico-ermeneutica, organica, consapevole e condivisa, in grado di promuovere quel profondo rivolgimento culturale (catastrofe), indispensabile per assicurare lavoro e vita di qualità, con equità e giustizia: in una parola, traducendo concretamente, sulla scorta di quella logica progettuale, le nuove grandi opportunità in “benessere”, sociale, equo e sostenibile, a vantaggio delle sue comunità. In tale contesto, diviene, dunque, cruciale il “dialogo” che si deve instaurare, ad un “primo livello scalare”, tra la dimensione “globale” e quella “locale” del progetto, come risultato di un duplice e simultaneo movimento “ermeneutico-circolare”, composto di due direzioni relative, ciascuna non riducibile all'altra. Vi è un movimento di “uscita”, che si volge a riconoscere, selezionare ed estrarre dal “locale” le sue proprietà più dinamiche, che consentono di restare in esso, cogliendone e rispettandone valori, sensibilità storie e culture, ed allo stesso tempo di proiettarsi su scale più larghe, di parlare nel locale un “linguaggio” che lungi dall'essere “vernacolare” ha valenza e significato tendenzialmente “universale”, in quanto può essere compreso, ridetto e ripreso in mondi e contesti affatto differenti. E vi è un movimento di “ingresso”, che interpreta le coordinate spazio-temporali della contemporaneità come necessariamente ed inevitabilmente “globali”, ma non le intende come elementi di un ordine primario dotato di superiorità, che si impone dall'esterno: li percepisce, invece, come un insieme di esigenze e tensioni generative incomplete e non autosufficienti, che necessitano di situazioni concrete di contesto e di insediamento, per passare dalla virtualità astratta all'effettiva storicità e per diventare mondi abitabili da individui e comunità. Il concetto di “glocale” risulta, in particolare, dall'intersezione di questo duplice movimento relativo: “in

uscita dal locale”, per estensione di scala ed innalzamento del livello linguistico progettuale, ed “in ingresso dal globale”, per concretezza di insediamento e qualità realizzativa. La simultanea capacità dei due movimenti, di perseguire la loro dinamica ermeneutico-dialogica relativa e di interagire virtuosamente e circolarmente fra loro, conferisce alla nozione di “glocale” la sua più profonda portata attrattiva e storica, in termini di miglior equilibrio dinamico-progettuale e di maggior riuscita formale e di qualità.

### 3 | La sfida progettuale della circolarità relativistico-ermeneutica connessa a qualità, transcalarità, dialogo, sostenibilità ed innovazione per realizzare e gestire città metropolitane e reti di cittadinanze globali più resilienti, giuste, eque ed inclusive

Progettare il “glocale” è, dunque, la sfida che ci sta di fronte, aprendo la via ad un pensiero progettuale neo-umanistico, neo-ecologico, neo-estetico e neo-industriale, fondato su una circolarità relativistico-ermeneutica, che sappia coniugare vivibilità e bellezza, funzione e forma, memoria e futuro, giustizia e libertà, assicurando i massimi livelli di qualità e di efficienza, giacché la bontà del progetto non è certificata dalle sue “quantità”, ma, al contrario, dalle sue “qualità”, indipendentemente dalle sue scale (Hegel, 2010). La “qualità” deve pertanto rappresentare il parametro costante di riferimento e di giustificazione di tutta l’attività progettuale alle diverse scale e nei molteplici contenuti che essa persegue; in altre parole, bisogna individuare “l’orizzonte relativo”, dove perseguire i massimi livelli di conoscenza e di innovazione, secondo l’obiettivo della qualità (Maggiora, 2014). Tale opzione è tanto più necessaria in momenti come gli attuali, in cui il futuro da prefigurare non può essere la proiezione lineare di tendenze passate, ma va imposto con una discontinuità o catastrofe (Fregatti, 2017), in forma di salto evolutivo nella scena storica: catastroficamente in bilico sui confini del millennio (secondo il modello di Figura 4), il tempo della globalizzazione esige, parallelamente ai propri colossali mutamenti, un’evoluzione delle logiche e delle prassi progettuali, aprendosi ad una vera e propria nuova epoca della cultura del progetto.

La visione dei futuri possibili si accompagna alla sfida di progettare e di costruire città, opere e sistemi, aperti, giusti e flessibili, che siano in grado di apprendere “dinamicamente e circolarmente” dalla loro stessa evoluzione. In tal senso, il confronto dei modelli relativistico-ermeneutici, lo scambio fecondo di conoscenze e competenze, di cui l’attuale scena della globalizzazione afferma la possibilità, rafforzano quell’esigenza, già apparsa nelle riflessioni dell’estetica e dell’architettura fin dagli anni Sessanta del XX secolo, che concepisce la progettazione come una “processualità aperta”, che scorre nel tempo della sua attuazione concreta: invalse, allora, grazie anche agli studi di semiotica (Eco, 2016), il concetto di “opera aperta”, rispetto alla quale il metodo progettuale deve sempre consentire circolarità e retroazioni e non essere chiuso da schemi rigidi e imbriglianti: non tutto può essere noto in anticipo e questa è la ragione sufficiente per mantenere sempre apertura e coerenza, continuità circolare, giustizia e libertà recursive nell’attività di progetto. Per consentire ciò, la trasformazione logico-culturale da perseguire deve fondarsi su un presupposto metodologico-circolare, che può definirsi “dialogo progettuale” (Maggiora, 2014).



Figura 5 | La circolarità relativistico-ermeneutica dei tre registri sequenziali del dialogo progettuale.  
Fonte: rielaborazione personalizzata di Marco Fregatti (Maggiora, 2014).

Dal punto di vista ermeneutico ed epistemologico, il “dialogo”, come si è tentato di sostenere nei paragrafi precedenti, si impone “circolarmente” come conseguenza e, al tempo stesso, condizione della “complessità” dei problemi e delle soluzioni da attuare in una scena “globale”: esso, mediante i suoi

registri sequenziali, definisce i diversi livelli logici delle decisioni di progetto in tutte le fasi rilevanti del suo iter circolare, come simbolicamente rappresentato in Figura 5.

Un primo registro del dialogo si muove intorno alla complessità dei temi della città e del territorio, attuando la ripartizione funzionale degli spazi, definendo le unità che caratterizzano il territorio e disegnando la trama delle loro interrelazioni. Esso si installa in un processo aperto e circolare, polifonico e corale, partecipato da tutti gli stakeholder interessati al progetto, e si attua per interazioni successive, con opzioni di convergenza e scelte di diversità, per governare le contraddizioni della realtà. Il suo approdo è il “Master Plan”, quale “orizzonte” che modella le scelte complessive dell’organismo urbanistico-territoriale e consente di situare gli eventi progettuali (materiali ed immateriali) alle scale e nei tempi più opportuni.

Un secondo registro del dialogo riguarda l’architettura e delinea gli eventi puntuali, i manufatti, i ripristini, ecc., che conferiscono allo spazio costruito dignità simbolica ed evocativa: sono gli atti espressivi, che riflettono la visione dei singoli architetti, nell’ambito del loro personale intervento, ma che incanalano la creatività divergente entro uno sforzo condiviso. Si tratta di saper operare su tutti i livelli del progetto, in un processo circolare, continuo, interattivo e recursivo, che persegue il massimo della coerenza formale e della qualità realizzativa. La doppia logica della creazione progettuale (individuale-creativa e connettivo-dialogica), di tipo sincronico, si apparenta ai processi circolari che il tempo ha stratificato nelle città storiche, la cui sintesi oggi visibile si è realizzata attraverso selezioni di lunga durata, di tipo diacronico.

Un terzo registro non meno rilevante riguarda la possibilità di attivare un dialogo fra tempi diversi, riconducendo la stratificazione diacronica del passato all’organicità sincronica del presente, e, reciprocamente, contraendo la durata del presente in risposte che danno un volto riconoscibile all’identità, incerta e discontinua, del futuro. Nell’Architettura, sia Moderno, che Postmoderno, che High-Tech, condividono una concezione semplicistica, ottocentesca, unidimensionale e lineare del tempo e della durata. Il dialogo delle temporalità che interessa, al contrario, non sta dentro uno spazio lineare, che contiene un tempo “oggettivo”, ma assume una dimensione spazio-temporale “fluida”, coerentemente con la nozione di spazio curvo di Riemann, che già nel 1927 Hermann Weyl paragonava ad un liquido, ad una posizione e ad un orientamento mobili, cedevoli di fronte a forze agenti. Così, le filosofie del relativismo e dell’ermeneutica tratteggiate nelle pagine precedenti consentono di leggere la continuità spazio-temporale relativistica come un “continuum circolare storico” (...passato-presente-futuro-passato-presente...), e di immaginare nel progetto, di città, territorio ed architettura, immediate conseguenze analogiche e dialogiche dalle suggestioni progettuali affascinanti. Si genera, così, quello “spazio-tempo relativistico”, che muta il suo profilo insieme con il divenire del soggetto che lo percorre e da cui emerge una nozione più complessa di “iperspazio”, che, come si è detto, si pone all’altezza delle rivoluzioni scientifiche del primo Novecento, a partire da Einstein, ed in coerenza con la fine dei paradigmi oggettivistici e statici, che sono travolti dall’approccio “circolare”, “reticolare” e “fluidico”, proprio del pensiero e della prassi della globalizzazione. La sfida progettuale è pertanto la seguente: quale modello di città, di territorio e di architettura si può immaginare, che sappia interpretare “circolarmente” il senso più profondo e più attuale del passato, coniugando “armonicamente”, nel presente, i saperi più avanzati, umanistici, scientifici e tecnologici, e che sappia, nell’immediato futuro, tradurre tutto ciò in benessere e prosperità, in giustizia e ricchezza, in vivibilità e bellezza, per tutta la comunità. Il cambio decisivo di paradigma consisterà nel concepire delle città e dei territori che siano “organismi da vivere e non da esibire”: perché ciò avvenga, sarà necessario, in particolare, sviluppare un avanzamento concettuale importante nel pensare “qualità sociale” e “qualità ambientale” nel loro rapporto circolare, relativistico-ermeneutico, con i principi di “sostenibilità generale”. Di qui, la necessità di estendere entrambe le qualità all’intera comunità, nella sua accezione più vasta, quindi allargata all’intero suo territorio, urbano e rurale, che, grazie alle nuove tecnologie, potrà modellarsi ed organizzarsi sui principi della “sostenibilità” e della “eccellenza”, in linea con la tradizione del nostro più alto Umanesimo, nel definire una nuova circolarità virtuosa tra “natura-uomo-tecnologia”. È pertanto indispensabile individuare dei veri e propri “principi di sostenibilità generale”, che siano volti alle trasformazioni attive per la comunità e positivamente in grado di indicare le condizioni che consentono e favoriscono una trasformazione “qualitativamente” alta ed organica del territorio, proiettandolo in una prospettiva più ampia, che si possa definire, appunto, “globale e multiculturale”.

Oggi, questi “principi di sostenibilità generale” non possono che coincidere con quelli che, il 25 settembre 2015, dopo un processo di negoziazione durato quasi due anni, l’Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha formalmente adottato nell’Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile, sotto forma di 17 obiettivi (e 169 sotto-obiettivi), che dovranno essere raggiunti da tutti i paesi del mondo entro il 2030.

I 17 obiettivi di sviluppo sostenibile (Sustainable Development Goals: SDGs), infatti, riguardano tutte le dimensioni della vita umana e del pianeta (ASviS, 2018):

- Obiettivo 1: Porre fine ad ogni forma di povertà nel mondo;
- Obiettivo 2: Porre fine alla fame, raggiungere la sicurezza alimentare, migliorare la nutrizione e promuovere un'agricoltura sostenibile;
- Obiettivo 3: Assicurare la salute ed il benessere per tutti e per tutte le età;
- Obiettivo 4: Fornire un'educazione di qualità, equa ed inclusiva, ed opportunità di apprendimento per tutti;
- Obiettivo 5: Raggiungere l'uguaglianza di genere ed emancipare tutte le donne e le ragazze;
- Obiettivo 6: Garantire a tutti la disponibilità e la gestione sostenibile dell'acqua e delle strutture igienico-sanitarie;
- Obiettivo 7: Assicurare a tutti l'accesso a sistemi di energia economici, affidabili, sostenibili e moderni;
- Obiettivo 8: Incentivare una crescita economica, duratura, inclusiva e sostenibile, un'occupazione piena e produttiva ed un lavoro dignitoso per tutti;
- Obiettivo 9: Costruire un'infrastruttura resiliente e promuovere l'innovazione ed un'industrializzazione equa, responsabile e sostenibile;
- Obiettivo 10: Ridurre le disuguaglianze all'interno e fra le nazioni;
- Obiettivo 11: Rendere le città e gli insediamenti umani inclusivi, sicuri, duraturi e sostenibili;
- Obiettivo 12: Garantire modelli sostenibili di produzione e di consumo;
- Obiettivo 13: Adottare misure urgenti per combattere i cambiamenti climatici e le loro conseguenze;
- Obiettivo 14: Conservare ed utilizzare in modo durevole gli oceani, i mari e le risorse marine per uno sviluppo sostenibile;
- Obiettivo 15: Proteggere, ripristinare e favorire un uso sostenibile dell'ecosistema terrestre, gestire sostenibilmente le foreste, contrastare la desertificazione, arrestare e far retrocedere il degrado del terreno, e fermare la perdita di diversità biologica;
- Obiettivo 16: Promuovere società pacifiche e più inclusive per uno sviluppo sostenibile; offrire l'accesso alla giustizia per tutti e creare organismi efficaci, responsabili ed inclusivi a tutti i livelli;
- Obiettivo 17: Rafforzare i mezzi di attuazione e rinnovare il partenariato mondiale per lo sviluppo sostenibile.

Dunque, con l'adozione dell'Agenda 2030 è stato espresso un chiaro giudizio sull'insostenibilità dell'attuale modello di sviluppo, non solo sul piano ambientale, ma anche su quello economico e sociale. In questo modo viene superata l'idea che la sostenibilità sia unicamente una questione ambientale e si afferma una visione integrata delle diverse dimensioni dello sviluppo. Ogni "goal" si riferisce ad una dimensione del sistema umano-planetario che evolve in uno spazio-tempo, o meglio in un iperspazio, relativistico, e tutti insieme puntano a realizzare quell'equilibrio globale rappresentato dalla sostenibilità dell'intero sistema.

L'universalità ermeneutica degli SDGs rappresenta, pertanto, il loro punto di forza. Essi colgono, infatti, problemi comuni a tutti i paesi e ne mettono in evidenza l'interdipendenza e la circolarità, come simbolicamente rappresentato in Figura 6: poiché, in un mondo globalizzato, le azioni di un paese si ripercuotono sugli altri, è indispensabile che le politiche e le misure adottate per il raggiungimento e l'attuazione degli SDGs siano basate su un approccio integrato e multilivello, che coinvolga le responsabilità di tutti i settori della società, dai governi (centrali e locali) alle imprese, dalla società civile ai singoli cittadini, attraverso dei processi decisionali ed attuativi circolari, aperti e partecipati.

D'altra parte, per favorire l'attuazione dei suddetti "principi di sostenibilità generale" sarà anche necessario assicurare la convergenza e l'interazione circolare di quelli che potrebbero essere definiti, in quanto portatori di contenuti dialogico-progettuali, come i "fattori della sostenibilità generale", così sintetizzabili:

- fattori naturalistico-ambientali, con riferimento alla definizione dei migliori equilibri di interrelazione circolare dell'ambiente naturale e delle sue risorse con l'ambiente umano artificiale costruito;
- fattori storico-antropoculturali, con riferimento alle identità esistenti nei luoghi ed alle potenziali vocazioni di area, per attuare dinamiche di intervento aperte, circolari e connesse al mondo (globale), ma nel contempo saggiamente radicate nel territorio (locale);
- fattori socio-relazionali, con riferimento alla capacità di promuovere sul piano materiale ed immateriale lo sviluppo e l'integrazione delle comunità, con interrelazioni e connessioni circolari che superino la logica particolaristica degli interessi e sostengano la qualità sociale e le dinamiche della vita quotidiana;
- fattori architettonico-territoriali, con riferimento alla ricerca di qualità nella forma urbanistica e territoriale, nel disegno architettonico e paesaggistico e nella sua realizzazione costruttiva, che conferiscano alla città ed al territorio riconoscibilità, armonia percettiva e valore formale;
- fattori economico-finanziari, con riferimento alla pertinenza degli investimenti iniziali necessari all'avvio dei progetti ed alla solidità dei dispositivi finanziari, che ne assecondino la realizzazione ed il mantenimento nel tempo;

- fattori giuridico-gestionali, con riferimento all'adeguatezza delle funzioni di governance, amministrazione e controllo, ed alla capacità degli attori amministrativi di produrre e seguire procedure e pratiche di gestione competente, efficiente ed efficace, responsabile e trasparente;
- fattori etico-estetici, con riferimento ai livelli e condizioni di ragionevolezza, intesa come risposta a dei bisogni sociali effettivi, giusta ed equa distribuzione dei benefici e dei costi nelle comunità, e riuscita formale complessiva, in termini paesaggistici, territoriali, urbanistici ed architettonici;
- fattori scientifico-tecnologici, con riferimento alle risorse strategiche (ICT, aerospazio, nuove energie, robotica, IoT, AI, AR, ecc.), rese ampiamente disponibili dalle recenti rivoluzioni ed innovazioni scientifiche e tecnologiche, che si tratta di rendere fruibili e convergenti agli obiettivi di un progetto.

Solo una progettazione di tipo olistico, pertanto, fondata sulla circolarità relativistico-ermeneutica dei suddetti “fattori”, consentirà la messa in evidenza istantanea dei processi e dei feedback, etico-sociali, economici, ecologici, di qualità, ecc., derivanti da ogni scelta attuata, e permetterà la “verifica circolare”, anche statistica, delle soluzioni più compatibili ed armoniche, offrendo un apporto essenziale all'attuazione dei “principi di sostenibilità generale”, che, così come precedentemente definiti, sono chiamati ad informare di sé ogni momento e parte del progetto, e ad offrire “l'orizzonte” entro cui i “fattori della sostenibilità generale” sono chiamati, a loro volta, ad interagire fra loro e ad implicarsi “vicendevolmente e circolarmente”, come ancora schematicamente visualizzato in Figura 6, allo scopo di rafforzare sinergicamente le loro positività e di determinare le conseguenze, dirette ed indirette, temporanee e permanenti, dei processi circolari di attuazione del progetto e dei relativi benefici per le comunità.

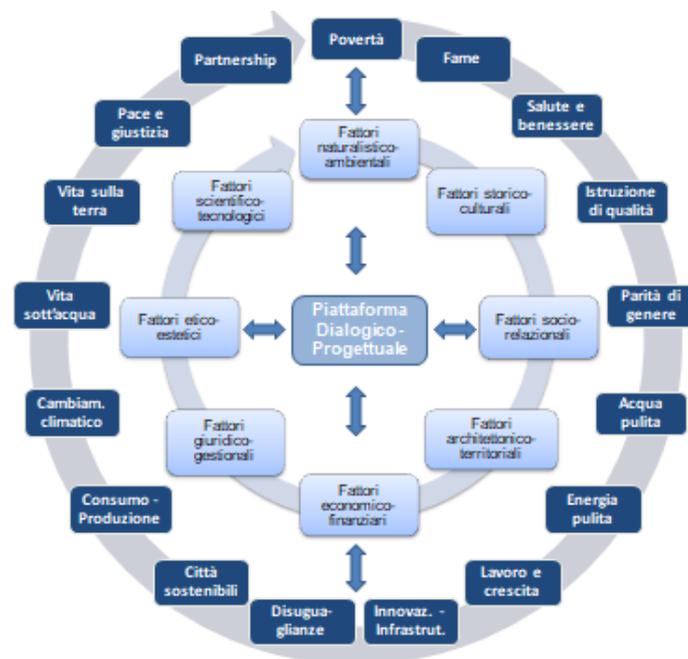


Figura 6 | Concettualizzazione schematica della piattaforma informativa dialogico-progettuale, integrata ed intelligente, fondata sulla circolarità relativistico-ermeneutica dei principi e dei fattori della sostenibilità generale.

Fonte: elaborazione di Marco Fregatti.

#### 4 | Conclusioni sugli aspetti qualificanti la circolarità relativistico-ermeneutica nell'assicurare sostenibilità e giustizia nella nascita di città e reti di cittadinanze globali più consapevoli

È pertanto possibile prefigurare una piattaforma dialogico-progettuale innovativa, fondata sulla circolarità relativistico-ermeneutica dei “principi e dei fattori della sostenibilità generale”, che, superando la semplificazione di un approccio deterministico-lineare ed unidimensionale, si proponga come quel “sistema informativo intelligente ed integrato”, concettualmente schematizzato in Figura 6, in grado, da una parte, di stabilire una base comune di conoscenze e di soluzioni tecnologiche, metodologiche, organizzative e gestionali, qualitative e quantitative, utili per la realizzazione di città metropolitane e reti di cittadinanze globali sempre più resilienti, giuste, eque ed inclusive, e, dall'altra, di incidere, in modo tangibile, sui temi decisivi della “innovazione” e della “digitalizzazione”, che hanno già oggi prodotto una

vera e propria “rivoluzione culturale” in ogni aspetto della vita individuale e collettiva e che, nel futuro, saranno destinati a mutare ancor più radicalmente il volto delle forme storiche di convivenza umana. Ideare, progettare, strutturare, realizzare e gestire “in digitale” territori, città e cittadinanze, è quindi un’esigenza fondamentale dell’approccio dialogico-progettuale, ispirato da una circolarità relativistico-ermeneutica, che implica il dotarsi di strumenti e competenze capaci di valutare le complicatissime variabili dei processi dinamici e catastrofici in gioco (Fregatti, 2017), avvalendosi di un’architettura intelligente di sistemi ed iperspazi che sia in grado di definire in anticipo forme e soluzioni, e di accelerare le fasi di realizzazione dei progetti, grazie a logistiche e programmazioni sempre più innovative e raffinate. Il concetto di “città-territorio sostenibile”, infatti, implica che essa debba venire incontro sia agli obiettivi etico-sociali, ambientali, politici, culturali ed estetici, sia a quelli economici, ingegneristici e fisici dell’uomo: essa costituisce, in altri termini, un organismo dinamico, complesso ed interdipendente, che l’ecologo urbano Herbert Girardet definisce a “metabolismo circolare” (Girardet, 1999), ed in cui l’architetto Richard Rogers riconosce una moltitudine ed una poliedricità di aspetti e di valori (Rogers, Gumuchdjan, 2000), che interagiscono circolarmente tra loro, come simbolicamente indicato in Figura 7, nelle forme di:

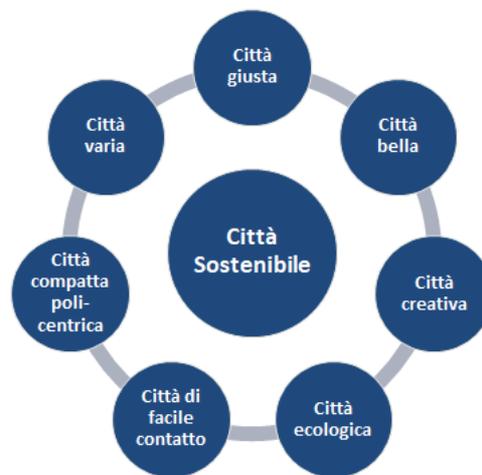


Figura 7 | La circolarità relativistico-ermeneutica degli aspetti e dei valori della città sostenibile.  
Fonte: rielaborazione personalizzata di Marco Fregatti (Rogers, Gumuchdjan, 2000).

- una città giusta, in cui giustizia, alimentazione, casa, educazione, salute, ricchezza e speranza siano distribuite con equità e di cui tutti gli abitanti possano partecipare alla gestione;
- una città bella, in cui l’arte, l’architettura ed il paesaggio stimolino l’immaginazione e l’animo dell’uomo;
- una città creativa, in cui apertura mentale ed attitudine sperimentale siano capaci di mobilitare il pieno potenziale delle risorse umane, permettendo e fornendo rapide risposte al cambiamento;
- una città ecologica, capace di rendere minimo il suo impatto sull’ambiente, in cui il paesaggio e le forme costruite siano in equilibrio ed in cui costruzioni ed infrastrutture siano sicure, sostenibili ed ecologicamente efficienti;
- una città di facile contatto, dove il pubblico dominio incoraggi la comunicazione e la mobilità ed in cui le informazioni possano essere scambiate, sia da persona a persona, sia elettronicamente;
- una città compatta e policentrica, che protegga la natura e la campagna, concentri ed integri le comunità all’interno dei quartieri, facilitando al massimo i rapporti umani;
- una città varia, in cui una vasta gamma di attività, che si sovrappongono, possa animare l’ambiente, ispirandolo e stimolando una vita pubblica vivace.

La città sostenibile, dunque, potrebbe essere il mezzo per trasmettere, oltre ai diritti civili, anche i diritti ambientali (che sono i diritti fondamentali ad un’acqua potabile, ad un’aria respirabile, ad una terra fertile, ad un’energia pulita, ecc.) alla nuova civiltà globale, che si configura prevalentemente come civiltà urbana.

Tuttavia, l’ostacolo maggiore per il raggiungimento di questo scopo sono le attuali tendenze verso le disuguaglianze economico-sociali, che si affermano non solo tra le diverse nazioni del mondo, ma anche all’interno delle stesse nazioni cosiddette sviluppate, e che si verificano nello stesso contesto in cui i progressi tecnologici aumentano globalmente la produzione di ricchezza, molto più rapidamente di quanto non avvenga per la crescita della popolazione mondiale.

Il mondo cosiddetto sviluppato, dunque, per la sua sproporzionata ricchezza, il suo controllo sulle tecnologie e la sua influenza sui mezzi di produzione, ha l’ineludibile obbligo di rendere la sua economia circolare e le sue città più giuste e sostenibili, incrementando le efficienze reali che riducono il consumo

delle risorse, garantendo un'elevata qualità della vita, tramite l'attribuzione di "valore" ai beni comuni, e riconoscendo la mutua dipendenza circolare di ambiente, economia e comunità globale.

L'impegno nell'applicazione del concetto della sostenibilità nel mondo cosiddetto sviluppato condurrà, così, ad una diminuzione sensibile delle gigantesche impronte ecologiche delle città consumistiche, foriere di danni globali per l'ambiente, stabilendo nuovi standard internazionali, guidando lo sviluppo di tecnologie sostenibili ed offrendo la possibilità di ridistribuire democraticamente la ricchezza globale oggi disponibile, ma sproporzionatamente concentrata, assicurando condizioni di equità e giustizia per tutti.

Nello stesso modo, una "rete consapevole" di città e cittadinanze sostenibili, che condividano saperi, tecnologie, servizi e risorse riciclate, e che formulino programmi integrati, rispettando le culture locali e favorendo, nello stesso tempo, la realizzazione di comuni obiettivi economici, sociali ed ambientali, costituirà la struttura concettuale ed ermeneutica interdipendente, capace di ottenere un vero e radicale cambiamento (catastrofe) nell'attuale modello di sviluppo e di raggiungere un nuovo, dinamico e circolare equilibrio tra società, economia, città e natura, in cui partecipazione, giustizia, educazione ed innovazione costituiranno le forze trainanti di una società globale sostenibile.

Solo così, con l'appoggio dell'impegno popolare e democratico, la sostenibilità può diventare, ispirandosi ai principi della circolarità relativistico-ermeneutica, la filosofia dominante della nostra epoca: le città, allora, habitat dell'umanità, riusciranno nuovamente ad inserirsi in un "ciclo virtuoso", naturale ed universale, di sempre maggiore equità e giustizia.

### Riferimenti bibliografici

- ASviS - Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile (2018), *L'Italia e gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile - Rapporto ASviS 2018*, Editron, Roma.
- Bergson H. (2004), *Durata e simultaneità*, Raffaello Cortina Editore, Milano.
- Cassirer E. (2015), *La teoria della relatività di Einstein*, Castelvecchi Editore, Roma.
- Dilthey W. (2013), *La nascita dell'ermeneutica*, Il Nuovo Melangolo, Genova.
- Eco U. (2016), *Trattato di semiotica generale*, La nave di Teseo, Milano.
- Einstein A. (2014), *Il Significato della Relatività*, Bollati Boringhieri, Torino.
- Fregatti M. (2017), "La Teoria delle Catastrofi come piattaforma euristico-ermeneutica innovativa per l'organizzazione e la gestione del cambiamento e del rischio nei progetti territoriali ed urbani complessi", in Talia M. (2017, a cura di), *Un Futuro affidabile per la città. Apertura al cambiamento e rischio accettabile nel governo del territorio*, Planum Publisher, Roma-Milano, pp. 47-57.
- Gadamer H. (2014), *Ermeneutica, etica, filosofia della storia*, Mimesis Edizioni, Sesto San Giovanni (MI).
- Girardet H. (1999), *Creating Sustainable Cities*, Green Books, Cambridge (UK).
- Hegel F. (2010), *La Scienza della Logica*, UTET, Novara.
- Heidegger M. (2005), *Essere e tempo*, Casa Editrice Longanesi, Milano.
- Kant I. (2013), *Critica della ragion pura*, UTET, Novara.
- Kuhn T. (1999), *La struttura delle rivoluzioni scientifiche*, Giulio Einaudi editore, Torino.
- Maggiore P. P. e Associati (2014), *Dialogo/Progetto ARGE - La Sicilia del III Millennio: Città Metropolitana Globale e Piazza degli Scambi del Mediterraneo*, Domenico San Filippo Editore, Catania.
- Mannheim K. (2000), *Sociologia della conoscenza*, Il Mulino, Bologna.
- Popper K. (2009), *Congetture e confutazioni. Lo sviluppo della conoscenza scientifica*, Il Mulino, Bologna.
- Rogers R., Gumuchdjan P. (2000), *Città per un piccolo pianeta*, Kappa Edizioni, Bologna.
- Thom R. (1985), *Stabilità strutturale e morfogenesi. Saggio di una teoria generale dei modelli*, Giulio Einaudi editore, Torino.
- Treccani, Dizionario di Filosofia (2009-2010), *Voci: Relativismo, Relatività, Ermeneutica*, Istituto della Enciclopedia Italiana Giovanni Treccani, Roma.
- Weyl H. (1991), *Analisi matematica del problema dello spazio*, Zanichelli editore, Bologna.
- Wittgenstein L. (1990), *Osservazioni sulla filosofia della psicologia*, Adelphi Edizioni, Milano.

# Crisi urbana e bisogno di giustizia: la partecipazione di comunità come alternativa al neoliberismo nella costruzione della città

## Saverio Santangelo:

Sapienza Università di Roma  
PDTA - Dipartimento di Pianificazione, Design e Tecnologia dell'Architettura  
Email: [saverio.santangelo@uniroma1.it](mailto:saverio.santangelo@uniroma1.it)

## Nicole del Re:

Sapienza Università di Roma  
PDTA - Dipartimento di Pianificazione, Design e Tecnologia dell'Architettura  
Email: [nicole.delre@uniroma1.it](mailto:nicole.delre@uniroma1.it)

### Abstract

Aumento delle disuguaglianze e della povertà urbana hanno assunto particolare gravità negli ultimi due decenni, con specifico rilievo della mancanza o estrema precarietà dell'alloggio per le persone e i nuclei familiari più svantaggiati. Politiche di *social housing* sono esistite in Italia e in Europa sin dal primo Novecento. E ancora oggi nei paesi europei c'è, mediamente, sufficiente attenzione alla dimensione sociale del problema casa. Riduzione di politiche ad hoc e riduzione della loro "socialità" sono state invece più marcate in Italia, dove le politiche abitative tradizionali oggi sembrano "paralizzate" dalla dimensione e complessità dei problemi in gioco, e quelle innovative non vanno oltre i risultati marginali del cosiddetto "housing sociale" pubblico-privato. Sia in un caso che nell'altro, allora, acquistano risalto quelle iniziative maggiormente caratterizzate in senso *bottom up* che si sono dimostrate capaci di risultati apprezzabili anche in tema di maggiore giustizia sociale; con l'effetto non secondario di assumere anche valore simbolico ed esemplare. Al riguardo, oltre ad aggiornare lo sfondo problematico generale, il contributo pone precisa attenzione al caso dei *Community Land Trust*, organizzazioni comunitarie no-profit che, nel panorama statunitense e recentemente in quello europeo, agiscono come strumento di giustizia sociale per garantire l'accesso alla casa alle popolazioni a basso reddito promuovendo inoltre pratiche di rigenerazione urbana. Il caso considerato è il *DNI Community Land Trust*, uno dei "fondi terrieri comunitari" più longevi degli Stati Uniti, localizzato nella città di Boston.

**Parole chiave:** social housing, urban practices, social exclusion/integration

Da tempo in Italia lamentiamo il quasi abbandono, soprattutto da parte dei governi che si susseguono e in generale dei livelli nazionali della politica, di politiche e programmi di iniziativa pubblica volti a dare risposte significative ed estese alla consistente e crescente domanda di alloggi sociali in locazione, alloggi ai quali accedere attraverso forme di sostegno a carattere pubblico.<sup>1</sup> Accade in tempi di neoliberismo dilagante, e senza che si intravedano ancora oggi alternative credibili a questo modello di (cosiddetto) sviluppo socio-economico. Perché e come, allora, pensare ad un'alternativa al neoliberismo?

«Gli inquilini della Grenfell Tower abitavano in un edificio di edilizia popolare. In un mondo neoliberista ideale le case popolari non esisterebbero; la gente vivrebbe in appartamenti in affitto a prezzi di mercato in base alle proprie disponibilità, benché la qualità di tali edifici sia scadente. Sotto l'influsso di queste idee, i governi e i consigli di quartiere britannici che si sono succeduti – anche quelli di opposto orientamento politico – hanno gradualmente ridotto lo stock di case popolari disponibili. [...] Gli inglesi che vivono in case popolari sono un residuo indesiderato di un passato non ancora neoliberista». Di contro, «per molte persone in Gran Bretagna e altrove vedere la carcassa in fiamme della Grenfell Tower di Kensington, a Londra, nella notte del 14 giugno 2017, è stato come avere davanti agli occhi tutto ciò che c'è di sbagliato nel capitalismo neoliberista»<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Un dato di Federcasa, non recentissimo ma costantemente ripreso dalla pubblicistica di settore, e quindi presumibilmente stabile, riferisce di circa 650.000 domande giacenti nelle graduatorie dei Comuni per l'assegnazione di un alloggio.

<sup>2</sup> C. Crouch, *Salviamo il capitalismo da se stesso*, il Mulino, Bologna, 2018, pagg. 7-11.

La tragica vicenda della Grenfell Tower, nella lettura di Colin Crouch, è una sintesi efficace del punto di arrivo del neoliberismo ai nostri giorni per quanto riguarda le dinamiche economiche e sociali che sottostanno al governo delle città. E, in questo senso, può essere una risposta plausibile, per chi ne condivide le premesse, alla domanda che ci siamo posti sopra.

Del resto, per tornare al nostro paese, quanto è estraneo a situazioni di quel tipo il crollo del viadotto Morandi a Genova, il 14 agosto 2018?

## 1 | La casa, tra slittamenti di significato, tecnicismi e ambiguità

Nella crisi di vivibilità di molte città italiane, le maggiori prima di tutto, e a fronte della crescita delle povertà urbane<sup>3</sup> e del crescente ritiro del *welfare state* propri della ormai quarantennale stagione neoliberista, la questione abitativa occupa un posto rilevante, per la natura di bene primario in sé delle abitazioni e per essere stata “la casa” costantemente investita da dinamiche speculative economico-finanziarie.

Sotto questo profilo il settore delle “case popolari”, oggi Edilizia residenziale pubblica (Erp), è rimasto solo ai margini, fino a quando non si è pensato di metterne da parte il carattere e le finalità effettivamente sociali che comunque aveva mantenuto fino agli anni '80 del Novecento. In linea di massima questo è valso un po' per tutti i paesi Ue: «nel 1981 il 32% delle abitazioni inglesi erano pubbliche, mentre l'11% era dato in affitto da privati; il resto erano case di proprietà. Nel 2016 le prime erano drasticamente ridotte al 7%, mentre le seconde erano salite al 31%»<sup>4</sup>.

In Italia tale declino è stato più accentuato, anche in termini politico culturali, e sancito potremmo dire il 22 aprile 2008, col Decreto ministeriale del MIT, dove la *casa* “diventa” *servizio abitativo*<sup>5</sup>. Il Decreto, infatti, provvede in questo modo alla definizione di “alloggio sociale”: «L'alloggio sociale si configura come elemento essenziale del sistema di edilizia residenziale sociale costituito dall'insieme dei servizi abitativi finalizzati al soddisfacimento delle esigenze primarie». Se vale quanto è scritto nel comma 2 dell'*Art. 1. Definizioni*, passa così, al tempo stesso, sia l'esplicita accezione dell'edilizia residenziale sociale come “insieme dei servizi abitativi”, sia la corrispondenza, di fatto, tra Erp e Ers (Edilizia residenziale sociale). E appare una forzatura stabilire in sede di norma che l'alloggio sociale sia un servizio abitativo destinato a chi non può accedere alla locazione di alloggi nel libero mercato; questa trasformazione lessicale della casa in servizio abitativo sarà stato forse un tecnicismo, ma non è chiaro quanto motivato dalla necessità di essere esentati dall'obbligo di notifica degli aiuti di Stato ai sensi del Trattato istitutivo della Comunità europea, di cui nel Decreto. Al riguardo, occorre tenere presente la (più o meno esplicita) rilevanza programmatica delle parole e definizioni che usiamo: «Le definizioni di un fenomeno [sociale] di norma incorporano una o più finalità sociali. Non sono neutrali, ma piuttosto sono costruite in modo da influire sul modo di occuparsene e sull'azione pubblica. Sono “programmatiche”»<sup>6</sup>. Considerazione che può valere sia per “edilizia residenziale sociale” che per “servizio abitativo”.

## 2 | Del valore “politico” (perduto) del piano urbanistico

Volendo riferirci ad una dimensione più ampia e ricca dell'abitare, potremmo certamente considerare l'alloggio – in questa circostanza la casa popolare o di Erp (*ex lege* n. 167/1962) –, come una componente necessaria e obbligatoria nell'urbanistica italiana, forse potremmo dire di base (e in quanto tale concepirla alla stregua di un diritto fondamentale della persona), ancorché molto spesso residuale nel contribuire alla formazione del disegno urbano (a conti fatti ha largamente prevalso il solo carattere di doverosa e ipotetica socialità). E in questa logica potremmo associarvi gli standard urbanistici del Decreto i.m. 2 aprile 1968 n. 1444. Due componenti normative e di progetto con valenza certamente sociale, che dovrebbero essere state parte di volontà politiche orientate ad accrescere il tasso di giustizia “urbana” dei piani, il riequilibrio delle opportunità, dei costi e dei vantaggi, per i diversi abitanti delle diverse parti delle città.

---

<sup>3</sup> Nel 2017 l'Istat stima in condizioni di povertà assoluta 1 milione e 778mila famiglie residenti, cui corrispondono 5 milioni e 58mila individui; rispetto al 2016 è cresciuta in termini sia di famiglie sia di individui. L'incidenza di povertà assoluta è pari «al 6,9% per le famiglie (da 6,3% nel 2016) e all'8,4% per gli individui (da 7,9%)». Istat, *La povertà in Italia. Anno 2017*, <https://www.istat.it/it/files/2018/06/La-povert%C3%A0-in-Italia-2017.pdf>.

<sup>4</sup> C. Crouch, *Salviamo il capitalismo...*, cit. Molti dei dati sul social housing nei diversi paesi Ue cui gli stessi sono riferiti, sia pure con opportuni distinguo, in ragione dell'estrema difficoltà e scarsa comparabilità da paese a paese richiederebbero verifiche e conferme. Qui possiamo solo registrare che un dato 2012 del Cecodhas per il Regno Unito indicava il 21% come valore percentuale di social housing sul totale alloggi in affitto (Galassi, 2014).

<sup>5</sup> Ministero delle Infrastrutture, Decreto 22 aprile 2008, *Definizione di alloggio sociale ai fini dell'esenzione dall'obbligo di notifica degli aiuti di Stato, ai sensi degli articoli 87 e 88 del Trattato istitutivo della Comunità europea*, Gazzetta n. 146 del 24 giugno 2008, <http://95.110.157.84/gazzettaufficiale.biz/atti/2008/20080146/08A04473.htm>.

<sup>6</sup> Burt M. R., 2004, *Us Approaches to ending long-term homelessness for people with disabilities*, CUHP (Constructing Understanding of Homeless Population), Workshop, Buxelles, 2004, riportato in Tosi A., 2016.

Come, in effetti, fino agli anni '90 si è ritenuto che dovesse e potesse essere<sup>7</sup>, e come anche in tempi non molto lontani si è ipotizzato che ancora potesse essere, ad es. nel Nuovo Piano Regolatore Generale di Roma, approvato nel 2008: «il primato della città svantaggiata» è infatti, dichiaratamente, uno dei punti qualificanti di quel progetto urbanistico per la città e quindi è espressione forte degli obiettivi del piano. I programmi integrati e gli altri strumenti attuativi del piano non hanno conseguito in questi anni i risultati ipotizzati, sono ferme dunque le possibilità di “compensare” o ridurre il gap della città svantaggiata rispetto ad altre parti dotate di maggiore qualità urbana. Così come, tornando a considerare più in generale le situazioni di grave svantaggio abitativo, languono nel nostro paese le politiche *sociali* per l’Erp e sono limitati i programmi locali.

### 3 | Alternative community-led nel social housing in Europa

Se lo strumento “piano”, oggi largamente dismesso, smette di avere una funzione riequilibratrice e se l’Erp smette di svolgere la sua funzione sociale, in che termini si pone allora il problema primario dell’alloggio sociale?

Pur accettando che oggi, a fronte di fattori persistenti di crisi politica e finanziaria dell’attore pubblico, sia necessario confidare nelle iniziative locali diffuse e guardare all’approccio dell’Housing sociale<sup>8</sup>, è bene ricordare che:

- questa modalità di intervento non sembra in grado di svolgere un ruolo integrativo rispetto all’Erp, rimanendo inoltre su bassi livelli quantitativi propri, e tantomeno può riguardare la domanda economicamente più debole e socialmente più fragile, ancora necessariamente rivolta all’edilizia sovvenzionata dell’attore pubblico;
- stentano a partire strumenti di altra natura già in essere invece in altri paesi, Ue compresa, riconducibili ad approcci del tipo *community-led housing*.

Tra questi, di seguito è presentato e discusso il modello del *Community Land Trust* (CLT), con attenzione alle sue caratteristiche generali e con specifico approfondimento al caso del Dudley Neighbors Inc. (DNI) di Roxbury, a Boston.

### 4 | Community Land Trust: uno strumento di controllo della terra nelle mani delle comunità locali

Il CLTs sono organizzazioni comunitarie *no-profit* – presenti da anni nel panorama statunitense e recentemente anche in quello europeo, segnatamente nel Regno Unito e più recentemente in Belgio e Francia – che, nate dalle lotte dei movimenti sociali urbani per il diritto alla terra ed alla casa, agiscono per garantire l’accesso all’abitazione (di proprietà o in affitto) alle fasce di popolazioni a basso reddito, grazie ad un modello di *affordable housing* a lungo termine che, oltre ad agevolare chi ha difficoltà d’accesso al mercato immobiliare, è in grado di prevenire i fenomeni di gentrification a cui sono soggetti i quartieri popolari, agendo altresì come strumento di coesione sociale per la comunità.

Si tratta di fondi terrieri comunitari che negli Stati Uniti godono di un trattamento fiscale agevolato per l’attività di interesse sociale che svolgono (Davis, 2010), e che operano attraverso un modello di *dual ownership* strutturato a partire dalla separazione della proprietà dei terreni, i quali vengono amministrati dal trust a beneficio della comunità, da quella delle abitazioni, che vengono acquistate (o in alcuni casi affittate) dalle famiglie coinvolte all’interno dell’organizzazione. Questo doppio regime proprietario (trust-terreni/famiglie-abitazioni), riconosce al CLT la proprietà collettiva delle terre attraverso un’amministrazione fiduciaria che è volta a tutelare i bisogni dei suoi abitanti (orientata primariamente alla realizzazione di alloggi accessibili), mentre contestualmente promuove la proprietà privata della casa per i singoli soggetti. Grazie a questa formula il CLT è in grado di garantire, in maniera perpetua, abitazioni a prezzi accessibili per le comunità a basso reddito, attraverso un processo che si avvia a fronte di un primo sostanzioso sforzo da parte dello stesso nel sostenere l’acquisto delle terre (che spesso è favorito dall’investimento di enti filantropici, un settore molto strutturato nel contesto statunitense). Una volta coperta questa prima spesa, che mira a sottrarre la terra alle forze speculative del mercato immobiliare, ai

---

<sup>7</sup> Ancora negli anni '90 Francesco Indovina richiamava il valore di «quella componente di risarcimento sociale che ha permesso nell’esperienza urbana, anche europea, una costante mitigazione degli effetti strutturali [del piano] socialmente gravosi ». F. Indovina, «Il rapporto tra conoscenza e progetto nella “produzione” del piano urbanistico: limiti e potenzialità della specificità italiana», in Bollettino DPTU n. 4, Roma, 1994.

<sup>8</sup> Sul postulare differenze significative tra Social housing e Housing sociale, quindi ancora sull’importanza delle parole e delle definizioni, si veda Tosi 2016, pag. 16; per il quale, se «all’edilizia sociale (a volte: edilizia sociale convenzionale) possiamo far corrispondere pienamente il *Social housing*, così inteso anche a livello internazionale», per quanto riguarda invece l’*Housing sociale* esso «indica la produzione di case ad uso sociale con l’intervento di operatori privati, secondo quanto previsto a partire dal Piano Casa del 2007-2008 e dall’introduzione del Sistema integrato di Fondi immobiliari».

residenti è permesso di accedere all'acquisto di abitazioni con un prezzo inferiore a quello del mercato (poiché esclude il costo della terra sostenuto dal trust), previa una selezione effettuata dal CLT su requisiti basati sullo statuto dei singoli trust che hanno l'obiettivo di agevolare le famiglie più svantaggiate.

Il patto che si instaura tra trust e cittadini prevede la stipula di un contratto, detto di *ground lease*, che tra le altre clausole propone quella della *resale formula*, ovvero l'impegno da parte del proprietario a rivendere l'immobile a prezzi stabiliti (sempre al disotto della quota di mercato), ed il diritto di prelazione del CLT sull'acquisto dell'immobile. In questo modo il trust oltre ad evitare speculazioni finanziarie sulla rivendita, che solitamente producono fenomeni di gentrificazione ai danni delle comunità radicate nei quartieri, una volta riacquistata l'abitazione, può garantire l'accessibilità per i residenti futuri (modello perpetuo) attuando una socializzazione delle rendite fondiaria ricavate dalla vendita successiva delle case che, nonostante sia stabilita al di sotto del prezzo di mercato, consente comunque di generare un plusvalore da utilizzare per produrre risorse economiche per il CLT e per fornire finanziamenti in grado di agevolare l'ingresso dei futuri residenti (fig.1). Tra i differenti impieghi delle rendite il CLT può inoltre adoperarsi per la realizzazione di interventi di recupero urbano all'interno del quartiere d'appartenenza realizzando, tra gli altri, spazi pubblici, aree verdi, e locali commerciali ad uso della comunità.

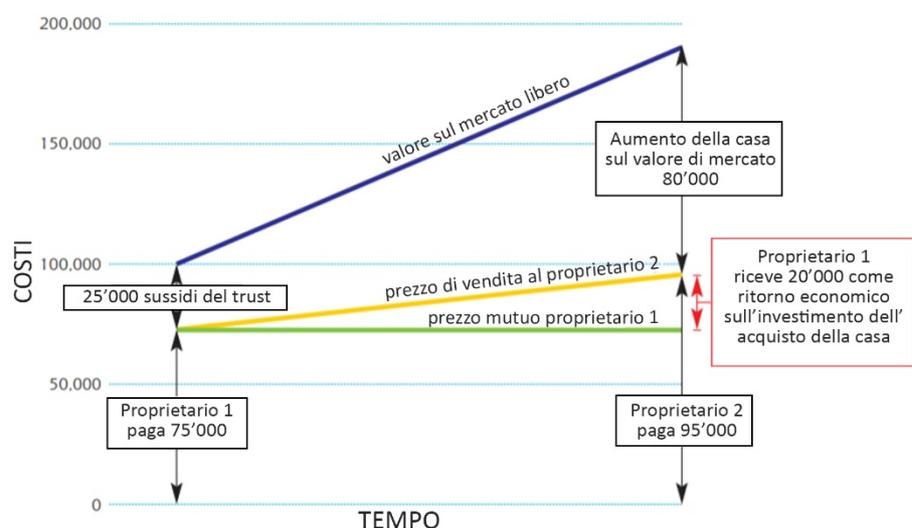


Figura 1 | "Locking in value" nel modello del CLT Fonte: Diacon, Clarke, Guimares (2005)  
Rielaborazione grafica e traduzione testi degli autori

L'intera struttura del trust è dunque caratterizzata da una gestione etica che lo pone in netto contrasto con il regime urbano neoliberale statunitense, con particolare riferimento alle aggressive dinamiche speculative del mercato immobiliare, proprio perché obiettivo principale dello stesso è quello di sottrarre dal mercato le terre edificabili per detenerle in maniera perpetua ed affittarle a prezzi equi ai residenti, riconoscendogli il diritto d'uso e di superficie. Inoltre, la gestione stessa del trust prevede una struttura democratica aperta in grado di includere la comunità al suo interno attraverso un modello di governance tripartita che vede l'assetto del direttivo di gestione del fondo composto per un terzo da proprietari delle abitazioni, per un terzo degli abitanti (non proprietari) dell'area territoriale in cui il CLT si inserisce, e per un terzo dai rappresentanti delle pubbliche amministrazioni.

Volendo riassumere brevemente l'operato del Community Land Trust è possibile ricostruire le seguenti fasi operative: (i) acquisizione del terreno da parte del trust su cui verranno realizzati gli immobili a prezzi accessibili, (ii) stipula del contratto (*ground lease*<sup>9</sup>) tra abitanti e CLT per l'affidamento dei terreni ai proprietari per un periodo di tempo di 99 anni (rinnovabili), (iii) vendita/affitto delle abitazioni costruite sui terreni di proprietà del CLT tramite un ente no-profit, (iv) regolamentazione delle modalità di utilizzo

<sup>9</sup> Il *ground lease* prevede che il CLT garantisca il diritto di superficie ai proprietari delle abitazioni e lavori per mantenere l'accessibilità economica perpetua delle stesse. Gli abitanti del CLT di contro si impegnano a garantire le manutenzioni ordinarie degli edifici. Il contratto prevede che in caso di insolvenza da parte dei locatari il trust possa intervenire prima dell'ipoteca bancaria per risollevare la situazione finanziaria con i propri fondi, e sull'atto della rivendita, tramite lo strumento della *resale formula*, prevede l'impegno del proprietario a rivendere a prezzi stabiliti, al disotto della quota di mercato, ed il diritto di prelazione del CLT sull'acquisto dell'immobile.

ed occupazione dei lotti, (v) limitazione del prezzo d'affitto/vendita, restrizioni sulle future rivendite (*resale formula*) da parte dei proprietari tramite l'imposizione di una soglia sul costo dell'abitazione (Davis, 2010). Delineati i criteri di massima che caratterizzano quello che la letteratura definisce come il modello classico del CLT (Ibidem), si passa ora ad analizzare il caso studio del DNI CLT di Boston.

## 5 | Il caso di successo del DNI Community Land Trust di Boston

Nonostante negli anni l'evoluzione applicativa del CLT abbia fatto emergere delle caratteristiche contraddittorie nelle modalità di attuazione dello stesso, con riferimento particolare ad un processo di istituzionalizzazione che sta subendo e la conseguente perdita di controllo da parte delle comunità locali (DeFilippis, Stromberg, Williams 2018), in questo articolo si riporta l'esperienza di uno dei CLT di maggior successo degli Stati Uniti per mettere in luce le potenzialità dello strumento.

Il *Dudley Neighbors Inc. (DNI) Community Land Trust* è stato fondato nel 1988 a Boston, in uno dei quartieri più poveri della città, come soluzione da parte della comunità locale per contrastare le politiche di disinvestimento che il governo locale stava mettendo in atto contro quelle zone urbane abitate prevalentemente da comunità afroamericane. Più precisamente i disinvestimenti governativi, attuati già a partire dal dopoguerra, e volti ad incentivare lo spostamento della classe media (bianca) verso i sobborghi, causarono, in quello che un tempo era stato un vivace quartiere popolato dalla classe media americana (bianca) caratterizzato da commerci e piccole industrie, un progressivo abbandono che fu l'inizio di un grave declino economico che trasformò il quartiere di Roxbury in un *inner-area* abitata prevalentemente da famiglie a basso reddito appartenenti alla comunità afroamericana ed altre minoranze etniche (Taylor, 1995). Oltre a ciò l'area si riempì in breve di case abbandonate lasciate al degrado che a partire dagli '70 iniziarono a subire un'importante serie di incendi dolosi, in particolare nell'area centrale della zona di Dudley Street.

Le condizioni disastrose del quartiere, unite ad un rischio concreto per la salute e la sicurezza degli abitanti, videro nascere le prime azioni di resistenza dal basso da parte della comunità locale, la quale decise di auto organizzarsi e fondare una realtà comunitaria che dopo vari tentativi tesi a riunire tutti gli attori locali (dalla comunità afroamericana, agli immigrati capoverdiani e portoricani, alle realtà appartenenti alla chiesa cattolica, fino gli immigrati del vecchio continente), riuscì a dare avvio all'esperienza del trust comunitario.

L'organizzazione a capo del Community Land Trust, la *Dudley Street Neighborhood Initiative (DSNI)* ebbe il merito di attrarre da subito l'attenzione di un importante istituto filantropico, il quale decise di investire i sostanziosi finanziamenti sul recupero dell'area (Taylor, 1995) e questo rese possibile l'acquisto dei terreni privati nell'area oltreché il finanziamento dei primi lotti abitativi che vennero realizzati in seguito. Ciononostante dei 1300 lotti rimasti abbandonati dopo la stagione degli incendi, due terzi erano di proprietà pubblica (Englesman et al., 2016), e pertanto il CLT si adoperò per avviare una procedura di esproprio per pubblica utilità (*eminent domain*), che per la prima volta nella storia del paese venne accordata ad un'organizzazione comunitaria (Crabtree, Phibbs, Milligan, Blunden, 2012).

Una volta ottenuti i terreni, il primo obiettivo del DNI-CLT fu quello di ottemperare all'approvvigionamento di uno stock di abitazioni a basso reddito sui lotti abbandonati ormai acquisiti che, negli anni ha portato alla realizzazione di 226 unità abitative (di cui l'ultima inaugurata nel 2016) costruite su criteri stabiliti insieme ai residenti (materiali, tipologie spazi, etc...) (Crabtree et al. 2012). Il trust, come nel modello classico descritto precedentemente, ha mantenuto (e tutt'ora mantiene) la proprietà della terra, e contestualmente ha selezionato i beneficiari che hanno potuto prendere parte al programma per un totale di 95 famiglie proprietarie, 53 famiglie affittuarie ed altre 77 che vivono in abitazioni gestite da *cooperative housing* coinvolte nel progetto.

Contestualmente il trust ha agito per promuovere una rigenerazione urbana di cui stanno beneficiando tutti gli abitanti del quartiere. Nel corso degli anni infatti sono stati realizzati molti spazi comuni tra cui: una serra comunitaria, una fattoria urbana, un playground, alcuni giardini, 66 orti urbani, parchi, scuole, ed alcuni centri comunitari, per un totale di più di 30 acri che, da lotti abbandonati ed in stato di degrado sono stati riprogettati e restituiti al quartiere sotto forma di servizi per la comunità ([www.dsni.org](http://www.dsni.org)).

Attraverso la realizzazione di questi interventi il trust è riuscito a ricomporre la frammentazione sociale del quartiere e ad attivare un processo di community empowerment di un'area che, abbandonata dalle politiche istituzionali, nel giro di 30 anni è riuscita a risollevarsi ed a promuovere un modello di equità sociale e sostenibilità urbana all'interno di un quartiere a basso reddito. Parte del successo dell'operazione è stato dovuto anche al rapporto che l'organizzazione ha saputo instaurare con l'istituzione locale, la quale nel tempo ha continuato a cedere lotti pubblici all'organizzazione e ad investire sull'area realizzando anche una sede dislocata del palazzo comunale.

Di recente il DNI CLT ha inoltre lanciato un'iniziativa che ha visto la promozione di un Network di CLT's nell'area della Greater Boston, con l'obiettivo di radunare tutte le realtà presenti sul territorio per opporsi in maniera più efficace a quello che nella città di Boston risulta essere uno dei mercati immobiliari speculativi più aggressivi del paese (Cho, Li, Salzman, 2016).

Complessivamente l'esperienza del DNI CLT, resta ad oggi uno dei casi di maggior successo all'interno della letteratura sul tema, che, oltre ad aver ispirato la nascita di altre esperienze simili, rappresenta una delle sperimentazioni più longeve che nel corso della sua storia ha saputo mantenere alto il controllo della comunità locale sulla terra e sugli spazi urbani della sua area di pertinenza, vantando altresì il primato di esser stata la prima comunità autorganizzata ad aver ottenuto il diritto di *eminent domain*. L'organizzazione ha mostrato durante gli anni encomiabili capacità organizzative nello strutturare un network tra gli stessi abitanti, con le istituzioni, così come con i professionisti privati che sono stati coinvolti nei processi partecipati, ed ha inoltre messo in atto un efficace strategia contro la gentrificazione e l'allontanamento delle popolazioni povere in un quartiere che, data la sua vicinanza con il centro, e con i poli universitari e tecnologici della città recentemente ha subito forti pressioni da parte del mercato privato immobiliare. Il CLT ha infine tutelato i suoi abitanti anche dal pericolo dei mutui sub-prime e dalla conseguente crisi dei pignoramenti delle abitazioni, che a partire dal 2007 hanno investito violentemente le famiglie a basso reddito a cui quest'ultimi erano riservati.

### Attribuzioni

La redazione delle parti 1, 2, 3 è di Santangelo S., la redazione delle parti 4, 5 è di Del Re N.

### Riferimenti bibliografici

- Burt M. R. (2004), *Us Approaches to ending long-term homelessness for people with disabilities*, CUHP (Constructing Understanding of Homeless Population), Workshop, Buxelles, 2004, riportato in Tosi A., 2016.
- Cho S., Li K., Salzman T. (2016), "Building a Livable Boston: The Case for Community Land Trust." in *Tufts University UEP Report*.
- Crabtree L., Phibbs P., Milligan V. & Blunden, H. (2012), "Principles and practices of an affordable housing Community Land Trust model" in *Australian Housing and Urban Research Institute UNSW-UWS Research Centre*, pp. 1-51
- Crouch C. (2018) *Salviamo il capitalismo da se stesso*, il Mulino, Bologna.
- Davis J. E. (a cura di, 2010), *The community land trust reader*, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, MA.
- Galassi A. (2014) "Il social housing in Europa: un confronto a partire dalle definizioni", in Santangelo S. (cura di), *Edilizia sociale e urbanistica. La difficile transizione dalla casa all'abitare*, Carocci, Roma, pp. 55
- Indovina F. (1994) "Il rapporto tra conoscenza e progetto nella "produzione" del piano urbanistico: limiti e potenzialità della specificità italiana", in *Bollettino DPTU n. 4*, Roma, pp. 18-19
- DeFilippis J, Stromberg, B., Williams, O.R., (2017). "W(h)ither the *community* in community land trusts?" in *Journal of Urban Affairs*, 40:6, pp 755-769.
- Diacon D. Clarke, R. Guimares S. (2005), "Redefining the Commons – Locking in Value Through The Community Land Trusts", in *Building and Social Housing Foundation Report*.
- Tosi A. (2016), *Le case dei poveri. È ancora possibile pensare un welfare abitativo?*, Mimesis Edizioni, Milano – Udine.

### Sitografia

- Istat, *La povertà in Italia. Anno 2017*, disponibile su <https://www.istat.it/it/files/2018/06/La-povert%C3%A0-in-Italia-2017.pdf>
- Ministero delle Infrastrutture, Decreto 22 aprile 2008, *Definizione di alloggio sociale ai fini dell'esenzione dall'obbligo di notifica degli aiuti di Stato, ai sensi degli articoli 87 e 88 del Trattato istitutivo della Comunità europea*, Gazzetta n. 146 del 24 giugno 2008, disponibile su <http://95.110.157.84/gazzettaufficiale.biz/atti/2008/20080146/08A04473.htm>.
- Storia ed obiettivi raggiunti dal DNI CLT, disponibile su <https://www.dsni.org/dnicit/>

# *Mettere in grado di fare.*

## **Cambiamento climatico e povertà: dall'aiuto internazionale all'approccio locale.**

**Viola Angela Polesello**  
Università Iuav di Venezia  
Email: [vpolesello@iuav.it](mailto:vpolesello@iuav.it)

### **Abstract**

La tesi di ricerca, partendo da conoscenze ed esperienze provenienti dalla sfera internazionale, pone l'attenzione su una tematica, quella degli effetti del cambiamento climatico in ambito urbano che, se appare come urgente e significativa, presenta ancora vuoti e limiti singolari. In un mondo di città sempre più grandi, in cui alla fine del secolo gli abitanti urbani saranno aumentati rispetto a cinquant'anni prima di più di due miliardi – e tre su quattro abiteranno in uno dei Paesi in via di sviluppo (Balbo M., 1992) – le risposte al cambiamento climatico si fanno più imminenti, tanto a livello locale che comunitario.

Nella prima parte, la ricerca tiene conto delle ultime informazioni in materia di clima e urbanizzazione; viene focalizzata l'attenzione su come siano le città più povere ad essere le più vulnerabili perché minori sono capacità e competenze. La seconda parte affronta la questione dal punto di vista di tre principali organizzazioni internazionali (IPCC, UN-Habitat, World Bank), a partire dall'analisi degli ultimi documenti da queste redatti in materia di città, equità e clima. La terza parte prende ad esempio le città africane, soffermandosi sui rischi, i pericoli e i ritardi. Infine, l'ultima parte della ricerca dimostra come, attraverso il sostegno multilaterale, da vedersi più come guida che come aspetto sostitutivo al governo urbano locale, le città africane possono sviluppare capacità e competenze di resistenza agli shock climatici tali da farle reagire in totale autonomia, attraverso un approccio strategico – il “values-based, strategic, participatory planning approach” – di inclusione e condivisione delle problematiche con la popolazione che ne vive in prima persona effetti e conseguenze.

**Parole chiave:** inclusive processes, safety & security, strategic planning

### **1 | Introduzione**

La presa di coscienza che i cambiamenti climatici rappresentano una minaccia per le comunità ha via, via spinto tecnici ed esperti ad occuparsi più attentamente della tutela dell'ambiente e del perseguimento di uno sviluppo più sostenibile.

I risultati in tal senso non sono però sempre incoraggianti. Se da un lato, infatti, è possibile individuare con facilità, grazie a nuove conoscenze e informazioni, quali siano le questioni ambientali di rilievo, dall'altro nessuna soluzione pratica risulta agevole perché si intaccano interessi consolidati e forti, perché oltre a dover intervenire su cattive abitudini di cittadini e istituzioni, sono altresì necessarie profonde trasformazioni economiche, organizzative e spaziali (Musco F., 2009). Non solo, ma se anche si ritiene che il problema ambientale sia ormai di grande rilevanza, si finisce con il riporlo come preoccupazione secondaria.

In questo modo, l'ambiente non migliora e peggiora, al contempo, la qualità di vita in città.

È quanto accade, in particolar modo, all'interno delle città dei Paesi in via di sviluppo (PVS), dove un miliardo di persone risiede all'interno di insediamenti informali, o slum, in condizioni di estrema povertà.

Un fenomeno quello dell'urbanizzazione della popolazione nei PVS piuttosto recente: è vero che nel corso della storia sono sempre esistiti movimenti di persone che si spostavano verso le città, ma si è trattato sempre di movimenti dalle dimensioni molto ridotte rispetto all'aumento che si registrava nella popolazione insediata nelle aree rurali (Balbo M., 1992).

Volendo identificare un punto nella storia in cui questo processo registra una vera e propria svolta, con un'accelerazione senza precedenti, è agli anni Cinquanta e Sessanta che occorre fare riferimento. Difatti, a partire da questo momento la popolazione urbana di alcune aree del pianeta inizia a rappresentare quote sempre più rilevanti della popolazione totale:

- in America Latina si passa da un totale di 70 milioni di abitanti delle città nel 1950 a 197 milioni nel 1975, con un incremento di quasi tre volte;
- in Africa la crescita è minore in termini assoluti, i 33 milioni di urbani del 1950 diventano 103 milioni, ma in termini relativi l'incremento è superiore a quello del continente latinoamericano;
- in Asia l'aumento appare lento, la popolazione urbana cresce di *solamente* una volta e mezza ma le quantità sono le più rilevanti passando da 232 a 575 milioni, dieci milioni di persone in più ogni anno.

Oggi, secondo le Nazioni Unite, i PVS con un tasso di urbanizzazione inferiore al 50%, cioè con una maggioranza di popolazione classificata come rurale, sono sempre meno. Occorre precisare che la nozione dell'eccessiva urbanizzazione e della città *troppo grande* non esiste e chiarire piuttosto quali siano le possibilità di azione rispetto a problemi che sono di natura diversa da quelli che si presentano nelle città del Nord del pianeta e quali le opportunità che bisogna saper cogliere, anche queste del tutto diverse (Balbo M., 1992).

Se il mondo fosse uno solo e i suoi abitanti avessero tutti livelli di reddito analoghi e fossero tutti esposti agli stessi effetti del cambiamento del clima, la minaccia del riscaldamento globale comporterebbe rischi e danni della stessa entità. In realtà il mondo è eterogeneo: le persone hanno redditi e ricchezze disuguali e i cambiamenti climatici colpiranno le regioni in modo altrettanto disuguale (UNDP, 2007).

Sono le nazioni ricche ad essere le dirette responsabili della stragrande maggioranza di gas serra intrappolati nell'atmosfera terrestre ma a pagare il prezzo più alto dei cambiamenti climatici saranno i poveri del pianeta. È necessario consentire ai paesi poveri di porsi in sicurezza, guidandoli nello sviluppo di una capacità adattiva in grado di metterli nella condizione del "saper fare" autonomamente.

Le aree urbane, in tal senso, giocano un ruolo di prim'ordine: se è vero che è la città a costituire l'inesauribile motore di ogni società (The World Bank, 2001), perché è la città ad offrire maggiori risorse ed opportunità di crescita superiori, allora la soluzione non potrà che partire da qui, per la costruzione di un progetto di città nuovo e condiviso, attraverso cui individuare forme alternative all'attuale modello di gestione delle risorse a favore di un futuro urbano più sano, equo e duraturo.

## 2 | Cambiamento climatico, urbanizzazione e povertà

I cambiamenti climatici sono un fatto scientificamente accertato. Gran parte degli abitanti più poveri del pianeta e degli ecosistemi più fragili e sensibili sono già costretti ad adattarsi agli odierni mutamenti del clima. Non è così semplice valutare con certezza matematica l'impatto delle emissioni in atmosfera e vi è ancora incertezza in ambito scientifico per quel che attiene la capacità di previsione: tuttavia, disponiamo oggi di conoscenze sufficienti per riconoscere e poter affermare che esistono rischi enormi, potenzialmente catastrofici, fra cui lo scioglimento delle calotte polari in Groenlandia e nell'Antartide, le variazioni nel flusso della corrente oceanica del Golfo, l'acidificazione e l'innalzamento delle acque dei mari, o ancora l'arretramento delle foreste pluviali e la perdita di habitat e risorse naturali.

La prudenza e l'attenzione al futuro di coloro che verranno impone non solo di cominciare ad agire ma di agire ora per il bene dell'intero pianeta e dei suoi abitanti.

### 2.1 | Capire il cambiamento climatico

Punto di partenza per prevenire i mutamenti più pericolosi è riconoscere i tre elementi portanti del problema. Il primo elemento è la combinazione dell'aspetto inerziale e cumulativo dei cambiamenti climatici: una volta emessi in atmosfera, l'anidride carbonica (CO<sub>2</sub>) e gli altri gas serra vi permangono a lungo poiché non sussistono pulsanti di riavvolgimento rapido capaci di consentire di ridurre le quantità nocive già accumulate. Qualsiasi strategia, per quanto rigorosa, non può avere effetti concreti sulle variazioni medie delle temperature nel breve periodo e ciò significa che, per un dato intervallo di tempo, il mondo in generale non potrà che convivere con i cambiamenti ormai già in atto.

Il secondo elemento di sfida è l'urgenza. In molti altri ambiti delle relazioni internazionali non agire o rimandare accordi comporta costi relativamente limitati; nel caso dei cambiamenti climatici, invece, ogni anno di ritardo nel raggiungimento di un accordo per ridurre le emissioni di gas serra in atmosfera non fa che aumentare i depositi di gas nocivi e di conseguenza anche le temperature atmosferiche.

Infine, è nelle proporzioni globali del problema che risiede il terzo e ultimo aspetto chiamato in causa dal cambiamento climatico. L'atmosfera terrestre non fa differenze fra i gas serra emessi in base al paese d'origine: una tonnellata di gas serra cinesi pesa quanto una tonnellata di gas serra statunitensi e le emissioni che un paese produce rappresentano un problema anche per gli altri.

Secondo i dati di inizio 2018, nel mese di Aprile le concentrazioni di anidride carbonica in atmosfera hanno oltrepassato il valore di 410 ppm, toccando livelli altissimi, avvicinandosi al target massimo fissato e considerato punto di non ritorno di 450 ppm (IPCC, 2018). Si deve tener presente che le capacità naturali

sono in grado di assorbire meno della metà delle emissioni globali prodotte; il resto, di conseguenza, si accumula in atmosfera e vi permane per periodi che possono andare dalle poche decine alle centinaia di anni, con conseguenze che variano di intensità e gravità al variare della temperatura atmosferica.

## 2.2 | L'urbanizzazione del clima: la relazione bi-direzionale delle città

Il ventunesimo secolo, secondo le Nazioni Unite, è il secolo delle città e dell'urbanizzazione.

Oggi le aree urbane producono più del 50% del PIL mondiale, consumano il 90% delle risorse prodotte e ospitano oltre il 50% della popolazione totale.

Entro il 2030 oltre 2 miliardi di nuovi abitanti si sommeranno agli attuali: ciò significa che le odierne megalopoli continueranno il loro inesorabile processo di espansione, mentre nuove aree oggi poco conosciute raggiungeranno la densità delle grandi città. Questa stessa concentrazione di persone, beni e servizi se da un lato incrementa produttività e ricchezza, dall'altro contribuisce a fare delle aree urbane i luoghi che più di altri sono esposti agli effetti del cambiamento climatico: questi due fenomeni convergono oggi pericolosamente con impatti negativi sulla qualità della vita e sulla stabilità economica e sociale.

