

ABSTRACT TESI: La ricerca, nata nell'ambito di una riflessione critica sulle tematiche sociali della pianificazione urbana, vuole apportare, attraverso lo strumento del piano urbanistico locale, una maggiore inclusione sociale nelle città italiane, fornendo così una risposta interdisciplinare, integrata e condivisa, alla "nuova questione urbana" della città contemporanea. Il campo di studio scelto è quello delle città italiane, con particolare riferimento ai tessuti consolidati, che ne costituiscono la 'città consolidata'. Questa parte della città esistente, densamente costruita e fortemente popolata, è pienamente investita dalla nuova questione urbana, a cui la ricerca cerca di dare risposta attraverso una maggiore inclusione sociale, con un nuovo *welfare urbano* e la realizzazione di una "città pubblica" equa ed inclusiva. Lo strumento scelto per attuare tale proposito è il piano urbanistico locale, per il quale vengono proposte nuove regole, strategie e strumenti operativi, nell'ambito di un'innovazione dello strumento che si inserisce nel campo del riformismo dell'urbanistica e nelle richieste di una maggiore risposta ai diritti sociali avanzate nell'ambito comunitario. Obiettivo della ricerca è dunque l'elaborazione di nuovi riferimenti teorico-metodologici ed operativi per l'inclusione sociale nella città consolidata attraverso un piano locale innovato, rivolto all'inclusione nella società dei soggetti fragili e svantaggiati e delle comunità deboli ed emarginate, al fine di perseguire una maggiore giustizia socio-spaziale, innescare il riequilibrio del territorio e garantire il diritto alla città per tutti.

ABSTRACT THESIS: The research, born as a critical reflection on the social issues of urban planning, aims to bring, through the instrument of the local urban plan, greater social inclusion in Italian cities, thus providing an interdisciplinary, integrated, and shared response to the "new urban question" of the contemporary city. The field of study chosen is that of Italian cities, referring to the consolidated fabrics, which constitute the 'consolidated city'. This part of the city, densely built and heavily populated, is fully invested by the new urban question, to which the research seeks to respond through greater social inclusion, with a new urban welfare and the creation of a fair and inclusive "public city". The urban tool chosen to implement this purpose is the local urban plan, for which new rules, strategies and operational tools are proposed, as part of an innovation of the plan that fits into the field of Italian urban planning reformism and the requests for a greater response to social rights advanced to the European Commission. The aim of the research is therefore the elaboration of new theoretical, methodological, and operational references for social inclusion in the consolidated city through an innovative local plan, aimed at the inclusion in society of fragile and disadvantaged subjects and weak and marginalized communities, in order to pursue greater socio-spatial justice, activate the rebalance of the territory and guarantee the right to the city for all.

Città consolidata e inclusione sociale
Strategie, regole e strumenti per il Piano urbanistico locale

DOTTORANDO
Tiziano Innocenzi

Dottorato di Ricerca
Pianificazione, Design, Tecnologia dell'Architettura

Sapienza Università di Roma | SAPIENZA UNIVERSITY OF ROME | ciclo CYCLE XXXIV | nov. 2018 - apr. 2022
Scuola di Dottorato in Ingegneria Civile e Architettura | DOCTORAL SCHOOL IN CIVIL ENGINEERING AND ARCHITECTURE
Dipartimento di 'Pianificazione, Design, Tecnologia dell'Architettura' | 'PLANNING, DESIGN, TECHNOLOGY OF ARCHITECTURE' DEPARTMENT



SAPIENZA
UNIVERSITÀ DI ROMA

Dottorato di Ricerca PIANIFICAZIONE, DESIGN, TECNOLOGIA DELL'ARCHITETTURA
PHD PLANNING, DESIGN, TECHNOLOGY OF ARCHITECTURE
Coordinatore | Director
Prof. Fabrizio Tucci

Curriculum PIANIFICAZIONE TERRITORIALE, URBANA E DEL PAESAGGIO
Curriculum TERRITORIAL, URBAN AND LANDSCAPE PLANNING
Coordinatore Curriculum | Curriculum Chair
Prof.ssa Emanuela Belfiore

Città consolidata e inclusione sociale Strategie, regole e strumenti per il Piano urbanistico locale

Dottorando | PhD Candidate Tiziano Innocenzi
Supervisore | Supervisor Prof.ssa Laura Ricci

Ciclo | Cycle XXXIV
Novembre 2018 - Aprile 2022



SAPIENZA
UNIVERSITÀ DI ROMA

DOTTORATO DI RICERCA

Pianificazione, Design, Tecnologia dell'Architettura

COORDINATORE

Prof. Fabrizio Tucci

CURRICULUM

Pianificazione Territoriale, Urbana e del Paesaggio

COORDINATORE CURRICULUM

Prof.ssa Emanuela Belfiore

Città consolidata e inclusione sociale Strategie, regole e strumenti per il Piano urbanistico locale

DOTTORANDO

Tiziano Innocenzi

SUPERVISORE

Prof.ssa Laura Ricci

CICLO XXXIV

Novembre 2018 - Aprile 2022

INDICE

Premessa

- Tema e motivazioni
- Obiettivi
- Il metodo e l'articolazione
- Risultati attesi

PARTE I CITTÀ ESISTENTE, CITTÀ CONSOLIDATA E INCLUSIONE SOCIALE. IL FENOMENO E I CARATTERI

CAPITOLO 1 CITTÀ ESISTENTE E QUESTIONI EMERGENTI. L'EVOLUZIONE DEGLI APPROCCI NEL PIANO URBANISTICO

- p. 25 1.1 Piano urbanistico e approcci alla città esistente. Una lettura diacronica
- 1.1.1. La prima generazione e i piani della ricostruzione
Gli anni Cinquanta. Il centro storico tra demolizione e conservazione
 - 1.1.2. La seconda generazione e i piani dell'espansione
Gli anni Sessanta. Il centro storico come bene culturale
Gli anni Settanta. Il centro storico come bene economico
 - 1.1.3. La terza generazione e i piani della trasformazione
Gli anni Ottanta. Il riuso del patrimonio edilizio e la dismissione industriale
Gli anni Novanta. La città esistente, la città storica e la riqualificazione urbana
 - 1.1.4. La quarta generazione e i piani della metropolizzazione
Gli anni Duemila. La città consolidata e la rigenerazione urbana e territoriale
- p. 107 1.2 La città esistente e la nuova questione urbana

CAPITOLO 2 CITTÀ ESISTENTE E CITTÀ CONSOLIDATA. I CARATTERI E LE COMPONENTI

- p. 115 2.1 La città esistente e la città consolidata
- p. 124 2.2 La città consolidata: *città compatta* e *città discontinua*
- 2.2.1. La *città compatta*. I Sistemi e le componenti
Il Sistema insediativo e i tessuti
Il Sistema ambientale e il verde urbano
Il Sistema dei servizi e delle infrastrutture
 - 2.2.2. La *città discontinua*. I Sistemi e le componenti
Il Sistema insediativo e i tessuti
Il Sistema ambientale e il verde urbano
Il Sistema dei servizi e delle infrastrutture

CAPITOLO 3 CITTÀ CONSOLIDATA E NUOVE ISTANZE. L'INCLUSIONE SOCIALE

- p. 165 3.1 La nuova questione urbana e l'inclusione sociale
- p. 173 3.2 Forme e modalità di inclusione. Le norme
- p. 189 3.3 Una questione sociale post-pandemica: il *middle class shrinking*
- p. 202 3.4 La città consolidata. Le questioni aperte
- 3.4.1. La *città compatta*. Capitalizzazione del patrimonio e gentrificazione
 - 3.4.2. La *città discontinua*. Marginalità insediativa e polarizzazione sociale
- p. 227 3.5 Le istanze di inclusione nella città consolidata
- 3.5.1. L'accesso alla casa

- 3.5.2. Le infrastrutture e i servizi
- 3.5.3. La formazione e il lavoro
- 3.5.4. Nuove forme di dialogo e partecipazione

ALLEGATO 1 LE SCHEDE: I PIANI E GLI APPROCCI ALLA CITTÀ ESISTENTE

- Scheda 1. Milano – Il PRG del 1953: la “zona bianca” del centro storico
- Scheda 2. Assisi – Il PRG del 1958: la conservazione del centro storico
- Scheda 3. Roma – Il PRG del 1962: il rapporto tra l’espansione e le aree centrali
- Scheda 4. Urbino – Il PRG del 1964: il centro storico come bene culturale
- Scheda 5. Bologna – Il PEEP per il centro storico del 1973: il centro storico come bene economico
- Scheda 6. Milano – Le 130 varianti al PRG del 1976: la riqualificazione delle aree dismesse
- Scheda 7. Bologna – Il PRG del 1985: la riqualificazione della “Seconda Bologna”
- Scheda 8. Siena – Il PRG del 1990: la riqualificazione del territorio storico
- Scheda 9. Ivrea – Il PRG del 2000: la riqualificazione della città storica moderna olivettiana
- Scheda 10. Roma – Il NPRG del 2008: la riqualificazione del paesaggio storico urbano
- Scheda 11. Roma – Il NPRG del 2008: città consolidata, città compatta, città discontinua
- Scheda 12. Bologna – Il PSC del 2008: la riqualificazione del territorio urbano strutturato
- Scheda 13. Bergamo – Il PGT del 2014: il contenimento e la valorizzazione della città esistente
- Scheda 14. Milano – Il PGT del 2019: la città metropolitana e il rapporto con le aree centrali

p. 340 *Bibliografia Parte Prima*

PARTE II PIANO LOCALE E CITTÀ PUBBLICA. UN NUOVO WELFARE URBANO PER L’INCLUSIONE SOCIALE

CAPITOLO 4 WELFARE URBANO E PIANO LOCALE. GLI STRUMENTI PER LA RIGENERAZIONE DELLA CITTÀ ESISTENTE

- p. 357 4.1 Piano locale e città esistente. Il piano e gli strumenti per la rigenerazione
 - 4.1.1. I Programmi complessi e i programmi integrati
 - 4.1.2. I Piani operativi comunali
 - 4.1.3. Gli Ambiti di rigenerazione e di rinnovamento urbano
- p. 378 4.2 Piano locale e inclusione sociale. Le nuove regole
 - 4.2.1. Gli indici di sviluppo umano
 - 4.2.2. Gli indicatori di disagio ed esclusione sociale
- p. 390 4.3 Piano locale, città pubblica e nuovo welfare
 - 4.3.1. Piano locale e città pubblica. Le prospettive
 - La prospettiva strutturale*
 - La prospettiva morfologica*
 - La prospettiva ambientale*
 - La prospettiva sociale*
 - 4.3.2. Piano locale e welfare urbano. Le reti materiali
 - Accessibilità, funzionalità, fruibilità*
 - 4.3.3. Piano locale e welfare urbano. Le reti immateriali
 - Benessere, qualità, abitabilità*

CAPITOLO 5 WELFARE URBANO E INCLUSIONE SOCIALE. UNA STRATEGIA DI RIGENERAZIONE

- p. 417 5.1 Una strategia integrata di rigenerazione per la città consolidata. Le prospettive
- 5.1.1. La prospettiva strutturale
Per una città compatta decongestionata
Per una città discontinua attrattiva
 - 5.1.2. La prospettiva morfologica
Per una città compatta sostenibile
Per una città discontinua abitabile
 - 5.1.3. La prospettiva ambientale
Per una città compatta verde
Per una città discontinua ecologica
 - 5.1.4. La prospettiva sociale
Per una città compatta integrata
Per una città discontinua coesa

ALLEGATO 2 LE SCHEDE: STRUMENTI E STRATEGIE PER UNA RIGENERAZIONE INTEGRATA

- Scheda 15. Roma – Il NPRG del 2008: i Programmi Integrati di Intervento
- Scheda 16. Parigi – Il programma *ÉcoQuartier* del 2009: le *Zones d'aménagement concerté (ZAC)*
- Scheda 17. Bordeaux – Il programma *PNRQAD* del 2010: il progetto urbano *Bordeaux [Re]Centres*
- Scheda 18. Reggio Emilia – Il PSC del 2011: i POC e l'Edilizia Residenziale Sociale
- Scheda 19. Bergamo – Il PGT del 2014: il Piano dei Servizi e la città dei servizi
- Scheda 20. Milano – Il PGT del 2019: gli Ambiti di Rinnovo Urbano e le Grandi Funzioni Urbane
- Scheda 21. Bari – Il Piano Operativo PON Metro Bari 3.0 del 2019: la Strategia SISUS e il PUG
- Scheda 22. Bologna – Il PUG del 2021: le Strategie urbane, locali e i progetti di areale
- Scheda 23. Taranto – Verso il PUG del 2021: il programma Ecosistema Taranto
- Scheda 24. Valencia – Il *Plan Estratégico de Vivienda* al 2021: le *Lineas Estratégicas*
- Scheda 25. Barcellona – Il *Programa Superilles Barcelona* del 2021: il *Model Eix Verd*
- Scheda 26. Verso un *Social Urbanism* – I *Proyectos Urbanos Integrales* di Medellín

p. 572 *Bibliografia Parte Seconda*

PARTE III PIANO URBANISTICO E INCLUSIONE SOCIALE. NUOVI RIFERIMENTI TEORICO-METODOLOGICI E OPERATIVI

CAPITOLO 6 NUOVI RIFERIMENTI TEORICO-METODOLOGICI

- p. 584 6.1 Un approccio integrato tra welfare urbano, rigenerazione urbana e inclusione sociale
- 6.1.1. La città pubblica come vettore d'inclusione
 - 6.1.2. Le quattro prospettive per includere
 - 6.1.3. Per una città consolidata equa ed inclusiva
La città compatta: la resistenza alla gentrificazione
La città discontinua: il contrasto alla marginalizzazione

CAPITOLO 7 UNA IPOTESI OPERATIVA

- p. 617 7.1 Le strategie: una integrazione tra rigenerazione e inclusione
- 7.1.1. Accessibilità e prossimità

- 7.1.2. Abitabilità e sostenibilità
- 7.1.3. Fruibilità e qualità ambientale
- 7.1.4. Mixità e coesione sociale
- p. 635 7.2 Gli strumenti: un piano locale sociale e inclusivo
 - 7.2.1. Nuove regole e nuove prestazioni
 - 7.2.2. Nuovi strumenti operativi di coesione

- p. 654 *Bibliografia Parte Terza*

Premessa

La presente ricerca nasce dal personale interesse per le tematiche sociali della pianificazione urbana maturato attraverso un percorso accademico compiuto fra Spagna, con due anni di Erasmus+ presso la *Universitat Politècnica de València*, e Colombia, con un progetto di ricerca per tesi di laurea presso la *Universidad de La Salle de Bogotá*, realizzato grazie all'*International Exchange Programme*. Nelle esperienze accademiche all'estero ho potuto constatare come, nel contesto ispano-americano, i temi del *social urbanism* abbiano acquisito una sempre maggiore rilevanza disciplinare, fino ad assumere, oggi, una importanza riconosciuta a livello globale. Tali temi hanno assunto progressivamente un ruolo strutturale anche nella pianificazione urbana del nostro Paese, grazie alle iniziative europee e alla crescente attenzione comunitaria in materia di diritti sociali, ma anche grazie agli storici sforzi compiuti dall'urbanistica riformista per garantire gli interessi della comunità urbana e nazionale. L'interesse personale per urbanistica e società, pianificazione e inclusione, si è dunque arricchito, nel percorso formativo del Dottorato di ricerca in Pianificazione, Design e Tecnologia dell'Architettura del Dipartimento PDTA, ed all'interno del curriculum tematico in Pianificazione territoriale, urbana e del paesaggio, di nuovi contenuti e nuovi saperi, fino a portare alla riflessione critica che costituisce l'esito della presente ricerca, ovvero, la necessità di apportare una maggiore *inclusione sociale* nelle città italiane attraverso lo strumento del *piano urbanistico locale*. La ricerca sceglie come campo di studio la *città consolidata*, parte della città esistente, in continuità con le precedenti ricerche condotte nel Dottorato¹, con la volontà di occuparsi di una parte di città contraddistinta da una ricca diversità di caratteri socio-spaziali, oggetto dei processi di trasformazione e della 'nuova questione urbana' della città contemporanea.