A renderle particolarmente vulnerabili è spesso la loro posizione geografica. Da sempre le città concentrano le attività lungo le confluenze di grandi fiumi o in prossimità di zone costiere per ragioni di tipo commerciale: oggi questa loro collocazione, se del tutto strategica in passato, rischia di incidere negativamente in termini di vulnerabilità, non solo per il fatto che il livello del mare sta già aumentando ma anche perché fenomeni estremi come mareggiate e cicloni sembrano farsi più intensi<sup>1</sup>.

È vero però che le città si relazionano in maniera bi-direzionale al cambiamento climatico: pur essendo fra i luoghi che maggiormente risentono degli effetti delle variazioni climatiche, sono al contempo le dirette responsabili dell'accumulo di gas inquinanti, a causa dell'elevata concentrazione di persone, servizi e attività economiche che le caratterizza. Al crescere delle città e dei livelli di urbanizzazione non crescono solo rischi e vulnerabilità ma aumentano anche i livelli di gas serra in atmosfera.

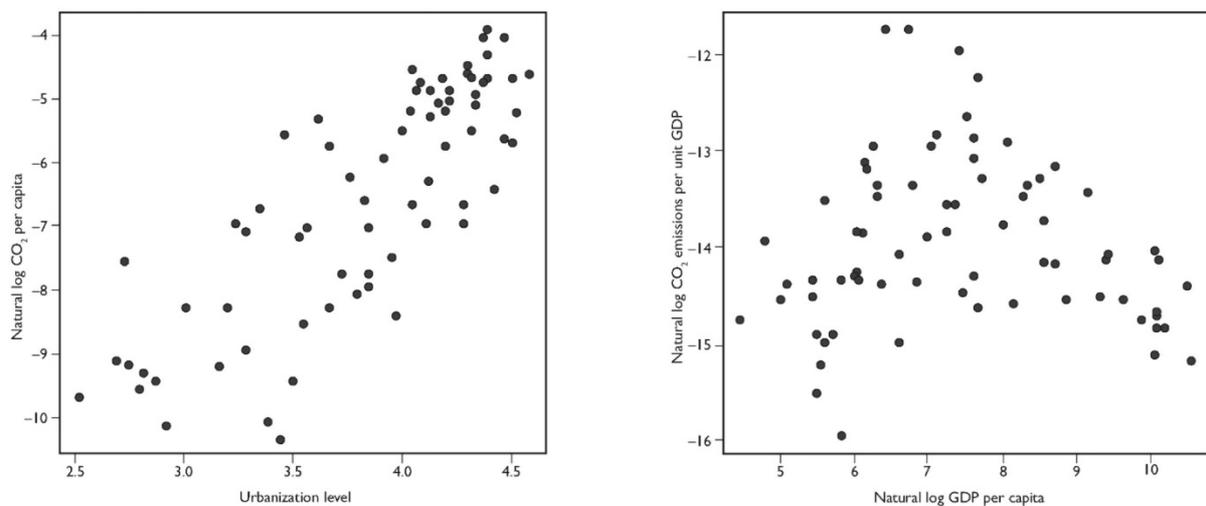


Figura 1 | Relazione tra quantitativi di CO2 rilasciati in atmosfera, livelli di urbanizzazione e sviluppo economico: all'aumentare dell'urbanizzazione, aumentano i quantitativi di CO2 di cui le economie più ricche sono maggiormente responsabili.

Fonte: UN-Habitat, 2011b.

È a questo punto che entra in gioco il concetto stesso di resilienza.

La "resilient city" è un sistema urbano che non si limita ad adeguarsi ai cambiamenti climatici: la città resiliente, piuttosto, si modifica costruendo risposte sociali, economiche e ambientali nuove, tali da permettere alle aree urbane di resistere nel lungo periodo alle sollecitazioni dell'ambiente.

Le società sono vulnerabili a molti tipi di rischi e le società resilienti sono quelle maggiormente preparate a rispondere efficacemente alle diverse minacce: oggi una città sostenibile è anche una città resiliente.

<sup>1</sup> Le zone costiere, pur occupando solamente il 2% della superficie terrestre complessiva, ospitano il 10% della popolazione totale (circa 600 milioni di abitanti), il 13% della popolazione urbana totale (circa 360 milioni di abitanti) e quasi i due terzi delle città del mondo con più di 5 milioni di abitanti ricadono all'interno di queste aree (McGranahan G., Balk D., Anderson B., 2007).

Nei prossimi anni l'attuazione di misure specifiche per le città sarà indispensabile soprattutto in quelle aree dove ancora innumerevoli sono gli slum urbani. Qui, però, quasi ovunque lo stato si è mosso con lentezza, dimostrandosi impreparato e incapace a prendere le decisioni necessarie ad accompagnare l'urbanizzazione, a dare risposta alla "domanda di città" di chi in città arrivava dalla campagna o già ci viveva ma chiedeva migliori condizioni di vita, con il risultato che la popolazione si è dovuta costruire da sola la casa, dove e come poteva, senza titoli di proprietà e diritti formalmente riconosciuti per occupare il terreno.

### 2.3 | Vivere in uno slum

Sono molte le città fondate in aree esposte a rischi naturali e non c'è dubbio che la modalità con cui si è fatta strada l'urbanizzazione abbia fatto aumentare la loro esposizione al rischio.

Nelle città dei PVS la crescita urbana accelerata e la conseguente domanda di suolo hanno portato spesso all'occupazione di aree non edificabili, ad un aumento nel numero di costruzioni insalubri e di cattiva qualità, o alla localizzazione di complessi industriali e di depositi di materiali pericolosi in prossimità di aree abitate.

La cosiddetta "urbanizzazione della povertà" concentra nelle città del Sud del mondo un gran numero di poveri e nuovi poveri che spesso non ha altra alternativa che abitare in aree a rischio, in alloggi enfatizzati più che costruiti. Se guardiamo agli indicatori della capacità di sopravvivenza e reazione, quali:

- le entrate, i risparmi, i crediti e le assicurazioni;
- le proprietà immobiliari, il bestiame;
- il lavoro stabile, l'esperienza lavorativa, le capacità professionali;
- la salute, la disponibilità di cibo e la sicurezza alimentare;
- un alloggio adeguato e sicuro;
- la capacità di condurre procedure burocratiche;
- il controllo delle risorse familiari, le reti familiari;
- l'accesso ai trasporti pubblici o privati;
- le reti sociali, l'integrazione comunitaria;
- l'influenza politica;
- il tempo, l'informazione, l'accesso agli aiuti di emergenza;

è chiaro come i più poveri siano anche i più esposti ai rischi naturali dal momento che di queste risorse sono i meno provvisti. Gli abitanti degli slum sono costretti a cercare i terreni meno costosi situati in aree poco sicure dal punto di vista ambientale perché instabili, inondabili o a forte pendenza; qui, le abitazioni sono costruite con materiali precari e con tecniche approssimative.

In questo scenario quotidiano, i cambiamenti climatici amplificano le problematiche già presenti all'interno degli insediamenti informali: sono luoghi sovraffollati in cui l'aumento della temperatura viene percepita maggiormente; sono i luoghi più soggetti al rischio inondazioni perché sorgono in aree non pianificate; sono luoghi in cui, a seguito di una calamità naturale, gli abitanti passano da *slum dwellers* a profughi ambientali, sprovvisti di casa, mezzi e risorse.

### 3 | Organizzazioni internazionali, città e lotta al clima

Con protezione del clima si intende l'insieme delle politiche di adattamento e mitigazione finalizzate, le prime, alla riduzione dell'impatto dei cambiamenti climatici sui sistemi naturali e antropizzati e, le seconde, alla riduzione delle esternalità che favoriscono le mutazioni climatiche nel medio e lungo periodo.

In sintesi, l'adattamento (*adaptive capacity*) agisce sugli effetti e mira a ridurre gli impatti negativi dei cambiamenti climatici e a sfruttare le opportunità favorevoli; la mitigazione (*mitigation procedures*) agisce sulle cause del cambiamento climatico e include strategie per ridurre le emissioni inquinanti.

Realizzare città capaci di resistere agli shock climatici significa individuare le azioni più idonee per conseguire diversi obiettivi: in primo luogo la protezione di cittadini, infrastrutture, servizi e residenze; in secondo luogo la rivalutazione degli spazi urbani per assicurare sicurezza, resilienza e comfort ambientale.

La crescente attenzione nei confronti di questi processi non ha però ancora portato a risposte politiche adeguate. Difatti, lo stato dell'arte sulla protezione del clima presenta situazioni piuttosto disomogenee con paesi in cui sono stati introdotti piani e strategie sull'adattamento e paesi, invece, dove i rischi e gli impatti sono sottovalutati malgrado la rilevanza dei fenomeni in corso. Di seguito, sono riassunte le principali linee di intervento da applicare in ambito urbano secondo tre principali organizzazioni internazionali, a partire dall'analisi degli ultimi documenti da queste redatti: Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), UN-Habitat / United Nations Human Settlements Programme e The World Bank / International Bank for Reconstruction and Development.

### 3.1 | Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC)

La valutazione delle tendenze climatiche a livello globale è effettuata dall'Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), istituito nel 1988, il cui ruolo principale consiste nel valutare la più recente letteratura disponibile in campo scientifico, tecnico e socio-economico allo scopo di delineare le basi e le evidenze dei cambiamenti climatici così da prevenirne gli impatti.

Il riscaldamento del clima è inequivocabile: a partire dagli anni Cinquanta molti dei cambiamenti osservati sono senza precedenti su scale temporali che variano da decenni a millenni. L'atmosfera e gli oceani si sono riscaldati, le quantità di neve e ghiaccio si sono ridotte, il livello del mare si è alzato e le concentrazioni di gas serra sono aumentate. A ciò si aggiunge il diverso grado di rilevanza attribuito alle possibili azioni da compiere in ambito urbano, azioni che in certi casi non vengono intraprese, in altri rimandate, in altri ancora avviate ma non completamente sfruttate.

CAPACITY - FOCUS OF ACTION	COPING: DRAWING ON EXISTING RESOURCES TO REDUCE VULNERABILITY AND IMPACTS	ADAPTATION: USING EXISTING RESOURCES/INFORMATION TO REORGANIZE FUTURE ASSETS
<b>PHYSICAL:</b> BUILDINGS AND INFRASTRUCTURE	Little motivation to improve house conditions and think to house relocation.	Limits in how much risk reduction is possible within settlement.
<b>PHYSICAL:</b> LAND AND ENVIRONMENT	Local hazard reduction (drain cleaning, slope stabilization, etc.) is a common focus of community-based action, although there are fewer incentives.	External input required to design local hazard reduction works in ways that will consider the impacts of climate change 20 years or more in the future.
<b>SOCIAL:</b> HEALTH, EDUCATION	There are many examples of community-based action to improve local health and education access, often with strong NGO and/or local government support.	Health care and education are important to supporting adaptation by providing long-term investments in capacity building but they are rarely framed in climate change adaptation terms.
<b>ECONOMIC:</b> LOCAL LIVELIHOODS	Livelihoods routinely assessed as part of household assessments of coping capacity in urban areas.	Livelihoods and wider economic entitlements are key to individual adaptive profiles, but are seldom considered as part of urban adaptation programs.
<b>INSTITUTIONAL:</b> COMMUNITY ORGANIZATION	Local community strengthening is a common goal of interventions aimed at building coping capacity. Risk mapping, early warning, risk awareness, community health promotion and shelter training are common increasingly applied to urban communities.	There are few assessments of the medium-/long-term sustainability of outcomes. Where these have been undertaken, close ties to wider civil society networks or supportive local government, these helped community organizations/actions to persist.

Tabella 1 | Buone pratiche e limiti nelle azioni da compiere nelle aree urbane per prevenire e contrastare rischi ed effetti del cambiamento climatico. Fonte: IPCC, 2014.

Molti rischi globali del cambiamento climatico si concentrano nelle aree urbane perché è qui che l'interazione fra ambiente umano e ambiente fisico entra in conflitto: se l'espansione urbana aumenta, aumentano i livelli di inquinanti in atmosfera; di conseguenza, la temperatura terrestre si surriscalda, causando l'intensificarsi di fenomeni estremi, inondazioni, frane e smottamenti, siccità e scarsità d'acqua.

Nell'agosto 2005, a New Orleans, i sistemi di protezione dalle inondazioni sono stati sopraffatti, con conseguenze drammatiche che ancora si protraggono: l'uragano Katrina ha registrato più di 1500 morti, 780.000 sfollati e 200.000 abitazioni distrutte o danneggiate, paralizzando le infrastrutture della città e colpendo soprattutto i quartieri più poveri, tant'è che i quartieri Lower Ninth Ward e Desire/Florida, due dei più vulnerabili, furono completamente devastati.

Simili rischi sono amplificati per coloro che non hanno accesso alle infrastrutture e ai servizi minimi di base, o che vivono in alloggi di scarsa qualità in zone particolarmente esposte al rischio.

Per questo è importante riuscire a mantenere l'aumento della temperatura media globale entro i 2° C, allo scopo di prevenire fenomeni estremi con conseguenze e danni irreversibili (IPCC, 2018).

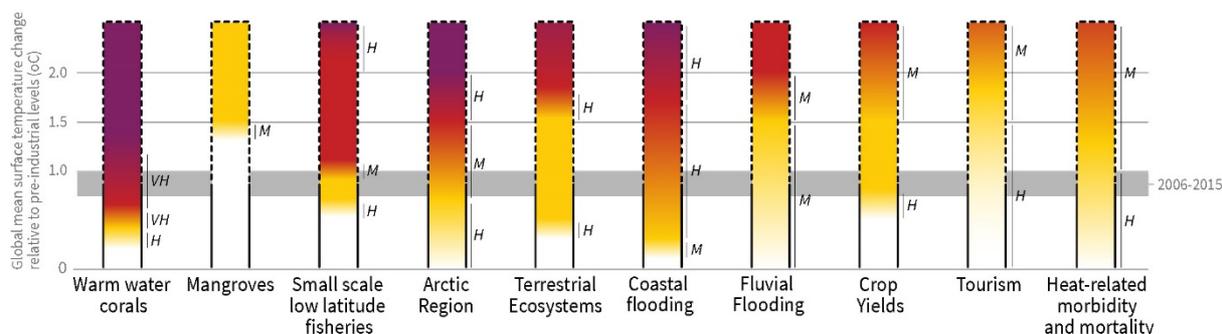


Figura 2 | Impatti e rischi per il sistema naturale, economico/sociale e umano: L=Low (basso), M=Medium (medio), H=High (alto), VH=Very high (molto alto). Fonte: IPCC, 2018.

### 3.2 | UN-Habitat / United Nations Human Settlements Programme

UN-Habitat, l'agenzia delle Nazioni Unite che si occupa dello stato di salute in cui riversano gli insediamenti umani, aiuta i Paesi a trasformare quelle che sono le loro città in luoghi più salubri, sostenibili e vivibili, secondo un'adeguata gestione e pianificazione urbana.

Al centro della sua Agenda, la questione urbana gioca un ruolo di primo rilievo: sono le città a rappresentare il punto dal quale partire ed entro il quale fronteggiare le nuove sfide poste dal cambiamento climatico perché sono le città e i governi locali a poter svolgere un ruolo di primo piano come laboratori di sperimentazione di azioni e strategie innovative e durature.

Occorre passare da una molteplicità frammentaria di interventi ad un approccio integrato al tema che si collochi all'interno di un più evoluto sistema di *good urban governance*, capace di ri-orientare l'attuale modello di sviluppo verso un uso condiviso, equo e più efficiente delle risorse.

Le soluzioni che possono scaturire dal sistema urbano si possono aggiungere fino a formare qualcosa di più della semplice somma delle loro parti: con lo stesso intervento si ottengono più benefici e ne risultano enfatizzate efficienza ed efficacia. Una città resiliente non si limita ad adeguarsi al cambiamento climatico; al contrario, si modifica creando risposte sociali, economiche, ambientali nuove.

Esistono alcuni componenti-chiave specifici di supporto alla buona riuscita delle azioni da intraprendere in città che tengono conto dell'informazione, della conoscenza e della partecipazione attiva dei cittadini:

- *Accrescere conoscenza e consapevolezza.* C'è un bisogno urgente di diffondere la consapevolezza ufficiale che il cambiamento climatico esiste e che per questo necessita di essere preso in considerazione all'interno di programmi e piani urbanistici ed inserito all'interno dell'agenda politica.
- *Sviluppare e diffondere la conoscenza in materia di clima atmosferico.* È importante analizzare e prendere in considerazione non solo i fenomeni più recenti ma anche quelli passati, al fine di comprendere pienamente l'evoluzione del clima regione per regione, considerando sia i piccoli che gli eventi più estremi, in modo da monitorarne l'andamento e prevenirne l'arrivo e l'intensità. Di fronte ad un evento calamitoso, i risultati in termini di costi umani ed economici possono essere estremamente pesanti, superando di molto gli sforzi altrimenti necessari in fase di prevenzione dei danni.
- *Rendere responsabili i diversi settori governativi.* I settori della pubblica amministrazione (lavoro, economia, salute pubblica, accesso alla casa, gestione dei rifiuti, ecc.) sono fondamentali per sviluppare una migliore capacità di adattamento. Ogni settore è indispensabile nell'intraprendere e progettare strategie per il cambiamento climatico e la loro convergenza può aiutare a crearne di migliori e più dettagliate.
- *Costruire piani strategici condivisi per la sostenibilità urbana.* Le autorità urbane hanno un ruolo-chiave nell'attuazione di piani strategici per l'adattamento al cambiamento climatico che devono coinvolgere i diversi attori presenti nella sfera locale attraverso un approccio di partecipazione e condivisione.
- *Supportare le iniziative locali nella lotta al cambiamento climatico.* Non solo le iniziative provenienti dall'alto ma anche quelle intraprese dalla gente comune possono essere altrettanto importanti: ogni strategia, per essere efficace, richiede la partnership tra cittadini, rappresentanze locali, governi nazionali e organizzazioni internazionali per favorire fondi e finanziamenti.

Nel breve periodo, investire in adeguate misure di adattamento costituisce uno dei primi passi da compiere in termini di soluzioni: in tal senso, UN-Habitat propone una serie di azioni volte a minimizzare e prevenire i rischi in ambito urbano. Di seguito, la tabella mostra le possibili soluzioni in termini di adattamento in città, evidenziandone le opportunità (da cogliere) e i punti di contrasto (da superare).

SECTOR	ADAPTATION STRATEGY	POLICY FRAMEWORK	KEY CONSTRAINTS	KEY OPPORTUNITIES
<u>WATER</u>	Expanded rainwater harvesting; water storage and conservation techniques; desalination; water reuse and irrigation efficiency.	National water policies and integrated water resources management; water-related hazards management.	Financial and human resources; physical barriers.	Integrated water resources management; synergies with other sectors.
<u>BUILDING</u>	Relocation; sea walls and storm surge barriers; dune reinforcement; land acquisition and creation of wetlands as buffer against sea-level rise and flooding; protection of natural barriers.	Standards and regulations that integrate climate change considerations within urban design; land-use policies; building codes; insurance.	Financial and technological barriers; availability of relocation space (e.g.: slum).	Integrated policies and management; synergies with sustainable development goals.
<u>HUMAN HEALTH</u>	Heat-health action plans; emergency medical services; improve climate-sensitive disease surveillance and control; safe water and improve sanitation.	Public health policies that recognize climate risk; strengthened health services; regional and international cooperation.	Limits to human tolerance (vulnerable groups); knowledge limitations; financial capacity.	Upgraded health services; improved quality of life.
<u>TOURISM</u>	Diversification of tourism attractions and revenues; shifting ski scope to higher altitudes and glaciers; knowledge-protected areas.	Integrated planning (linkages with other sectors); financial incentives.	Marketing of new attractions; financial and logistical challenges.	Revenues from new attractions; involvement of wider group of stakeholders.
<u>TRANSPORT</u>	Relocation; design standards and planning for roads, rail and other infrastructure, in order to cope with warming and drainage.	Integrating climate change considerations within national transport policy; investment in research and development for special situations.	Financial and technological barriers; availability of less vulnerable routes.	Improved technologies and integration with key sectors (e.g.: energy sector).
<u>ENERGY</u>	Strengthening of overhead transmission and distribution infrastructure; underground cabling for utilities; energy efficiency; less use of single sources of energy.	National energy policies, regulations and financial incentives to encourage use of alternative sources; incorporating climate change within design standards.	Access to viable alternatives; financial and technological barriers; acceptance of new technologies.	Use human capacities and studies for new technologies; use of local resources.

Tabella II | Opportunità e punti di contrasto nelle possibili azioni da mettere in pratica in città.

Fonte: UN-Habitat, 2011b.

### 3.3 | The World Bank / International Bank for Reconstruction and Development

Come istituzione multilaterale, la World Bank rappresenta l'organismo internazionale che attraverso lo studio delle possibili interconnessioni tra varie discipline (economia, scienza, energia, ecologia, tecnologia, finanza e *good governance*) cerca di favorire le basi per uno sviluppo inclusivo e sostenibile, soprattutto dal punto di vista economico e della corretta gestione delle risorse.

*Development and Climate Change* è il tema del 32° Report della Banca Mondiale: ciò che emerge è come siano principalmente i paesi poveri a dover fare i conti con perdite e danni maggiori, nonostante minori siano le capacità conoscitive e finanziarie.

La loro vulnerabilità finanziaria e istituzionale li pone ad un livello di esposizione maggiore rispetto ai paesi sviluppati, a causa di una capacità di ripresa più lunga e complessa.

In assenza di buone pratiche a cui guardare, gli abitanti più poveri risultano essere non solo i più vulnerabili agli impatti del cambiamento climatico ma, continuando a bruciare carbonio e ad accumulare rifiuti nelle innumerevoli discariche a cielo aperto, rischiano di contribuire in misura crescente alle emissioni di CO<sub>2</sub> in atmosfera: per questo è necessario che i paesi ricchi guidino i PVS verso una nuova strada di crescita economica, attraverso la diffusione di nuove conoscenze e tecnologie efficienti perché possano sviluppare una capacità adattiva duratura, in grado sia di fronteggiare gli shock climatici, sia di impedire che i quantitativi di CO<sub>2</sub> aumentino, con conseguenze più gravi per il pianeta.

Fenomeni estremi come alluvioni, epidemie e carestie, ondate di calore rischiano, entro il 2030, di provocare 100 milioni di poveri in più, con una stima di 900 milioni di persone che vivranno in condizioni di estrema povertà, ovvero con 1,90 \$ al giorno, con intere famiglie senza casa, coltivazioni e beni primari.

L'adattamento al clima è la risposta che può essere intrapresa già nel breve periodo, almeno fino a quando le misure a livello globale volte a favorire la riduzione delle emissioni inquinanti non avranno compiuto il loro effetto. Difatti, a differenza delle politiche di riduzione, la cui efficacia sarà evidente nel medio-lungo periodo, i benefici provenienti dalle azioni di adattamento sono immediatamente percepibili, in particolar modo su scala locale.

Fra queste azioni, ad esempio, creare una rete di sicurezza finanziaria può significare una maggiore protezione per gli abitanti più poveri del pianeta che sono anche i meno attrezzati per investire in forme di tutela, i cui beni primari, come casa e appezzamento di suolo da coltivare, sono costruiti male, in condizioni di totale degrado e insicurezza abitativa, e non sono assicurati.

Secondo i dati forniti dal Report della Banca Mondiale, in Africa solo l'11% della popolazione risulta in possesso di un'assicurazione da calamità naturali; in America Latina solo il 3%; in Asia il 13%; mentre in Europa e nel Nord America ne è dotato, rispettivamente, il 36% e il 47% della popolazione locale.

Due sono gli insegnamenti che ne derivano:

- il primo è che livelli elevati di povertà, di emarginazione e disuguaglianza creano le condizioni per trasformare il rischio in vulnerabilità di massa;
- il secondo è che le politiche sociali contano e molto: difatti, le misure tese a garantire il diritto alla salute e alla casa possono facilitare una ripresa in tempi più rapidi, mentre la loro negazione può determinare l'effetto opposto.

Ogni qualvolta si verifica un evento climatico, questo porta con sé tutta una serie di pesanti conseguenze: vittime, perdite di proprietà, perdite economiche, migrazioni di massa.

Affrontare la questione del cambiamento climatico può richiedere misure costose ma non fare nulla costerà molto di più. Occorrono azioni concrete: definire obiettivi di riduzione delle emissioni, fermare l'aumento del livello del mare e la deforestazione, varare efficaci strategie di adattamento, aumentare i sistemi di allerta locale, sostenere l'innovazione e l'impiego di tecnologie a basso consumo di combustibili fossili, diffondere educazione e informazione.

Del resto, le conseguenze in termini di perdite di vite umane e danni economico-finanziari dimostrano, già oggi, cosa può succedere quando si ignorano a lungo i segnali di rischio.

#### 4 | Quale futuro per le città africane?

Le città africane hanno registrato dal 2005 al 2010 il più alto tasso di crescita, pari al 3,4% (UN-Habitat, 2010), ma i modelli di sviluppo sono stati in generale tutt'altro che sostenibili e moltiplicatori di esternalità negative. La sfida è aperta, in particolar modo se si prevede che entro il 2050 il 60% degli africani vivrà in città e che, in termini assoluti, i cittadini africani aumenteranno più del doppio<sup>2</sup>.

Una rapida crescita demografica non è né buona né cattiva di per sé: tutto dipende se è adeguatamente controllata (con le infrastrutture, le attrezzature e i servizi riservati a ciascuno degli abitanti) e se costituisce un fattore capace di rafforzare gli obiettivi di sviluppo locali e nazionali, piuttosto che un freno ad essi.

Nel continente africano, però, la rapida crescita della popolazione urbana avviene in un contesto di forti carenze in termini di abitazioni, servizi e opportunità di lavoro, ponendo sei sfide sostanziali:

- sfide spaziali: pianificazione urbana integrata per limitare la frammentazione presente in città e attenuare il divario tra zone ricche e zone povere; regolamentazione dell'espansione di superficie urbanizzata in cui si riversano gli insediamenti informali (slum) privi di condizioni di vita adeguate; risposta alla crisi degli alloggi a causa delle limitate capacità finanziarie e progettuali delle autorità locali e agli interventi limitati in campo edilizio;
- sfide infrastrutturali: estensione del diritto di accesso all'acqua potabile e ai servizi igienici di base; controllo dell'impiego del mezzo privato e promozione di canali alternativi al trasporto su strada; definizione di un sistema di raccolta rifiuti pubblico e privato per far fronte alle esigenze della popolazione e individuazione di forme di smaltimento alternative alle discariche a cielo aperto;
- sfide ambientali: ricerca di modelli di sviluppo urbano più efficienti; risoluzione dei problemi connessi alla diffusione crescente di stili di vita urbani insalubri, fra cui l'inquinamento atmosferico e la gestione dei rifiuti solidi; prevenzione e messa in sicurezza dai rischi naturali come conseguenza del cambiamento climatico; diffusione dei principi di sostenibilità ambientale nella pianificazione e nella progettazione di interventi urbani; educazione ambientale e informazione;
- sfide economiche: sviluppo di attività economiche urbane per soddisfare la domanda di lavoro da parte della popolazione attraverso il potenziamento dei servizi come leva principale dell'economia urbana; regolamentazione del settore informale in considerazione del peso significativo che riveste nello scenario economico africano (61% dei posti di lavoro in città e produzione del 40% del PIL non agricolo);

---

<sup>2</sup> Entro il 2020, 40 milioni di abitanti africani si sommeranno agli attuali e le grandi città, secondo le previsioni delle Nazioni Unite, cresceranno tutte di un milione di abitanti almeno: Kinshasa è destinata a ricevere non meno di 4.000.000 di abitanti registrando un aumento del 46%; Lagos sarà la seconda città più veloce in termini di crescita, con oltre 3,5 milioni di abitanti totali nel breve periodo; la città di Luanda potrebbe raggiungere i 2,3 milioni di abitanti, con un aumento del 48,3%. Nello specifico, la popolazione delle città dell'Africa sub-sahariana crescerà con una media del 32% tra il 2010 e il 2020: Abuja, Bamako, Luanda, Lubumbashi e Nairobi cresceranno del 47-49% nel decennio in corso, mentre per città come Kampala, Mbuji-Mayi e Niamey la media è prevista tra il 50 e il 56,7%. Tra il 2030 e il 2050 il continente registrerà il maggiore incremento di popolazione urbana e la cosa più sorprendente sarà l'ulteriore crescita prevista: Il Cairo aumenterà di un terzo la propria popolazione, passando da 18 a 24 milioni; Lagos raddoppierà i suoi milioni di abitanti e quasi lo stesso farà Kinshasa. Anche nel caso di due delle tre future *megacities* africane si tratterà di un raddoppio e oltre: Dar es Salaam raggiungerà i 10 milioni di abitanti nel 2030, così come la città Luanda, mentre Johannesburg aumenterà di un quarto la propria popolazione (da 9 a 11 milioni).

- sfide sociali: adozione di politiche di integrazione sociale; prevenzione della violenza e della criminalità;
- sfide istituzionali: potenziamento delle capacità finanziarie delle autorità locali che non dispongono ancora di risorse adeguate per la realizzazione degli interventi necessari allo sviluppo sostenibile delle aree urbane; potenziamento delle competenze tecniche e di strumenti adeguati per gestire la complessità della gestione urbana; allargamento dei processi decisionali a tutte le fasce sociali.

Lo schema, di seguito, evidenzia come la crescita attesa della popolazione urbana risulti in larga parte concentrata nel continente africano, secondo i dati e le proiezioni di UN-Habitat.

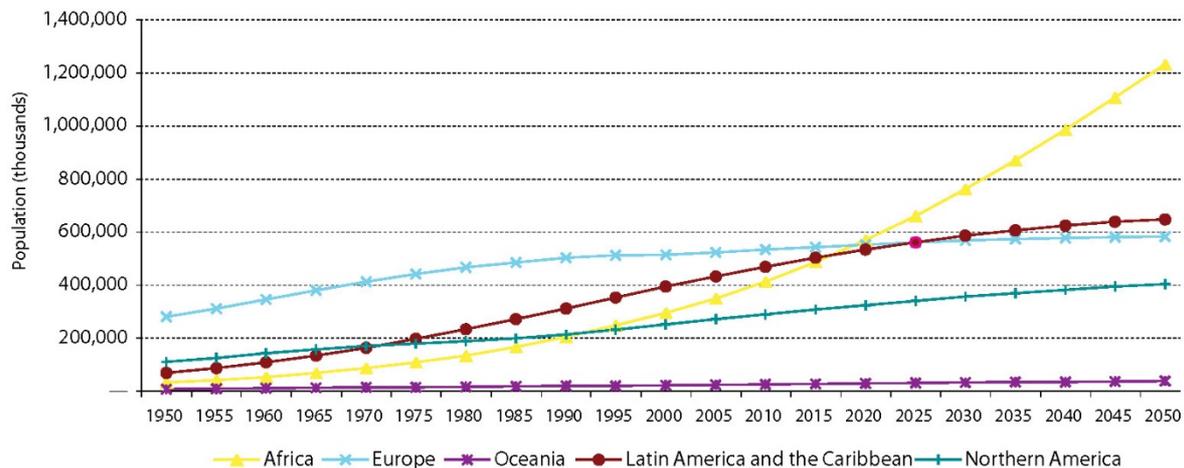


Figura 3 | Crescita della popolazione urbana dal 1950 con proiezione al 2050.  
Fonte: UN-Habitat, 2011a.

Poche cose ma essenziali possono contribuire alla creazione di un futuro migliore anche per le città del Sud del mondo:

- miglioramento delle politiche pubbliche esistenti;
- informazione e educazione a livello locale;
- misure di adattamento e mitigazione all'interno dei documenti di governo;
- gestione urbana sostenibile e miglioramento delle condizioni di vita.

Del resto, qui la “città spontanea” è stata l'unica soluzione alla sostanziale assenza dell'intervento pubblico rispetto alla “domanda di città” (Balbo M., 1992): per questo oggi diventa necessaria la costruzione di uno scenario differente dall'attuale, capace di ri-generare e ri-pensare la città preesistente.

## 5 | Ripensare all'inquinamento della povertà: città resilienti per i Paesi in via di sviluppo

I cambiamenti climatici amplificano le problematiche già presenti all'interno degli insediamenti informali: sono luoghi sovraffollati, malsani e insicuri dal punto di vista abitativo; sono i luoghi più soggetti al rischio e ai danni conseguenti, anche in termini di vite umane, provocati da fenomeni climatici estremi; sono i luoghi in cui coloro che sopravvivono vengono privati di casa, mezzi e risorse, senza assicurazioni, capacità finanziarie e di ripresa sufficienti.

L'urbanistica e l'architettura sono chiamate a dare risposte per mezzo di soluzioni che non siano più solo emergenziali ma attraverso ipotesi di trasformazione urbana che considerino gli impatti potenziali del cambiamento climatico, soprattutto laddove minori sono l'informazione e le capacità di reazione.

Nei prossimi anni la pianificazione urbana e l'attuazione di misure specifiche per le città saranno indispensabili non solo nei paesi più ricchi ma anche e soprattutto in quelle aree dove insistono gli slum urbani: è chiaro che i governi di queste città dovranno dotarsi di una strategia urbana distinta da una strategia nazionale perché l'aumento e la concentrazione di popolazione negli agglomerati urbani porrà nuove sfide.

Trovare soluzioni articolate e flessibili non è certo una caratteristica di amministrazioni abituate a operare attraverso schemi prefissati, confezionati in uffici ministeriali e trasmessi per applicazione alle municipalità, all'interno delle quali, però, le condizioni locali sono straordinariamente diverse.

Scegliere di perseguire obiettivi di sostenibilità per una città significa vedere coinvolti e impegnati tanto l'amministrazione locale, quanto i cittadini, cosa che implica un certo grado di partecipazione pubblica, organizzata in maniera costante e non sporadica, in uno scenario di *good urban governance*.

Il patrimonio di conoscenze posseduto dalle comunità locali, frutto di esperienze e quotidianità, azioni e valori, rappresenta un arricchimento per il sapere tecnico ed è un bagaglio indispensabile per chi si appresta a studiare le diverse potenzialità di trasformazione di un luogo e a definirne l'identità futura. A tal proposito, UN-Habitat, all'interno di un documento dal titolo *Planning for Climate Change* propone una serie di possibili approcci che le figure professionali dell'architetto e dell'urbanista sono chiamati ad adottare in quei contesti urbani dove scarseggiano capacità e competenze, attraverso un approccio strategico – il “values-based, strategic, participatory planning approach” – di partecipazione e condivisione delle problematiche legate al cambiamento climatico con la popolazione che ne vive in prima persona effetti, danni e conseguenze. È un processo inclusivo e trasparente, in grado di coinvolgere gli attori della sfera locale secondo un'ottica “comprehensive” dei problemi a cui dare risposta, analizzando più livelli in più fasi. Di seguito, la tabella chiarisce l'approccio e riassume come procedere.

MODULE	PLANNING STEP	KEY QUESTIONS
<b>MODULE A</b>		
What is happening?	1- Getting started	> What needs to happen first?
	2- Stakeholders & Participation	> Who needs to be involved and how?
	3- Vulnerability assessment	> How is your city exposed to climate change today and in the future? > How sensitive are city's people, places and institutions to this exposure? > Who is most vulnerable and least able to adapt? > What sectors are most impacted?
<b>MODULE B</b>		
What matters most?	4- Issues and objectives	> What does the community value? > How do their objectives inform climate change adaptation options and priorities?
<b>MODULE C</b>		
What can we do about it?	5- Option identification	> What climate change adaptation options (projects, policies, programmes) can we undertake?
	6- Option assessment	> What options best support community objectives and priorities (e.g., poverty reduction)? > How can options be integrated and coordinated with existing policy instruments and plans (i.e., mainstreaming)? > Are there any “quick start” options that could be implemented first?
	7- Implementation	> What is the best way to organize the final <i>Climate Change Action Plan</i> and implement plan actions?
<b>MODULE D</b>		
Are we doing it well?	8- Monitoring and evaluation	> How can we monitor and evaluate actions to see how effective they are? > What should be monitored and who should be monitored and who should be responsible for evaluating?
	9- Adjust and modify	> How can we be sure our climate-related actions stay relevant and effective in the face of changing climate impacts and risks?

Tabella III | Il “values-based, strategic, participatory planning approach” per la lotta al clima nelle aree più povere del pianeta.  
Fonte: UN-Habitat, 2014a.

Com'è cambiato il clima in città? Quali le conseguenze più evidenti?

Per rispondere a queste domande è necessario lavorare in totale sinergia con gli attori della sfera locale per identificare le modalità attraverso cui il cambiamento climatico compromette la quotidianità delle persone: la cosa fondamentale risiede nel fatto di coinvolgere il maggior numero di attori possibile per giungere ad una visione esauriente su cosa sia importante fare.

Per comprendere che cosa un determinato impatto possa causare nella vita delle persone si può ricorrere al cosiddetto “The What Game”, un procedimento piuttosto semplice ma efficace che permette di conoscere le implicazioni dell'impatto in esame, attraverso il meccanismo del “che cosa causa questo o che cosa potrebbe determinare se accadesse”.

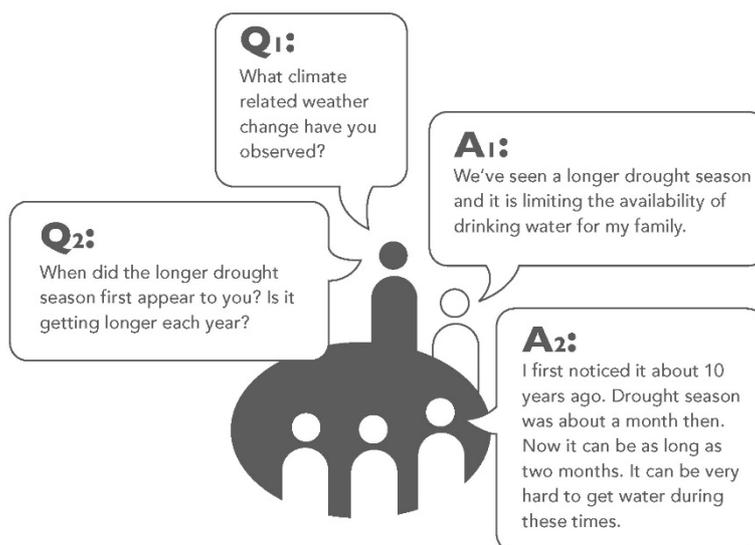


Figura 4 | Esempio di dialogo su cause e conseguenze degli effetti del cambiamento climatico.  
Fonte: UN-Habitat, 2014a.



Figura 5 | "The What Game".  
Fonte: UN-Habitat, 2014a.

Ogni impatto causato dal cambiamento climatico in atto, oltre ad effetti primari, comporta anche effetti secondari e conseguenze in diversi settori, con impatti e conseguenze derivanti.

Ad esempio, le inondazioni comportano come impatto primario la scarsità di acqua potabile a disposizione con danni alla salute e aumento dell'insicurezza alimentare; come effetti secondari comportano danni economici con distruzione delle infrastrutture urbane, perdita della casa da parte della popolazione colpita che si ritrova costretta a migrare in cerca di una nuova area su cui ricostruire un alloggio per vivere. Questo si traduce con l'occupazione conseguente, da parte dei più poveri, di nuove aree non edificabili, e la proliferazione di abitazioni auto-costruite con materiali precari, di cattiva qualità e tecniche approssimative.

Di conseguenza, è importante comprenderne tutti i rischi potenziali e gli impatti derivanti, domandandosi il "perché" e analizzandone le cause relative, attraverso il cosiddetto "The Why Game".

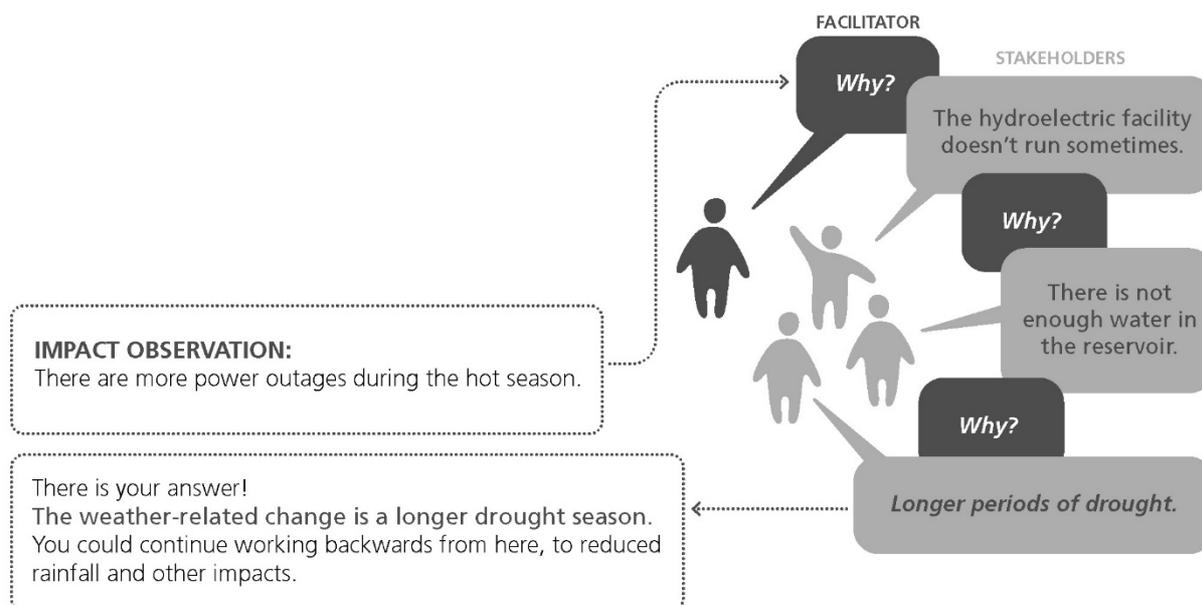


Figura 6 | “The Why Game”.  
Fonte: UN-Habitat, 2014a.

A questo punto, le azioni da dover intraprendere possono scaturire da tre approcci complementari, facilmente attuabili:

- consultando i documenti di livello internazionale in cui possono comparire esempi di possibili azioni intraprese di recente in alcune regioni, o i documenti provenienti da piani o programmi sviluppati a livello locale dall’amministrazione, in cui rilevare possibili sinergie e politiche convergenti;
- riassumendo le informazioni pervenute dagli incontri con la popolazione locale, facendo particolare attenzione alle rilevazioni dei maggiori rischi percepiti (ad esempio, le inondazioni potrebbero essere tra questi: le azioni da intraprendere potrebbero interessare, ad esempio, la costruzione di dighe, lo spostamento di abitazioni dalle zone più vulnerabili, la manutenzione o nuova realizzazione di canali di drenaggio in cui far confluire le acque durante le precipitazioni più intense);
- ponendosi la domanda “quali azioni potrebbero aiutare al raggiungimento degli obiettivi, alla prevenzione dei rischi e al miglioramento della situazione di partenza?”

Una volta determinate le azioni è il turno dell’identificazione di capacità e risorse necessarie alla loro attuazione, assegnando a ciascun obiettivo il grado di probabilità di realizzazione e fattibilità progettuale, in modo tale da poter individuare le azioni immediatamente attivabili nel breve periodo e le azioni per le quali invece sarà necessario investire maggiormente (ad esempio, probabilità alta: 3, media: 2, bassa: 1), secondo un progetto di città condiviso.

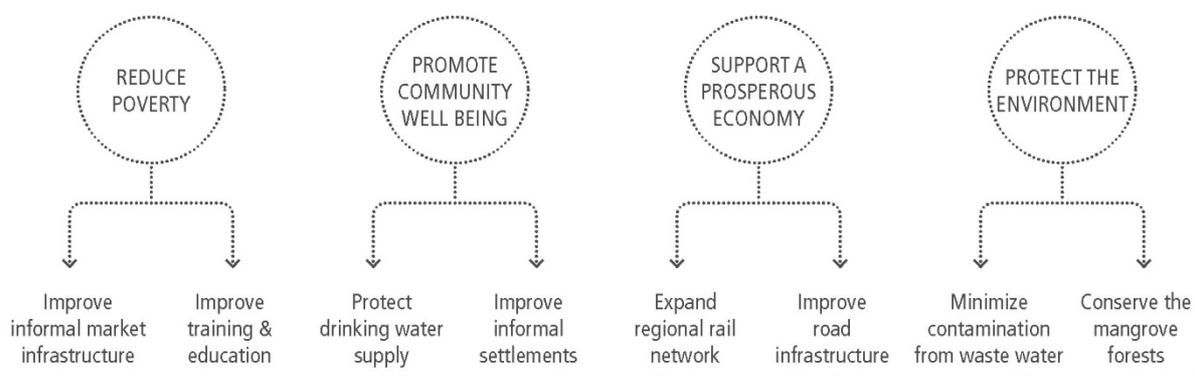


Figura 7 | Esempio di obiettivi e azioni per un progetto condiviso di città, secondo una visione comune.  
Fonte: UN-Habitat, 2014a.

Definite le azioni, chiariti gli obiettivi prioritari e le risorse da mobilitare, è il momento della definizione delle strategie di adattamento al cambiamento climatico a livello locale che sono conseguenza logica della messa a punto di un insieme di azioni per la creazione di un piano o politica con il compito di risolvere una situazione iniziale fragile e precaria.

Molte azioni possono essere identificate come prioritarie ma non tutte possono andare in una direzione logica e consequenziale: per questo è importante individuare tutte le possibili sinergie fra le varie azioni definite, in modo tale da ottenere una strategia finale coerente e innovativa. Prendiamo ad esempio l'urgenza di sviluppare piani di gestione delle inondazioni nelle città costiere e di mettere in sicurezza le abitazioni coinvolte: una volta individuate le possibili azioni, queste saranno combinate tra loro per una risposta efficace al problema individuato; le azioni rimanenti daranno avvio a nuove strategie di adattamento.

CLIMATE CHANGE IMPACT	OPTIONS/ACTIONS
INCREASED COASTAL FLOODING AND EROSION	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Coastal flooding risk prediction and mapping ✓</li> <li>- Rehabilitation/protection of coastal ecosystems (dunes, mangroves)</li> <li>- "Low regrets" infrastructure upgrades and repair (e.g. dikes, diversion channels, reservoirs)</li> <li>- Climate proofing vulnerable infrastructure in hazard areas (e.g., water, power, medical facilities) ✓</li> <li>- Improved, "climate safe" building codes for new development</li> <li>- Early warning system and evacuation plan for disaster events ✓</li> </ul>
INCREASED FLASH FLOODS	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Clean and repair existing drainage ✓</li> <li>- Rehabilitate urban wetlands and floodplains</li> <li>- Rainwater harvesting, groundwater recharge and improved infiltration</li> </ul>
INCREASED STORM SURGE HAZARD	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Risk prediction and mapping</li> <li>- Land use plan</li> <li>- Disaster response plan – relief aid ✓</li> </ul>
INCREASED RISK OF LANDSLIDES OR MUDSLIDES ON HAZARD SLOPES	<ul style="list-style-type: none"> <li>- "Low regrets" infrastructure upgrades and repair (e.g. sewage, water supply, drainage systems)</li> <li>- Land use plan to identify and better manage development in hazard areas ✓</li> <li>- Community awareness programme</li> </ul>
DISPLACEMENT AND POPULATION MOVEMENT FROM INFORMAL SETTLEMENTS VULNERABLE TO CLIMATE CHANGE IMPACTS	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Disaster response plan – relief aid</li> <li>- Land use plan for city extensions</li> <li>- Community awareness and education programme ✓</li> </ul>
DISTRESS MIGRATION TO CITIES/ TOWNS DUE TO DROUGHTS IN RURAL AREAS	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Land use plan for city extensions</li> <li>- Integrate climate change concerns into local economic development plan</li> <li>- Disaster response plan – relief aid</li> </ul>
DAMAGE TO INFRASTRUCTURE NOT DESIGNED TO WITHSTAND CLIMATE CHANGE IMPACTS BEING EXPERIENCED	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Risk prediction and mapping</li> <li>- Improved, "climate safe" building codes for new development and renovations</li> <li>- Climate proofing vulnerable infrastructure (e.g., existing building stock, water, power) ✓</li> </ul>

Tabella IV | Esempio sulle possibili sinergie tra azioni: le azioni evidenziate possono essere intraprese nel breve periodo per offrire delle risposte rapide ai problemi a livello locale.

Fonte: UN-Habitat, 2014a.

Infine, l'ultima fase del "values-based, strategic, participatory planning approach" riguarda il monitoraggio e la valutazione<sup>3</sup> delle azioni attivate che si pongono come veicolo per il miglioramento nel tempo delle strategie adottate, in un'ottica non statica ma dinamica di rinnovamento continuo e aggiustamento di obiettivi e misure, azioni e strategie.

Il cambiamento climatico è di per sé un processo dinamico, all'apparenza imprevedibile, e complesso: di conseguenza, ogni decisione, azione e strategia necessita di aggiornamenti e revisioni continue.

## 6 | Conclusioni

Fare poche cose ma essenziali.

Una strategia del "mettere in grado di fare" ha tra i suoi obiettivi principali quello di riuscire a mobilitare tutte le risorse disponibili, umane, tecniche, istituzionali e finanziarie: significa ridefinire vecchie regole e abitudini, attuando quelle soluzioni che il cambiamento climatico rende necessarie.

Occorre passare da una molteplicità frammentaria di interventi ad un approccio integrato al tema che si collochi all'interno di un più evoluto sistema di *good urban governance*, capace di ri-orientare l'attuale modello di sviluppo verso un progetto di città giusta, inclusiva ed equa per un uso condiviso e più efficiente delle risorse attualmente disponibili.

<sup>3</sup> «Evaluation uses the information from monitoring to analyze the process, programs and projects to determine if there are opportunities for changes and improvements. Evaluation, like monitoring, should promote learning. In the implementation stage of any climate adaptation or mitigation project or strategy, evaluation is used to determine if the actions are meeting the strategic objectives efficiently, effectively and/or at all» (UN-Habitat).

Tra il 2000 e il 2004 circa 260 milioni di persone l'anno sono state colpite da una catastrofe climatica, oltre il 98% delle quali nei PVS: se nei paesi più ricchi le catastrofi naturali sono giunte a colpire un abitante su 1500, in quelle più povere il dato è di un abitante su venti (UNDP, 2007).

Non solo, ma si pensi ad esempio al problema dell'approvvigionamento di acqua pulita: oltre un miliardo di persone oggi non può far affidamento su di una fornitura continua di acqua potabile, mentre più di un terzo della popolazione mondiale non ha disposizione impianti fognari adeguati; di conseguenza, l'acqua di scarico viene riversata direttamente nei fiumi, provocando ogni anno milioni di vittime.

Occorre, dunque, un vero e proprio cambiamento nella gestione delle città e in particolar modo delle città del Sud del mondo, in cui, come ancora troppo spesso accade, non vi sia più il sostituirsi delle organizzazioni di volontariato o di cooperazione al ruolo dello Stato ma in cui, piuttosto, emerge una presa di coscienza dell'importanza delle iniziative di cooperazione decentrata promosse da amministrazioni locali, università e dal coinvolgimento degli abitanti di tutte le fasce della società.

In termini operativi:

- fare poche cose ma essenziali;
- definire le regole alle quali dovrà attenersi chi fa;
- fare in modo che siano molti a fare, compresi gli abitanti più poveri che sono gli attori principali perché ogni giorno vivono la quotidianità e le sfide da vicino.

Significa comprendere come stanno le cose e procedere in modo preciso e trasparente; per ogni cosa che si propone deve essere chiaro quanto costa, chi lo paga, quanto il tempo necessario alla realizzazione, chi ci guadagna e chi eventualmente ci perde.

E se da un lato il cambiamento climatico rappresenta una sfida, dall'altro costituisce un'enorme opportunità perché le politiche indirizzate al miglioramento dell'ambiente possono e devono includere anche il miglioramento della vita sociale dei cittadini: soluzioni ecologiche e sociali possono sostenersi le une con le altre, contribuendo alla realizzazione di città più salubri, vivibili, eque e inclusive.

Un compito tutt'altro che semplice da attuare ma possibile se cambieremo il modo attraverso cui guardare queste città.

### Riferimenti bibliografici

- Balbo M. (1992), *Povera grande città. L'urbanizzazione nel Terzo Mondo*, Studi Urbani e Regionali, Milano, Italia.
- Balbo M. (1999), *L'intreccio urbano. La gestione della città nei paesi in via di sviluppo*, Studi Urbani e Regionali, Milano, Italia.
- Balbo M. (a cura di, 2002), *La città inclusiva. Argomenti per la città dei PVS*, Studi Urbani e Regionali, Milano, Italia.
- Balbo M. (2009), *La città nei pvs: sviluppo e inclusione sociale*, I percorsi dello sviluppo, n. 9, Padova, Italia.
- Boko, M., I. Niang, A. Nyong, C. Vogel, A. Githeko, M. Medany, B. Osman-Elasha, R. Tabo and P. Yanda (2007), *Africa. Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the 4th Assessment Report of the IPCC*, Cambridge, UK.
- Dolan A.H. e Walker I.J. (2006), *Understanding Vulnerability of Coastal Communities to Climate Change Related Risks*, in Journal of Coastal Research, Special Issue n. 39, pp. 1316-1323.
- International Energy Agency (IEA), UNDP, United Nations Industrial Development Organization (2010), *Energy Poverty: How to Make Modern Energy Access Universal? - Special early excerpt of the World Energy Outlook 2010 for the UN General Assembly on the Millennium Development Goals*, Parigi, Francia.
- IPCC (2013), *Summary for Policymakers*. In: *Climate Change 2013: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* [Stocker, T.F., D. Qin, G.K. Plattner, M. Tignor, S.K. Allen, J. Boschung, A. Nauels, Y. Xia, V. Bex and P.M. Midgley (eds.)], Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA.
- IPCC (2014), *Summary for policymakers*. In: *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part A: Global and Sectoral Aspects. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* [Field, C.B., V.R. Barros, D.J. Dokken, K.J. Mach, M.D. Mastrandrea, T.E. Bilir, M. Chatterjee, K.L. Ebi, Y.O. Estrada, R.C. Genova, B. Girma, E.S. Kissel, A.N. Levy, S. MacCracken, P.R. Mastrandrea, and L.L. White (eds.)], Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA, pp. 1-32.
- IPCC (2018), *Global Warming of 1.5° C (an IPCC special report)*, 48<sup>th</sup> Session of the IPCC, Incheon, Republic of Korea.
- Lucon O., D. Ürge-Vorsatz, A. Zain Ahmed, H. Akbari, P. Bertoldi, L. F. Cabeza, N. Eyre, A. Gadgil, L. D. D. Harvey, Y. Jiang, E. Liphoto, S. Mirasgedis, S. Murakami, J. Parikh, C. Pyke, and M. V. Vilariño (2014),

- Buildings*. In: *Climate Change 2014: Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* [Edenhofer, O., R. Pichs-Madruga, Y. Sokona, E. Farahani, S. Kadner, K. Seyboth, A. Adler, I. Baum, S. Brunner, P. Eickemeier, B. Kriemann, J. Savolainen, S. Schlömer, C. von Stechow, T. Zwickel and J.C. Minx (eds.)], Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA.
- McGranahan G., Balk D., Anderson B. (2007), *The rising tide: assessing the risks of climate change and human settlements in low-elevation coastal zones*, in *Environment and Urbanization*, n. 19 (1), pp. 17-37.
- Musco F. (2009), *Rigenerazione urbana e sostenibilità*, Studi Urbani e Regionali, Milano, Italia.
- Myers N. (2001), *Environmental refugees: a growing phenomenon of the 21st century*, Oxford, UK.
- The World Bank - International Bank for Reconstruction and Development (2001), *World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty*, New York, Oxford University Press.
- The World Bank - International Bank for Reconstruction and Development (2010), *World Development Report 2010 - Development and Climate Change*, Washington D.C., USA.
- The World Bank - International Bank for Reconstruction and Development (2018), *Poverty and Shared Prosperity 2018: Piecing Together the Poverty Puzzle. Overview booklet*, World Bank, Washington, DC. License: Creative Commons Attribution CC BY 3.0 IGO.
- United Nations Development Programme (UNDP) (2007), *Human Development Report 2007/2008. Fighting Climate Change: Human Solidarity in a Divided World*, New York, USA.
- United Nations Development Programme (UNDP) (2011), *Human Development Report 2011. Sustainability and Equity: a Better Future for All*, New York, USA.
- United Nations Environment Programme (UNEP) (2008), *Africa: Atlas of Our Changing Environment*, Nairobi, Kenya.
- UN-Habitat (2003), *Global Report on Human Settlements 2003. The Challenge of Slums*, Nairobi, Kenya.
- UN-Habitat (2009a), *Cities and Climate Change Initiative. Launch and Conference Report*, Atti della Conferenza CCCI, 17 Marzo 2009, Oslo, Norvegia.
- UN-Habitat (2009b), *Global Report Human Settlements 2009 - Planning Sustainable Cities*, Nairobi, Kenya.
- UN-Habitat (2010a), *Planning Sustainable Cities: UN-Habitat Practices and Perspectives*, Nairobi, Kenya.
- UN-Habitat (2010b), *State of the World's Cities 2010/2011 - Bridging the Urban Divide*, Nairobi, Kenya.
- UN-Habitat (2011a): *Affordable Land and Housing in Africa*, Nairobi, Kenya.
- UN-Habitat (2011b), *Global Report on Human Settlements 2011. Cities and Climate Change*, Nairobi, Kenya.
- UN-Habitat (2011c), *Housing the Poor in African Cities. Urban Africa: Building with Untapped Potential*, Cities Alliance: Cities without Slums, Nairobi, Kenya.
- UN-Habitat (2012a), *Going Green. A handbook of sustainable housing practices in developing countries*, Nairobi, Kenya.
- UN-Habitat (2012b), *Sustainable Housing for Sustainable Cities*, Nairobi, Kenya.
- UN-Habitat (2014a), *Planning for Climate Change: A strategic, values-based approach for urban planners*, Nairobi, Kenya.
- UN-Habitat (2014b), *Sustainable Building Design for Tropical Climates*, Nairobi, Kenya.
- UN-Habitat (2015a), *Green Buildings. Interventions for Social Housing*, Nairobi, Kenya.
- UN-Habitat (2015b), *Integrating Climate Change into City Development Strategies (CDS). Climate Change and Strategic Planning*, Nairobi, Kenya.
- UN-Habitat (2017), *Trends in Urban Resilience 2017*, Nairobi, Kenya.

## **Riconoscimenti**

Un ringraziamento speciale a tutte quelle persone che ogni giorno e in ogni momento sono al mio fianco.

# Una proposta di rigenerazione urbana “dal basso” con “microinterventi” che facilitino socialità ed inclusione.

## V.I.R.U.S. San Berillo, Catania

*(Valorizzazione (degli spazi), Integrazione, Rigenerazione Urbana Sostenibile attraverso la creazione di microspazi urbani per il Verde, per l'Ispirazione, per il Riciclo, Utili e per il Sapere del quartiere San Berillo a Catania)*

**Manuele Gaetano Giovanni Daniele**

Dottore di ricerca (PhD)

Email: [gaetanomanuele@yahoo.it](mailto:gaetanomanuele@yahoo.it)

### **Abstract:**

V.I.R.U.S. rappresenta una proposta di rigenerazione urbana dal basso del quartiere San Berillo a Catania attraverso microinterventi che creino spirito di comunità tra gli abitanti del quartiere e favoriscano l'integrazione.

Soluzioni dunque a basso costo e da realizzarsi attraverso l'autocostruzione, che mitighino le forti tensioni sociali che vive il quartiere di San Berillo, conosciuto dalla comunità locale soprattutto come area dal patrimonio edilizio fatiscente, piazza dello spaccio e della prostituzione. Un quartiere in pieno centro e dalla ricca storia, ma che soffre di marginalità e degrado, e nel quale le tensioni sociali sono un deterrente affinché i privati intervengano sul patrimonio edilizio per riqualificarlo.

V.I.R.U.S. è un doppio acronimo con cui si indica il tipo di intervento a cui si aspira (**V**alorizzazione (degli spazi), **I**ntegrazione, e **R**igenerazione **U**rbana **S**ostenibile), ma anche le azioni da compiere per aspirare a tale proposito (realizzare microspazi per il **V**erde, per l'**I**spirazione, per il **R**iciclo, **U**tili e per il **S**apere).

È necessario dunque, accanto ad azioni urbane a grande scala, creare microspazi verdi, aree del riciclo, spazi che offrano micro-servizi utili, luoghi artistici d'ispirazione, (con opere geolocalizzate in mappe ed artigianato locale “messo in vetrina”), e per il sapere, (in cui attraverso installazioni urbane venga raccontata la città, la sua tradizione e storia). Le microazioni proposte da V.I.R.U.S., come una tovaglia che si adatta alle superfici su cui si stende, intervengono sul quartiere non stravolgendolo, ma valorizzandone la varietà culturale e creando quella socialità che contribuisca a rigenerare il quartiere.

**Parole chiave:** rigenerazione urbana, participation, identity

### **1 | Un approccio per la rigenerazione urbana: V.I.R.U.S.**

Gli spazi pubblici delle città occidentali sono sempre più vissuti come luoghi di passaggio da attraversare frettolosamente. Essi stanno perdendo quel ruolo egemonico, che avevano nel passato, di luoghi della socialità. La piazza è sempre meno *Agorà*, perdendo la funzione di spazio privilegiato del confronto e della dialettica.

La diffusione del web e l'avvento dei social network, hanno spostato il confronto tra gli individui in spazi virtuali. Questa tendenza contribuisce ad inibire la capacità di relazionarsi faccia a faccia, innescando a volte fenomeni di segregazione.

Allarmante in tal senso la stima per la quale nel 2016, in Italia, sarebbero stati tra i 30.000 ed i 50.000 i cosiddetti *Hikikomori*, ovvero gli adolescenti che rifiutano il contatto col mondo.

La solitudine collettiva è un ossimoro che sempre più si adatta al modo di vivere le nostre città.

Si cammina soli, relazionandosi al massimo con la comunità virtuale che si apre da uno schermo di pochi pollici stretto gelosamente tra le mani, ignorando quei volti sorridenti, penserosi, dagli occhi stanchi o rigonfi di lacrime che ci scorrono accanto.

Questa visione di città è inaccettabile. La politica e chi, attraverso i propri progetti, ha il compito di plasmare una città, hanno il dovere di creare spazi pubblici che ritornino ad essere attraenti e vissuti.

Il progetto V.I.R.U.S. propone di “infettare” dal “basso” di rigenerazione urbana lo spazio pubblico rendendolo il cuore pulsante della socialità di una comunità.

V.I.R.U.S. è un doppio acronimo con cui si indica il tipo di città a cui si vuole aspirare (Città in cui si applichi una **V**alorizzazione – degli spazi –, **I**ntegrazione, e **R**igenerazione **U**rbana **S**ostenibile), ma anche

le azioni da compiere per perseguire tale proposito (realizzando microspazi per il Verde, per l'Ispirazione, per il Riciclo, Utili e per il Sapere).

È necessario dunque, accanto ad azioni urbane a grande scala, creare microspazi verdi, aree costituite da materiali riciclati e che facilitino il riciclo, spazi che offrano microservizi, luoghi artistici d'ispirazione, e siti che diffondano il sapere e le tradizioni locali.

Tali aree devono contribuire a creare affezione verso i luoghi ed a soddisfare le principali esigenze del vivere umano.

V.I.R.U.S. dunque, come accennato, invade il territorio di microspazi per il Verde, per l'Ispirazione, per il Riciclo, Utili e per il Sapere.

### **1.1 | Microspazi per il verde**

I microspazi per il verde sono caratterizzati naturalmente dalla presenza di una consistente componente vegetale. Essi sono concepiti per essere piccole oasi nel deserto di cemento, catrame e mattoni di molti quartieri densamente costruiti.

Piccole aree verdi che all'improvviso si aprono negli squarci anonimi di strade e cortili, capaci di stimolare le corde dell'anima di passanti e residenti frustrati dall'anonimato di alcuni spazi urbani.

I microspazi per il verde, non sostituiscono le grandi aree vegetali che ogni città deve possedere, ma sono luoghi *green* "a metro zero", nei quali il vicinato può rifugiarsi per rilassarsi e socializzare.

Essi trasformano luoghi di passaggio, angoli degradati e spazi inutilizzati, in aree la cui *texture* verde ne cambi la percezione. Quest'approccio *green* determina che i vicoli esplodano di colori grazie a vasi appesi alle pareti, che gli spazi vuoti accolgano micro-orti urbani, che i balconi si trasformino in tele variopinte vegetali.

La realizzazione di microspazi per il verde richiede una sinergia pubblico-privato, che deve essere stimolata dagli amministratori locali attraverso corsi di botanica, tutorial sugli orti urbani, incentivi o sgravi per chi realizzi e curi aree verdi.

### **1.2 | Microspazi per l'ispirazione**

I microspazi per l'ispirazione sono luoghi in cui s'intercetta la creatività di una comunità e la si mette a disposizione della collettività. Alcuni angoli del tessuto urbano divengono per gli artisti le tele da colorare o la creta da plasmare. Street art, creazioni artistiche, eccellenze dell'artigianato locale, divengono elementi che s'innestano nei luoghi caratterizzandoli.

Le creazioni inserite vengono geolocalizzate in una mappa multimediale che sarà accessibile dal web o da apposita app e che conterrà anche info su opere ed autori.

Lo spazio diviene luogo dinamico, con opere che avranno vita variabile visto che si avrà a che fare con un'arte effimera.

I microspazi divengono luoghi di contemplazione, di confronto ma soprattutto d'ispirazione per la creatività.

### **1.3 | Microspazi per il riciclo**

La città richiede sempre maggiori risorse e beni di consumo per il suo sostentamento. Questi di frequente vengono importati dall'esterno della città, e dopo essere stati utilizzati, a volte vi ritornano sotto forma di rifiuti. Questi spostamenti determinano uno sperpero di denaro ed un'insostenibilità ambientale.

Il riciclo dunque diviene azione fondamentale per arginare questo bisogno spasmodico di risorse e diminuire i rifiuti.

I microspazi del riciclo sono luoghi nei quali l'arredo e gli elementi costitutivi vengono realizzati da un apposito laboratorio utilizzando materiali di scarto.

I prodotti costruiti con materiale di riciclo, quali ad esempio panchine e giochi per bimbi, sono accompagnati da *QR Code* che rimandano a *video tutorial* che spiegano come realizzarli. Tale accorgimento stimola i cittadini a riciclare visto che, chiunque trovasse gradevole un oggetto, se lo potrebbe realizzare.

I microspazi per il riciclo contengono anche installazioni che educano e stimolano la comunità locale a differenziare i rifiuti.

### **1.4 | Microspazi utili**

La creazione di microspazi utili, capaci di soddisfare le necessità del vivere umano, è azione oramai irrinunciabile.

L'alto costo degli appartamenti in città, le sempre maggiori distanze degli spostamenti casa-lavoro o casa-studio, ad esempio, portano diversi individui a svolgere alcune attività personali nei luoghi pubblici.

In una piazza si mangia, si beve, ci si riposa, ci si rilassa ed a volte vi si dorme pure.

V.I.R.U.S. immagina luoghi utili in cui un individuo trovi microservizi per soddisfare tali bisogni. I luoghi vengono dotati di panchine in cui poter anche dormire, fontane per dissetarsi, bracieri pubblici, spazi fitness per mantenersi in forma, bagni accessibili a tutti, etc. Lo studio delle abitudini della comunità e la partecipazione degli individui alle scelte determineranno le dotazioni da installare e dove allocarle. Gli spazi potranno essere dotati di microinstallazioni utili per esigenze specifiche di una comunità, anche insolite per un luogo pubblico, quali ad esempio apribottiglie, specchi, accendisigari, prese elettriche per ricaricare i propri dispositivi multimediali, etc.

### **1.5 | Microspazi per il sapere**

I microspazi per il sapere forniscono info su luoghi, cultura e tradizioni della città. In essi vengono evidenziate le valenze immateriali che si celano dietro una semplice pietra o un apparentemente anonimo vicolo. I racconti, la storia, gli aneddoti, divengono traccia sulle pareti di un muro, di una pavimentazione, di una panchina o di una semplice bacheca.

Le storie vengono raccontate con modalità diverse, come per iscritto, in braille, attraverso video o audioracconti accessibili attraverso apposite app.

I luoghi del sapere descrivono eventi storici importanti, le tradizioni e gli usi, ma anche la letteratura di quartiere meno eclatante, fatta di leggende enunciate da anziani, episodi di cronaca locale o aneddoti curiosi. Tali luoghi diverranno segni della memoria che aiuteranno a comprendere meglio una comunità a chi sia esterno ad essa, facilitandone l'integrazione.

## **2 | V.I.R.U.S. “infetta” il quartiere San Berillo a Catania**

L'approccio V.I.R.U.S. è stato contestualizzato in maniera sperimentale nel quartiere San Berillo a Catania, luogo caratterizzato da degrado e marginalità urbana.

Il quartiere, pur trovandosi in centro, presenta infatti:

- patrimonio edilizio fatiscente con numerosi edifici murati e soggetti a cedimenti
- criminalità dedita allo spaccio ed alla contraffazione di capi di abbigliamento
- prostituzione esercitata a tutte le ore del giorno
- assenza di spazi di aggregazione
- alta conflittualità tra comunità diverse
- mancanza di servizi
- pessimo stato dei pochi luoghi pubblici.

Per ripristinare una condizione di normalità è necessario un importante investimento economico da parte dei privati per la messa in sicurezza ed il recupero dei propri immobili.

I proprietari tuttavia sono scoraggiati ad investire sul luogo a causa delle forti tensioni sociali e delle attività criminose presenti. Basterebbe probabilmente rimuoverle con la forza e concedere incentivi ai proprietari che vogliano ristrutturare per mutare l'aspetto del quartiere.

Pur consci che azioni volte a ripristinare la legalità siano necessarie, V.I.R.U.S. propone un approccio diverso, meno traumatico e più rispettoso delle comunità che oggi vivono il quartiere.

V.I.R.U.S. prospetta un intervento “dal basso” a costi limitati, che miri a rimuovere gli aspetti negativi, ma preservando però le caratteristiche sociali e la varietà culturale del quartiere.

Come una tovaglia che si adatta alla superficie su cui si stende, V.I.R.U.S. si adagia al quartiere, non stravolgendolo.

Il progetto mira alla pacificazione fra le diverse anime di San Berillo, aspira a migliorare la loro qualità della vita attraverso piccole azioni e si propone di aumentare la vitalità dei luoghi attraverso la rimozione dei fattori degradanti. La pacificazione degli individui, la creazione di uno spirito di comunità, l'innesto di microattività artigianali, uniti alla vicinanza del quartiere con il centro, potranno essere fattori decisivi affinché il privato investa sugli immobili e magari decida di andarci a dimorare in prima persona.

Il processo di rigenerazione dal basso è strutturato in due distinte fasi. La prima ha visto uno studio del quartiere e della comunità locale che ha portato alla redazione di alcune proposte progettuali di massima.