Tema e motivazioni

Questo lavoro trae origine da una riflessione maturata su città consolidate e inclusione sociale, e sulle modalità operative della pianificazione ordinaria con cui l'inclusione realizzarsi nel contesto

1. Poli I. (2012), *Il Piano Urbanistico Locale e la città esistente. Strategie e Strumenti per la Riqualificazione della Città Consolidata*, in Dottorato di ricerca in Riqualificazione e Recupero insediativo, Roma.

2. Comune di Roma (2008), *PRG. Norme Tecniche di Attuazione. Delibera di Approvazione del Consiglio Comunale n.18 del 12 febbraio 2008*, Comune di Roma, Roma, Capo 3°, art. 44, p. 43.
3. Marcelloni M. (2003), *Pensare la città contemporanea. Il Nuovo piano regolatore di Roma*, Laterza, Roma-Bari, p. 156.
4. Indovina F. (2009), *Dalla città diffusa all'arcipelago metropolitano*, FrancoAngeli, Milano.
5. Garano S. (2001), "La Città consolidata", in *Urbanistica*, n. 116, pp. 128-129.
6. Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado della città e delle loro periferie (2017), *Relazione sull'attività svolta dalla Commissione*, Camera dei deputati, Roma, pp. 19, 41-42 e 222; Secchi B. (2013), *La città dei ricchi e la città dei poveri*, Laterza, Roma-Bari.
7. Ricci L. (2020), "Nuova questione urbana e nuovo welfare. Regole, strumenti, meccanismi e risorse per una politica integrata di produzione di servizi", in *Ananke*, n. 90.
8. Ricci L. (2018), "Costruire la città pubblica per rigenerare la città contemporanea", in Ricci L., Battisti A., Cristallo V., Ravagnan C. (a cura di), *Costruire lo spazio pubblico. Tra storia, cultura e natura*, in *Urbanistica Dossier Online* n. 15, Inu Edizioni, Roma;
9. Ricci L. (2017), "Governare la Città contemporanea. Riforme e strumenti per la rigenerazione urbana", in *Urbanistica*, n. 160.
9. United Nations (2016), *Leaving*

urbano, ovvero, con il piano urbanistico locale. La *città consolidata*, definizione ampiamente riconosciuta nell'ambito disciplinare della parte di città esistente realizzata nel corso del Novecento, testimonianza *in forma urbis* del secolo breve, è la parte di città esistente maggiormente popolata, che ospita la quasi totalità del suo patrimonio edilizio e che costituisce quella parte di città stabilmente configurata e definita nelle sue caratteristiche morfologiche e tipologiche², «insieme dei tessuti edilizi che non presentano particolari valori individuali o di tessuto tali da farli rientrare nella città storica»³ oggetto, – più della città storica e al pari dei territori interessati dal fenomeno della metropolizzazione⁴ – di interventi di trasformazione urbana. Le componenti costituenti la città consolidata, distinte in "città compatta" e "città discontinua", riprendendo una definizione di Stefano Garano in merito alla città di Roma⁵, presentano significative differenze morfo-tipologiche, strutturali ed ambientali, e infine, di natura socioeconomica e per tale ragione sono oggetto di studio della ricerca, che ne ha individuato i caratteri e le divergenze, comparandole tra loro al fine di far emergere i caratteri sociali della "nuova questione urbana".

Come infatti rilevato dal Rapporto della Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado della città e delle loro periferie, la *nuova questione urbana*⁶, ovvero l'estendersi trasversalmente delle condizioni di marginalità economica ed esclusione sociale tipiche della periferia all'intera città esistente, richiede, da un lato, l'attuazione di interventi integrati, efficaci e mirati alla risoluzione di tale condizione anche nelle aree della città consolidata tradizionalmente non interessate da essa; dall'altro, richiede necessariamente la messa in campo di una strategia unitaria, integrata ed interscalare, di governo pubblico⁷, che sia finalizzata alla rigenerazione urbana e al riequilibrio territoriale dell'intera città esistente e che restituisca nuove prospettive di equità, di inclusione sociale, di qualità urbanistico-ecologica e di efficienza al governo della città e dei territori contemporanei⁸.

Inclusione sociale, termine ampio in cui ricadono interessi, ambizioni e interventi di varia natura, che può essere definito al contempo come un «processo ed un traguardo»⁹, da realizzare e da portare a compimento, per l'inserimento e l'integrazione nella società di chi è escluso dalla vita economica, sociale e culturale della stessa. L'obiettivo dell'inclusione è, infatti, sia quello di far sentire parte di una comunità un individuo che se ne senta escluso, sia introdurre le azioni e gli interventi per realizzare tale obiettivo. La doppia natura

dell'inclusione, processuale e di scopo, è finalizzata a garantire pari opportunità per tutti, fornendo la possibilità di accesso a beni primari – la casa, il lavoro, i servizi, lo spazio pubblico – ai soggetti più emarginati e agli strati più fragili della popolazione, permettendogli l'integrazione reale ed effettiva nella collettività e consentendogli di assumere peso politico, sociale ed economico in essa. Per tale ragione, il welfare urbano, e nello specifico, la *città pubblica*, ovvero l'insieme delle componenti pubbliche e/o di uso pubblico relative agli spazi aperti, alle aree verdi, ai servizi, alla mobilità, alla residenza sociale¹⁰ – in altre parole, il telaio urbano delle dotazioni pubbliche – rappresenta la modalità operativa valida e necessaria con cui territorializzare le politiche attive per l'inclusione, i diritti sociali dell'individuo e delle comunità, così come riconosciuti dall'Unione¹¹, nella città e nei contesti urbani.

Il *welfare urbano*¹², che necessariamente, per portare a compimento i propri scopi di riequilibrio delle dotazioni pubbliche, si realizza sul territorio attraverso una "rete di reti"¹³, interattive ed integrate, materiali e immateriali, delle componenti della città pubblica, trova attuazione attraverso lo strumento del *piano urbanistico locale*, ovvero lo strumento della pianificazione e programmazione di interventi a livello comunale che può garantire, alla scala locale e dunque più prossima alla cittadinanza, la realizzazione capillare della città pubblica, dando sostanza fisica al "diritto alla città"¹⁴ e riaffermando il principio di tutela e giustizia sociale sancito dalla Costituzione¹⁵. Piano locale che, dando sostanza fisica alle misure di welfare per la città, viene individuato dalla ricerca come lo strumento in grado di dare risposta alla nuova questione urbana, e per tale ragione, esso si configura tanto come strumento di pianificazione degli assetti territoriali, tanto come strumento per il riequilibrio degli interessi del territorio, assumendo dunque un assetto impegnato nella garanzia degli interessi della comunità urbana e nazionale¹⁶. Per tale ragione, la scelta della ricerca ricade sul piano locale riformato, frutto delle esperienze disciplinari e delle battaglie politiche dell'*urbanistica riformista*, ovvero, di quel modo di fare urbanistica che, pur riconoscendo le esigenze del libero mercato, impone ad esso delle regole di comportamento, affinché non vada a ledere i diritti della comunità ad una città e ad una vita migliore¹⁷. Il piano locale riformista, dunque, con la scelta di combattere il fenomeno della rendita urbana e del regime immobiliare oligopolistico, sceglie oggi di combattere anche le dinamiche sociali ed economiche – la gentrificazione delle aree centrali, la marginalità nelle aree periferi-

no one behind: the imperative of inclusive development - Report on the World Social Situation 2016, United Nations publication, New York, p. 20.

10. Ricci L. (2005), *Diffusione insediativa, Territorio, Paesaggio*.

Un progetto per il governo delle trasformazioni territoriali contemporanee, Carocci, Roma; Ricci L. (2018), "Costruire la città pubblica per rigenerare la città contemporanea", in Ricci L., Battisti A., Cristallo V., Ravagnan C. (a cura di), *Costruire lo spazio pubblico. Tra storia, cultura e natura*, in Urbanistica Dossier Online n. 15, Inu Edizioni, Roma.

11. Parlamento Europeo, Consiglio Europeo, Commissione Europea (2017), *Pilastro europeo dei diritti sociali*, Ufficio delle pubblicazioni.

12. Ricci L. (2020), "Prefazione. Città contemporanea e nuovo welfare. Una rete di reti per rigenerare la città esistente" in Poli I., *Città esistente e rigenerazione urbana. Per una integrazione tra urbs e civitas*, Aracne Editrice, Roma; Ricci L. (2020), "Nuova questione urbana e nuovo welfare. Regole, strumenti, meccanismi e risorse per una politica integrata di produzione di servizi", in *Ananke*, n. 90.

13. Definizione ribadita nel merito del Convegno Internazionale "*Città pubblica e nuovo welfare. Una rete di reti per la rigenerazione urbana*", del 2 luglio 2020, organizzato dal Dipartimento PDTA - Dipartimento di Pianificazione, Design e Tecnologia dell'Architettura dell'Università di Roma "La Sapienza".

14. Lefebvre H. (1968), *Il diritto alla città*, Marsilio Editori, Padova; Harvey D. (2016), *Il capitalismo contro il diritto alla città*, Ombre corte, Verona; Barca F., Forum Disuguaglianze e diversità (2019), *Cambiare rotta. Più giustizia sociale per il rilancio dell'Italia*, Laterza, Roma-Bari.
15. Ricci L., a cura di (2009), *Piano locale e... nuove regole, nuovi strumenti, nuovi meccanismi attuativi*, FrancoAngeli, Milano.
16. Campos Venuti G., Oliva F. a cura di (2010), *Città senza cultura. Intervista sull'urbanistica*, Laterza, Roma-Bari.
17. Campos Venuti G. (1991), *L'urbanistica riformista*, Etaslibri, Milano.
18. Gabellini P. (2018), *Le mutazioni dell'urbanistica. Principi, tecniche, competenze*, Carocci Editore, Roma, p. 19.
19. Secchi B. (2013), *La città dei ricchi e la città dei poveri*, Laterza, Roma-Bari, p. 6; Secchi B. (2010), "A New Urban Question. Understanding and Planning the Contemporary European City", in *Territorio*, n. 53.
20. Gabellini P. (2018), *Le mutazioni dell'urbanistica. Principi, tecniche, competenze*, Carocci Editore, Roma, pp. 19-22.
21. Campos Venuti G. (1991), *L'urbanistica riformista*, Etaslibri, Milano, pp. 139-142.
22. Ricci L. (2019), "Prefazione. Governare la città contemporanea. Una nuova questione urbana" in Ravagnan C., *Rigenerare le città e i territori contemporanei. Prospettive e nuovi riferimenti operativi per la sperimentazione*, Aracne Editrice,

che – che sono alla base della nuova questione urbana, e che determinano specifiche geografie della disuguaglianza¹⁸, configurandosi come forme evidenti di ingiustizia spaziale¹⁹.

Pertanto, il piano locale riformista innovato, consapevole dei cambiamenti in atto e della mutevolezza dell'offerta e della domanda di trasformazione urbana, le cui richieste cambiano costantemente²⁰, non può non ricercare, oltre le 'cinque salvaguardie' dei fattori essenziali della vita urbana²¹, anche di mettere in atto una maggiore inclusione sociale, attraverso la costruzione a rete della città pubblica²², in qualità di matrice di riferimento strutturale a garanzia dei diritti, della rete di beni comuni identitari, di una infrastruttura per un nuovo metabolismo urbano²³. Piano locale, dunque, che si fa *vettore di inclusione e coesione sociale* e che, sulla base delle più recenti evoluzioni della disciplina urbanistica a livello regionale, in attesa di una riforma nazionale della Legge n. 1150 del 1942 – legge basata concettualmente su una fase di espansione della città, e dunque incapace di far fronte alla corrente fase di trasformazione urbana e di metropolizzazione del territorio – oggi si pone sempre più come il *piano della rigenerazione* della città esistente, raccogliendo il passaggio dalla cultura dell'espansione urbana alla cultura della trasformazione²⁴ del suo patrimonio edilizio, affermando così la necessità di progetti, programmi 'complessi' e piani operativi temattizzati²⁵ che affrontano, con approccio mutuato dalle circostanze, la mutevolezza delle richieste di trasformazione. Piano locale che, dunque, lungi dall'essere ritenuto in "crisi di credibilità", oggi si aggiorna e cerca, come evidenziato da numerose esperienze disciplinari, di far fronte alle nuove istanze della città esistente, tra cui emergono con forza le richieste di maggiore inclusione, protezione e assistenza al cittadino. Richieste, queste, reclamate anche dalla nuova politica europea, che a fronte della mancata ripresa dalla crisi economica del 2008 e dal perdurare della pandemia da Covid-19, ha posto l'accento con forza sull'importanza di interventi per il sostegno, la protezione, l'assistenza e la crescita integrale del cittadino, sia attraverso una maggiorazione dei Fondi Strutturali di Investimento SIE, sia attraverso la messa in campo di nuovi dispositivi finanziari di *recovery*, quale il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Fondi, che possono essere sbloccati ed efficacemente spesi sul territorio non solo attraverso i correnti strumenti operativi (PON e POR), ma anche attraverso il piano urbanistico locale – il quale potrebbe assumere il ruolo di "piattaforma abilitante" per la ricezione di fondi ed investimenti, per la loro spesa diretta sul territorio, per

una rendicontazione ed una valutazione *local based* degli interventi e per la raccolta diretta delle richieste e delle istanze locali, secondo formule partecipate con la comunità ed accordi operativi con gli enti e le associazioni del Terzo Settore operanti sul luogo.

La ricerca, dunque, si inserisce all'interno del corrente dibattito teorico disciplinare di innovazione del piano locale, proponendo nuove strategie, regole e strumenti che possano apportare una maggiore inclusione sociale nella città esistente e, in particolare, nella città consolidata, che maggiormente raccoglie le diversità di caratteri e di contraddizioni della città italiana contemporanea, giungendo a definire, nella parte conclusiva della ricerca, innovati riferimenti teorico-metodologici ed operativi che consentano al piano locale di porsi come *piano locale sociale ed inclusivo*, raccogliendo l'eredità della tradizione riformista e le nuove richieste avanzate dall'Europa.

Obiettivi

La ricerca ha come obiettivo principale l'elaborazione di nuovi riferimenti teorico-metodologici ed operativi per apportare una maggiore inclusione sociale nella città consolidata, attraverso strategie, regole e strumenti per un piano urbanistico locale innovato, che sia sociale ed inclusivo – ovvero, rivolto all'inclusione nella società dei soggetti fragili e svantaggiati, e allo sviluppo integrale e alla coesione sociale delle comunità più deboli ed emarginate.

A partire da questo macro-obiettivo, si possono individuare alcuni obiettivi specifici, connessi alle tematiche della ricerca. In primo luogo, la ricerca dà per 'consolidata' la definizione, all'interno del panorama teorico-disciplinare, di "città consolidata", dato l'elevato numero di esperienze di piano e di leggi urbanistiche regionali che ne fanno uso corrente²⁶; tuttavia, obiettivo della ricerca è anche allargare la definizione di città consolidata e di studiarne in modo più approfondito le componenti costitutive (città compatta e città discontinua), al fine di poter restituire con maggiore consapevolezza i caratteri e le questioni aperte che la caratterizzano, giungendo così, nel momento della definizione delle strategie per una sua rigenerazione integrata, ad offrire soluzioni ed interventi più mirate ed efficaci per la specificità del contesto. In secondo luogo, la ricerca ha come obiettivo l'integrazione delle politiche sociali, inerenti alla sfera dell'inclusione, della protezione e dell'assistenza sociale, con i piani e i programmi della pianificazione ordinaria, al fine di garantirne una territorializzazione fisica sul territorio, sostanziata non solo attraverso infrastrutture e servizi sociali, ma anche attraverso

Roma, p. 11.

23. Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado della città e delle loro periferie (2017), *Relazione sull'attività svolta dalla Commissione*, Camera dei deputati, Roma, p. 49.

24. Campos Venuti G. (1987), *La terza generazione dell'urbanistica*, FrancoAngeli, Milano, p. 41.

25. Gabellini P. (2018), *Le mutazioni dell'urbanistica. Principi, tecniche, competenze*, Carocci Editore, Roma, p. 69.

26. Anche con terminologie simili, come nel caso della Lombardia, Emilia-Romagna, Puglia, etc.; le quali testimoniano anche la presa di consapevolezza, da parte di molte Regioni, dell'esistenza di 'più città', segnate dalla diversità di caratteri fisico-morfologici e socioeconomici, nella città esistente. Gabrielli B. (1993), *Il recupero della città esistente. Saggi 1968-1992*, Etaslibri, Milano.

27. Ricci L. (2005), *Diffusione insediativa, Territorio, Paesaggio. Un progetto per il governo delle trasformazioni territoriali contemporanee*, Carocci, Roma.

il sistema della città pubblica. Questo porta al terzo obiettivo della ricerca, ovvero il rinnovamento del piano urbanistico locale, il quale, oltre che strumento per la programmazione e l'attuazione degli interventi previsti sul territorio, vede rafforzato il proprio ruolo di costruttore della città pubblica, di promotore del welfare urbano, configurandosi come vettore di inclusione e coesione sociale sulla città e sul territorio. Infine, ultimo e trasversale obiettivo della ricerca è quello di trovare una risposta integrata alla 'nuova questione urbana' della città esistente, e in particolar modo alle questioni aperte dei suoi tessuti consolidati, investiti dal fenomeno della crisi sociale ed economica della classe media (il *middle class shrinking*) che ne ha aggravato le locali situazioni di disagio e povertà.

In tal senso, dunque, l'elaborazione di nuovi riferimenti teorico-metodologici ed operativi non risulta fine a sé stessa, ma attivamente impegnata nella rigenerazione integrata della città contemporanea, perché compiuta attraverso strumenti esistenti e già in atto nella pianificazione ordinaria, agendo così rapidamente sulla città e sulle sue criticità, ed assumendo le scelte e gli interventi a sostegno della popolazione – in particolare nell'attuale congiuntura pandemica – con maggiore consapevolezza e coscienza delle cause strutturali, antiche e recenti, delle realtà urbane italiane.

Il metodo e l'articolazione

La ricerca è contraddistinta da un'impostazione teorico-metodologica e procede ad un'analisi di tipo induttivo nel dibattito teorico disciplinare e nelle esperienze operative di pianificazione locale, in particolare quelle delle città grandi e medie dell'Europa occidentale, con particolare riferimento ai casi italiani, spagnoli e francesi in cui si riscontrano, seppure con differenze relative al contesto locale, una convergenza delle dinamiche socioeconomiche, dei caratteri e degli approcci.

Il percorso di ricerca è articolato in tre fasi, corrispondenti a tre esigenze disciplinari fondate su una continuità comprensione-proposta²⁷: l'esigenza di *contestualizzazione*, *operatività* e *sperimentazione*.

L'esigenza di *contestualizzazione* indaga il tema proposto nell'attuale contesto teorico-disciplinare, procedendo attraverso un metodo induttivo ed applicando un approccio critico al dibattito in corso. Nello specifico, tale fase ha un carattere problematico-interpretativo, e procedendo attraverso l'analisi degli approcci alla città esistente e delle questioni emergenti, definisce i caratteri, le componenti e

soprattutto le nuove istanze della sua parte più ampia, complessa e densamente popolata, la città consolidata, rilevando la necessità di una maggiore inclusione sociale all'interno di essa. Tale fase si concentra sullo studio di casi di città italiane, nella consapevolezza della specificità e della relatività di ogni singola situazione territoriale. L'esigenza di *operatività* ha anch'essa carattere problematico-interpretativo, e a partire dalla lettura critica di esperienze di pianificazione italiane ed europee per una rigenerazione integrata, definisce il rapporto tra piano locale, città pubblica e welfare urbano, tracciando strategie per la rigenerazione della città consolidata promuovendone una maggiore inclusione sociale.

L'esigenza di *sperimentazione* ha, infine, un carattere sintetico-propositivo, e con la ricomposizione dialettica delle due fasi precedenti mette a punto innovati riferimenti concettuali e operativi in accordo con le più recenti normative nazionali ed europee, con il fine di configurare una città consolidata più equa, ed un piano locale innovato che sia vettore di coesione e di inclusione sociale.

Alle tre esigenze disciplinari corrispondono le tre diverse Parti della ricerca, che sono corredate di una propria *Bibliografia* selezionata per autori, e da *Allegati* con *Schede* di supporto all'attività di ricerca, contenenti le esperienze operative (piani, strumenti e programmi) analizzate.

Parte Prima: Città esistente, città consolidata e inclusione sociale. Il fenomeno e i caratteri

La prima Parte della tesi si situa all'interno del percorso di ricerca nella fase di *contestualizzazione*. In questa fase, a carattere problematico-interpretativo e teorico-definitorio, si risponde all'esigenza di contestualizzare il tema nell'attuale contesto teorico-disciplinare, indagando con metodo induttivo e approccio critico il dibattito in corso.

Nella Parte prima viene inizialmente contestualizzato il tema di partenza e *leitmotiv* della ricerca, ovvero le questioni emergenti della città esistente, parte di una più ampia, "nuova questione urbana", che viene definita grazie ad una lettura diacronica compiuta tra piano urbanistico locale e i suoi approcci alla città esistente²⁸, prendendo come metodo di riferimento l'analisi delle generazioni urbanistiche elaborata da Giuseppe Campos Venuti, in cui viene messo in luce il ruolo che il piano locale ha avuto nel definire le attuali dinamiche socioeconomiche della città esistente e della città consolidata. Successivamente, si procede con l'analisi della componente

28. Cfr. Parte prima, capitolo 1. *Città esistente e questioni emergenti. L'evoluzione degli approcci nel Piano urbanistico.*

29. Cfr. Parte prima, capitolo 2. *Città esistente e città consolidata. I caratteri e le componenti.*

30. Cfr. Parte prima, capitolo 3. *Città consolidata e nuove istanze. L'inclusione sociale.*

31. Cfr. Allegato 1 – *Le Schede. I Piani e gli approcci alla città esistente.*

32. Cfr. Parte seconda, capitolo 4. *Welfare urbano e Piano locale. Gli strumenti per la rigenerazione della città esistente.*

consolidata della città esistente, detta “città consolidata”, ovvero stabilmente configurata nelle sue caratteristiche tipologiche e morfologiche, che viene analizzata nelle sue componenti (città compatta e città discontinua), a loro volta oggetto di un’analisi per Sistemi e componenti costitutive (Sistema insediativo e dei tessuti, ambientale e del verde urbano, dei servizi e delle infrastrutture)²⁹. Infine, vengono definite le nuove istanze della città consolidata, riassumibili nella richiesta di una maggiore inclusione sociale³⁰: per affermare questo, si procede attraverso l’analisi del rapporto tra la nuova questione urbana e il bisogno di maggiore inclusione; inclusione che viene analizzata e definita sia attraverso le correnti normative nazionali ed internazionali, sia attraverso le ‘questioni aperte’ della città consolidata, analizzate per componenti. A sostegno del percorso di ricerca, la Parte prima è corredata dall’Allegato 1, contenente le Schede³¹ con i casi studio dei piani e degli approcci alla città esistente analizzati all’interno della Parte in oggetto. La Parte prima viene poi corredata di una propria Bibliografia, contenente i testi utilizzati a supporto della ricerca in questa prima fase.

Parte Seconda: Piano locale e città pubblica. Un nuovo welfare urbano per l’inclusione sociale

La seconda Parte della tesi si situa all’interno del percorso di ricerca nella fase di *operatività*. In questa fase, a carattere problematico-interpretativo e teorico-definitorio, si risponde all’esigenza di analizzare il dibattito operativo e le esperienze di pianificazione locale. Nella parte Seconda, in continuità e in coerenza con i riconoscimenti effettuati nella Parte prima, si procede ad analizzare in maniera induttiva alcune significative e recenti esperienze di pianificazione urbanistica di livello locale, sia nazionali che estere, con l’obiettivo di evidenziare e approfondire gli strumenti e le strategie dirette alla rigenerazione integrata della città consolidata e, contestualmente, a definire un nuovo welfare urbano più equo ed inclusivo. In particolare, viene dapprima definito il rapporto tra welfare urbano e piano locale³², definendo prima gli strumenti per la rigenerazione della città esistente propri del piano locale, procedendo poi all’integrazione fra il piano locale e l’inclusione sociale, definendone le nuove regole, e infine, mettendo a sistema le prospettive di azione per la realizzazione della città pubblica (tra cui una nuova ‘prospettiva sociale’), elaborando anche le reti, materiali ed immateriali, per la costruzione del welfare urbano nel piano locale. Successivamente, per definire il rapporto tra welfare urbano e inclusione socia-

le, si procede formulando una strategia integrata di rigenerazione per la città consolidata³³, la quale, doppiamente articolata per le componenti della città consolidata e per le prospettive per la realizzazione della città pubblica, definisce le azioni specifiche per ogni componente (città compatta e città discontinua) per ottenerne una rigenerazione integrale ed integrata, realizzata attraverso le reti del welfare urbano. L'intero percorso di ricerca della Parte seconda si basa sulle esperienze di piano e dei casi studio analizzati nell'Allegato 2, contenente le Schede³⁴ con i casi studio con gli strumenti e le strategie per una rigenerazione integrata analizzati all'interno della Parte in oggetto. La Parte seconda viene anch'essa corredata di propria Bibliografia.

Parte Terza: Piano urbanistico e inclusione sociale. Nuovi riferimenti teorico-metodologici e operativi

La terza Parte della tesi si situa all'interno del percorso di ricerca nella fase di *sperimentazione*, e corrisponde a un'esigenza sintetico-propositiva di ricomposizione e proposta ad esito del percorso di ricerca e dei quadri interpretativi elaborati nella prima e seconda Parte.

Quest'ultima Parte si basa su un'impostazione teorico-metodologica a carattere sperimentale, ed è finalizzata a elaborare riferimenti innovativi per il perfezionamento delle strategie e degli strumenti per la rigenerazione integrata della città consolidata. In particolare, vengono prima definiti i nuovi riferimenti teorico-metodologici, attraverso un approccio integrato tra welfare urbano rigenerazione urbana e inclusione sociale, interpretando la città pubblica come vettore d'inclusione e delineando, per ciascuna componente, le azioni per una città consolidata equa ed inclusiva. Successivamente, viene proposta una ipotesi operativa³⁶, definendo le strategie per una integrazione tra rigenerazione urbana e inclusione sociale, rendendo strutturale l'obiettivo di una maggiore inclusione nell'azione di rigenerazione; poi, vengono definiti gli strumenti per attuare le strategie proposte, ovvero un piano locale sociale ed inclusivo, caratterizzato da nuove regole e da nuove prestazioni, in cui sono definiti anche nuovi strumenti operativi di coesione. La Parte terza è priva di Schede, poiché si ricollega ai casi studio precedentemente analizzati nella Parte prima e soprattutto nella Parte seconda; presenta però una propria Bibliografia, contenente i testi utilizzati a supporto della ricerca in quest'ultima fase di sperimentazione e proposta.

33. Cfr. Parte seconda, capitolo 5. *Welfare urbano e inclusione sociale. Una strategia di rigenerazione.*

34. Cfr. Allegato 2 – *Le Schede. Strumenti e strategie per una rigenerazione integrata.*

35. Cfr. Parte terza, capitolo 6. *Nuovi riferimenti teorico-metodologici.*

36. Cfr. Parte terza, capitolo 7. *Una ipotesi operativa.*

37. Ricci L. (2005), *Diffusione insediativa, Territorio, Paesaggio. Un progetto per il governo delle trasformazioni territoriali contemporanee*, Carocci, Roma.

Risultati attesi

La ricerca si conclude con una fase di sperimentazione, in cui vengono presentati nuovi riferimenti teorico-metodologici ed operativi al fine di apportare una maggiore inclusione sociale nella città consolidata attraverso il piano urbanistico locale. Nella consapevolezza della specificità dei singoli contesti geografici, disciplinari, istituzionali, la ricerca sceglie di non giungere alla formulazione di determinazioni definitive e generalizzanti, di paradigmi e punti di vista univoci, ma suggerisce invece linee e indirizzi che si possano costituire come riferimenti consolidati nel panorama delle azioni urbanistiche contemporanee³⁷. Di conseguenza, anziché proporre strumenti definiti e definitivi, si sceglie di proporre una ipotesi operativa, che costituisce l'esito del percorso di ricerca.

Risultato atteso dalla ricerca è la definizione di *nuovi riferimenti culturali per la disciplina*, in cui l'inclusione sociale non sia più affrontata come un tema esterno o accessorio all'urbanistica, ma al contrario diventi l'aspirazione centrale e strutturante della città pubblica, integrando in tal modo welfare urbano e inclusione attraverso le quattro prospettive per la sua costruzione e realizzando una *città pubblica vettore d'inclusione*; questo, nell'ottica di costruire una città esistente – e dunque una città consolidata – più equa ed inclusiva, che garantisca pari opportunità per tutti e che intervenga in modo mirato ed efficace sulle ingiustizie sociali e spaziali della città contemporanea.

Altro risultato atteso della ricerca è la definizione di *nuovi riferimenti operativi per l'innovazione del piano locale*. In tal senso, la ricerca delinea le strategie per una integrazione fra il tema dell'inclusione e gli interventi e le azioni di rigenerazione urbana, proponendo (secondo l'articolazione delle quattro prospettive per la costruzione della città pubblica individuate dalla ricerca) quattro diverse strategie, l'accessibilità e la prossimità, l'abitabilità e la sostenibilità, la fruibilità e la qualità ambientale, la mixité e la coesione sociale, che costituiscono sia gli obiettivi per una città pubblica più giusta ed inclusiva, sia le strategie per un *piano locale sociale ed inclusivo*. Quest'ultimo rappresenta l'innovazione dello strumento oggetto della ricerca, in cui il piano locale si configuri non solo come strumento di programmazione, pianificazione e gestione degli assetti del territorio, ma persegua anche lo sviluppo umano integrale dell'uomo e il suo inserimento nella società, attraverso il welfare urbano ma soprattutto attraverso una sua nuova impostazione con-

cettuale sostanziata dalle strategie sopradescritte. Inoltre, per l'innovazione del piano vengono proposte anche nuove regole e nuove prestazioni, differenziando la dimensione regolativa del piano dalla dimensione strategico-strutturale, delineando due differenti *framework*, come un quadro di riferimento strategico, flessibile e di rapida esecuzione, contenente le strategie e indicazioni, ed un quadro di riferimento regolativo-valutativo, più rigido, contenente norme per recepiscano istanze del territorio, e norme per la valutazione delle prestazioni ottenute dagli interventi, riunendo in sé l'aspetto aspetto regolativo-prescrittivo con quello valutativo-prestazionale, con il fine di rendere il piano locale una "piattaforma abilitante" in grado di intercettare fondi e investimenti esterni, soprattutto europei, e di spenderli in modo efficace sul territorio. Infine, consapevoli della necessità operative del piano, sul modello delle più recenti normative nazionali ed europee quali il PNRR, si prevedono nuovi strumenti operativi di coesione per il piano locale, come i Piani urbani integrati, che permettano di dare attuazione ai nuovi contenuti del piano promuovendo l'inclusione e la coesione sociale, secondo un approccio integrato, che coinvolga al suo interno più aspetti e sia volto a costruire una città più attenta e consapevole dei bisogni del cittadino e, in definitiva, più giusta e più libera.