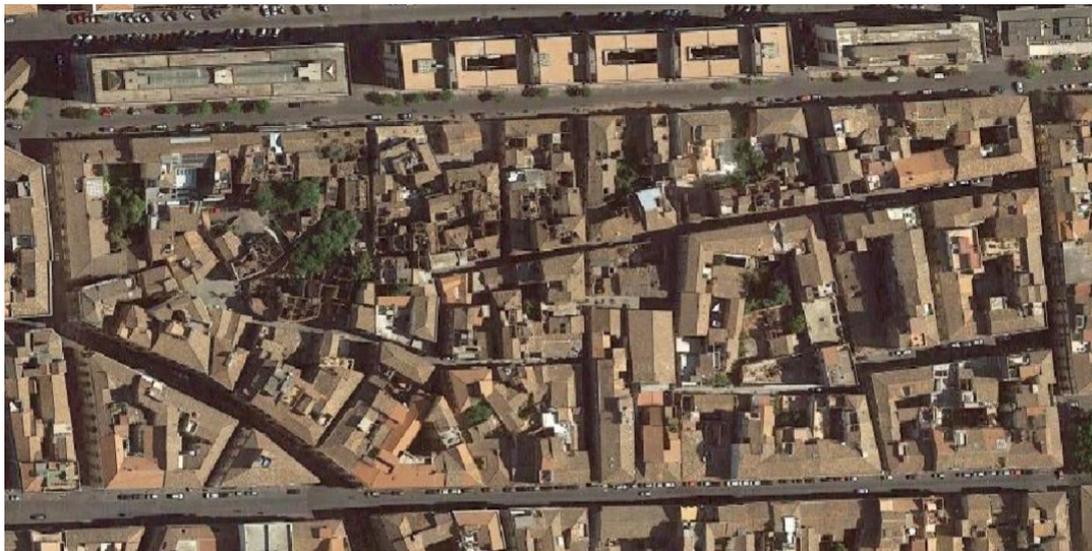
Si sono individuate strategie e soluzioni che potessero ricreare nel quartiere le cinque tipologie di spazi alla base del progetto V.I.R.U.S.

La seconda fase, che non è stata realizzata, prevederà che le soluzioni prodotte siano sottoposte alla comunità locale per averne un giudizio ed apportarvi eventualmente modifiche.

Gli abitanti infatti le dovranno valutare, proporre delle varianti e per alcune di esse si aggrenderanno in *team* che si occupino di definirle nel dettaglio e realizzarle concretamente.

Definiti i diversi microspazi è importante che essi vengano realizzati con la collaborazione degli abitanti.

La co-progettazione e co-realizzazione delle aree da parte della comunità locale infatti aumenterà la socializzazione, favorirà l'integrazione e farà sì che i luoghi vengano sentiti come propri.



**Figura 1** | Localizzazione del quartiere San Berillo a Catania  
Fonte: Google Map

### 3 | Venticinque microsoluzioni per il quartiere San Berillo

Nella prima fase del progetto V.I.R.U.S. a San Berillo, come detto, si sono ricercate info su luoghi e comunità locale.

In particolare si sono ricavate notizie utili sul quartiere attraverso:

- lo studio della sua storia
- la consultazione della progettualità espressa
- la ricerca di iniziative svolte in esso da privati, da associazioni o dall'amministrazione locale
- l'analisi della rassegna stampa locale
- la visione di documentari e video *youtube* sui luoghi
- l'intervista ad alcuni "opinion leader", soggetti cioè che ricoprono ruoli importanti per il quartiere
- interviste "random" per le vie di San Berillo di tipo "qualitativo", ovvero che instaurassero un dialogo con gli intervistati.

Gli studi sul quartiere e soprattutto il contatto con la comunità locale hanno permesso di individuare problemi e difficoltà degli abitanti.

V.I.R.U.S. ha cercato di risolverli attraverso venticinque diverse azioni. Esse hanno anche definito le caratteristiche generali delle differenti tipologie di microspazi alla base del progetto.

Tra le azioni per il verde ritroviamo ad esempio la creazione di microspazi del "benessere verde", con giardini verticali sulle pareti di alcune abitazioni, fioriere agli angoli delle strade, siepi e piante dai fiori profumati negli spazi indefiniti.

Sempre in tema di verde, l'azione "O.R.T.U.S.," (**O**riginal, **R**ecyclable, **T**ransportable, **U**seful, **S**ustainable) invece prevede l'installazione di box artistici fissi, nei quali siano collocati dei contenitori mobili da utilizzare per micro-orti. Tali contenitori sono realizzati attraverso il riciclo di cassette in plastica per la raccolta della frutta e sono trasportabili. Questo consente ai coltivatori, nelle ore serali, di poterli portare nelle proprie abitazioni per evitare furti dei prodotti coltivati.

Tra le azioni per l'ispirazione invece ritroviamo la "rete della *Street Art*", in cui le opere realizzate nel quartiere dal collettivo *Res Publica Temporanea* vengono geolocalizzate in una mappa multimediale accessibile dal web. Per ogni opera saranno disponibili info su di essa e sull'autore.

Tra le azioni per l'ispirazione anche alcuni microspazi in cui le attività artigianali del quartiere possono esporre i propri prodotti per pubblicizzarli.



Figura 2 | Progetto O.R.T.U.S., micro-orto in via Di Bartolo  
 Fonte: Foto ed elaborazione Manuele Gaetano

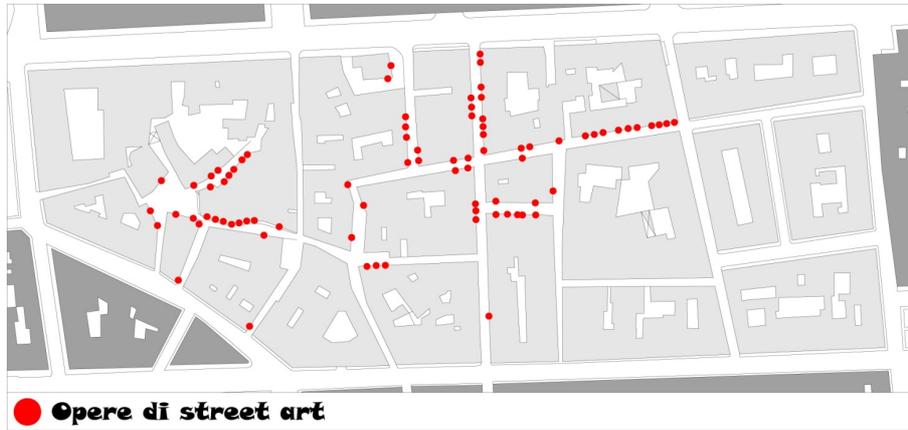


Figura 3 | Mappa con geocalizzate le opere di street art del quartiere  
 Fonte: Elaborazione Manuele Gaetano



Figura 4 | Microspazio per l'ispirazione in cui vengono inseriti elementi dell'artigianato locale.  
 Nello specifico un tavolo prodotto dall'associazione Zeronove creato con materiali riciclati, via Pistone.  
 Fonte: Foto ed elaborazione Manuele Gaetano

Fra le azioni per il riciclo si introducono microspazi con arredo realizzato con materiali riciclati da un apposito laboratorio, ma anche alla collocazione di oggetti in disuso, provenienti dai paesi di origine degli immigrati del quartiere, per decorare alcune aree.

Questi ultimi creano appartenenza ai luoghi e favoriscono la contaminazione culturale. Ad esempio, in via Opificio, frequentata dalla comunità senegalese, si potrebbero utilizzare le loro caratteristiche ceste colorate, o in via Carro, ritrovo dei gambiani, le loro stoffe tipiche.

L' "edicola del riciclo", in via Carro, invece è un'installazione in cui chiunque può lasciarvi giornali, riviste o libri, per farli leggere a chi frequenta il luogo.

L' "area del riciclo/baratto", prevista in via Pistone, permette di donare o barattare gli oggetti. In una bacheca gli individui possono lasciare avvisi con indicato il prodotto che si vuol regalare o barattare, e le istruzioni per il contatto. Gli avvisi potranno essere fotografati ed inseriti anche in un apposito gruppo Facebook di quartiere.

Tra le azioni utili, in via Carro, si prevede l'installazione di una "cucina solare" che permetta di cuocere cibi a costo zero.



Figura 5 | "Edicola del riciclo" in via Carro, permette di allungare la vita di quotidiani e riviste. Essi possono anche aiutare i ragazzi gambiani ad apprendere l'italiano  
Fonte: Foto ed elaborazione Manuele Gaetano



Figura 6 | Area del riciclo/baratto in via Pistone  
Fonte: Foto ed elaborazione Manuele Gaetano

Azione utile è anche la realizzazione di docce e bagni pubblici nel quartiere, visto che diverse abitazioni ne sono sprovviste. Ricontrata una certa difficoltà a reperire aree che li possano ospitare in maniera permanente, si ipotizza a riguardo di realizzarli riconvertendo un vecchio bus.

Esso, dotato di bagni e docce, potrebbe essere parcheggiato in via G. Maraffino, nello spazio antistante al murales di San Berillo, e spostato in altri luoghi all'occorrenza.

Il quartiere, vista la particolare situazione di degrado, dovrebbe essere incluso nelle *Zone Franche Urbane* (ZFU) della regione Sicilia, o comunque avere sgravi fiscali per le nuove attività commerciali.

Nelle strade, a riguardo, V.I.R.U.S. ipotizza le "Zone A.L.T." (Aree Lavorative Temporanee). Esse sono aree all'aperto evidenziate da apposita pavimentazione, che possono essere messe a disposizione di residenti, o frequentatori del quartiere, per la vendita di piccoli oggetti di artigianato locale.

L'assegnazione gratuita di tali aree sarà soggetta ad alcuni obblighi, quali ad esempio seguire un corso professionale per apprendere un mestiere o d'italiano per i migranti che abbiano difficoltà con la lingua.

Tra le azioni utili rientrano anche le aree "G.U.L.P." (Giochi Urbani in Luoghi Pubblici). Esse sono spazi ludici in cui svolgere giochi del passato o tipici dei luoghi da cui provengono gli immigrati del quartiere.

Un'area G.U.L.P. si viene prevista in via Opificio, nella zona maggiormente frequentata da bambini. I giochi da introdurre verranno scelti attraverso l'interazione con i piccoli ed i loro genitori.

Altra azione utile è la realizzazione di un'area denominata "P.U.M.P." (Palestra Urbana Multietnica e Pubblica). Dal contatto con la comunità locale è infatti emerso come i ragazzi gambiani trovino difficoltà a trascorrere il tempo libero. Essi, quando non lavorano, bivaccano per strada ascoltando musica, ballando o facendo attività fisica utilizzando elementi di fortuna presenti nel quartiere.

Appare utile dunque una palestra pubblica in via Buda, loro luogo di ritrovo, con attrezzi realizzati con materiali di riciclo e progettati da un personal trainer con la loro collaborazione.

V.I.R.U.S. prevede nel quartiere la creazione di una nuova tratta ciclabile con alcuni servizi a supporto dei ciclisti. Essa taglia San Berillo creando una scorciatoia per raggiungere, dalla stazione ferroviaria, la popolare via Etnea e piazza Duomo.

La pista ciclabile prevede due aree "utili" quali una fontana ad altezza di ciclisti in sella in via Ciancio, ed un kit pubblico per riparazioni "fai da te" delle bici in via Pistone.



Figura 7 | Piste ciclabili esistenti e di progetto nei pressi di San Berillo  
Fonte: Mappa Google Map, elaborazione Manuele Gaetano

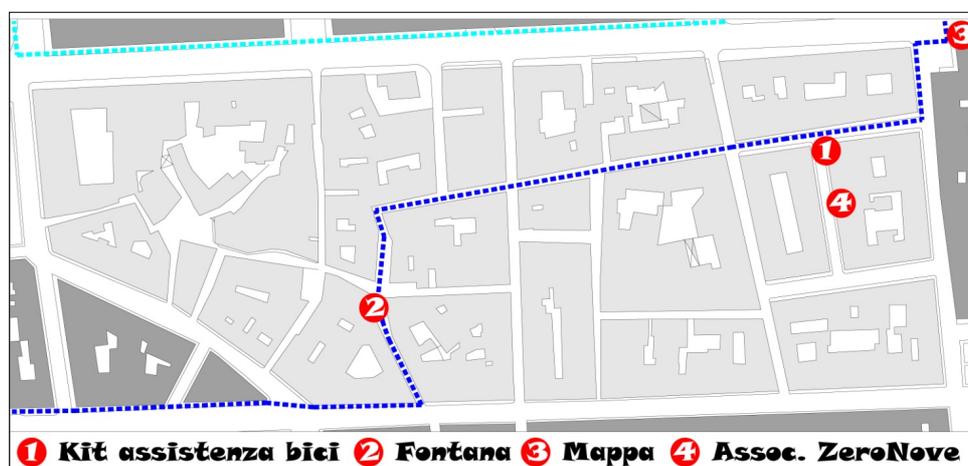


Figura 8 | Nuova pista ciclabile che attraversa il quartiere e microspazi utili per i ciclisti  
Fonte: Elaborazione Manuele Gaetano

La mancanza di fontane per dissetarsi nel quartiere risulta parecchio gravosa visto che diverse abitazioni non hanno acqua corrente. L'unica fontana pubblica infatti è in un vicolo di via G. Di Prima.

Appare utile l'innesto di quattro nuove fontane in piazza Sapienza, in via Carro, in via Opificio ed in via Ciancio.

Tra le azioni utili figura anche l'installazione denominata "Quartiere pulito". Essa ospiterà scope e palette, donate dagli abitanti o da associazioni, ed una serie di ganci in cui, chi vorrà, potrà attaccarvi delle buste di plastica.

Chiunque, liberamente, potrà utilizzare pochi minuti del suo tempo spazzando un luogo pubblico e depositando in una busta di plastica la sporcizia raccolta.



Figura 9 | Installazione "quartiere pulito" in via G. Maraffino  
Fonte: Foto ed elaborazione Manuele Gaetano

Tra le azioni per il sapere invece ritroviamo la creazione di spazi che valorizzino l'opera di Goliarda Sapienza, scrittrice nata a San Berillo. Essi attraverso apposite bacheche, frasi incise nell'arredo e *QR Code*, daranno modo ai passanti di avere info sull'autrice e sulle sue opere.

Altri spazi invece valorizzeranno i "racconti di quartiere". Essi, dislocati soprattutto negli ingressi di San Berillo, sempre attraverso bacheche o *QR Code* che rimandino a filmati ed audio-racconti, descriveranno le storie e gli aneddoti del quartiere.

Altra azione per il sapere è la realizzazione nel quartiere di opere di *street art* che raccontino i mestieri, le storie e gli eventi che hanno caratterizzato San Berillo.

Vi potranno essere dunque opere ispirate allo sventramento del 1957, alla lavorazione dello zolfo degli inizi del '900, alla prostituzione da sempre presente nel quartiere, alla fiorente attività artigianale che caratterizzava San Berillo negli anni '50.

V.I.R.U.S. "infetta" San Berillo con una rigenerazione degli luoghi a basso costo, ed aspira, attraverso il coinvolgimento degli abitanti, a favorire quello spirito di comunità che è alla base di ogni spazio urbano felice.

### Bibliografia:

"L'integrazione di San Berillo a Milano sarebbe impossibile", lasiciliaweb.it, 20/06/2017 (<http://www.lasiciliaweb.it/articolo/151300/sicilia/lintegrazione-di-san-berillo-a-milano-sarebbe-impossibile>)

"Le voragini di San Berillo", regia Carlo Lo Giudice, Za Lab, durata: 10 minuti, 2013 (<http://www.zalab.org/projects/le-voragini-di-san-berillo/>)

"Scianganatello" e "Carrioli a pallini": a San Berillo i giochi di cortile, pasticceriaprivitera.it, 05/11/2015 (<http://www.pasticceriaprivitera.it/pasticceria-privitera-per-il-sociale-telethon-e-i-giochi-di-san-berillo/>)

2 - 1956 Lo Sventramento, video Youtube della web serie su San Berillo, caricato il 03/02/2017 dall'utente: SAN "Trame di quartiere" e la rinascita di San Berillo, lasicilia.it, 04/11/2016 (<http://www.lasicilia.it/news/catania/40262/trame-di-quartiere-e-la-rinascita-di-san-berillo.html>)

BERILLO WEB SERIE DOC - [https://www.youtube.com/watch?v=UJcD9\\_N21LU](https://www.youtube.com/watch?v=UJcD9_N21LU)

- A.A.V.V., *Catania, progetto di rigenerazione urbana del quartiere San Berillo*, ancsa.org, 20/12/2015 ([http://www.ancsa.org/archivio/comunicati-e-interventi/55\\_catania-progetto-di-rigenerazione-urbana-del-quartiere-san-berillo.html?pag=2](http://www.ancsa.org/archivio/comunicati-e-interventi/55_catania-progetto-di-rigenerazione-urbana-del-quartiere-san-berillo.html?pag=2))
- Al Masterplan di San Berillo il premio "Urbanistica 2016"*, gds.it, 09/11/2016 ([http://catania.gds.it/2016/11/09/al-masterplan-di-san-berillo-il-premio-urbanistica-2016\\_587347/](http://catania.gds.it/2016/11/09/al-masterplan-di-san-berillo-il-premio-urbanistica-2016_587347/))
- Associazione Trame di Quartiere*, sito ufficiale: <http://www.tramediquartiere.org/progetti/trame-di-quartiere-san-berillo/>
- Barbarossa L., Costa G., *Periferie Centrali. Un approccio al piano di recupero del quartiere S. Berillo, Catania*, (Abstract), Planum
- Biella D., *Catania, il riscatto di San Berillo tra il teatro sociale e la co-progettazione*, vita.it, 10/09/2016 (<http://www.vita.it/it/article/2016/09/10/catania-il-riscatto-di-san-berillo-tra-il-teatro-sociale-e-la-co-proge/140669/>)
- Boom – Polmoni Urbani*, sito ufficiale: <http://www.polmoniurbani.it/>
- Cacciari M. (2002), *Nomadi in prigione*, Casabella n.705, pag. 51 -58
- Camera F. (2012), *L'arte murale: il caso lucano. La catalogazione dei murali in Basilicata, I quaderni, Consiglio regionale della Basilicata*, (miglior tesi di laurea sulla Basilicata, ediz. 2012) pp. 112 (da pag. 43) ([http://consiglio.basilicata.it/consiglioinforma/files/docs/43/86/18/DOCUMENT\\_FILE\\_438618.pdf](http://consiglio.basilicata.it/consiglioinforma/files/docs/43/86/18/DOCUMENT_FILE_438618.pdf))
- Campilongo F. (2016), *La scommessa di un catanese. Un locale nel cuore di San Berillo*, catania.livesicilia.it, 13/01/2016
- Catania. "Giochi in cortile"*, la favola di San Berillo, siciliajournal.it, 09/11/15 (<http://www.siciliajournal.it/catania-giochi-in-cortile-la-favola-di-san-berillo/>)
- Choay F. (2008), *Del destino della città*, Alinea, pag. 208
- Come Fa'*, sito ufficiale: <http://comefa.pentothal.tv/>
- Conti A. (2017), *Catania, la Web Serie alla scoperta di San Berillo*, rtl.it, 30/01/2017 (<http://www.rtl.it/notizie/articoli/catania-la-web-serie-alla-scoperta-di-san-berillo/>)
- Crollo palazzina in via Di Prima, gli interventi del Comune: area chiusa al traffico*, cataniatoday.it, 17/11/2015 (<http://www.cataniatoday.it/cronaca/crollo-palazzina-in-via-di-prima-gli-interventi-del-comune-area-chiusa-al-traffico.html>)
- Detenuti riqualificano il quartiere San Berillo di Catania*, gds.it, 26/11/2014 ([http://catania.gds.it/2014/11/26/detenuti-riqualificano-il-quartiere-san-berillo-di-catania\\_268809/](http://catania.gds.it/2014/11/26/detenuti-riqualificano-il-quartiere-san-berillo-di-catania_268809/))
- Di Giacomo C. (2015), *San Berillo, prima e dopo lo sventramento, Il quartiere raccontato attraverso foto d'epoca*, catania.meridionews.it, 14/06/2015 (<http://catania.meridionews.it/articolo/34671/san-berillo-prima-e-dopo-lo-sventramento-il-quartiere-raccontato-attraverso-foto-depoca/>)
- Di Giacomo C. (2015), *San Berillo, prima e dopo lo sventramento, Il quartiere raccontato attraverso foto d'epoca*, catania.meridionews.it, 14/06/2015 (<http://catania.meridionews.it/articolo/34671/san-berillo-prima-e-dopo-lo-sventramento-il-quartiere-raccontato-attraverso-foto-depoca/>)
- Di Grazia A. (2011), *San Berillo, luci rosse a Catania, Viaggio nella Amsterdam fai da te*, corrieredelmezzogiorno.corriere.it, 02/07/2011 (<http://corrieredelmezzogiorno.corriere.it/napoli/notizie/cronaca/2011/2-luglio-2011/-san-berillo-quartiere-luci-rosseche-fa-ombra-citta-catania-1901003489988.shtml>)
- Distefano L., Tanteri M. (2015), *Il doppio volto di San Berillo, Rione transennato e pusher liberi*, catania.livesicilia.it, 21/11/2015 ([http://catania.livesicilia.it/2015/11/21/il-doppio-volto-di-san-berillo-quartiere-transennato-e-spacciatori-liberi\\_360499/](http://catania.livesicilia.it/2015/11/21/il-doppio-volto-di-san-berillo-quartiere-transennato-e-spacciatori-liberi_360499/))
- Ferrioli S. (2016), *Riqualificazione urbana: quartiere San Berillo, Mario Cucinella Architects*, architetti.com, 05/01/2016 (<http://www.architetti.com/riqualificazione-urbana-quartiere-san-berillo-mario-cucinella-architects.html>)
- Fumagallo M. (2015), *La via Crucis del quartiere di San Berillo a Catania*, ilmanifesto.it, 07/11/2015 (<https://ilmanifesto.it/la-via-crucis-del-quartiere-di-san-berillo-a-catania/>)
- Gangi M. S. (2017), *Ferito con i cocci di una bottiglia a San Berillo, un residente: "Tagli molto profondi al petto"*, cataniatoday.it, 13/07/2017 (<http://www.cataniatoday.it/cronaca/s-berillo-rissa-ragazzo-ferito-13-luglio-2017.html>)
- Giambalvo F. (2016), *San Berillo, il quartiere degli emarginati nel centro di Catania*, vice.com, 20/07/2016 (<https://www.vice.com/it/article/exjja7/la-redenzione-mancata-san-berillo-a12n2>)
- Google Map*
- Google Street View*
- Il sogno dei Sanberilloti. Il risanamento del quartiere S. Berillo attraverso la documentazione dell'Archivio dell'on Franco Pezzino.*, storiapatriacatania.com, 25/01/2017 (<https://www.storiapatriacatania.com/single-post/2017/01/25/Il-sogno-dei-Sanberilloti-Il-risanamento-del-quartiere-S-Berillo-attraverso-la>)

- documentazione-dellArchivio-dellon-Franco-Pezzino-Mostra-documentaria---Proiezione-in-anteprima-di-San-Berillo-Web-Serie-Doc)
- ISPRA (2016), *Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici*, pag. 150
- Kuruville G. (2016), *Arte urbana a San Berillo*, *abitare.it*, 24/07/2016 (<http://www.abitare.it/it/design/visual-design/2016/07/24/catania-si-riqualifica-con-la-street-art/>)
- La Genesi*, Zeronove, Sito ufficiale: <http://www.zeronove.bike/zeronove/la-genesi/>
- Lavori di sicurezza a San Berillo dopo il crollo della palazzina*, *lasicilia.it*, 27/11/2015 (<http://www.lasicilia.it/gallery/archivio/10897/lavori-di-sicurezza-a-san-berillo-dopo-il-crollo-della-palazzina.html>)
- Le belle di san Berillo*, video Youtube, Utente: InvisibileFilm, Caricato l'11/12/2013 (<https://www.youtube.com/watch?v=hhOg403PWnY>)
- Losi A. (2017), *Hikikomori, chi sono e cosa fanno i giovani geni chiusi in casa*, *liberoquotidiano.it*, 14/03/2017 (<http://www.liberoquotidiano.it/news/lifestyle/12329249/hikikomori-ragazzini-geni-vivono-nella-stanza.html>)
- Manuele G. (2015), *Make Up Urbano d'Arte*, pp.70-72, in Fallanca C. (a cura di), "100 Idee per Reggio Calabria Città Metropolitana", Aracne Editore, Luglio 2015, pag.192
- Museo Reba*, pagina ufficiale Facebook: [https://it-it.facebook.com/pg/museoreba/about/?ref=page\\_internal](https://it-it.facebook.com/pg/museoreba/about/?ref=page_internal)
- Novella A. (2016), *San Berillo, il quartiere a luci rosse di Catania tra sentimenti e letteratura*, *catania.liveuniversity.it*, 02/07/2016 (<http://catania.liveuniversity.it/2016/07/02/san-berillo-il-quartiere-a-luci-rosse-di-catania-tra-sentimenti-e-letteratura-foto/>)
- Orientamenti in materia di buone pratiche per limitare, mitigare e compensare l'impermeabilizzazione del suolo*, Unione Europea, 2012, pag. 68
- Palmieri N. (2014), *Le prostitute devote di San Berillo*, trasmissione televisiva "Le Iene" su Italia Uno, 03/12/2014 (<http://www.video.mediaset.it/video/iene/puntata/500087/nina-le-prostitute-devote-di-san-berillo.html>)
- Perilli N. (2014), *San Francisco, shower-bus: docce on the road ai senz'atetto*, *repubblica.it*, 18/09/2014 ([http://www.repubblica.it/solidarieta/2014/09/18/foto/san\\_francisco\\_nasce\\_il\\_primo\\_shower-bus\\_docce\\_on\\_the\\_road\\_ai\\_senzatetto-96029055/1/#1](http://www.repubblica.it/solidarieta/2014/09/18/foto/san_francisco_nasce_il_primo_shower-bus_docce_on_the_road_ai_senzatetto-96029055/1/#1))
- Premoli A. (2016), *Arte e riqualificazione. Il caso di San Berillo*, *artribune.com*, 27/09/2016 (<http://www.artribune.com/attualita/2016/09/arte-e-riqualificazione-il-caso-di-san-berillo-catania-sicilia-street-art/>)
- Progetto San Berillo*, comune di Catania, sito ufficiale: [http://www.comune.catania.it/informazioni/progetti/san\\_berillo/default.aspx](http://www.comune.catania.it/informazioni/progetti/san_berillo/default.aspx)
- Prostituite a 'San Berillo': identificate 'luciole' e clienti*, *catania.blogsicilia.it*, 03/03/2017 (<http://catania.blogsicilia.it/prostituite-a-san-berillo-identificate-luciole-e-clienti-foto/381736/>)
- Quale è l'orientamento politico di Officina Rebelde?*, Officina Rebelde, sito ufficiale: [http://www.officinarebelde.org/spip.php?article503&var\\_mode=calcul](http://www.officinarebelde.org/spip.php?article503&var_mode=calcul)
- QUELLO CHE SI RICORDA #2/ Franchina-studio per il film 'GESÙ È MORTO PER I PECCATI DEGLI ALTRI'*, video Youtube, Utente: Maria Arena, caricato il 21/12/2013 (<https://www.youtube.com/watch?v=CHdRz1-uEdY>)
- Roberto Ferlito: ecco la Casa di Quartiere di San Berillo*, Video Youtube, Utente: Gianluca Reale, caricato il 14/09/2015 ([https://www.youtube.com/watch?time\\_continue=32&v=VrEfbBzBwyk](https://www.youtube.com/watch?time_continue=32&v=VrEfbBzBwyk))
- Russo G., *Bisogna dire basta all'incuria di San Berillo*, *catania.livesicilia.it*, 17/11/2015 ([http://catania.livesicilia.it/2015/11/17/bisogna-dire-basta-allincuria-di-san-berillo\\_360207/](http://catania.livesicilia.it/2015/11/17/bisogna-dire-basta-allincuria-di-san-berillo_360207/))
- SAN BERILLO. Catania. 2015*, *collettivofx.org* (<http://www.collettivofx.org/san-berillo>)
- San Berillo*, *citymapsicilia.it* (<http://citymapsicilia.it/struttura/san-berillo/>)
- San Berillo*, Mario Cucinella, sito ufficiale (<http://www.mcarchitects.it/project/san-berillo>)
- San Berillo senza confini nel video di "Particolare" di Antonio Bruno*, *lasicilia.it*, 27/02/2017 (<http://www.lasicilia.it/news/articoli-notizie/65573/san-berillo-senza-confini-nel-video-di-particolare-di-antonio-bruno.html>)
- Santarpia V. (2014), *Trasporti pubblici: il 75% delle aziende in deficit, a giugno la riforma*, *Corriere della Sera*, 14/05/2014
- Scandura S. (2017), *L'orgoglio di essere Gay a San Berillo: "Ma questa non è integrazione"*, *sudlook.it*, 20/06/2017 (<http://www.sudlook.it/lorgoglio-di-essere-gay-a-san-berillo-ma-questa-non-e-integrazione/>)
- Serretta C. (2016), *Alla scoperta dei segreti perduti della Sicilia. Itinerari per scoprire nuovi scorci, leggende, aneddoti e tradizioni*, Ed. Newton Compton, 2016, pp 313

- Sgroi O. (2015), "*San Berillo non è uno zoo piccolo borghese*", *espresso.repubblica.it*, 31/12/2014 ([http://espresso.repubblica.it/visioni/2014/12/31/news/san-berillo-non-e-uno-zoo-piccolo-borghese-1.192869?refresh\\_ce](http://espresso.repubblica.it/visioni/2014/12/31/news/san-berillo-non-e-uno-zoo-piccolo-borghese-1.192869?refresh_ce))
- Spampinato E. (2015), *Catania, a San Berillo i bambini riscoprono i giochi di strada*, *lasicilia.it*, 08/11/2015 (<http://www.lasicilia.it/news/cronaca/10706/catania-a-san-berillo-i-bambini-riscoprono-i-giochi-di-strada.html>)
- Superflex*, Sito ufficiale: <http://www.superflex.net/tools/superkilen>
- Tagliaventi G. (2011), *La cattiva urbanistica che fa precipitare la crisi italiana*, *quotidiano.net*, 05/06/2011
- Tavolata di quartiere*, *agenda.unict.it*, 08/03/2015 (<http://www.agenda.unict.it/10071-tavolata-di-quartiere.htm>)
- Tour nel quartiere a luci rosse di Catania: San Berillo*, *nuok.it*, 23/02/2016 (<http://www.nuok.it/ccataniah/tour-nel-quartiere-a-luci-rosse-di-catania-san-berillo/>)
- Tronci M. (2017), *Catania, la rinascita di San Berillo*, *permesola.com*, 24/05/2017 (<http://www.permesola.com/san-berillo-catania/>)
- Un'Altra Africa*, Video Youtube della Web Serie su San Berillo, pubblicato il 24/02/2017, utente: SAN BERILLO WEB SERIE DOC (<https://www.youtube.com/watch?v=HyyW40AbAMs>)
- Volanti Una raffica di arresti e controlli nel quartiere San Berillo*, *questure.poliziadistato.it*, 28/04/2017 (<http://questure.poliziadistato.it/Catania/articolo/130259033ef0d1f35589439407>)
- White M., Alcock I., Wheeler B., Depledge M. (2013), *Would You Be Happier Living in a Greener Urban Area? A Fixed-Effects Analysis of Panel Data*, *Psychological Science*, 23/04/2013, DOI: 10.1177/0956797612464659
- Zero Nove*, sito ufficiale: <http://www.zeronove.bike/>
- ZFU Sicilia*, Ministero sviluppo economico, sito ufficiale: <http://www.sviluppoeconomico.gov.it/index.php/it/incentivi/impresa/zone-franche-urbane/zone-franche-urbane-sicilia>

# Dinamiche di turistificazione e città giusta: analisi e prospettive a partire dal caso della Medina di Fès, Marocco

**Massimo Carta**

Università di Firenze

Unità di ricerca DarMed - Dipartimento di Architettura

Email: [massimo.carta@unifi.it](mailto:massimo.carta@unifi.it)

**Maria Rita Gisotti**

Università di Firenze

Unità di ricerca DarMed - Dipartimento di Architettura

Email: [mariarita.gisotti@unifi.it](mailto:mariarita.gisotti@unifi.it)

**Elena Tarsi**

Centro de Estudos Sociais

Universidade de Coimbra

Email: [elenatarsi@ces.uc.pt](mailto:elenatarsi@ces.uc.pt)

## Abstract

I contesti il cui interesse come meta turistica è certificato dall'Unesco attraverso lo status di *World Heritage Site* hanno subito profondi processi di mutamento, anche con la definizione di aree a crescente specializzazione come i centri storici che presentano numerosi effetti indesiderati. L'attore pubblico spesso si limita a interventi settoriali, dei quali non governa bene tutte le conseguenze. In contesti nei quali le esigenze di trasformazione fisica dei luoghi entrano spesso in tensione con le necessità di tutela e conservazione, agiscono processi di gentrificazione e dinamiche di perdita dello stesso tessuto sociale ed economico che ha consentito la conservazione dei valori apprezzati dai turisti. Si assiste allora alla conseguente perdita di identità, al mutamento dei codici visivo-percettivi "tradizionali", assieme all'aumento della polarizzazione a scala urbana e alla creazione di veri e propri "recinti" entro i quali vengono orientati i flussi di turisti. Tessuti urbani accoglienti per le comunità le più diverse e stratificate rischiano dinamiche espulsive dei residenti storici. Questo circolo contribuisce alla creazione di situazioni abitative insoddisfacenti, sbilanciate, spesso intrinsecamente ingiuste. Il *paper*, attraverso l'analisi del caso studio della città di Fès in Marocco - la cui Medina è stata riconosciuta sito Unesco nel 1981 - intende riflettere su questi temi, ricostruendone sinteticamente caratteri e problematiche e tracciando alcune piste per una riflessione progettuale.

**Parole chiave:** heritage, historic centers, social exclusion/integration

## 1 | Il riconoscimento UNESCO: un'opportunità o una minaccia per i luoghi?

All'interno della forte diversità che caratterizza le metropoli del mondo arabo, quelle dei paesi che si affacciano sul Mediterraneo presentano dinamiche di trasformazione che oscillano tra il degrado delle strutture insediative storiche, il consolidamento di nuove centralità e l'espansione non qualificata dei quartieri informali. La civiltà islamica ha marcato il tessuto urbano e il paesaggio "con la diffusione di saperi e sistemi di controllo ambientale e con modelli di organizzazione dello spazio che possiamo definire 'di lunga durata', trasmessi spesso integri fino ai nostri giorni" (Pini 2012, p. 43).

Il valore identitario dei nuclei storici è stato riconosciuto dai governi attraverso un processo di patrimonializzazione: le principali città arabe storiche del Mediterraneo sono all'interno della lista UNESCO dei patrimoni dell'umanità, in Marocco sono sei. La sfida della preservazione del patrimonio della città storica pone questioni importanti e contraddittorie che sono oggetto delle riflessioni condotte in questo articolo. Infatti da un lato "il valore universale deve confrontarsi con il bisogno e le aspirazioni degli abitanti, con le pressioni dello sviluppo economico e infrastrutturale, dell'innovazione tecnologica e del mercato immobiliare" (Pini 2012, p. 45) dato che i tessuti urbani con funzioni residenziali, economiche e di servizio tendono alla trasformazione; dall'altro, il riconoscimento Unesco innesca come diretta conseguenza un aumento esponenziale della presenza di turisti (Gonzalez-Tirados 2011) che produce,

nella maggior parte dei casi, impatti negativi non solo sul tessuto urbano ma anche sulla cultura e sull'integrità dell'identità di un luogo (D'Eramo, 2017). La visione della città storica che emerge dalla prospettiva Unesco è spesso molto ristretta e orientata alla "museificazione".

Questi effetti collaterali hanno stimolato più di un dubbio in relazione al fatto che l'approccio UNESCO protegga realmente i siti considerati patrimonio o piuttosto ne mini ulteriormente la sostenibilità (Caust, Vecco, 2017; Pikkonen, 2012). Secondo Garrod e Fyall (2000) infatti, nei territori contrassegnati dall'etichetta UNESCO si innesca un processo che porta in sé una contraddizione relativamente a quel concetto di sostenibilità che rappresenta uno degli obiettivi del riconoscimento stesso: tra gli obiettivi dell'Unesco, infatti, vi è garantire la conservazione del patrimonio per le future generazioni ma proprio l'*heritage tourism* tende a innescare dinamiche di trasformazione che vanno nella direzione opposta. I processi di turisticizzazione comportano dunque spesso effetti negativi sia sul piano sociale che economico e ambientale, stimolando nel lungo periodo processi di disappropriazione del luogo da parte della comunità insediata. La giustizia spaziale (Soja 2009, 2010; Marcuse et. al. 2009), paradigma del contrasto ai processi di polarizzazione ed esclusione sociale in ambito metropolitano, assume un ruolo centrale nella definizione di nuovi principi che dovrebbero integrare la visione conservativa dell'UNESCO: il concetto di protezione del patrimonio non può prescindere dalla tutela sociale ed economica della cittadinanza. Le strategie e i mezzi per garantire questo concetto ampio di tutela e valorizzazione del patrimonio possono prendere forma in una serie di politiche integrate dove la conservazione del costruito si affianchi a strategie di sviluppo economico e sociale e al controllo degli effetti negativi dell'incremento del turismo.

## 2 | Il caso Marocchino: l'area metropolitana di Fès e la sua Medina

Caliamo questi argomenti su un contesto locale, Fès in Marocco. Nella storia nazionale marocchina, la città ha svolto un ruolo importante: culla dei movimenti per l'indipendenza del Marocco e a capo delle forze sociali conservatrici in seno al nuovo Stato alla dichiarazione del protettorato francese (1912) Fès era la capitale del Paese.



Figura 1 | Il tessuto urbano estremamente variegato all'interno della Medina di Fès (foto M.Carta)

Ha mutato rango attraverso un *doppio processo* geopolitico: il passaggio di potere ai nazionalisti modernisti monarchici e il crescere di importanza delle città della costa atlantica, Casablanca e Rabat. Quest'ultima, nuova capitale amministrativa con il protettorato, è cresciuta anche grazie alle élite fessine che allora vi si spostarono, e tra gli anni 70' e '90 del XX° secolo, all'arrivo di migranti provenienti dal medio Atlante e dalle regioni prossime al Rif. Oggi la regione di Fès è una metropoli incompleta, un capoluogo di una regione dalle risorse limitate con una struttura urbana poco integrata, forti disparità socio-spaziali e una area periurbana in forte aumento, cresciuta tra il 1990 e il 2010 del 61,5% (Royaume du Maroc 2016).

Sono riconoscibili in quest'area almeno tre tipi di tessuti: la Medina, la “ville nouvelle” e la “ville en périphérie” contemporanea (Carta e Gisotti, 2017). La Medina, una delle maggiori nel mondo islamico, ha una grande varietà di forme architettoniche e di paesaggi urbani, ben riconoscibile anche per i numerosi spazi verdi non edificati che la circondano: *Fes El Bali*, la parte più antica, si estende per circa 220 ha; la parte successivamente aggiunta, *Fes Jedid*, ovvero “Città nuova” si estende per circa 60 ha. Insieme, ospitavano al 1981 circa 200.000 ab, che in costante calo sui circa 1.200.000 nella intera *Wilaya* di Fes, sono divenuti al censimento del 2014 (cfr. tabella 1) circa 70.000 ab<sup>1</sup>.

Il secondo “tessuto” è quello della *Ville Nouvelle* di pianificazione francese (1912/1956), esito di un “contrasto pianificato” (Brace Taylor 1980), che ha teso a separare fisicamente le popolazioni, quelle locali e quelle europee, per offrire a queste ultime uno spazio *moderne, salubre, verte, vaste* (Gillot 2014; Jelidi 2012). L'esplosione urbana iniziata negli anni '80 del XX° genera poi tessuti senza alcuna unitarietà e annovera al suo interno una grande eterogeneità di morfologie e la proliferazione di segni di degrado e disparità molto forti come le “bidonville”, alle quali si è cercato spesso di mettere un freno (Le Tellier 2009). La pianificazione non ha saputo governare questa trasformazione: sia lo SDUF del 1980 (Schéma directeur d'urbanisme de la ville de Fès) che lo SDAU del 1995 (Schéma Directeur d'Aménagement Urbain), non hanno orientato se non in minima parte l'impetuosa crescita urbana di Fès.

Dal 1981, in seguito alle raccomandazioni ICOMOS del 1980, la Medina è iscritta al n°170 nella lista del patrimonio Unesco. Le motivazioni raccontano di “uno stupefacente patrimonio architeturale, archeologico e urbano, [e] un persistente stile di vita, conoscenza e saperi che (...) si rinnovano nonostante i differenti effetti dell'evoluzione delle moderne società”. Questo equilibrio oggi è precario: l'Unesco nel 1995 ammonisce contro l'ipotesi di demolizione di ampie parti della Medina con progetti di strade penetranti nei tessuti storici, poi accantonato., e nel 2003 contro la copertura del fiume Oued<sup>2</sup> (Balbo, 1992) vista con molto sfavore all'Unesco, ma in parte realizzata. Lo Stato, vista la vulnerabilità del sito, adotta un Piano di Sviluppo della Medina nel 2001 a cura della nuova agenzia Comunale ADER Fès (*Agency for De-densification and Rehabilitation of the Medina of Fès*). Le dinamiche di trasformazione tuttavia non si arrestano: la stessa Unesco nelle sue valutazioni periodiche esprime preoccupazioni e spinge per una attenta preservazione del tessuto sociale della Medina, che vede (Unesco 1998) l'abbassamento dei livelli di reddito e il minore inserimento sociale di suoi abitanti. Anche per tentare di opporsi a queste dinamiche, Unesco appoggia il progetto della World Bank per il recupero della Medina (1998). Intanto, il tessuto urbano ha già subito fenomeni sia di densificazione edilizia (alcuni spazi tradizionalmente sgombri come giardini e orti all'interno delle mura sono occupati da scuole e piccoli immobili, McGuinness e Mouhli, 2013) che di spopolamento (cfr. tabella 1), mentre la crescente specializzazione turistica e commerciale ha determinato una progressiva crescita delle presenze temporanee.

POPULATION LEGALE DE LA PREFECTURE DE FES PAR MUNICIPALITE, ARRONDISSEMENT OU COMMUNE  
D'APRES LES RESULTATS DU RECENSEMENT GENERAL DE LA POPULATION ET DE L'HABITAT DE 2014

Municipalité (Mun.), Arrondissement (Arrond.) ou Commune	معدل النمو Accroissement	إحصاء 2004 RGP		إحصاء 2014 RGP			البلدية. المقاطعة أو الجماعة	
		الأسر Ménages	السكان Population	الأسر Ménages	السكان Population	الأجانب Etrangers		المغاربة Marocains
Préfecture de Fès	1,63	199 285	977 946	265 036	1 150 131	3 521	1 146 610	عمالة فاس
Agdal (Arrond.)	-0,12	32 740	144 064	37 421	142 407	1 457	140 950	أكادال (المقاطعة)
Méchouar Fès Jedid (Mun.)	-2,35	6 097	26 078	5 416	20 560	23	20 537	المشور فاس الجديد (البلدية)
Saïss (Arrond.)	2,63	33 648	160 015	48 983	207 345	1 413	205 932	سايس (المقاطعة)
Fès-Médina (Arrond.)	-2,56	20 088	91 473	17 342	70 592	212	70 380	فاس المدينة (المقاطعة)
Jnan El Ouard (Arrond.)	1,44	32 618	174 226	43 333	201 011	47	200 964	جنان الورد (المقاطعة)
El Mariniyine (Arrond.)	0,92	37 958	191 093	47 898	209 494	109	209 385	المرنينين (المقاطعة)
Zouagha (Arrond.)	4,79	31 433	163 291	57 346	260 663	254	260 409	زواغة (المقاطعة)
Cercle : Fès Banlieue	3,23	4 703	27 706	7 297	38 059	6	38 053	دائرة : احوال فاس
Oulad Tayeb	4,58	2 575	15 719	4 626	24 594	6	24 588	أولاد الطيب
Dont Centre: Ouled Tayeb	10,87	894	5 056	2 848	14 187	4	14 183	مركز: أولاد الطيب
Ain Bida	1,36	1 146	6 854	1 443	7 843	0	7 843	عين البيضاء
Sidi Harazem	0,91	982	5 133	1 228	5 622	0	5 622	سبدي حرازم
Dont Centre: Skhinate	0,56	672	3 317	822	3 509	0	3 509	مركز: السخينات

Tabella 1 | Censimento nazionale del regno del Marocco 2014

<sup>1</sup> Per un paragone a noi prossimo, il recinto UNESCO di Firenze, escludendo la Buffer Zone, si estende per 550 ha, circa il doppio di Fès, e ospita 67.500 residenti al 2016.

<sup>2</sup> Unesco, World Heritage Committee, Twenty-seventh session, Paris, Unesco Headquarters, Room XII, 30 June – 5 July 2003.

I dati (Observatoire du Tourisme 2014 e 2015) confermano la crescita di Fès come meta turistica, ai primi 5 posti di destinazione turistica nazionale. Fès non è immune dall'uso delle piattaforme internet come AirB&B, che tanti cambiamenti ha provocato nel corpo dei centri storici occidentali (Carta e Maulella, 2017). La Medina presenta infatti una forte attrattività, sia per il turismo religioso (Nazarena Lanza 2014) che per gli eventi temporanei come il *Festival de Fès des Musiques Sacrées du Monde*, che ha iniziato ad interessare anche il mercato e le dinamiche immobiliari. Sono alcuni tra i fattori che hanno determinato dinamiche di ristrutturazione di edifici esistenti (McGuinness e Mouhli 2013): cambiamenti anche strutturali delle case a patio, poco evidenti dallo spazio pubblico, ma apprezzabili osservando i tetti-terrazza trasformati.



Figura 2 | Esempio di spazi di rispetto al di fuori delle mura della Medina (foto M.Cartà)

### 3 | I problemi aperti e le possibili tracce di ricerca

Alla luce delle considerazioni precedenti, il primo problema in cui ci si imbatte volendo tirare le fila di un discorso sulla relazione che lega medine marocchine, dinamiche di gentrificazione e giustizia spaziale è una vistosa carenza di studi sistematici sulla gran parte degli aspetti da indagare: dalla conformazione morfologica attuale dei tessuti urbanistici storici, ai caratteri e alle modalità di fruizione degli spazi pubblici; dalle pratiche e dalle rappresentazioni degli abitanti, all'insieme di modificazioni spaziali create dalla frequentazione della Medina da parte di turisti e nuovi residenti.

Quanto agli aspetti fisico-spaziali, nel caso di Fès gli studi morfologici di Stefano Bianca (2000) rappresentano un testo seminale per la comprensione della struttura urbana storica della Medina. Quelli di Titus Burckhardt (1992) e di Revault, Golvin e Amahan (1985) scendono di scala indagando il tipo della casa a corte in relazione con la religione musulmana, il sufismo e il relativo sistema di valori. Per contro resta ampiamente inesplorata la stratificazione di interventi che hanno sensibilmente modificato questa struttura storica nel corso di almeno mezzo secolo di trasformazioni. Si deve alla accresciuta pressione sul patrimonio edilizio tipica dei decenni scorsi e oggi in netto calo (Royaume du Maroc, 2016), alla mancata manutenzione degli immobili da parte di una popolazione assai poco attrezzata in termini economici, culturali e di padronanza delle tecniche costruttive, ma anche - è bene sottolinearlo - alla latitanza pressoché totale dell'intervento pubblico (Istasse, 2012), se il degrado fisico della Medina di Fès rappresenta a oggi il problema principale e più urgente (Organisation des Nations Unies et al., 2003; Royaume du Maroc, 2016). Un'analoga carenza di conoscenza, sulla quale avvertiva già più di trent'anni fa Françoise Navez-Bouchanine (1996), riguarda la visione che del "modello abitativo" Medina esprimono i suoi abitanti: una visione sfaccettata, disomogenea e complessa come lo stesso corpo sociale attuale della Medina, a prescindere dall'esplorazione della quale non è possibile ipotizzare percorsi di tutela attiva, efficace e di lungo periodo.

Per questo, un progetto integrato per la Medina di Fès che tenti di raccordare le esigenze della preservazione, la messa in circolo dei nuovi capitali immessi dai flussi turistici e la risposta a una domanda di residenzialità ordinaria in un paese in cui, com'è noto, il problema abitativo è cruciale, non può non partire da una preliminare operazione di indagine conoscitiva multidisciplinare che comprenda almeno un insieme di studi sui caratteri fisico-morfologici dei luoghi e uno di carattere sociologico ed etnografico sull'identità della popolazione attuale della Medina. Negli anni scorsi, e anche sulla scorta delle sollecitazioni provenienti dell'Unesco, sono stati compiuti dei passi in questa direzione, con la creazione da parte di ADER Fès di un SIT dedicato, che a oggi appare tuttavia di estrema inaccessibilità<sup>3</sup>.

Il secondo punto sul quale occorre riflettere riguarda l'antinomia tra visioni diverse del "patrimonio" Medina: quella degli abitanti da un lato, quella dell'Unesco, di turisti e proprietari immobiliari stranieri, in buona misura del governo centrale e dell'amministrazione locale dall'altro. L'approccio alla tutela espresso dal secondo polo di attori, con relativi investimenti di denaro, è stato infatti orientato sulla preservazione dei soli elementi monumentali, mentre il tessuto ordinario della Medina resta completamente trascurato dalle politiche pubbliche<sup>4</sup>. Talvolta gli interventi sottraggono agli abitanti servizi e funzioni di cui prima usufruivano, come è avvenuto con il restauro delle fontane, recuperate come oggetti puramente "ornamentali" privati dell'acqua corrente (Navez-Bouchanine, 1996). L'effetto prodotto, specie presso quella larga fascia di popolazione che non beneficia degli effetti prodotti dalla gentrificazione, è quello di consolidare l'antagonismo tra *élites* e abitanti e con esso una forma di rancore verso le "vecchie e belle pietre" della Medina che focalizzano attenzione e investimenti a discapito di altri aspetti di maggiore urgenza dal punto di vista abitativo: "considérez-nous comme le patrimoine", ascoltato a più riprese nel corso delle interviste svolte a Fès già negli anni '90, esprime efficacemente questa opposizione (*ivi*).

Non è banale pensare di intervenire in questa dinamica, specie nel contesto sociopolitico marocchino fortemente segregato sul piano dell'articolazione sociale e solo formalmente democratico. La politica neoliberale messa in atto dalla famiglia reale da quasi vent'anni, concretizzatasi in grandi opere di urbanizzazione tese a raccordare investimenti finanziari internazionali con quelli marocchini (Zemni, Bogaert 2011; Gisotti 2019), vede nella gentrificazione della Medina un tassello importante (Semmoud et al. 2014). Vanno in questa direzione le ripetute invocazioni rivolte a una "iniezione" di nuovi abitanti nella Medina – le tipiche giovani coppie, artisti e intellettuali che popolano almeno nella narrazione del marketing i centri storici delle città europee – che dovrebbero re-infondere nel centro storico spinte all'innovazione e nuove capacità di spesa. In questo senso andrebbe sviluppato quanto meno un lavoro di evoluzione e complessificazione dell'idea di patrimonio nel quale l'Unesco potrebbe svolgere un ruolo d'impulso importante, aprendo la via alla consapevolezza della necessità di recuperare qualità abitativa per il tessuto ordinario, diffondendo questa idea attraverso raccordi con le Università, le scuole di Architettura, l'Institut du Patrimoine e quello di Urbanistica (INAU).

L'ultimo punto sul quale occorre riflettere per delineare delle opzioni ancora meta-progettuali e tuttavia indispensabili, riguarda la necessità di integrare appieno i programmi di intervento e salvaguardia della Medina nella pianificazione urbanistica comunale. Lo SDAU avviato nel 2010 (e ancora non concluso) ha finalità marcatamente strategiche<sup>5</sup> e relega la Medina a una generica azione di tutela, di cui nulla è specificato, ma soprattutto non considera il centro storico come riserva di abitanti distribuiti in circa 13.500 edifici affetti da situazioni di ingente degrado, il cui destino non può essere considerato a prescindere da un ragionamento generale sull'intero parco abitativo dell'area metropolitana. Conoscenza, integrazione (prima di tutto a livello sociale e simbolico), strategia urbanistica sono dunque le tracce da sviluppare perché il patrimonio possa diventare leva di accresciuta giustizia spaziale.

---

<sup>3</sup> Si veda a questo proposito una nota della *Cour des Comptes* di Fès sull'operato di ADER Fès e, tra l'altro, sulla produzione e accessibilità del SIT della Medina ([http://www.courdescomptes.ma/upload/\\_ftp/documents/ADER\\_Fes.pdf](http://www.courdescomptes.ma/upload/_ftp/documents/ADER_Fes.pdf)).

<sup>4</sup> È del maggio 2018 il lancio di un programma di investimento da parte del governo centrale, promosso dal marchio di projet royal, che vede un investimento di circa 50.000.000 di euro sulla riabilitazione di 113 tra fondouks e souks storici, 10 tra musei e scuole coraniche, 11 altri siti monumentali, oltre alla realizzazione di parcheggi e di un sistema informatico per il rafforzamento dell'offerta turistica (<https://www.leconomiste.com/article/1028418-impulsion-royale-pour-les-medinas-des-villes-imperiales>).

<sup>5</sup> Esso non possiede sufficiente precisione e incisività per orientare lo sviluppo dei singoli elementi nel quadro generale: per quel che qui interessa, non dice molto del trattamento al quale occorre sottoporre la Medina, se non per alcune raccomandazioni generiche. I redattori dello SDAU paiono coscienti delle esigenze di operatività necessarie alla risoluzione di problemi quali la metropolizzazione senza regole, la resilienza al cambiamento climatico, la giustizia sociale, l'importanza della lotta alla proliferazione urbana (*mitage*) dello spazio periurbano, ma meno paiono in grado di ragionare sul peso che la Medina dovrebbe o potrebbe avere in questo disegno, dichiarando genericamente la necessità di rinforzare la *governance* territoriale attraverso dispositivi istituzionali e finanziari, e un maggiore controllo delle costruzioni irregolari e "anarchiche" (un atteggiamento che non risparmia la Medina).

## Attribuzioni

Il paper è frutto di una riflessione comune agli autori. La redazione di § 1 è di Elena Tarsi, di § 2 di Massimo Carta, di § 3 di Maria Rita Gisotti.

## Riferimenti bibliografici

- Baldo, M.P. (1992), *La Medina di Fès. Studi e ipotesi per la riqualificazione dell'asse del Boukhrareb*, Milano: Città Studi.
- Bianca S. (2000), *Urban form in the arab world. Past and present*, Thames and Hudson, New York.
- Brace Taylor B. (1980), "Contrasto pianificato. Le moderne città coloniali in Marocco", in *Lotus International*, 1980 (26).
- Burckhardt T., (1992, I ed. 1960), *Fes, City of Islam*, ITS, Cambridge.
- Carta M. e Gisotti M. R. (2017), "Urbanistica e metropolizzazione nei paesi emergenti del Mediterraneo: il caso della "nuova ville nouvelle" di Fès". *Urbanistica e/è Azione Pubblica*, Atti XX Conferenza Nazionale SIU, Roma 12/14 giugno 2017, Planum Publisher.
- Carta Massimo, Maulella Fabio (2017), "Centri storici tra "precincts" e "commons": governare le aree ad alta densità patrimoniale", in *Urbanistica e/è Azione Pubblica*, Atti XX Conferenza Nazionale SIU, 2017, Roma 12/14 giugno 2017. Planum Publisher, 12/14 giugno 2017.
- Carta Massimo, Maria Rita Gisotti (2017b), "Urbanizzazioni mediterranee a confronto. La grande trasformazione marocchina e la lezione del cantiere interrotto italiano", in Michele Talia (a cura di) *Un futuro affidabile per la città. Apertura al cambiamento e rischio accettabile nel governo del territorio*, atti della Conferenza Internazionale UrbanPromo, Milano 21 November 2017-25 November 2017, Planum Publisher Roma-Milano, pagg. 31-38.
- Caust J., Vecco M. (2017), "Is UNESCO World Heritage recognition a blessing or burden? Evidence from developing Asian countries", in *Journal of Cultural Heritage* 27, pp.1-9.
- D'Eramo M. (2017), *Il selfie del mondo. Indagine sull'età del turismo*, Feltrinelli, Milano
- Garrod B., Fyall A. (2000), "Managing heritage tourism", in *Annals of Tourism Research*, 27(3), pp. 682-708.
- Gillot G. (2014), "La ville nouvelle coloniale au Maroc: moderne, salubre, verte, vaste", in Leimdorfer F., *Dire les villes nouvelles*, 5, Editions de la Maison des sciences de l'homme, 2014, collection Les mots de la ville.
- Jelidi C. (2012), *Fès, la fabrication d'une ville nouvelle, 1912-1956*, ENS Editions, Lyon.
- Gisotti M.R. (in corso, 2019), "Redeveloping urban fringe areas in south Mediterranean: the case of 'grands projets' in Moroccan agglomerations", in Atti della XXI Conferenza Nazionale SIU. Confini Movimenti Luoghi, Firenze, 6-8 giugno 2018, Planum Publisher.
- Gonzalez-Tirados R.M. (2011), "Half a century of mass tourism: evolution and expectations", in *The Service Industries Journal*, 31 (10) p. 1589–1601.
- Istasse M. (2012), « La médina de Fès : faire revivre la mosaïque », entretien avec Abdelfettah Seffar réalisé à Fès le 4 mai 2010, in Coslado E., McGuinness J., Miller C. (dir.), *Médinas immuables?, Gentrification et changement dans les villes historiques marocaines (1996-2010)*, Centre Jacques-Berque, Rabat, <http://books.openedition.org/cjb/275>, pp. 349-358.
- Le Tellier J. (2009), « Programme Villes Sans Bidonvilles et Ingénierie Sociale Urbaine au Maroc », in Le Tellier J. e Iraki A. (a cura di), *Habitat social au Maghreb et au Sénégal. Gouvernance urbaine et participation en questions*, INAU-L'Harmattan, Paris, 193-212.
- Marcuse P., Connolly J., Novy J., Olivo I., Potter C., Steil J. (2009, eds.), *Searching for the just city. Debates in urban theory and practice*, Routledge, New York.
- McGuinness J. (2012), "Spectacularizing Fès", in H.K. Anheir, Y.R. Isar (eds.), *Cities, Cultural Policy and Governance*, SAGE, London, pp. 176-183.
- McGuinness, J. Mouhli, Z. (2013), "Restaurer une maison à patio à Fès: « savoir-quoi », « savoir-comment », et communication interculturelle, 2000-2009", in: COSLADO, E. (ed.), *Médinas immuables?, Gentrification et changement dans les villes historiques marocaines (1996-2010)*, Rabat: Centre Jacques-Berque, 2013.
- Navez-Bouchanine F. (1996), « La médina au Maroc : élites et habitants. Des projets pour l'espace dans des temps différents », in *Les Annales de la recherche urbaine*, n. 72, 1996, pp. 14-22.
- Nazarena Lanza (2014), "Pèlerin, faire du commerce et visiter les lieux saints. Le tourisme religieux sénégalais au Maroc", in *L'Année du Maghreb* [En ligne], 11, 2014.
- Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture, Royaume du Maroc, Ministère de la Culture, UNESCO, Coopération italienne (2003), *Rencontre internationale Fès 2003. Patrimoine et développement durable dans des centres historiques urbains*. Rapport final.
- Pini D. (2012), "La città del patrimonio mondiale UNESCO nei paesi arabi", in Paloscia R., Tarsi E. (a cura di), *Città e territori oltre il Nord*, *Contesti* 1/2012, pp. 42-50.

- Pikkonen M. (2012), “UNESCO and cultural diversity: democratisation, commodification or governmentalisation of culture?”, in *International Journal of Cultural Policy*, Vol. 18, pp. 545-562.
- Revault J., Golvin L., Amahan A. (1985), *Palais et demeures de Fès*, CNRS, Paris.
- Royaume du Maroc, Ministère de l'Urbanisme et de l'Aménagement du Territoire Direction de l'Urbanisme (2016), *Etude d'élaboration du schéma directeur d'aménagement urbain du Grand Fès. Rapport de phase 1 Diagnostic territorial et enjeux de développement.*
- Semmoud N., Florin B., Legros O., Troin F. (2014, a cura di), *Marges urbains et néolibéralisme en Méditerranée*, Presses Universitaires François-Rabelais, Tours.
- Soja E. (2009), “The city and spatial justice”, in *Spatial Justice*, n.1 september 2009.
- Soja E. (2010), *Seeking Spatial Justice*, University of Minnesota Press, Minneapolis.
- Unesco, (1998), International Campaign for Safeguard of the Medina of Fez”
- Zemni S., Bogaert K. (2011), “Urban renewal and social development in Morocco in an age of neoliberal Government”, in *Review of African Political Economy*, Vol. 38, Issue 129, September 2011, pp. 403-417.

# Pianificare nella Città dei Poveri? L'esperienza del Ramal (El Salvador)

**Mario Cerasoli**

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

**Chiara Amato**

Sapienza Università di Roma  
Dipartimento di Pianificazione, Design e Tecnologia dell'Architettura  
Email: [chiara.amato@uniroma1.it](mailto:chiara.amato@uniroma1.it)

## Abstract

La crescita rapida degli insediamenti informali, in Africa, in Asia e soprattutto in America Latina, non è ascrivibile solo all'esplosione demografica e a fenomeni globali, ma rappresenta il fallimento di politiche abitative, urbane, economiche e assistenziali a più livelli, nazionali e locali. In queste aree la dicotomia tra formale e informale si traduce in una netta separazione tra Città dei ricchi e Città dei poveri: le prime dentro mura sorvegliate, le seconde che si insinuano intorno a queste, nei meandri della città frammentata e diffusa. Questa “negazione” della città è la rappresentazione spaziale delle politiche di alimentazione della paura - per il diverso, per il povero - che sviluppano intolleranza e producono disuguaglianza sociale, segregazione e un senso di abbandono e marginalità che si traduce in criminalità, radicalizzazione, scontri interni e esterni. In questo contesto si inserisce il Plan Maestro per il recupero e integrazione di un insediamento precario nella città di Zacatecoluca (El Salvador), il Ramal A, uno dei 26 insediamenti urbani precari, in prevalenza a precarietà estrema e alta, identificati nella “Mapa de Pobreza Urbana y Exclusion Social” del Programma delle Nazioni Unite per lo Sviluppo.

Il Plan Maestro vede la luce nell'ambito del Progetto “*Fortalecimiento de la Secretaría de Cultura de la Presidencia de El Salvador a través de la valorización del patrimonio cultural*” realizzato dall'Università Roma Tre con la collaborazione di FUNDASAL Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima, finanziato dall'AICS Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo. Rappresenta un'esperienza virtuosa nelle attività della cosiddetta Terza Missione dell'Università.

**Parole chiave:** social exclusion/integration, inclusive processes, local development | esclusione/integrazione sociale, processi di inclusione, sviluppo locale

## Marginalità e disuguaglianza come sfide della contemporaneità

Oggi più di un miliardo di persone nel mondo vivono nelle città informali, di queste 766 milioni vive in condizioni di estrema povertà, rappresentando un decimo della popolazione mondiale (World Bank, 2018).

I fenomeni territoriali che compongono oggi il quadro di riferimento delle dinamiche urbane e sociali contemporanee, quali globalizzazione, individualizzazione, consapevolezza sempre maggiore dell'erosione degli ecosistemi, del cambiamento climatico, dell'evoluzione tecnologica e la crescente disuguaglianza urbana e globale, hanno ridisegnato i concetti di centralità e marginalità, strutturando un modello urbanocentrico dello spazio basato su reti e gerarchie e dunque dualità e segmentazione, dove il fattore sicurezza/paura urbana si concretizza in soluzioni spaziali e in disuguaglianze progressive e drammatiche. Le aree urbane già ospitano oltre metà della popolazione mondiale in una continua espansione tale da prevedere che entro il 2030 le megalopoli da 10 milioni di abitanti saranno 41, contro le attuali 28, ed entro il 2050 gli abitanti delle città avranno superato i 6 miliardi di persone, due terzi dell'umanità (fonte: ONU, 2017).

Questa progressiva urbanizzazione e la conseguente crisi urbana delle città contemporanee sono legate a doppio filo ai mutati equilibri tra i modelli insediativi e sociali, tra città e campagna, tra locale e globale, in cui il raggio di polarizzazione urbano investe i centri minori limitrofi, creando un territorio metropolizzato (Indovina, 2009), già chiamato da Giancarlo De Carlo “città-regione”, un *continuum* urbano frammentato e diffuso, dipendente per dinamiche economiche e di pendolarismo dal grande nucleo principale, che invade lo spazio rurale, contaminandolo

con inediti miscugli funzionali, smantellandone le trame strutturali (Macchi Cassia, 1994), un suburbio insostenibile che produce consumo di suolo, inquinamento da polveri sottili – dovuto alla massiva mobilità privata –, carenza/ assenza di servizi pubblici e scomparsa progressiva di spazio pubblico e qualità urbana; e che amplifica fenomeni di criminalità, ghettizzazione e segregazione sociale, fenomeni di sempre più difficile controllo e gestione.

Nelle trame disgregate e porose delle città frammentate si generano interferenze urbane, insediamenti informali, spontanei, quasi sempre illegali e talvolta “sanati” tramite la concessione in proprietà del suolo occupato, ma in ogni caso negazione estrema di quei caratteri che costituiscono il Diritto alla Città (Lefebvre, 1970; Harvey, 2012) e alla cittadinanza (Borja, 2005) quali casa, sanità, istruzione, mobilità, accesso ai servizi pubblici, salubrità degli spazi e sicurezza.

I termini *slum* o *favela* sono termini omnicomprensivi che identificano una realtà, quella degli insediamenti informali, che però è estremamente complessa e variegata e ha numerose sfumature, legate alla loro prossimità/intersezione con la città “formale”, allo stato giuridico del suolo su cui si sviluppano, al numero di abitanti, alla densità e alla tipologia di insediamenti che li caratterizzano.

Nel Global Report on Human Settlements 2003 di Un-Habitat, la città informale si caratterizza come “...a *contiguous settlement where the inhabitants are characterized as having inadequate housing and basic services. A slum is often not recognized and addressed by the public authorities as an integral or equal part of the city*”, una definizione che però non prende in considerazione le condizioni socio-economiche degli abitanti, il reddito, la formazione, la condizione occupazionali, caratteristiche altrettanto fondamentali per stabilire la condizione di precarietà, considerando che non tutti i poveri vivono in questi contesti e non tutti coloro che vivono in queste realtà sono poveri (Paone, 2008).

In questi ultimi decenni, poi, la forte propensione alla paura e la maniacale ossessione per la sicurezza hanno fatto “la più spettacolare delle carriere” (Baumann, 2003) e le disuguaglianze sociali e spaziali si sono progressivamente estremizzate, raccontate nelle impetuose immagini degli immensi *slums* asiatici, delle brulicanti *favelas* sudamericane, delle contrastanti *villas miserias* argentine, confinanti con i puri e geometrici *barrio cerrados* e le omogenee *gated community*, divise da escludenti e impenetrabili muri.

La costruzione mediatica della paura e quella reale si fondono nei contesti abitati più disagiati, dove la disuguaglianza sociale è stata spesso alimentata da politiche neoliberali e da elevati livelli di corruzione e di violenza con effetti talvolta di dimensioni epocali. Come quanto sta accadendo nelle ultime settimane e che vede un fiume di persone ad abbandonare alcuni degli stati più poveri e pericolosi del Centro America, Honduras, Guatemala, El Salvador e Nicaragua, e a mettersi in marcia, per raggiungere la “terra promessa” rappresentata dagli USA.

### **Insedimenti informali e pianificazione in America Latina**

In America Latina si sono andati concentrando e via via consolidando i livelli più alti al mondo di urbanizzazione e di disuguaglianza (Pasta, 2018).

Secondo le Nazioni Unite, 104 milioni di persone che vivono in zone urbane in America Latina risiedono in insediamenti informali, spingendo oltre il concetto di priorità di urbanizzazione e ponendo il tema in cima al dibattito internazionale a partire dalle stesse linee dell’Agenda Urbana ONU, nelle tematiche su Rigenerazione degli slum e Diritto alla città.

L’approccio al fenomeno della città informale ha visto l’evoluzione di metodi e approcci, tenendo in conto che tra la città dei ricchi e la città dei poveri esistono una serie d’interazioni conflittuali, una separazione urbana sia in termini di autoesclusione della *elite* urbana sia come segregazione delle fasce povere della popolazione, una sorta di guerra sociale perpetua (Davis, 2006) intrecciata con le politiche che a livello locale e globale influenzano i modelli culturali e sociali. Durante gli anni ’50, in particolar modo in America Latina, il fenomeno, interstiziale e parzialmente ignorato, delle città degli *invisibili* ha iniziato ad essere considerato come male necessario, la faccia oscura dell’industrializzazione e dello sviluppo economico che portava masse di operai sottopagati ad arrangiarsi attorno ai grandi poli produttivi e nelle città. Le dittature che negli anni ’70 e ’80 si sono succedute in molti dei paesi latinoamericani hanno affrontato la crescente imponenza del fenomeno informalità portando avanti politiche di sradicamento forzato degli abitanti degli *slums* e di abbattimento fisico degli insediamenti, spostando masse di famiglie nei grandi complessi popolari periferici o al di fuori delle città e lontane quindi dai servizi e dalle opportunità.

Gli insediamenti informali, così come le città e i suoi abitanti, hanno parallelamente continuato la loro progressiva espansione, con numeri che ogni anno appaiono esponenziali, e che oggi più che mai, in un’ottica globale di rigenerazione delle città e inclusione sociale multilivello, necessitano di strategie e strumenti chiari, a partire dalla consapevolezza che l’approccio top-down e bottom-up, in maniera coerente e coordinata, come due lati di un ponte in costruzione, possono incontrarsi e assicurare quel Diritto alla città nella sua accezione più completa di diritto all’opera (al partecipare alla città) e diritto alla fruizione e all’accessibilità, finora negato.

In questo senso dagli anni ’90, in maniera sempre più cosciente e interdisciplinare, si è passati dalla logica del “fare” a quella del “mettere-in-grado-di-fare”, attraverso processi di formazione, istruzione, partecipazione, coinvolgendo nella rigenerazione dell’insediamento soprattutto gli abitanti stessi, sia nella fase della pianificazione, ascoltando la

loro conoscenza del luogo e le loro proposte, che nella fase operativa e poi in quella gestionale, affinché il senso di appartenenza sia garanzia di esito duraturo e germe generatore di comunità e cambiamento.

Il recupero dei fragili contesti informali deve confrontarsi necessariamente con dinamiche ed equilibri sociali di difficile lettura e ad alto rischio, riconoscendo questi come luoghi privi di urbanistica ma non di urbanità, e intrecciando l'aspetto sociale di partecipazione alla definizione del progetto tecnico, costituendo così un telaio, una sovrastruttura necessaria a tenere insieme gli interventi e garantirne un'ottica di resilienza e durabilità.

Oggi nei progetti più sensibili alle tematiche dell'integrazione tra città dei ricchi e città dei poveri si torna a riflettere sulla struttura spaziale della città, sulla sua infrastrutturazione capillare, sulla densità e porosità del tessuto, sull'accessibilità e sul disegno dello spazio pubblico ricercando una qualità urbana a partire dal collettivo, verso una riduzione delle disuguaglianze spaziali che caratterizzano le città e metropoli contemporanee (Secchi, 2013).

Sono molte le esperienze che hanno riguardato insediamenti informali in America Latina negli ultimi decenni.

Tra queste, quelle della Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (FUCVAM), attiva fin dal 1970, che ha promosso il modello operativo della *ayuda mutua* per la produzione di "vivienda social", dove lo Stato dà prestiti a basso interesse e lunga scadenza (25 anni) a cooperative edili che autogestiscono l'opera, e fornisce loro assistenza "interdisciplinare"; il programma *Favela-Bairro* per le *favelas* di Rio de Janeiro del 1994, finalizzato a dotare le *favelas* carioca, progressivamente liberate dal controllo delle associazioni criminali legate allo spaccio della droga, delle infrastrutture e urbanizzazioni di base e intervenendo prioritariamente sullo spazio pubblico; e le attività condotte fin dal 1968 dalla Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima (FUNDASAL), una organizzazione non governativa che ha una lunga traiettoria nel settore del recupero, riqualificazione e integrazione degli insediamenti precari e informali in El Salvador e in altri stati centroamericani (Honduras, Guatemala e Costa Rica).

Ispirata alle esperienze dell'Uruguay, negli ultimi anni è stata impegnata in diversi programmi di intervento e in progetti di cooperazione internazionale tra cui *Nuevos Asentamientos Urbanos*, *Cooperativismo de Vivienda por Mudua Ayuda* e *Mejoramiento de Barrios*. FUNDASAL ha così realizzato interventi destinati alle famiglie in condizioni di deficit abitativo, concentrate nella popolazione a basso reddito e soprattutto in quelle che vivono in insediamenti precari e informali. FUNDASAL è partner nel progetto che ha dato la luce al Plan Maestro per il Ramal "A" di Zacatecoluca.

### **Un Plan Maestro per il Ramal A (Zacatecoluca), una città nei poveri**

Il "Plan Maestro per il recupero e l'integrazione dell'insediamento informale Ramal A, nel municipio di Zacatecoluca (Dipartimento di La Paz)" (2017) si inserisce nell'ambito del Progetto "*Fortalecimiento de la Secretaría de Cultura de la Presidencia de El Salvador a través de la valorización del patrimonio cultural*" realizzato dall'Università Roma Tre con la collaborazione di FUNDASAL Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima e finanziato dall'AICS Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo.

Zacatecoluca è un municipio di circa 65.000 abitanti a sud-est della città di San Salvador, capitale de El Salvador, uno dei quattro stati più poveri e violenti dell'America Latina.

Il Ramal "A" è stato classificato come uno dei 26 insediamenti urbani precari, identificati nella "*Mapa De Pobreza Urbana y Exclusion Social*" del Programma delle Nazioni Unite per lo Sviluppo nel 2010. Tale precarietà corrisponde ad un incremento di violenza sociale, terra fertile per la formazione e l'assedio di bande criminali, soprattutto giovanili, che vanno a colpire le fasce più deboli della popolazione, giovani, anziani, donne, generando in tal modo una società meno coesa, partecipativa, in breve più esclusa.

La comunità del Ramal oggi conta 420 persone, riunite in 140 famiglie, che progressivamente iniziarono ad insediarsi circa 30 anni fa, per la maggior parte ex impiegati nell'azienda FENADESAL, Ferrocarriles Nacionales De El Salvador, lungo il tratto terminale della ferrovia che arrivava alla stazione di Zacatecoluca prima della dismissione progressiva che portò nel 2002 alla sospensione del servizio ferroviario nazionale, a seguito dei danni dovuti alla guerra civile (1980-1992) e della grave condizione economica del paese.

Dopo decenni di occupazione illegale, il Consiglio Municipale di Zacatecoluca guidato dal Sindaco, Francisco Hirezi, nel 2015, ha approvato il Progetto di parcellizzazione dei terreni occupati illegalmente dalle abitazioni della comunità del Ramal, attribuendo il diritto di proprietà di 118 lotti ad altrettante famiglie. Da questa attribuzione sono restate però escluse poco più di venti famiglie in quanto i terreni su cui avevano realizzato la propria abitazione erano quelli con il più alto rischio di frane e inondazioni.

Questo ha costituito la base per lo sviluppo del Plan Maestro per il recupero e l'integrazione dell'insediamento precario del Ramal A, il cui obiettivo generale è la trasformazione delle condizioni di povertà ed esclusione in cui vivono i suoi abitanti attraverso la costruzione partecipata di un piano strategico e operativo basato sul lavoro comunitario, con la prospettiva che si tramuti in un riferimento a livello regionale.

Il Plan Maestro ha mirato da subito alla partecipazione attiva della popolazione residente nell'insediamento, per la costruzione del progetto e l'identificazione delle azioni da avviare. Il processo partecipativo è cominciato già nella fase preliminare di analisi, con la raccolta delle informazioni sullo stato di fatto eseguita dai giovani della comunità, cui è stata affiancata la formazione tecnico-costruttiva proiettata alla fase post-esecutiva del progetto, necessaria per il



Figura 1 | Talleres della comunità, Febbraio 2017

mantenimento e la gestione delle infrastrutture e dei beni comuni. Momento centrale del processo è stata la consultazione comunitaria, che nel mese di Febbraio 2017 ha coinvolto tutta la popolazione in *talleres* specifici di revisione del Plan Maestro e di raccolta delle osservazioni. Queste sono state recepite e integrate nella fase finale che ha condotto all'elaborazione definitiva del Piano e alla sua presentazione ufficiale a Ottobre del 2017.

Il Ramal, ubicato su un'area di quasi 6 ettari al margine sudorientale di Zacatecoluca, si trovava in uno stato di rischio e degrado diffuso, privo delle opere di urbanizzazione di base.

L'analisi demografica e socioeconomica condotta sull'insediamento ha messo in evidenza aspetti coerenti con altri contesti informali.

Nella comunità vivono 420 persone, il 52% donne, con un'età media di 30 anni. Le 123 famiglie che vi abitano sono composte mediamente da 3 persone. I dati più allarmanti riguardano educazione e lavoro, con un tasso di analfabetismo corrispondente al 18% degli abitanti, mentre il 35% risulta aver abbandonato la scuola in età inferiore ai 10 anni. Nell'insediamento passano quotidianamente l'intera giornata 123 bambini e 231 adulti disoccupati, ovvero un preoccupante 30%, che rappresenta un fattore di rischio soprattutto per i giovani esposti alla violenza e alla criminalità radicata in questi contesti.

Operando in maniera interscalare, simultanea e integrata, il Plan Maestro si articola su due livelli di intervento.

A livello urbano, attraverso lo sviluppo delle strategie per il settore Sud di Zacatecoluca, sono state redatte le linee per la modifica della Pianificazione Urbanistica e delle Opere Pubbliche coerenti i contenuti del Plan Maestro; a livello locale, oltre all'identificazione delle opere di urbanizzazione e gli interventi per lo spazio pubblico di relazione, si è proceduto con una classificazione dettagliata degli interventi da realizzarsi sul patrimonio abitativo esistente e l'elaborazione delle norme partecipative di convivenza tra i residenti della comunità.

Per quanto riguarda il sistema infrastrutturale, è risultata evidente la mancanza di integrazione tra il tessuto urbano di Zacatecoluca e il Ramal, che si configura come un vero frammento urbano, sia dal punto di vista morfologico che di viabilità; l'obiettivo a livello urbano è stato quello di migliorare la rete viaria che porta al centro storico della città, e in parallelo incrementare il servizio di trasporto pubblico (bus), integrandovi il Ramal.

Al suo interno, è risultata prioritaria la costruzione delle reti tecnologiche e delle opere di urbanizzazione (l'erogazione dell'acqua potabile è oggi assicurata solamente da tre fontanelle, una per 140 persone).

Per lo spazio pubblico principale, che corrisponde all'asse dell'ex ferrovia, in forte stato di degrado e privo di pavimentazione adeguata, sono state previste opere di sistemazione e riqualificazione, incorporando alcune aree libere che verranno configurate come piazze cittadine, dove saranno localizzati servizi e attrezzature comunitarie.

A livello ambientale, il Rio Sapuyo che costeggia il Ramal, oggi altamente inquinato e scarsamente attraversabile, costituisce una frattura lineare che divide il Ramal dal resto della città. Molti dei terreni a lato del fiume e nei pressi dell'area risultano abbandonati.

A partire da queste considerazioni la strategia del Plan Maestro si struttura attorno alla realizzazione di un ponte pedonale e due parchi integrati, uno lungo le sponde del Rio Sapuyo e uno agrario comunitario, diventando il legante ecologico strutturante dell'intero territorio, sia in un'ottica ambientale e di risanamento sia lavorativo e produttiva.

Prioritari sono gli interventi per la riduzione del rischio di frane e smottamenti che interessano le abitazioni, in particolar modo nella parte nord, in corrispondenza della ex stazione, e nella parte centrale, dove sono previste opere strutturali di consolidamento delle pareti rocciose precarie.

Più puntuali e mirati sono invece gli interventi per la riduzione del rischio sismico, elevato su tutto il territorio salvadoregno, e per le opere di drenaggio dell'acqua piovana.

Legata alla sostenibilità ambientale, il Plan Maestro ha previsto anche l'attivazione della raccolta differenziata dei rifiuti urbani, interna ed esterna al Ramal, accompagnata dalla realizzazione nei pressi dell'insediamento di un impianto per la raccolta e classificazione dei rifiuti.

Per quanto riguarda il sistema insediativo e dei servizi, il Plan Maestro ha proposto un programma di rigenerazione urbana integrata sia nel centro storico sia nell'area urbana di Zacatecoluca, attraverso l'identificazione dei lotti vuoti o abbandonati che possano essere convertiti ad abitazioni sociali o attrezzature pubbliche.

Nel Ramal, questi lotti si trasformeranno in luoghi centrali e nuclei di attrezzature pubbliche, disposti in modo che il raggio di influenza sia tale da coprire l'intera lunghezza dell'insediamento.

È inoltre prevista la costruzione di un nuovo edificio comunitario, adiacente alla stazione ferroviaria – già sede della Escuela Taller per la formazione di maestranze specializzate nel settore del recupero edilizio. Il nuovo edificio sarà realizzato con tecniche costruttive e materiali tradizionali e destinato ad accogliere una piccola clinica medica, una cucina e una sala comune per la comunità.

Per quanto riguarda le abitazioni, un terzo è risultato in condizioni di estrema precarietà. Nessuna costruzione è risultata in qualche modo rispondente a criteri antisismici, nonostante l'elevata sismicità della regione; il 12% delle abitazioni è risultata sprovvista di latrina, mentre il 20% del tutto priva di energia elettrica.

Il Plan Maestro ha previsto per esse il recupero ed la messa in sicurezza, ove possibile, accompagnata dalla costruzioni *ex novo* di abitazioni per quelle famiglie che occupano lotti a rischio elevato, garantendo una *mixité* funzionale che comprenda servizi, commerciale e residenziale lungo tutto l'insediamento.

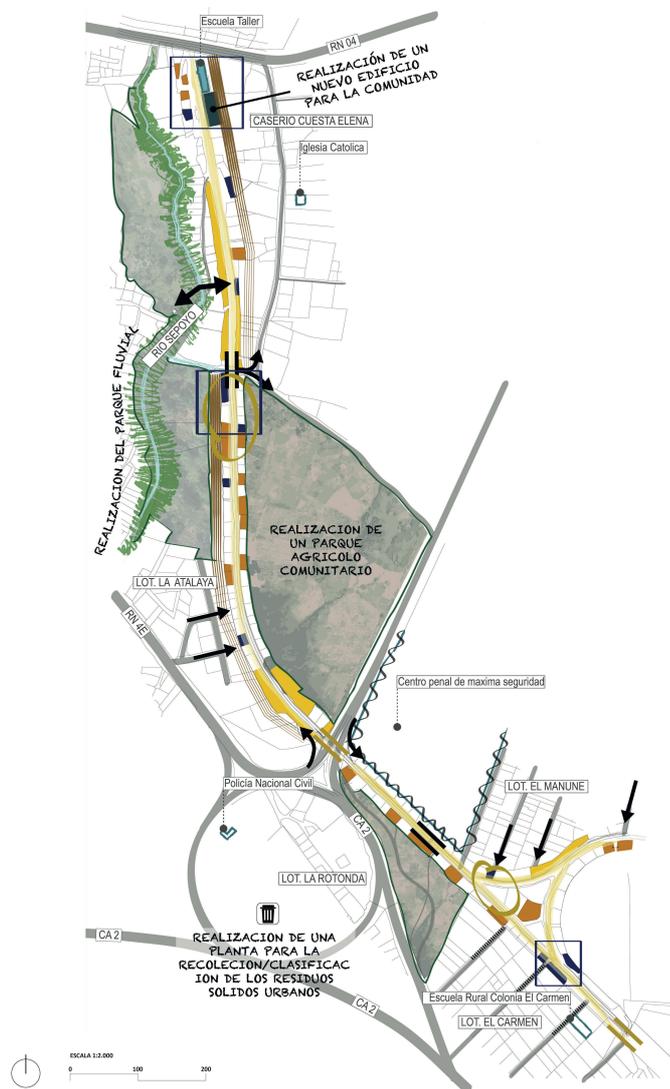


Figura 2 | Plan Maestro

## Prospettive

Il Plan Maestro per il Ramal A, su iniziativa del Ministero delle Opere Pubbliche della Repubblica de El Salvador, è già stato ammesso ad un finanziamento da parte del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) per un ammontare di \$ 2,5mln, che verrà erogato alla ratifica da parte dell'Assemblea Legislativa Nazionale.

Un grande risultato che, se visto unitamente all'impegno continuo nella cooperazione dell'Università Roma Tre svolto dal 2015, apre a scenari ottimistici e promettenti.

La messa a punto di una strategia di costruzione delle politiche per la riduzione della povertà e per l'inclusione sociale e il Diritto alla città è il vero successo di questa esperienza. Esperienza che ha consolidato la presenza in Centro America sia dell'Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo che dell'Università Roma Tre come fra i principali enti esecutori.

In particolare, il meccanismo bidirezionale e simultaneo ha visto il coinvolgimento di esperti dell'Università insieme ai tecnici del Municipio di Zacatecoluca e del Ministero delle Opere Pubbliche di El Salvador, da una parte, e le comunità locali insediate nel Ramal, dando così luogo a quella metafora del "ponte" (Pasta, 2018) che rappresenta l'unica forma appropriata di intervento in realtà così disagiate.

Prospettive per questa esperienza sono l'ampliamento temporale del progetto, con il consolidarsi della *Escuela Taller* e l'esportazione del modello in altri contesti come il Centro Storico di San Salvador.

Allo stesso tempo, questa esperienza è alla base di un altro progetto di cooperazione presentato all'AICS e avente per oggetto il recupero e la valorizzazione dei centri storici minori delle province orientali della Repubblica di Cuba, presentato lo scorso settembre e in fase di valutazione da parte del Ministero degli Esteri italiano.

Quello della cooperazione allo sviluppo appare sempre più come un canale privilegiato per l'intervento in contesti di disagio sociale e degrado urbano come quello degli insediamenti informali. Un meccanismo per mettere in crisi il ritorno prepotente di forme di isolazionismo nazionalista che stanno prendendo sempre più vigore negli ultimi anni.

## Riferimenti bibliografici

Borja J., Castells M. (2002), *La città globale. Sviluppo e contraddizioni delle metropoli nel terzo millennio*, De Agostini, Roma.

Borja J. (2005), "Il diritto alla città", in Marcelloni M. (a cura di), *Questioni della città contemporanea*, FrancoAngeli, Milano, pp. 133-145.

Baumann Z. (2003), *City of Fears, City of Hopes*, Oldsmiths College, University of London, Londra.

Cerasoli M. (2016), Cities of the world, a world of suburbs. Transformations of 'settlementsrules' and 'forms of living' in contemporary Latin America (among globalization, cars and television). In *CzasopismoTechniczneArchitektura*, 8/2016. Cracovia.

Davis M. (2006), *Il pianeta degli Slum*, Feltrinelli, Milano.

Harvey D. (2012), *Il capitalismo contro il diritto alla città*, Ombre corte, Verona.

Indovina F. (2009), *Dalla città diffusa all'arcipelago metropolitano*, Franco Angeli, Milano.

Lefebvre H. (1970), *Il diritto alla città*, Ombre corte, Verona.

Macchi Cassia C. (1994), *Nuovi diffusi e senza storia*, in *Costruire*, n. 133

Secchi B. (2013), *La città dei ricchi e la città dei poveri*, Editori Laterza, Bari.

Pasta F. (2018), *La città tra formale e informale. Autonomia collettiva e sviluppo collaborativo in America Latina. Tesi di Laurea Magistrale in Architettura – Progettazione Urbana*. Università Roma Tre.

Paone S. (2008), *Città in frantumi. Sicurezza, emergenza e produzione dello spazio*, Franco Angeli, Milano

United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2017), *World Urbanization Prospects. The 2017 Revision*. UN United Nations, New York.

World Bank (2018), *Poverty and Shared Prosperity 2018: Piecing Together the Poverty Puzzle*. Washington DC. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/30418>.

# L'Urbanistica a scuola come strumento per contrastare la povertà urbana e accrescere il senso di città

**Emanuela Coppola**

Università di Napoli "Federico II"

Dipartimento di Architettura

*emanuela.coppola@unina.it*

## **Abstract**

In accordo con le tesi espresse ne "La città dei ricchi e la città dei poveri" (Secchi, 2013) e "La città in movimento" (Nel-lo, 2016) che leggono la crisi della città e dei suoi spazi pubblici come un fenomeno della crisi economica e sociale di inizio secolo che ha colpito soprattutto i paesi del sud dell'Europa, si intende analizzare i risultati di quattro laboratori finalizzati ad accrescere il concetto di diritto alla città e di cittadinanza attiva tra gli adolescenti e i giovani. I laboratori hanno coinvolto due gruppi di adolescenti (12-14 anni) e due gruppi di giovani (17-18 anni) in un quartiere del comune di Napoli (Bagnoli) e in due comuni della città metropolitana (Afragola e Quarto).

In questa crisi degli spazi che la città offre ai suoi abitanti e che colpisce soprattutto le periferie urbane, l'urbanistica assume quanto mai prima un ruolo pedagogico. Rendere le giovani generazioni consapevoli del diritto alla città e dell'identità urbana che diventano cruciali nelle aree più svantaggiate del territorio dove i ragazzi vivono sempre meno i loro territorio non sentendosi più parte di una comunità. Le esperienze svolte nei quattro laboratori illustrano come ricucire il senso di appartenenza attraverso la conoscenza dei luoghi.

È opportuno essere consapevoli che le politiche, i piani e i progetti per gestire la città e il territorio hanno bisogno di un coinvolgimento sempre maggiore dei cittadini non solo per la gestione delle trasformazioni ma per contrastare la disuguaglianza e l'ingiustizia spaziale.

**Parole chiave:** citizenship, public space, social exclusion

## **La povertà urbana e i laboratori di quartiere**

«La povertà urbana è riprodotta da assenza di opportunità, lavoro, reddito, servizi» (Laino 2011) e la presenza della povertà appare un «elemento caratteristico della città contemporanea» (Bennasai Alberio 2014).

Se la povertà cessa di essere una condizione inevitabile della condizione umana per diventare «una questione sociale e politicamente rilevante con il processo di sviluppo delle città sostenuto dalla Rivoluzione industriale» (Bennasai Alberio 2014), la recente crisi che ha colpito gran parte dei paesi occidentali ha riportato all'attenzione dei media la questione della povertà anche nei paesi economicamente sviluppati.

Forse il lungo periodo di prosperità economica che contraddistinse tutti i paesi dell'Europa occidentale dopo la fine della seconda guerra mondiale aveva creato l'illusione di poter aspirare a un mondo libero dalla povertà.

«La segregazione urbana è un fenomeno in aumento in tutta Europa dal 2008, anno della crisi europea, è si traduce nell'incremento della tendenza dei gruppi sociali a riavvicinarsi in determinate aree della città in funzione del loro reddito» (Nel-lo 2016).

Ovviamente tale fenomeno non riguarda solo i gruppi sociali più vulnerabili ma anche quelli più benestanti.

E' comunque innegabile che la segregazione sociale è una diretta conseguenza delle disuguaglianze sociali generando una disparità spaziali in quanto la concentrazione delle persone con più difficoltà economiche e sociali avviene in quartieri con più deficit urbanistici, con scarsa accessibilità ed con alloggi di peggiore qualità.

«Se le scienze sociali rivelano ancora forti limiti nell'interpretarne le traiettorie e nel pensare politiche di riduzione e contrasto» (Laino 2011), l'attivazione di laboratori di quartieri partendo dalle scuole può rappresentare un inizio più vantaggioso di quello che possa a prima vista sembrare.

### Quattro casi di laboratorio di ascolto del territorio a confronto

Pur considerando difficile una sintesi efficace dei quattro laboratori con i ragazzi realizzati dal 2016 al 2018 (alcuni dei quali ancora in corso) si vuole provare a fornire gli elementi comuni caratterizzanti le esperienze e gli esiti positivi finora riscontrati.

I laboratori sono stati i seguenti:

- il laboratorio di ascolto del territorio presso la scuola media Michelangelo- Augusto, che ha coinvolto 138 studenti;
- il laboratorio di partecipazione per il Puc di Afragola, che ha coinvolto 112 studenti di tre Scuole Medie (Montalcini, Nosengo e Rocco) e 78 studenti di scuole superiori (Liceo scientifico Brunelleschi, Isis Sereni e Isis Pertini);
- i laboratori di conoscenza del territorio svolti a Bagnoli (Liceo scientifico Labriola) e Quarto (Liceo scientifico Montalcini) attraverso un progetto di alternanza scuola-lavoro con due licei scientifici, circa ottanta studenti.

L'analisi dell'esperienza maturata con i quattro laboratori di ascolto del territorio svolti presso scuole secondarie del territorio della città metropolitana di Napoli e l'inaspettata eco che queste esperienze hanno avuto ci porta a riflettere su come la scuola possa essere anche considerata il luogo più adatto a iniziare un processo di ascolto del territorio.

Scopo primario di questi laboratori presso le scuole è stato accrescere il concetto di diritto alla città dei ragazzi che vi partecipavano inteso come "forma superiore dei diritti, come diritto alla libertà, all'individualizzazione nella socializzazione, all'habitat e all'abitare" (Lefebvre 1968). Oltre a promuovere una cittadinanza attiva tra adolescenti e i giovani.

Il laboratorio non limita però la sua azione ai giovani ma coinvolge gli adulti coinvolti in fasi successive, tramite interviste fatte dai ragazzi e attraverso incontri pubblici con i cittadini e le autorità politiche preposte. Le quattro esperienze pur nella loro semplice organizzazione hanno prodotto un inatteso interesse<sup>1</sup> della comunità locale che non si era considerato all'inizio dei vari progetti.

I laboratori hanno coinvolto due gruppi di adolescenti (12-14 anni) e due gruppi di giovani (17-18 anni) e hanno seguito uno schema organizzativo simile pur con le opportune diversità scaturenti dai diversi contesti territoriali e dalle diverse esigenze da cui muovevano. Nello specifico si vuole sottolineare come il laboratorio di Afragola sia stato voluto dall'amministrazione comunale nell'ambito di un'azione partecipata del piano urbanistico comunale mentre il laboratorio di Bagnoli sia stato promosso da un gruppo di cittadini secondo una modalità "dal basso" che ha prodotto modalità organizzative diverse.



*Figura 1* | Laboratorio Afragola Partecipata presso l'I. C. Montalcini di Afragola a.s. 2017-18  
Classi coinvolte 3C e 3D. Facilitatori: Emanuela Coppola, Francesco Domenico Moccia, Lucio Di Finizio, Giovanna Castaldo, Pina Pugliese, Gianluca Adaimo, Nicola De Martino, Chiara Ciccarelli  
Fonte: Laboratorio Afragola Partecipata

<sup>1</sup> Si era inizialmente addirittura pavimentato un disinteresse per l'iniziativa all'inizio dei singoli percorsi.

Centrale è in entrambi i casi l'azione delle scuole come laboratori di quartiere e luoghi di lavoro delle comunità locali.

In particolare il laboratorio di ascolto del territorio presso la scuola media Michelangelo- Augusto del 2016-17, il primo anno di quello che abbiamo successivamente denominato Laboratorio Bagnoli, ha presentato una strutturazione del processo di ascolto e conoscenza del territorio, simile – anche in relazione al medesimo contesto di ascolto territoriale - a quello sviluppato nel laboratorio di conoscenza del territorio svolto a Bagnoli presso il Liceo scientifico Labriola nel 2017-2018 e nel 2018-19.

Il comune percorso metodologico per l'ascolto del territorio ha previsto una strutturazione in più fasi. La prima fase di interrogazione, denominata “registrazione dei bisogni”, corrispondente alla fase di coinvolgimento dei ragazzi propedeutica ad una reale proposta progettuale da parte del gruppo di lavoro inteso come gruppo di esperti facilitatori del progetto di ascolto del Territorio. Questa fase ha previsto la formulazione di questionari aperti, somministrati agli studenti coinvolti, nel quale hanno potuto esprimere i loro bisogni e i loro desideri. In questa fase è stata particolarmente delicata la scelta delle domande da sottoporre nel questionario – naturalmente diversificate per età – e che soprattutto per i gruppi di allievi delle scuole medie ha seguito le indicazioni della “Guida alle Città sostenibili delle bambine e dei bambini” anche attraverso «disegni, schemi comunicativi a loro più vicini in accordo con il concetto di ambiente sostenibile per i bambini» (Lombardo 1998).

E' forse inutile ribadire che i bambini saranno non soltanto gli adulti di domani ma rappresentano dei soggetti spesso marginali nelle scelte politico-strategiche oltre ad essere spesso disinformati sui fenomeni di trasformazione urbana del proprio territorio, sia esso un quartiere o il comune in cui abitano.

Questa fase nei laboratori con gli allievi delle scuole medie (I.C. Michelangelo-Augusto di Bagnoli e delle tre scuole medie di Afragola ha portato alla costruzione di “Carta dei desideri dei cittadini e dei bambini”, elaborata anche sulla base di ulteriori suggerimenti ricavati nella fase delle interviste che gli allievi hanno fatto ad un gruppo campione di adulti disponibili al dialogo - si tratta prevalentemente dei genitori, dei nonni o degli zii degli allievi – ai quali si è chiesto di descrivere come appariva il quartiere o il comune quando loro erano giovani, quali erano gli spazi di aggregazione, come vivano la città e come gli sembra venga vissuta oggi chiedendo il loro punto di vista su alcune aree di trasformazione (la stazione dell'alta velocità per Afragola ad esempio oppure l'ex area industriale Italsider per Bagnoli).

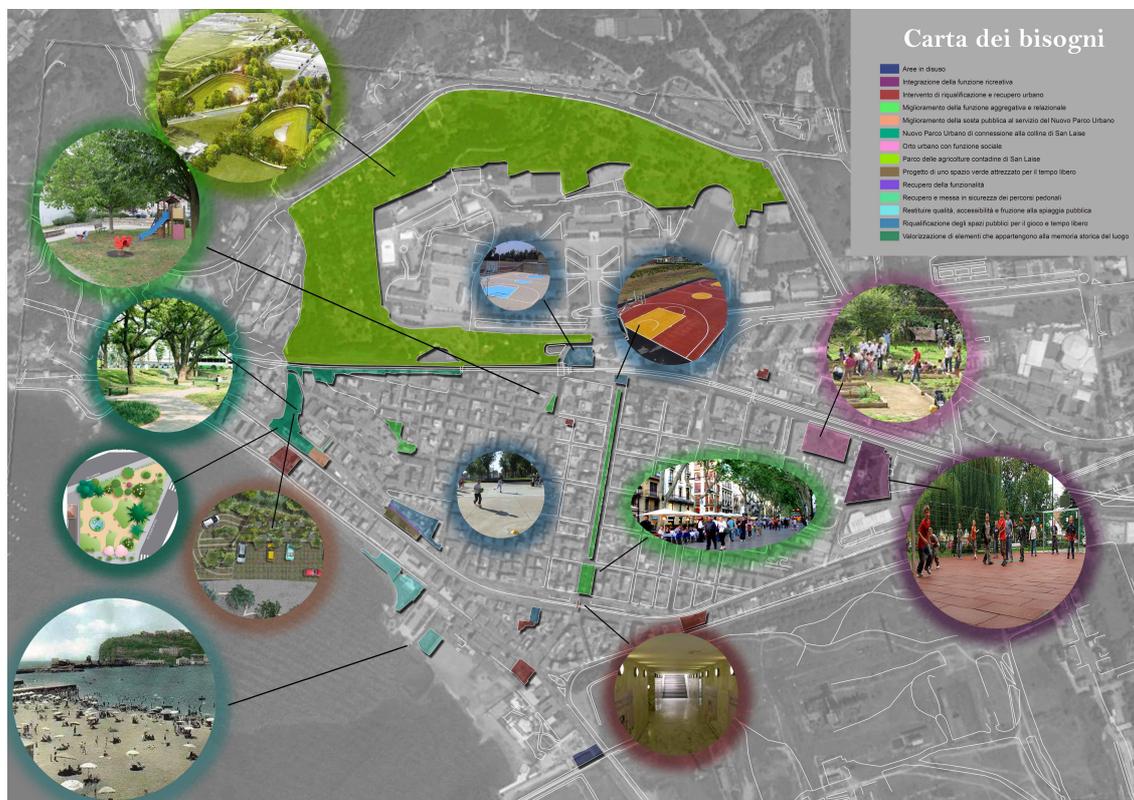


Figura 2 | Carta dei desideri e dei bisogni degli studenti della Michelangelo- Ilioneo a.s. 2016-17. Laboratorio ideato da Gilda Berruti, Giuseppe Bruno e Emanuela Coppola. Coordinamento scolastico: Aurora Iuorio Elaborazione della Carta: G. Bruno e G. Servillo

Il percorso metodologico ha soprattutto il fine di promuovere soprattutto con i giovani, iniziative in cui ognuno possa esprimersi «sulla base dei bisogni concreti e di capacità nascoste; favorire la scoperta dei propri veri interessi, anche per suscitare forze atte al necessario cambiare; promuovere analisi, confronti e verifiche su certi eventi emblematici (...) costruendo al contempo esperienze (...) che educino ognuno a organizzarsi, valutare, scegliere; avviare con ogni popolazione processi di autoanalisi attenti a scoprire e valorizzare la propria natura e cultura genuina» (Dolci 1996).

Questionari e interviste hanno per entrambi i territori in esame (il quartiere Bagnoli di Napoli e il comune di Afragola dell'area metropolitana di Napoli) prodotto un'autoanalisi popolare dove la maieutica dolciana appare essenziale per riunire le persone e renderle consapevoli della necessità di cooperare le une alle altre. Tutte azioni che normalmente legittimano realmente e concretamente la partecipazione della popolazione ai processi relativi alla costruzione anche di un'azione condivisa che possa acquisire la forza di un programma di sviluppo, centrale del «movimento comunità all'interno di quella che nel dopoguerra viene definita pianificazione democratica» (Coppola 2015).

Un progetto che viene imposto dall'alto può suscitare numerose critiche quando lo stesso risulta poco connesso alla realtà delle esigenze e dei bisogni reali della popolazione. Il risultato positivo di ogni progetto territoriale ad esempio dipende dalla capacità del progetto stesso di rispondere in maniera razionale alle esigenze che a volte sono latenti ma che nella maggior parte dei casi sono il risultato di una attenta analisi preventiva di problemi reali.

### **La passeggiata identitaria come uno degli esiti**

In una città come Napoli dove la passeggiata, il quartiere, la strada e il vicinato sono aspetti centrali della cultura urbana, la Jane's Walk - ovvero una passeggiata identitaria ispirata all'idee dell'attivista Jane Jacobs - ha rappresentato uno degli esiti più inaspettati e coinvolgenti sul territorio.

La prima edizione della Jane's Walk Naples si è tenuta il 5 maggio 2018 e ha scelto di raccontarne la complessità del quartiere di Bagnoli. La felice proposizione del progetto "INU per Jane" alla fine del secondo anno del laboratorio Bagnoli ha rappresentato la giusta occasione per raccontare una realtà urbana al di là dei recinti che la circondano (l'area dell'ex Italsider e quella della ex base Nato). La passeggiata è stata articolata in quattro tappe, ognuna delle quali ha voluto raccontare le quattro anime del quartiere svelando tracce di memoria inedite e discutendo in maniera intensa e gioiosa con le city guides. La prima tappa è stato il Pontile Nord, struttura di cemento lunga circa 900 metri adibita a passeggiata panoramica, un tempo attracco delle navi che scaricavano le materie prime. La struttura, restaurata e inaugurata nel 2005, si protrae nel mare per almeno due terzi della sua lunghezza e da qui è possibile ammirare la privilegiata vista dal mare verso il quartiere di Bagnoli oltre che dell'isola di Nisida e del golfo di Pozzuoli. In questa tappa sono intervenute come guide due ex impiegati della fabbrica: Aurelia Del Vecchio e Liborio Fusco per raccontarci della "Bagnoli operaia". Toccante è stata la testimonianza di Aurelia, autrice del libro "Un luogo preciso esistito per davvero", che guardando lo scheletro di quello che un tempo era il luogo in cui trascorrevva gran parte della sua giornata per il lavoro, ha raccontato delle mansioni che svolgeva all'interno della fabbrica.

Seconda tappa è stato Viale Campi Flegrei, il cuore pulsante del quartiere storico, il luogo della convivialità di Bagnoli del passato e del presente dove si concentrano le principali attività commerciali e gli storici bar. Celebrata da Edoardo Bennato nella canzone "Campi Flegrei", qui l'attrice Cristina Messere ha letto la poesia "Mare di rum" di Anna Avallone, che descrive la decadenza del quartiere.

Terza tappa è stata la masseria Starza, il luogo più antico del quartiere (l'anima agricola) in quanto risale al XVII secolo ed apparteneva al Noviziato dei Gesuiti. La costruzione conserva oggi ancora l'impianto antico, anche se alla struttura sono state apportate molte modifiche, soprattutto a partire dal secondo dopoguerra. Le guide di questa tappa sono gli allievi della scuola media Michelangelo-Augusto con la loro professoressa Aurora Iuorio: la loro scuola ha adottato questo monumento dal 1999.

Ultima tappa: il Parco dell'area ex-Nato, proprietà della Fondazione Banco di Napoli per l'Assistenza all'Infanzia, è immerso in un'area verde di oltre 200.000 mq per il quale il Pua in corso prospetta la nuova identità di Parco della Conoscenza e del Tempo.

L'area, la più grande base americana italiana chiusa nel 2013, è sempre stata un'area preclusa agli abitanti del quartiere che ancora ricordano i militari all'ingresso con i mitra. L'esplorazione dell'ex Base Nato e dei suoi sotterranei segreti, eccezionalmente aperti per l'occasione, rappresenta un'occasione unica di conoscenza.

La passeggiata che è stata tra le vincitrici del Premio INU per Jane 2018.

Attualmente sono tre i laboratori di quartiere che stanno predisponendo altrettante passeggiate identitarie per maggio 2019.



Figura 3 | Prima Edizione Jane's Walk Naples, 5 maggio 2018.

City organizer: Emanuela Coppola; City Walkers: Francesco Abbamonte, Antonia Arena, Gilda Berruti, Giuseppe Bruno, Delia Evangelista, Roberto Musumeci, Maria Somma e Francesca Zerella;  
City Guides: Anna Avallone, Aurelia Del Vecchio, Aurora Iuorio, Cristina Messere e Francesco Sorrentino  
Fonte: Jane's Walk Naples

### **I laboratori di quartieri e la scuola come strumenti per contrastare la segregazione urbana**

I *Pla de Barris* (Piani dei Quartieri) sono degli strumenti urbanistici messi a punto a Barcellona per contrastare la segregazione urbana. Sono piani di quartieri svantaggiati dove il processo di partecipazione e pianificazione condivisa del piano è centrale. Non è un caso che il 30% delle risorse di un piano in Catalogna è destinato alla partecipazione degli abitanti.

Nella città di Barcellona sono 10 i piani che coinvolgono 16 quartieri e circa il 12,6% della popolazione (202.498 abitanti) (Ruiz 2018).

Parametri di selezione dei quartieri per attuare questi piani sono in primis il livello di reddito medio del quartiere, poi particolari indicatori socioeconomici, educativi e sociosanitari, la presenza di collettivi con necessità speciali, deficit urbanistici e lo stato del patrimonio abitativo.

Il piano complessivo è stato dotato di una dotazione di specifiche risorse straordinarie pari a 150.000 €, coadiuvata da azioni trasversali nelle attuazioni, dalla volontà di collaborazione inter-amministrativa (con i comuni confinanti, nell'area metropolitana, con la diputación de la generalitat) ma anche supporto ai residenti nella definizione, nell'assistenza e nella gestione del programma oltre al rafforzamento e protagonismo della rete dell'associazionismo delle entità, alla capitalizzazione delle esperienze nei processi di trasformazione e ad un impegno nella valutazione e nella rendicontazione delle spese.

I cittadini sono stati il fulcro dell'azione di rigenerazione urbana e le associazioni sono diventati spesso i gruppi propulsori. Attività collaterali sono stati la realizzazione di processi partecipativi ad hoc (attualmente sono 19 e riguardano lo spazio pubblico, la mobilità, l'accessibilità e i parchi urbani),

accompagnati da 10 camminate di ispezione dei quartiere fatti con la popolazione e da tavole di lavoro tematiche (salute, educazione...) dove le scuole sono spesso i luoghi di innesco di questi processi partecipati di rigenerazione.

Queste esperienze hanno come punto di forza quello di essere progetti di rigenerazione partecipati promossi congiuntamente da parte di Comune e cittadini. Il fine è la promozione dell'attività economica, dell'occupazione e del commercio locale ma anche il miglioramento dell'offerta educativa dei quartieri, la riduzione delle disuguaglianze in materia di salute attraverso interventi trasversali, l'integrazione nel progetto di una prospettiva di genere, la promozione e il rafforzamento dell'azione dei cittadini. A questo si aggiunge la promozione dell'edilizia sociale e fare dei beni comuni urbani – intesi come risorse, spazi pubblici e attrezzature – degli elementi centrale.

Resta comunque la questione di preservare e condividere il patrimonio e la memoria storica, migliorare la qualità dell'abitare, la diversità e l'accessibilità delle trame urbane.

## Conclusioni

“Una delle maggiori frustrazioni che patiscono i cittadini è la sensazione di non essere ascoltati” (Bobbio 2004) soprattutto quando sono in gioco scelte che rischiano di produrre effetti negativi su una specifica comunità. La crisi economica iniziata nel 2008 ha portato a una situazione di graduale perdita non solo di beni ma anche di diritti sociali e libertà. Si sono acuiti i fenomeni di impoverimento sociale e culturale. Essi hanno prodotto come ovvia e naturale conseguenza una sempre minore attenzione alla città pubblica. Il degrado urbano ed edilizio è diventato progressivo e la comunità, tristemente, lo comincia a vivere quasi come un'abitudine. In questa palese situazione di degrado urbano degli spazi pubblici, i laboratori di ascolto presso le scuole mettono al centro il diritto alla città come riappropriazione dei luoghi e mettono al centro della propria azione i bambini e gli adolescenti come futuri adulti che con maggior consapevolezza potranno guardare alla città, ai suoi spazi di aggregazione e al suo futuro connesso all'esperienza della città e alla memoria di chi la vive.

## Riferimenti bibliografici

- Benassi D., Alberio M. (2014), *Povertà urbana*, in Serena Vicari (a cura di), *Questioni urbane*, Il Mulino Bobbio
- L. (2004), *A più voci. Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi*, Edizioni Scientifiche Italiane
- Berruti G., Bruno G., Coppola E. (2017), *Recuperare il senso del luogo. Esiti di un laboratorio di ascolto del territorio a Bagnoli*, in *Urbanistica Informazioni*, n. 271, p. 58-60
- Coppola E. (2015), *La Pianificazione comunale nel Mezzogiorno*, Inu Edizioni – Collana Accademia
- Dolci D. (1996), *La struttura maientica e l'evolerci*, Scandicci, La nuova Italia
- Laino G. (2011), *La povertà morde dentro. Copioni e mobilità sociale a Napoli*, in *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, vol. 100, Franco Angeli
- Lefebvre H. (1968), *Il diritto alla città*, Ombre Corte
- Lombardo S. (1998), *La Guida alle Città sostenibili delle bambine e dei bambini*, Ministero dell'Ambiente Moccia
- F. D. (2012), *Urbanistica. Interpretazioni e processi di cambiamento*, Napoli, CLEAN,
- Nel-lo O. (2016), *La città in movimento. Crisi sociale e risposta dei cittadini*, Edizioni Edicampus
- Ruiz H. (2018). *Zones vermelles. Desigualtat social i espais en crisi a Barcelona i la seva àrea metropolitana*, in *Scripta Nova*, XXII(581), 1-13.
- Secchi B. (2013), *La città dei ricchi e la città dei poveri*, Laterza

# Parte Seconda



# Introduzione

## Come realizzare città più giuste?

Angela Barbanente

### Diseguaglianze sociali e trasformazioni urbane

Negli ultimi decenni i modi di produzione di beni pubblici e di assolvimento di funzioni pubbliche sono stati segnati anche in Italia da rilevanti cambiamenti, i cui caratteri ambivalenti e contraddittori emergono con crescente evidenza (Donolo 2018). L'abbandono dei sistemi redistributivi, che per quasi l'intero secolo scorso hanno attenuato le diseguaglianze sociali (Rosanvallon 2011), ha avuto riflessi rilevanti sulle trasformazioni delle città e sulle politiche urbane. Il trionfo del neoliberismo, e dell'idea di individuo e di società che esso sottende, ha accentuato le diseguaglianze che caratterizzano la società capitalistica. La competitività, divenuta criterio di valutazione non più solo delle imprese ma anche degli individui e dei territori, ha progressivamente eroso la coesione sociale e aperto spazi alla penetrazione di logiche basate sull'esclusione. Questo è accaduto anche in Europa, nonostante gli sforzi delle politiche comunitarie di conciliare competitività economica e coesione sociale. I regimi di "tolleranza zero" nella New York del sindaco Rudolph Giuliani, e le relative conseguenze sulla concezione e l'uso dello spazio pubblico messe in luce da Don Mitchell (2003), hanno fatto irruzione anche in Italia attraverso politiche pubbliche mirate a "bonificare" i paesaggi urbani per dare della città l'immagine patinata e attrattiva richiesta dal *city marketing*.

La crescita delle diseguaglianze sociali e spaziali rappresenta uno degli aspetti più rilevanti della "nuova questione urbana" (Secchi 2013). Le politiche urbanistiche ne sono state responsabili in misura non trascurabile. Esse avrebbero dovuto e potuto contrastarle più efficacemente. Nei *frames* condivisi e nelle pratiche quotidiane degli urbanisti – con l'eccezione di élite operanti nelle sfere della ricerca scientifica e della promozione culturale – è divenuto sempre più raro e sfocato l'impegno a sostegno delle minoranze depresse per "...rendere la vita nelle città più bella, stimolante e creativa, e più giusta" (Davidoff 1965, p. 337). Anche per questo, a mio giudizio, l'urbanistica si è indebolita. Essa è stata sottoposta a dure critiche, di-

verse a seconda delle posizioni politiche e dei valori, degli interessi e delle aspirazioni di individui e gruppi sociali. Da un lato, è stata criticata perché ritenuta subalterna a un modello di sviluppo basato sulla crescita, dall'altro, perché di ostacolo alla crescita; da un lato, perché considerata responsabile di favorire gli interessi dominanti, di assecondare i potenti, e così di aggravare le ingiustizie, dall'altro, perché accusata di imporre limiti alla libertà dei cittadini e alla competitività di imprese e territori. A ben guardare, entrambe le critiche rispecchiano l'enfasi sulla crescita economica che ha dominato il discorso pubblico, non mancando di incidere profondamente su approcci e pratiche urbanistiche.

Usando di nuovo le parole di Secchi (2000, pp. 179-180), "L'urbanistica non può essere pratica acquiescente: essa non può che rimanere continuo esercizio di radicale critica sociale". Le ragioni per le quali l'urbanistica ha sempre assunto una distanza critica dal mercato non sono di natura ideologica. Esse risiedono nella attenzione ai fenomeni inerziali di lungo periodo e nella particolare frequenza con la quale beni pubblici, esternalità e valori posizionali, cioè le ragioni del fallimento del mercato, compaiono fra gli elementi costitutivi della città.

Perniciosa da questo punto di vista è stata la diffusione di politiche basate sugli "ingredienti" variamente mescolati del nuovo regionalismo e della nozione di città creativa e i connessi discorsi su competitività, attrattività, innovazione. Mediante processi che David Harvey (1989), nell'introdurre il concetto di città imprenditoriale, ha definito di "riproduzione seriale", politiche considerate di successo, elaborate da alcune città-regioni a sostegno dello sviluppo economico, si sono propagate sia orizzontalmente, raggiungendo diverse aree del pianeta, sia verticalmente, allargando la *governance* urbana a una varietà di attori. Vi è ora da chiedersi se queste politiche, sostenute magari da qualche forma di pianificazione strategica, siano riuscite anche a ridurre o, almeno, a non aggravare le diseguaglianze. Molta letteratura dimostra che non

solo in città mondiali come Londra e Parigi ma anche a Stoccolma, Amsterdam e Barcellona sono cresciute disuguaglianze e segregazione spaziale. Cosa fare, dunque, per realizzare città più giuste?

### **Allargare gli orizzonti del possibile**

Non è possibile proporre un'idea universale di giustizia. Nei processi di pianificazione, questa è costruita attivamente dai differenti gruppi sociali per supportare i propri interessi e rivendicare la necessità di specifiche politiche (Brand, 2015, p. 249). Comprendere le diverse istanze di giustizia, le loro origini e le ragioni che le sostengono, e come esse sono mobilitate per incidere sugli esiti della pianificazione negli specifici contesti d'azione, è dunque essenziale per orientare l'urbanistica verso la realizzazione di città più giuste. Anche per questo, teorie e pratiche di pianificazione territoriale orientate alla equità hanno privilegiato la dimensione processuale, sostenendo la necessità di una più inclusiva ed efficace partecipazione dei cittadini nei processi di pianificazione. Nella pratica, tuttavia, accade che mentre in alcune stanze si promuove la partecipazione, magari in forme puramente rituali o strumentali, le decisioni di governo che incidono sulle disuguaglianze sociali e spaziali vengono prese altrove.

Certo, è importante allargare la discussione a una molteplicità di attori, sottraendo il governo del territorio al dominio di ristrette coalizioni di interessi immobiliari, tecnici e politici. Ma questo non è sufficiente. Accurate valutazioni dell'impatto sociale delle politiche pubbliche possono fornire supporto a processi decisionali più consapevoli dei relativi effetti distributivi. Sicuramente vale la pena di premere perché simili approcci si sviluppino e diffondano nelle pratiche di pianificazione. Ma anche questi non sono sufficienti, perché largamente orientati alla mitigazione degli effetti delle pratiche consuete. Sono necessarie prospettive più radicali, che di tali pratiche mettano in discussione le ragioni di fondo e i *frames* sottesi. Piuttosto che

assumere la giustizia come criterio per valutare gli esiti delle azioni di piano, occorre che essa diventi criterio centrale delle scelte di pianificazione nei diversi settori di *policy*.

La crisi dell'idea di uguaglianza quale uguaglianza delle opportunità (Rosanvallon 2011) sta influenzando su teorie, metodi e politiche tradizionalmente fondati sul principio delle pari opportunità di accesso a tutti i cittadini. Nel settore dei trasporti, ad esempio, alla consolidata filosofia del "trasporto di massa", secondo la quale a ogni persona deve essere assicurato uguale accesso ai trasporti, si stanno sostituendo approcci che, muovendo dalla rilevazione delle disuguaglianze sociali (Dodson et al. 2007; Kaplan et al. 2014), prevedono per i gruppi svantaggiati più elevate dotazioni di servizi di trasporto pubblico (Sanchez et al. 2004; Camporeale, Caggiani, Ottomanelli 2018). D'altro canto, cresce la consapevolezza che politiche pubbliche volte ad affrontare i problemi ambientali delle città possono aggravarne le ingiustizie. Si pensi agli effetti perversi di tanti programmi di rigenerazione urbana (Porter and Shaw 2009) o di progetti di città ecologica (Anguelovski et al. 2018). Inoltre, le politiche di incentivazione del risparmio energetico in edilizia tendono a favorire le fasce sociali che possono accedere a una nuova casa o riqualificare l'alloggio in proprietà migliorandone le prestazioni energetiche. Nel contempo aumenta il numero di persone in condizione di povertà energetica, e quindi crescono le disuguaglianze sociali e i divari fra centro e periferia (Bouzarovski and Tirado Herrero 2017). In Italia, è stato dimostrato che l'aumento del costo unitario dell'energia elettrica a supporto delle rinnovabili del settore elettrico, in mancanza di adeguate politiche di contrasto, ha aggravato le situazioni di povertà energetica (Faiella e Lavecchia 2014).

La realizzazione di città più giuste richiede uno sforzo di immaginazione di futuri radicalmente diversi, basato sulla considerazione del territorio come bene comune che se tutelato, curato e messo in valore, può aprire inesplorate possibilità per migliorare la qualità dell'am-

biente di vita delle popolazioni. Chi ha responsabilità politiche e tecniche di governo del territorio deve dunque impegnarsi per far crescere la consapevolezza sociale dei problemi di povertà, disoccupazione, esclusione prodotti dai modelli di sviluppo dominanti e impegnarsi nella messa a punto di nuovi strumenti e soprattutto nell'attivazione di nuove forme di azione impregnate di contenuti sostanziali espressamente volti a ridurre le diseguaglianze.

Rivelare alcune trappole della impossibilità che dominano il discorso pubblico è importante tal fine. Mi preme qui porre l'accento su due opposte tendenze: da un lato l'impossibilità imputata alla mancanza di risorse finanziarie; dall'altro l'impossibilità, nella *governance* postdemocratica, di sottrarre spazi alle forze del mercato per ridurre le asimmetrie di potere e benessere. Non vi è dubbio che le risorse finanziarie siano scarse, specie in Italia. Ma proprio per questo, se osservate con le lenti del criterio di giustizia, appaiono inaccettabili scelte politiche che eliminano la progressività delle imposte alla base del principio costituzionale di uguaglianza e privilegiano chi più ha ignorando chi ha meno. Caso emblematico, nel campo delle politiche abitative, è l'esenzione generalizzata dell'IMU sulla prima casa a fronte del sostanziale azzeramento del fondo di sostegno all'affitto. D'altro lato, sottrarre al mercato beni pubblici è possibile. Spazi interstiziali, temporaneamente disponibili, in attesa di diversi usi o destinazioni, sono sempre più interessati da pratiche di riappropriazione dei luoghi che esprimono l'aspirazione a una città profondamente diversa. L'urbanistica deve difendere tali spazi dalle politiche di alienazione e di valorizzazione in chiave esclusivamente economico-finanziaria, considerandoli risorse strategiche per allargare gli orizzonti di possibilità dell'azione collettiva e sperimentare nuove politiche pubbliche (Barbanente 2018; Barbanente e Monno 2018). Senza dimenticare che, come insegna Appadurai (2004, pp. 258-260), la capacità di avere aspirazioni è distribuita in modo diseguale ed è mutuamente collegata alla facoltà di "protestare", nei termini di Hirshman. Dare voce a chi non ce l'ha è dunque parte essenziale

dell'impegno di un'urbanistica che voglia contribuire a realizzare città più giuste.

### Riferimenti bibliografici

Anguelovski I., Connolly J. and Brand A.L. (2018), From landscapes of utopia to the margins of the green urban life. For whom is the new green city?, *City*, 22, 3, pp. 417-436.

Appadurai A. (2014), *Il futuro come fatto culturale. Saggi sulla condizione globale*, Raffaello Cortina Editore, Milano.

Barbanente A. (2018), Aprire spazi di possibilità nel governo del territorio: note da un'esperienza sul campo, in G. Caudo, D. De Leo (a cura di) *Urbanistica e azione pubblica*, Donzelli, Roma.

Barbanente A., Monno V. (2018), Producing the just city: Self-organising Urban Labs for the re-appropriation of public spaces, *Tracce Urbane. Italian Journal of Urban Studies*, 3, <https://ojs.uniroma1.it/index.php/TU/article/view/14291/14027>.

Bouzarovski S. and Tirado Herrero S. (2017), The energy divide: Integrating energy transitions, regional inequalities and poverty trends in the European Union, *European Urban and Regional Studies*, 24, 1, pp. 69-86.

Brand A.L. (2015), The Politics of Defining and Building Equity in the Twenty-First Century, *Journal of Planning Education and Research*, 35, 3, pp. 249-264.

Davidoff P. (1965), *Advocacy and Pluralism in Planning*, *Journal of the American Institute of Planners*, 421-432.

Dodson J., Buchanan N., Gleeson B. & Sipe N. (2006), Investigating the Social Dimensions of Transport Disadvantage I. Towards New Concepts and Methods, *Urban Policy and Research*, 24, 4, pp. 433-453.

Donolo C. (2018), *Affari pubblici. Benessere individuale e felicità pubblica*, FrancoAngeli, Milano.

Faiella I. e Lavecchia L. (2014), La povertà energetica in Italia, *Questioni di Economia e Finanza* (Occasional papers), Banca d'Italia ed Eurosystem, 240.

Harvey D. (1989), From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism, *Geografiska Annaler*, 71, 1, pp. 3-17.

Kaplan S., Popoks D., Prato C.G., Ceder A. (2014), Using connectivity for measuring equity in transit provision, *Journal of Transport Geography*, 37, 82-92.

Mitchell D. (2003), *The Right to the City. Social Justice and the Fight for Public Space*, The Guilford Press, NY.

Porter L. and K. Shaw (eds.) (2009), *Whose urban renaissance? An international comparison of urban regeneration strategies*, Routledge, New York.

Rosanvallon P. (2011), *La Société des égaux*, Paris, Seuil.

Sanchez, T.W., Shen, Q., Peng, Z.-R. (2004), Transit mobility, jobs access and low-income labour participation in US metropolitan areas, *Urban Studies* 41, 7, pp. 1313-1331.

Secchi B. (2000), *Prima lezione di urbanistica*, Laterza, Roma-Bari.

Secchi B. (2013), *La Città dei Ricchi e la Città dei Poveri*, Laterza, Roma-Bari.

# Space to water.

## Le azioni di *de-sealing* per la resilienza dei sistemi urbani

### Fulvio Adobati

Università degli Studi di Bergamo  
Dipartimento di Ingegneria e Scienze Applicate - CST-Centro studi sul territorio Lelio Pagani  
Email: [fulvio.adobati@unibg.it](mailto:fulvio.adobati@unibg.it)

### Emanuele Garda

Università degli Studi di Bergamo  
Dipartimento di Ingegneria e Scienze Applicate  
Email: [emanuele.garda@unibg.it](mailto:emanuele.garda@unibg.it)

#### Abstract

Di fronte alla necessità di incrementare la sicurezza dei sistemi urbani e garantire una efficiente gestione delle acque meteoriche, sorge l'esigenza di operare per una riduzione delle superfici impermeabilizzate presenti nelle aree urbane. All'interno di questa "nuova agenda", i cui segnali sono già evidenti in molte iniziative realizzate o programmate in varie realtà territoriali, possono essere incluse tutte quelle proposte destinate a favorire le azioni di *de-sealing*, ossia di riduzione delle superfici impermeabilizzate con il contestuale ripristino delle precedenti proprietà e dei relativi servizi ecosistemici. L'attualità del tema e l'attenzione posta dalla riflessione scientifica e istituzionale ai temi dell'assetto idrogeologico, della sicurezza ambientale e della qualità degli spazi urbani, sollecita la necessità di una verifica di efficacia degli "strumenti" oggi a disposizione. Dopo aver esposto le principali ipotesi e condizioni a sostegno del *de-sealing*, saranno richiamate alcune esperienze che nel contributo sono state ricondotte a cinque "famiglie", trovando una loro collocazione all'interno di: (i) iniziative per il contenimento del consumo di suolo; (ii) interventi di brownfield redevelopment; (iii) processi di delocalizzazione; (iv) progetti di riqualificazione e rinaturazione di ambiti fluviali; (v) misure per il drenaggio urbano. Nella parte conclusiva del contributo si porrà attenzione ai riflessi di natura etica attraverso la prospettiva di lettura della pianificazione territoriale neocontrattualista di Rawls, suggerita da Moroni (1997, 2004).

**Parole chiave:** resilience, environment, fragile territories

#### 1 | Dopo l'alluvione urbana

La fase di urbanizzazione che dal secondo dopoguerra ad oggi ha investito le città europee, ha comportato la riduzione della capacità delle aree urbane di gestire gli eventi pluviometrici. Soprattutto nei contesti con elevata copertura dei suoli e interessati dalla presenza di un reticolo idrografico compromesso, è possibile riconoscere l'esistenza di superfici impermeabilizzate la cui presenza costituisce una criticità di tipo idraulico, ecologico e paesaggistico. Rispetto a questi fenomeni di *soil-sealing*<sup>1</sup> i sempre più sofisticati rilevamenti hanno riconosciuto da tempo quali siano state la quantità di suoli agricoli, forestali, seminaturali, naturali o aree umide, impiegati nei processi di trasformazione per le funzioni urbane. Tuttavia, secondo il recente rapporto annuale proposto da ISPRA, in Italia, il cosiddetto "consumo di suolo" ha continuato a crescere anche nel 2017 (ISPRA 2018). Le nuove coperture artificiali hanno riguardato 54 chilometri quadrati di territorio, con una media di circa 15 ettari al giorno e una velocità di trasformazione che arriva a circa 2 metri quadrati di suolo persi ogni secondo<sup>2</sup>. Ciò che interessa evidenziare non sono

---

<sup>1</sup> Secondo l'Agenzia Europea per l'Ambiente (EEA) con l'espressione soil-sealing è possibile identificare "the covering of the soil surface with materials like concrete and stone, as a result of new buildings, roads, parking places but also other public and private space. Depending on its degree, soil sealing reduces or most likely completely prevents natural soil functions and ecosystem services on the area concerned".

<sup>2</sup> A livello nazionale, la copertura artificiale del suolo è passata dal 2,7% stimato per gli anni Cinquanta, al 7,65% del 2017, con un incremento di 4,95 punti percentuali e una crescita del 180%. In termini assoluti, il consumo di suolo ha interessato circa 23.000 chilometri quadrati del territorio italiano con una crescita netta di 52 kmq nell'ultimo anno.

solo i dati quantitativi, piuttosto richiamare anche alcuni effetti negativi determinati da questi processi di *soil-sealing*, poiché:

«[when] soil is sealed, i.e. covered with an impervious surface, the four ecospheres (geosphere, hydrosphere, atmosphere and biosphere) become disconnected. As they constitute the earth's ecosystem, soil sealing disrupts the functioning of the ecosystem, in terms of nutrient and water cycling, and affects its ability to supply ecosystem services — which includes everything from provision of food and water to climate regulation and improving our quality of life» (EEA 2016, p.10)

L'incremento delle superfici impermeabilizzate, incidendo sul ciclo idrologico (Gibelli *et al.* 2015), ha forti responsabilità nell'incremento del vapore acqueo presente in atmosfera, nella distribuzione delle precipitazioni, nelle variazioni nel contenuto idrico del suolo e nello scorrimento superficiale con conseguenti modifiche della infiltrazione e della ricarica delle falde (Vurro *et al.* 2007). L'artificializzazione del territorio, combinata con la canalizzazione degli alvei fluviali, ha condotto nelle aree urbane alle seguenti criticità (Gibelli *et al.* 2015):

- Riduzione dei tempi di corrivazione delle acque meteoriche;
- Riduzione delle quantità d'acqua di infiltrazione a ricarica delle falde;
- Aumento dello scorrimento superficiale (*run-off*), con conseguente aumento dell'erosione del suolo e dell'inquinamento delle acque;
- Realizzazione di reti di collettamento che, richiedendo un alto livello di complessità e continui adeguamenti;
- Riduzione dei servizi ecosistemici e paesaggistici erogati dal suolo libero.

Il quadro generale risulta ulteriormente aggravato dai mutamenti legati ai cambiamenti climatici poiché le risorse idriche si mostrano sensibili e vulnerabili alle variazioni delle disponibilità dovute agli eventi atmosferici e alla pressione (Vurro *et al.* 2007) prodotta dall'impermeabilizzazione dei suoli (Artmann 2014).

Pertanto, di fronte alla compromissione di questi territori e alle sfide che la “strada verso la resilienza” (Gabellini 2014) oggi impone, sorge l'esigenza di favorire il ripristino di una parte della permeabilità persa nella stagione della crescita, incoraggiando i processi di de-impermeabilizzazione delle aree urbane. Questo tipo di strategia:

- Si inserisce nelle priorità del 7° *Programma generale di azione dell'Unione in materia di ambiente* rispetto alla protezione del “capitale naturale” e dei servizi ecosistemici;
- Si colloca entro gli Obiettivi 11 e 13 dell'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile;
- Risponde alle sollecitazioni lanciate da *Horizon 2020* per una società ed un'economia più resilienti al cambiamento climatico ed efficiente nell'utilizzo delle risorse naturali;
- Rientra tra le “*Guidelines on best practice to limit, mitigate or compensate soil sealing*” previste dalla Commissione europea, soprattutto come misura compensativa proposta agli Stati membri;
- Trova il sostegno di importanti istituzioni come l'Agenzia per la Protezione dell'Ambiente statunitense.

La de-impermeabilizzazione, operando su spazi già edificati, si confrontano con l'obsolescenza dei luoghi e con l'opportunità di prevedere la loro demolizione. In una nuova stagione che vede il *recycle*<sup>3</sup> come connotato principale di una narrazione dominata dal riutilizzo generalizzato, è necessario prendere atto dell'eventualità che “tutto non possa essere riciclato” (Merlini 2017 SIU). Pertanto, assumere l'idea che una parte del patrimonio edilizio presente nel territorio italiano sia da intendersi come “irriciclabile” (Lanzani *et al.* 2013), sorregge tecnicamente e culturalmente “la via della rimozione” (Merlini 2017).

## 2 | *De-sealing* e cinque famiglie di azioni

La de-impermeabilizzare (*desealing*) presente nelle definizioni<sup>4</sup> proposte in ambito europeo, enfatizza soprattutto il ripristino del suolo allo stato precedente, attraverso la rimozione degli strati impermeabilizzati, il dissodamento del terreno sottostante e la rimozione del materiale estraneo (EU 2013). Simile interpretazione è suggerita da Tobias *et al.* (2018) per i quali il *soil unsealing* rappresenta l'atto prodromico al riportare i suoli ad uno stato di “non utilizzo” necessario per realizzare un parco pubblico, destinare tali spazi all'agricoltura o alla silvicoltura, oppure per favorire il ritorno della naturalità con specie pioniere. È, inoltre, possibile riconoscere forti relazioni con altri concetti che, nella loro traduzione in azioni concrete, hanno attivato anche interventi di de-impermeabilizzazione dei suoli. Questo è il caso dell'ampia categoria di *land recycling* la quale può includere anche la riqualificazione ecologica di terreni per

<sup>3</sup> Questo concetto ha trovato ampia trattazione nella complessa ricerca *Re-Cycle Italy*: <https://recycleitaly.net>

<sup>4</sup> Il tema ricorrente che emerge nei principali tentativi di descrizione della de-impermeabilizzazione, riguarda soprattutto la “rimozione” che viene evocata come azione di ripristino delle principali funzioni (agricola, ecologica, idraulica, etc.) dei suoli.

destinarli ad accogliere “usi leggeri” (ad es. aree verdi nei centri urbani) o alla rinaturalizzazione (BIO 2014)<sup>5</sup>.

Nelle pagine seguenti gli interventi di de-impermeabilizzazione dei suoli sono analizzate a partire dal riconoscimento di alcune macro-famiglie di azioni. Tuttavia, seppur caratterizzate<sup>6</sup> da ragioni e gradi di operatività differenti, questi cinque raggruppamenti si prestano a sostenere benefici simili garantendo:

- Il miglioramento delle prestazioni idrauliche nelle aree urbane incrementando, altresì, la capacità di gestione degli eventi pluviometrici;
- Il ripristino della funzione ecologica ed ecosistemica dei suoli;
- L'incremento della dotazione di spazi aperti a uso pubblico e ricreativo, realizzando parchi o altre attrezzature.

## 2.1 | Riabilitare lo spazio del fiume

Gli interventi di riqualificazione e rinaturalizzazione di ambiti fluviali rientrano in un vasto insieme di esperienze sempre più utilizzate per surrogare gli approcci utilizzati in passato per il trattamento idraulico dei fiumi. Negli anni Sessanta, in una fase di forte crescita, la città di Seoul ha deciso di interrare l'antico canale Cheong Gye Cheon e di sostituirlo con una grande opera viabilistica sopraelevata. Nei primi anni Duemila, grazie al sostegno dato dell'allora Sindaco e ad un importante finanziamento pubblico, è stato avviato il processo che in due anni ha portato allo smantellamento di questa infrastruttura al ripristino parziale del sedime fluviale e alla creazione di un parco di interesse metropolitano (Mariarinaldi 2007)<sup>7</sup>.

I fiumi urbani, grazie anche al supporto di alcune Direttive europee<sup>8</sup>, hanno vissuto un radicale mutamento: dopo essere stati a lungo considerati come spazi negletti, sono stati riscoperti diventando luoghi prestigiosi delle città (Prominski, 2012). In questo percorso di rinascita, le azioni di rinaturalizzazione ottenute attraverso la rimozione di strutture edilizie e la successiva reintroduzione di elementi morfologici caratteristici degli ambienti fluviali, hanno trovato ampia applicazione nel territorio europeo. A Basilea il fiume Birsa dopo continui interventi di artificializzazione, tra il 2002 e il 2004, è stato inserito in un progetto di parziale rinaturalizzazione per un tratto di circa 1,5 km. Più complesso è stato, invece, il lungo processo iniziato negli anni Novanta che attraverso un ambizioso progetto, sta giungendo alla completa la bonifica e riqualificazione del fiume Emscher in Germania<sup>9</sup>.

Nel contesto italiano un contributo importante è dato dai Contratti di Fiume<sup>10</sup>. Si tratta di strumenti volontari di programmazione strategica che promuovono la valorizzazione dei contesti fluviali grazie al coinvolgimento di un'ampia rete di attori istituzionali. Tra i casi attivati, il Contratto di Fiume Olona-Bozzente-Lura<sup>11</sup> presenta alcuni elementi coerenti con le tematiche trattate nel presente contributo. Accanto ai macro-obiettivi previsti nel più specifico progetto strategico di sottobacino del Torrente Lura (2015), sono previsti degli indirizzi destinati a favorire la delocalizzazione delle attività antropiche presenti nelle fasce esondabili del fiume e accompagnati da operazioni di de-impermeabilizzazione dei suoli per restituire al torrente le sue funzioni. Questa specifica azione sta mostrando i primi segnali in alcune esperienze di pianificazione locale. L'esempio più significativo è rappresentato dal Piano di governo del territorio del Comune di Saronno, con individuazione di specifici ambiti di riqualificazione<sup>12</sup> a ridosso del

<sup>5</sup> Con la stessa finalità agiscono le iniziative di riutilizzo di aree urbane già edificate che, rispondendo al concetto di *brownfield redevelopment*; tali attività possono prevedere: «bringing the site back into market without change in land use, changing existing or past land use by integrating the site into planning strategy for the local or regional area (this includes also renaturalisation and de-sealing of brownfield land) and cleaning up existing soil pollution» (BIO, 2014: 15).

<sup>6</sup> Non devono essere sottovalutate altre tematiche, ad esempio: i tipi di spazi che hanno ospitato tali azioni; le caratteristiche dell'area precedenti all'intervento (per lo stato giuridico, la destinazione d'uso precedente agli interventi, la presenza di contaminazioni, etc.); il tipo di strumento impiegato per legittimare queste esperienze; oppure, il tipo di soggetto promotore e attuatore.

<sup>7</sup> Per una realtà caratterizzata da una limitata dotazione di aree verdi pubbliche, si è trattato di un'iniziativa di grande importanza, non priva di criticità (Cho, 2010), che ha avuto la capacità di riconfigurare lo spazio attraversato dal fiume fino a condizionare anche gli spazi latitanti il fiume.

<sup>8</sup> Si è trattato, ad esempio, della Direttiva quadro sulle acque adottata nel 2000, che ha introdotto un nuovo approccio alla tutela delle risorse idriche sulla base di formazioni e elementi geografici naturali come i bacini idrografici.

<sup>9</sup> la conclusione delle opere è prevista per il 2020

<sup>10</sup> Questi strumenti perseguono degli obiettivi delle normative in materia ambientale, in particolare le direttive 2000/60/CE (Direttiva quadro sulle acque), 2007/60/CE (Direttiva alluvioni), 42/93/CEE (Direttiva Habitat) e 2008/56/CE (Direttiva quadro sulla strategia marina).

<sup>11</sup> Il Contratto di fiume è stato sottoscritto nel 2004 da Regione Lombardia, ARPA Lombardia, Province di Milano, Varese, Como, Autorità di Bacino del fiume Po, Agenzia Interregionale per il fiume Po, Ufficio Scolastico per la Lombardia e 78 Comuni compresi nei bacini idrografici dei tre corsi d'acqua. Hanno poi aderito Parchi Regionali, PLIS (Parchi Locali di Interesse Sovracomunale) ed alcuni soggetti privati come il Consorzio Fiume Olona e Carlsberg Italia.

<sup>12</sup> Si tratta degli “Ambiti di riordino e riqualificazione urbana lungo il Lura” previsti nel Documento di piano.

torrente Lura. L'obiettivo prioritario consiste nel migliorare il rapporto con il Fiume attraverso una riorganizzazione dell'assetto insediativo che garantisca sia la formazione di una fascia pubblica di fruizione, sia la rinaturalizzazione delle sponde fluviali.