PARTE 1

Città esistente, città consolidata e inclusione sociale. Il fenomeno e i caratteri

CITTÀ ESISTENTE E QUESTIONI EMERGENTI. L'EVOLUZIONE DEGLI APPROCCI NEL PIANO URBANISTICO

ABSTRACT

Il capitolo, primo step della fase di contestualizzazione del percorso della ricerca, ne introduce i temi salienti attraverso una lettura diacronica degli approcci del piano urbanistico locale di intervento alla città esistente, lungo tutto il corso del Novecento e fino all'età contemporanea. Tale operazione vuole raggiungere tre obiettivi: analizza la crescita della città esistente e la 'nascita', sia fisica sia concettuale, della "città consolidata"; analizza l'evoluzione del piano urbanistico locale, attraverso l'analisi delle generazioni urbanistiche teorizzate da Giuseppe Campos Venuti, facendo emergere i cambiamenti interni all'ambito disciplinare e le principali trasformazioni avvenute nella città e nei territori italiani dal dopoguerra ad oggi; delinea, grazie allo studio delle dinamiche socioeconomiche emerse, la "nuova questione urbana" della città esistente, che sarà alla base delle fasi successive della ricerca.

1.1 Piano urbanistico e approcci alla città esistente. Una lettura diacronica

La ricerca, in questa Parte prima, affronta il tema del governo della città contemporanea, andando a contestualizzare il tema nell'attuale dibattito teorico-disciplinare ed indagando con metodo induttivo e approccio critico alcune rilevanti esperienze di pianificazione locale. In tale Parte, a carattere problematico-interpretativo e teorico-definitivo, si procede all'indagine su due oggetti di studio della presente ricerca, ossia le modalità di intervento sulla città esistente, i caratteri e le componenti di una sua parte, la città consolidata. Tuttavia, per poter proseguire nell'investigazione, occorre ricondurre la ricerca a un *leitmotiv* che ne segna l'intero percorso processuale: la definizione di una strategia, unitaria ed integrata, per il governo e la rigenerazione della città esistente.

Le città e i territori contemporanei sono stati interessati, negli ultimi decenni, da una serie di processi di metropolizzazione che hanno indotto profonde trasformazioni negli assetti territoriali, modificando il senso delle tradizionali problematiche dell'urbanistica, dell'ambiente e del paesaggio¹. Questi processi, avvenuti con modalità e intensità diversificate nei vari contesti territoriali, stratificandosi nel tempo, sono il risultato patologico della rendita fondiaria e immobiliare, che non privilegia più in modo esclusivo le aree urbane centrali, ricche di servizi, ma procede per una selezione capitalistica di zone ad alta qualità sparse nel territorio metropolitano². A tali processi si aggiungono e derivano numerose problematiche, come la carenza di sostenibilità del sistema delle infrastrutture per la mobilità, l'alto consumo di suolo, la mancanza strutturale di spazi pubblici e di trasporti collettivi, la presenza diffusa nel territorio di aree dismesse, abbandonate e sottoutilizzate³.

La città, tradizionalmente intesa come «luogo della concentrazione, della densità e della complessità fisica, funzionale, sociale e simbolica»⁴ è diventata un luogo di *non luoghi*⁵, secondo la definizione di Marc Augé, caratterizzato dalla discontinuità e dalla frammentazione della realtà urbana, elidendo così i legami identitari fra e comunità e il territorio. Di conseguenza, la «nuova questione urbana»⁶, la richiesta del territorio all'urbanistica e alla pianificazione, si incen-

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

2. Fregolent L., Indovina F., Savino M., a cura di (2005), *L'esplosione della città*, Editrice Compositori, Bologna; Campos Venuti G. (1991), *L'urbanistica riformista*, Etaslibri, Milano.

3. Oliva F., Ricci L. (2017), "Promuovere la rigenerazione urbana e la riqualificazione del patrimonio costruito", in Antonini E., Tucci F. (a cura di), *Architettura, Città, Territorio verso la Green Economy*, Edizioni Ambiente, Roma; Ricci L. (2017), "Governare la Città contemporanea. Riforme e strumenti per la rigenerazione urbana", in *Urbanistica*, n. 160.

4. Ricci L. (2019), "Prefazione. Governare la città contemporanea. Una nuova questione urbana" in Ravagnan C., *Rigenerare le città e i territori contemporanei. Prospettive e nuovi riferimenti operativi per la sperimentazione*, Aracne Editrice, Roma, p. 10.

5. Augé M. (1992), *Nonluoghi*, Elèuthera, Milano, pp. 83-84 e 93-94.

6. Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado della città e delle loro periferie (2017), *Relazione sull'attività svolta*

dalla Commissione, Camera dei deputati, Roma, pp. 19, 41-42 e 222; cfr. Parte prima, paragrafo 1.3 *La città contemporanea e la nuova questione urbana*.

7. Ricci L. (2019), "Prefazione. Governare la città contemporanea. Una nuova questione urbana" in Ravagnan C., *Rigenerare le città e i territori contemporanei. Prospettive e nuovi riferimenti operativi per la sperimentazione*, Aracne Editrice, Roma, p. 10.

8. Lefebvre H. (1968), *Il diritto alla città*, Marsilio Editori, Padova.

9. Ricci L., Poli I. (2018), "Rigenerare la città contemporanea. Tra sperimentazione e formazione/ Regenerating contemporary city. Between experimentation and education", in *Agathon - International Journal of Architecture, Art and Design*, n. 3.

10. Ricci L. (2018), "Costruire la città pubblica per rigenerare la città contemporanea", in Ricci L., Battisti A., Cristallo V., Ravagnan C. (a cura di), *Costruire lo spazio pubblico. Tra storia, cultura e natura*, in *Urbanistica Dossier Online* n. 15, Inu Edizioni, Roma; Ricci L. (2017), "Governare la Città contemporanea. Riforme e strumenti per la rigenerazione urbana", in *Urbanistica*, n. 160.

11. Oliva F., Ricci L. (2017), "Promuovere la rigenerazione urbana e la riqualificazione del patrimonio costruito", in Antonini E., Tucci F. (a cura di), *Architettura, Città, Territorio verso la Green Economy*, Edizioni Ambiente, Roma.

12. Ricci L. (2019), "Prefazione. Governare la città contemporanea. Una nuova questione urbana" in

tra oggi sulla ricerca di un *nuovo welfare urbano*, che sia finalizzato a garantire a tutte le comunità locali insediate il diritto alla casa, alla salute, all'istruzione, all'ambiente, alla mobilità pubblica, all'abitare e, più in generale, che garantisca il diritto alla città⁷, a cinquant'anni dalle richieste avanzate dal saggio di Lefebvre⁸. La questione urbana induce a introdurre una diversa concezione della pianificazione, che recepisca la nuova visione multiscalare e multidimensionale della città attraverso un approccio sperimentale, integrato, interdisciplinare, interscalare e iterativo⁹, prefigurando l'elaborazione di nuovi riferimenti cognitivi e progettuali, operando la messa in campo di nuove strategie, di strumenti di pianificazione, di meccanismi attuativi, e che, infine, porti a un generale cambiamento negli obiettivi, nei contenuti e negli ambiti territoriali di riferimento dei piani. La questione urbana può dunque trovare risposta in una nuova *strategia di governo pubblico*, unitaria, integrata e interscalare, che sia finalizzata alla rigenerazione urbana e al riequilibrio territoriale dell'intera città esistente e che restituisca nuove prospettive di equità, di inclusione sociale, di qualità urbanistico-ecologica e di efficienza al governo della città e dei territori contemporanei¹⁰. Una strategia che permetta di introdurre nella città esistente sia trasformazioni di carattere morfologico-funzionale, sia azioni di rigenerazione urbana volte allo sviluppo ambientale, all'inclusione sociale e allo sviluppo economico locale¹¹, ponendo al centro del progetto urbanistico la *costruzione a rete della città pubblica*¹², in qualità di matrice di riferimento strutturale a garanzia dei diritti, della rete di beni comuni identitari, di una infrastruttura per un nuovo metabolismo urbano¹³.

Tale strategia, utilizzando strumenti diversificati in funzione della specificità del contesto, deve fornire una risposta integrata alle esigenze di rigenerazione ambientale, di risparmio delle risorse non riproducibili, di rivitalizzazione sociale, di valorizzazione culturale ed economica e di fattibilità economico-finanziaria, dando la priorità agli interventi di deframmentazione, riqualificazione e modernizzazione della città esistente, nonché alla tutela e alla valorizzazione dei beni comuni identitari, sui quale rifondare la *città pubblica*¹⁴.

Città pubblica che rappresenta l'insieme delle componenti pubbliche o di uso pubblico relative agli spazi aperti, alle aree verdi, ai servizi, alla mobilità, alla residenza sociale, e che può essere costruita attraverso un processo compensativo di rigenerazione, integrando nel processo la riqualificazione e il recupero: delle aree libere, dei 'vuoti' urbani all'interno dei tessuti della città esistente; degli spazi

e dei servizi pubblici della città storica e consolidata in stato di degrado e obsolescenza; delle aree dismesse delle aziende e delle manifatture piccole e medie, così come dei sedimi delle infrastrutture ferroviarie, largamente presenti nei tessuti stratificati e in quelli più marginali; delle previsioni non attuate degli insediamenti residenziali pubblici degli anni Sessanta e Settanta; delle aree non edificate delle frange metropolitane e degli insediamenti diffusi sorti spontaneamente, caratterizzati da una generale assenza di dotazioni pubbliche¹⁵.

Il ruolo imprescindibile della città pubblica nella strategia di rigenerazione urbana trova una puntuale contestualizzazione nelle politiche comunitarie¹⁶, cogliendo pienamente il senso degli indirizzi globali sanciti dalle Nazioni Unite, con l'individuazione dei 17 *SDG's* – *Sustainable Development Goals*, all'interno della "2030 Agenda for Sustainable Development", adottata dagli Stati membri nel 2015, e in particolare dell'esigenza di «rendere le città e gli insediamenti umani inclusivi, sicuri, resilienti e sostenibili» ribadita nel *SDG* n. 11, attraverso la sperimentazione di forme di innovazione per il miglioramento della qualità della vita e per la crescita culturale, economica e sociale delle comunità, ribadita, nel campo delle politiche europee, anche dalle 12 priorità dell'Agenda Urbana Europea, o Patto di Amsterdam¹⁷. La città pubblica, dunque, costituisce sia la matrice fisica della strategia di rigenerazione, sia il quadro delle coerenze delle scelte strutturanti di un processo complessivo e compensativo di rigenerazione delle città e dei territori contemporanei¹⁸.

Obiettivo di tale processo compensativo è la realizzazione di un nuovo welfare urbano, da attuarsi attraverso la costruzione di una *rete di reti*¹⁹ materiali e immateriali, interattive e integrate, che garantiscano un presidio sul territorio e una dotazione territoriale di standard capillare, operando così il riequilibrio dell'intera città esistente.

La *strategia di rigenerazione della città esistente* si fonda dunque sulla costruzione delle *reti per la città pubblica*: «reti di servizi pubblici e privati, di aree, di spazi e di attrezzature pubbliche per la salute, per l'istruzione, per la cultura; reti infrastrutturali per la mobilità sostenibile pubblica di livello urbano e metropolitano e per l'inclusione sociale; reti tecnologiche ed energetiche, reti per la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti; reti connettive del verde e delle acque per il funzionamento ecologico, per la rigenerazione ambientale delle risorse fondamentali; reti di componenti naturali e antropiche strutturanti, caratterizzanti e di dettaglio degli assetti paesaggistici;

Ravagnan C., *Rigenerare le città e i territori contemporanei. Prospettive e nuovi riferimenti operativi per la sperimentazione*, Aracne Editrice, Roma, p. 11.

13. Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado della città e delle loro periferie (2017), *Relazione sull'attività svolta dalla Commissione*, Camera dei deputati, Roma, p. 49.

14. Ricci L. (2005), *Diffusione insediativa, Territorio, Paesaggio. Un progetto per il governo delle trasformazioni territoriali contemporanee*, Carocci, Roma.

15. Ricci L. (2020), "Prefazione. Città contemporanea e nuovo welfare. Una rete di reti per rigenerare la città esistente" in Poli I., *Città esistente e rigenerazione urbana. Per una integrazione tra urbs e civitas*, Aracne Editrice, Roma, p. 16.

16. European Commission (2007), *State aid control and regeneration of deprived urban areas. Vademecum*, Commission Staff Working Document.

17. European Community (2016), *Urban Agenda for the EU. Pact of Amsterdam*. Agreed at the Informal Meeting of EU Ministers Responsible for Urban Matters on 30 May 2016 in Amsterdam, The Netherlands.

18. Ricci L., a cura di (2009), *Piano locale e... nuove regole, nuovi strumenti, nuovi meccanismi attuativi*, FrancoAngeli, Milano; Campos Venuti G., Oliva F. a cura di (2010), *Città senza cultura. Intervista sull'urbanistica*, Laterza, Roma-Bari.

19. Definizione ribadita nel merito del Convegno Internazionale “*Città pubblica e nuovo welfare. Una rete di reti per la rigenerazione urbana*”, del 2 luglio 2020, organizzato dal Dipartimento PDTA - Dipartimento di Pianificazione, Design e Tecnologia dell’Architettura dell’Università di Roma “La Sapienza”; Ricci L. (2020), “Nuova questione urbana e nuovo welfare. Regole, strumenti, meccanismi e risorse per una politica integrata di produzione di servizi”, in *Ananke*, n. 90.

20. Ricci L. (2020), “Nuova questione urbana e nuovo welfare. Regole, strumenti, meccanismi e risorse per una politica integrata di produzione di servizi”, in *Ananke*, n. 90; Ricci L. (2020), “Prefazione. Città contemporanea e nuovo welfare. Una rete di reti per rigenerare la città esistente” in Poli I., *Città esistente e rigenerazione urbana. Per una integrazione tra urbs e civitas*, Aracne Editrice, Roma, pp. 17-18.

21. Ricci L. (2017), “Governare la Città contemporanea. Riforme e strumenti per la rigenerazione urbana”, in *Urbanistica*, n. 160.

22. Moraci F., Karrer F., Fazia C., Errigo M. F. (2020), “Inclusione sociale e nuovo welfare”, in *Ananke*, n. 90.

23. Cfr. Parte seconda: *Piano locale e città pubblica. Un nuovo welfare urbano per l’inclusione sociale*; cfr. Parte terza: *Piano urbanistico e inclusione sociale. Nuovi riferimenti teorico-metodologici e operativi*.

24. Ricci L. (2018), “Costruire la città pubblica per rigenerare la città contemporanea”, in Ricci L., Battisti

reti morfologiche di riconfigurazione degli spazi aperti, degli spazi residuali e dismessi, dei tessuti, dei manufatti; reti di valorizzazione delle emergenze storico-documentario-architettoniche, dei capitali di architettonici, dei tracciati e dei percorsi storici; reti di funzioni, integrate e complementari, compatibili, permanenti e temporanee; reti di comunità, di soggetti attivi nei territori, di gestione condivisa dei beni comuni per la cura e la manutenzione dell’ambiente urbano, reti di partenariato pubblico-privato; reti di sviluppo e di rivitalizzazione socioeconomico e culturale, locale e urbana, di nuove economie urbane; reti per l’abitare, per l’inclusione sociale, per la riduzione dei conflitti; reti per la riconversione energetica e per la sostituzione del patrimonio edilizio»²⁰. La strategia integra le reti, riunendole in un sistema coerente per conseguire la costruzione della città pubblica nella città esistente, operandone così una rigenerazione urbana ad ampio spettro, volta allo sviluppo ambientale, sociale ed economico.