## 2.2 | Verso un nuovo equilibrio

L'incremento della copertura impermeabile nelle aree urbane, come evidenziato già a fine Ottocento (Kuichling 1889), è collegata all'aumento del deflusso di superficie ("runoff"), al peggioramento della qualità delle acque (Dietz 2007), alla riduzione dei processi di infiltrazione dell'acqua nel suolo (Ahiablame *et al.* 2011). L'incapacità dei sistemi tradizionali di gestire le acque in ambito urbano ha portato alla nascita di nuove tecniche che a livello internazionale hanno assunto differenti denominazioni. *Low-Impact Developments*, *Best Management Practices* e *Green Infrastructure*, si inseriscono nel più ampio insieme di metodi per il drenaggio urbano sostenibile, da anni al centro di numerose iniziative (Masseroni *et al.* 2018)<sup>13</sup>. Questi dispositivi, confrontandosi con tutte le fasi del ciclo dell'acqua, rispondono a tre funzioni: garantire la gestione delle portate idriche attraverso tecniche di laminazione, ritenzione e infiltrazione (bacini di laminazione, aree allagabili, *rain garden* etc.); trattare e migliorare la qualità delle acque (bacini di fitodepurazione, aree umide, aree golenali, etc.); incrementare la qualità dei paesaggi urbani. All'interno di questa famiglia di azioni, la de-impermeabilizzazione viene utilizzata sia per favorire la realizzazione di opere per il drenaggio<sup>14</sup>, sia come requisito necessario per il funzionamento di tali dispositivi.

In una realtà come quella di Singapore, caratterizzata dalla presenza di circa 8.000 km di fiumi e canali artificiali e da peculiari condizioni climatiche, l'Agenzia Nazionale per l'Acqua, dal 2006, ha sostenuto l'iniziativa *Active, Beautiful, Clean Waters*, per favorire l'integrazione tra ambiente, corpi idrici e comunità. Con questo programma si è operato, ad esempio, elaborando delle linee guida finalizzate a condizionare la formazione di masterplan integrati con i temi del drenaggio urbano sostenibile<sup>15</sup>.

Nel nostro paese il tema si è posto al centro delle politiche in tempi più recenti. Nel 2016 la Regione Lombardia ha introdotto i principi di invarianza e di drenaggio urbano sostenibile attraverso la revisione della propria normativa in materia di difesa del suolo e mitigazione del rischio<sup>16</sup>. Tale provvedimento, oltre ad aver determinato la modifica alla legge di Governo del territorio, ha previsto la promulgazione di un regolamento attuativo di supporto alla pianificazione urbanistica di livello comunale e all'operato dei tecnici locali. Secondo questi nuovi provvedimenti normativi, i sistemi "di gestione delle acque meteoriche urbane" si applicano sia nelle azioni che producono nuova occupazione dei suoli, sia negli interventi comportanti la demolizione e ricostruzione dei fabbricati. Questa seconda fattispecie evidenzia la volontà del legislatore di intervenire sul patrimonio edilizio esistente con obiettivi di riequilibrio ambientale delle aree urbane.

## 2.3 | Incongruità e delocalizzazioni

Nel 2002 la Regione Emilia-Romagna ha emanato una legge per disciplinare il concetto di "opera incongrua"<sup>17</sup> e conferire ai comuni, nell'ambito dei loro piani urbanistici, la possibilità di considerare questi "detrattori ambientali" come elementi critici, da un punto di vista ecologico e paesaggistico, favorendo la loro eliminazione. Anche altre Regioni hanno agito con la medesima intenzionalità, come il Veneto<sup>18</sup> e, più recentemente, la Lombardia, nell'ambito della legge per il consumo di suolo<sup>19</sup>. In entrambi i casi, l'attuazione di questa politica è stata riportata ai piani urbanistici comunali attraverso il ricorso ai meccanismi di generazione e trasferimento dei diritti edificatori. In altri casi l'azione regionale si è attivata per fare fronte ad altre forme di incompatibilità. La Liguria con una modifica della propria Legge urbanistica ha previsto la rimozione di edifici per favorire i processi di riqualificazione in condizioni di

---

<sup>13</sup> In Germania, dove da quasi mezzo secolo si utilizzano le tecniche di drenaggio urbano (Nickel *et al.* 2014), questi temi sono ampiamente diffusi anche in ambito locale, così come in molti altri paesi europei e extra-europei (Masseroni *et al.* 2018).

<sup>14</sup> Questo vale, ad esempio, per i *rain garden*, aree vegetate contraddistinte da lievi depressioni del suolo, che intercettando e trattando le acque meteoriche, consentono la successiva e graduale infiltrazione nel terreno grazie alla realizzazione di un substrato sabbioso e ghiaioso (Gibelli *et al.* 2015).

<sup>15</sup> Per il 2018 saranno completati circa 30 progetti allineati con i contenuti di queste linee guida, altri 100 giungeranno a compimento entro il 2030 (Public Utilities Board 2018)

<sup>16</sup> Legge Regionale 15 marzo 2016, n. 4.

<sup>17</sup> Questo concetto identifica tutte "le costruzioni e gli esiti di interventi di trasformazione del territorio che per impatto visivo, per dimensioni planivolumetriche o per caratteristiche tipologiche e funzionali, alterano in modo permanente l'identità storica, culturale o paesaggistica dei luoghi"

<sup>18</sup> Legge Regionale 23 aprile 2004, n. 11.

<sup>19</sup> Legge Regionale 28 novembre 2014, n. 31.

rischio idraulico o dissesto idrogeologico<sup>20</sup>. La delocalizzazione di immobili dovuta alla presenza di condizioni ambientali e di contesto che rendono inadeguata la permanenza, rappresenta una soluzione spesso evocata con riferimento a casi molto diversi tra loro, ricomprendendo singoli edifici o interi insediamenti<sup>21</sup>. Va altresì ricordato che il trasferimento permanente delle comunità lontano dalle aree a rischio è considerata da tempo come un'importante opzione “non strutturale” (Cummins *et al.* 2012) sostenuta dalle autorità per la gestione delle emergenze in tutto il mondo (Perry e Lindell, 1997).

Le ri-localizzazioni, pertanto, possono trovare differente applicazione (Lanzani 2015), ad esempio: lungo le fasce di esondazione fluviali, all'interno di ambiti di valore paesaggistico, a ridosso delle infrastrutture con rilevante impatto acustico; ambiti di dispersione insediativa.

In Italia la delocalizzazione è stata spesso auspicata per la messa in sicurezza di beni e come misura passiva per la mitigazione dei rischi. Tuttavia, questo tipo di iniziativa, prevista e sostenuta dalle norme dei Piani Stralcio per l'Assetto Idrogeologico e dal recepimento della “Direttiva alluvioni”, continua a rappresentare un'opzione piuttosto limitata<sup>22</sup>.

Di interesse l'esperienza, connessa al trattamento delle esternalità negative dovute al traffico aereo, dell'Accordo di Programma Quadro Malpensa 2000. L'ampliamento dell'aeroporto ha portato alla delocalizzazione su base volontaria di 536 famiglie presenti in 266 immobili (in tre comuni). Questo lungo processo, avviato grazie all'Accordo di Programma sottoscritto nel marzo 2000 e sostenuto da importanti finanziamenti nazionali e regionali, ha portato alla demolizione con tecniche selettive di 208 edifici con il quasi totale recupero dei materiali ottenuti con tali interventi. Con la demolizione è stato poi possibile realizzare di interventi di mitigazione e compensazione ambientale che si sono tradotti anche nella rinaturalizzazione dei suoli.

## 2.4 | Crescita urbana e compensazioni

Le azioni di *de-sealing* emergono nelle iniziative promosse per contenere il consumo di suolo come forma di compensazione (BIO 2014, 67) e come azione condotta per controbilanciare i valori ecologici che le iniziative di trasformazione permanente dei suoli intendono ridurre<sup>23</sup>. Tali azioni, che introducono un atteggiamento che può rammentare il “principio del lago” (Lanzani 2015), si possono presentare come interventi di rimozione di superfici impermeabilizzate o interi edifici, con l'eventuale rinaturalizzazione delle aree, promossi dagli stessi operatori o sostenuti da soggetti pubblici (economicamente supportati dagli operatori)<sup>24</sup>.

Meccanismi di questo tipo sono stati introdotti nella Regione della Vallonia in Belgio già a partire dal 2005, attraverso l'applicazione “aritmetica” nei piani urbanistici del concetto di *no net land take*. In tali esperienze, per ogni ettaro di suolo reso edificabile, si è stabilito che la medesima quantità di spazi potenzialmente edificabili fosse riclassificata ad uso agricolo ed eliminata dalle previsioni di crescita.

La Germania vanta una rilevante esperienza rispetto all'attuazione di questi principi e alla promozione di azioni di *de-sealing*, sia in ambito regionale (Regione di Baden-Württemberg), sia locale (Stoccarda, Berlino, etc.). Nel 2002 la città di Dresda, dopo la devastante esondazione del fiume Elba<sup>25</sup>, ha introdotto il “bilancio per le compensazioni del suolo” (*Bodenausgleichskonto*). Con tale strumento si è giunti a chiedere agli operatori la realizzazione di interventi<sup>26</sup> di compensazione per gli interventi di nuova urbanizzazione su aree libere. Tra queste azioni sono state incluse anche le azioni di *de-sealing* e di *greening* da attivare su aree inutilizzate all'interno dei confini urbani. Agli operatori immobiliari era data la possibilità di realizzare tali opere o, in alternativa, versare adeguati oneri finalizzati all'Autorità per l'ambiente del Comune.

---

<sup>20</sup> In questo caso la condizione di incongruità che nei primi esempi si traduceva nella necessità di contrastare la discrasia tra opere edilizie e componenti paesaggistiche, evoca un'errata localizzazione dovuta ad altre motivazioni.

<sup>21</sup> Storici esempi di delocalizzazione permanente delle comunità hanno riguardato la città di Allenville in Arizona che negli anni Ottanta è stata trasferita per il rischio alluvionale determinato dalla presenza di un grande fiume.

<sup>22</sup> In uno studio del 2016 promosso da Legambiente per indagare il tema del rischio idrogeologico nel nostro paese, è emerso che solo il 4% dei comuni italiani, tra quelli considerati nell'analisi (circa 1.300 amministrazioni comunali), ha attivato interventi di delocalizzazione di edifici (solo l'1% di edifici industriali).

<sup>23</sup> Questa famiglia di azioni si inserisce nelle iniziative che la Commissione Europea ha promosso da alcuni anni, ad esempio con la Comunicazione [COM(2011) 571] la quale ha avviato un percorso di riflessione ad ampio raggio, con lo scopo di giungere, entro il 2050, alla sospensione ogni edificazione su aree libere.

<sup>24</sup> Le aree impermeabilizzate prive di un attuale utilizzo, dopo adeguati interventi, possono essere ridestinate ad un uso agricolo o più semplicemente essere rinaturalizzate come nello stato originario, per ritornare a erogare servizi ecosistemici (EU 2016).

<sup>25</sup> Questo episodio, ultimo di una serie di altri eventi naturali, ha rammentato alla città del difficile rapporto che allora intercorreva tra l'impermeabilizzazione dei suoli e la gestione delle acque in ambito urbano.

<sup>26</sup> Dal 2000 al 2015 gli interventi inseriti nel solco di questa iniziativa, hanno determinato la de-sigillatura di circa 36 ettari (Fonte: Autorità ambiente di Dresda).

Nel contesto italiano, si distingue il progetto “Save Our Soil for LIFE” un’iniziativa attivata nel 2016 nei comuni di Forlì, Carpi e San Lazzaro di Savena e finanziata dalla Commissione europea (Programma Life 2014-2020). Questa sperimentazione è nata per attuare a livello comunale gli obiettivi e gli indirizzi europei in materia di tutela del suolo e rigenerazione urbana. I partners coinvolti nell’iniziativa si sono impegnati a sostenere differenti attività, tra le quali l’opportunità di definire un quadro di linee guida e di norme urbanistiche da applicare alla scala comunale per l’attuazione dell’obiettivo comunitario del “consumo netto di suolo zero”. Oltre alla definizione di indirizzi e norme SOS4LIFE ha previsto la realizzazione di alcuni interventi dimostrativi che attraverso la de-impermeabilizzazione di tre aree edificate, intende mostrare i benefici che si possono ottenere con l’applicazione di questi principi.

## 2.5 | Riqualficazione e restituzione

Il recupero dei *brownfield* ha rappresentato un complesso tema con cui le politiche pubbliche (Atkinson *et al.* 2014) si sono confrontate da tempo. All’interno di questo ampio insieme di esperienze, il termine *brownfield* ha evocato due possibili interpretazioni (Alker *et al.* 2000, p.52). La prima, influenzata dall’esperienza di pianificazione anglosassone, si è tradotta nell’opposizione al concetto di *greenfield*, mentre la seconda interpretazione, evidenziando la circostanziata lettura proposta dall’Agenzia per la Protezione dell’Ambiente statunitense, ha considerato i processi di recupero di strutture commerciali e industriali inutilizzate messi in discussione dalla presenza di suoli contaminati<sup>27</sup>. Indipendentemente dalle incertezze semantiche, sono numerosi gli impatti positivi<sup>28</sup> che questo tipo di interventi hanno dimostrato di saper determinare, soprattutto nell’azione di ripristino e rigenerazione di spazi aperti.

Negli interventi di *brownfield redevelopment* il *de-sealing* emerge come uno dei risultati, tra i tanti ricercati, di un intervento di riscrittura di un precedente assetto funzionale e spaziale. Tali azioni, attraverso la rimodulazione dei rapporti di copertura combinata con la “raschiatura” delle superfici pertinenziali, contribuiscono a incrementare la permeabilità. L’esperienza dei PRU promossa a Milano a partire dagli anni Novanta ha rappresentato un caso di parziale de-sigilatura di aree sottoutilizzate. L’intervento di riqualficazione realizzato sull’area ex-OM, ad esempio, ha portato alla completa riconversione di un ambito industriale che, in precedenza, risultava completamente occupato da fabbricati e spazi impermeabilizzati. In questo caso, gli interventi di *de-sealing* si sono tradotti nel mantenimento di una elevata quantità di verde profondo e nella cessione al Comune di aree verdi attrezzate.

A Berlino il progetto di rigenerazione di un’area ferroviaria di circa 29 ettari ha portato alla creazione del *Park am Gleisdreieck*. Grazie a questa iniziativa, tra processi di rinaturalizzazioni spontanee e interventi di riprogettazione, si è giunti alla quasi totale permeabilizzazione di questo sito. A fine anni Ottanta, la decisione della città di Denver di realizzare un nuovo scalo aeroportuale, ha consentito l’intervento sulle aree dello scalo dismesso. Grazie al sostegno delle istituzioni e di importanti attori locali è stato approvato il progetto di recupero (*Stapleton Development Plan*) che, nel rispetto dei principi del *New Urbanism*, ha garantito la creazione sia di un nuovo insediamento destinato ad ospitare differenti funzioni, sia la formazione di spazi aperti innervati lungo un fiume che in precedenza era stato coperto (Grant 2012).

## 3 | Beni spaziali e De-sealing

L’attivazione delle differenti azioni incluse nelle cinque famiglie di cui sopra si inserisce in un percorso che può condurre, trattando le esternalità negative dei contesti impermeabilizzati, al raggiungimento di una pluralità di effetti positivi, in particolare: la riduzione dell’esposizione ai rischi naturali per abitanti a attività economiche; il miglioramento delle condizioni ecologiche e ambientali nelle aree urbane; l’incremento della dotazione di aree verdi e di attrezzature pubbliche connesse a interventi di trasformazione urbana.

È possibile riconoscere una dimensione etica nei processi di de-impermeabilizzazione dei suoli?

Una possibile riflessione muove dall’approccio alla pianificazione territoriale neocontrattualista o rawlsiano suggerito da Moroni (1997, 2004) e ripreso, in anni recenti da Basta (2012). Moroni sottolinea l’opportunità di ripartire dai beni sociali principali presenti nell’elenco proposto da Rawls (es. reddito, ricchezza) e di includere anche altri beni di tipo spaziale (“beni spaziali”) assecondando una necessità di integrazione all’originaria lista che lo stesso Rawls aveva suggerito. In questa nuova prospettiva Moroni suggerisce di includere la disponibilità di un’abitazione (in condizioni di comfort e igiene accettabili), l’accesso agevole ad un sistema di trasporto pubblico, la possibilità di godere di spazi verdi e, più

---

<sup>27</sup> . L’Agenzia Europea per l’Ambiente ha invece racchiuso entro tale termine le aree militari, commerciali e industriali, abbandonate o sottoutilizzate, spesso identificate o percepite come contaminate, includendo altresì le strade o i tratti ferroviari inutilizzati (EEA, 2016).

<sup>28</sup> L’analisi della letteratura proposta da Doick *et al.* (2006) ha riconosciuto i numerosi benefici sociali, economici e ambientali determinati da questi interventi di riqualficazione urbana.

complessivamente, l'esistenza di un ambiente non inquinato e sicuro. Questa valutazione vale, in primo luogo, per la dotazione di aree e attrezzature verdi accessibili a vantaggio degli abitanti, che molte iniziative di de-impermeabilizzazione, hanno concorso a innalzare. In secondo luogo, tali azioni dimostrano di possedere la capacità di incrementare il grado di sicurezza nelle aree fortemente urbanizzate, attraverso azioni dirette o indirette. In entrambi i casi si evocano "condizioni spaziali base" dalle quali ogni individuo dovrebbe poter ripartire per il raggiungimento dei propri obiettivi di auto-realizzazione e di benessere (Basta 2013). Si tratta di agire nell'interesse di cittadini e di attività economiche non dimenticando un assioma fondamentale: la possibilità, più che in passato, dell'attuale generazione di influire sulle generazioni future, (Moroni 2001, p.159).

Ripercorrendo gli insegnamenti di Rawls, Moroni (1997) si sofferma sulla necessità di definire alcune ipotesi per l'individuazione del "gruppo sociale più svantaggiato di una certa città o territorio". Tuttavia, la "condizione di svantaggio" e di gruppo può essere riletta attraverso la ricerca di una ridefinizione del rapporto tra aree urbane e acque?

Il concetto di gruppo sociale, entro questa sollecitazione, non può essere ridotto a mera categoria astratta ma deve confrontarsi con la dimensione fisica e insediativa dei territori e, soprattutto, con il ciclo idrologico. Pertanto, in termini di area geografica da assumere nell'individuazione della comunità di appartenenza, il riferimento territoriale prioritario non potrà che essere il bacino o sotto-bacino idrografico. Si tratta di una geografia delle scelte e delle decisioni spesso praticata da esperienze settoriali, indirizzate soprattutto al trattamento di tematiche specifiche (ad es. i temi idraulici), che in una fase di integrazione e dialogo tra i saperi, su temi e spazi simili, richiederà sempre di più un approccio plurale e olistico.

Il raggiungimento di una "riconciliazione ecologica" (Francis, Lorimer 2011), rappresenta una priorità da garantire attraverso interventi diffusi nei contesti urbani (ad es. del drenaggio urbano sostenibile) o con progetti definiti per rispondere a specifiche logiche progettuali (ad es. nel recupero di ambiti fluviali). L'armonizzazione degli effetti degli interventi e la loro ripartizione, in termini di esternalità positive e negative, costruisce la dimensione geografica di progetto.

### Attribuzioni

La redazione dei paragrafi 1 e 3 è di Fulvio Adobati, la redazione del paragrafo 2 (e relativi sottoparagrafi) è di Emanuele Garda.

### Riferimenti bibliografici

- Atkinson G., Doick K.J., Burningham K., France C. (2014), "Brownfield regeneration to greenspace: Delivery of project objectives for social and environmental gain", in *Urban Forestry & Urban Greening*, n. 13, pp. 586-594.
- Artmann M. (2014), "Assesment of soil Sealing Management Responses, Strategies, and Targets Toward Ecologically Sustainable Urban Land Use Management", in *AMBIO*, n. 43, pp. 530-541.
- Basta C. (2012), "Risk and Spatial Planning", in Roeser S., Hillerbrand R., Sandin P., Peterson M. (ed.), *Handbook of Risk Theory: Epistemology, Decision Theory, Ethics, and Social Implications of Risk*, Springer, Berlin, pp. 265-290.
- Basta C. (2013), "Risk, Space and Distributive Justice", in Basta C., Moroni S. (ed.), *Ethics, Design and Planning of the Built Environment*, Springer, Berlin, pp. 167-183.
- BIO by Deloitte (2014), *Study supporting potential land and soil targets under the 2015*, Amsterdam/Vienna.
- Cho M. (2010), "The politics of urban nature restoration. The case of Cheonggyecheon restoration in Seoul", in *IDPR*, n. 2, pp. 145-165.
- Dietz M.E. (2007), "Low Impact Development Practices: A Review of Current. Research and Recommendations for Future Directions", in *Water Air Soil Pollut*, n. 186, pp. 351-363.
- Doick K.J., Sellers G., Hutchings T. R., Moffat A. J. (2006), "Brownfield sites turned green: realising sustainability in urban revival", in *WIT*, n. 94, pp. 131-140.
- EEA (2006), ...
- EEA (2013), *Hard surfaces, hidden costs – Searching for alternatives to land take and soil sealing*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.
- EEA (2016), *Land recycling in Europe*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.
- EU (2016), *No net land take by 2050? Future Brief 14*, Bristol.
- Francis R.A., Lorimer J. (2011), "Urban reconciliation ecology: the potential of living roofs and walls", in *Journal of Environmental Management*, n. 92/6, pp. 1429-1437.

- Gabellini P. (2014), “La strada della resilienza”, in Russo M. (a cura di), *Urbanistica per una diversa crescita*, Donzelli editore, Roma, pp. 37-46.
- Gibelli G., Gelmini A., Pagnoni E., Natalucci F. (2015), *Manuale di drenaggio urbano*, ERSAF, Milano.
- Grant G. (2012), *Ecosystem services come to town: greening cities by working with nature*, Wiley & Sons, Hoboken.
- ISPRA (2018), *Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici*, ISPRA, Roma.
- Kuichling E. (1889), “The Relation between the Rainfall and the Discharge of Sewers in Populous Districts”, in *ASCE*, XX/1, pp. 1-56.
- Lanzani A. (2013), *Città territorio urbanistica tra crisi e contrazione*, Franco Angeli, Milano.
- Lanzani A., Merlini C., Zanfi F. (2013), “Irriciclabile. Fenomenologia dello spazio abbandonato e prospettive per il progetto urbanistico oltre il paradigma del riuso”, in *Planum*, n.27, pp. 1-9.
- Mariarinaldi B. (2007), “Landscapes of metropolitan hedonism The Cheonggyecheon Linear Park in Seoul”, in *Journal of Landscape Architecture*, n. 2, pp. 60-73.
- Masseroni D., Massara F., Gandolfi C., Bischetti G.B. (2018), *Manuale sulle buone pratiche di utilizzo dei sistemi di drenaggio urbano sostenibile*, EcoComunicazione.
- Merlini C. (2018), *Nell'epoca dell'eccedenza. La demolizione come strumento del progetto urbanistico*, Planum Publisher, Roma-Milano (in pubblicazione).
- Moroni S. (2001), *Pianificazione del territorio. Ragioni, bisogni, responsabilità*, Città Studi, Milano.
- Moroni S. (1997), *Etica e territorio. Prospettive di filosofia politica per la pianificazione territoriale*, Franco Angeli, Milano.
- Moroni S. (2004), “Towards a reconstruction of the public interest criterion”, in *Planning Theory*, n. 3/2, pp. 151-171.
- Perry R.W., Lindell K. (1997), “Principles for Managing Community Relocation as a Hazard Mitigation Measure”, in *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 5, 1, pp. 49-59.
- Prominski M., Stokman A., Zeller S., Stumberg D., Voermanek, H., Bajc K. (2012), *River, space, design: planning strategies, methods and projects for urban rivers*, Birkhauser Architecture, Basel.
- Public Utilities Board (2018), *ABC Waters. Design Guidelines*, Singapore.
- Tobias S., Conen F., Duss A., Wenzel L., Buser C., Alewell C. (2018), “Soil sealing and unsealing: State of the art and examples”, in *Land Degrad*, pp. 1-10.
- Vurro M., Giuliano G., Passino R. (2007), “Quali impatti si prospettano per le risorse idriche a seguito dei previsti cambiamenti climatici”, in *Geologi e territorio*, n. 3-4, pp. 31-38.

# Centri storici minori e patrimonio ferroviario in abbandono: le opportunità di rigenerazione

**Chiara Amato**

Sapienza Università di Roma  
Dipartimento di Pianificazione, Design e Tecnologia dell'Architettura  
Email: [chiara.amato@uniroma1.it](mailto:chiara.amato@uniroma1.it)  
3930103943

**Giulia Bevilacqua**

Sapienza Università di Roma  
Dipartimento di Pianificazione, Design e Tecnologia dell'Architettura  
Email: [giulia.bevilacqua@uniroma1.it](mailto:giulia.bevilacqua@uniroma1.it)

## **Abstract**

I fenomeni di proliferazione diffusa degli insediamenti e le modalità intensive di sfruttamento delle risorse territoriali stanno progressivamente determinando la perdita del rapporto tra centri storici e contesto urbano-territoriale, che insieme ai cambiamenti d'uso, all'obsolescenza dei sistemi della mobilità, ai vuoti urbani esito delle trasformazioni dei modelli di produzione, determinano la necessità di nuove strategie di riequilibrio territoriale. Per quei centri storici minori, che vivono fenomeni di abbandono da parte della popolazione originaria, di aumento dell'età media insediata e fragilizzazione delle economie e dei luoghi, la varietà dei beni culturali è frutto di caratteri identitari ancora ben individuabili, forme e significati che vanno preservati. In una concezione più ampia della nozione di patrimonio culturale si ritiene possano ascrivere a pieno titolo le reti ferroviarie minori, con particolare riferimento a quelle con caratteri storici, sia nelle opere sia nei percorsi. Il carattere di abbandono o sottoutilizzo in cui verte una quantità sempre maggiore di linee secondarie, frutto dei processi di liberalizzazione e di politiche di mobilità inique, che hanno prodotto enormi costi sociali in termini di esclusione, mancanza di accessibilità ai beni e servizi primari, disuguaglianza territoriale e marginalità nei confronti delle grandi aree urbane (SNAI, 2014), si traduce oggi in un'opportunità di rigenerazione delle linee, fili interrotti che conducono a opere di forte pregio e identità, stazioni, viadotti, ponti, case cantoniere, elementi da risignificare in una prospettiva di rilancio dei centri storici minori verso una inversione dell'attuale carattere marginale di tali realtà.

**Parole chiave:** social exclusion/integration, heritage, fragile territories

## **1 | Squilibri territoriali e aree fragili**

La ciclicità ricorrente delle crisi economiche, l'instabilità dei mercati, i processi di industrializzazione tardiva e deindustrializzazione, i cambiamenti climatici e il deterioramento degli ecosistemi hanno trasformato le prospettive tradizionali dello sviluppo urbano e delle dinamiche insediative e socioeconomiche a tutte le latitudini. Dal secondo dopoguerra si è assistito ad una forte industrializzazione del territorio italiano, che ha prodotto già alla fine degli anni '80 un territorio caratterizzato da un sistema strutturato intorno a poli di attrazione, di erogazione dei servizi primari, che vivono fenomeni di polarizzazione, congestionamento, accessibilità limitata. Attorno a questi gravitano aree di cintura caratterizzate da un territorio metropolizzato (Indovina, 2009), un *continuum* urbano frammentato e diffuso, dipendente per dinamiche economiche e di pendolarismo dal grande nucleo principale, che invade lo spazio rurale, contaminandolo con inediti miscugli funzionali, smantellandone le trame strutturali (Macchi Cassia, 1992). Il territorio che ne scaturisce presenta i caratteri patologici di un'enorme proliferazione di insediamenti in forma diffusa con flussi di mobilità pluridirezionale privata (Ricci, 2005).

La progressiva dilatazione delle aree di cintura attorno ai poli attrattivi e il corrispettivo squilibrio territoriale concorrono a delineare le cosiddette aree interne, definite dall'Unità di Valutazione degli investimenti pubblici come «aree lontane dai centri di offerta di servizi essenziali quali istruzione, salute, mobilità, connettività, caratterizzate da processi di spopolamento e degrado», che costituiscono oggi il

61% del territorio nazionale dove risiede però meno del 20% della popolazione italiana (ISTAT, 2016), una percentuale sensibilmente ridotta rispetto ai primi decenni del XX secolo. Le differenze presenti non sono riconducibili solo al classico schema del divario nord/sud, ma si legano ai molteplici fattori inerenti lo sviluppo diseguale fra città e campagna, fra montagna e pianura, fra costa ed entroterra (Marchetti, 2017).

Tale arcipelago di antichi presidi territoriali, che costituisce l'armatura del Paese, dopo la fine della Seconda Guerra Mondiale è stato interessato da significativi fenomeni di abbandono. Dimenticato, è andato progressivamente fragilizzandosi, subendo lo smembramento della rete di interazioni che per secoli avevano irradiato linfa a tutto il sistema; transumanze, filiere, antichi cammini, pellegrinaggi, rappresentavano le reti di relazione territoriali che avevano mantenuto vive le economie locali per secoli e che polarizzazione urbana e dinamiche di globalizzazione hanno quasi cancellato.

Oggi i centri storici minori delle aree interne, tranne in casi isolati, presentano patologie comuni, legate all'incapacità di rispondere alle esigenze del vivere contemporaneo (Abbate, 2011), dovute principalmente alla marginalità di tali centri rispetto ai flussi produttivi, alla carenza di servizi e alla criticità dei collegamenti.

La mancanza di risorse finanziarie nei piccoli comuni, non certo agevolati dalle politiche nazionali e regionali, assorbite dalle croniche "emergenze", ha permesso a queste realtà urbane minori di trasformarsi in zone fantasma, oppure, in rari casi, in grandi investimenti immobiliari turistici diffusi, legati a doppio filo a dinamiche economiche esogene.

Appare quindi necessario lavorare con quelli che sono i *materiali* presenti per ribaltare l'erronea impostazione che non considera le aree interne come una risorsa o un'opportunità, bensì come un problema o un residuo riguardante lande periferiche, per reagire alla progressiva marginalità, concependo questi luoghi come terreno di sperimentazione sociale e produttiva, protagonisti in qualche modo di una rinascita culturale ed economica.

A fronte di queste dinamiche, all'interno del Piano Nazionale di Riforma è stata adottata una Strategia Nazionale per le Aree Interne<sup>1</sup>. Le aree pilota selezionate sono 69, 1.043 Comuni, che rappresentano il 24,9% delle aree interne, per un totale di 2.026.299 abitanti coinvolti (15,3% della popolazione residente nelle aree interne, 3,4% della popolazione nazionale). L'obiettivo è di contrastare il calo demografico, prendendo atto delle condizioni di marginalizzazione che molte di queste aree hanno subito e mettendo in campo delle azioni di adeguamento dei servizi essenziali, ovvero sanità, istruzione e mobilità, promuovendo progetti di sviluppo locale. Tale Strategia ha avuto il merito, oltre che nei singoli progetti delle aree pilota realizzati, di evidenziare la tematica delle aree interne e le indagini relative ai fenomeni di fragilizzazione che le interessano, rendendo la problematica oggetto di dibattito a livello nazionale.

## 2 | La dimensione culturale del patrimonio territoriale e ferroviario

All'interno del complesso quadro di politiche e strategie in atto, appaiono necessari interventi di più ampio respiro che consentano di riconnettere gli sparsi ed eterogenei tasselli dei saperi disciplinari in un più coerente quadro d'insieme.

L'obiettivo primario è quello di mettere in luce il patrimonio territoriale di queste aree, inteso come l'insieme delle strutture di lunga durata prodotte dalla coevoluzione tra ambiente naturale e insediamenti umani, di cui è riconosciuto il valore per le generazioni presenti e future (Marchetti, 2017). Territorio inteso come paesaggio culturale, come espressione ed esito della complessità della natura e della cultura e quindi come prodotto della storia, espressione immediata dell'identità di un luogo e dei suoi abitanti, le cui componenti divengono così le invarianti dei luoghi e delle comunità, traccia della storia e matrice per una evoluzione storicizzata e contestualizzata (Carta, 2002).

Questo ampliamento di significato non riguarda solo gli aspetti formali, civili e simbolici ma anche l'epoca di appartenenza delle risorse e la loro localizzazione nei territori contemporanei, rappresentando quindi un ampliamento di interesse temporale, spaziale e di significato. Il tradizionale campo d'analisi della città fisica si è esteso infatti dal centro storico alla città esistente nel suo complesso, fino a coinvolgere l'intero "territorio storico" di cui essa fa parte, alla ricerca della «diffusa e spesso dispersa trama della tracce dell'uomo» (Gasparrini, 1994). Il passaggio che ha portato a sancire l'estensione concettuale da centro storico a territorio storico (Carta di Gubbio, 1960, 1990), ribadito dalla Convenzione Europea sul Paesaggio, si è innovato ulteriormente con il concetto di "paesaggio storico urbano" che l'UNESCO ha introdotto con il "Memorandum di Vienna" nel 2005 e che alla fine del 2011 si è consolidato in

---

<sup>1</sup>Curata dall'Agenzia per la Coesione Territoriale attraverso fondi ordinari della Legge di Stabilità e in occasione della programmazione dei fondi comunitari 2014-2020 (FESR, FSE, FEASR, FEAMP)

un'apposita "Raccomandazione"<sup>2</sup>. Il suo campo di applicazione riguarda il riconoscimento della qualità di un paesaggio urbano la cui forza è nella presenza diffusa, capillare e viva di un patrimonio che non si riduce alle sole aree ed edifici storici protetti, ma si riferisce al contesto fisico, geografico, storico in cui si inserisce, determinando una visione sinottica e organica del patrimonio che si oppone all'idea di emergenze discontinue ed isolate (Settis, 2002).

Nel sistema territoriale policentrico i centri storici minori incarnano perfettamente quei paesaggi della quotidianità menzionati dalla Convenzione Europea sul Paesaggio in quanto territori capaci di proiettare e di «rendere percepibili per le comunità insediate valori di matrice propriamente identitaria» da preservare, evitando interventi omologanti che «salvaguardino le pietre ma non le persone e le funzioni tradizionali» (Cervellati, 2009).

In questo senso, tra i *materiali* di lavoro per la rinascita delle aree più fragili, le reti ferroviarie abbandonate giocano un ruolo fondamentale, capaci di collegare come di dividere, di avvicinare territori e allontanarne altri, di originare flussi, strutturare mercati del lavoro, economie e quindi nuove forme di socialità.

Il sistema ferroviario della nostra penisola costituisce oggi un reticolo fitto di "fili interrotti", un tempo visti quasi come un'intrusione nella naturalità, ad oggi fusi nel paesaggio e peculiarità a volte irrinunciabile, in passato mezzo di connessioni economiche, sociali, umane, che, lontano dai sistemi urbani delle grandi città, ha continuato a far vivere questi borghi attraverso una microeconomia, spesso di qualità.

Le dinamiche economiche e le politiche ferroviarie degli anni '90 hanno portato alla dismissione di molte linee ferroviarie, un progressivo abbandono (6.000 km sul territorio nazionale) che ha portato con sé brandelli di territorio, come la terra aggrappata a delle radici estirpate, brandelli di economia e brandelli di vita.

Di fronte alla tendenza oggi prevalente di rendere indistinti i luoghi, il riuso delle ferrovie abbandonate può essere colto come un'opportunità per affermare una nuova e più avanzata idea di rigenerazione territoriale che riesca a far coincidere la trasformazione del territorio con la valorizzazione della sua identità cercando di conservare l'uso pubblico del percorso, affinché la particolare esperienza di conoscenza del territorio che il viaggio in treno offre possa sopravvivere seppure attraverso altre forme di trasporto.

### 3 | Sguardi dal treno. La transiberiana d'Italia

La linea ferroviaria Sulmona-Castel di Sagro-Isernia rientra in quei fili che conducono ad un patrimonio territoriale e culturale unico, chiamata la "transiberiana d'Italia" proprio per il panorama che si può ammirare percorrendola, per gran parte dei mesi innevato, attraversando gli altipiani maggiori d'Abruzzo e la seconda stazione più alta d'Italia. Dai 350 metri sul livello del mare della "città dei confetti", Sulmona, il binario "attacca" i fianchi della montagna, con numerosissime opere d'arte che la qualificano come una linea ad alto valore tecnico e ferroviario, oltre che paesaggistico.

Aperta nel 1892 fino a Cansano e poi per tappe successive fino a Isernia, la linea, che subì pesanti danni durante il secondo conflitto mondiale, tanto che il suo ripristino si concluse solo nel 1960, rappresentava il principale collegamento ferrato trasversale Adriatico-Tirreno, in una articolata ed efficiente rete di connessioni con altre linee minori che in un primo tempo era strettamente legata al trasporto di bestiame e alla transumanza, ma successivamente, in coincidenza con i primi sviluppi moderni della regione, a quello di prodotti agricoli e industriali, rappresentando l'unica concorrenza ai tratturi che collegavano L'Aquila e Foggia, in un territorio privo di reti infrastrutturali moderne.

Nei primi del Novecento l'importanza della linea crebbe, collegando luoghi altrimenti isolati, facendo sì che, sebbene lontani dai centri principali e morfologicamente di difficile accesso, potessero continuare a vivere grazie ad una microeconomia; questo equilibrio ha perdurato fino agli anni '80 del 900, quando le dinamiche sociali ed economiche in questo territorio, hanno prodotto una "alluvione" demografica, spopolando i centri attraversati dalla linea, con una perdita conseguente di competitività e dinamismo imprenditoriale. Nonostante questo *trend* generalizzato, alcuni territori come i comuni di Roccaraso, Castel di Sagro, Pescocostanzo e Rivisondoli sono stati travolti dal turismo invernale e dallo sviluppo di impianti sciistici, sistemi ricettivi, alberghi e residence, con caratteri tipici della speculazione edilizia.

La linea definisce uno "sguardo dal treno" unico, che attraversa Parchi e Riserve<sup>3</sup>, e in particolar modo lungo la tratta di 76 km che va da Sulmona a Castel di Sangro attraversa il Parco Nazionale della Majella rappresentando un piccolo capolavoro di ingegneria ferroviaria. Il Parco Nazionale della Majella ha acquisito nel 2002 gli immobili di RFI situati nei comuni di Cansano, Campo di Giove e Palena, avviando

---

<sup>2</sup> Recommendation on the Historic Urban Landscape (UNESCO, 2011)

<sup>3</sup> Nel territorio abruzzese: Parco Nazionale d'Abruzzo, Parco Nazionale della Majella, Riserva Naturale Monte Genzana e Area SIC Monte Genzana; nel territorio molisano: Riserva Statale Collemeluccio, Riserva MAB, il Gran Sasso e siti UNESCO.

in questo modo uno dei più importanti progetti di mobilità sostenibile e di turismo montano della regione abruzzese.

Il viaggio attraverso l'Abruzzo da Sulmona a Palena è un percorso esperienziale inedito, che conduce alla scoperta degli itinerari del gusto, della cultura, dell'arte e del divertimento. Un tracciato che attraversa grandi e centri abitati e borghi poco noti dove si possono ammirare le affascinanti tracce del ricco passato storico, artistico e culturale insieme a tradizioni artigianali ancora oggi praticate, un percorso costituito quindi da un patrimonio di testimonianze materiali ma anche immateriali fatte di memorie che garantiscono un viaggio non solo fisico ma anche emozionale. Non si tratta dunque di semplice percorso turistico, bensì di uno strumento di valorizzazione del territorio, aperto a tutte le culture e a qualsiasi condizione sociale.

Nel 2014 la linea è stata interessata dal progetto Binari senza tempo, iniziativa lanciata da Fondazione FS italiane, costituita nell'ambito del Gruppo FSI per la preservazione e valorizzazione del patrimonio ferroviario storico, e garantita nella gestione da RFI, con lo scopo di recuperare alcune delle più spettacolari linee abbandonate al fine di costruire un "museo dinamico".

L'esperienza del viaggio non include solo la linea ma ha coinvolto nel recupero anche i fabbricati che fanno parte delle ex stazioni, trasformati in infopoint, mentre i caselli ferroviari sono utilizzati come strutture di presidio e di monitoraggio. In particolare i fabbricati viaggiatori di Cansano e Palena sono stati trasformati in centri di orientamento alla visita del Parco; l'ex-caffetteria di Cansano è stata destinata a punto noleggio bici e a locali di servizio; l'ex edificio scalo merci di Palena in rimessa per il ricovero di mezzi di trasporto ecologici.

Il progetto ha rappresentato una concreta opportunità di sviluppo turistico sostenibile coinvolgendo tutti gli attori locali e trovando per la linea abbandonata una nuova funzione, reiterata e sottolineata anche con la Legge 128/2017 per l'istituzione delle Ferrovie Turistiche, nella quale la linea è stata annoverata tra le 18 «linee in disuso o in corso di dismissione situate in aree di particolare pregio naturalistico o archeologico». Inoltre l'importanza della linea è data anche dalle caratteristiche dei territori che attraversa, alcuni morfologicamente di difficile accesso e che potrebbero vedere, con la riattivazione di un servizio pendolare, una nuova possibilità e alternativa alle arterie stradali pericolose con le forti nevicate invernali.

In quest'ottica muovendosi proprio dalle specificità e dai valori intrinseci del patrimonio di tali aree si possono definire efficaci e integrate strategie che garantiscano processi di sviluppo sostenibile partendo dalla tutela dell'integrità fisica e dell'identità culturale del territorio da assumere quali condizioni di ogni scelta di trasformazione fisica o funzionale e promuovendo nuove dinamiche sociali ed economiche.

Tali strategie si integrano con la dimensione territoriale del patrimonio permettendo di prefigurare uno sviluppo sostenibile fondato sull'autonomia e sulla molteplicità delle risorse che offra opportunità alle attività economiche che valorizzino il territorio creando nuovo patrimonio, e contribuiscano ad uno sviluppo delle comunità locali, anche da un punto di vista sociale e culturale, competitivo a livello globale.

#### **4 | Prospettive**

Le aree interne possono rappresentare il punto di avvio di un riequilibrio territoriale diffuso, a partire dalle peculiarità uniche di questi luoghi, una bellezza intrinseca del contesto e delle architetture, una qualità costruttiva dell'edilizia minore, una qualità ambientale e una dimensione a scala umana (Cerasoli, 2017), che favoriscono la creazione di comunità e di senso di appartenenza, che mantengono tradizioni e pratiche di qualità, uniche a livello mondiale, possibili attrattori di turismo alternativo generatore di impiego ed economia.

Appare chiara la necessità di un ripensamento che ponga le aree interne nelle condizioni di contrastare l'inselvaticamento e di reagire alla deriva, diventando terreno di sperimentazione sociale e produttiva, protagonisti in qualche modo di una rinascita culturale ed economica sostenibile.

La prospettiva di rigenerazione dei contesti fragili richiama quindi l'importanza della dimensione strategica e multisettoriale degli interventi puntuali e di settore, costituita attraverso temi chiave come la multiscalarità dei livelli decisionali, la durabilità delle politiche riabilitative e degli investimenti e il ruolo strutturale dello spazio pubblico inteso come infrastruttura (materiale e immateriale) di supporto per l'attivazione di processi di innovazione sociale e culturale (Di Venosa & Morrica, 2018). Anche il paesaggio, naturale e culturale, e in particolare il progetto su di esso, a partire da una nuova fruibilità turistica, garantita dalla risignificazione e rifunzionalizzazione delle reti abbandonate, diventa l'occasione per una rigenerazione territoriale integrata di carattere urbano e rurale.

È perciò a partire da un innovato interesse nei confronti di tali aree, costituite da una rete discontinua di luoghi identitari diffusi in un ambito sempre più esteso, che si sviluppa una nuova prospettiva che richiama due esigenze fondamentali: la prima di descrizione interpretativa delle differenti componenti del palinsesto urbano e territoriale nella loro specificità; la seconda, che partendo dalla riaffermazione della tutela e

valorizzazione del patrimonio, punti ad individuare linee strategiche lungo le quali indirizzare lo sviluppo dei territori contemporanei (Ricci, 2016).

Affinché questi territori possano riappropriarsi della loro resilienza e vitalità, è quindi necessario coniugare gli interventi di riaménagement delle reti, secondo prospettive paesaggistiche, economiche e turistiche, che si riverberino in una rinascita sociale per far sì che il carattere di marginalità fisica non si tramuti in esclusione.

### **Attribuzioni**

La redazione delle parti § 1, 3 è di Chiara Amato, la redazione delle parti § 2, 4 è di Giulia Bevilacqua

### **Riferimenti bibliografici**

Abbate G.(2011), “La valorizzazione dei centri minori come elemento strategico dello sviluppo del territorio”, in Toppetti F, *Paesaggi e città storica, teorie e politiche del progetto*, Alinea, Perugia.

Carta M. (2002), *L'armatura culturale del territorio. Il patrimonio culturale come matrice di identità e strumento di sviluppo*, FrancoAngeli, Milano.

Cerasoli M. (2017), “La recuperación de los centros históricos menores, hacia las historical small Smart Cities”, in *Architecture, City and Environment ACE*, n.33, pp. 155-180.

Cervellati, P. L. (2009), “La sorte dei piccoli centri storici: abbandonati, trasfigurati, turisticizzati. Minori e maltrattati”, in *Bollettino Italia Nostra*, n. 445.

Di Venosa M., Morrica M. (2018), *Rigenerare territori fragili. Strategie e progetti*, Aracne, Roma.

Gasparrini C. (1994), *L'attualità dell'urbanistica: Dal piano al progetto dal progetto al piano*, Etaslibri, Milano.

Indovina F. (2009), *Dalla città diffusa all'arcipelago metropolitano*, FrancoAngeli, Milano.

Macchi Cassia C. (1992), *Il grande progetto urbano*, La nuova Italia scientifica, Roma.

Marchetti M., Panunzi S., Pazzagli R. (2017), *Aree interne. Per una rinascita dei territori rurali e montani*, Rubettino Editore, Soveria Mannelli.

Ricci L. (2005), *Diffusione insediativa, Territorio, Paesaggio. Un progetto per il governo delle trasformazioni territoriali contemporanee*, Carocci, Roma.

Ricci L. (2016), “Il PRG '08 e il ruolo della storia”, in *AR Architetti Roma*, n.116, pp. 50-53.

Settis S. (2002), *Italia S.p.A. L'assalto del patrimonio culturale*, Einaudi editore, Torino.

# Dismemorie e progetto

## La costruzione di una Carta del Paesaggio locale a Pinzano al Tagliamento e Castelnovo del Friuli

**Moreno Baccichet**

Università IUAV Venezia

DPPAC - Dipartimento di Pianificazione e progettazione in Ambienti Complessi

Email: [mbaccichet@iuav.it](mailto:mbaccichet@iuav.it)

### Abstract

Tra i processi partecipativi attrezzati per accompagnare la costruzione del Piano Paesaggistico del Friuli Venezia Giulia quello intrapreso con due piccole comunità della pedemontana pordenonese è stato del tutto speciale. Anziché limitarsi a una azione di consultazione con la popolazione come strategia di informazione e raccolta di segnalazioni l'attività ha previsto la costruzione di una carta del paesaggio costruita sul modello delle francesi *Charte Paysagere*. In pratica le due comunità hanno prodotto un documento che non ha alcun carattere di pianificazione normativa, ma che individua i valori condivisi del paesaggio, definisce il carattere degli elementi di qualità e dei detrattori del paesaggio e individua le strategie di politica del paesaggio alla scala comunale in vista dell'adeguamento del Piano Regolatore Generale al PPR. Uno strumento di questo tipo ha un valore esclusivamente volontario ed è stato adottato dalle due amministrazioni come un documento di indirizzo per la politica territoriale.

Il disegno dello strumento è stato concepito con un intenso processo laboratoriale costruito sul modello partecipativo della *charrette*. La scelta di proporre intere giornate di laboratorio con i cittadini ha permesso di raggiungere una definizione di dettaglio dello strumento altrimenti non perseguibile. Il passaggio dalla politica ai progetti ha permesso di aprire nuove fasi collaborative di cura del territorio.

**Parole chiave:** collaborative urban design, inclusive processes, strategic planning

### 1 | Dismemorie territoriali in ambienti caratterizzati dalla crisi del popolamento

L'insediamento di antico regime in Friuli aveva un carattere del tutto speciale. Le montagne e le colline erano particolarmente popolate tanto che comunità come quelle di Pinzano (1566 ab.) e di Castelnovo/Travesio (2653 ab.) avevano una popolazione simile a città come Pordenone (3091 ab.), Spilimbergo (1692 ab.) o San Vito a Tagliamento (2311 ab.)<sup>1</sup>.

Questi territori che fino all'arrivo di Napoleone godevano di un relativo benessere entrarono in un vortice di crisi economica che provocò profonde e progressive crisi demografiche ed economiche<sup>2</sup>.

Poco alla volta la crisi economica ha comportato un progressivo avanzamento dei paesaggi selvatici, l'abbandono di tutte le sedi umane temporanee e lo spopolamento di alcune decine di borgate ancora abitate nella prima metà del Novecento<sup>3</sup>. Questa lenta e progressiva riduzione delle cure al territorio ha fatto emergere in modo prepotente un paesaggio selvatico. Un paesaggio in cui la presenza dell'uomo si riduce al solo carattere archeologico delle modellazioni territoriali più resistenti, mentre la maggior parte degli ambienti umanizzati viene assorbita all'interno di un processo di dissoluzione del senso dei luoghi, in un ambiente di dismemoria che intacca profondamente le forme dell'abitare.

### 2 | Occultamenti coscienti e incoscienti

Il segno più evidente delle progressive "amnesie" è l'azione pervasiva della natura, ma la rappresentazione che gli abitati danno della crisi paesaggistica e insediativa in corso è parafrasabile con la descrizione di un trauma. Per tutti la soglia tra il paesaggio tradizionale e quello selvatico contemporaneo va ricondotta al

---

<sup>1</sup> I dati si riferiscono al censimento del 1766 operato dalla Repubblica di Venezia: Archivio di Stato di Venezia, *Anagrafi di tutto lo Stato della Serenissima Repubblica di Venezia*, volume quinto.

<sup>2</sup> Il popolamento continuò e nel 1911 Pinzano aveva 3376 abitanti, mentre oggi ne conta circa 1520 su nove frazioni. Castelnovo nel 1911 ne contava 3904 e oggi ne può vantare solo 870 distribuiti in trentanove borgate.

<sup>3</sup> Per un quadro sulle sedi umane in quest'area vedi: Baccichet 2009, Frangipane 2011 e *Pinzano al Tagliamento* 2011.

1976, l'anno del terremoto. Quell'evento che qui costò qualche vita umana e gran parte del patrimonio edilizio ereditato dal passato, viene percepito come un momento di discontinuità e sembra giustificare un allontanamento degli abitanti dalla cura tradizionale del territorio. In realtà le forme di abbandono si erano rese evidenti già nel secondo dopoguerra, quando grandi porzioni del territorio erano state influenzate dalla pressione del servitù militari e dalla costruzione delle opere per un esercito arroccato sulla terza linea di difesa delle opere militari della guerra fredda. La costruzione di poligoni di tiro come quello del Monte Ciaurlec, che misura poco più di duemila ettari, comportò il sequestro da parte dello Stato di un'area montuosa che da sempre garantiva le risorse foraggere per le decine di borgate che componevano Castelnovo del Friuli. Contemporaneamente l'industrializzazione e i nuovi stili di vita comportarono una progressiva emigrazione verso gli insediamenti più dotati di servizi e offerte lavorative.

Poco alla volta intere porzioni del territorio sono state considerate perdute e mai più recuperabili. La deriva verso un ambiente selvatico era letta come ineluttabile e l'avanzata della boscaglia come l'espressione paesaggistica di due comunità in crisi. L'ambiente ecologico, nelle sue fasi di progressiva espansione, veniva percepito con una accezione negativa.

### 3 | Pratiche partecipative per la riscoperta del territorio

Pochi mesi prima di iniziare il processo partecipativo per il Piano Paesaggistico Regionale si era chiusa a Pinzano al Tagliamento una iniziativa di progettazione partecipata (La Carovana nel tempo<sup>4</sup>) che aveva cercato di dimostrare alla popolazione locale che si poteva cogliere l'occasione di ripensare alla progettazione dello spazio pubblico anche in piccole borgate segnate dallo spopolamento e dall'abbandono delle attività di agricoltura e cura del territorio. Questa iniziativa che aveva visto la costruzione di tavoli di progettazione in quattro borgate del comune era servita per percepire che la comunità stava cambiando composizione e indirizzo. Le nuove famiglie immigrate alla ricerca di case a basso costo percepivano l'ambiente selvatico come un elemento ricco di valori ecologici, ma allo stesso tempo dimostravano di avere meno "tabù" nell'immaginare le trasformazioni. I piccoli progetti proposti all'attenzione dell'amministrazione comunale prevedevano comunque la cura degli spazi pubblici che si intendevano rigenerare, anche quando gli stessi misuravano diversi ettari, come le aree militari da poco trasferite dal demanio della difesa all'amministrazione comunale. Non è un caso che proprio il carattere di bene pubblico di queste aree abbia poi portato a realizzare i primi progetti di trasformazione del territorio proprio in questi settori che precedentemente erano persino interdetti alla popolazione locale.

Questa prima esperienza di discussione, proposta e progettualità ci aveva dimostrato che la popolazione era matura per poter tentare di coinvolgerla in un processo più importante e difficile: spostare il dibattito dal recupero dello spazio pubblico a quello della pianificazione paesaggistica.

### 4 | La partecipazione nel piano paesaggistico della Regione Friuli Venezia Giulia

Il piano paesaggistico del Friuli Venezia Giulia<sup>5</sup> è composto da una parte 'strutturale' e fortemente normativa (Baccichet 2016), e da una parte 'strategica' che cerca di sviluppare in termini progettuali tre temi territoriali: la rete dei beni culturali, quella della mobilità lenta e la rete ecologica. A supporto di questa seconda parte del piano sono stati pensati tavoli di lettura partecipata del territorio alla scala locale.

Tra i comuni che per primi hanno aderito alla fase sperimentale partecipativa del PPR vanno ricordate le amministrazioni di Pinzano al Tagliamento e Castelnovo del Friuli che precisarono fin dall'inizio l'idea di attivare la cittadinanza con un processo partecipativo diverso da quello predisposto dalla Regione e coordinato dalla Università di Udine<sup>6</sup>. Il progetto ufficialmente è iniziato a novembre del 2015, ma si è sviluppato per lo più l'anno seguente<sup>7</sup>.

Contemporaneamente la Regione Friuli Venezia Giulia finanziava una ventina di tavoli che avevano il compito di aprire un dibattito locale sui beni paesaggistici e il rapporto che le comunità avevano con gli stessi. La standardizzazione delle forme di incontro e di restituzione del processo di ascolto non hanno però impedito di costruire anche dei percorsi autonomi di indagine e restituzione.

La scelta di applicare la tecnica della OST e di limitare l'intervento dei cittadini al tema della segnalazione dei valori o del degrado ci sembrava non permettesse di cogliere la complessità dei problemi riconducibili

---

<sup>4</sup> <https://lacarovananeltempo.noblogs.org/>

<sup>5</sup> I tre quaderni che testimoniano il processo di conoscenza intrapreso dal PPR e il vademecum per la partecipazione si possono consultare a questo indirizzo [www.regione.fvg.it/rafv/g/cms/RAFVG/ambiente-territorio/pianificazione-gestione-territorio/FOGLIA21/FOGLIA1/](http://www.regione.fvg.it/rafv/g/cms/RAFVG/ambiente-territorio/pianificazione-gestione-territorio/FOGLIA21/FOGLIA1/)

<sup>6</sup> *Il piano paesaggistico e le premesse per una collaborazione Regione-Amministrazioni locali. Al via il progetto sperimentale*, "Messaggero Veneto", 9 aprile 2015.

<sup>7</sup> *L'inizio del Processo Partecipativo. La presentazione con L'Università di Udine*, "Messaggero Veneto", 8 novembre 2015.

alle forme del paesaggio locale e le possibilità che si aprivano ai comuni per definire strategie di conservazione e trasformazione del proprio territorio in vista delle varianti di adeguamento dei piani regolatori.

## 5 | La scelta di percorrere una alternativa guardando alla Francia

Il saggio rende conto di una esperienza di disegno collaborativo tra cittadini e amministrazioni comunali per la costruzione di una Carta del Paesaggio realizzata come le Chartes Paysagère francesi (Baccichet 2015b) e finalizzata ad essere uno strumento non normativo, ma di indirizzo. Una carta del sapere locale che potesse essere utile alla pianificazione regionale e comunale. Una carta sostanzialmente divisa in due parti: la prima di lettura e interpretazione, la seconda dedicata a rappresentare le dinamiche e le politiche territoriali per i prossimi vent'anni.

Per attivare il laboratorio locale si è scelta la via di predisporre una *charrette*<sup>8</sup>, scegliendo quindi una forma di disegno collaborativo con la quale i cittadini avrebbero avuto il modo di segnalare gli elementi di valore paesaggistico del loro territorio e anche le modalità di rappresentazione delle trasformazioni da attivare per raggiungere l'idea di un paesaggio al 2035. Nella *charrette* si è dato un significato importante alle cartografie che venivano presentate come documenti da interpretare e poi come base cartografica per segnare, schizzare e georiferire la memoria dei cittadini che partecipavano alla discussione.

Alla figura del facilitatore, che rimane sullo sfondo del dibattito, abbiamo preferito quella del collaboratore che mette a disposizione le informazioni dei saperi esperti comunicandole ai cittadini.

Ogni racconto veniva immediatamente riportato sulla CTR sotto gli occhi dei cittadini per dare il senso di come le loro osservazioni fossero importanti e immediatamente registrate per una successiva rielaborazione. A ogni appuntamento si è presentata una carta in fieri che, incontro dopo incontro, fissava le indicazioni raccolte dai laboratori e dava il senso di come, poco alla volta, lo spazio veniva disegnato dalla memoria e dalla progettualità.

Questa carta veniva proposta come “infinita”, non finita e quindi continuamente aggiornabile da parte delle comunità. Una carta domestica e quindi molto diversa da un piano regolatore, seppure non disegnata come una mappa di comunità.



Figura 1 | I laboratori sono stati per lo più organizzati nelle sale di borgata di cui sono dotati quasi tutti gli insediamenti sparsi.

<sup>8</sup> Condon P.M. 2008; Coyle S. 2011; Roggema R. 2014; Walter D. 2007.



Figura 2 | Gli incontri hanno previsto attività di disegno da parte degli abitanti e una fase di trascrizione delle informazioni sulla cartografia digitale e sul segnalatore online della Regione.

## 6 | La carta del paesaggio: uno strumento tripartito

A Pinzano e Castelnovo il processo partecipativo ha prodotto una quindicina di incontri per lo più laboratoriali che hanno portato alla costruzione di tre documenti: la Carta dei Valori paesaggistici, la Carta delle Politiche per il Paesaggio, il Documento di lettura e indirizzo paesaggistico. A questi si somma un fascicolo che restituisce le diverse fasi del processo partecipativo.

Questi quattro documenti rendono ragione del lavoro fatto dai cittadini e testimoniano l'intenzione della comunità di descrivere il proprio territorio e contribuire allo sviluppo dello stesso attraverso pratiche attive di cura del territorio<sup>9</sup>.

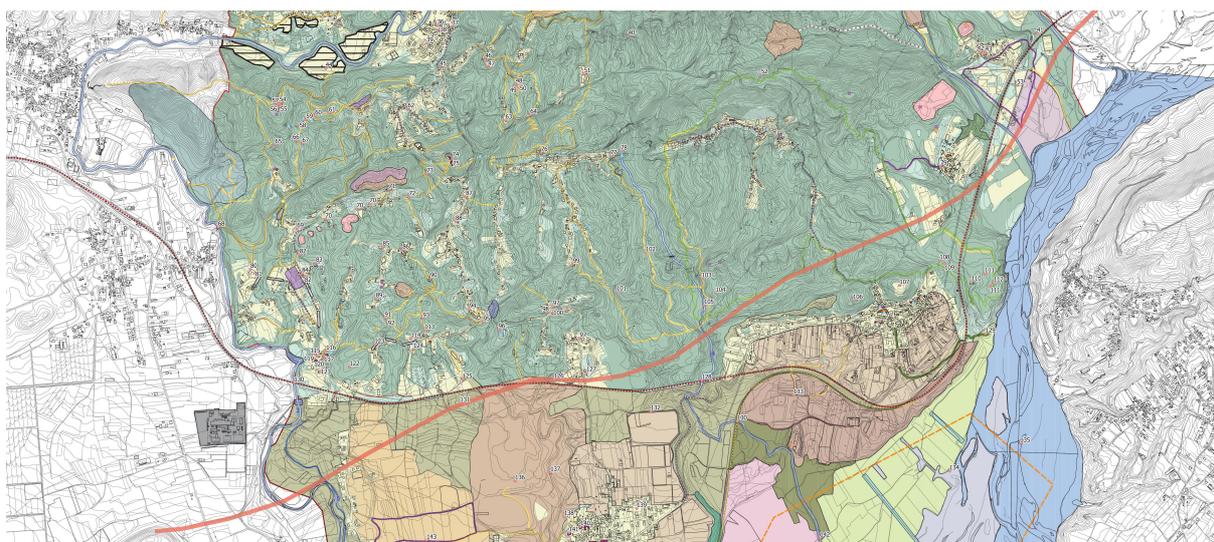


Figura 3 | Particolare della Carta dei Valori

<sup>9</sup> I documenti sono scaricabili: <https://urbanisticaeretica.wordpress.com/2017/02/10/la-carta-del-paesaggio-di-pinzano-al-tagliamento-e-castelnovo-del-friuli-si-puo-scaricare-qui/>

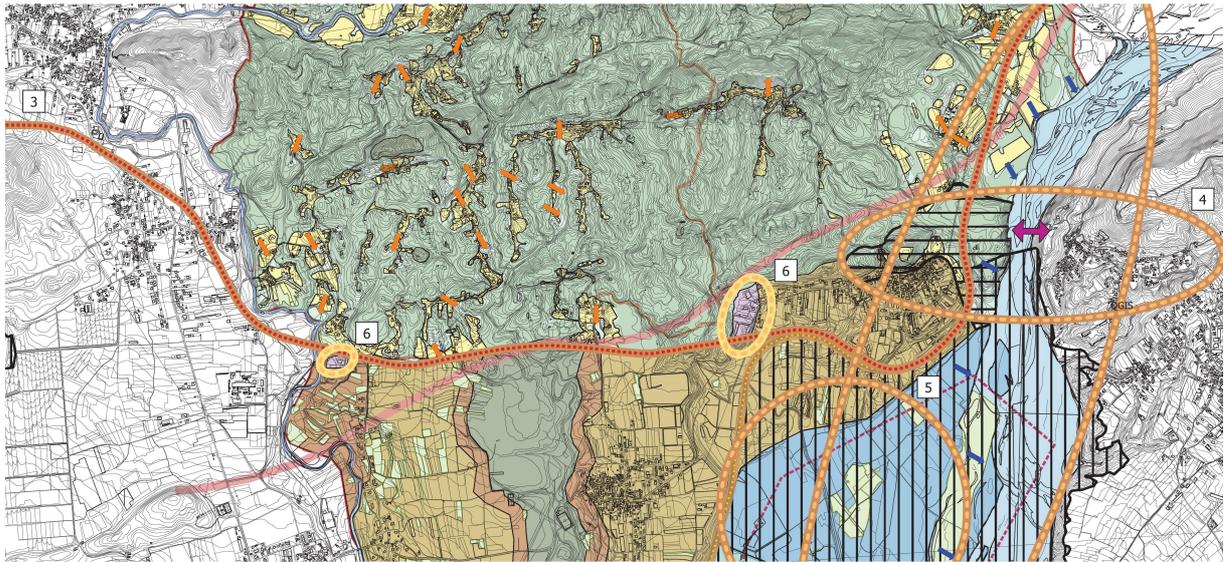


Figura 4 | Particolare della Carta delle politiche del Paesaggio Locale

La Carta del Paesaggio è quindi un prodotto sociale per riscoprire il senso dell'abitare un territorio e per rendere esplicite le dinamiche della sua formazione e del suo sviluppo.

Il territorio d'indagine era particolarmente interessante perché caratterizzato da paesaggi pedemontani in profonda trasformazione attraverso processi spontanei, da coltura>selvatico. La storica crisi delle modalità tradizionali di coltivazione delle colline ha ormai radicalmente modificato il paesaggio locale e la percezione che gli abitanti hanno dello stesso. Soprattutto l'avanzata del bosco ha mutato il senso dei luoghi e dei processi ecologici che vengono ancora descritti come forme lente di cancellazione dei paesaggi umanizzati. Il processo ha visto la realizzazione di diciotto incontri con la popolazione finalizzati al riconoscimento dei beni e degli elementi di crisi del paesaggio locale permettendo di incontrare attorno a un tavolo circa il 15% degli abitanti. La "carta" è stata adottata come strumento di indirizzo e disegno di sviluppo dalle due amministrazioni locali e due degli otto progetti di paesaggio, previsti nelle azioni di piano, sono stati finanziati dalla Regione per arrivare a una definizione di dettaglio e alle prime fasi di recupero di due vaste aree militari dismesse<sup>10</sup>. Queste due ampie terre, che diventano ora pubbliche, forniranno una occasione per progettare nuovi paesaggi a venire.

I temi dei progetti di recupero tendono ad invertire il senso dei processi in atto (da selvatico>coltura) riattivando forme di agricoltura tradizionale e di riscoperta dei luoghi. Infatti, il grande sacrario militare tedesco progettato da Robert Tischler e mai completato, le strutture dei bunker costruiti durante la Guerra Fredda e i vasti territori del poligono del Ciaurlec diventeranno l'occasione per riscoprire un pezzo di storia recente della nazione mettendo in mostra gli oggetti di una archeologia del contemporaneo.



Figura 5 | Confronto tra la visione satellitare del Col Pion prima (2003) e dopo (2017) l'azione di disboscamento promossa con i volontari e le associazioni di Pinzano per far riemergere dalla vegetazione il sacrario germanico.

<sup>10</sup> <http://www.regione.fvg.it/rafvfg/cms/RAFVG/ambiente-territorio/tutela-ambiente-gestione-risorse-naturali/FOGLIA200/FOGLIA26/>

## 7 | Dal disegno delle politiche al progetto di territorio

La tavola delle politiche del paesaggio ha individuato otto azioni progettuali che possono essere così sintetizzate: il recupero del poligono di tiro abbandonato dal 1993 come spazio per l'agricoltura e sezione del museo della Guerra Fredda (Baccichet 2015a). Pascolo e selvicoltura sociale potranno essere elementi di traino di una ripresa agricola in tutto il territorio comunale. Infatti, l'area dell'ex poligono equivale circa a un terzo del territorio comunale di Castelnovo e comprende anche le aree prative della forra del Cosa sulle quali è attivo un recente Piano di Gestione dell'area SIC<sup>11</sup>.

In modo non molto diverso la carta ha previsto il recupero a Pinzano al Tagliamento di alcuni colli posti sulla stretta del grande fiume alpino. Qui sono state combattute due importanti battaglie nella prima Guerra Mondiale e qui nel 1939 i tedeschi decisero di costruire uno dei più bei "totenburg" sulla cima del Col Pion. Oggi su questo colle una serie di iniziative stanno costruendo un progetto paesaggistico finanziato dalla Regione come fase attuativa del PPR.

Sfruttando i fondi di una legge per il ripristino dei prati (la LR. n.10/2010) e alcuni vantaggi previsti dal PSR il colle, che fino a pochi anni fa era coperto dalla vegetazione, è stato tagliato per il pascolo e il sacraio che sopravvive in forma di rovina, sta per essere consolidato.

In questo caso il progetto scaturito dalle indicazioni della Carta del Paesaggio è così rapido da coinvolgere con un complesso di azioni di conoscenza e progetto tutto il colle (Baccichet, Bernava 2018).



Figura 6 | La cima dell'ex area militare di Col Pion disboscata e pronta per procedere con il progetto di territorio finanziato dal PPR del Friuli Venezia Giulia.

Un altro importante tema che caratterizza la riscoperta identitaria del territorio di Pinzano è il rapporto con l'acqua del Tagliamento. Infatti, con il passare del tempo il comune rivierasco ha perso i suoi rapporti con il fiume che qui non è mai stato pericoloso perché il paese rimaneva ben protetto sopra gli alti depositi ghiaiosi dei terrazzi più antichi. Storicamente c'era un rapporto molto forte con il fiume perché il traghetto aveva un significato importante fin dal medioevo. Sulle ampie alluvioni si pascolavano gli animali, si raccoglieva la legna che scendeva trasportata dal fiume, si tagliavano i boschetti di salice, si pescava e si giocava. Durante il fascismo su un isolotto fu costruita una colonia elioterapica che aveva il compito di

<sup>11</sup> Sul SIC della forra del torrente Cosa vedi: <http://www.regione.fvg.it/rafvfg/cms/RAFVG/ambiente-territorio/tutela-ambiente-gestione-risorse-naturali/FOGLIA203/FOGLIA108/>

introdurre nella popolazione nuove forme di educazione al corpo e all'igiene. Oggi la popolazione anche giovanile chiede di riconquistare un rapporto con il grande fiume, in modo che questo bordo tra acque e rive non venga letto solo in termini di funzionalità idraulica<sup>12</sup>.

Una indicazione progettuale interessa anche la grande area del SIC delle grave del Tagliamento che poco alla volta negli ultimi anni sta subendo un progressivo processo di naturalizzazione con l'abbandono delle arature in alveo. Oggi questo ambiente sta perdendo il disegno rigido dei campi di mais per assumere quello di prati e boschetti. Alcuni sono di impianto artificiale e tenderanno a sparire nel prossimo futuro, ma altri sono destinati a svilupparsi da soli. Gli incontri con gli agricoltori ci hanno permesso di comprendere come sia chiaro a tutti che essere all'interno del SIC del Tagliamento oggi si presenti come una risorsa in relazione all'ultimo PSR e alle specifiche misure per la rinaturalizzazione di questi ambienti.

Tra i progetti di paesaggio proposti nella carta delle politiche c'erano due linee ferroviarie dismesse. Per la prima (Sacile-Gemona) si proponeva il recupero della funzionalità ferroviaria e in sostanza l'obiettivo è stato raggiunto da un punto di vista infrastrutturale, anche se al momento i treni transitano solo in situazioni speciali. L'altra linea, invece, la Pinzano-Casarsa è stata individuata dalla popolazione per l'opportunità di riutilizzare il sedime ferroviario per la costruzione di una pista ciclabile di importanza regionale.

Con un atteggiamento non molto diverso la popolazione ha ritenuto di porre l'attenzione paesaggistica a un tema postindustriale anche in un territorio per lo più caratterizzato da un paesaggio selvatico.

La tradizione industriale a Pinzano e Castelnovo è estremamente recente e forse anche per questo motivo le esperienze tentate di costruire dei tessuti produttivi pianificati è fallita miseramente. La piccola zona industriale alla Madonna del Zucco è sottoutilizzata, ma soprattutto le aree di Borgo Ampiano e di Pinzano sono segnate da un profondo abbandono.