Per attuare tale strategia sul territorio, appare necessario elaborare nuove prospettive e nuovi riferimenti teorico-metodologici ed operativi che, affrontando il nodo irrisolto di una riforma della legislazione urbanistica nazionale, costruiscano nuovi strumenti e nuovi meccanismi attuativi capaci di dare attuazione ad una efficace politica di programmazione e di produzione di servizi²¹, integrando maggiormente tra loro il ramo della disciplina urbanistica con quello delle politiche attive per l’inclusione, lo sviluppo e l’innovazione sociale²². Tale aspetto sarà affrontato successivamente nella ricerca²³, nelle fasi di operatività e di sperimentazione, corrispondenti rispettivamente alla Parte seconda e alla Parte terza della tesi in oggetto. Per attuare la strategia volta alla costruzione della città pubblica, con una visione globale e integrata, risulta necessario declinare i nuovi riferimenti proposti attraverso tre prospettive disciplinari²⁴, complementari ed interattive: una prospettiva *strutturale*, una prospettiva *morfologica*, una prospettiva *ambientale*, alle quali si aggiunge una quarta prospettiva di indirizzo generale e complessivo delle precedenti, una prospettiva *sociale*.

La *prospettiva strutturale* pone come obiettivo la costruzione della città pubblica, garantendo livelli più adeguati di qualità della vita, e dando risposta alle istanze dei diritti sanciti sin dagli anni Sessanta e Settanta, come il diritto all’istruzione, alla salute, alla casa, a cui oggi si aggiungono le richieste per la mobilità pubblica e l’accessibilità, materiale e immateriale, a beni e servizi, e all’ambiente²⁵.

La *prospettiva morfologica*, a partire dal riconoscimento della for-

ma²⁶ come strumento interscalare cognitivo e progettuale, focalizza l'attenzione sulla costruzione della città pubblica quale espressione dei legami tra continuità fisica e integrazione sociale e tra specificità formale e identità culturale, promuovendo una serie di processi di riappropriazione collettiva dei beni comuni²⁷.

La *prospettiva ambientale* fa riferimento alla città pubblica come motore di sviluppo sostenibile e di rigenerazione ambientale, indirizzando le trasformazioni urbanistiche e edilizie verso la città esistente e collegando ogni intervento ad azioni concrete di miglioramento delle risorse di aria, acqua e suolo²⁸.

Infine, la *prospettiva sociale* fa riferimento alla città pubblica come motore di inclusione, integrazione e innovazione sociale, orientando le politiche urbane verso una serie di azioni volte a contrastare polarità e marginalizzazione, gentrificazione e sostituzione sociale. Tale prospettiva è profondamente integrata con le precedenti e ne costituisce l'indirizzo complessivo, ricollegando politiche e azioni specifiche delle precedenti prospettive ad un obiettivo unico e integrato: operare lo sviluppo sociale delle comunità insediate tutelandone il rapporto "uomo-sito"²⁹ e ricercando la coesione urbana e la competitività territoriale. Le quattro prospettive vengono trattate in modo più specifico e dettagliato in una fase successiva della ricerca³⁰, nella Parte seconda, dove vengono contestualmente analizzati strumenti e strategie volti alla costruzione della città pubblica all'interno della città esistente e della città consolidata.

Ai fini della ricerca, si può definire la *città esistente* come il «termine rappresentativo dell'insieme del patrimonio insediativo»³¹ scandito da distinte fasi di realizzazione, spesso molto diverse, che ne articolano i caratteri e le componenti³². Per poter operare su di essa, si ritiene imprescindibile uno studio previo delle dinamiche e dei meccanismi di formazione, unito ad un'analisi delle modalità di intervento che si sono succedute nel corso della ricostruzione post-bellica e nelle fasi successive, sino a configurare la città contemporanea. Nella ricerca si sceglie, dunque, di procedere ad una *lettura diacronica* e integrata dei piani urbanistici e delle trasformazioni della città esistente, definendo le fasi di realizzazione della città contemporanea e ricostruendo il passaggio concettuale dalla riqualificazione alla rigenerazione urbana.

La lettura diacronica si avvale, per il suo approccio integrato e per il rigore scientifico, dell'*analisi generazionale* dell'urbanistica formalizzata da Giuseppe Campos Venuti. Tale analisi procede allo studio

A., Cristallo V., Ravagnan C. (a cura di), *Costruire lo spazio pubblico. Tra storia, cultura e natura*, in Urbanistica Dossier Online n. 15, Inu Edizioni, Roma.

25. Ricci L. (2014), "Governare il cambiamento: più urbanistica, più piani", in Franceschini A. (a cura di), *Sulla città futura. Verso un progetto ecologico*, List, Trento.

26. Macchi Cassia C. (1991), *Il grande progetto urbano. La forma della città e i desideri dei cittadini*, La Nuova Italia Scientifica, Roma.

27. Ricci L. (2020), "Prefazione. Città contemporanea e nuovo welfare. Una rete di reti per rigenerare la città esistente" in Poli I., *Città esistente e rigenerazione urbana. Per una integrazione tra urbs e civitas*, Aracne Editrice, Roma.

28. Oliva F., Ricci L. (2017), "Promuovere la rigenerazione urbana e la riqualificazione del patrimonio costruito", in Antonini E., Tucci F. (a cura di), *Architettura, Città, Territorio verso la Green Economy*, Edizioni Ambiente, Roma.

29. Gabrielli B. (1990), "Relazione di apertura del IX Convegno-Congresso ANCSA", in Gabrielli B. (1993), *Il recupero della città esistente. Saggi 1968-1992*, Etaslibri, Milano, pp. 281-288.

30. Cfr. Parte seconda, paragrafo 4.3.1 *Piano locale e città pubblica. Le prospettive*; cfr. Parte seconda, paragrafo 5.1 *Una strategia integrata di rigenerazione per la città consolidata. Le prospettive*.

31. Poli I. (2012), *Il Piano Urbanistico Locale e la città esistente. Strategie e Strumenti per la Riqualificazione della Città*

Consolidata, in Dottorato di ricerca in Riqualificazione e Recupero insediativo, Roma, p. 20.

32. Cfr. Parte prima, paragrafo 2.1 *La città esistente e la città consolidata*.

33. Campos Venuti G., Oliva F., a cura di (1993), *Cinquant'anni di urbanistica in Italia. 1942-1992*, Laterza, Roma-Bari, pp. 7-8.

34. Cfr. Parte prima, paragrafo 1.3. *La città contemporanea e le nuove questioni urbane*.

delle dinamiche di formazione della città contemporanea attraverso la teorizzazione delle *generazioni dell'urbanistica*:

[Le generazioni urbanistiche costituiscono] «l'insieme delle condizioni economiche, sociali, culturali e politiche che caratterizzano un periodo di vita della società nazionale per quanto riguarda la città e il territorio. [...] Nel corso di ogni generazione urbanistica manifesta le sue trasformazioni urbane e territoriali a mezzo di comportamenti, interventi, fenomeni, che riflettono insieme la generazione urbanistica e il periodo storico. Individuare questi fenomeni, comportamenti, interventi è un modo di leggere le ricadute urbanistiche delle trasformazioni economiche, sociali, culturali e politiche di un periodo storico in una data società.»³³

L'analisi generazionale non rappresenta dunque una mera "etichettatura" di periodi storici dai caratteri urbanistici omogenei, ma al contrario rappresenta il tentativo di «riferire le trasformazioni urbanistiche alle più generali trasformazioni della società», e in particolare, il tentativo di «condurre una ricerca finalizzata a trovare una guida per l'azione».

Questo aspetto di analisi finalizzato all'operatività e all'azione è stato scelto, nella presente ricerca, con il fine di superare i contorni teorici di una tesi di dottorato, per giungere così a definire i nuovi riferimenti operativi da applicare realmente sul territorio, unitamente ai nuovi riferimenti teorico-metodologici. Infine, la volontà di esaminare trasformazioni urbane e cambiamenti economico-sociali consente, in un momento successivo della ricerca, di analizzare le nuove questioni urbane della città contemporanea, mettendone in luce la richiesta di una maggiore inclusione sociale³⁴.

Contestualmente alla lettura dei piani e delle generazioni viene affrontato il *passaggio concettuale dalla riqualificazione urbana alla rigenerazione urbana*, compiuto attraverso l'analisi delle modalità di intervento e di trasformazione della città esistente. Tale passaggio viene esaminato a partire dagli anni della ricostruzione post-bellica, precedendo il concetto stesso di riqualificazione, e mettendo in luce i modi di agire prevalenti sulle componenti della città esistente dell'epoca, ossia il centro storico e le espansioni ottonecentesche.

Il duplice obiettivo della lettura diacronica è dunque quello di analizzare le dinamiche di formazione della città contemporanea, e, unitamente, di indagare l'evoluzione delle modalità di intervento

sulla città esistente e delle sue trasformazioni. Questo permetterà alla ricerca di poter definire le nuove questioni urbane della città contemporanea e, nelle successive fasi di operatività e di sperimentazione, di poter agire sulla città esistente e sulle sue componenti con maggiore sensibilità e consapevolezza delle problematiche e dei caratteri che le contraddistinguono.

1.1.1 La prima generazione e i piani della ricostruzione

La *prima generazione dell'urbanistica contemporanea* – ossia post-bellica – copre indicativamente un periodo che va dal 1945 al 1960, anno in cui si inizia a prendere atto della fase di espansione urbana in corso e in cui si comprende la necessità di una riforma urbanistica³⁵.

Tuttavia, prima di procedere all'analisi della prima generazione, si ritiene necessario fare un breve excursus sulle generazioni dell'*urbanistica moderna*, in modo da illustrare le caratteristiche della città esistente precedente al conflitto e l'aspetto delle città italiane all'alba della ricostruzione.

Secondo Campos Venuti, si possono individuare due generazioni dell'urbanistica moderna: la prima, la «modernizzazione capitalistica della città», compresa in un arco temporale tra i moti del 1848 e la fine del secolo, volta al rimodellamento del nucleo antico sulla base del grande sviluppo industriale, e la seconda generazione, quella della «razionalizzazione dello sviluppo capitalistico delle città», dagli inizi del XX° secolo al 1945, influenzata dalle nuove idee razionaliste e dalla concezione monumentale della città ispirata dai regimi autoritari e ideologici³⁶.

In questa seconda generazione, possiamo ravvisare la nascita di una componente della città esistente successivamente oggetto di studio della presente ricerca: la *città consolidata*³⁷. In particolare, in questo periodo si forma una parte della città consolidata in contiguità morfologica e tipologica con le espansioni ottocentesche, la *città compatta*, caratterizzata dalle alte densità abitative.

La seconda generazione è legata alla *razionalizzazione* dello sviluppo capitalistico, il cui principio urbanistico si può trovare, al principio del '900, nella ricerca di una divisione fra residenza e lavoro. Si ricordano brevemente i piani per nuove città industriali, come la *Cité Industrielle* di Tony Garnier (1899-1918), che «differenzia le destinazioni d'uso delle aree e razionalizza i percorsi»³⁸, spostando fuori città le aree industriali, che prima sorgevano ai lati della città storica³⁹; o ancora, le *garden city* inglesi teorizzate da Ebenezer

35. Cfr. Parte prima, paragrafo 1.1.2 *La seconda generazione e i piani dell'espansione: Gli anni Sessanta. Il centro storico come bene culturale.*

36. Campos Venuti G., Oliva F., a cura di (1993), *Cinquant'anni di urbanistica in Italia. 1942-1992*, Laterza, Roma-Bari, pp. 8-9.

37. Cfr. Parte prima, paragrafo 2.2 *La città consolidata: città compatta e città discontinua.*

38. Aymonino C. (1971), *Origini e sviluppo della città moderna*, Marsilio Editori, Padova, p. 59.

39. Benevolo L. (1968), *Le origini dell'urbanistica moderna*, Laterza, Roma-Bari.

40. Insolera I. (2011), *Roma Moderna*, Einaudi, Torino, pp. 120-121.

41. Di Benedetto G. (1977), *Introduzione all'urbanistica*, Vallecchi editore, Firenze, pp. 21-25. Per *piano ottocentesco*, si intende «non soltanto gli strumenti urbanistici riferibili cronologicamente al secolo decimonono, ma tutti quelli che, anche redatti successivamente, riproducono la metodologia ed i contenuti messi a punto dall'urbanistica ottocentesca» (op. cit. p. 21); dunque, si può definire il piano ottocentesco anche come *piano accademico*, termine che sarà successivamente utilizzato in questa ricerca.

42. Dibattito già presente nel Deutsche Werkbund, successivamente ampliato dal Bauhaus, Unione Sovietica e nei vari CIAM (in particolare, quello di Francoforte del 1929) giungendo poi alla definizione degli standard nella Carta d'Atene del 1933.

Da Frampton K. (2008), *Storia dell'architettura moderna – quarta edizione*, Zanichelli, Bologna.

43. Insolera I. (2011), *Roma Moderna*, Einaudi, Torino, p. 115.

Howard nel 1902, il cui successo, in forme più limitate rispetto alla teoria, segna la nascita delle “città giardino” o *garden suburbs*; fra queste si ricordano gli esempi di Roma del Piano del 1909 (Montesacro, Monteverde) i quali, costruiti distanti dalla città, costituirono, nel primo dopoguerra, l'occasione per realizzare numerosi «saldamenti» fra città e nuclei esterni, segnando così la nascita di molte parti della città consolidata romana⁴⁰.

Nella pratica urbanistica, si passerà gradatamente da un modello di *piano ottocentesco* o *accademico*, che procedeva “per elementi”, ossia pianificando soltanto la porzione di territorio interessata dallo sviluppo dell'edificato urbano secondo il criterio del massimo rendimento economico, ad un nuovo modello di *piano razionalista*, volto a controllare lo sviluppo urbano nelle mani di un soggetto pubblico, che si pone come mediatore tra esigenze del capitale e istanze delle componenti sociali⁴¹.

Prima che venga recepito tale passaggio, accadono alcuni importanti stravolgimenti sociali legati a seguito della Grande Guerra; possiamo ascrivere la nascita della città consolidata a tali profondi cambiamenti. Questa, infatti, nasce a causa della “questione degli alloggi” dettata dall'aumento della domanda abitativa, causata: dal ritorno dei reduci, dall'inurbamento della popolazione emigrata dalle campagne (allora molto più devastate delle città), dal peso degli squilibri di produzione determinati dallo sforzo bellico, che smobilitava molti lavoratori in eccesso.

A questo scenario, si aggiunge l'affermazione politica, diversa a seconda del contesto, di movimenti operai e ideologie socialiste, che portarono ad un primo ripensamento delle politiche abitative per i ceti popolari. In diverse città si attuano infatti una serie di piani economici per l'abitazione a basso costo, come è il caso degli *Hof* di Vienna o dei *Siedlung* nella Repubblica di Weimar, complessi di edilizia popolare standardizzata; in tutta Europa, si cerca di porre un freno alla disoccupazione, di far ripartire il settore dell'edilizia e di facilitare l'accesso ad una abitazione ‘dignitosa’ ai ceti meno abbienti. L'accesso della popolazione a una nuova abitazione – di cui occorrerà quantificare la qualità⁴² – genera dunque nuove espansioni urbane nel territorio agricolo.

In Italia, si cercò di rimediare alla crisi del dopoguerra «favorendo la costruzione di quanto più possibile da tutte le parti»⁴³, segnando così un periodo di forte espansione urbana. Le nuove aree ad uso residenziale vennero inizialmente realizzate sulla base dei piani vigenti, ma poi, considerato «che la presente acutissima crisi delle

abitazioni reclama pronti provvedimenti [...] e che le nuove norme intese a conseguire un intenso sfruttamento delle aree fabbricabili, sono pertanto giustificate»⁴⁴ molte aree destinate a tipologie edilizie a bassa densità vennero convertite in tipologie a densità molto più elevata – dai villini alle *palazzine*, dai fabbricati agli *intensivi*. Questo approccio, che procedeva “lotto per lotto”⁴⁵, ossia decidendo di sostituire un villino con una palazzina, aumentava la densità abitativa di un’area, ma per contro non aumentava le dotazioni territoriali, generando così una parte di città densamente popolata ma di minore qualità urbana rispetto a quelle dei piani prebellici. Questi erano infatti percepiti come limitanti, incapaci di tenere il passo con la nuova domanda abitativa, e spesso, sotto le spinte della rendita fondiaria, passarono in variante⁴⁶. Questo sancì la nascita di una parte di città in contiguità con la precedente città ottocentesca, ma con una densità abitativa molto più alta.

La nuova parte, quella che oggi si può definire *città compatta*, in opposizione con la *città discontinua* realizzata successivamente nella fase di espansione postbellica⁴⁷, presenta in genere le tipologie della palazzina dell’intensivo, riservato alle classi più basse, allusivamente detto “alveare umano”. La città cresceva rapidamente nelle direzioni imposte dagli interessi immobiliari, con una espansione detta “a macchia d’olio”: il fenomeno fu infatti incoraggiato dal nascente regime fascista, per il determinante appoggio economico e politico da parte di costruttori e proprietari fondiari, oltre che per supposti motivi ideologici. Ad esempio, il Piano di Roma del 1931 consentì il massimo sfruttamento dei suoli attraverso: enormi densità – il limite di altezza degli edifici fu elevato a 35 metri dal regolamento edilizio – sventramenti del centro storico, istituzionalizzazione delle *borgate*, creazione di nuovi assi viari sovradimensionati⁴⁸. Milano seguì l’esempio con il Piano Albertini del 1934, e questo permette di classificare delle caratteristiche proprie della *pianificazione fascista*: forte espansione urbana, alte densità abitative, mancanza di aree vincolate ad uso pubblico, sventramenti nel centro storico, realizzazioni di borgate popolari ai margini della città borghese, sovradimensionamento delle previsioni residenziali.

Il piano fascista è di fatto un *piano accademico*, che riprende la tradizione dei piani ottocenteschi e ragiona più sulle tipologie edilizie che sulla destinazione d’uso, ma al tempo stesso, accentra il controllo e la programmazione del territorio nelle mani di un singolo soggetto pubblico⁴⁹; di fatto, rappresenta un primo passaggio vero una pianificazione vicina ai dettami razionalisti.

44. Regio Decreto 16 dicembre 1920, n. 1937, da Insolera I. (2011), *Roma Moderna*, Einaudi, Torino, p. 107.

45. Insolera I. (2011), *Roma Moderna*, Einaudi, Torino, p. 109.

46. Si ricorda Roma, con la Variante Generale al Piano del Saint Just nel 1925-26, poi ripresa dal Piano fascista del 1931.

47. Garano S. (2001), “La Città consolidata”, in *Urbanistica*, n. 116, p. 128; Cfr. Parte prima, paragrafo 2.2 *La città consolidata: città compatta e città discontinua*.

48. Insolera I. (2011), *Roma Moderna*, Einaudi, Torino, pp. 150-164.

49. Di Benedetto G. (1977), *Introduzione all’urbanistica*, Vallecchi editore, Firenze.

50. Insolera I. (2011), *Roma Moderna*, Einaudi, Torino, pp. 114-118 e 143-149.

51. Lelo K., Monni S., Tomassi F. (2019), *Le mappe della disuguaglianza*, Donzelli, Roma. Ci si riferisce a quei tessuti, composti da villini o palazzine borghesi, che hanno saldamente mantenuto la destinazione sociale originaria.

52. Campos Venuti G. (1991), *L'urbanistica riformista*, Etaslibri, Milano, pp. 2-13 e 36-44.

53. Weber M. (1904), *L'etica protestante e lo spirito del capitalismo*, Rizzoli, Milano, pp. 46-47.

54. Belfiore E. (2001), *Il Rimodellamento dello spazio urbano. Arte e tecnica della trasformazione*, Gangemi, Roma, p. 40.

55. Naturalmente, ci sono eccezioni a livello dei singoli professionisti (si ricorda Luigi Piccinato e il Piano di Sabaudia del 1934), tuttavia gli insegnamenti della città razionalista rimangono esclusi dai programmi del regime; ne è un esempio il rigetto, da parte di Mussolini, del progetto di Pontinia elaborato da Le Corbusier nel 1934.

Da un punto di vista sociale, l'alto numero dei vani realizzati è destinato alla classe media, non alle classi popolari o operaie, avverse agli ideali del regime; mentre la popolazione eradicata dal centro viene espulsa ai margini urbani in «borgate ufficiali» e case coloniche provvisorie⁵⁰, i ceti borghesi si stabiliscono in questa nuova parte di città, primo nucleo dell'odierna città consolidata. Questa, nasce dunque come una *città borghese*, in continuità con le espansioni ottocentesche, di cui spesso condivideva la destinazione sociale o professionale – si ricordano le lottizzazioni realizzate per le cooperative e i quadri amministrativi. In questa destinazione si può leggere una chiara divisione di classe – le tipologie edilizie scelte riflettono anche implicite differenze socioeconomiche – che, spesso, presenta una continuità con l'estrazione sociale contemporanea⁵¹. Nell'ambito dell'odierna città esistente, la città consolidata è dunque segnata dalla nascita da logiche speculative, e per questo destinata a una classe con adeguato potere d'acquisto, ossia la borghesia, piccola e media. Il capitalismo italiano, che già allora basava molti dei suoi investimenti sul «latifondo urbano»⁵² privilegiando il mattone agli investimenti imprenditoriali, più rischiosi, diede origine a una parte di città densamente abitata, spesso carente in termini di qualità, razionalista nella fisionomia architettonica ma non nella riorganizzazione delle differenti funzioni. Partendo dall'espressione di Max Weber applicata allo sviluppo economico dell'assetto urbano⁵³ si può dunque parlare di razionalizzazione dello sviluppo capitalistico; eppure, in Italia tale aspetto rimase legato, sia per motivi economici che culturali, allo sviluppo delle rendite fondiarie, ancorando l'economia italiana alla rendita urbana e affermando un regime immobiliare oligopolistico, prefigurando così la futura espansione urbana degli anni della ricostruzione.

Nei paesi europei, l'affermazione delle idee del Bauhaus, dei CIAM e del Movimento Moderno segna un passaggio fondamentale nella cultura architettonica e urbanistica, passando dalla concezione di uno spazio urbano chiuso ad uno spazio urbano aperto⁵⁴, cercando di superare (Gropius) o di innovare (Le Corbusier) l'architettura del secolo precedente e ponendosi in polemica con essa. I principi della nuova città sono sanciti dai CIAM, Congressi internazionali di architettura moderna, che nel 1933 danno luogo alle innovative idee della Carta di Atene. Tuttavia, l'urbanistica italiana ha spesso un atteggiamento di chiusura a tali idee, a causa del regime, classicista e promotore di un piano tradizionale e accademico⁵⁵. Solo poco prima dell'entrata in guerra viene varata una legge urbanistica

nazionale che accoglie gli insegnamenti del Movimento Moderno: la *Legge Urbanistica Statale 17 agosto 1942, n. 1150*, che marca, per la sua grande innovatività, un passaggio generazionale.

Tale legge è tutt'ora valida e per questo, definisce l'*urbanistica contemporanea*. La Legge definisce l'ordinamento statale dell'urbanistica e della pianificazione del territorio, disciplinando l'assetto e l'incremento edilizio e lo sviluppo urbanistico: più volte aggiornata nel corso degli anni, detta una disciplina generale ed uniforme sul territorio nazionale. Nel testo originario, vennero introdotti due livelli di pianificazione distinti: uno per aggregazioni urbane, come i Comuni, e uno rivolto ad ampie porzioni di territorio, con ambiti sovracomunali e/o subregionali. Al livello comunale corrispondono due strumenti di piano: il *PRG o Piano Regolatore Generale*, e il *PPE o Piano Particolareggiato di Esecuzione*, entrambi a gestione comunale. Al livello sovracomunale corrispondeva il *PTC – Piano Territoriale di Coordinamento*, all'epoca a gestione statale. Gli strumenti urbanistici comunali sanciti dalla Legge 1150/42 sopravvivono ancora oggi, seppure in forme innovate.

La Legge, che al primo articolo assicurava di «favorire il disurbanamento e di frenare la tendenza all'urbanesimo», sarà largamente disattesa nel Dopoguerra, a causa dall'emergenza abitativa e dalla volontà politica di ricostruzione del Paese. Inoltre, benché la Legge sia stata assai innovativa ai tempi della sua emanazione, oggi appare obsoleta nonostante i suoi numerosi aggiornamenti⁵⁶, perché legata a una visione basata concettualmente e operativamente su una fase di espansione della città, oggi non più sostenibile⁵⁷. Tuttavia, dalla sua emanazione fino ad oggi, la Legge ha imposto ad ogni Comune italiano di dotarsi di un Piano Regolatore Generale; per questo motivo, oggi si può compiere un'analisi unitaria dell'evoluzione dei piani, articolata in quattro differenti generazioni urbanistiche. Come detto in precedenza, la *prima generazione* dell'urbanistica contemporanea copre un periodo che va dal 1945 al 1960, anno in cui si inizia a prendere atto della grande espansione urbana in corso e si comprende la necessità di una nuova riforma urbanistica, che sarà tentata da Fiorentino Sullo nel 1963, in qualità di Ministro dei Lavori Pubblici⁵⁸.

Se la seconda generazione dell'urbanistica moderna era incentrata sullo sviluppo capitalistico della città attraverso una visione 'razionale' e organizzata delle funzioni sul territorio, la prima generazione dell'urbanistica contemporanea è incentrata sulla ricostruzione delle città distrutte e sulla ripresa del sistema produttivo. La rico-

⁵⁶ In particolare, con il D.P.R. 15 gennaio 1972 n. 8, per il trasferimento alle Regioni delle funzioni amministrative statali in materia di urbanistica, e con il DPR 6 giugno 2001 n. 380, il Testo unico dell'edilizia.

⁵⁷ Ricci L., a cura di (2009), *Piano locale e... nuove regole, nuovi strumenti, nuovi meccanismi attuativi*, FrancoAngeli, Milano.

⁵⁸ Cfr. Parte prima, paragrafo 1.1.2 *La seconda generazione e i piani dell'espansione*.

59. Per *rendita fondiaria urbana* si intende la rendita economica derivante dall'«idoneità edificatoria, naturale o regolamentata, dei suoli urbani». Campos Venuti G. (1991), *L'urbanistica riformista*, Etaslibri, Milano, p. 36.

60. Campos Venuti G., Oliva F., a cura di (1993), *Cinquant'anni di urbanistica in Italia. 1942-1992*, Laterza, Roma-Bari, pp. 10-11 e 41-42.

struzione, fortemente sostenuta dalla politica, aveva il duplice scopo di sconfiggere la disoccupazione e di attirare i capitali speculativi privati per far ripartire il regime immobiliare, ibernato dalla guerra: a causa delle ampie possibilità di sfruttamento del suolo, questa segnerà la ripresa e l'accrescimento dei meccanismi di rendita fondiaria urbana⁵⁹. In Italia, si scelse deliberatamente di non seguire la neonata Legge 1150/42, che avrebbe imposto a ogni Comune un piano regolatore e il conseguente dibattito sulle aree da destinare a servizi pubblici, ma si decise invece, attraverso il D.L. 154/1945, di proporre il nuovo *piano di ricostruzione*.

Questo strumento, poi confermato dalla successiva Legge n. 1402 del 1951, aveva valore decennale ed era caratterizzato da un contenuto urbanistico analogo a quello del PPE, relativo dunque alla definizione di massima delle rete stradale e delle infrastrutture, all'indicazione delle zone destinate alle demolizioni e alle conseguenti ricostruzioni, nonché dalla notevole rapidità dei tempi di approvazione e di attuazione. Tuttavia, tali piani, a causa della drammatica situazione postbellica, erano anche contraddistinti un'assoluta permissività urbanistico-edilizia, pur imponendo sulla carta di occuparsi esclusivamente delle zone prevalentemente distrutte. Tale scelta, teoricamente fatta per contenere nuove espansioni, era in realtà volta ad attrarre i capitali privati e a rimettere in moto il settore: per la posizione centrale o strategica di molte aree distrutte, la ricostruzione risultava economicamente assai vantaggiosa. Inoltre, a causa della sospensione temporanea della Legge 1150/42 e della scadenza dei vecchi piani regolatori, molte città piccole e medie finirono per adottare il piano di ricostruzione come unico strumento urbanistico, segnando così, insieme ai vantaggi economici e procedurali e alla spinta della speculazione immobiliare, la costruzione di moltissime aree prima inedificate⁶⁰.

In continuità con i piani accademici della generazione precedente e in contrasto con gli insegnamenti della Carta d'Atene, le aree dei piani di ricostruzione raramente erano destinate a nuovi servizi pubblici; la "questione degli alloggi", già presente nel primo dopoguerra, era tornata con maggiore forza e si decise di far fronte a tale istanza soddisfacendo, allo stesso tempo, le richieste dei proprietari degli edifici distrutti, che invocavano un tornaconto economico. Di conseguenza, furono concessi indici di edificabilità molto superiori a quelli delle costruzioni perdute, le quali tuttavia, per motivi speculativi, furono destinate raramente a semplici abitazioni, ma più spesso ad uffici. In concomitanza con i piani accademici, si sviluppa-

no anche i *piani di matrice razionalista* o *pseudo razionalisti*, piani di ricostruzione ispirati ai principi della Carta d'Atene ma ancora legati alla tradizione accademica. Questi piani operano delle scelte diverse, cercando un maggiore ordinamento funzionale e una gerarchia della viabilità, ma rimangono limitati nelle applicazioni.

In generale, il modello di pianificazione che si afferma nella prima generazione presenta una serie di caratteri riconoscibili⁶¹, che si ripetono nella maggior parte dei piani di ricostruzione:

- la mobilità è affidata esclusivamente alla viabilità, con un reticolo stradale senza gerarchie, a volte presenti nei piani di matrice razionalista (con l'individuazione di una precisa gerarchia funzionale);
- le previsioni insediative, residenziali e industriali sono sempre sovradimensionate, ma mentre nelle esperienze accademiche l'espansione è a "macchia d'olio" su tutte le radiali di accesso alla città, nei piani di matrice razionalista è prevista una selezione delle direttrici di sviluppo;
- le previsioni dei servizi pubblici sono assai limitate e relative ai servizi esistenti, con nuove previsioni scarse nelle zone di espansione, dove la localizzazione e il dimensionamento dei nuovi servizi sono demandati ai successivi piani particolareggiati;
- la città storica viene spesso sottratta all'azzonamento, diventando una sorta di "zona bianca" disciplinata dal regolamento edilizio, con consistenti previsioni di demolizioni e sventramenti, riprendendo in genere le indicazioni dei piani fascisti e sostituendo le aree industriali centrali e le aree bombardate con funzioni residenziali e terziarie. Solo in alcuni casi, sporadici ed emblematici, esso viene preservato⁶²;
- lo sviluppo del terziario è affidato nei piani razionalisti a nuovi centri direzionali decentrati, benché sia comunque presente la terziarizzazione del centro storico dei piani accademici;
- le aree di pregio ambientale e paesaggistico sono in genere destinate all'edilizia privata di qualità; nelle esperienze razionaliste sono invece presenti scelte di salvaguardia, anche se prevale la componente estetica su quella ambientale⁶³.