Nella discussione lo stato delle aree industriali dismesse non è stato letto solo per le implicazioni economiche che il fallimento di una politica occupazionale ha trasferito al territorio, ma anche come un grave caso di amnesia di alcune porzioni di territorio che lascia spazio al selvatico e alla vegetazione spontanea.

Tra tutti, però, il tema progettuale più sollecitato dagli abitanti è stato quello di contenere lo sviluppo delle boscaglie sui prati abbandonati cercando di trovare delle nuove modalità per utilizzare un territorio fortemente parcellizzato. La specialità di un particellare fitto e medievale impedisce di costruire nuove politiche di riuso e le aziende agricole sono rimaste davvero poche, ma il problema lo si vorrebbe risolvere costruendo una "associazione fondiaria" che si incarichi di gestire i terreni affittandoli e migliorandoli.

Questo tipo di iniziativa viene portato avanti da alcune amministrazioni comunali del Piemonte e dal comune di Stregna in Friuli. In questo modo si potranno innescare processi di nuova colonizzazione non solo dei pochi prati residui, ma anche processi di riconquista nei confronti del bosco di nuova formazione. Processi di questo tipo hanno la necessità di essere condotti a buon fine integrando le intenzioni progettuali dei singoli cittadini e la capacità rappresentativa delle rispettive amministrazioni comunali.

## Bibliografia

- Baccichet M. (2009), *L'ambiente costruito a Castelnovo*, in *Castelnovo del Friuli*, Società Filologica Friulana, Udine, 2009, pp.107-116
- Baccichet M. (2015a), *Disegno e crisi della pianificazione militare lungo la cortina i ferro: il caso del Friuli Venezia Giulia*, in *Fortezza FVG dalla guerra fredda alle aree militari dismesse*, a cura di Baccichet M., Edicom, Monfalcone, pp.11-77
- Baccichet M. (2015b), *La dimensione progettuale delle Chartes Paysagères come strumento di contenimento dello sprawl*, in *Riprogettare i territori dell'urbanizzazione diffusa*, a cura di Marson A., Quodlibet, Macerata, pp. 163-197
- Baccichet M. (2016), *Riflessioni e contributi per la "vestizione" dei beni paesaggistici: San Daniele del Friuli, Fagagna e Artegna*, in *Quaderni del Piano Paesaggistico Regionale del Friuli Venezia Giulia . n.3 Workshop tematici*. Trieste, Regione Friuli Venezia Giulia, pp. 56-65
- Baccichet M., Bernava M. (2018), "Archeologia del contemporaneo. Paesaggi produttivi per il sacrario germanico di Pinzano al Tagliamento", in *Officina*, n.22, pp.70-73
- Cola G., Dri G. (2011), "La contestata diga sul Tagliamento a Pinzano", in *La bassa*, a.33, n.63, pp.136-148
- Condon P.M. (2008), *Design Charrettes for sustainable communities*, Islandpress, Washington
- Coyle S. (2011), *Sustainable and resilient communities. A comprehensive action plan for towns, cities, and Regions*, John Wiley, Hoboken New Jersey

---

<sup>12</sup> Negli ultimi anni questo tratto del fiume è stato al centro del dibattito per la difesa idraulica dei comuni rivieraschi perché proprio nell'area SIC era stata progettata l'opera di difesa dalle piene costituita da un impattante disegno di casse di laminazione (Cola, Dri 2011).

- Frangipane A. (2011), *Il territorio costruito di Castelnovo del Friuli nel primo '800: un percorso di lettura attraverso il primo documento catastale*, Olmis, Osoppo
- Fabris E., Missana D. (a cura di 2011) *Pinzano al Tagliamento. Il territorio e la sua gente*, L'Omino Rosso, Pordenone
- Roggema R. (2014), *The design charrette. Ways to envision sustainable futures*, Springer, New York-Londra
- Slocum N. (2003), *Participatory methods toolkit. A practitioner's manual*, United Nations University, Bruges
- Walter D. (2007), *Designing community. Charrettes, master plans and form-based codes*, Elsevier, Oxford

# L'inclusività per una città socialmente equilibrata: politiche e piani. Il caso di Glasgow e Malmö

## Chiara Camaioni

Scuola di Architettura e Design "E. Vittoria" dell'Università di Camerino  
Email: [chiara.camaioni@unicam.it](mailto:chiara.camaioni@unicam.it)

## Rosalba D'Onofrio

Scuola di Architettura e Design "E. Vittoria" dell'Università di Camerino  
Email: [rosalba.donofrio@unicam.it](mailto:rosalba.donofrio@unicam.it)

## Elio Trusiani

Scuola di Architettura e Design "E. Vittoria" dell'Università di Camerino  
Email: [elio.trusiani@unicam.it](mailto:elio.trusiani@unicam.it)

### Abstract

Le comunità svantaggiate sono notevolmente aumentate nell'ultimo decennio per gli effetti della crisi economica mondiale che ha allargato le disuguaglianze sociali e ha limitato l'accesso ai servizi, all'abitazione, alle cure sanitarie, ecc. In Europa si è così palesata una "nuova questione sociale" che non ha risparmiato neppure le città da sempre ritenute esemplari in termini di equità sociale e di benessere. In questo scenario l'urbanistica è chiamata a svolgere un ruolo importante nella costruzione di città che oltre ad essere "resilienti", "sicure" e "sostenibili", possano essere anche "inclusive" incidendo sulla "qualità" di vita delle popolazioni. Il binomio città inclusiva- città sana è presente in alcune recenti esperienze internazionali in cui le politiche e i piani di rigenerazione urbana, mettendo al centro la salute e il benessere delle popolazioni, si dimostrano tanto più efficaci quanto più sono in grado di sviluppare sinergie di natura trasversale e quanto più sono "filtrate" dalle esperienze dei cittadini. Tra queste città Glasgow e Malmö stanno sperimentando nei quartieri più difficili nuovi modelli valutativi degli spazi urbani all'interno dei processi di pianificazione per promuovere condizioni di vita più eque e favorevoli al benessere e all'inclusione sociale.

**Parole chiave:** social integration, urban regeneration, community, neighborhood

### Introduzione

Le città sono sempre state un concentrato di opportunità e di problemi e probabilmente sempre lo saranno, ma con riferimento all'attuale fase dello sviluppo che sconta la crisi delle politiche neoliberiste, è da chiedersi se sia ancora possibile ipotizzare politiche e piani che oltre a promuovere la creatività e il dinamismo economico delle città, siano in grado di dare delle risposte ai problemi della povertà e della esclusione sociale (EGTC, 2014) e se l'urbanistica possa avere un ruolo nella costruzione di città che oltre ad essere "resilienti", "sicure" e "sostenibili", siano anche "inclusive" (Habitat III, 2017). La crisi economica mondiale del 2008 ha fatto da detonatore a realtà urbane già provate, allargando le disuguaglianze sociali e colpendo non solo i ceti tradizionalmente disadattati e gli immigrati, ma sempre più giovani, studenti, creativi e segmenti della classe media, nell'accesso ai servizi, all'abitazione, alle cure sanitarie, ecc. Con la recessione globale, molti paesi ad alto reddito hanno tagliato la spesa pubblica, indebolendo l'offerta dei servizi, le spese per la sicurezza e la sanità, riducendo i posti di lavoro. Con la crescita del senso di instabilità economica si sono generate pericolose contrapposizioni tra i gruppi di cittadini più vulnerabili e a questo destino non si sono sottratte neppure città come Londra, Copenaghen e Stoccolma, considerate per lungo tempo esemplari in termini di equità sociale e di benessere (Mayer, 2016; Schierup & Ålund 2018). L'emergere nelle città di questa "nuova questione sociale" (Cremaschi, 2008) impone di riflettere sulla scarsa efficacia delle politiche urbane messe in atto nell'ultimo decennio. La rete Urbact nella costruzione dell'Agenda Urbana Europea (Urbact, 2015) ha evidenziato, ad esempio, la necessità di un'integrazione sia orizzontale che verticale tra i due principali approcci utilizzati: il "people based approach" non collegato a nessun luogo in particolare, ma concentrato sul miglioramento delle condizioni di vita di individui e famiglie con redditi bassi (employment, education, health, housing, etc); e

L' "area based approach", concentrato su specifiche aree, spesso le periferie (Colini et al., 2013). Dalla rete Urbact viene l'invito ad allargare lo sguardo per cogliere la dimensione macro dei processi di rigenerazione urbana, per individuare punti di intersezione tra scala locale e scala territoriale e per riflettere sulle ragioni dello scarto ancora esistente tra la retorica delle politiche e le pratiche (Urban@it, 2018). I lavori dell'Agenda Urbana Europea e di Habitat III per la crescita intelligente, sostenibile e inclusiva hanno aperto ad una visione al plurale, di carattere strategico e integrato, nella convinzione che una buona politica non può limitarsi a garantire il buon funzionamento dei meccanismi economici, ma deve favorire la ricomposizione degli interessi dei singoli intorno a una identità urbana collettiva, a un ricostituito senso di appartenenza e di responsabilità, rivedendo i meccanismi decisionali fin qui utilizzati, promuovendo la costruzione di un progetto comune di città e indirizzando la mobilitazione della comunità per cercare di realizzarlo (Fainstein, 2010; Bifulco, 2015). Il protagonismo delle comunità locali in presenza di una cornice regolativa certa è il primo elemento che accomuna i due casi di studio di cui si occupa questo contributo; il secondo elemento riguarda il tema intorno al quale ruota il progetto della città inclusiva: la salute e il benessere. Il link città sana -città inclusiva è presente in molte e recenti ricerche internazionali che hanno evidenziato come la progettazione dello spazio urbano "health based" possa contribuire a creare inclusione sociale (Rydin Y. et al. 2012) e come, al contrario, l'esclusione sociale costituisca un "determinante sociale della salute" (Marmot et Wilkinson, 2005). I casi di studio riguardano l'esperienza di Glasgow, basata sul modello valutativo del "Place Standard" e sull'approccio del "Place making" quale contenuto strutturale del *Development Local Plan*; e l'esperienza di Malmö che, con il "The city's spatial impact on health" e con il *Comprehensive Plan for Malmö*, persegue l'obiettivo di una città socialmente equilibrata, attraverso la declinazione in chiave progettuale dei concetti di "prossimità" e di "vicinanza".

## Glasgow

Glasgow è la città più popolosa della Scozia, con una popolazione che supera i 600.000 abitanti. È una città violenta e povera, duramente colpita da un processo di deindustrializzazione che a partire dagli anni '60-70 ha fatto a pezzi la *working class* raggiungendo in numerosi quartieri livelli impensabili di disagio sociale e degrado urbano (Maantay, 2017). Sebbene ci siano stati dei segnali di cambiamento negli ultimi decenni con la transizione verso un'economia basata sui servizi e con una crescita della *middle class*, la percezione del disagio e della povertà è ancora oggi testimoniata dallo stato di salute degli abitanti. Nel periodo 2008-2012 è stata rilevata, ad esempio, una differenza tra i diversi quartieri di 15 anni nell'aspettativa di vita maschile alla nascita (da 66,2 anni a 81,7) e di 11 anni per quella femminile (da 73,1 a 84,3 anni) (Whyte, 2016).

Le politiche messe in campo per arginare questa emergenza sociale e sanitaria sono state molteplici, ma come documenta il programma "Go Well"<sup>1</sup>, esse hanno riguardato interventi di riqualificazione urbana nel settore delle costruzioni e interventi di natura economica; si è fatto molto poco sul versante delle questioni socio-comportamentali, che originano problematiche come: obesità, esclusione, sociale, dipendenza dall'alcool e dalle droghe, ecc. (Go Well Team, 2008; Rosenthal et al., 2012; Strang J, et al., 2010, etc.). La necessità di allargare lo sguardo, per intraprendere sperimentazioni basate su un approccio olistico ed integrato e coinvolgere la comunità locale nella progettazione dei quartieri e dei servizi, è stata sostenuta, negli ultimi anni da politiche di livello statale come il "Keep Well Programme"<sup>2</sup>, il "Sistema Scotland's Big Noise programme"<sup>3</sup> (Beck, 2010) e dai lavori della "Commissione Christie", che hanno fornito suggerimenti su come sostenere le comunità nell'influenzare la progettazione dei quartieri. La stessa proposta di riforma del Sistema di Pianificazione "The Planning (Scotland Bill)"<sup>4</sup> introduce alcune sostanziali innovazioni proprio con riferimento al ruolo delle comunità nei processi di costruzione dei piani e dei progetti<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> GoWell è un programma di ricerca e apprendimento che mira a studiare l'impatto dell'investimento in alloggi, rigenerazione e rinnovo del quartiere a Glasgow, sulla salute e il benessere di individui, famiglie e comunità.

<sup>2</sup> È stato introdotto nel 2006 ed elenca una serie di interventi incentrati specificamente sulla lotta alle disuguaglianze sanitarie nei quartieri degradati. Una delle principali azioni per l'assistenza primaria è stata lo sviluppo di un modello di assistenza preventiva rivolto alle comunità di maggiore necessità. Il programma è stato ampliato ulteriormente attraverso Better Health Better Care (2007) e Equally Well (2008).

<sup>3</sup> È un programma di orchestra giovanile che dal 2008 offre lezioni di musica gratuite nelle zone più povere della Scozia.

<sup>4</sup> Si tratta della nuova proposta di legge sul sistema di pianificazione, presentata al parlamento nel mese di dicembre 2017 è attualmente nella seconda fase dell'iter legislativo. In: <https://beta.gov.scot/policies/planning-architecture/reforming-planning-system/>

<sup>5</sup> Il nuovo sistema di pianificazione stabilisce che: i Local Development Plan (LDP) vengano costruiti attraverso un maggior coinvolgimento delle comunità locali su chiari obiettivi e risultati da raggiungere attraverso un collegamento più stretto con il "Local Outcomes Improvement Plans"; che le communities bodies possano produrre proposte di "Local Place Plans" avviando una interlocuzione con il LDP.

L'integrazione tra politiche statali e politiche locali, tra politiche “people based approach “ e “area based approach” improntate allo stesso principio olistico ed integrativo, ha ispirato l'applicazione a Glasgow del programma nazionale “Place Standard for Scotland”<sup>6</sup>, che è una metodologia per esplorare le cause fondamentali delle disuguaglianze in salute e consentire alle comunità, alle agenzie pubbliche, ai gruppi di volontari e ad altri soggetti, di individuare e progettare insieme quegli aspetti di un luogo che possono migliorare salute e benessere (Fig.1). Un altro programma che vede il coinvolgimento diretto della popolazione è “Stalled Spaces Glasgow” che si propone di ridurre la quantità di terreni vuoti e abbandonati in città, in collegamento con la creazione di ambienti naturali di migliore qualità (Fig.2). In ambedue i casi si tratta di strumenti volontari che hanno il compito di favorire il dibattito e il confronto all'interno della comunità, di individuare obiettivi comuni e occasioni per responsabilizzarle nei confronti dei luoghi. La volontà è quella di rendere i processi di rigenerazione dei quartieri il più inclusivi possibile mettendo la salute e il benessere al centro.

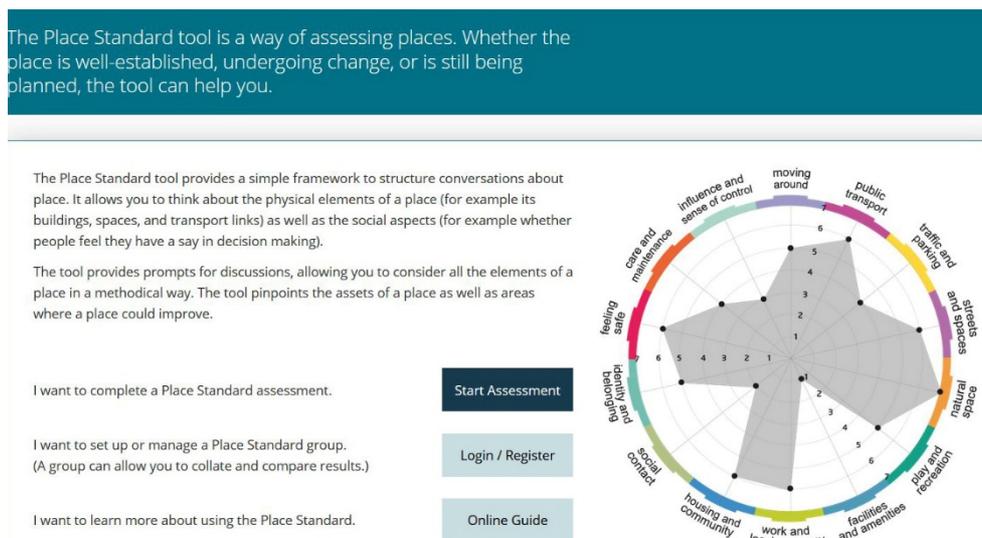


Figura 1 | Place Standard Tool in: <https://www.placestandard.scot/>

Questa esigenza è ben rappresentata anche nel nuovo documento di pianificazione di scala locale: il “Local Development Plan “adottato nel 2017, che individua la metodologia del “Place Standard” come requisito fondamentale per la previsione di nuovi insediamenti o la rigenerazione di quelli esistenti, per la costruzione dei masterplan e dei progetti di sviluppo<sup>7</sup>. Il Development Plan ,inoltre, è basato sul processo collaborativo del “placemaking” che entra in maniera strutturale all’interno del processo di costruzione del piano urbanistico<sup>8</sup> per guidare lo sviluppo della città, partendo dai bisogni della comunità, favorendo l’attivazione di un processo collaborativo per il bilanciamento tra la gamma di interessi in gioco e le opportunità di sviluppo, tra caratteristiche fisiche, sociali ed economiche dell’area, chiedendo ai *developers*, ai progettisti, di dimostrare pienamente attraverso la pianificazione, in che modo le loro proposte di sviluppo possono offrire benefici per la salute e il benessere.

<sup>6</sup> The Place Standard è uno strumento innovativo per progettare luoghi urbani di qualità e assistere i cittadini nella progettazione di luoghi sostenibili e di alta qualità centrati sul benessere comune. In un contesto di gruppo, i partecipanti sono invitati a considerare 14 categorie di aspetti sociali ed ambientali di un luogo che vanno dal trasporto pubblico, alle relazioni sociali, al senso di sicurezza, alle strade e agli spazi. Ai partecipanti viene chiesto di classificare ciascuna categoria su una scala da 1 a 7 creando un’istantanea visiva e spingendo le discussioni sui loro aspetti fisici e sociali.

<sup>7</sup> In: <http://www.glasgow.gov.uk/CHttpHandler.ashx?id=35882&p=0>

<sup>8</sup> In: <https://www.glasgow.gov.uk/CHttpHandler.ashx?id=36870&p=0>



Figura 2 | Stalled Space- Call for Proposal Spring 21018-2019

## Malmö

Malmö, con poco più di 300.000 abitanti, è una città spiccatamente multietnica e, a dispetto di quanto si possa immaginare, caratterizzata da fenomeni di segregazione e di disparità sociale dove le differenze di standard di vita e di salute pubblica tra i differenti distretti della città sono molto forti.

Nel 2012 la Commission for a Socially Sustainable Malmö, elabora il documento *The city's spatial impact on health*. Partendo dalla presa di coscienza che la salute pubblica è un presupposto per lo sviluppo sociale, il benessere e la crescita economica, l'obiettivo del documento è quello di indagare quali siano i fattori, nell'ambiente fisico, che contribuiscono alle disuguaglianze socio-sanitarie ed evidenziare le opportunità offerte ai processi di pianificazione per ottenere condizioni eque e favorevoli per la promozione di una città sana e inclusiva<sup>9</sup>.

Nel documento si individuano alcuni campi di azione sui quali l'*urban planning* può intervenire e si ipotizzano le seguenti azioni: a) ridurre la segregazione tra le aree residenziali attraverso il superamento di barriere, un efficiente trasporto pubblico e, soprattutto, garantire condizioni uguali per tutti; b) migliorare la fiducia, la sicurezza e le opportunità sociali promuovendo incontri tra le differenti sfere sociali, incoraggiando l'integrazione; d) contribuire a una corretta localizzazione dei servizi per l'istruzione; e) contribuire a una città sostenibile, mista e inclusiva attraverso il dialogo tra le diverse forze del mercato, gli attori sociali e le rappresentanze; f) contribuire a nuove strutture economiche e strategiche attraverso un nuovo modo di pensare; g) mettere a frutto l'esperienza e la conoscenza delle persone per avviare un maggiore coinvolgimento locale nel processo di pianificazione.

Questo rapporto costituisce lo sfondo per il *Comprehensive Plan for Malmö*<sup>10</sup>; il piano ha l'obiettivo di creare una città socialmente equilibrata con buone condizioni di vita per tutti i suoi cittadini: una città socialmente, ecologicamente ed economicamente sostenibile e un luogo attraente per vivere e lavorare. Queste tre aree di sostenibilità (sociale, ecologica ed economica) lavorano in simbiosi e cooperano tra di loro secondo alcune priorità quali il concetto di vicinanza, la densificazione, l'implementazione delle aree verdi; a queste si affianca l'idea della città come luogo di cultura e democrazia e, superando l'ottica locale, lo scenario di prefigurare Malmö come un driver regionale di crescita verde e occupazionale. Gli obiettivi generali del piano sono sintetizzabili in: a) una città attraente, socialmente, ecologicamente ed economicamente sostenibile; b) equilibrio sociale e buone condizioni di vita; c) dinamismo economico e sostenibilità; d) società efficiente sotto il profilo delle risorse e solidità ambientale (Fig.3).

<sup>9</sup> Il documento fa leva sui criteri consolidati della pianificazione urbana e nella convinzione che questa possa influire e promuovere uno sviluppo sostenibile, aiutare a ridurre la segregazione tra le aree residenziali, migliorare la fiducia, la sicurezza e le opportunità sociali, ovvero contribuire a una città sana, sostenibile e inclusiva.

<sup>10</sup> Adottato il 22 maggio 2014, il piano costituisce la strategia a lungo termine per Malmö 2030



Figura 3 | Dense and mixed city- Malmö\_Comprehensive\_plan

Tra le righe di queste strategie e obiettivi generali, la declinazione locale lascia prevedere una città più densa, interna al proprio limite consolidato e con un ridotto consumo di suolo e risorse, dove diviene fondamentale il ruolo degli spazi urbani per lo sviluppo sociale della comunità, per il contatto umano, per stimolare processi democratici di partecipazione, di inclusione e sicurezza. L'ambiente fisico è lo sfondo entro cui avviene l'interazione sociale ed è quindi una condizione basilica della qualità della vita in città: ribadendo il concetto presente nel report *The city's spatial impact on health* secondo cui l'organizzazione fisico, spaziale e formale della città e la sua progettazione influenzano i movimenti, le abitudini, la vita dei suoi cittadini, si afferma che l'urban planning, in co-pianificazione con altre discipline/settori, può incidere nella qualità dello spazio quotidiano e contribuire a una città sana e socialmente più coesa.

Un altro concetto importante nella costruzione del piano è il concetto di prossimità/vicinanza che si applica a una serie di priorità per la pianificazione fisica di Malmö: dai servizi di comunità che dovrebbero essere disponibili in tutte le parti della città ai servizi pubblici come scuole, per esempio, che dovrebbero essere situate vicino alle zone residenziali; nell'ottica della densificazione, le aree residenziali sono anche vicine al servizio privato e al dettaglio come negozi e altre attività. Il concetto di prossimità/vicinanza si sposa con un'idea di città più compatta, anche e soprattutto dal punto di vista botanico/vegetazionale prefigurando una città in cui ogni residenza abbia accesso ad un parco entro il raggio di un chilometro; grandi parchi interconnessi e aree naturali divengono i capisaldi per i luoghi della ricreazione, per la biodiversità e per i servizi ecosistemici ma soprattutto assumono il ruolo di incubatori di socialità e qualità della vita.

### Conclusioni

Nel 2013, Bernardo Secchi pubblicò il suo ultimo libro "La città dei ricchi e la città dei poveri", un memoriale sociale sulla "nuova questione urbana", nel quale sosteneva che i pianificatori hanno una responsabilità ampia e precisa nel peggioramento delle disuguaglianze sociali e che il progetto urbano (progetto di città) dovrebbe essere uno dei punti di partenza di ogni impegno politico per attenuarle (Secchi, 2013). I due casi presentati in questo contributo rappresentano un tentativo per porre le basi per la definizione di un nuovo progetto di città mettendo al centro le questioni dell'inclusività e dell'equità sociale in stretta relazione con gli obiettivi della salute e del benessere.

Nell'esperienza di Glasgow, questo tentativo è rappresentato dalla ricerca costante, che trova continue conferme e verifiche, della sinergia tra livello locale e livello centrale nell'applicazione di politiche, piani e nella individuazione di metodologie che possono potenzialmente ispirare una progettazione inclusiva della città. Questo costante rapporto ha posto le basi per un rinnovamento radicale della governance urbana che

fa della comunità un interlocutore privilegiato per la progettazione e la realizzazione dei piani e degli interventi con l'ausilio di nuove metodologie per far emergere le aspettative della comunità e l'interesse pubblico nelle operazioni di trasformazione, soprattutto con riferimento alla progettazione dello spazio pubblico.

Nel caso di Malmö, il tentativo di costruire una città equa e inclusiva passa per la progettazione degli spazi pubblici; questi divengono il punto di incontro tra i concetti di densificazione, prossimità e vicinanza ovvero lo spazio urbano dove le strategie e le politiche di inclusività trovano "casa". Spazi pubblici ben funzionanti, di differenti dimensioni e scale, a valenza locale e urbana uniformemente distribuiti in tutta la città, accessibili a tutti, indipendentemente dal sesso, dalla disabilità, dalla preferenza sessuale o dall'etnia, divengono la strategia prioritaria per raggiungere gli obiettivi di inclusività, coesione e favorire la partecipazione della cittadinanza.

### Riferimenti bibliografici

- Beck SA, Hanlon PW, Tannahill CE, Crawford FA, Ogilvie RM, Kearns AJ (2010). How will area regeneration impact on health? Learning from the GoWell study, *Public Health* 2010; 124(3):125-130.
- Bifulco L. (2015), *Welfare locale e città inclusiva*, *Working Papers* (1/2015), 1-12.
- Colini L. et al. (2013), *Cities of Tomorrow – Action Today. URBACT II Capitalisation. Against divided cities in Europe*. In: [http://urbact.eu/sites/default/files/import/general\\_library/19765\\_Urbact\\_WS4\\_DIVIDED\\_low\\_FINAL.pdf](http://urbact.eu/sites/default/files/import/general_library/19765_Urbact_WS4_DIVIDED_low_FINAL.pdf)
- Cremaschi M. (2008), *La nuova questione urbana*, Territorio, Issue 46.
- EGTC, European Urban Knowledge Network (2014), *The Inclusive City. Approaches to combat urban poverty and social exclusion in Europe*. In: <https://www.eukn.eu/publications/the-inclusive-city-approaches-to-combat-urban-poverty-and-social-exclusion-in-europe/>
- Fainstein, S. (2010), *The Just City*, Cornell University Press, N. Y.
- GoWell Team (2008), *Briefing Paper 2: Public Health, Housing and Regeneration: what have we learned from history?* In: [https://www.gcph.co.uk/assets/0000/5962/BP50\\_social\\_regeneration\\_WEB.pdf](https://www.gcph.co.uk/assets/0000/5962/BP50_social_regeneration_WEB.pdf)
- Habitat III (2017), *The New Urban Agenda*. In: <http://habitat3.org/the-new-urban-agenda>
- Maantay J.A. (2017), *The Collapse of Place: Derelict Land, Deprivation, and health inequality in Glasgow, Scotland*. In Etingoff K (2017), *Urban Land Use. Community based Planning*, Apple Academic Press In. Oakville Canada
- Mayer, M. (2016) *Neoliberal Urbanism and Uprisings Across Europe*. In Mayer, M., Thörn, C., Thörn, H. (Eds.) (2016) *Urban Uprisings. Challenging Neoliberal Urbanism in Europe*, New York: Palgrave MacMillan.
- Marmot M, Wilkinson R. (2005), *Social determinants of health*. Oxford, Oxford University Press.
- Rydin Y. and al. (2012) *Shaping cities for health: complexity and the planning of urban environments in the 21st century*, *Lancet*. 2012 Aug 18; 380(9842):650
- Rosenthal L, Carroll-Scott A, Earnshaw VA, Santilli A, Ickovics JR.(2012), *The importance of full-time work for urban adults' mental and physical health*. *Social Science & Medicine* 2012; 75(9):1692-1696.
- Schierup C.U. and Ålund A. (2018), *Re-imagining the Common in Precarious Times*, *Journal of intercultural studies*, 2018 VOL. 39, NO. 2, 207–223
- Secchi B. (2013) *La città dei ricchi e la Città dei poveri*.
- Strang J, Gossop M, Witton J. (2010), *Drug use, drug problems and drug addiction: social influences and social responses*. In: Morgan C, Bhugra D (eds) *Principles of Social Psychiatry*. Chichester: Wiley; 2010.
- Urban@it. Centro nazionale studi politiche urbane (2018), *Terzo rapporto sulle città. Mind the gap. Il distacco tra politiche e città*, Il Mulino Bologna.
- Urbact, (2015), *Integrated regeneration of deprived areas and the new cohesion policy approach An URBACT contribution to the European Urban Agenda*. In: [http://urbact.eu/sites/default/files/20150909\\_urbact\\_deprived-areas\\_gb\\_md\\_1.pdf](http://urbact.eu/sites/default/files/20150909_urbact_deprived-areas_gb_md_1.pdf)
- Whyte B. (2016), *Glasgow: health in a changing city*. In: [https://www.gcph.co.uk/assets/0000/5516/Glasgow\\_-\\_health\\_in\\_a\\_changing\\_city\\_final.pdf](https://www.gcph.co.uk/assets/0000/5516/Glasgow_-_health_in_a_changing_city_final.pdf)

### Sitografia

<https://malmo.se/download/18.47ae63bf14a71afe0c079220/1491298630022/the+city+spatial+impact+onhealth.pdf>

[http://www.special-eu.org/assets/uploads/engelska\\_MAlm%C3%B6\\_Comprehensive\\_plan\\_120522.pdf](http://www.special-eu.org/assets/uploads/engelska_MAlm%C3%B6_Comprehensive_plan_120522.pdf)

# Fiscalità urbana e governo del territorio. Tra integrazione delle riforme e complementarità degli strumenti

**Francesco Crupi**

Sapienza Università di Roma  
Dipartimento di Pianificazione, Design, Tecnologia dell'Architettura  
Email: [francesco.crupi@uniroma1.it](mailto:francesco.crupi@uniroma1.it)

## Abstract

La soluzione delle problematiche connesse ai nuovi caratteri della città contemporanea richiede l'elaborazione di strategie in grado di integrare politiche settoriali: urbanistiche, fiscali, economiche e sociali. Il dibattito disciplinare degli ultimi 20 anni sul tema della Riforma per il Governo del Territorio ha ribadito l'importanza di affidare ad un sistema innovato di regole certe, di strumenti urbanistici, di meccanismi perequativi e di dispositivi fiscali, l'obiettivo prioritario di costruire gli spazi della città pubblica e di contrastare efficacemente l'aumento delle disuguaglianze e della polarizzazione sociale. Per raggiungere tali obiettivi, restituire equità ed efficienza al governo delle città e dei territori contemporanei occorre stabilire delle relazioni di integrazione e complementarità tra le direttrici di riforma in materia urbanistica, fiscale e tributaria (Camagni, 1993; Stanghellini, 1999). Tuttavia tale auspicato processo riformatore ostacolato da veti politico-istituzionali, congiunture economiche e sempre più relegato al mero dibattito teorico, non ha prodotto effetti significativi in relazione alla concreta acquisizione, realizzazione e gestione di infrastrutture, servizi e spazi pubblici. In questo quadro di riferimento il contributo si focalizza sulla definizione dei possibili percorsi evolutivi della fiscalità urbana e sulle nuove forme di fiscalità urbanistica di natura negoziale e consensuale che potrebbero aprire spazi considerevoli di innovazione sfruttando i frammenti di riforma fiscale fin qui introdotti.

**Parole chiave:** fiscal policy, tools and techniques, urban regeneration

## 1 | Introduzione

«Da ognuno secondo le proprie capacità; a ognuno secondo i propri bisogni!» Marx K. (1875), *Critica del Programma di Gotha*, manoscritto.

Nell'attuale fase caratterizzata dalla scarsità di risorse destinate alla rigenerazione delle città<sup>1</sup> e dalla crescente necessità di autofinanziamento degli enti pubblici sempre più vincolati alle entrate provenienti dallo *stock* immobiliare esistente e dall'attività edilizia, nuove forme di fiscalità urbana, strettamente integrate nel processo riformatore, possono concorrere efficacemente alla costruzione della città pubblica. Integrazione delle riforme e complementarità degli strumenti operativi risultano decisivi per rafforzare il disegno di piano, incidere nell'organizzazione e nella forma dello spazio pubblico e costruire un modello di società più equa. Partendo dal presupposto che lo spazio urbano è un bene collettivo definito da programmi di sviluppo, da decisioni e investimenti pubblici e privati (Camagni, 2008), governare la città contemporanea significa anche regolamentare le esternalità positive prodotte mediante la riappropriazione di parte delle spese sostenute e la redistribuzione della ricchezza generata.

## 2 | Rendita urbana e leva fiscale. Le leggi e gli strumenti

Alla fine del XIX secolo seppure non fossero sconosciuti studi teorici riguardanti l'appropriazione privata della rendita urbana come pure ricerche di derivazione politico-filosofica concernenti le distorsioni generate dal cosiddetto "incremento non guadagnato" (Mill, 1848), sia studi economici incentrati sulla cattura della rendita fondiaria da parte dello Stato (George, 1879), lo sviluppo urbano seguiva i principi del pensiero liberale: realizzare con fondi statali le attrezzature e gli spazi pubblici al fine di valorizzare le aree private e attrarre investimenti. In Italia le prime riflessioni sugli esiti nefasti della rendita parassitaria

---

<sup>1</sup> Anche se numerosi sono i provvedimenti legislativi emanati negli ultimi anni a sostegno delle politiche urbane. Cfr. <http://www.programmazioneeconomica.gov.it/2017/06/26/politiche-urbane/>

corresponsabile dei gravi squilibri sociali e territoriali sono da attribuire al sindaco di Roma Luigi Pianciani<sup>2</sup> che interpreta in chiave riformista e innovatrice i contenuti della legge sulle espropriazioni (L. 2359/1865). Per Pianciani il principio di pubblica utilità non deve essere applicato alle opere di volta in volta individuate, in caso di necessità e di urgenza, ma riguardare integralmente e preventivamente l'intero territorio che si intende urbanizzare. Si trattava del primo tentativo di estendere ad ampie parti della città il principio dell'esproprio preventivo e dell'intervento pubblico nella costruzione della città mediante lo strumento del Pr<sup>3</sup>. Fino agli anni Sessanta i vari tentativi di promuovere forme di fiscalità urbana<sup>4</sup> tendenti a imporre prelievi fiscali sulle valorizzazioni immobiliari generate dagli strumenti urbanistici e assicurare un cospicuo gettito da destinare alla costruzione della città pubblica non costituirono mai una consistente fonte di prelievo per i comuni.

Nel 1963 fu emanata la legge 246, "Istituzione di un'imposta sugli incrementi di valore delle aree fabbricabili", che stabiliva «una relazione diretta tra imposizione fiscale e spesa per gli espropri» (Gabellini, 2001). Nel 1964 per rafforzare i canali finanziari destinati all'attuazione dei Peep previsti dalla legge 167 del 1962, fu emanata la legge 847 che autorizzava i comuni a contrarre mutui con la Cassa depositi e prestiti per la realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria introdotti dalla legge. Tuttavia anche queste due leggi (246/63 e 847/64), per motivi diversi, non incisero adeguatamente nella costruzione di infrastrutture e spazi pubblici. In particolare l'attuazione della legge 246 evidenziò problemi di natura giuridica in relazione al potere conferito ai comuni di stabilire i cespiti da tassare e le aliquote da corrispondere<sup>5</sup>. Nel 1966 i disastrosi fatti di Agrigento e le alluvioni di Firenze e di Venezia posero con asprezza al centro del dibattito il tema della riforma urbanistica e, più in generale, quello della gestione del territorio. In quell'occasione emersero le devastazioni che abusivismo e speculazione edilizia, fino ad allora tacitamente tollerati, avevano arrecato al territorio e al paesaggio italiano. Nel 1967 l'approvazione della legge Ponte (765/1967) avvia importanti innovazioni riguardo l'obbligo di riservare quantità minime di aree per attrezzature e servizi pubblici (DI 1444/1968) e l'introduzione del piano di lottizzazione convenzionata che impone il riparto proporzionale tra tutti i proprietari dei diritti e dei doveri derivanti dall'urbanizzazione del territorio. Con l'approvazione della legge 10/1977, sul nuovo regime dei suoli, il legislatore sancisce che qualsiasi attività che comporti una trasformazione urbanistica o edilizia è subordinata a concessione da parte del sindaco previo il pagamento di un contributo commisurato all'incidenza delle spese di urbanizzazione e al costo di costruzione. La prima componente del contributo risponde al principio secondo cui il privato compensa il comune delle spese sostenute per l'infrastrutturazione del territorio, pertanto il gettito prodotto è subordinato a un vincolo di destinazione e può essere impiegato solo per la realizzazione delle opere di urbanizzazione, per interventi di recupero del patrimonio storico-architettonico o per finanziare gli espropri<sup>6</sup>. La seconda componente differenzia l'importo dovuto in relazione ai valori localizzativi degli immobili mirando a colpire la rendita urbana. Tuttavia l'applicazione della norma, in oltre 40 anni di vigenza, non ha inciso sugli obiettivi compensativi e redistributivi prefissati rivelando *performance* molto al di sotto delle attese (Agnoletti, 2013). Il contributo sul costo di costruzione che avrebbe dovuto seguire l'andamento dei valori immobiliari ha di fatto registrato ovunque una sostanziale stabilità mentre la determinazione dei contributi concessori non ha mai perseguito specifiche politiche pubbliche. Negli ultimi anni nonostante l'introduzione di nuove e più complesse forme di fiscalità immobiliare, Imu e Tasi<sup>7</sup>, quest'ultima destinata al finanziamento dei cosiddetti "beni indivisibili" (illuminazione pubblica, manutenzione del verde e delle strade, sicurezza, ecc.), il legislatore continua a indirizzare il sistema dei prelievi finanziari sulle imposte ordinarie sul patrimonio anziché su quelle «sul reddito e sull'incremento di capitale» (Micelli, 2004). Oltre a queste criticità ne emergono altre legate alla destinazione degli introiti (parzialmente devoluti allo Stato), al mancato aggiornamento degli estimi catastali e alla soppressione dell'Imu per l'abitazione principale. Una situazione ambigua e contraddittoria che può trovare nelle sperimentazioni compiute possibili traiettorie di innovazione.

---

<sup>2</sup> Sindaco di Roma dal 1873 al 1874 e 1881 al 1882.

<sup>3</sup> La prassi prospettata da Pianciani costituirà l'anticipazione della riforma Sullo del 1963.

<sup>4</sup> Si fa riferimento alle leggi Giolitti degli inizi del '900 per Roma e ai "contributi di miglioria" istituiti con RD 1175/1931.

<sup>5</sup> La legge fu abolita nel 1972 e istituita l'Imposta sull'incremento del valore immobiliare (Invim) poi soppressa nel 2002.

<sup>6</sup> Si rammenta che per 11 anni (dal 2007 al 1 gennaio 2018) la legge finanziaria 2008 ha consentito che parte dei proventi degli oneri concessori fossero utilizzati per il finanziamento delle spese correnti.

<sup>7</sup> Imu, Tasi e Tari sono le componenti dell'Imposta Unica Comunale (IUC) istituita dalla legge di stabilità per il 2014.

### 3 | Fiscalità urbana. I possibili percorsi evolutivi

I possibili percorsi evolutivi della fiscalità urbana devono consentire al *policy maker* di utilizzare i prelievi sullo *stock* edilizio e sulle trasformazioni urbane, modulati secondo un *mix* bilanciato di incentivi e disincentivi, come uno strumento di politica fiscale capace di condizionare le scelte insediative, facilitare politiche urbanistiche anti-cicliche (Curti, 2004), superare le fragilità territoriali e favorire uno sviluppo urbano equilibrato e durevole. Attraverso un utilizzo selettivo e non omogeneo del prelievo possono essere disincentivati gli interventi che prevedano un aumento dei costi collettivi (Camagni, Gibelli, Rigamonti, 2002) e incentivate le scelte localizzative che si misurino strategicamente con le infrastrutture territoriali esistenti. Un uso corretto della fiscalità locale può perseguire obiettivi di politica pubblica incentivando processi di *urban regeneration* strettamente connessi a interventi di *social housing* che non prevedano nuovo consumo di superfici naturali o di aree agricole. L'introduzione di incentivi fiscali può favorire la riqualificazione diffusa del patrimonio immobiliare premiando gli edifici che presentino elevati standard di efficienza energetica e di sicurezza sismica. Per raggiungere tali obiettivi appare sempre più decisivo orientare una nuova fiscalità immobiliare sull'evoluzione delle direttrici di riforma in materia fiscale e catastale. La corretta revisione degli estimi catastali avrebbe come conseguenza l'individuazione di basi imponibili, molto più aderenti ai valori qualitativi e reddituali a cui ancorare il gettito dell'Imu e della Tasi. Il reintegro dei "contributi di miglioria"<sup>8</sup> potrebbe correggere le anomalie del sistema tributario che preleva risorse fiscali dalle imposte ordinarie senza trattenere alcuna quota delle rendite differenziali. Infine, l'adozione di una nuova fiscalità urbanistica, basata su prelievi di natura negoziale e consensuale e complementare alla pianificazione fisica, consentirebbe di aggredire la rendita urbana nella sua fase di formazione.

#### 3.1 | Perequazione e fiscalità urbanistica. Due strumenti complementari

A partire dagli anni Novanta la crisi dell'esproprio, la decadenza quinquennale dei vincoli urbanistici, l'obbligo di indennizzo nel caso di reiterazione (CC 179/1999), l'attenzione alle problematiche ambientali e ai concetti di equità e giustizia applicate alle scelte di piano, promuovono nella prassi urbanistica la sperimentazione di meccanismi attuativi-perequativi integrati alla nuova strategia di rigenerazione ecologico-ambientale (Ricci, 2009). Tuttavia, come confermato da un'ampia letteratura, i forti elementi di disegualianza prodotti dai piani non possono essere eliminati attraverso l'uso *una tantum* della perequazione urbanistica, ma mediante la modulazione congiunta dello strumento perequativo, dei contributi concessori e della leva fiscale. Mentre con la perequazione urbanistica l'amministrazione obbliga la proprietà a rinunciare ad una quota della rendita che rappresenta il contributo fisico alla costruzione della città pubblica (la cessione dei suoli), attraverso l'introduzione di strumenti "quasi fiscali", complementari alla perequazione i comuni possono procedere all'acquisizione di spazi e alla realizzazione delle opere pubbliche. Questi strumenti nati dalle sperimentazioni dei Programmi integrati-complessi (Pru, Preu) sfruttano un meccanismo di generazione e ripartizione del valore ottenuto dalla deroga agli strumenti di pianificazione. Un *capital gain* che l'amministrazione concederà al *developer* «se, e solo se, quota di esso sarà ritornata alla comunità» (Micelli, *cit.*). La tassazione del *developer*, nell'ambito dei processi di negoziazione pubblico-privata<sup>9</sup>, tende a ridistribuire alla collettività le plusvalenze finanziarie ricavate *una tantum* dalla realizzazione degli interventi privati mediante un meccanismo di tassazione e riutilizzo delle risorse prelevate (*earmarking*) (Micelli, *cit.*). Perequazione e fiscalità urbanistica costituiscono, dunque, due strumenti fortemente complementari capaci di combattere le distorsioni prodotte dalla rendita e di contribuire alla costruzione di una città più bella, efficiente ed equa.

#### 3.2 | Il caso del Contributo Straordinario di Urbanizzazione (CSU) nel Prg di Roma

In questo contesto teorico e operativo si colloca il meccanismo del Contributo Straordinario di Urbanizzazione (CSU) del Prg di Roma 2008 sperimentato già a partire dagli anni Novanta nei Programmi integrati-complessi. Secondo la norma le più rilevanti valorizzazioni immobiliari rispetto alla disciplina urbanistica previgente sono soggette alla corresponsione, da parte dei soggetti attuatori, di un onere (concessorio) straordinario stabilito in misura pari ai 2/3 del valore immobiliare conseguibile a seguito di tali valorizzazioni. La natura negoziale e consensuale del prelievo è stata riconosciuta dal Consiglio di Stato con sentenza 4545/2010. La legge 164/2014 (Sblocca Italia) ha inserito la norma all'art. 16 co. 4, lett. *d-ter*)

<sup>8</sup> Come avviene in Spagna con l'introduzione dell'IVTNU un'imposta analoga che finanzia le opere pubbliche delle aree metropolitane.

<sup>9</sup> Che rappresenta la soluzione più seguita all'estero nelle forme dei *Development impact fees* negli Stati Uniti, dei *Planning agreement* nel Regno Unito e della Pianificazione negoziata nelle *Zone d'aménagement concerté* in Francia.

del DPR 380/2001. Dopo le prime sperimentazioni<sup>10</sup> la determinazione del CSU del Prg di Roma è stata disciplinata dal regolamento approvato con DAC 11/12/2014, n. 128<sup>11</sup>. Esso definisce termini e modalità della contropartita che i soggetti aderenti devono versare a Roma Capitale a seguito della maggiore capacità edificatoria attribuita loro dal Prg. A tal fine è introdotto il calcolo del Valore di trasformazione ( $V_t$ ) dato dalla disuguaglianza tra il Valore di mercato del prodotto edilizio ( $V_{mt}$ ) ottenibile dalla trasformazione e il Valore di mercato di partenza del prodotto edilizio ( $V_{ma}$ ) meno il costo di trasformazione costituito dalla sommatoria dei costi ( $K$ ) sostenuti per realizzare la trasformazione medesima, dove  $V_t > V_{ma}$ .

*Pertanto:*  $V_T = V_{mt} - \sum iK_i > V_{ma}$

Dove:

- $V_T$  è il valore di trasformazione dell'immobile;
- $V_{mt}$  è il valore di mercato del prodotto edilizio trasformato (desumibile dalle quotazioni dell'Osservatorio del Mercato Immobiliare dell'Agenzia del Territorio (OMI));
- $\sum iK_i$  è la sommatoria di tutti i costi di trasformazione sostenuti ai fini della realizzazione dell'intervento;
- $V_{ma}$  è il valore di mercato del prodotto edilizio nelle condizioni attuali.

La meccanica operativa prevede che il valore immobiliare da assoggettare al CSU, nella misura percentuale del 66,6%, sia ricavato sottraendo dal valore di trasformazione conseguibile secondo l'intervento proposto, quello ottenibile sulla base delle previsioni urbanistiche previgenti.

*Pertanto:*

$$CSU = [(V_{T1} - V_{T2}) \times 0,666]$$

Uno specifico studio ha stimato l'incidenza del CSU sul Contributo per Oneri di Urbanizzazione primaria e secondaria (COUps) per i diversi tessuti e ambiti della città considerando il valore OMI più aggiornato. Dalle analisi svolte emerge che il CSU risente dei valori posizionali dei beni oggetto di trasformazione e delle fluttuazioni di mercato. Pertanto risulta maggiore dove i valori immobiliari sono più elevati (Città storica e Città consolidata) e più basso o nullo nelle zone periferiche; può assumere per la stessa zona valori molto diversi in relazione all'anno o al semestre OMI considerato. Nella simulazione condotta per interventi di nuova edificazione residenziale si rilevano valori medi del CSU variabili tra 869,4 €/mq nella città storica (Ambiti di valorizzazione) pari al 493,9% del COUps; € 613,9 €/mq nella Città consolidata (tessuti T1 e T2) pari al 348,8% del COUps; 233,5 €/mq nella Città da ristrutturare pari al 139,2% del COUps e 148,1 €/mq nella Città della trasformazione (Centralità Urbane e Metropolitane - CUM) pari al 62,9% del COUps (figura 1). Il CSU non è previsto per alcuni ambiti del Prg: ex Zone O e ATO; risulta non applicabile alle CUM da pianificare di Acilia, Cesano, La Storta e Saxa Rubra; risulta negativo in molti Programmi integrati prevalentemente residenziali e per attività della Città da ristrutturare (Print) situati ai margini della città compatta (figura 2). Lo studio ha stimato Print con valori negativi del CSU per circa 1.482 ha pari a oltre il 20% del totale; Print con valori del CSU inferiori al 100% del COUps per circa 2.698 ha pari al 37% del totale. Dalle simulazioni effettuate per i Print della Città da ristrutturare affinché il calcolo del CSU risulti positivo il valore di soglia di  $V_{mt}$  per la destinazione residenziale dev'essere superiore a 2.465 €/mq; affinché risulti pari al 100% del COUps, superiore a 2.790 €/mq (figura 3). In valori assoluti, considerando tutte le categorie di intervento previste (NE, RE, DR, AMP e CDU), per ricavare dai 165 Print circa 350 mln di euro (2 mln €/Print) bisognerebbe realizzare quasi 94.000 stanze equivalenti (tabella 1). A sottolineare le criticità riscontrate nel metodo di calcolo l'attuale fase congiunturale del mercato immobiliare potrebbe incidere negativamente sull'ammontare del CSU anche nelle zone dove oggi si rilevano valori del  $V_{mt}$  superiori a quelli di soglia.

### 3.3 | Considerazioni conclusive

In sintesi la ricerca ha confermato le potenzialità del CSU quale nuovo riferimento operativo per la costruzione della città pubblica evidenziando, tuttavia, rilevanti limiti nel meccanismo di calcolo contenuto nella DAC 128/2014. Per superare le problematiche evidenziate e favorire una più efficace attuazione dei processi di rigenerazione urbana si ritiene opportuno:

- prevedere, nel dispositivo contenuto nella DAC 128/2014, fattori correttivi in grado di generare valori del CSU positivi e comunque non inferiori alla quota degli oneri ordinari.

<sup>10</sup> Avviate solo per alcuni Programmi integrati della città da ristrutturare (Alessandrino, Pietralata, Casilina - Tor Tre Teste e Macchia Saponara) per i quali tale onere era stato fissato in 1.000 €/mq da moltiplicare per dei coefficienti di correzione K1, K2 e K3. Cfr. Comune di Roma, DGC nn. 263, 264, 283 e 284 del 24/05/2006 e DGC n. 651 del 30/11/2006.

<sup>11</sup> Cfr. Roma Capitale, DAC 11/12/2014, n. 128, "Approvazione del Regolamento concernente la 'Determinazione del contributo straordinario di urbanizzazione'".

- introdurre, nei bandi pubblici dei Print, valutazioni comparative delle proposte di intervento basate anche sull'entità dell'offerta tecnico-economica tenuto conto della possibile maggiorazione del CSU da parte sei soggetti proponenti;
- introdurre il CSU negli ambiti dove oggi non è previsto o risulta non applicabile;
- promuovere la formazione di fondi compensativi tra progetti ricadenti nello stesso municipio o tra municipi contermini.

Per evitare processi di *gentrification* e di ghettizzazione urbana risulta indispensabile destinare parte degli introiti al finanziamento di edilizia sociale. Infine, è opportuno introdurre, nell'attuale fase recessiva, elementi di flessibilità che consentano di dilazionare gli importi esigibili e di dare priorità a quegli interventi che manifestino il maggiore consenso delle comunità locali e la presenza di funzioni qualificate in grado di produrre un effettivo innalzamento della qualità di vita di tutti i cittadini.

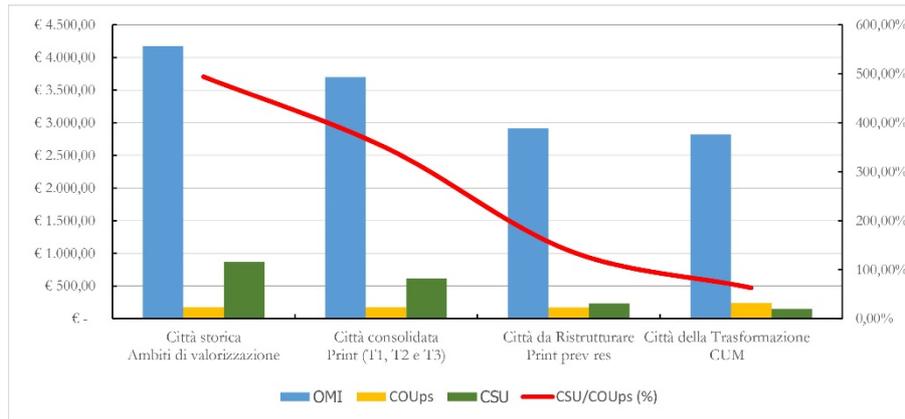


Figura 1 | Roma Capitale. DAC 128/2014. Valori unitari (€/mq) OMI, COUps e CSU. Incidenza del CSU sul COUps per i diversi tessuti e ambiti della città. Fonte: elaborazione dell'autore.

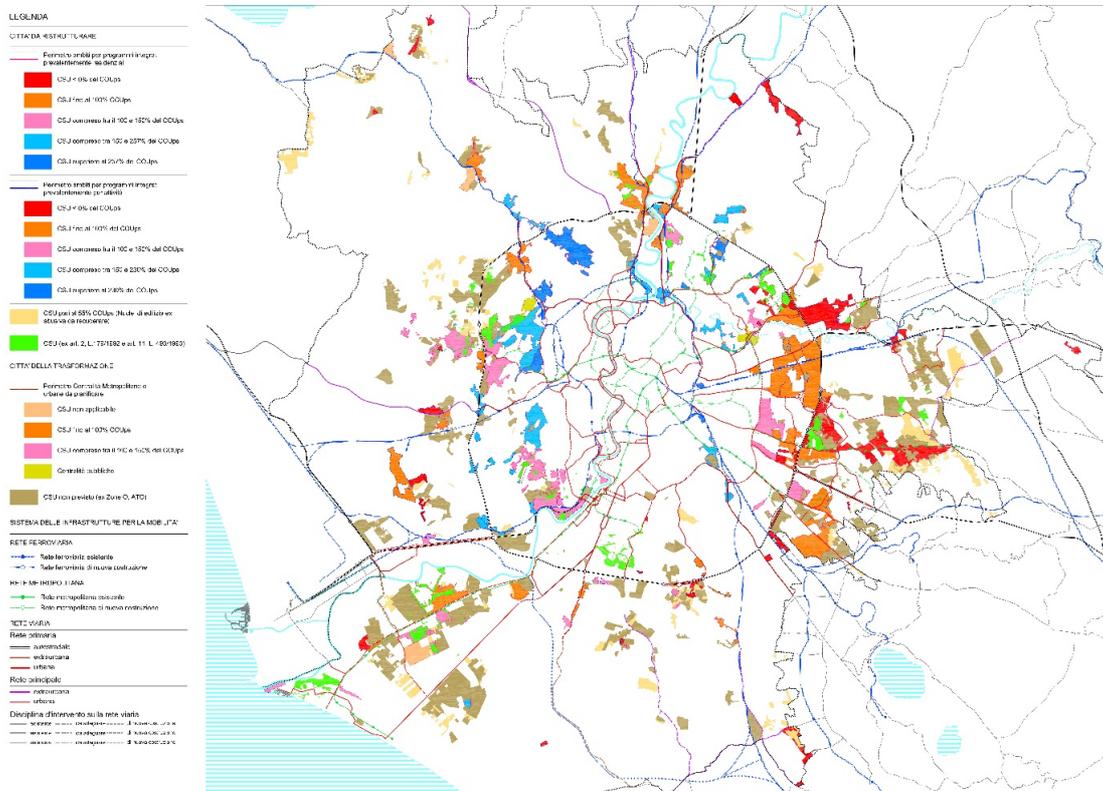


Figura 2 | Roma Capitale. Prg 2008. DAC 128/2014. Città da ristrutturare e Città della trasformazione. Incidenza del CSU sul Contributo per Oneri di Urbanizzazione primaria e secondaria. Fonte: elaborazione dell'autore.

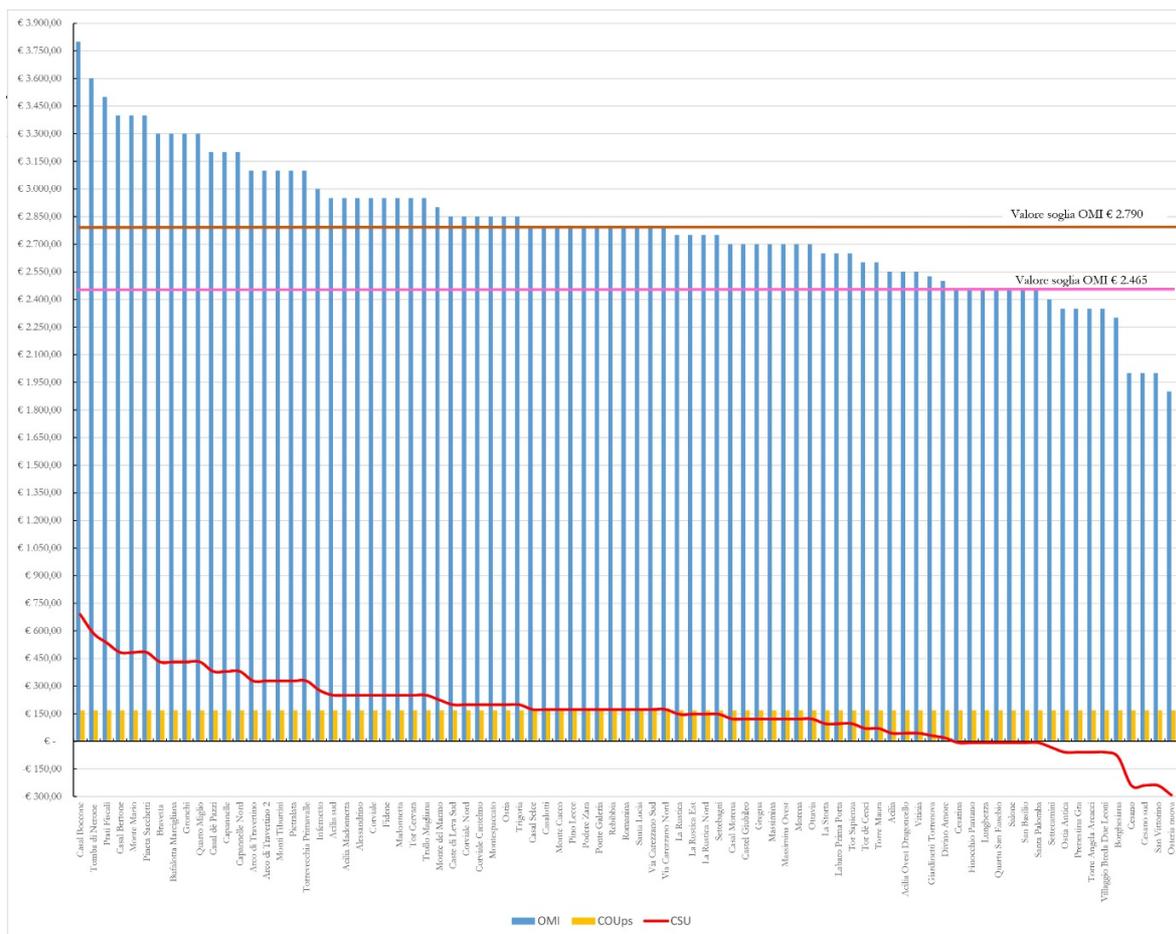


Figura 3 | Roma Capitale. DAC 128/2014. Ambiti per Programmi integrati prevalentemente residenziali della Città da ristrutturare. Valori unitari (€/mq) OMI, COUps e CSU. Valore di soglia OMI per CSU > 0 e per CSU > 100% COUps. Fonte: elaborazione dell'autore.

Tabella 1 | Roma Capitale. DAC 128/2014. Programmi integrati della città da ristrutturare. Stima del CSU (in valori assoluti e unitari), incidenza del CSU sul COUps ( $\Delta$ ) e (T) e stanze equivalenti per categoria di intervento.

	CSU <i>mln €</i>	CSU/ COUps ( $\Delta$ ) %	CSU/ SUL( $\Delta$ ) €/mq	CSU/ COUps (T) %	CSU/ SUL(T) €/mq	Stanze res. equ. <i>n.</i>	Stanze tot. equ. <i>n.</i>
<i>Print prevalentemente residenziali</i>							
Interventi di nuova edificazione (NE)	83,85	157,8%	261,8	78,9%	130,9	13.667	17.084
Interventi di ristrutturazione edilizia	20,17	147,0%	87,5	61,5%	50,8	8.363	10.576
Interventi di riconversione funzionale	49,32	-	320,9	603,8%	320,9	3.280	4.099
<b>1 - Totale</b>	<b>153,34</b>	<b>229,4%</b>	<b>217,6</b>	<b>104,2%</b>	<b>128,8</b>	<b>25.310</b>	<b>31.760</b>
<i>Print prevalentemente per attività</i>							
Interventi di nuova edificazione (NE)	118,25	110,9%	176,3	55,4%	88,1	7.156	35.781
Interventi di ristrutturazione edilizia	26,88	102,1%	63,2	44,7%	35,5	3.857	20.192
Interventi di riconversione funzionale	50,72	-	218,6	209,4%	218,6	1.238	6.188
<b>2 - Totale</b>	<b>195,85</b>	<b>147,3%</b>	<b>147,4</b>	<b>65,8%</b>	<b>84,0</b>	<b>12.251</b>	<b>62.161</b>
<b>3 (1 + 2) - Totale Print</b>	<b>349,19</b>	<b>174,8%</b>	<b>171,8</b>	<b>78,5%</b>	<b>99,1</b>	<b>37.560</b>	<b>93.921(*)</b>

(\*) Quota a cui bisogna aggiungere le stanze pubbliche.

### Riferimenti bibliografici

- Agnoletti C. (2013), “La città e il territorio al tempo della crisi: risorse scarse per la città pubblica”, in Sbeti F., Rossi F., Talia M., Trillo C. (a cura di), *Il governo della città nella contemporaneità. La città come motore di sviluppo*, in Urbanistica Dossier online n. 4, INU Edizioni, Roma.
- Camagni R. (1993), *Economia urbana principi e modelli teorici*, La Nuova Italia Scientifica, Roma.
- Camagni R. (1999), “Considerazioni sulla perequazione urbanistica: verso un modello percorribile e giudizioso”, in Lombardi P., Micelli E. (a cura di), *Le misure del piano. Temi e strumenti della valutazione nei nuovi piani*, FrancoAngeli, Milano.
- Camagni R., Gibelli M.C., Rigamonti P. (2002), *I costi collettivi della città dispersa*, Alinea, Firenze.
- Camagni, R. (2008), “Il finanziamento della città pubblica” in Baioni, M. (a cura di), *La costruzione della città pubblica*, Alinea, Firenze.
- Curti F. (2004), “Valutazione dei progetti urbani e fiscalità urbanistica”, paper presentato a Bologna ne *I sabati dell'urbanistica*, seminari organizzati dalla Provincia di Bologna.
- Gabellini P. (2001), *Tecniche urbanistiche*, Carocci Editore, Roma.
- George H. (1879), *Progress and Poverty*, Library of Economics and Liberty, San Francisco.
- Micelli E. (2004), *Perequazione urbanistica. Pubblico e privato per la trasformazione della città*, Marsilio Editori, Venezia.
- Mill J. S. (1848), *Principles of Political Economy with some of their applications to social philosophy*, ed. W. J. Ashley, London.
- Ricci L. (a cura di) (2009), *Il piano locale e... Nuove regole, nuovi strumenti, nuovi meccanismi attuativi*, FrancoAngeli, Milano.
- Stanghellini S. (1999), “Urbanistica tributi e catasto: tre riforme complementari”, in Curti F. (a cura di), *Urbanistica e fiscalità locale. Orientamenti di riforma e buone pratiche in Italia e all'estero*, Maggioli, Rimini.
- Governo Italiano Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica, politiche urbane  
<http://www.programmazioneeconomica.gov.it/2017/06/26/politiche-urbane/>

# Politiche di housing sociale e fenomeni di “ghettizzazione urbana”: il caso dell’Ensanche di Vallecas a Madrid

**Laura Valeria Ferretti**

Sapienza Università di Roma  
DiAP, Dipartimento di Architettura e Progetto  
Email: [lauravaleria.ferretti@uniroma1.it](mailto:lauravaleria.ferretti@uniroma1.it)

**Carmela Mariano**

Sapienza Università di Roma  
PDTA, Dipartimento di Pianificazione, Design, Tecnologia dell’Architettura  
Email: [carmela.mariano@uniroma1.it](mailto:carmela.mariano@uniroma1.it)

**Laura Ricci**

Sapienza Università di Roma  
PDTA, Dipartimento di Pianificazione, Design, Tecnologia dell’Architettura  
Email: [laura.ricci@uniroma1.it](mailto:laura.ricci@uniroma1.it)

## Abstract

Il contributo si colloca all’interno delle attività di ricerca nazionale e internazionale che le autrici stanno affrontando da anni sul tema delle politiche abitative e dell’inclusione sociale avviate, in diversi contesti insediativi, nell’ambito delle più ampie strategie di rigenerazione urbana promosse dalle amministrazioni locali.

L’emergere delle questioni relative alla precarizzazione, all’immigrazione, all’accoglienza, all’esclusione, al disagio sociale, che caratterizzano l’attuale fase di recessione economica globale, assieme alla necessità di far fronte a un pressante bisogno abitativo, ha sollecitato un approfondimento della ricerca relativamente al tema della qualità urbana dei progetti di *housing* sociale realizzati in vari contesti europei, con particolare riferimento a quelle esperienze in cui la speculazione edilizia e una incapacità di gestione degli interventi da parte delle amministrazioni locali lascia il passo alla brusca stagnazione e all’arresto del progetto di trasformazione, rendendo incompleti i quartieri e facendo emergere la mancanza di struttura urbana, di integrazione e coesione sociale, di urbanità e, più in generale, una condizione di marginalità rispetto al contesto urbano consolidato.

In questo quadro di riferimento, il contributo ha l’obiettivo di presentare il caso di studio dell’*Ensanche di Vallecas* a Madrid, che rappresenta un’esperienza emblematica degli effetti della recessione economica e sociale, che sta investendo gran parte delle grandi città europee e sta avendo effetti indubbi sui processi di trasformazione urbana.

**Parole chiave:** urban regeneration, social housing, public spaces

## 1 | Strategie di rigenerazione urbana e “aménagements d’anticipation”

Il contributo si colloca all’interno delle attività di ricerca nazionale e internazionale che le autrici stanno affrontando da anni sul tema delle politiche abitative e dell’inclusione sociale avviate, in diversi contesti insediativi, nell’ambito delle più ampie strategie di rigenerazione urbana promosse dalle amministrazioni locali (Ferretti, Mariano, 2014, Ricci, 2017). In particolare, tali attività sono state svolte nell’ambito delle Ricerche di Ateneo 2012 “*La città sulla città. Processi di rigenerazione urbana e politiche abitative: costruire il rapporto pubblico/privato*” (Responsabile scientifico C. Mariano), 2015 “*L’emergenza casa e le nuove forme dell’abitare di fronte alla crisi?*” (Responsabile scientifico L. V. Ferretti) e 2016 “*Europa mediterranea. Strategie di riequilibrio urbano e metropolitano e costruzione della città pubblica*” (Responsabile scientifico L. Ricci).

L’emergere delle questioni relative alla precarizzazione, all’immigrazione, all’accoglienza, all’esclusione, al disagio sociale, che caratterizzano l’attuale fase di recessione economica globale, assieme alla necessità di far fronte a un pressante bisogno abitativo, ha sollecitato un approfondimento della ricerca relativamente al tema della qualità urbana dei progetti di *housing* sociale realizzati in vari contesti europei, con particolare riferimento a quelle esperienze in cui la speculazione edilizia e una incapacità di gestione degli interventi da parte delle amministrazioni locali lascia il passo alla brusca stagnazione e all’arresto del progetto di trasformazione, rendendo incompleti i quartieri e facendo emergere la mancanza di struttura urbana, di

integrazione e coesione sociale, di urbanità e, più in generale, una condizione di marginalità rispetto al contesto urbano consolidato (Virgilio, 2012).

In questo quadro, a fronte della necessità di una profonda revisione degli approcci e degli strumenti di intervento, si delinea l'esigenza di una strategia di rigenerazione urbana diffusa (Charbonneau, 2013 e 2014), che comporta interventi di recupero, densificazione e creazione di spazi pubblici, uso temporaneo degli spazi aperti disponibili, promuovendo la capacità dello spazio di adattarsi più facilmente alle trasformazioni delle dinamiche di tipo economico, aumentandone la flessibilità, la mutevolezza, la 'resilienza' (Andres, 2011), proponendo, dunque, soluzioni innovative, semplici, rapide e suscettibili di un'evoluzione successiva che rientrano nella definizione di "aménagements d'anticipation" (Charbonneau, 2007), che non significa solo manutenzione ma una attenzione particolare alla dimensione locale dell'intervento progettuale, che implica la necessità di "agire gradualmente e in maniera selettiva" (Gabellini, 2013) sul sistema dei vuoti, degli spazi residuali, degli spazi aperti sottoutilizzati, abbandonati, degradati, che oggi rappresentano, in virtù della loro presenza diffusa sul territorio metropolitano e della possibilità di ripensarli in una rete territoriale di spazi aperti, delle grandi potenzialità nel processo di rigenerazione urbana dei tessuti della città contemporanea (Mariano, 2015).

Le politiche urbanistiche e le scelte progettuali prefigurano, oggi, un necessario cambio di passo e un diverso modello di sviluppo, che presuppone un ripensamento complessivo su alcune pratiche e modalità di intervento ormai consolidate e, al tempo stesso, l'esigenza di una profonda revisione dei temi, delle modalità, degli strumenti di intervento, proprio a partire da una lettura strutturale delle dinamiche di trasformazione che interessano le città e i territori contemporanei (Ricci, 2017).

Non è più tempo di grandi interventi proiettati sul lungo periodo e di grandi investimenti. Le strategie da mettere in campo dovranno essere orientate a proporre usi temporanei degli spazi aperti disponibili, facilmente riconvertibili laddove dovessero cambiare le condizioni del mercato.

Molte delle aree urbane dismesse o abbandonate sono sottoposte a percorsi di mutazione estremamente eterogenei. In particolare, la natura di alcuni di questi spazi richiede un tempo di attesa per la trasformazione molto lungo, e quindi bene si adattano alla sperimentazione di usi temporanei che investano in modo capillare il territorio, attraverso il ricorso a strumenti coordinati e a un progetto guida sufficientemente elastico, un *modus operandi* certamente diverso da quello messo a punto nella stagione del grande Progetto Urbano (Macchi Cassia, 1991, Balbo, 1992, Gasparrini, 1999).