Tipico caso di *piano accademico* è il piano di ricostruzione di Milano, approvato nel 1949 e che portò, nel breve tempo in cui fu in vigore - fu sostituito nel 1953 - a una massiccia terziarizzazione della zona centrale, a causa dell'alto numero di aree ricostruite ad uffici, e a una conseguente e altrettanto massiccia sostituzione sociale del

61. Campos Venuti G., Oliva F., a cura di (1993), *Cinquant'anni di urbanistica in Italia. 1942-1992*, Laterza, Roma-Bari, pp. 46-47.

62. Cfr. Parte prima, paragrafo 1.1.1 *La prima generazione e i piani della ricostruzione: Gli anni Cinquanta. Il centro storico tra demolizione e conservazione.*

63. Questa visione, modellata sulle teorie di Benedetto Croce, avevano già ispirato le Leggi Bottai del 1939, finalizzate alla tutela dei singoli monumenti e dei panorami (Legge n. 1089/1939 Tutela delle cose di interesse artistico e storico e Legge n. 1497/1939 Protezione delle bellezze naturali). Queste leggi rispondevano ad una visione crociana puramente estetica del bene culturale e del paesaggio, non orientate alla fruizione dei beni ma al loro vincolo, isolandoli dal contesto storico circostante, e nel dopoguerra saranno le uniche leggi presenti relative alla salvaguardia ambientale e monumentale.

64. Cfr. Allegato 1 - Scheda 1. Milano - Il PRG del 1953: la "zona bianca" del centro storico.

65. Campos Venuti G., Oliva F., a cura di (1993), *Cinquant'anni di urbanistica in Italia. 1942-1992*, Laterza, Roma-Bari, pp. 42-43.

66. Legge Fanfani del 28 febbraio 1949, n. 43.

centro storico, con l'emigrazione in periferia delle classi più deboli che vi risiedevano prima della Guerra. In ultimo, la grande concentrazione del settore terziario portò ad un aumento della congestione urbana, perché le previsioni di sostituzione funzionale non erano accompagnate da opere di adeguamento infrastrutturale. Il piano di ricostruzione di Milano è emblematico, poiché le sue scelte influenzarono largamente la politica successiva per le zone centrali della città, come testimonia il primo PRG del 1953⁶⁴, che riprese il piano emergenziale e continuò la trasformazione in uffici del nucleo storico rinviando alle disposizioni del regolamento edilizio o alle "regole" del Piano del 1934, evitando così ogni forma di pianificazione urbanistica⁶⁵. Il successivo PRG del 1953 è leggermente più innovativo del piano di ricostruzione, e si inserisce nel contesto del Movimento Moderno, benché rimanga ancora legato alla tradizione dei piani accademici: lo si può per questo definire un *piano pseudo razionalista*.

Tali piani, che si affermano nel corso degli anni Cinquanta, raccolgono gli insegnamenti del Movimento Moderno e iniziano ad applicarli sul territorio, pur rimanendo legati a molti temi della pianificazione accademica, come l'assenza di tutela del centro storico, riconosciuto solo in apparenza come valore da preservare. Tuttavia, il PRG del 1953 di Milano viene salutato come importante innovazione, poiché comincia a prevedere una mobilità gerarchizzata per i nuovi insediamenti, una zonizzazione monofunzionale, una selezione di direttrici di crescita e sviluppo, e una, seppur limitata, previsione di servizi pubblici. Questo si pone in contrasto con altri PRG coevi di tipo accademico, come quello di Verona (1954) o Bologna (1955), entrambi ad opera di Plinio Marconi. In particolare, il PRG di Bologna prevede l'espansione a macchia d'olio della periferia, la ricostruzione delle aree bombardate del centro storico con edifici a maggiore indice volumetrico, sventramenti e rettificazioni di assi storici per favorire la circolazione automobilistica, collocazione di insediamenti di edilizia popolare dell'INA e dello IACP nell'estrema periferia.

La realizzazione di insediamenti di edilizia economica e popolare è un'altra caratteristica degli anni della ricostruzione: lo Stato, per far fronte alla domanda abitativa, intraprese un massiccio piano di edilizia pubblica residenziale, che iniziò nel 1949 per sette anni e che fu poi rinnovato per altri sette, fino al 1963. Il piano, detto INA-Casa o anche Piano Fanfani⁶⁶, dal nome del Ministro del Lavoro e della Previdenza Sociale, aveva a disposizione i fondi gestiti da un'appa-

sita organizzazione presso l'Istituto Nazionale delle Assicurazioni (INA), la Gestione INA-Casa, era finanziariamente forte ed era destinata «all'incremento dell'occupazione operaia»⁶⁷ ispirandosi alle teorie keynesiane e riprendendo il modello del Piano Beveridge in Inghilterra. In quattordici anni il Piano INA produsse abitazioni per 1.500.000 stanze, garantendo una domanda di abitazioni costante e consistente da parte dello Stato che fece ripartire il mercato imprenditoriale, e che costituisce il più cospicuo contributo italiano all'edilizia pubblica, spesso anche di grande qualità architettonica, dal momento che furono chiamati a disegnare le lottizzazioni molti giovani architetti attenti al nuovo linguaggio razionalista⁶⁸. Il Piano INA-Casa permise sia l'impiego di manodopera stabile (circa 41.000 lavoratori all'anno) sia il possesso agevolato e permanente di una abitazione per molte fasce più deboli, come spiegava uno slogan dell'epoca: «non tutti proletari, ma tutti proprietari». Tuttavia, come nel caso di Bologna, molte lottizzazioni furono realizzate in estrema periferia: queste costituiscono le prime avvisaglie della grande espansione, e mostrano al tempo stesso come, seppure il nuovo Stato sia più attento alle richieste dei ceti più fragili, non esiti a delocalizzare la popolazione più povera lontano dalle appetibili e lucrose zone centrali. Spesso, inoltre, non vennero realizzate le infrastrutture necessarie ai collegamenti urbani a causa dell'assenza di finanziamenti per i Comuni; ma nella stessa epoca si iniziò a realizzare quella che allora costituiva la più ampia rete autostradale d'Europa, in modo da stimolare la motorizzazione individuale di massa.

Se la qualità delle abitazioni migliora dovunque, nel decennio 1950-60, il peso della rendita urbana comincia a farsi sentire in modo sensibile: le periferie, sul finire del decennio, sono oggetto di gravi speculazioni edilizie, che innescano o aumentano il processo di espansione urbana "a macchia d'olio", sviluppandosi in tutte le direzioni nella campagna e utilizzando gli alti indici volumetrici previsti sia dai precedenti piani prebellici, sia dai nuovi piani di ricostruzione. Si viene dunque a formare un secondo anello di città compatta ancora in contiguità con quello precedente, caratterizzato dal nuovo linguaggio razionalista ma con simili tipologie edilizie, stessa densità abitativa e stessa mancanza di servizi e infrastrutture pubbliche, riservando ogni metro quadro alle costruzioni residenziali, mentre gli uffici e i luoghi di lavoro sono concentrati nelle più redditizie e pregiate aree centrali. Questo accentua la terziarizzazione e il congestionamento dei nuclei storici, il drastico aumento delle rendite

67. Campos Venuti G., Oliva F., a cura di (1993), *Cinquant'anni di urbanistica in Italia. 1942-1992*, Laterza, Roma-Bari, pp. 10-12.

68. Insolera I. (2011), *Roma Moderna*, Einaudi, Torino, pp. 200-203.

69. La *rendita differenziale* è un tipo di rendita economica che «dipende dalla particolare posizione che il suolo assume nell'aggregato urbano, in virtù della quale posizione il suolo viene a trovarsi sul mercato in condizione di maggiore o minore appetibilità per gli inquirenti». Da Campos Venuti G. (1991), *L'urbanistica riformista*, Etaslibri, Milano, p. 37.

70. Cfr. Parte prima, paragrafo 2.2 *La città consolidata: città compatta e città discontinua*.

71. Cfr. Parte prima, paragrafo 2.1. *La città esistente e la città consolidata*.

72. Gasparrini C. (1994), *L'attualità dell'urbanistica. Dal piano al progetto dal progetto al piano*, Etaslibri, Milano, p. 126. Per quanto riguarda l'aspetto igienico-sanitario, si ricorda Benevolo, che riferendosi ai problemi delle città industriali inglesi disse: «Così la legislazione sanitaria divenne il diretto precedente della moderna legislazione urbanistica.» da Benevolo L. (1968), *Le origini dell'urbanistica moderna*, Laterza, Roma-Bari, p. 122.

differenziali⁶⁹ e la sostituzione sociale dei ceti meno abbienti. Tale secondo anello di città costituisce un'altra parte preminente della città consolidata contemporanea, e sarà ulteriormente allargato nel corso della seconda generazione, spesso con un diverso modello di urbanizzazione, differente dal disegno della città compatta e più discontinuo sul territorio (la *città discontinua*)⁷⁰.

Il decennio si chiude dunque con un bilancio socialmente positivo grazie al generale miglioramento delle condizioni socioeconomiche della popolazione grazie al "miracolo economico", ma dal punto di vista urbanistico risulta negativo, e la presa di conoscenza della indiscriminata espansione urbana in atto farà emergere, nel giro di pochi anni, una volontà di controllo dei meccanismi di espansione. Tale volontà di controllo si formalizza sotto forma di due documenti, la Carta di Gubbio del 1960 per i centri storico-artistici e il disegno di legge per una Riforma urbanistica nel 1962. Questi documenti segnano un cambio di passo nel dibattito teorico-disciplinare, mettendo in luce i caratteri di una nuova generazione urbanistica, la *seconda generazione*.

Gli anni Cinquanta. Il centro storico tra demolizione e conservazione

Per quanto riguarda le modalità di intervento sulla città esistente negli anni della ricostruzione, è necessario ricordare che la città esistente postbellica era prevalentemente costituita dal *centro storico*, ossia l'area urbana centrale prevalentemente composta dai tessuti edilizi medievali e barocchi, spesso danneggiati nel corso della guerra, a cui si erano addossate le espansioni otto-novecentesche, di variabile dimensione⁷¹. All'alba della ricostruzione, il contesto culturale era legato ad una fruizione speculativa della città storica, dovuta sia alla sua posizione centrale e centralizzante, sia alla presenza di infrastrutture e servizi. Se, in particolare nelle città più grandi, la cintura delle espansioni costituiva un'area residenziale borghese, il centro, oltre le residenze dei ceti popolari, conteneva quasi tutte le attività del settore secondario e terziario: questo era dovuto sia a presenze storiche (arengari, mercati, palazzi comunali...) sia alle operazioni di modernizzazione attuate dopo l'Unità d'Italia.

Nell'epoca post-unitaria vi era stato infatti «un preciso atteggiamento verso la città esistente, teso a sottolinearne le condizioni di disagio igienico-sanitario e a impostare l'eliminazione di tale disagio come problema tecnico»⁷², portando così all'affermazione di una ideologia igienista di intervento sulla città esistente, con un pre-

ciso atteggiamento trasformativo per la città storica. In Italia, dopo il 1870 infatti, seguendo i modelli europei (Parigi di Haussmann, Ring di Vienna) le città maggiori furono oggetto di sventramenti⁷³ dei tessuti storici, dovuti a motivi igienico-sanitari (Napoli), politico-ideologici (Roma), industriali-infrastrutturali (Milano), ma anche e soprattutto per ragioni puramente speculative, legate alle rapide possibilità di crescita finanziaria offerte dalla nuova stabilità politica del Regno⁷⁴. Questa logica di ammodernamento della città storica continua nella prima metà del Novecento, a volte con approccio più sensibile al valore del patrimonio storico nella sua interezza – come nel caso del “diradamento” di Giovannoni a Roma⁷⁵ – a volte, con un approccio non attento ai valori del contesto, ricercando al suo posto “l’isolamento” del singolo monumento – come proposto da Le Corbusier⁷⁶ nel dibattito internazionale e, in Italia, dallo stesso Mussolini⁷⁷. Si ricordano gli sventramenti fascisti di Roma, come quelli del quartiere Alessandrino, Via del Mare e Spina di Borgo, compiuti per glorificare il regime ma anche per espellere parte dei ceti popolari dal centro e dirottarli verso le borgate e la periferia allora in formazione⁷⁸, riutilizzando a fini speculativi i lotti liberati (es. piazza Nicosia); tali esempi furono imitati in tutta Italia: per le città medie, si ricorda Piazza della Vittoria a Brescia, con la demolizione del quartiere popolare delle Pescherie e le speculazioni derivate dalla rendita dei nuovi negozi, uffici ed abitazioni (Torrione INA).

L’approccio della rifunzionalizzazione del centro storico a fini lucrativi viene ripreso nella fase di ricostruzione postbellica, supportato da un contesto legislativo ancora incentrato sulla tutela del singolo manufatto storico-artistico⁷⁹, e non del tessuto in cui insiste. Il secondo conflitto mondiale, a differenza del primo, si concentrò sulle città, sia per distruggere le infrastrutture in esso presenti, sia per abbattere il potenziale economico ed umano del nemico, secondo le teorie di Giulio Douhet. L’uso del terrorismo aereo produsse distruzioni ingenti del patrimonio edilizio storico, variabili però, almeno sul territorio nazionale, nella specificità del contesto. Al termine del conflitto molte aree adiacenti a zone militari, industriali o a infrastrutture strategiche versavano in stato di grave danneggiamento e pericolosità, e fu per questo che i primi provvedimenti d’emergenza furono volti a eliminare macerie e rovine rimaste in piedi, ma anche, con la connivenza dei proprietari, a sostituire gradualmente le vecchie costruzioni con edifici a maggiori densità e nuove funzioni economicamente remunerative, come uffici, negozi e residenze di lusso.

⁷³. Si ricorda, a tale proposito, la *Legge per il Risanamento della città di Napoli*, promulgata il 15 gennaio 1885; in tale occasione, fu coniata la parola “sventramento” da parte del Presidente del Consiglio Agostino Depretis, ispirato dalla lettura de “Il Ventre di Napoli” di Matilde Serao.

⁷⁴. Insolera I. (2011), *Roma Moderna*, Einaudi, Torino, pp. 26-36 e 69-80.

⁷⁵. Insolera I. (2011), *Roma Moderna*, Einaudi, Torino, pp. 124-125.

⁷⁶. Le Corbusier (1963), *Maniera di pensare l’urbanistica*, Laterza, Roma-Bari.

⁷⁷. Si ricorda il suo discorso del 31 dicembre 1925 pronunciato per l’insediamento del primo Governatore di Roma: «Farete dei varchi intorno al teatro Marcello, al Campidoglio, al Pantheon; tutto ciò che vi crebbe attorno nei secoli della decadenza deve scomparire [...] Voi libererete anche dalle costruzioni parassitarie e profane i templi maestosi della Roma cristiana. I monumenti millenari devono giganteggiare nella necessaria solitudine».

⁷⁸. Insolera I. (2011), *Roma Moderna*, Einaudi, Torino, pp. 135-149.

⁷⁹. Legge n. 1089/1939 “Tutela delle cose di interesse artistico e storico”.

80. Cfr. Allegato 1 - Scheda 1. Milano – Il PRG del 1953: la “zona bianca” del centro storico.

81. Campos Venuti G., Oliva F., a cura di (1993), *Cinquant’anni di urbanistica in Italia. 1942-1992*, Laterza, Roma-Bari, pp. 47-52.

82. Campos Venuti G., Oliva F., a cura di (1993), *Cinquant’anni di urbanistica in Italia. 1942-1992*, Laterza, Roma-Bari, pp. 53-54.

83. Gasparrini C. (1994), *L’attualità dell’urbanistica. Dal piano al progetto dal progetto al piano*, Etaslibri, Milano, p. 176.