In questo contesto, il contributo ha l'obiettivo di presentare il caso di studio dell'*Ensanche di Vallecas* a Madrid, realizzato nell'ambito del *Plan de Actuación Urbanística (PAU) de Vallecas* in attuazione del *Plan de Vivienda 2009-2012 de la Comunidad de Madrid*, che rappresenta un'esperienza emblematica degli effetti della recessione economica e sociale, che sta investendo gran parte delle grandi città europee e sta avendo effetti indubbi sui processi di trasformazione urbana, ancorati al presupposto della crescita, in taluni casi annullando il ruolo propulsore delle trasformazioni urbane stesse o, quantomeno, riducendolo notevolmente.

## 2 | L'Ensanche di Vallecas: un quartiere interrotto

Il progetto dell'*Ensanche di Vallecas* si estende su un'area di 736 ha, è delimitato a est dall'autostrada del *Este*, a nord dal centro storico di *Villa de Vallecas* e *Santa Eugenia*, a sud dalla tangenziale M-50 e ad ovest dai territori che daranno forma al futuro PAU di *Valdecarros*. Costituisce una delle 18 aree di espansione previste dai PAU (programmi di attuazione urbanistica) ed è stato definito nel 1997, l'anno di apertura a una visione di più ampio respiro, proiettata a un veloce processo di espansione e crescita della città dopo due decenni di austerità. Il progetto prevedeva la costruzione di 28.000 abitazioni, il 53% delle quali destinato ad *housing* sociale e destinato ad accogliere circa 100.000 persone (Arana, Franchin, 2014).

Attualmente, sono insediati circa 35.000 abitanti. Il cuore della vita sociale di questa semi-città si trova a *La Gavia*, il più grande centro commerciale di Madrid, dove, in assenza di luoghi collettivi e centri di aggregazione sociale, l'intero quartiere trascorre il proprio tempo libero. Una dinamica di commercializzazione dello spazio pubblico intrinseca al modello di pianificazione alla base del progetto, basato sul principio del massimo ritorno economico per gli investitori con lo scopo di massimizzare tale redditività senza tenere conto di altri criteri (come la qualità di vita e degli spazi pubblici o la sostenibilità dell'insediamento). Questo modello si basa su una struttura insediativa concepita su grandi trame di isolati connesse attraverso una fitta rete di mobilità per il trasporto privato (oltre il 40% della superficie), dove si registra una sovrabbondanza dello spazio pubblico non configurato in conseguenza delle caratteristiche della struttura urbana del quartiere, della mancanza di compattezza dello stesso, delle grandi dimensioni delle trame e dell'organizzazione selettiva degli usi del suolo, che determina un insediamento configurato da spazi monofunzionali, separati l'uno dall'altro da grandi aree verdi e infrastrutture con margini molto rigidi, che impediscono la flessibilità nella comparsa di nuovi usi e attività (García, 2013).

In questo contesto, scaturisce la proposta per la rigenerazione urbana del quartiere di *Vallecas*, esito di una sperimentazione progettuale, connotata da alti livelli di *integrazione*, *interdisciplinarietà*, *interscalarità* e *iteratività* (Ricci, 2018), condotta in ambito didattico all'interno di un'attività congiunta del Laboratorio di Progettazione Urbanistica e del Laboratorio di Progettazione Architettonica del CdL magistrale a c.u. in Architettura UE e, successivamente, approfondita nel lavoro di alcune tesi di laurea.

La proposta recepisce la nuova visione multiscalare e multidimensionale della città, assumendo sia la necessità di una visione di insieme capace di interpretare gli esiti e le potenzialità di rigenerazione dopo la fase dell'espansione urbana, sia quella di un rinnovato rapporto con i processi progettuali puntuali e diffusi, fornendo una risposta integrata alle istanze di rigenerazione ambientale, di rivitalizzazione sociale, di valorizzazione economica e culturale della città secondo principi di sostenibilità e di resilienza ai cambiamenti ambientali e socio-economici (Galuzzi, Pareglio, Vitillo, 2014), dando priorità alla tutela e alla valorizzazione dei beni comuni identitari, sui quali rifondare la struttura della città pubblica, la qualità dell'ambiente urbano e il senso stesso dell'uso collettivo degli spazi (Ricci, Mariano, 2018).

In questo senso, riempiendo di contenuti il concetto di *giustizia spaziale*, in cui lo spazio è un prodotto sociale (Prisco, 2013), è lo spazio delle relazioni che può essere efficacemente utilizzato come valore di riferimento delle politiche pubbliche locali/urbane (Amin, 2006, Soja, 2010, Harvey, 2012) che hanno come obiettivo la risoluzione delle ineguaglianze e dell'esclusione sociale, dei fenomeni di ghettizzazione urbana, dei servizi pubblici inadeguati, del declino dei centri urbani, della *gentrification* (Touraine, 2015, Bailey, Gent, Musterd, 2017) e, più in generale, l'affermazione del *diritto alla città* (Lefebvre, 1970).



Figura 1 | Foto aerea del quartiere di Vallecas  
Fonte: bing maps, 2015

### 3 | Strategie per gli spazi aperti. Usi temporanei

L'insediamento di *Vallecas* è organizzato su una maglia regolare di isolati di 75 metri di lato e diviso in due dall'autostrada M-45 che corre in trincea. La spina dorsale del nuovo quartiere è un viale di progetto con una sezione molto grande che la percorre longitudinalmente. La trama regolare degli isolati è interrotta dall'inserimento di maglie più grandi o spazi con geometrie irregolari destinati a parco.

L'interruzione dell'attività edilizia, unita al fatto che non è stata fatta alcuna programmazione di fasi per la costruzione, ha prodotto una singolare configurazione dei luoghi: la viabilità è stata completamente

realizzata, mentre sono stati costruiti – interamente o in parte – solo alcuni isolati raggruppati in agglomerati disposti a macchia di leopardo, quasi sempre distanti l'uno dall'altro.

L'architettura degli edifici è, per precisa indicazione di piano, priva di regole se non quella della costruzione lungo il fronte strada e, poiché l'unità minima di intervento individuata dal piano è un quarto dell'isolato, la costruzione dei fronti è fatta con architetture non dialoganti e accostamenti casuali. I due unici interventi sugli spazi verdi sono il parco progettato da Toyo Ito, che non è stato terminato ed è in stato di abbandono, e l'eco boulevard che costituisce la spina dorsale dell'unità residenziale a nord contigua al vecchio centro urbano.

Il risultato è un paesaggio urbano desolante in cui grandi spazi abbandonati e aridi a causa del clima si alternano a edifici costruiti lungo i bordi di strade sovradimensionate e deserte.

La proposta per la rigenerazione urbana di *Vallecas* ha assunto questa realtà come definitiva almeno per un lungo arco di tempo, e ha come obiettivo l'individuazione di soluzioni a basso costo e reversibili o, se utile, integrabili nelle future trasformazioni qualora mutate condizioni economiche o sociali consentissero la prosecuzione dello sviluppo dell'area.

Le linee strategiche della proposta sono quattro:

- la costruzione di una minima gerarchia urbana all'interno dell'area basata sull'individuazione di un sistema di poli funzionali;
- l'individuazione e il rafforzamento di una rete di spazi verdi;
- il miglioramento della fruizione degli spazi pubblici;
- l'individuazione di soluzioni per gli isolati non costruiti.

Il fine è di migliorare un tessuto urbano disperso e discontinuo e, di conseguenza, privo di quelle caratteristiche che determinano la qualità di una città e della vita dei suoi abitanti. La tesi implicita è che la qualità di una città è la vitalità che esprime e che la densità di occasioni, la multifunzionalità, i modi e l'intensità di occupazione del suolo, la colonizzazione dei vuoti, il posizionamento del verde e di servizi collettivi anche semplici sono elementi che possono promuovere ma anche scoraggiare la qualità di uno spazio urbano (Ferretti, 2012).

Le prime tre linee strategiche adottate sono riferibili a modalità di rigenerazione urbana già consolidate. Per quanto riguarda il primo asse strategico, l'individuazione di un sistema di gerarchie aveva l'obiettivo, nel caso di *Vallecas*, di mettere a sistema i pochi servizi esistenti e una selezione limitatissima di quelli previsti inserendoli in una nuova organizzazione che avesse come riferimento la scala urbana.

Sono stati individuati tre poli incardinati sull'asse centrale, uno in contiguità con il centro storico, uno all'estremità opposta dell'asse e il terzo al centro.

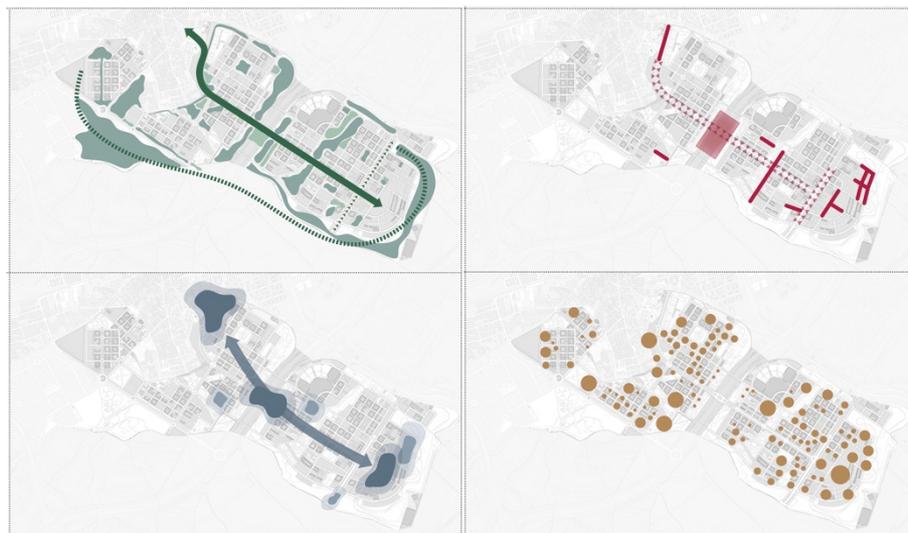


Figura 2 | Le strategie.

Da sinistra in senso orario: la rete degli spazi verdi; la fruizione degli spazi pubblici; gli isolati non costruiti; le tre polarità.

Fonte: Disegni di Lorenzo Blasi, Elisabetta Fiorenza e Giovanni Vergantini.

Una ricognizione dello stato e delle caratteristiche delle aree vuote ha consentito di delineare una rete di funzioni ecologiche che si immagina costituita da tipologie di verde diverso: un parco anulare, già previsto e non progettato, per il quale si propone l'arricchimento delle specie autoctone attraverso un semplice rinforzo delle piantumazioni esistenti; le aree non costruite, recintate e abbandonate alla vegetazione in

attesa del cantiere, per le quali si propone l'apertura e un intervento di minima per accompagnare la vegetazione spontanea. Allo stesso tempo occorre intervenire sulla rete della mobilità per consentire una facile, libera fruizione dello spazio pubblico. Si propone quindi di eliminare una parte della viabilità carrabile, non più utile rispetto alla configurazione del quartiere, restituendola alla ciclo-pedonalità; tipologia di intervento, quest'ultima, già sperimentata in Spagna con le *supermanzanas*. Altri interventi utili al miglioramento della fruizione dello spazio pubblico sono la riduzione di alcune sezioni stradali, allargando i marciapiedi a scapito delle carreggiate, e la realizzazione di un attraversamento che abbia la dimensione di uno spazio pubblico per eliminare la barriera costituita dall'autostrada.

L'asse centrale di *Vallecas*, costruito secondo le indicazioni di piano con una dimensione eccessiva anche per un funzionamento a pieno regime del quartiere, può invece costituire, oltre che la connessione tra i poli di servizi, anche un elemento chiave tanto del sistema ecologico che del sistema degli spazi pubblici. Con questo fine si propone la rimodulazione della sua sezione per predisporre un corridoio ecologico e introdurre uno spazio ampio per la mobilità ciclopedonale in modo da ridurre sensibilmente la sezione carrabile (Ruiz-Apilánez, De Ureña, 2014).

La realizzazione delle opere previste dai primi tre assi strategici ci consegna un quartiere che ha una nuova gerarchia basata su un sistema di poli funzionali, una rete strutturata di spazi verdi e una fluida fruizione degli spazi pubblici, ma è all'ultimo asse, ovvero all'individuazione di soluzioni per gli isolati non costruiti, che è affidata la rigenerazione del quartiere.

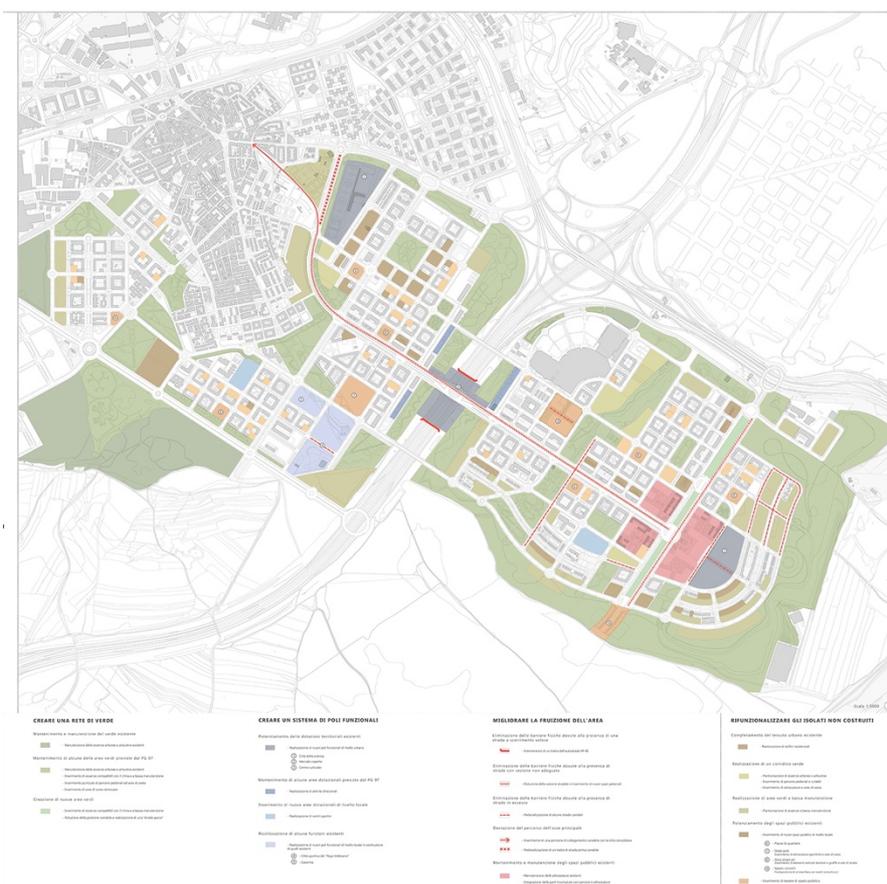


Figura 3 | Il masterplan

Fonte: Disegni di Lorenzo Blasi, Elisabetta Fiorenza e Giovanni Vergantini.

L'assunto è stata la convinzione che per restituire qualità all'insieme dell'*Ensanche* di Vallecas occorresse necessariamente affrontare il problema degli spazi vuoti e/o abbandonati. La proposta è stata di intervenire attraverso l'inserimento di nuovi usi in modo da trasformare questi luoghi da elemento di degrado a opportunità - utilità - per il quartiere. Abbiamo però ritenuto che vi fossero alcuni requisiti indispensabili perché questo indirizzo di ricerca avesse un senso. Il primo requisito era la ripetibilità della soluzione proposta, il secondo la considerazione del fattore tempo e il terzo il costo limitato degli

interventi. Infine sembrava indispensabile individuare dei criteri di azione che garantissero una logica nella diffusione degli interventi.

L'isolato ricorrente nel piano è la tipica *Ensanche* di Cerdà. Uno spazio troppo vasto per costituire la dimensione di un intervento locale, ripetibile e diffuso e di un progetto a basso costo. Si è quindi individuata un'unità di misura equivalente a un quarto del lotto.

Si è poi ragionato sugli usi possibili tenendo conto di alcune esperienze europee: dalla magnifica semplicità dei *playground* di Aldo Van Eyck nella Amsterdam degli anni '60, all'esperienza contemporanea di *Estonoesunsolar* a Saragoza, dove i terreni abbandonati o in rovina nel centro della città sono attrezzati con strutture semplici per la maggior parte destinate ai bambini, agli esperimenti di pionierizzazione degli spazi e dei luoghi realizzati in molte parti d'Europa.



Figura 4 | Il piano degli spazi vuoti.

Fonte: Disegni di Lorenzo Blasi, Elisabetta Fiorenza e Giovanni Vergantini.

Sono state individuate tre situazioni/necessità fondamentali alle quali rispondere, declinabili in modi diversi:

- i bambini e gli adolescenti che giocano: hanno bisogno di aree di gioco e luoghi per lo sport;
- i madrileni e gli abitanti di *Vallecas*: devono metabolizzare l'esistenza di questo grande pezzo di città e possono essere attratti dalla possibilità di assistere a eventi temporanei a piccola e grande dimensione;
- gli abitanti del nuovo quartiere che devono trovare ragioni per vivere lo spazio pubblico: hanno bisogno di luoghi per attività comunitarie e attività individuali all'aperto, orti e giardini.

Tutto con il minimo investimento, «facendo molto con poco» (Charbonneau, 2013).

Sono stati quindi definiti i luoghi adatti a questi usi: alcuni progettati con moduli ripetibili: campi sportivi, aree gioco per bambini, aree di sosta con diverse caratteristiche, orti/giardini comuni, zone d'ombra e piccoli parchi; altri pensati come luoghi in cui l'uso è individuato e segnalato in modo esplicito ma che non sono necessariamente trasformati da opere; spazi utilizzabili in modo spontaneo ma definito, spazi multi funzione.

A questi moduli/funzioni base, per lo più localizzati negli isolati costruiti solo parzialmente, si aggiungono delle aree destinate a servizi e dotazioni di dimensione maggiore e di livello urbano, localizzate ai margini più esterni del quartiere, che assecondano attività giovanili oggi marginalizzate: uno *skate park*, un'area

dedicata alla *street art* e uno spazio aperto per concerti. Anche per questi interventi si prevede un intervento minimo che si colloca tra la semplice messa a disposizione dell'area alla costruzione di semplici attrezzature temporanee.



Figura 5 | Individuazione delle unità di vicinato. In rosso le piazze.  
Fonte: Disegni di Lorenzo Blasi, Elisabetta Fiorenza e Giovanni Vergantini.

Per individuare un riferimento per la collocazione di queste “utilità”, avendo come obiettivo l’omogeneità e l’isotropia dei livelli di dotazione, si è partiti dalla metodologia individuata negli anni ’60 e ’70 dalle ricerche sulle unità di vicinato e sul rapporto tra dimensione di vicinato e dimensione urbana (Chermayeff e Alexander, 1968), e indietro fino ai raggi di influenza delle dotazioni e alle teorie urbane di Clarence Perry sulla dimensione ottimale di un’unità di vicinato legata alla raggiungibilità a piedi di un tipo di servizio. Tema quest’ultimo sul quale si ritorna a ragionare quando si parla di mobilità dolce e di pedonalità. Stimolare la pedonalità vuol dire intervenire sullo spazio urbano rendendo appetibile e il muoversi a piedi perché agevole, piacevole, utile. Abbiamo perciò calibrato la nostra proposta sulla realtà di *Vallecas* e sul nostro primario obiettivo di dare vitalità al quartiere. Sono state individuate delle possibili unità di vicinato sulla base degli addensamenti degli isolati costruiti e sulla morfologia dei tessuti. Gli interventi sono stati quindi distribuiti in modo che ogni unità di vicinato individuata avesse analoghe dotazioni e in modo da garantire comunque lo standard previsto dalla normativa. Ogni unità è stata dotata di una piazza, spazio collettivo mediterraneo per eccellenza, come punto di riferimento della zona. Infine per alcuni, pochi, isolati si è data la conferma delle funzioni già previste dal piano ipotizzandone il completamento, mentre altri, localizzati ai margini del quartiere sono stati temporaneamente “restituiti alla natura” e inseriti nel sistema ambientale per formare corridoi verdi o aree verdi a bassa manutenzione.

### **Attribuzioni**

Il contributo è l’esito di una riflessione comune alle autrici. Tuttavia, la redazione del paragrafo 1 è da attribuire a Carmela Mariano e Laura Ricci, la redazione del paragrafo 2 a Carmela Mariano, la redazione del paragrafo 3 a Laura Valeria Ferretti.

### **Riconoscimenti**

Si ringraziano gli studenti Lorenzo Blasi, Elisabetta Fiorenza e Giovanni Vergantini per il lavoro condotto nell’ambito della tesi di Laurea in Progettazione urbanistica e architettonica sulla “Rigenerazione Urbana del quartiere di Vallecas”, Corso di laurea quinquennale a c.u. in Architettura UE, Relatore prof.ssa Carmela Mariano, Correlatore prof.ssa Laura Valeria Ferretti. Si ringrazia, inoltre, la prof.ssa Teresa Franchini Alonso della Escuela Politecnica di Madrid per il contributo fornito agli studenti durante il percorso di tesi.

## Riferimenti bibliografici

- AAVV., (2009), "Housing sociale a Madrid, Spagna", in *L'industria delle costruzioni*, n. 407, Ance.
- Amin, A. (2006), "The Good city", in *Urban Studies*, 5/6, 1009-1023.
- Andres, L. (2011), "Les usages temporaires des friches urbaines, enjeux pour l'aménagement", in *Métropolitiques.eu*, maggio 2011.
- Arana, J., Franchin, T. (a cura di), (2014), *Strategies for the post-speculative city*, University San Pablo CEU, Madrid.
- Área de Gobierno de Urbanismo y Vivienda, (2011), *Memoria de Gestión 2010*, Ayuntamiento de Madrid.
- Ayuntamiento de Madrid (2012), *Buenas Prácticas de la Ciudad de Madrid, Catálogo para la promoción internacional de la Ciudad*, Madrid.
- Bailey, N., Gent, W. P., & Musterd, S., (2017), "Remaking urban segregation: Processes of income sorting and neighbourhood change", in *Population, Space and Place*, 23(3).
- Balbo, P.P. (1992), *Il progetto urbano*, Gangemi editore.
- Charbonneau J. P. (2013), "Faire beaucoup avec peu, vite et bien...", in *Tous urbains* n. 1/13.
- Charbonneau, J.P. (2007), "Aménagement d'anticipation", in *jpcharbonneau-urbaniste.com*.
- Charbonneau, J.P. (2014) "Comment intégrer en pratique l'évolution, 20 ans des modes de vie, des lieux, de l'action urbaine?", in *Tous Urbains* n.7.
- (Chermaieff S. e Alexander C., (1968), *Spazio di relazione e spazio privato*, Il Saggiatore, Milano
- Ferretti, L.V. e Mariano, C., (2014), *La città dimenticata. Una proposta per l'emergenza abitativa*, FrancoAngeli, Milano.
- Ferretti, L.V. (2012), *L'architettura del progetto urbano. Procedure e strumenti per la costruzione dello spazio urbano*, FrancoAngeli, Milano
- Gabellini, P. (2013), "Capire il carattere della crisi, agire gradualmente e selettivamente, accettare la parzialità", in Fregolent, L., Savino, M., a cura di, *Città e politiche in tempo di crisi*, FrancoAngeli, Milano.
- Galuzzi P., Pareglio, S., Vitillo, P. (2014), "La rigenerazione urbana come motore di sviluppo economico e sociale", in De Paoli L., a cura di, *Efficienza energetica: governance, strumenti e mercato. Efficacia e metodi della valutazione ambientale strategica*, Chapter: 7, Publisher: Ediplan, Milano.
- García, A. M. (2013), "La crisis de los espacios públicos el Ensanche de Vallecas", in *Espacio público*.
- Gasparrini, C. (1999), a cura di, *Il progetto urbano. Una frontiera ambigua tra urbanistica e architettura*, Liguori editore.
- Harvey, D. (2012), *Il capitalismo contro il diritto alla città*, Ombre corte, Verona.
- Lefebvre, H. (1970), *Il diritto alla città*, Marsilio, Venezia (ed. or. *Le droit à la ville*, Paris, Anthrops, 1968).
- Macchi Cassia, C. (1991), *Il grande progetto urbano. La forma della città e i desideri dei cittadini*, Carocci editore.
- Mariano, C. (2015), "Rigenerare città e territori: il progetto dello spazio pubblico", in *Urbanistica Informazioni* n.263, Inu Edizioni.
- Prisco, M. R. (2013), *La giustizia spaziale. Fondamenti teorici, implicazioni per le politiche, aspetti metodologici*, Tesi di Dottorato in Geografia economica xxv ciclo, Facoltà di Economia, Dipartimento di Metodi e Modelli per l'Economia, il Territorio e la Finanza.
- Ricci, L. (2017), "Governare la Città Contemporanea. Riforme e strumenti per la rigenerazione urbana", in Talia M., a cura di, *Un futuro affidabile per la città. Apertura al cambiamento e rischio accettabile nel governo del territorio*, Planum Publisher, Roma-Milano.
- Ricci, L. (2018), "Governare la Città contemporanea. Riforme e strumenti per la rigenerazione urbana / Governing contemporary cities: reform and measures promoting urban regeneration", in *Urbanistica*, n. 160 (in press).
- Ricci, L., Mariano, C., (2018), "The network construction of the "public city". @22Barcelona: a smart neighbourhood in a smart city", in *Techné Special Issue 01/2018*.
- Ruiz-Apilánez, B., De Ureña, Y J. M. (2014), "Transformación y activación social de la calle: el eco-bulevar de Vallecas (Madrid). Street transformation and social activation: the Vallecas eco-boulevard (Madrid)", in *Ciudades* 17 (1) 2014: 175-199, Universidad de Valladolid, Instituto Universitario de Urbanística.
- Soja, E. (2010), *Seeking spatial justice*, University of Minnesota Press, Minneapolis, London.
- Touraine, A. (2015), *La globalizzazione e la fine del sociale*, Il Saggiatore.
- Virgilio, G., (2012), "Le nuove forme del disagio abitativo tra crisi e inefficacia dell'intervento pubblico", in *Archivio di studi urbani e regionali*, n. 105.

# La costruzione del problema casa e il ridisegno della regia pubblica

**Laura Fregolent**

Università Iuav di Venezia  
Dcp – Dipartimento Culture del Progetto  
*laura.fregolent@iuav.it*

**Laura Pogliani**

Politecnico di Milano  
DASU – Dipartimento di Architettura e Studi Urbani  
*laura.pogliani@polimi.it*

## Abstract

Ancora oggi, la ‘questione delle abitazioni’ costituisce espressione e strumento delle diseguaglianze sociali e spaziali, collocata nel punto di intersezione tra bisogno sociale, mercato immobiliare e finalità pubbliche di governo del territorio. Numerose ricerche in questi anni delineano un paese che invecchia, sempre più multiculturale, con famiglie impoverite dalla crisi e dagli effetti che questa esercita sui mercati del lavoro, con forti ripercussioni sulle capacità di procurarsi e mantenere nel tempo un’abitazione adeguata alle proprie esigenze e progetti di vita.

In queste condizioni, appare cruciale interpretare la domanda di equità sociale espressa nelle città. Appare altresì rilevante indagare le politiche e gli strumenti regolativi oggi a disposizione per ridurre il disagio abitativo, che contemplan una pluralità di meccanismi, progetti e campi di intervento. Merita infine approfondire dimensione e localizzazione del patrimonio pubblico e privato esistente da riqualificare.

L’articolo però ragiona anche sulle prospettive di ricerca e lavoro, che indagano il ruolo del soggetto pubblico come mobilitatore di risorse diverse da mettere in sinergia e in competizione, al fine di affrontare in modo selettivo i grandi temi contemporanei: welfare, territorio, fiscalità, ambiente. Garantendo al tempo stesso anche un’efficace capacità di monitoraggio e di autovalutazione, per favorire replicabilità delle pratiche e apprendimento collettivo.

**Parole chiave:** housing, social exclusion/integration, urban policies.

## 1 | Introduzione

La questione ‘casa sostenibile’ si è ormai imposta come emergenza in tutti i maggiori centri urbani (Censis, Nomisma, 2015). Per trattarla efficacemente, così da contenerne gli effetti distorsivi sull’accentuazione delle diseguaglianze sociali, occorre attrezzarsi di politiche, regole e progetti che sappiano affrontare questo bisogno, con proposte di equità sociale. La messa in opera di queste proposte richiede sia di misurarsi alla scala opportuna, sia di porsi in ascolto delle diverse voci che compongono la scena territoriale (dalle realtà amministrative locali e regionali, ai soggetti proponenti e attuatori, privati, cooperativi, pubblici e del terzo settore, agli abitanti e nuovi city users).

Tre aspetti sono decisivi: come valorizzare con maggiore incisività il patrimonio pubblico esistente degradato, come recuperare, ai fini della locazione sostenibile, una parte importante del patrimonio privato inutilizzato e come trattare l’alto valore dei suoli edificabili. Mentre le prime due sono questioni che riflettono sulle condizioni dello stock abitativo disponibile e sulle azioni, a leva urbanistica, gestionale (per l’Erp) e fiscale (per la quota privata), l’ultimo tema è una questione centrale delle politiche abitative in tutta Europa (Cecodhas, 2013; Monk et al, 2013), perché l’accessibilità della casa è inversamente proporzionale al valore dei terreni.

Da tempo l’Inu ha fatto riflessioni e proposte a tale riguardo, consapevole che una seria politica per l’affitto *affordable* è soprattutto un tema metropolitano, e che la sua messa in campo non debba trascurare la necessaria convergenza con la legislazione urbanistica, la fiscalità immobiliare e la strumentazione generale, per orientare il contributo del privato alla costruzione della città solidale.

## 2 | La questione casa oggi

La questione casa costituisce all'oggi un problema rilevante poiché ha interessato e progressivamente interessa una fascia sempre più allargata di popolazione. Infatti alla "strutturale" area del disagio abitativo alla quale e negli anni si è fatto fronte attraverso l'offerta di Edilizia residenziale pubblica, si è affiancata, soprattutto a seguito della crisi economica (quindi a partire da metà anni 2000), una fascia nuova di popolazione che appartiene alla cosiddetta "area grigia" troppo ricca per poter accedere ad una casa a canone calmierato, troppo povera per il libero mercato. Si tratta di famiglie o singoli che vivono il problema casa sia nella fase di ricerca di un'abitazione adeguata e a costi accessibili, sia nella successiva fase di gestione ove la difficoltà a mantenere l'alloggio si lega a problemi di precarietà lavorativa o a problemi familiari (separazioni, divorzi, ecc.) che spesso sono alla base di uno scivolamento verso la condizione di povertà.

A questo proposito la Banca d'Italia (2018) ci segnala che l'aumento della disuguaglianza nella distribuzione dei redditi è tornata a valori simili a quelli di fine anni '90 del secolo scorso ed è aumentata anche la quota di individui a rischio di povertà. L'incidenza di questa condizione, che interessa in particolare le famiglie giovani, del Sud Italia o dei nati all'estero, è salita al 23% (Banca d'Italia, 2018).

In una condizione di tale complessità risulta necessario, al fine di descrivere e comprendere compiutamente il fenomeno, partire dalla ricostruzione del quadro del bisogno abitativo non solo nella dimensione del disagio o della povertà estrema, così come ricostruire la domanda di abitazione nelle sue diverse sfaccettature e componenti e analizzare la popolazione e le sue dinamiche poiché, in una logica previsionale, il numero di abitazioni necessarie a soddisfare la domanda non dipende esclusivamente dall'andamento demografico ma bensì dal numero di famiglie e nuclei familiari.

Infatti, se nel 2016 la popolazione residente in Italia è pari a 60.665.551 il numero di famiglie è pari a 25.853.547 cioè, nel volgere di vent'anni il numero medio di componenti in famiglia è sceso da 2,7 (media 1995-1996) a 2,4 (media 2015-2016) (Istat, 2017). In particolare, sono sempre più aumentate le famiglie unipersonali (quasi una famiglia su tre è composta da una sola persona). Questa è la conseguenza di profonde trasformazioni demografiche e sociali che hanno investito l'Italia e dovute al progressivo invecchiamento della popolazione, all'aumento delle separazioni e dei divorzi (Fregolent, Torri, 2018), ma anche a scelte di vita sempre più consolidate e legate fortemente a fattori culturali come quella di non costituire una famiglia ma di scegliere di vivere da soli.

Nonostante questo progressivo cambiamento ed articolazione della popolazione, l'offerta abitativa, sia pubblica che privata, continua a basarsi su modelli obsoleti che non tengono conto dei caratteri nuovi che la popolazione ha assunto, dei nuovi gruppi sociali presenti e che esprimono bisogni in parte diversi rispetto al passato, delle dinamiche di mobilità (Nomisma, 2016) e dei comportamenti individuali e collettivi che articolano ulteriormente il quadro della domanda. A questo sommiamo problemi come l'invecchiamento progressivo della popolazione e la precarietà lavorativa che hanno i caratteri di una vera e propria emergenza, e l'accesso al bene casa, tanto per i giovani quanto per gli anziani, è sempre più difficile.

Alle trasformazioni demografiche si sono affiancate, quindi, questioni di carattere economico e legate alla crisi del lavoro solo in parte all'oggi superate come ci mostrano i numeri della ripresa economica, e che hanno interessato il nostro paese nell'ultimo decennio con gradi di intensità diversa tra Nord, Centro e Sud. Tali dinamiche hanno impoverito le famiglie e inasprito alcune situazioni di disagio abitativo in particolare nell'area dell'*affordability* e va ricordato anche che il rischio di persistenza nella povertà è più elevato tra chi non è proprietario dell'abitazione ma vive in affitto. Infatti, mentre il valore di mercato degli immobili residenziali e le spese per l'abitazione sono aumentati anche nella fase iniziale della crisi, il reddito disponibile delle famiglie è diminuito contribuendo a far crescere in maniera forte l'impegno per l'acquisto della prima casa così come il carico di spese per l'abitazione.

La Legge 133/2008 (Piano Casa) definisce le categorie sociali svantaggiate come: i nuclei familiari a basso reddito, anche monoparentali o monoreddito; le giovani coppie a basso reddito; gli anziani in condizioni sociali o economiche svantaggiate; gli studenti fuori sede; i soggetti con sfratto esecutivo; altri soggetti come ad esempio persone con sfratto esecutivo e con reddito basso o che siano o abbiano nel proprio nucleo familiare persone con età superiore ai 65 anni, malati terminali o portatori di handicap con invalidità pesanti; gli immigrati regolari a basso reddito, residenti da almeno dieci anni nel territorio nazionale o da almeno cinque anni nella medesima regione (art. 11).

Secondo i dati Nomisma sono 1.700.000 le famiglie in affitto che versano in una condizione di disagio abitativo e che rischiano di scivolare verso forme di morosità e di possibile marginalizzazione sociale. Sono soprattutto cittadini italiani distribuiti in maniera omogenea anche se con qualche accentuazione nei grandi centri (Nomisma, 2016) e per i quali il patrimonio Erp, progressivamente eroso da processi di svendita e cartolarizzazione promossi nell'arco degli ultimi decenni, è assolutamente insufficiente.

A partire dalle considerazioni sopra delineate possiamo quindi riconoscere categorie e profili principali del disagio abitativo che interessano famiglie o singoli con gradi diversi di intensità di disagio e che vivono non necessariamente in alloggi pubblici, il disagio abitativo si è cioè molto spalmato anche sul mercato residenziale privato. Famiglie povere ma più in generale famiglie con componenti giovani, famiglie numerose, famiglie del mezzogiorno e famiglie in affitto (Virgilio, 2012) o quelle gravate da un mutuo per la casa per le quali la riduzione del reddito disponibile è stata determinata anche da un aumento dei canoni di affitto. Va ricordato che il rapporto medio fra canone di affitto e reddito delle famiglie è passato dal 9,5% della seconda metà degli anni '80 a quasi il 23% nel 2014 e che il valore medio del rapporto fra affitto e reddito si avvicina alla soglia del 30% da molti ritenuto un valore limite di accessibilità abitativa sia per la casa in proprietà che in l'affitto.

Una seconda e ampia categoria è quella di chi è in condizione di sfratto. Lo sfratto è un indicatore importante (anche se parziale) del disagio abitativo e le famiglie che hanno subito uno sfratto sono in aumento in particolare per ragioni legate alla morosità (anche incolpevole). I provvedimenti esecutivi di rilascio di immobili ad uso abitativo emessi nel 2016 sono 61.718 di cui: 2.539 (4,2%) per necessità del locatore, 4.350 (7%) per finita locazione, 54.829 (88,8%) per morosità e altra causa, in leggero calo rispetto all'anno precedente (-5,5%) ma parallelamente abbiamo un incremento rispetto al 2015 degli sfratti eseguiti con l'intervento dell'Ufficiale giudiziario del 7,9%. Il maggior numero di sfratti si concentra in Lombardia (11.049, pari al 17,9% del totale nazionale), seguita dal Lazio (8.499, pari al 13,8% del totale nazionale), dal Piemonte (6.920, pari al 11,2 del totale nazionale), dall'Emilia Romagna (6.124, pari al 9,9% del totale nazionale), dalla Campania (5.714, pari al 9,3 % del totale nazionale) e dalla Toscana (4.613, pari all'7,5 % del totale nazionale) (Ministero dell'Interno, 2017).

### 3 | Quali politiche pubbliche

Il contesto attuale è caratterizzato da risorse e azioni molto limitate sia nel settore della residenza pubblica che, più in generale, nel sistema del welfare sociale (Caruso, 2017), e l'indagine presentata nel paragrafo precedente, seppure in forma sintetica, argomenta la natura dell'emergenza abitativa, ancora più allarmante perché il numero degli sfratti è in continua ascesa (Poggio, 2018).

Si comprendono le ragioni per le quali una politica pubblica per la casa è oggi necessaria e indifferibile. L'impegno di questa politica non può essere ricercato nel recuperare solo risorse economiche, perché le condizioni attuali del paese non sembrano consentirlo, quanto piuttosto al fine e con il compito di approfondire il quadro conoscitivo e di delineare gli scenari regolativi, affinché il soggetto pubblico si riprenda un ruolo di coordinamento e di motore di intervento in una pluralità di contesti (Bricocoli et al, 2017; Guerzoni, 2012). In sintesi, si può intendere il soggetto pubblico come mobilitatore di risorse diverse da mettere in sinergia e competizione; nell'esperienza di un ex assessore al territorio di Trieste perseguendo "Più politiche pubbliche con meno risorse pubbliche" (Marchigiani, 2015: 86).

La costruzione di una politica per la casa sostenibile trae origine da una politica organica e non episodica, su base nazionale, che si riconosce in una dimensione metropolitana, o intercomunale, nella quale coordinare progetti e i programmi, in relazione sia all'accessibilità, sia alla dotazione di servizi e mettendo in rete conoscenze e azioni, risorse e innovazioni.

Sul campo, sono emersi alcuni percorsi lungo i quali oggi è ragionevole muovere le politiche di intervento, pur riconoscendo che non ci sono soluzioni precostituite ma che è opportuno calibrare localmente le strategie e gli interventi (Armondi, Pasqui, 2014), a partire però da alcuni principi guida, che concernono la valorizzazione delle risorse esistenti e il riconoscimento del contributo privato nella costruzione di una città solidale. Tre sembrano essere i filoni principali:

- Recuperare il vasto patrimonio pubblico esistente, un lascito talora di grande interesse, ma ormai in grande difficoltà. Le azioni sul patrimonio pubblico (che pesa in modo significativo in alcune Regioni, tra cui la Lombardia, dove occupa il 22% dell'intera stock abitativo) dovrebbero focalizzarsi su: riuso e riqualificazione delle quote di inutilizzato o sottoutilizzato (case sfitte); miglioramento delle performance energetiche per ridurre le spese e in un'ottica più generale di sostenibilità degli insediamenti; revisione dei processi di alienazione del patrimonio, in mancanza di una seria politica di reinvestimenti; fluidificazione delle dinamiche di ingresso e soprattutto di uscita dell'Erp, condizionata alla messa a disposizione di un patrimonio adeguato e accessibile in altre forme (ad esempio sul mercato sociale); abolizione delle imposte sugli immobili pubblici per favorirne il recupero. Si tratta però non solo della necessità di un recupero fisico, ma anche di un ripristino della funzionalità complessiva che concerne sia il sistema dei servizi (casa come componente di un articolato welfare locale) sia le modalità di gestione. Su quest'ultimo punto merita citare le esperienze variegata, ancora acerbe ma promettenti, del 'gestore sociale', promosse dal terzo settore (Rabaiotti, 2010; Ferri, 2011),

così come le riflessioni sul tema dell'innovazione in materia di autorecupero, autocostruzione e perfino co-housing.

- Attivare tutti i percorsi e le modalità per affinare la conoscenza delle dimensioni, localizzazione e distribuzione di quel vasto patrimonio privato inutilizzato, così da poter meglio dimensionare le azioni e le politiche atte a contenere il fenomeno e soprattutto ad agevolarne la re-immissione sul mercato (Oliva, 2018). A tale scopo risultano utili leve di natura urbanistica e soprattutto fiscale, per estendere le agevolazioni sui contratti di locazione sociale e incidere così sul patrimonio sfitto o invenduto. Più in generale è necessario dotarsi di un sistema di garanzie per ridurre il rischio dei conduttori, così da rassicurare i privati investitori conservando al tempo stesso le tutele per i soggetti socialmente deboli. Uno dei punti strategici di una politica appropriata si riconosce infatti nell'estensione del patrimonio in locazione, oggi ridotto ad un modesto 19%, dallo storico valore del 44% registrato nel 1971 (Pittini et al, 2017). La messa a disposizione di alloggi privati per una locazione a canone sostenibile potrebbe incrementare l'offerta in modo diversificato e alimentare significativamente la dotazione potenziale delle Agenzie per la Casa, che oggi crescono in forme tentative e piuttosto sporadiche, mentre al contrario dovrebbero risultare tra gli strumenti di intermediazione più efficaci di una regia pubblica innovativa, che sappia gestire situazioni di insolvenza e morosità.
- Promuovere una convergenza di legislazione urbanistica e di settore, per orientare anche le trasformazioni di iniziativa privata verso la costruzione di una città solidale. Una strategia praticabile, come numerose esperienze internazionali testimoniano (Munoz Gielen, Buron Cuadrado, 2014; Pogliani, 2017). Sul versante attuativo, è auspicabile infatti una semplificazione dei meccanismi di regolazione e gestione e un generale miglioramento nella distribuzione delle competenze tra i diversi attori pubblici, ma anche del terzo settore e privati, così da far maturare il rapporto tra settore pubblico e iniziativa privata, senza sbilanciare effetti né ridurre politiche redistributive (van Bortel et al, 2018; Costa, 2015). Cruciale è affrontare la questione della rendita urbana (Campos Venuti, Oliva, 2010), che, incidendo sul costo delle aree e degli immobili, costituisce un'oggettiva difficoltà nell'attuare interventi di trasformazione e rigenerazione urbana con azioni di incremento della dotazione di alloggi sociali. In molti paesi europei ed extraeuropei si è dato corpo ad un programma intensivo di *inclusionary housing*, cioè di istituzione di un rapporto stringente e vincolante tra realizzazione di quote private e dotazione di alloggi pubblici (Calavita, Mallach, 2010; de Kam et al, 2014); in Italia le esperienze legate ai piani urbanistici comunali sono più frammentate e su base locale (Pogliani, 2016). In questa direzione però si muovono anche le disposizioni di legge che assimilano l'edilizia sociale alle dotazioni obbligatorie per standard (DM 2008) nonostante sarebbe opportuno limitarle espressamente alla locazione a canone sociale o concordato.

#### 4 | Conclusioni

Una prima riflessione conclusiva è sul ruolo della pianificazione e delle politiche pubbliche in un contesto mutato ed in difficoltà come quello sopra descritto e sulla reale capacità di incidere delle politiche esistenti nell'offrire alloggi a prezzi accessibili. Lavorare intorno a questo "nodo" significa riuscire ad introdurre meccanismi nuovi e correttivi al fine di rendere le politiche sull'abitare più efficaci e articolate rispetto alla composizione sociale e alla domanda abitativa espressa.

Una seconda riflessione è relativa al ripensamento di alcune politiche e all'importanza che, ad esempio, le politiche per l'affitto e l'offerta accessibile a famiglie a reddito medio e medio-basso hanno (Cucca, Gaeta, 2015). Una politica per l'affitto che va necessariamente inquadrata non solo come politica di welfare ma anche come strumento capace di favorire la mobilità geografica e sociale della popolazione.

Una terza questione che si pone è legata alla domanda e al patrimonio Erp, e cioè alla necessità di un'analisi e di un monitoraggio costante e continuo della domanda abitativa e del patrimonio immobiliare e, quindi, del ruolo rilevante che assumono le anagrafi degli assegnatari e gli inventari del patrimonio edilizio. A questa si associa da un lato una riflessione sull'effettiva operatività degli osservatori regionali del sistema abitativo che incide sulle attività di programmazione e quindi sulla capacità di dare risposte adeguate al disagio abitativo; dall'altro una riflessione sul ruolo delle amministrazioni pubbliche: le Regioni in quanto ente programmatore ed erogatore di finanziamenti; i Comuni in quanto enti che per primi intercettano le esigenze del territorio e sono attori principali dei processi di riqualificazione urbanistica.

#### Attribuzioni

La redazione § 1, 4 è comune. La redazione di § 2 è di Laura Fregolent, la redazione di § 3 è di Laura Pogliani.

## Riferimenti bibliografici

- Armondi S., Pasqui G. (a cura di, 2014), “Sono ancora possibili politiche integrate per i quartieri in crisi?”, *Territorio*, n.70, pp. 20-58.
- Banca d'Italia (2018), *Indagine sui bilanci delle famiglie italiane*. [https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/indagine-famiglie/bil-fam2016/Statistiche\\_IBF\\_20180312.pdf](https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/indagine-famiglie/bil-fam2016/Statistiche_IBF_20180312.pdf)
- Bricocoli M., Sabatinelli S., Savoldi P. (2016), “Innovare le politiche abitative in una città di proprietari”, *Territorio*, n.78, pp. 93-97.
- Calavita N., Mallach A. (eds., 2010), *Inclusionary Housing in International Perspective*, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge Massachusetts.
- Campos Venuti G., Oliva F. (2010), *Città senza cultura. Intervista sull'urbanistica*, Laterza, Bari.
- Caruso N. (2017), *Policies and practices in Italian Welfare Housing*, Springer Brief, Dordrecht.
- Cecodhas (2013), *Housing Europe review 2012. The nuts and bolts of European social housing systems*, Cecodhas Housing Europe's Observatory, Brussels.
- Censis, Nomisma (2015), *Investire sulla casa. Politiche e strumenti per l'affitto in Europa. Proposte per l'Italia*. Roma. <http://www.nomisma.it/index.php/it/pubblicazioni/item/891-investire-sulla-casa/891-investire-sulla-casa>.
- Costa G. (2015), *La collaborazione pubblico – privato: prove di investimento sociale*, in Ascoli U., Sgritta G., Ranci C. (a cura di), *Investire nel sociale*, il Mulino, Bologna.
- Cucca R., Gaeta L. (2015), “Ritornare all'affitto: evidenze analitiche e politiche pubbliche”, Atti della XVIII Conferenza Nazionale SIU Società Italiana degli Urbanisti, Venezia 11-13 giugno, Planum publisher.
- Ferri G. (a cura di, 2011), *Il gestore sociale. Amministrare gli immobili e gestire la comunità nei progetti di housing sociale*, Altraeconomia, Fondazione HS, Milano.
- Fregolent L., Torri R. (2018), *L'Italia senza casa*, FrancoAngeli, Milano.
- Guerzoni M. (2012), “Il valore strategico di una politica per l'abitare”, *Archivio di Studi Urbani e regionali*, n. 105, pp. 113-120.
- Istat (2017), *Annuario statistico nazionale*, Istat, Roma.
- de Kam G., Needham B., Buitelaar E. (eds., 2014), “The embeddedness of inclusionary housing in planning and housing systems: insights from an international comparison”, *Journal of Housing and the Built Environment*, n.29.
- Marchigiani E. (2015), “Lavorare ancora sulla casa, ma in modo diverso”, *Urbanistica*, n.156, pp.85-93.
- Ministero dell'Interno – Dipartimento per le Politiche del Personale dell'Amministrazione Civile e per le Risorse Strumentali e Finanziarie Ufficio Centrale di Statistica (2017), *Gli sfratti in Italia. Andamento delle procedure di rilascio di immobili ad uso abitativo. Anno 2016*. [http://ucs.interno.gov.it/FILES/allegatinews/1263/Pubblicazione\\_sfratti\\_2016.pdf](http://ucs.interno.gov.it/FILES/allegatinews/1263/Pubblicazione_sfratti_2016.pdf).
- Monk S., Whitehead C., Burgess G., Tang C., (2013), *International review of land supply and planning systems*, Joseph Rowntree Foundation, York.
- Munoz Gielen D., Buron Cuadrado J. (2014), “Experiences with public value capturing across Europe”, *Urbanistica*, n.154, pp. 143-150.
- Nomisma (2016), *Dimensione e caratteristiche del disagio abitativo in Italia e ruolo delle aziende per la casa*, Report, Federcasa.
- Oliva F. (2018), “Il futuro dell'urbanistica. Forme e strumenti di governo per la città contemporanea”, *Urbanistica Informazioni*, n.277, pp.4-12.
- Pittini A., Koessl G., Dijol J., Lakatos E., Ghekiere L. (2017), *The State of Housing in the EU 2017*, Housing Europe, Brussels. <http://www.housingeurope.eu/resource-1000/the-state-of-housing-in-the-eu-2017>.
- Poggio T. (a cura di, 2018), “Le politiche per l'affitto in Italia”, *Polis*, n.1, il Mulino.
- Pogliani L. (2016), “Sull'abitare sociale oggi. Piani e Politiche nelle pratiche locali”, *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, n.116, pp. 49-68.
- Pogliani L. (2017), “Capitale coraggiosa: Londra e la politica metropolitana per la casa sostenibile”, in *Dossier Urbanistica online*, n.13, pp. 496-502.
- Rabaiotti G. (2010), “L'attuazione dell'Ers e la centralità dell'affitto. Bandi, soggetti attuatori e gestori”, in *Dossier Urbanistica Informazioni*, n.119, pp. 14-15.
- Van Bortel G., Gruis V., Nieuwenhuijzen J., Pluijmers B., (eds., 2018), *Affordable Housing Governance and Finance*, Routledge, Oxford.
- Virgilio G. (2012), “Le nuove forme del disagio abitativo tra crisi e inefficacia dell'intervento pubblico”, *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, n. 105, pp. 102-113.

# Historical Small Smart City Protocol for integrated interventions. A tool supporting a “glocal” strategy for sustainable development.

**Valentina Pica**

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

## **Abstract**

Minor historical centers are a kind of tangible cultural heritage with a high potential of catalysing a sustainable development of the territory, despite the persistent depopulation that affects them.

In Italy, they are located for the most part in the less accessible inner areas. Today the recovery of the built heritage cannot ignore the technical and widespread knowledge related to environmental and cultural sustainability and therefore an integrated and multidisciplinary approach is appropriate.

The protocol "Historical Small Smart Cities" is a tool of territorial governance that takes into account these aspects and is addressed to the municipalities. It aims to involve the various actors by a reward competition, with aim to encourage public-private partnerships and stimulate the municipal authorities to present regional or Community funding projects. The Protocol is a strategic instrument that includes the categories of the "Smart City" applied to the historic town (Mobility, Economy, Environment, Heritage, Life, Governance). And it is accompanied by guidelines that explain in detail the methods of realization. The Protocol's strategy aims to intervene both globally and locally, involving inhabitants in the decision-making processes, in order to contribute to strengthen resilient communities. It puts at the center the human person, the people living in a small center, the local material and immaterial heritage to which they belong.

**Parole chiave:** urban regeneration, sustainability, conservation & preservation.

## **1 | Introduzione**

La presente ricerca consiste nella progettazione di un sistema di certificazione, denominato Protocollo HISMACITY (*Historical Small Smart City*, Piccola Città Intelligente). Si tratta di uno strumento applicabile al modello del piccolo Comune delle aree "interne" italiane, lontano dai maggiori centri urbani. In particolare il Protocollo si prefigge, come macro-obiettivo, quello di favorire l'adempimento da parte dell'Ente locale di “buone pratiche” che contrastino l'eccessivo uso di suolo dovuto alla crescita delle città e la caduta demografica che affligge queste aree, riequilibrando il territorio nazionale. In Italia – come in Spagna – tali aree includono un gran numero di centri storici di pregio soggetti, tuttavia, a condizioni di marginalità (Franco, 2017; Palazzo, 2017).

Il Protocollo favorisce il superamento delle carenze strutturali presenti in questi centri comunali – consistenti nel limitato accesso ad adeguati livelli di servizi essenziali quali quelli del trasporto pubblico, della sanità, dell'istruzione e dell'assistenza sociale – attraverso strategie supportate dalle nuove tecnologie. Esso è dotato di una piattaforma con una struttura operativa di base dati su un Sistema Informativo Geografico (GIS), utile al controllo e al monitoraggio dei criteri di assegnazione dei punteggi, legati a degli obiettivi specifici. Detti criteri definiscono la qualità e la buona riuscita di interventi di varia natura orientati non solo alla tutela e valorizzazione dei beni comuni, ma anche allo sviluppo sostenibile. Inoltre, il Protocollo include un documento che sintetizza in alcune tavole tutti i criteri con i vari punti assegnati e un altro documento “Open Source” contenente le linee guida esplicative delle modalità di adempimento delle azioni.

Il *database* geo-riferito è disegnato per divenire interoperabile e dinamico, utile alla formulazione di indicatori che servono alla misurazione dei criteri di valutazione; gli algoritmi di tali indicatori vengono settati in modo *top-down* e possono essere ricalcolati durante le valutazioni in corso d'opera e *post-operam*, previa ridefinizione degli stessi o a causa dell'inserimento nel sistema di nuovi dati di *input*, seguendo i principi processuali, adattivi e generativi del *Responsive Urban Design* (Wei, 2014) (Figura 1).

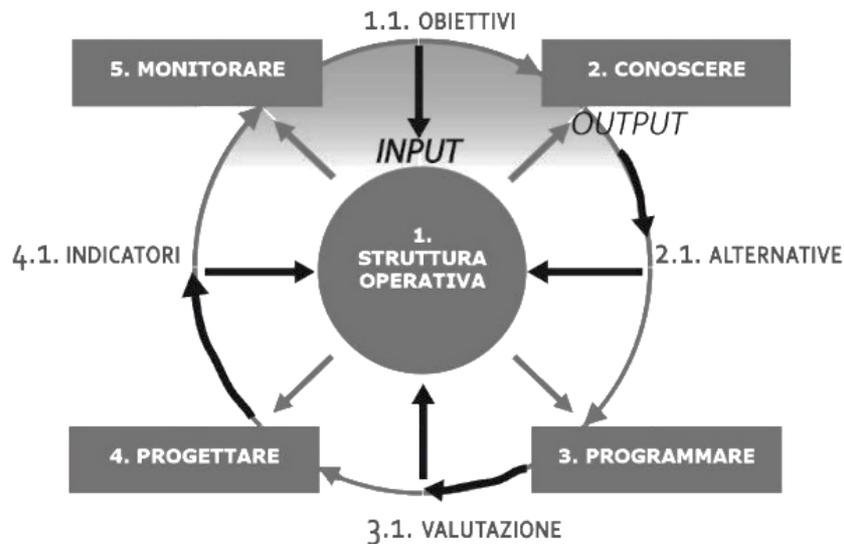


Figura 1 | Sistema di funzionamento del Protocollo Historical Small Smart City.  
Fonte: elaborazione dell'autrice.

L'applicazione del Protocollo intende essere scalabile sulle aree rurali presenti in altri paesi europei, una volta terminata la fase definitiva fatta a partire da un progetto pilota sul centro storico di Sutri (Viterbo), e dopo essere stato testato su un piccolo centro spagnolo (Valls o Berga, in Catalogna).

### 1.1 | Metodologia, obiettivi e struttura dinamica del protocollo

Il sistema del Protocollo si disegna mediante un approccio integrato che tiene conto dei molteplici aspetti che caratterizzano la Piccola Città Storica Intelligente, che diventa un modello di analisi per la valutazione di interventi che legano la tutela allo sviluppo attraverso il coinvolgimento delle comunità locali (Figura 2).



Figura 2 | Approccio integrato del Protocollo.  
Fonte: elaborazione dell'autrice.

La metodologia di definizione dei contenuti strategici si è basata sullo studio comparativo sulla città storica, la città sostenibile e la città intelligente (Appendino, 2017: 136-142), sommato all'analisi di piani e

progetti virtuosi<sup>1</sup>, nonché delle recenti leggi regionali per la rigenerazione urbana<sup>2</sup> e degli strumenti di certificazione esistenti<sup>3</sup>. Si è proseguito con l'analisi delle condizioni attuali dei luoghi, data dallo strumento della matrice SWOT (*strengths, weaknesses, opportunities, threats*). A livello di struttura operativa questa prima fase, focalizzata a trasformare le debolezze in punti di forza per sfruttare le opportunità, si integra poi con quella dei bisogni espressi dalle comunità locali mediante indici quantitativi e qualitativi, secondo una prospettiva adattiva e “glocale” (Germano, 1999), che tiene conto dei fattori potenzianti a piccola scala, connettendoli nella rete del Web attraverso una serie di servizi digitali previsti. Si definiscono in questo modo degli obiettivi ordinati secondo prioritizzazioni strategiche che calibrano i pesi dei criteri di valutazione e sono contenuti in sei dimensioni o campi d'azione: *mobility, economy, environment, heritage, living, governance* (Figura 3).



Figura 3 | Campi d'azione e sintesi degli obiettivi del Protocollo.  
Fonte: elaborazione dell'autrice.

Il processo di progettazione del Protocollo verrebbe a inserirsi, in qualità di strumento per la pianificazione e la definizione di criteri di assegnazione dei Fondi Comunitari, nella Strategia Nazionale per le “Aree Interne” (Snai), un piano di finanziamenti orientato a mettere in contatto amministrazioni e comunità locali, inclusi i privati, intorno a programmi comuni<sup>4</sup>.

In linea con questa strategia, il protocollo vede il territorio come una fitta rete di centri urbani, potenzialmente capaci di specializzarsi in modo differenziato in relazione ai vari servizi, migliorando le reti di comunicazione anche attraverso l'impiego dell'ICT e delle tecnologie 4G e 5G. I comuni minori sarebbero in grado di generare importanti bacini d'utenza, risolvendo l'economia locale, offrendo lavoro, anche a distanza, e di fungere da “attrattori”. I criteri di potenziamento del trasporto pubblico locale intercomunale, inseriti nel protocollo, seguono questa logica. La rete funzionerebbe mediante l'Unione dei Comuni, ovvero a mezzo Convenzione (art.30 della D. Lgs 267\2000), un sistema territoriale capace di generare benefici reciproci che agevolano l'ottenimento dei finanziamenti e la gestione associata dei servizi e delle funzioni previste dalla strategia.

Il funzionamento del protocollo tiene anche conto, concettualmente, dell'approccio sistemico alla pianificazione integrata, per riallacciare legami storicamente esistenti ma oggi tranciati tra settore pubblico e società civile (Minervino & Canturi, 2017). Per farlo, si basa sulle moderne teorie dei sistemi sociali, secondo le quali ogni sistema composto da organizzazioni istituzionali, commerciali o civili è retto da reti

<sup>1</sup> Vedasi ad esempio: SmartPolis, progetto del BHLab dell'Istituto per le tecnologie applicate ai beni culturali (ITABC) del CNR, disponibile su <http://www.itabc.cnr.it/progetti/strategie-per-la-rinascita-sostenibile-delle-citta>.

<sup>2</sup> Per la regione Lazio, dove si trova il progetto pilota su Sutri, si è vista la Legge Regionale n.7 del 18 luglio 2017. Disponibile su: [http://www.regione.lazio.it/binary/rl\\_urbanistica/tbl\\_contenuti/Legge\\_rigenerazioSfidene\\_urbana.pdf](http://www.regione.lazio.it/binary/rl_urbanistica/tbl_contenuti/Legge_rigenerazioSfidene_urbana.pdf).

<sup>3</sup> Soprattutto in riferimento al Protocollo Green Buildings Council Italia (GBC) Quartieri. Disponibile su: <http://2016.gbctalia.org/risorse/161?locale=it>.

<sup>4</sup> Governo Italiano, Agenzia per la Coesione Territoriale (2014). *Strategia nazionale per le Aree interne: definizione, obiettivi, strumenti e governance. Accordo di Partenariato 2014-2020*. Settembre 2017. Disponibile su: <http://www.agenziacoesione.gov.it/it/arint/index.html#accept>.

di relazioni e diversi livelli intenzionali e comunicativi, che si modificano costantemente (Luhmann, 2012). Per questo il funzionamento del Protocollo non può che essere di natura dinamica, orientata alla possibile modifica degli obiettivi specifici, oltre che implementabile e aggiornabile anche in tempo reale attraverso in possibile impiego della sensoristica finalizzata al monitoraggio dei bisogni, della rete dei servizi e alla misurazione diretta di dati di *input*.

Nella struttura operativa sono raccolti dati che descrivono tutti gli aspetti della "città storica intelligente": servizi, connettività, accessibilità e sicurezza, per citarne solo alcuni. In essa si inseriscono interventi di conservazione del patrimonio culturale in un quadro che prevede al contempo la trasformazione del tessuto storico, attraverso la "modulazione della tutela" (Cerasoli, 2017) ed altre misure che individuano ambiti e livelli di trasformabilità. Essi sono ordinati secondo categorie di intervento, che sono integrate e validate all'interno del database GIS in degli abachi o schede (Figura 4).

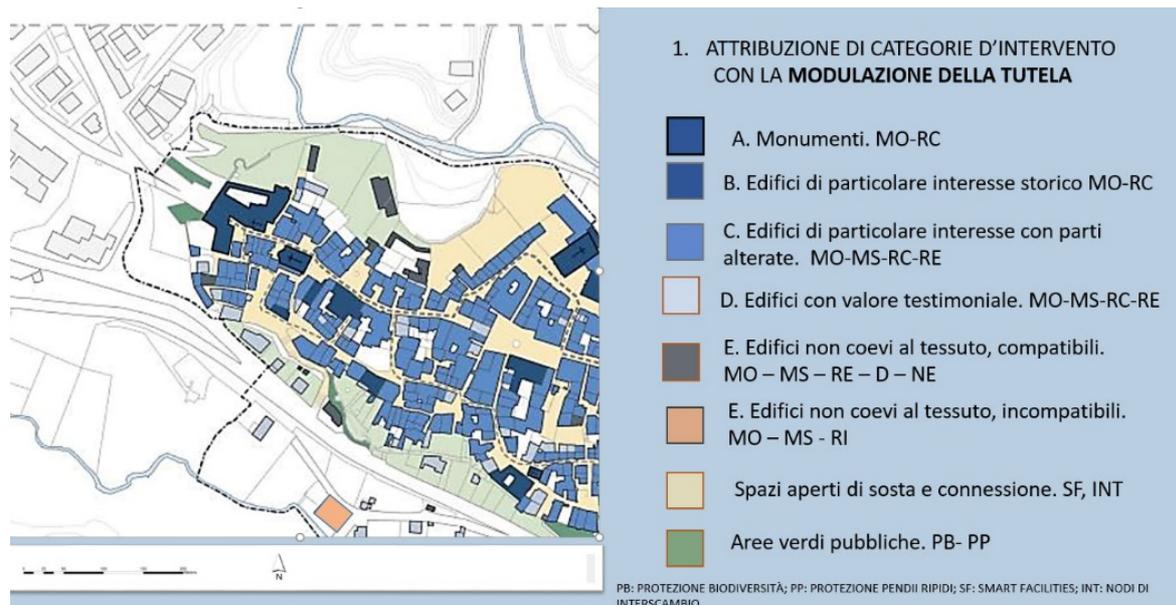


Figura 4 | Stralcio di planimetria del borgo di Sutri su GIS con i livelli di trasformabilità.  
Fonte: elaborazione dell'autrice.

## 2 | Approccio sistemico del Protocollo e glocalizzazione

La struttura organizzativa del Protocollo con i vari criteri di valutazione è altamente adattiva alle specificità dei territori e sensibile a fornire risposte ai bisogni locali, senza perdere una visione d'insieme delle dinamiche che mettono in relazione gli interventi programmabili. Si tratta quindi di uno strumento che adotta un approccio olistico e "glocale" (Bauman, 2005); esso parte dalla premessa, condivisa con le scienze sociali contemporanee, che il fondamento della società in ogni epoca è stata ed è la comunità locale, l'interazione degli individui, organizzati in gruppi o sistemi sociali sempre più allargati sul territorio. I gruppi sociali che costituiscono la società civile vengono visti come un insieme di "sistemi" sociali che diventano "sottosistemi" se relazionati a organizzazioni più complesse. Ad esempio, la famiglia è un sottosistema sociale del sistema quartiere ma il quartiere è un sottosistema del sistema città e così via. La visione sistemica del protocollo legata alla glocalizzazione, inizia la propria analisi dai sistemi semplici per arrivare ai più complessi, mentre un approccio analitico legato alla globalizzazione sembrerebbe privilegiare i sistemi complessi, come le grandi città nel caso del modello della Smart City, ignorando molto spesso le implicazioni dei sottosistemi.

Il modello concettuale della Piccola Città Storica Intelligente è stato quindi definito sulla base di questo quadro epistemologico, non sottovalutando le numerose analogie presenti tra il sistema quartiere e il sistema di un centro storico di piccole dimensioni, come è il caso di ogni centro minore delle aree interne.

I criteri di valutazione sono stati quindi comparati con quelli inclusi nel Protocollo Green Buildings Council (GBC) Quartieri, e adattati ai bisogni locali derivanti dalle analisi preliminari (SWOT) e dallo studio delle caratteristiche morfologiche costitutive degli ecosistemi urbani presi in esame.

La ricerca tiene conto del fatto che oltre alle scienze sociali anche l'ecologia e la biologia hanno introdotto una visione sistemica nel loro approccio epistemologico, che si fonda sui concetti della dinamica non lineare, (Capra, 2002). I sistemi viventi sono sistemi chimici la cui relazione tesse una complessa rete di processi metabolici. All'interno dei sistemi viventi vi sono i sistemi sociali, che si fondano su dinamiche relazionali e strumenti di comunicazione che possono essere guidati e strutturati. La chiave della

definizione sistemica di vita sta proprio qui: le reti viventi creano – o ricreano – continuamente se stesse, trasformando o sostituendo i propri componenti. In questo processo, esse vanno incontro a degli incessanti cambiamenti strutturali, ma – al tempo stesso – preservano i propri modelli reticolari di organizzazione.

I piccoli centri storici minori possono intendersi come ecosistemi urbani che ospitano risorse materiali e umane, organizzate in sistemi e sottosistemi sociali più o meno complessi. L’impianto strategico del protocollo tratta i campi d’azione come gruppi di sistemi e i criteri di valutazione con i relativi interventi come sottosistemi, prevedendone un tipo di funzionamento “a rete”, fatto che può innescare processi dinamici sostenibili nel tempo. La programmazione degli interventi dà importanza alle dinamiche di sviluppo dei sistemi sociali, partendo da una visione comune e da un’analisi preliminare approfondita dell’ecosistema urbano. Inoltre lega i vari progetti in un quadro d’insieme dove si inseriscono peraltro azioni di *capacity building* delle comunità, che possono auto organizzarsi, ad esempio per l’uso o la manutenzione di spazi pubblici, previ specifici accordi con le istituzioni<sup>5</sup>, secondo quanto specificato nelle linee guida del protocollo. Le nuove tecnologie, fortemente promosse dal protocollo, possono favorire una accelerazione nei processi di trasformazione. (Figura 5).

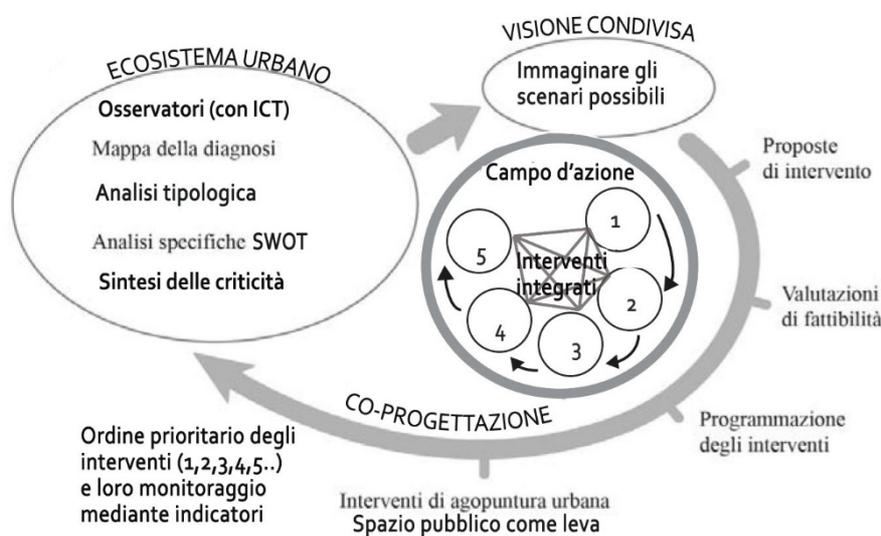


Figura 5 | Sintesi del modello operativo del Protocollo. Mutuato dalla Società Internazionale di Biourbanistica (Caperna *et. al.*, 2015; Alexander, 2004). Fonte: elaborazione dell’autrice.

### 3 | Strategie del Protocollo per lo sviluppo “glocale” sostenibile

D’accordo con la letteratura recente, le linee guida del Protocollo promuovono lo sviluppo territoriale sostenibile come un tipo di crescita orientato alla valorizzazione dell’identità locale.

L’inversione di tendenza della crescita economica verificatasi dopo che la crisi sopraggiunta in Italia nel 2008, si è rivelata un’opportunità, aprendo la strada alla creatività di persone che hanno avviato un fenomeno di rinascita della comunità guidato da iniziative basate sull’innovazione sociale (Archibugi & Filippetti, 2012). Si tratta di processi di partecipazione che supportano il progresso sociale, portando a miglioramenti a catena nella dinamica del sistema urbano (Moulaert, 2015).

Dall’osservazione e sistematizzazione di queste attività è stato possibile includere nello strumento di certificazione un nuovo paradigma in cui l’essere umano è posto al centro del sistema.

Gli indicatori d’innovazione e sviluppo sociale propongono di sfruttare le risorse locali per innescare un processo di potenziamento della comunità in grado di produrre effetti positivi su tutto l’ecosistema urbano, garantendone la sostenibilità attraverso la nascita e il sostegno di reti di relazioni.

Si tratta di iniziative che rispondono a un design di tipo sistemico e che, mediante l’intenso utilizzo dell’ICT, interagiscono tra loro senza limiti geografici, dando vita a una rete di reti che operano a diverse scale (locale, regionale e nazionale) (Smith *et. al.*, 2017) (Figura 6).

<sup>5</sup> Il governo italiano ha recentemente varato una legislazione che va in questa direzione: Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (2014) Misure di agevolazione della partecipazione delle comunità locali in materia di tutela e valorizzazione del territorio. Disponibile su: Decreto legislativo n.133 del 12/11/2014. <http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legge:2014-09-12;133&vig=2017-03-03>, accesso: 17 ottobre 2017.

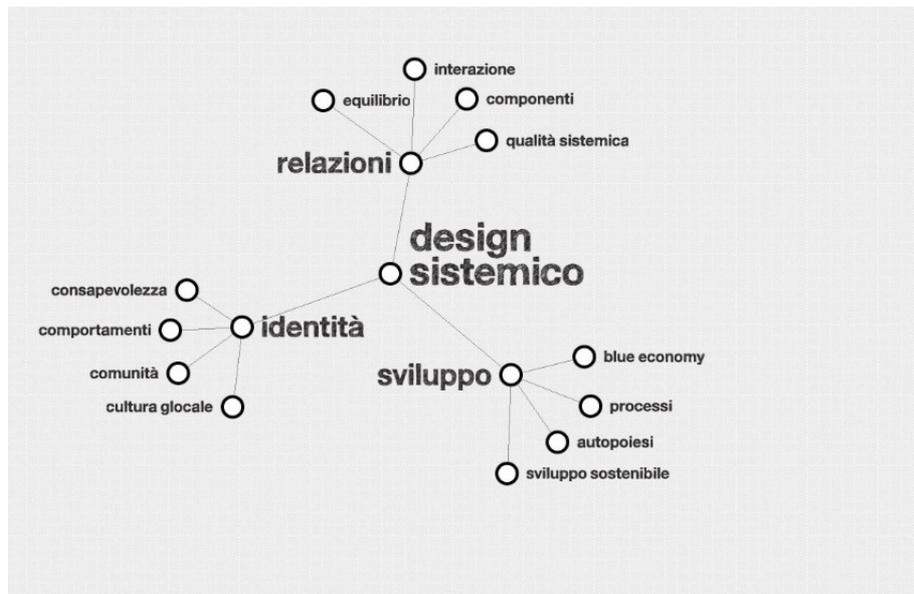


Figura 6 | Mappa concettuale degli elementi del Design Sistemico per lo sviluppo sostenibile.  
Fonte: <http://www.systemicdesign.org/systemic-design/design-sistemico>.

Ciononostante, anche se queste azioni di base stanno avviando alcune ricadute positive, esse si trovano a muoversi localmente in modo abbastanza isolato, trovando consistenti difficoltà nel portare la propria attività su una scala più ampia o globale, non essendo supportate da processi di collaborazione con l'amministrazione locale o con le istituzioni su scala nazionale, condizione necessaria per rendere efficaci gli impatti strutturali sul sistema territoriale. I risultati del processo di applicazione del protocollo potranno essere legati all'istituzionalizzazione e modellizzazione di progetti fin ora sperimentali, legati alla nascita e promozione di prodotti locali, promuovendo servizi che soddisferanno contemporaneamente i bisogni sociali e creeranno nuove relazioni collaborative (European Commission, 2010).

Diventa quindi fondamentale parlare di gestione del bene comune e di valutazione degli impatti sociali ed ambientali in questa transizione all'*urban renewal* in Italia, che ha il merito dello snellimento delle pratiche amministrative e della trasformazione delle rigide prescrizioni degli strumenti urbanistici comunali, sulla scia della tradizione italiana dei programmi complessi, ma ha un alto rischio, che è quello di mettere in un secondo piano gli interessi della collettività, favorendo maggiormente gli investitori privati. Nel quadro di una salvaguardia degli interessi collettivi occorre in particolare fare attenzione a che le diverse iniziative non siano prive di un quadro strategico complessivo.

L'approccio sistemico integrato del protocollo presta particolare attenzione ai sistemi produttivi locali e alle possibilità di sviluppo della filiera corta e della vendita in internet (*e-commerce*), fornendo un insieme di linee guida per i comuni e le piccole imprese locali per l'agevolazione dell'ottenimento di finanziamenti per la realizzazione di piattaforme online per la vendita di prodotti realizzati, lavorati e distribuiti sul territorio. Inoltre, nel comparto della commercializzazione e del marketing, "glocalizzazione" vuole significare rispetto del prodotto locale e delle sue caratteristiche nel momento che si affronta il mercato globale, nonché rispetto di esigenze locali da parte del prodotto globale. Il protocollo ingloba soprattutto il primo aspetto, legandolo al *marketing* territoriale finalizzato anche alla diffusione del *brand* Made in Italy e a precise scelte strategiche orientate all'aumento dell'attrattività turistico-residenziale, con lo scopo di fronteggiare lo spopolamento e creare lavoro.

Per andare in questa direzione il protocollo affronta la valorizzazione degli usi rurali nei terreni periurbani tenendo conto delle relazioni tra l'uso agricolo e lo sviluppo del territorio rurale, le produzioni agroalimentari di qualità e l'evoluzione degli stili di consumo. In particolare, oggi il turista stagionale o extra-stagionale è disposto a pagare un sovrapprezzo sui beni di produzione di elevato livello e con alte caratteristiche di unicità legata al luogo di produzione. Si parla infatti di legame *brand-land*, ossia del sito con il marchio o etichetta del prodotto in esso lavorato (Padua & Calzati, 2018). La cultura materiale locale è inoltre un altro fattore che concorre al valore aggiunto che si somma alla differenziazione dell'offerta turistica. Tutti questi elementi sono inseriti nella somma ponderata per il calcolo dell'attrattività turistica dei centri minori all'interno della categoria Environment come criterio di valutazione con elevato punteggio relativo.

#### 4 | Conclusioni

Efficaci strategie di pianificazione economica e urbanistica per lo sviluppo delle aree interne italiane e spagnole non possono prescindere da un approccio globale, sistemico e integrato, che parte dal fatto che le città sono parzialmente trasformate dai cittadini sulla base di un rinnovato paradigma umano, alternativo a quello basato sul capitalismo che domina la società contemporanea.

Si tratta di una complessa rete di relazioni sostenuta da visioni e bisogni comuni, che può rendersi collaborativa con le istituzioni, legittimandosi in modelli innovativi per la gestione condivisa e consensuale degli interventi, processo supportato dalle linee guida del protocollo di interventi integrati HISMACITY (Historical Small Smart City), che la presente ricerca sta definendo.

Il sistema del protocollo cerca di rispondere in modo dinamico ai bisogni locali e permette di stabilire criteri per la misurazione dei progressi in termini di sviluppo dei centri minori delle aree interne, utili anche all'assegnazione dei finanziamenti stabiliti dai Fondi Comunitari, nel quadro della Strategia Nazionale delle Aree Interne (Snai).

In questo contesto, i criteri di valutazione, fondati sulla definizione degli algoritmi degli indicatori quantitativi relativi alle varie dimensioni del modello di sviluppo della Città Storica Intelligente, tengono conto della valorizzazione delle risorse locali, della biodiversità e dei beni comuni, anche mediante il coinvolgimento dei cittadini in processi partecipati, in un'ottica "glocale", oltre che del necessario potenziamento dei mezzi di trasporto pubblico e privato e dei servizi di base.

#### Riferimenti bibliografici

- Alexander C. (2004), *The nature of order*, Oxford University Press, New York.
- Appendino F. (2017), *Sfide e opportunità per la tutela del patrimonio urbano nel XII secolo: città storica e sostenibilità. Dall'esperienza francese al caso di Parigi* [tesi di dottorato], Politecnico di Torino e Università della Sorbona di Parigi, in stampa.
- Archibugi D., Filippetti A. (2012), *Innovation and economic crisis: Lessons and prospects from the economic downturn*, Routledge, London.
- Bauman Z. (2005), *Globalizzazione e glocalizzazione*, Armando editore, Roma.
- Caperna A., Minervino G., Serafini S. (2015), "Il Progetto LEO: un approccio duale per lo sviluppo di Carpineto Romano", in *BDC Bollettino Del Centro Calza Bini*, vol. 15, n.1/2015, Napoli, pp. 151-166.
- Capra F. (2002), *La scienza della vita*, Rizzoli, Milano.
- Cerasoli M. (2017), "Historical Small Smart City. Il recupero dei centri storici minori: una opportunità concreta (tra "modulazione della tutela" e nuove tecnologie)", in: Cerasoli M.; Mattarocci G. (a cura di), *Rigenerazione urbana e mercato immobiliare*, Roma Tre Press e Luis Business School, Roma, in stampa, pp. 10-30.
- European Commission (2010). *This is European Social Innovation*. Disponibile su: <https://youngfoundation.org/wp-content/uploads/2012/10/This-is-European-Social-Innovation.pdf>.
- Franco A. (2017), "La España interior se queda vieja y sin habitantes (mientras las capitales engordan)", in *El Confidencial*, disponibile su: [https://www.elconfidencial.com/espana/2017-01-06/espana-pierde-habitantes-despoblacion\\_1310809/](https://www.elconfidencial.com/espana/2017-01-06/espana-pierde-habitantes-despoblacion_1310809/).
- Germano I. (1999), *Il villaggio globale. Le politiche della differenziazione comunicativa*, Seam, Roma.
- Luhmann, N. (2012), *Introduction to systems theory*, Polity Press, New York.
- Minervino G., Canturi V. (2017). "The Fina: a traditional Mediterranean urban design concept investigated in Belmonte Calabro village, Italy. Learning lessons for contemporary urban policies", in: Amoroso, G. (ed.) *Putting Tradition into Practice: Heritage, Place and Design. Atti della Quinto Convegno Internazionale INTBAU*, Milano, luglio 2017, Cham, Springer International Publishing, pp. 1303-1312.
- Moulaert F. (ed.) (2015), *The international handbook on social innovation: Collective action, social learning and transdisciplinary research*, E Elgar, Cheltenham (UK).
- Padua D., Calzati V. (a cura di, 2018), *Percorsi di innovazione e sviluppo locale. Il caso PMI umbre e Made in Italy*. FrancoAngeli, Milano.
- Palazzo, A. L. (2017), Centri minori e cultura della complessità. Problematiche, prospettive, traiettorie di riuso, in *ACE: Architecture, City and Environment*, n. 11, vol. 33, pp. 213-218.
- Smith A., Fressoli M., Abrol D., Around E., Ely A. (2017), *Grassroots innovation movements*, Routledge, New York.
- Wei G. (2014), *Responsive Urban Simulation. An approach towards real-time evaluation of urban design projects* [tesi di master], Politecnico di Milano, disponibile su: <https://www.politesi.polimi.it/handle/10589/98116>.

#### Sitografia

Legge Regionale n.7 del 18 luglio 2017, disponibile su [http://www.regione.lazio.it/binary/rl\\_urbanistica/tbl\\_contenuti/Legge\\_rigenerazioSfidene\\_urbana.pdf](http://www.regione.lazio.it/binary/rl_urbanistica/tbl_contenuti/Legge_rigenerazioSfidene_urbana.pdf).

Presentazione del Protocollo Green Buildings Council Italia (GBC) Quartieri, disponibile su <http://2016.gbcsitalia.org/risorse/161?locale=it>.

Presentazione del volume: Governo Italiano, Agenzia per la Coesione Territoriale (2014). *Strategia nazionale per le Aree interne: definizione, obiettivi, strumenti e governance. Accordo di Partenariato 2014-2020*. Settembre 2017. disponibile su: <http://www.agenziacoesione.gov.it/it/arint/index.html#accept>.

Presentazione del progetto: SmartPolis, progetto del BHLab dell'Istituto per le tecnologie applicate ai beni culturali (ITABC) del CNR, disponibile su: <http://www.itabc.cnr.it/progetti/strategie-per-la-rinascita-sostenibile-delle-citta>.

Pubblicazione del Decreto legislativo n.133 del 12/11/2014: Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (2014) *Misure di agevolazione della partecipazione delle comunità locali in materia di tutela e valorizzazione del territorio*, disponibile su: <http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legge:2014-09-12;133!vig=2017-03-03>, accesso: 17 ottobre 2017.

# Rigenerare le periferie pubbliche Da spazi di margine a nodi di reti

**Irene Poli**

Sapienza Università di Roma  
Dipartimento di Pianificazione, Design e Tecnologia dell'Architettura  
*irene.poli@uniroma1.it*

**Chiara Ravagnan**

Sapienza Università di Roma  
Dipartimento di Pianificazione, Design e Tecnologia dell'Architettura  
*chiara.ravagnan@uniroma1.it*

## Abstract

La consapevolezza del progressivo acuirsi delle problematiche socio-economiche ed ecologiche, che aggravano le fragilità delle aree marginali delle metropoli europee hanno portato il dibattito e la sperimentazione in Urbanistica a orientarsi verso una strategia di *rigenerazione urbana* che contempli una forte integrazione tra interventi di riqualificazione fisico-morfologica, interventi di sostegno socio-economico e azioni di natura ambientale. I fronti più avanzati di questo dibattito inerente le strategie integrate e interscalari di rigenerazione urbana individuano, quale componente strutturante per un modello di città sostenibile e resiliente, il sistema delle *reti verdi e blu*.

Tale sistema, oltre a costituire una struttura di riferimento per la mitigazione dei rischi ambientali, si va configurando come “telaio” per la rivitalizzazione dei tessuti insediativi e socio-economici, a partire da una strategia unitaria che innervi le differenti forme insediative della città contemporanea, coinvolgendo anche i grandi spazi collettivi degradati e obsoleti della città razionalista, con particolare riferimento alle periferie pubbliche, che richiedono rinnovati percorsi di ricerca e sperimentazione, per superare l'isolamento attraverso reti materiali e immateriali, supportate “dall'alto” e “dal basso”.

In questo quadro, il Paper si pone l'obiettivo di approfondire le strategie e gli strumenti di rigenerazione in questi contesti, al fine di contribuire al dibattito inerente le modalità di contrasto ai processi in atto di polarizzazione sociale, economica e spaziale, supportando la riflessione teorica con buone pratiche di livello nazionale e internazionale.

**Parole chiave:** urban generation, public spaces, ecological network

## 1 | Periferie e marginalità. Dalla riqualificazione alla rigenerazione urbana

A partire dall'esaurimento della fase di *espansione urbana* è emersa, nel panorama disciplinare, una nuova consapevolezza rivolta alla ricerca di «nuove forme di razionalità», a fronte delle quali la conoscenza dell'*urbs*, dei suoi caratteri fisici, ha assunto «un ruolo-guida per la comprensione e il controllo degli aspetti strutturanti» (Gasparrini, 1994) della città nella fase della *trasformazione urbana*. Tale consapevolezza ha determinato, per la città contemporanea, la definizione di strategie principalmente rivolte alla *riqualificazione della città esistente*.

Nella attuale fase di *metropolizzazione*, le grandi aree urbane, pur confermando il loro ruolo di motori indispensabili per la crescita economica del Paese, hanno, al tempo stesso, alimentato fenomeni di polarizzazione sociale, economica e spaziale e di vulnerabilità ambientale, riproponendo vecchie questioni di convivenza urbana e alimentando nuove problematiche di sostenibilità ambientale. I processi di urbanizzazione del Secolo scorso hanno infatti generato periferie estese ed eterogenee, che trovano coagulo nei quartieri di edilizia pubblica, intorno ai quali sono sorti insediamenti abusivi o a carattere speculativo, in un susseguirsi discontinuo di aree edificate e aree libere o dismesse, che rappresentano, nel loro insieme, estese *aree fragili*.

Brani di città “costruiti per parti” connotati da condizioni di marginalità: in primis fisica, per l'insostenibilità della struttura urbana, per l'obsolescenza funzionale delle componenti insediative, per la scarsità e vetustà delle attrezzature pubbliche, per la presenza di spazi aperti residuali e non configurati,

abbandonati, privi di identità e interazioni con il contesto, e di profonde cesure dovute alle grandi infrastrutture, esito di un processo di crescita urbana basato sulla mobilità privata su gomma.

Aree in cui convivono aggregazioni di popolazioni eterogenee, differenti per etnia, religione, ceto sociale, professioni (Secchi, 2014), accomunate da disagio sociale, da fenomeni di abbandono scolastico, e provate da episodi ordinari di criminalità, dall'assenza di manutenzione dovuta alla generalizzata contrazione delle risorse pubbliche, da repentini flussi migratori, elementi che stanno mettendo in discussione la possibilità di preservare i livelli acquisiti di welfare urbano, di benessere e qualità della vita, facendo emergere problematiche di mancata integrazione sociale e di insicurezza urbana, e invalidando il carattere proprio della città, luogo di integrazione per antonomasia (Poli & Rossi, 2017).

Aree di elevata fragilità economica, per la precarietà dell'offerta occupazionale e la perdita di competitività, in cui si riscontra l'acuirsi di attività illecite, spesso legate alla criminalità organizzata stimolando, quindi, l'Urbanistica verso nuove responsabilità, etiche e civili (Settis, 2017), nei confronti di un generalizzato bisogno di giustizia.

Ambiti caratterizzati da un elevato potenziale ecologico-ambientale, per la presenza di grandi spazi aperti urbani e per la compresenza di aree agricole, connotati tuttavia da usi impropri e da un'evidente frammentazione determinata da sistemi insediativi e infrastrutturali che compromettono i cicli naturali, così come le connessioni fisiche e percettive del paesaggio.

La riflessione sulle strategie e sugli strumenti più adeguati a intervenire in tali contesti, è ancora, oggi, tra i principali oggetti di dibattito, anche a valle di una lunga stagione di sperimentazione che ha sancito alcuni risultati positivi (Carobbi, et al, 2015). Una stagione di *riqualificazione urbana* che, a partire dagli anni '80, ha coinvolto le principali città europee e che è divenuta il centro del progetto urbanistico, operando prevalentemente sulle dimensioni fisiche del fenomeno «nell'ottica di una città che non necessariamente deve ancora ampliarsi, ma far emergere le condizioni per trasformarsi e rinnovarsi, ritrovando al suo interno i punti di forza e di eccellenza, salvaguardando al contempo, il territorio aperto urbano ed extraurbano» (Galuzzi, 2011).

Più recentemente, il progressivo acuirsi delle tematiche socio-economiche ed ecologiche, caratteristiche della cosiddetta “nuova questione urbana” (Commissione “Periferie”, 2017), ha portato il dibattito disciplinare e la sperimentazione a orientarsi verso una strategia di *rigenerazione* che non riguardi solo interventi di riqualificazione fisico-morfologica ma che si faccia anche promotrice di un progetto economico e sociale (Oliva & Ricci, 2017) compatibile con la cura del territorio, attraverso attività green e economie circolari. Una strategia finalizzata a fornire «una risposta integrata alle istanze di rigenerazione ambientale, di rivitalizzazione sociale, di valorizzazione economica e culturale della città, secondo principi di sostenibilità e di resilienza ai cambiamenti ambientali e ai mutamenti socio-economici» (Poli & Ravagnan, 2016), che deve costituire, in particolare, il principale riferimento per l'intervento nelle periferie pubbliche, intervenendo nella valorizzazione dei beni comuni, sui quale rifondare la struttura e l'immagine della città, la qualità dell'ambiente urbano e il senso stesso dell'uso collettivo degli spazi.

## **2 | La costruzione delle reti verdi e blu dall'alto e dal basso. Strategie territoriali e reti sociali**

Il dibattito e le sperimentazioni più recenti e innovativi inerenti la rigenerazione urbana, quale strategia integrata di rivitalizzazione socio-economica e di riequilibrio insediativo e ambientale, si concentrano sulla costruzione di *reti verdi e blu*, concependo le scelte strutturanti alla scala vasta, governando la sostenibilità degli assetti alla scala comunale e garantendo la qualità degli interventi fino alla scala minuta delle singole trasformazioni (Masbouni, 2012; Gasparrini, 2016).

Reti che, oltre a costituire il sistema di riferimento per la mitigazione degli impatti e dei rischi ambientali a livello territoriale, si vanno configurando come “telaio” per la costruzione degli spazi pubblici, a partire dalla attuazione di una strategia complessiva di rigenerazione che innervi le differenti forme insediative della città contemporanea in un'unica trama.

La costruzione integrata e multiscale di *green, blue and grey networks* consente, infatti, sia il consolidamento del sistema agricolo-ambientale, suggerendo una strategia proattiva di valorizzazione degli spazi aperti basata sulla «dimensione multifunzionale degli spazi da non consumare» (Gasparrini, 2015), sia la riconfigurazione della città contemporanea attraverso un sistema connettivo diramato e complesso, che legghi e faccia interagire tra loro spazi aperti naturali e contesti antropici, *in uscita* verso i territori extraurbani della dispersione insediativa e *in entrata* fino a raggiungere le maglie della città compatta (Ravagnan & Poli, 2017).

A livello europeo, si fa riferimento alle *green infrastructure*, definite come «a strategically planned network of natural and semi-natural areas with other environmental features designed and managed to deliver a wide range of ecosystem services such as water purification, air quality, space for recreation and climate mitigation and adaptation. This network (...) can improve environmental conditions and therefore

citizens' health and quality of life. It also supports a green economy, creates job opportunities and enhances biodiversity» (EC, 2013).

In questo contesto, i programmi europei, così come alcuni programmi a livello nazionale, hanno fornito supporti tecnici e finanziari, consentendo in molti contesti la realizzazione e il rafforzamento di tali reti, soprattutto con riferimento alla loro progettazione strategica e strutturale a livello territoriale di area vasta.

Al tempo stesso, però, la messa in rete degli spazi aperti della città contemporanea, concepita alla scala vasta, trova linfa vitale anche nelle esperienze di pianificazione e gestione partecipata e coordinata a livello locale, attraverso la riappropriazione di aree degradate con modalità innovative di riuso del patrimonio pubblico, quali l'agricoltura urbana o altre forme di usi temporanei eco-compatibili, spesso gestiti da reti di soggetti, pubblici o privati, di livello comunale e intercomunale (Poli & Ravagnan, 2016).

Una costruzione “dall'alto e dal basso”, quindi, che trova nel potenziale delle aree abbandonate o sottoutilizzate della città razionalista, un'opportunità di ricucitura tra la città densa e i grandi spazi aperti naturali, attraverso l'utilizzo di «una diversa grammatica e sintassi con cui lavorare e nuove razionalità sistemiche» messe a disposizione da una dimensione paesaggistica ecologicamente orientata degli interventi (Gasparrini, 2018). Una costruzione che viene stimolata dal coordinamento interistituzionale a geometria variabile e dalle forze sociali attive sul territorio, che lavorino insieme per la “messa in rete” dei beni comuni quali motore di sviluppo, di innovazione sociale e di valorizzazione dell'identità locale.

In particolare, quindi, la costruzione di queste reti *materiali e immateriali* rappresenta una strategia di ricucitura fisica, ambientale e sociale di ambiti urbani e marginali, a partire dalla consapevolezza del profondo legame tra continuità fisica e inclusione sociale e tra qualità dei contesti ambientali e opportunità di sviluppo socio-economico e culturale (Commissione “Periferie”, 2017).

### **3 | Strategie e strumenti per rigenerare le periferie pubbliche. Il contributo della sperimentazione nella costruzione delle reti verdi e blu**

#### **3.1 | Le reti verdi e blu nella rigenerazione delle periferie. Nuove strategie progettuali nell'Arco Latino**

Negli ultimi decenni, in Europa, un'intensa sperimentazione relativa alla rigenerazione urbana ha fornito contributi rilevanti per l'avanzamento dei fronti della disciplina, proponendo soluzioni progettuali che costituiscono emblematiche risposte ai fenomeni di degrado ed esclusione delle periferie pubbliche.

Nel panorama delle diverse sperimentazioni, l'Arco latino (Italia, Francia, Spagna) costituisce un interessante campo di analisi e confronto, per la convergenza delle problematiche connesse a territori vulnerabili, per la pressione dei flussi migratori, per la centralità dei temi ambientali e dello spazio pubblico che hanno definito il Dna delle nostre aree urbane e che hanno ispirato anche le recenti politiche internazionali (Carta di Lipsia, 2007; Dichiarazione di Toledo, 2010; Horizon, 2020).

In questo quadro, la costruzione delle *reti verdi e blu* viene declinata a diverse scale di intervento, sia *top-down* nell'ambito di strategie e politiche promosse dall'Unione Europea, dagli Stati e dalle Regioni, sia “dal basso”, nell'ambito di nuove geografie variabili scaturite dalla collaborazione di municipalità o di reti di soggetti attivi sul territorio.

In particolare, in Francia, l'alto livello di sperimentazione e innovazione trova origine nella lunga tradizione di *aménagement* e di cooperazione istituzionale, nonché nella tempestiva attenzione ai temi ambientali, così come nella definizione delle ricadute nella pianificazione urbanistica e nei programmi di rigenerazione urbana in tema di *trame vertes et bleues*. I risultati di questa tempestività si rileggono, oggi, in molteplici esperienze di *Plan Locaux d'Urbanisme* e di Progetti urbani e metropolitani, che coinvolgono nella costruzione delle *reti verdi e blu* anche i programmi della *Agence Nationale de Rénovation Urbaine (ANRU)*.

Anche in Spagna, la sperimentazione si pone in linea con la crescente attenzione ai temi ambientali sancita, a livello nazionale, a partire dal 2015, con la modifica della “*Ley del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad*”, che prevede l'elaborazione della *Estrategia Estatal de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración Ecológicas*, la cui pubblicazione è prevista per la fine del 2018. Un contributo significativo al dibattito è stato apportato dalle riflessioni svolte nell'ambito del *Plan Director de l'Àrea metropolitana de Barcelona*, che pone al centro la costruzione di una infrastruttura verde metropolitana come struttura di riferimento per la rivitalizzazione ambientale e socio-economica, nel tentativo di integrare e massimizzare gli effetti (ecologici, sociali, economici) della costruzione di reti verdi e blu in ambito urbano, come peraltro avvenuto anche nel Progetto urbano *Madrid Río*.

Sebbene con minore incisività, a causa dell'assenza di istituzioni operative *ad hoc* per la rigenerazione come l'ANRU, anche in Italia alcune esperienze innovative di pianificazione e partenariato configurano reti ambientali e sociali come motore di rigenerazione urbana, specialmente nelle aree più marginali, come è peraltro emerso dagli esiti progettuali del *Programma per la riqualificazione e la sicurezza delle periferie delle città metropolitane e dei comuni capoluogo di provincia* del 2016.

In particolare, dall'evoluzione delle strategie urbanistiche riguardanti la rigenerazione delle periferie messe in campo nei differenti contesti dell'Arco latino, è possibile evincere alcuni riferimenti consolidati:

- la qualità e la continuità delle *connessioni eco-paesaggistiche* attraverso reti di spazi verdi pubblici e comuni quali componenti di una città più vivibile, riconoscibile e sicura (Gasparrini, 2018), come nel caso delle reti verdi progettate da C. Devilliers nel *Programma nazionale di rinnovo urbano del Grand ensemble Pont de Sèvres*, finanziato dall'ANRU, nell'ambito dell'*Opération Ile Seguin-Rives de Seine*;
- la realizzazione di *corridoi intermodali* quali infrastrutture indispensabili per garantire forme di trasporto ecologicamente ed economicamente sostenibili, oltreché morfologicamente e socialmente inclusive (Ricci & Ravagnan, 2017), emblematicamente attuate nella *Rambla* del quartiere di edilizia popolare *La Mina* di Barcellona, oggetto del Programma Urban II;
- la diffusione di *centralità verdi* altamente inclusive (Macchi Cassia, 2010), spazi aperti collettivi nei quali i cittadini e le reti di associazioni possano trovare stimoli nell'ambiente come valore unificante e riferimento per un modello etico di sviluppo culturale, sociale ed economico (Poli & Ravagnan, 2016), come nel caso dei *jardins potager partagés* all'interno dei *Grands ensembles* di Sarcelles, nell'area parigina, o dell'*Orto Fiorito* presso Corviale a Roma, censito sulla mappa interattiva di orti condivisi *Zappata Romana*.



Figura 1 | Jardin potager partagé in un Grand ensemble di Sarcelles organizzato dal Collettivo Les Engraineurs  
Fonte: sito Facebook del Collettivo

### 3.2 | Un Laboratorio di rigenerazione urbana nella Plaine Commune. Nuovi strumenti operativi

Tra le esperienze più innovative in corso di sperimentazione nel contesto francese, la *Plaine Commune* rappresenta un caso emblematico per la fertile contaminazione tra politiche urbane e ambientali, in un quadro di pianificazione innovato relativamente al coordinamento interistituzionale; elementi essenziali per dare risposta ai conflitti sociali e al degrado ambientale che coinvolgono gli 8 comuni della *Plaine Saint-Denis*, la cui cooperazione ha avuto avvio negli anni '80 per superare le criticità di un contesto urbano dalla vocazione industriale e dalla natura popolare, ma anche dalla forte dinamicità sociale e culturale.

In questo quadro, la strategia di maggior rilievo è quella costituita dalle azioni di Governo del Territorio portate avanti dall'*Etablissement Public Territorial (EPT) Plaine Commune*, a partire dal *Programma Terre d'Avenir*, approvato nel 2012 nell'ambito dell'Agenda 21, e consolidate nel *Plan Local d'Urbanisme Intercommunal*, in corso di elaborazione, a partire dagli studi svolti dall'APUR.

Tale strategia pone al centro del progetto urbanistico la costruzione di reti materiali e immateriali per la rigenerazione urbana e territoriale, facendo ricorso alla pluralità di strumenti e di competenze in materia fiscale dell'EPT, e sostanziando alcuni avanzamenti disciplinari relativi ai temi della multiscalarità e della integrazione delle reti:

- l'armonizzazione a livello intercomunale (nel PLUI) delle regole di pianificazione e gestione relative alle *trame vertes et bleues*, per giungere a dare concretezza ai concetti di continuità fisica, connessione

- ecologica, regolarità dei cicli naturali, sicurezza ambientale, anche nei quartieri isolati e degradati come quelli pubblici, ricucendo relazioni paesaggistiche e identitarie e migliorando il *cadre de vie*;
- il coordinamento tra i contenuti della pianificazione urbanistica e quelli di sviluppo socio-economico e culturale (nel *Contrat de développement territorial 2014-2020 "Plaine Commune Territoire de la culture et de la création"*) per superare la marginalità favorendo la costruzione di reti materiali (infrastrutture per la mobilità e tecnologiche sostenibili, infrastrutture blu) e immateriali (reti culturali smart), a partire dal riconoscimento dell'*innovazione sociale come base per l'integrazione* e della *multiculturalità come stimolo per una creatività* più fertile, più competitiva, più consapevole di valori universali come l'ambiente e la solidarietà;
  - l'organizzazione dei cittadini in reti di soggetti, per il consolidamento del *diritto alla città e alla centralità* basato sulla valorizzazione dei beni comuni come presidi di welfare urbano, in una prospettiva di resilienza urbana alla crisi economica e ambientale, da promuovere anche attraverso *Appel à projets*, come quelli del programma *Terre d'Avenir* per gli spazi verdi pubblici, la mobilità dolce, la natura in città.

#### 4 | Da spazi di margine a nodi di reti. Percorsi di innovazione

Emerge da queste sperimentazioni, come la costruzione delle reti verdi e blu possa coinvolgere i grandi spazi collettivi degradati e obsoleti della città razionalista, con particolare riferimento alle periferie pubbliche, ulteriormente depauperate dalla recente crisi congiunturale, attraverso l'adozione di approcci progettuali innovativi, integrati e multiscalarari basati su nuovi strumenti di cooperazione interistituzionale e di partecipazione.

Appare, infatti, possibile dare risposta al senso di insicurezza e di esclusione, alla frammentazione ambientale e morfologica, che caratterizzano queste parti di città, solo mediante un progetto integrato pubblico condiviso di reti materiali e immateriali, che possa anche fare propri gli stimoli provenienti "dall'alto" con le politiche europee e nazionali, e "dal basso" con il contributo degli enti locali e dei cittadini attivi sul territorio.

#### Attribuzioni

Il contributo dà conto di un percorso di ricerca svolto congiuntamente dalle due Autrici. La redazione dei § 1-2 è comunque attribuibile a Irene Poli e la redazione dei § 3-4 a Chiara Ravagnan.

#### Riferimenti bibliografici

- Carobbi P., Fonti L., Modigliani D., Poli I., Ravagnan C. (2015), "Periferia pubblica e Centralità locali. I luoghi della rigenerazione a Roma", in *Urbanistica Informazioni*, n.259-260.
- Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado delle città e delle loro periferie (2017), *Relazione finale sull'attività svolta*.
- EC (2013), *Green Infrastructure Strategy*, Bruxelles.
- Galuzzi P. (2011), "Innovazione e strategie", in Galuzzi P., Vitillo P., *Praticare il piano?*, INU edizioni, Roma.
- Gasparrini C. (1994), *L'attualità dell'urbanistica. Dal piano al progetto dal progetto al piano*, Etaslibri, Milano.
- Gasparrini C. (2016), "Un'urbanistica del paesaggio per città resilienti", in Storchi S., ed, *La qualità nell'urbanistica*, MUP Editore, Parma.
- Gasparrini C. (2018), "Una buona urbanistica per convivere con i rischi", in *Urbanistica*, n.159.
- Macchi Cassia C. (2010), "Milano, nuove centralità", in Storchi S., Armanni O., eds, *Centri storici e nuove centralità urbane*, Alinea, Firenze.
- Masbouni, A. (2012), *Projets urbains durables: stratégies*, Moniteur, Parigi.
- Oliva F., Ricci L. (2017), "Promuovere la rigenerazione urbana e la riqualificazione del patrimonio costruito", in Antonini E., Tucci F., eds, *Architettura, Città, Territorio verso la Green Economy*, Edizioni Ambiente.
- Poli I., Ravagnan C. (2016), "Il piano urbanistico tra sostenibilità e resilienza. Nuovi concetti operativi e nuovi valori collettivi", in *Urbanistica* n.157.
- Poli I., Ravagnan C. (2017), "Trame verdi e blu: verso un futuro affidabile tra visione strategica e gestione dei rischi", in *Urbanistica* n.160 (in print).
- Poli I., Rossi F. (2017), "Rigenerare la città spontanea e abusiva: Italia e Spagna", in *Urbanistica Informazioni* n.272.
- Ricci L., Ravagnan C. (2017), "Europa mediterranea. Per una strategia di riequilibrio e di riqualificazione della città contemporanea", in *Urbanistica Informazioni* n.272.
- Secchi B. (2013), *La città dei ricchi e la città dei poveri*, Laterza, Bari.
- Settis S. (2017), *Architettura e democrazia*, Einaudi, Torino.

# Rigenerare la città contemporanea Barcellona e la ri-costruzione della ‘città pubblica’

**Francesca Rossi**

Sapienza Università di Roma,  
Dipartimento di Pianificazione, Design, Tecnologia dell’Architettura  
Email: [fra.rossi@uniroma1.it](mailto:fra.rossi@uniroma1.it)

**Laura Ricci**

Sapienza Università di Roma,  
Dipartimento di Pianificazione, Design, Tecnologia dell’Architettura  
Email: [laura.ricci@uniroma1.it](mailto:laura.ricci@uniroma1.it)

## Abstract

La crisi di riferimenti certi che ha interessato le città europee negli ultimi decenni, i processi di metropolizzazione, l’erosione delle risorse ambientali non rinnovabili e la grave condizione di recessione globale hanno delineato nuove forme di fragilità e di ingiustizia nelle città. Nuove condizioni di ‘vulnerabilità’ che, nell’ambito del dibattito disciplinare, hanno originato un ripensamento profondo sugli strumenti e sulle modalità di intervento necessari per proporre una strategia urbanistica integrata e inclusiva, che persegue obiettivi di equità, qualità e benessere in quelle parti della città maggiormente connotate da condizioni di marginalità, anche a fronte della perdita o della mancata realizzazione di una funzione pubblica. In questo contesto, la Spagna rappresenta, da anni, un caso emblematico di *best practice* caratterizzate dalla messa in campo di strumenti di intervento finalizzati a ricomporre la città attraverso la realizzazione di un mosaico di spazi pubblici e di uso pubblico, a garanzia di un miglioramento della qualità urbana, nei contesti più periferici come in quelli consolidati. *Best practice* che hanno trovato fondamento nella costruzione di un profondo consenso politico e socio-culturale, alimentato dalla realizzazione di spazi collettivi, fin quando la scarsità delle risorse economiche, finanziarie e ambientali ne hanno messo in discussione la fattibilità. Il *paper* indaga la dimensione di questa tradizione politica e urbanistica che ha declinato in termini sociali la ‘cultura del progetto’ e che oggi sperimenta l’integrazione di strategie di intervento innovative per il raggiungimento di un riequilibrio territoriale, supportato da un nuovo modello di mobilità urbana e da nuove forme di sostentamento energetico. Riconfigurare lo spazio urbano, secondo i principi della sostenibilità, biodiversità e della convivenza, rappresenta, in Spagna, una risposta alla crisi che limita enormemente le risorse materiali, ma che richiede alle amministrazioni, ai politici e ai tecnici, una rinnovata capacità nel ricercare la giusta dimensione in cui costruire una città a misura d’uomo, resiliente, bella e sicura.

**Parole chiave:** Urban regeneration, Public spaces, Sustainability

## 1 | Città pubblica e rigenerazione urbana. Un approccio comprensivo al governo della città contemporanea

La città europea, negli ultimi decenni, ha vissuto la crisi di molte di quelle ‘certezze’ che avevano storicamente rappresentato i riferimenti politici e socioeconomici necessari per gestire, nel lungo periodo, la complessità morfologico-funzionale e sociale che connota la condizione urbana contemporanea (Marcelloni, 2005).

Una città in cui la dimensione fisica, la qualità dello spazio urbano, la molteplicità dei soggetti e dei conflitti in atto, rappresentano questioni comuni, che costituiscono altrettanti *focus* di confronto all’interno del dibattito disciplinare, a fronte della consapevolezza di come, pur in un contesto di crescente omologazione, le condizioni della società contemporanea facciano emergere fortemente disuguaglianze e disparità.

Il carattere spontaneo dei processi di ‘metropolizzazione’ (Oliva, 2010; Ricci, 2014), l’aumento della popolazione mondiale, gli squilibri territoriali, l’acuirsi delle problematiche relative al depauperamento e all’inquinamento delle risorse ecologico-ambientali non rinnovabili e di quelle energetiche, i cambiamenti climatici, l’innalzamento delle temperature, e i fenomeni connessi estremi, come le alluvioni e i terremoti,

in presenza di una grave e generalizzata fase di recessione globale, hanno, infatti, alimentato nuove forme di incertezza, di fragilità e di sperequazione nei contesti urbani e periurbani.

Il connotato generalizzato e non territorialmente perimetrabile di queste condizioni di vulnerabilità richiama la messa in campo di un approccio innovativo e comprensivo al governo della città contemporanea, con alti livelli di 'integrazione', 'interdisciplinarietà' e 'iteratività'. Un approccio che recepisca la nuova visione multiscalare e multidimensionale della città, assumendo una visione di insieme capace di interpretare gli esiti e le potenzialità di rigenerazione dopo la fase dell'esplosione urbana, e che consegua un vero e proprio salto concettuale, facendo emergere l'evidenza di una nuova 'questione urbana', insieme alla necessità di sostituire il termine 'periferia' con più utili riferimenti atopici, relativi a condizioni di marginalità socioeconomica, urbanistica e culturale, certamente non riconducibili alla tradizionale contrapposizione centro-periferia.

La nuova questione urbana veicola, dunque, significative ricadute sul connotato sociale ed etico della pianificazione e dell'urbanistica, sottolineando, ancor più che in passato, il ruolo rilevante che esse devono assumere, per la ricerca di un nuovo 'welfare urbano', finalizzato a garantire a tutte le comunità locali insediate, i diritti fondamentali alla casa, ma anche alla salute, all'istruzione e, più in generale, alla città.

Ma, soprattutto, essa sottolinea l'urgenza di una strategia unitaria, integrata e interscalare di governo pubblico, finalizzata alla rigenerazione urbana e al riequilibrio territoriale, per restituire prospettive di equità, di inclusione sociale, e di efficienza al governo della città e dei territori contemporanei (Ricci & Mariano, 2018), che fornisca una risposta integrata alle istanze di rigenerazione ambientale, di rivitalizzazione sociale e di valorizzazione culturale della città, secondo i principi di sostenibilità ai cambiamenti ambientali e socio economici (Sbetti, et al, 2016). E che investa tutte le politiche che attengono al governo del territorio, dando priorità alla tutela e alla valorizzazione dei beni comuni identitari, sui quale rifondare la struttura della città pubblica, la qualità dell'ambiente urbano e il senso stesso dell'uso collettivo degli spazi.

Una strategia che trova ampia convergenza nelle politiche comunitarie (Comunità Europea 2007)<sup>1</sup>, fino alle più recenti indirizzate alle *Smart cities* (Strategia Europa 2020)<sup>2</sup> e che costituisce il riferimento per declinare le 12 'priorità tematiche' dell'Agenda Urbana Europea<sup>3</sup>, finalizzate alla elaborazione di soluzioni comuni per la rigenerazione delle aree urbane e per la messa in campo di *best practice*.

La messa a punto di questa strategia assume come matrice di riferimento la costruzione della città pubblica, quale struttura primaria di riferimento, spazio di cittadinanza, di comunità, di coesione, a garanzia di livelli più adeguati di qualità della vita, che risponde alle istanze dei diritti sanciti sin dagli anni Sessanta, all'istruzione, alla salute, alla casa, ma anche, più recentemente, alla mobilità pubblica e alla residenza sociale, alla città (Ricci, 2014).

Ancora città pubblica a partire dal riconoscimento della forma come strumento cognitivo e progettuale per cogliere la specificità dei luoghi a tutte le scale, come espressione dell'identità storico-culturale e sociale delle comunità locali (Macchi Cassia, 1991; Borja & Muxi, 2001).

Infine, città pubblica come motore di sviluppo sostenibile e di rigenerazione ambientale basata su concreti interventi di miglioramento delle risorse fondamentali aria, acqua e suolo (Ricci, 2014), per l'adeguamento delle infrastrutture per la mobilità collettiva, per la connessione ecologica degli spazi verdi e il recupero degli spazi interclusi, riconoscendo nella continuità degli spazi liberi, dei vuoti urbani, delle aree verdi, dei parchi e dello spazio naturale e agricolo, il limite di riferimento per ogni intervento sulla città (Ricci, 2017).

La scelta di considerare la città pubblica come matrice di riferimento ribadisce un connotato proprio della rigenerazione urbana: non solo una strategia urbanistica, che si riferisce solo alla parte fisica della città, ma anche un progetto di inclusione sociale e di sviluppo economico locale (Oliva & Ricci, 2017).

## 2 | L'Eixample di Cerdà un modello per la ri-costruzione della città pubblica a Barcellona

A Barcellona, la rigenerazione degli spazi della città abbandonati e in stato di degrado ha rappresentato, a partire dagli anni Ottanta, una strategia promossa dall'Amministrazione per dimostrare come, attraverso una efficace gestione degli interventi, fosse possibile restituire credibilità e legittimità alle politiche urbane.

Il cambiamento verso la democrazia della fine degli anni Settanta, infatti, rappresentò il momento in cui dover dare risposte alle richieste espresse dal movimento cittadino, sempre più veemente nel chiedere alloggi, spazi e servizi pubblici migliori (Marcelloni, 1989). Una politica urbanistica che ha rappresentato probabilmente il cambiamento più significativo nella storia della città, in cui è stato costante l'impegno rivolto a soddisfare le aspettative degli abitanti attraverso una pratica di trasformazione ordinaria e

---

<sup>1</sup> Cfr. EC, *State aid control and regeneration of deprived urban areas*, Bruxelles, 2007.

<sup>2</sup> Cfr. EC, *Europe 2020, a strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, Bruxelles, 2010.

<sup>3</sup> Cfr. Agenda Urbana Europea, *Patto di Amsterdam*, 30.5.2016.

condivisa, che per lungo tempo ha mantenuto costante la qualità degli interventi e ha promosso l'appartenenza dei cittadini ai luoghi ed usi riqualificati. Una politica rivolta a catalizzare un consenso diffuso intorno al 'progetto di città' e produrre così un effetto moltiplicatore, cioè di autorigenerazione delle risorse e delle azioni, costruendo, grazie alla densità degli interventi, quella 'massa critica' indispensabile a rendere la riqualificazione percepibile e riconoscibile da tutti (Rossi, 2008). Gli interventi di trasformazione della *Ciutat Vella*, il centro storico di Barcellona<sup>4</sup> e del fronte marittimo<sup>5</sup>, con il recupero di spiagge e di aree industriali dismesse, sono l'esempio emblematico di come si sia conseguita la costruzione della città pubblica, in una prospettiva strutturale pensata alla scala urbana.

In continuità fisica con questi interventi, negli anni Novanta, l'interesse verso spazi più consolidati e interni della città, egualmente occupati da costruzioni e da usi abusivi, come le corti delle *illas*, o *manzanas* in Castigliano (gli isolati dell'*Eixample*, o *Ensanche*, progettato da Ildefonso Cerdà) ha espresso, in coerenza con la prospettiva morfologica, il ruolo della città pubblica nella definizione di una nuova identità culturale della collettività che riconosce, nei caratteri morfologici e compositivi dei tessuti storici, la comune appartenenza ad una memoria storica e formale della città.

Il *Pla de recuperación del interiores de las illas de l'Eixample* del 1996, inserisce questi luoghi stratificatisi con la grande espansione urbana all'interno di un processo di rivitalizzazione dell'intero impianto ottocentesco promosso dalla *ProEixample*, una società a capitale misto (circa il 62% di proprietà comunale e il rimanente capillarmente distribuito tra attori privati) incaricata di indirizzare le risorse necessarie per la realizzazione di diversi progetti. Un processo di attuazione piuttosto complesso, con un'idea di origine semplice: riconfigurare le corti dell'*Eixample*, liberandole dalle superfetazioni abusive e impedendone così l'uso improprio e convertendole in luoghi pubblici attraverso investimenti relativamente modesti (Padoa Schioppa & Rossi, 2010).

Le corti sulle quali intervenire, selezionate con attenzione, sia per il grado di difficoltà dell'operazione, legato principalmente alle dimensioni e al numero dei proprietari coinvolti, sia per il livello di accessibilità, legato alla loro localizzazione nell'*Eixample*, rispondevano principalmente all'esigenza di raggiungere almeno uno spazio pubblico riqualificato da ogni isolato, a piedi ed in pochi minuti, cioè percorrendo meno di 200 metri di distanza.

La realizzazione di servizi essenziali per il quartiere, di giardini raccolti, di aree dedicate al gioco dei bambini, di piccole oasi di pace nel cuore della città compatta in cui condividere semplici attività quotidiane, protetti dal rumore della strada ri-consegnano all'uso pubblico una superficie di più di 80 mila metri quadrati distribuiti in un totale di quaranta corti. Spazi sottratti all'incuria e all'uso abusivo, che condivisi e messi in rete sostanziano l'importanza di una strategia capace di trasformare radicalmente la qualità di un centro urbano molto denso e carente di aree verdi. Spazi che, grazie a dedicati itinerari di visita, spesso gestiti da coloro usano e abitano questi spazi, restituiscono, ai visitatori, l'idea originaria di Cerdà e la concezione stessa del piano dell'*Eixample*<sup>6</sup>.

Su questo impianto Ottocentesco, in continuità ideologica con il concetto che definisce la strada il luogo in cui possono passare le macchine ma non il luogo delle macchine<sup>7</sup>, ed in coerenza con la prospettiva ambientale, viene studiato un nuovo modello di mobilità che ridefinisca l'organizzazione dello spazio pubblico delle *illas* all'interno della trama urbana. Uno schema di nove isolati, una *superilla*, in cui il traffico veicolare viene deviato in modo da evitare il transito all'interno dell'area per limitare la presenza del traffico su gomma, che al momento occupa il 60% dello spazio pubblico, e ridurre così del 30% le emissioni di anidride carbonica. All'interno della *superilla*, le auto circolano ad una velocità di 10 km all'ora con un'unica corsia, per ridurre al minimo gli attraversamenti, i parcheggi vengono eliminati in prossimità degli incroci liberando aree che restano ad uso praticamente esclusivo dei pedoni e trasformando le strade interne in luoghi più accessibili, oltre che meno rumorosi, recuperando la vocazione della strada propria della città mediterranea.

L'idea della *superilla* (o *supermanzana*), istituita nel 1993 nel quartiere Born, a cui sono seguite le due realizzate a Gràcia nel 2005, è stata recentemente riproposta, per volontà dell'Amministrazione, in più quartieri della città, dall'*Eixample* al mare, con il *Programa "Omplim de vida els carrers"*<sup>8</sup> del 2016 quale progetto di città rivolto a migliorare la qualità della vita degli abitanti, a favorire la mobilità sostenibile, la

<sup>4</sup> Ottenuto attraverso i *Planes Especiales de Reforma Interior del Casco Antiguo y la Barceloneta (1979-1986)* e la dichiarazione di tutto il distretto *Àrea de Rehabilitación Integral (1986)*.

<sup>5</sup> Realizzato a partire dal 1986 con il *Plan especial de ordenación urbana de la fachada al mar de Barcelona en el sector Carlos I y Avenida Icaria*.

<sup>6</sup> L'edificazione, nell'idea di Cerdà, era prevista solo su due lati della *manzana* o *illa*, garantendo la presenza di luoghi pubblici all'interno dei luoghi dell'abitare (il 65% del lotto doveva essere destinato a verde).

<sup>7</sup> "La calle no es una carretera, la avenida no es una autopista", cfr. José Antonio Acebillo, Direttore dell'Ufficio Progetti Urbani, negli anni dell'Amministrazione del Sindaco Serra e dell'arch. Bohigas.

<sup>8</sup> <http://ajuntament.barcelona.cat/superilles/ca>

produttività, il verde e la biodiversità. Il programma si pone inoltre in continuità con i criteri e gli indirizzi del *Pla de mobilitat urbana 2013-2018*, del *Compromís de Barcelona pel Clima 2015-2017*, del *Pla del verd i la biodiversitat 2020*, del *Programa Superilles 2012-2015* e delle *Línies estratègiques del Plà d'Actuació Municipal (2016-2019)*.

La *Superilla* del Poblenou, realizzata nell'area ex industriale dismessa all'inizio degli anni Ottanta e oggetto di un intervento di rigenerazione di interesse metropolitano, ha ricevuto una menzione speciale del *Premi Europeu de l'Espai Públic Urbà 2018*, per essere un progetto attento al tema della realizzazione 'gerarchizzata' di reti ecologiche, attraverso l'adeguamento delle infrastrutture per la mobilità collettiva; in grado di garantire alti livelli di inclusione sociale, il potenziamento delle diverse forme di mobilità sostenibile, la connessione ecologica degli spazi verdi, il recupero degli spazi residuali, la realizzazione di nuovi spazi pubblici; per essere a favore della mobilità pedonale e ciclabile, di soluzioni tecnologiche per l'illuminazione intelligente e per la gestione dei rifiuti, per il monitoraggio della qualità dell'aria e la gestione di flussi di traffico

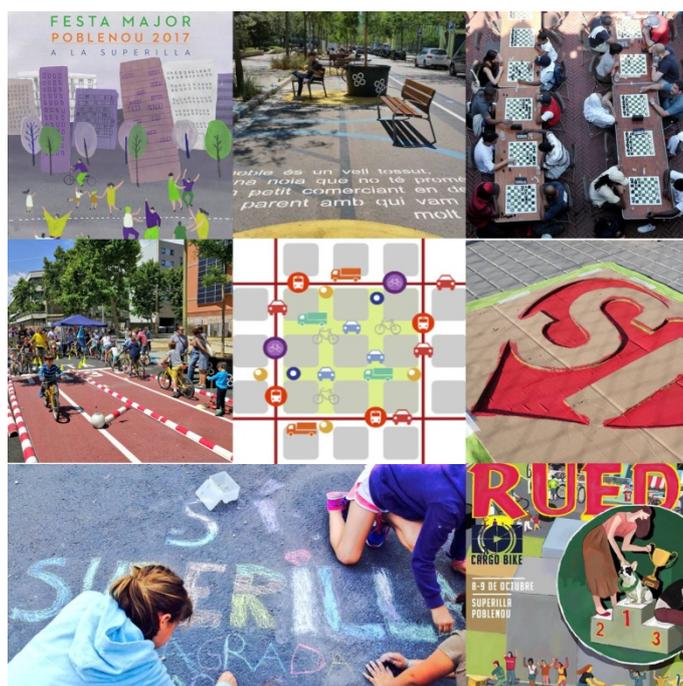


Figura 1 | Da Illa a Superilla

Fonte: Pagina Facebook del *Col·lectiu Superilla Poblenou* e sito internet del *Ajuntament de Barcelona* (elaborazione di Francesca Rossi)

### 3 | Rigenerazione urbana e sperimentazione. Da dimensione fisica a pratica sociale

In questo quadro di riferimento, la costruzione della città pubblica come strategia per il riequilibrio e la rigenerazione della città contemporanea (Ricci & Ravagnan, 2017) costituisce l'orizzonte entro cui perseguire l'innovazione degli strumenti di governo del territorio, in cui accogliere le priorità espresse dalle città, in cui poter sperimentare approcci che concentrino la maggior parte degli interventi nella città esistente, a partire dalla valorizzazione della dimensione fisica e ambientale del territorio, dalla riabilitazione della dimensione storica e identitaria dei luoghi, dalla combinazione delle funzioni attraverso nozioni qualitative e non più strettamente utilitarie.

La Spagna, e in particolare Barcellona, da tempo riferimenti emblematici per le strategie di rigenerazione rivolte al miglioramento della qualità urbana e sociale delle città, costituiscono una rinnovata occasione di riflessione per declinare la 'cultura del progetto' nei diversi significati del 'possedere' collettivamente e raggiungere nuovi equilibri territoriali inclusivi e sostenibili.

Attraverso la riqualificazione di singoli tasselli è stato lentamente riconfigurato un mosaico di luoghi pubblici restituiti alla cittadinanza, inteso come spazio del fare collettivo e spazio di relazione, e in cui ricomporre il ruolo della città pubblica quale riferimento strutturale, morfologico e ambientale imprescindibile per perseguire nuove forme di benessere e inclusione sociale.

A fronte delle nuove condizioni di vulnerabilità che interessano molti di questi ambiti urbani e della crisi energetica mondiale, la riappropriazione collettiva dello spazio urbano, sulla base di nuovi principi di

sostenibilità e convivenza, rappresenta la sfida in cui restituire la dimensione sociale delle trasformazioni ed in cui poter costruire una città più a misura d'uomo, che possa essere bella e sicura ma anche resiliente e sostenibile, sorretta da nuovi modelli di mobilità e da forme innovative di sostentamento energetico (Poli & Rossi, 2017).

Una sfida in cui perseguire obiettivi di equità, qualità e benessere in quelle parti della città che, ad esito di una mancata o parzialmente attuata pianificazione, hanno perso, o mai visto realizzarsi, la loro funzione pubblica, come le aree edificate abusivamente, le corti, le piazze e le strade, sottratte all'uso collettivo e occupate da usi difformi e degradanti. Questi luoghi rappresentano l'occasione per sperimentare la rigenerazione urbana non solo come approccio fisico, ma, soprattutto, come pratica sociale, per migliorare le condizioni di vita degli abitanti e per rispondere, attraverso le specificità del contesto, alle risorse disponibili nel territorio, ai caratteri identitari dei luoghi, «alle domande e alle sfide che vengono poste da quanti la abitano, o per motivi diversi, la vivono» (Amendola, 2010: 7-8).

### Attribuzioni

La redazione del §1 è di Laura Ricci, la redazione del §2 è di Francesca Rossi, mentre la redazione del §3 è da considerarsi quale riflessione congiunta dei due Autori.

### Riferimenti bibliografici

- Amendola G. (2010), *Tra Dedalo ed Icaro. La nuova domanda di città*, Laterza, Roma-Bari.
- Borja J., Muxi Z. (2001), *El espacio público. Ciudad y ciudadanía*, Electa, Barcellona.
- Macchi Cassia C. (1991), *Il Grande Progetto Urbano. La forma della città e i desideri dei cittadini*, Carocci, Roma.
- Marcelloni M. (2005), a cura di, *Questioni della città contemporanea*, FrancoAngeli, Milano.
- Marcelloni M. (1989), "La stagione urbanistica Spagnola", in *Urbanistica* n.94.
- Poli I., Rossi F. (2017), "Rigenerare la città spontanea e abusiva: Italia e Spagna", in *Urbanistica Informazioni* n.272 SI, pp.447-450.
- Oliva F., Ricci L. (2017), "Promuovere la rigenerazione urbana e la riqualificazione del patrimonio edilizio esistente", in Antonini E., Tucci F., a cura di, *Architettura, Città, Territorio verso la Green Economy*, Edizioni Ambiente, pp.204-219.
- Oliva F. (2010), a cura di, *Città senza cultura. Intervista sull'urbanistica a Giuseppe Campos Venuti*, Laterza, Roma-Bari.
- Padoa Schioppa C., Rossi F. (2010), "Condividere gli spazi più 'intimi' della città", in *AR* n.89, pp.40-44.
- Ricci L., Mariano C. (2018), "The network construction of the "public city". @22Barcelona: a smart neighborhood in a smart city", in *Techné* SI 01/2018.
- Ricci L. (2017), "Governare la Città contemporanea. Riforme e strumenti per la rigenerazione urbana/ Governing contemporary cities: reform and measures promoting urban regeneration", in *Urbanistica* n. 160 (in press).
- Ricci L., Ravagnan C. (2017), Europa mediterranea. Per una strategia di riequilibrio e di riqualificazione della città contemporanea, in *Urbanistica Informazioni* n.272 SI, pp.425-430.
- Ricci L. (2014), "Governare il cambiamento: più urbanistica, più piani", in A. Franceschini, a cura di, *Sulla città futura. Verso un progetto ecologico*, List, Trento, pp.98-104.
- Rossi F. (2008), *Tempo e città*, FrancoAngeli, Milano.
- Sbetti F., Rossi F., Talia M., Trillo C. (2016), a cura di, *Il governo della città nella contemporaneità. La città come motore di sviluppo. La rigenerazione urbana come resilienza*, Urbanistica Dossier n.004.



# Postfazione

## Il Diritto alla città di Henri Lefebvre cinquant'anni dopo

Giandomenico Amendola

Che significa oggi dopo 50 anni parlare del diritto alla città, teorizzato, voluto e proclamato da Henri Lefebvre? Allora si era in bilico tra due epoche e l'ottimismo spingeva l'Europa. Il diverso, un futuro realmente diverso e migliore, sembrava possibile. A Nanterre dove Lefebvre insegnava c'erano le baracche, c'era il proletariato in cui pur da comunista eterodosso e critico il filosofo credeva e che vedeva come la vittima per eccellenza di uno sviluppo distorto. Nelle strade di Parigi, in Boulevard Saint Michel c'erano gli studenti con i loro slogan situazionisti "sotto l'asfalto c'è la sabbia". Nel dato c'è il possibile, urlavano, nella città data c'è il possibile dei diritti.

La città moderno industriale era infatti considerata scontata, era la persona che doveva adattarsi; sviluppando magari alla Simmel una personalità blasè e corticale. La città, e la sua cultura ed ideologia, erano quelle delle città moderno industriale, la cui fine peraltro Lefebvre proclamava, sulla quale si è formata gran parte dell'urbanistica ancora oggi dominante.

Cosa era il diritto alla città che Lefebvre teorizzò nel '67 ma lanciò – e divenne un grido di battaglia - nel '68 studentesco di Parigi?

Esso era un urlo e una domanda di affermazione e di garanzia dei diritti dell'abitante e del cittadino, diritti anche soft o miti per dirla con Bobbio, ma diritti che pretendevano attuazione. Questo doppio aspetto di urlo e domanda è la sua essenza e la sua forza. Era urlo, era la protesta per ciò che era stato negato ed una affermazione di volontà di riappropriazione. L'urlo di chi reclamava da abitante ma soprattutto da cittadino il proprio diritto alla città ed il rifiuto all'esclusione dalla decisione e dal controllo. Era anche la domanda che i diritti fondamentali, visibili o in formazione, venissero rispettati; era un contenitore di diritti.

I diritti a cui il diritto alla città rinviava erano tanti, alcuni chiari altri miti o soft, altri da scoprire nella prassi. "il diritto alla città si manifesta come una forma superiore dei diritti" affermava Lefebvre e in quanto tale rinvia alla

grande famiglia dei diritti dell'uomo.

Tornando al diritto alla città è necessario chiederci cosa significava ieri e cosa significhi oggi. Il fatto che l'espressione sia entrata nel diritto positivo in molti paesi a partire dalla Francia nella *loi d'orientation pour la ville* del 1991 dove la descrizione appare generica e consiste in una sorta di diritto a vivere in una città socialmente mista e dotata di infrastrutture e servizi.

O al Brasile che ha inserito il diritto alla città nella propria costituzione del 2001, sembra più un tributo alla sempre necessaria retorica politica – ed anche normativa – ed anche un utile e accattivante saccheggio di definizioni –Pillage de notions è stato definito in Francia -.

Perché dopo 50 anni parlare di Diritto alla città non è solo una rituale celebrazione, un omaggio ad una felice formula pass par tout, una corretta ma inoffensiva operazione filologica? Perché il Diritto alla città ha oggi senso in una città che è profondamente diversa da quella su cui Lefebvre rifletteva?

Oggi, la città è diversa, fisicamente, economicamente, culturalmente e politicamente (incidentalmente anche la partecipazione che è cruciale nell'idea di Lefebvre, si pone diversamente con la crisi dei partiti diventati ormai solo un participio passato), ma il nodo del diritto alla città e della sua centralità resta.

Resta perché ieri come oggi la città, il suo come ed il suo chi sono le vere poste in gioco. Resta perché le diseguaglianze sociali aumentano e la città le amplifica e le rende visibili. Spingerle nell'invisibilità delle periferie, come ha fatto per quasi due secoli la città moderno industriale, è oggi impossibile anche per le politiche e le azioni di rinnovo urbano, di gentrificazione, di beautification, ecc. La città delle crescenti diseguaglianza e le sue vittime le si incontrano quotidianamente anche nel proprio quartiere.

Resta, perché la spinta alla competizione ed allo sviluppo, diventata il principio di progettazione e di governo delle città, lascia indietro i più deboli. È stato scritto che quando una luce della città si accende più forte, un'altra si spegne. Resta anche perché le utopie che danno forza e speranza, Lefebvre le chiamava utopie concrete, hanno sempre meno presa e spesso cedono il passo al populismo a cui hanno regalato il proprio persuasivo lessico. Resta soprattutto quando ci accorgiamo che se il futuro non è più dato e riverente dal passato ma è da scegliere e da costruire (è ben noto il mantra de "Le città che hanno un futuro sono solo quelle che lo hanno già scelto") gli spazi del possibile dei diritti sembrano ridotti. Susan Fainstein, in *The Just City* chiarisce, per esempio, a proposito della città giusta, come questa vada sempre ricercata ma stando bene all'interno del quadro economico e politico esistente. La sua polemica è con il neomarxismo di David Harvey o di Edward Soja.

Il Diritto alla città non era solo utopia sperimentale o, con le parole di Lefebvre, un'utopia concreta, ma era l'affermazione di un rinnovato diritto ad una vita urbana diversa e migliore, ad una società ed ad un mondo migliori. Era un'utopia concreta ed un'idea che permettevano di esplorare le possibilità latenti nel presente capaci di proiettarci verso il futuro. Tornando allo slogan degli studenti, significava esplorare ciò che si cela sotto l'asfalto. Qualche anno prima, all'inizio del decennio, un grande studioso americano Wight Mills proclamava la necessità dell'immaginazione, non della sessantottina immaginazione al potere ma di immaginazione nella ricerca.

Il Diritto alla città resta attuale perché quello di giustizia o di città giusta è sempre stato, quanto meno retoricamente, principio guida di quanti la città la progettano o la governano. Diritto sempre più complesso per la diversificazione delle domande in una città che, proprio perché fondata sulla domanda, trova la propria legittimazione nelle parole di Italo Calvino "Di una città non godi le sette o le settantasette meraviglie ma la risposta che dà alla tua domanda". La stessa diffusa

idea guida della sostenibilità rinvia all'esigenza di mediare costantemente tra domande anche contrastanti senza annullarne alcuna. Gli esempi di compressioni e schiacciamento possono essere molti a partire dal rullo compressore della domanda di sicurezza.

Il Diritto alla città è oggi come allora un urlo dell'abitante e del cittadino che oggi invocano equità, democrazia, diversità; è sempre una domanda perché nella città della contemporaneità il diritto alla città contiene ed esprime una gamma crescente di diritti. Sono i diritti prodotti anche dalla lotta, dalla protesta e dalle crescenti e non mantenute promesse politiche; sono i diritti che, prevedeva Lefebvre, sono generati dalla prassi. Sono, senza pretesa di esaurirli, il diritto all'inclusione anche spaziale, alla diversità, all'identità, alla salute, al loisir, alla crescita culturale, all'habitat (più ampio dell'abitazione, p.e. la prossimità), alla socialità, alla bellezza. Ed anche il diritto ad un ambiente sano. Sono i vulnerabili diritti dei cittadini e degli abitanti più deboli come le donne, i bambini, gli anziani ed i nuovi arrivati. È il diritto di partecipare – al di là di esercitazioni retoriche – alla costruzione del futuro della propria città e, attraverso questa, del proprio mondo. Se l'incitazione di Lefebvre a "Pensare l'impossibile per allargare il campo del possibile" può sembrare, mezzo secolo dopo il suo '68, datata e forse utopica, oggi potremmo rideclinarla come "Pensare il possibile per realizzarlo". Perché un vero *diritto alla città* è oggi possibile.

# Indice degli autori

## Fulvio Adobati

Università degli Studi di Bergamo  
Dipartimento di Ingegneria e Scienze Applicate  
CST-Centro studi sul territorio Lelio Pagani  
Email: fulvio.adobati@unibg.it

## Chiara Amato

Sapienza Università di Roma  
Dipartimento di Pianificazione, Design e  
Tecnologia dell'Architettura  
Email: chiara.amato@uniroma1.it

## Giulia Bevilacqua

Sapienza Università di Roma  
Dipartimento di Pianificazione, Design e  
Tecnologia dell'Architettura  
Email: giulia.bevilacqua@uniroma1.it

## Moreno Baccichet

Università IUAV Venezia  
DPPAC - Dipartimento di Pianificazione e  
progettazione in Ambienti Complessi  
Email: mbaccichet@iuav.it

## Chiara Camaioni

Scuola di Architettura e Design "E. Vittoria"  
Università di Camerino  
Email: chiara.camaioni@unicam.it

## Giuseppe Caridi

Università "Mediterranea" di Reggio Calabria  
PAU - Dipartimento Patrimonio Architettura  
Urbanistica  
Email: giuseppe.caridi@alice.it

## Massimo Carta

Università di Firenze  
Unità di ricerca DarMed  
Dipartimento di Architettura  
Email: massimo.cart@unifi.it

## Mario Cerasoli

Università degli Studi Roma Tre  
Dipartimento di Architettura  
Email: mario.cerasoli@uniroma3.it

## Emanuela Coppola

Università di Napoli "Federico II"  
Dipartimento di Architettura  
Email: emanuela.coppola@unina.it

## Francesco Crupi

Sapienza Università di Roma  
Dipartimento di Pianificazione, Design, Tecnologia  
dell'Architettura  
Email: francesco.crupi@uniroma1.it

## Nicole del Re

Sapienza Università di Roma  
PDTA - Dipartimento di Pianificazione, Design e  
Tecnologia dell'Architettura  
Email: nicole.delre@uniroma1.it

## Rosalba D'Onofrio

Scuola di Architettura e Design "E. Vittoria"  
Università di Camerino  
Email: rosalba.donofrio@unicam.it

## Laura Valeria Ferretti

Sapienza Università di Roma  
DiAP, Dipartimento di Architettura e Progetto  
Email: lauravaleria.ferretti@uniroma1.it

## Marco Fregatti

Consulente in Portfolio/Program/Project  
Management & Sustainability/Integration/  
Innovation Management  
Email: ing.marco.fregatti@gmail.com

## Laura Fregolent

Università Iuav di Venezia  
Dcp - Dipartimento Culture del Progetto  
Email: laura.fregolent@iuav.it

**Emanuele Garda**

Università degli Studi di Bergamo  
Dipartimento di Ingegneria e Scienze Applicate  
Email: emanuele.garda@unibg.it

**Maria Rita Gisotti**

Università di Firenze  
Unità di ricerca DarMed  
Dipartimento di Architettura  
Email: mariarita.gisotti@unifi.it

**Gaetano Giovanni Daniele Manuele**

Dottore di ricerca (PhD)  
Email: gaetanomanuele@yahoo.it

**Carmela Mariano**

Sapienza Università di Roma  
PDTA, Dipartimento di Pianificazione, Design,  
Tecnologia dell'Architettura  
Email: carmela.mariano@uniroma1.it

**Valentina Pica**

Università degli Studi di Roma Tre  
Dipartimento di Architettura  
Email: valentina.pica@uniroma3.it

**Laura Pogliani**

Politecnico di Milano  
DAStU – Dipartimento di Architettura e Studi  
Urbani  
Email: laura.pogliani@polimi.it

**Viola Angela Polesello**

Università Iuav di Venezia  
Email: vpolesello@iuav.it

**Irene Poli**

Sapienza Università di Roma  
Dipartimento di Pianificazione, Design e  
Tecnologia dell'Architettura  
Email: irene.poli@uniroma1.it

**Chiara Ravagnan**

Sapienza Università di Roma  
Dipartimento di Pianificazione, Design e  
Tecnologia dell'Architettura  
Email: chiara.ravagnan@uniroma1.it

**Laura Ricci**

Sapienza Università di Roma  
PDTA, Dipartimento di Pianificazione, Design,  
Tecnologia dell'Architettura  
Email: laura.ricci@uniroma1.it

**Francesca Rossi**

Sapienza Università di Roma,  
Dipartimento di Pianificazione, Design, Tecnologia  
dell'Architettura  
Email: fra.rossi@uniroma1.it

**Saverio Santangelo**

Sapienza Università di Roma  
PDTA - Dipartimento di Pianificazione, Design e  
Tecnologia dell'Architettura  
Email: saverio.santangelo@uniroma1.it

**Michele Talia**

Università di Camerino  
SAD – Scuola di Architettura e Design di Ascoli  
Piceno  
Email: michele.talia@unicam.it

**Elena Tarsi**

Centro de Estudos Sociais  
Universidade de Coimbra  
Email: elenatarsi@ces.uc.pt

**Elio Trusiani**

Scuola di Architettura e Design "E. Vittoria"  
Università di Camerino  
Email: elio.trusiani@unicam.it

urbanpromo

urbanpromo



# Il bisogno di giustizia nella città che cambia

Convegno Internazionale / International Conference  
XV EDIZIONE PROGETTO PAESE / Triennale di Milano, 23 novembre 2018

 **Planum Publisher**  
[www.planum.net](http://www.planum.net)