84. Cfr. Allegato 1 - Scheda 2. Assisi – Il PRG del 1958: la conservazione del centro storico.

Questa pratica emerge chiaramente con la libertà d’azione concessa dai piani di ricostruzione, mutuata dal pensiero dominante, ancora intriso di filosofia igienista, che raccolse subito l’opportunità di risanare aree povere e degradate con nuovi interventi moderni. L’esempio più estremo è rappresentato dal PRG di Milano del 1953, che riprese gli indirizzi, molto permissivi, del piano di ricostruzione del 1948, istituendo la “zona bianca” del centro storico, una sorta di area sottratta alla pianificazione la cui programmazione degli interventi fu demandata al regolamento edilizio⁸⁰. Questo sancì la terziarizzazione del centro storico⁸¹, con la massiccia costruzione di uffici e di immobili a maggior resa economica, con conseguente sostituzione dei ceti popolari, che furono ridistribuiti nella vasta area metropolitana allora nascente. Esempi simili si ritrovano anche a Verona e a Bologna, in forma mitigata: nelle città piccole e medie, la pressione immobiliare sui centri storici è infatti minore, poiché le classi sociali emergenti prediligevano i nuovi quartieri costruiti fuori le aree bombardate per affermare lo status, e la trasformazione terziaria era limitata al commercio (eccetto Milano), date le caratteristiche della struttura produttiva locale⁸².

Gli anni Cinquanta sono tuttavia anche un periodo in cui si avverte un cambio di passo nel dibattito teorico-disciplinare: con la graduale affermazione di nuove esperienze razionaliste, manomissioni e demolizioni dei tessuti storici cominciano a non essere più la regola generale degli interventi. A cavallo tra la fine degli anni Cinquanta e Sessanta, infatti, prende forma una «nuova declinazione del pensiero urbanistico» che propone un atteggiamento conoscitivo e progettuale diverso, basato su una «nuova consapevolezza storica e su una attenzione morfologica non solo estetica e impressionistica verso la città consolidata»⁸³, com’era invece prassi nella visione accademico-crociana.

Si ricorda a tale proposito il Piano di Siena del 1956 di Luigi Piccinato insieme a Bottoni e Luchini, l’urbanista italiano più sensibile al Movimento Moderno, che delimita per la prima volta l’ambito del centro storico con un zona apposita (Zona A) proponendo solo interventi di salvaguardia e recupero; o ancora il PRG di Assisi del 1958 di Giovanni Astengo⁸⁴, che sceglie di predisporre due specifici piani particolareggiati per la città storica entro le mura e per la zona di espansione, corredandoli per la prima volta con una ricca analisi degli aspetti fisici e ambientali, ma anche sociali ed economici. In questo caso, il “Piano Astengo” di Assisi non presenta solo una novità di approccio alla conoscenza dell’*urbs*, ma pure a quella

della *civitas*, che fa dell'analisi delle modalità d'uso degli alloggi e delle condizioni socioeconomiche delle famiglie il primo passo per individuare le priorità del piano⁸⁵.

In tal senso, le esperienze di Siena e di Assisi «aprono dunque la strada alla politica di tutela dei centri storici»⁸⁶ e soprattutto segnalano un cambio di passo nella mentalità dominante, cambiamento raccolto dal primo Convegno Nazionale dell'ANCSA-Associazione Nazionale Centri Storico-Artistici, promosso dallo stesso Astengo, che si riunisce a Gubbio nel 1960 e che detta le prime linee guida in materia di salvaguardia e protezione dei centri storici⁸⁷.

1.1.2 La seconda generazione e i piani dell'espansione

La *seconda generazione dell'urbanistica* copre indicativamente un arco temporale che va dal 1960 al 1980, caratterizzato dall'espansione estensiva della città nel territorio, in cui si viene a formare la maggior parte dell'attuale configurazione della città consolidata. È un periodo complesso, poiché contraddistinto tanto dalla forte espansione, quanto dall'analisi critica del fenomeno: se ne riconosce la portata, e si fa strada la convinzione che la crescita urbana debba essere programmata, o almeno amministrata. Dunque, si affermano piani che presentano due approcci diversi, rispondenti a differenti modelli urbanistici: i primi tendono a *razionalizzare la crescita urbana* senza intervenire sulle cause economiche che la determinano, mentre i secondi tentano di *modificare il modello di crescita*, in modo da salvaguardare le esigenze sociali e ambientali e combattere la rendita speculativa.

Poiché il secondo modello urbanistico si afferma successivamente al primo, si possono distinguere *due fasi distinte* all'interno della seconda generazione: la prima fase, quella dei piani dell'*espansione quantitativa più che qualitativa* è attiva negli anni Sessanta ed è caratterizzata dal dibattito per uno 'sviluppo razionale' della città; la seconda fase, quella dei piani orientati all'*espansione qualitativa*, nasce a partire dalla metà degli anni Sessanta e continua nei Settanta, contraddistinta in alcuni casi, da un approccio 'riformista' al modo di fare urbanistica, in altri, dal linguaggio formale più libero, volto ad una qualità formale, non sempre urbana, tipico delle lottizzazioni convenzionate, come le "Zone 167", i piani di zona e i PEEP istituiti con la Legge n. 167 del 1962.

Il *piano razionalizzatore* (prima fase) ha un approccio indipendente dai meccanismi strutturali che determinano le trasformazioni territoriali, quali la rendita, ed è caratterizzato da zone di espansione

85. Gasparrini C. (1994), *L'attualità dell'urbanistica. Dal piano al progetto dal progetto al piano*, Etaslibri, Milano, p. 177.

86. Campos Venuti G., Oliva F., a cura di (1993), *Cinquant'anni di urbanistica in Italia. 1942-1992*, Laterza, Roma-Bari, p. 55.

87. Cfr. Parte prima, paragrafo 1.1.2 *La seconda generazione e i piani dell'espansione: Gli anni Sessanta. Il centro storico come bene culturale.*

88. Non a caso, nel 1963 Le Corbusier cura una nuova e aggiornata edizione del suo *Maniera di pensare l'urbanistica*. La tecnica dello *zoning* può essere definita come «l'attribuzione di precise destinazioni d'uso alle nuovi parti di suolo da urbanizzare, raffigurate come "zone" delimitate dalle nuove previsioni della rete stradale e identificate con varie simbologie, all'interno delle quali dovevano essere successivamente sviluppati i progetti per i nuovi insediamenti». Da Oliva F., Galuzzi P., Vitillo P. (2002), *Progettazione urbanistica. Materiali e riferimenti per la costruzione del piano comunale*, Maggioli Editore, Rimini, pp. 15-16.

89. Campos Venuti G., Oliva F., a cura di (1993), *Cinquant'anni di urbanistica in Italia. 1942-1992*, Laterza, Roma-Bari, p. 58.

90. Cfr. Allegato 1 - Scheda 3. Roma - Il PRG del 1962: il rapporto tra l'espansione e le aree centrali.

molto estese, con un disegno che seleziona le direzioni della crescita e tenta di controllarne le quantità in 'modo razionale' utilizzando lo strumento dello *zoning*, secondo i principi dei CIAM e sotto la spinta di esperienze e autori esteri - in particolare, Le Corbusier⁸⁸. Il *piano riformista* (seconda fase) nasce a seguito del modello razionalizzatore e vi si pone in aperta polemica, perché cerca di riformare lo sviluppo della città affrontando apertamente i meccanismi di rendita, limitando la speculazione insediativa e riducendo il sovradimensionamento insediativo.

In ogni caso, entrambi i modelli urbanistici presentano una serie di caratteri comuni⁸⁹, che si ripetono nel tempo. Tali caratteri sono:

- la presenza di un supporto analitico, che fornisce un sistema di conoscenze che giustifichi le scelte urbanistiche in modo razionale e su dati scientifici;
- un controllo differenziato dell'uso di suolo, affidato a uno *zoning* articolato e dettagliato, finalizzato a una gestione del piano attenta a ogni specifica problematica territoriale (si ricorda a tale proposito il minuzioso PRG di Bergamo di Astengo del 1969);
- minori densità edilizie, grazie anche ai nuovi provvedimenti legislativi della fine degli anni Sessanta, come la Legge 765/1967, e il D.M. 1444/1968, che definì gli standard urbanistici;
- un sistema organico di viabilità meno esteso rispetto al passato, sottoposto a valutazioni di fattibilità e pensato con un ordine gerarchico;
- un'attenzione crescente alle problematiche ambientali delle zone extraurbane, in particolare delle zone agricole;
- l'utilizzazione sempre più estesa dell'esproprio per pubblica utilità come motore di attuazione del piano, soprattutto a partire dalla Legge 865/1971.

Nei due decenni, dunque, si assiste a una evoluzione dei piani, passando dall'espansione illimitata sul territorio a una espansione e a una trasformazione della città sempre più attenta alle componenti e ai caratteri più pregiati, che si muterà infine nel nuovo modello urbanistico della successiva generazione.

Il processo sarà lungo, segnato da diversi provvedimenti di riforma urbanistica che segnano il percorso della costruzione della città pubblica. A tale proposito, si ricorda il PRG di Roma del 1962⁹⁰ ad opera di Luigi Piccinato, il quale, bocciato dall'allora Commissario straordinario Francesco Diana, sarà appoggiato dal Ministro dei Lavori Pubblici Fiorentino Sullo, che ne aveva seguito lo sviluppo,

entrando in vigore il 16 dicembre del 1965. Il PRG di Roma è un *piano razionalizzatore*: basato sugli insegnamenti del Movimento Moderno, era caratterizzato da una dettagliata zonizzazione, da una viabilità gerarchica, dalla presenza di aree funzionali decentrate – lo SDO, Sistema Direzionale Orientale – da un lungo corredo analitico di studio e infine, da una diffusa previsione di zone e di aree verdi. Tuttavia, il PRG nasce dopo un decennio di espansione incontrollata, e fedele alla Legge 1150/1942 e ai dettami razionalisti, opera un enorme sovradimensionamento delle previsioni di crescita: a ovest e a nord vennero previsti 130 nuovi nuclei per 150.000 abitanti⁹¹, mentre la discontinuità dell'espansione valorizzò i terreni agricoli interclusi, facilitando l'espansione abusiva e facendo raggiungere, in pochi anni, il numero di 900.000 abitanti in situazioni abusive⁹². Il nuovo progetto di piano, poi adottato, prevedeva al tempo stesso l'obbligatorietà dell'espansione per comprensori convenzionati con perimetro, dimensioni e servizi stabiliti dal piano, facendo valere tale disposizione non solo per l'edilizia pubblica, ma anche per gli operatori privati. Questa operazione favoriva le grandi società immobiliari al posto delle medie e piccole società che costruivano lotto per lotto⁹³, ma allo stesso tempo indicava la necessità di operare sul territorio – secondo i principi delle unità e delle attrezzature urbanistiche del Movimento Moderno⁹⁴ – per lottizzazioni dotate di servizi predeterminati e opere di urbanizzazione primaria⁹⁵: in tal senso, il “progetto di piano” del PRG di Roma del 1962 rappresenta un'importante premessa alla *Legge ponte* del 6 agosto 1967, n. 765 che istituzionalizzerà le lottizzazioni convenzionate, ‘ponte’ per il Decreto Ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444, che definì gli standard urbanistici. È da sottolineare come la discontinuità dell'espansione urbana, in particolare nei piani di zona PEEP, sia stata spesso segnata da progetti autoreferenziali, senza rapporto con l'intorno e spesso contrapposti a questo, quasi a sottolineare la negazione dell'attribuzione di qualsiasi valore ai tessuti edificati con le tipologie edilizie definite del Piano del 1931⁹⁶. Questo aspetto, unito al perpetrarsi di vecchi e nuovi fenomeni di abusivismo, genera una parte della città consolidata romana oggi detta *città discontinua*, per questo suo carattere di discontinuità e dispersione nel territorio dell'edificato urbano in aperto contrasto con la densità della precedente *città compatta*⁹⁷. In ultimo, per quanto riguarda il centro storico, il PRG prevedeva una politica di salvaguardia grazie ai tentativi di decentramento urbano del terziario e degli apparati ministeriali (SDO e EUR); tuttavia, la maggior parte dei Ministeri non cambiò sede,

91. Insolera I. (2011), *Roma Moderna*, Einaudi, Torino, p. 252.

92. Campos Venuti G., Oliva F., a cura di (1993), *Cinquant'anni di urbanistica in Italia. 1942-1992*, Laterza, Roma-Bari, p. 60.

93. Insolera I. (2011), *Roma Moderna*, Einaudi, Torino, pp. 249-250.

94. Le Corbusier (1963), *Maniera di pensare l'urbanistica*, Laterza, Roma-Bari.

95. Campos Venuti G. (1967), *Amministrare l'urbanistica*, Einaudi, Torino, pp. 100-101.

96. Garano S. (2001), “La Città consolidata”, in *Urbanistica*, n. 116, p. 128.

97. Cfr. Allegato 1 - Scheda 11. *Roma – Il NPRG del 2008: città consolidata, città compatta, città discontinua*.

98. Campos Venuti G. (1967), *Amministrare l'urbanistica*, Einaudi, Torino, pp. 104-109.

99. Sullo F. (1964), *Lo scandalo urbanistico*, Vallecchi Editore, Firenze, p. 59.

mentre le operazioni di salvaguardia si limitarono al mantenimento dell'aspetto esterno e del «colore locale», senza attuare una vera politica di tutela.

Durante il processo di approvazione del progetto di piano per Roma, il Ministro dei Lavori Pubblici Fiorentino Sullo presentò la Legge 18 aprile 1962, n. 167, che conteneva importanti disposizioni in materia di edilizia economica e popolare⁹⁸, introducendo i *PEEP o Piani per l'edilizia economica e popolare*, piano di zona che vincolava porzioni di territorio da destinare all'edilizia residenziale per ceti svantaggiati e relativi servizi complementari annessi, utilizzando per la prima volta lo strumento dell'esproprio per pubblica utilità. In tal senso, la Legge 167/1962 – poi modificata e aggiornata sulla base della Legge Ponte e del DM 1444/68 sugli standard edilizi – prefigurava una più ampia e radicale riforma urbanistica, la cosiddetta *Riforma Sullo*, che, se fosse stata approvata, avrebbe introdotto una serie di norme volte a ridurre la speculazione edilizia e ad aumentare il potere decisionale dei Comuni sulle proprietà fondiarie attraverso lo strumento dell'esproprio.

«Soltanto una legge urbanistica che preveda l'esproprio obbligatorio e totale delle aree e delle zone di espansione a favore del comune, come fase intermedia che precede la urbanizzazione delle zone stesse, e che prelude alla cessione di una aliquota delle aree ai cittadini per l'edilizia privata, può impedire che si perpetui la gara di corruzione e di favoritismi che accompagna, fatalmente, la redazione, l'adozione, l'approvazione, e persino la pubblicazione e l'esecuzione dei piani regolatori. L'esproprio obbligatorio per queste aree porrà tutti i proprietari in condizione di uguaglianza.»⁹⁹

La visione della Riforma era dunque molto favorevole ai Comuni e volta, in primo luogo, a snellire l'attuazione dei piani regolatori: «la lentezza con la quale i piani regolatori (non) vengono adottati [...] è frutto delle lotte di interessi che si catenano in regime privatistico di utilizzazione di aree fabbricabili. In presenza di queste lotte – individuali e di gruppo – le maggioranze consiliari non di rado si sgretolano». In secondo luogo, era possibile «anteporre agli interessi dei singoli gli interessi generali della città», poiché:

[...] «la pianificazione urbanistica diventa pressoché impossibile quando chi dovrebbe pianificare deve lottare con centinaia di piccoli o medi proprietari terrieri che desiderano lo sfruttamento dei terreni

a mezzo delle maggiori altezze dei fabbricati e che si pongono in netto antagonismo con i cittadini non interessati alla speculazione, i quali chiedono spazio per i veicoli ed aria per le persone. E quindi riduzione al massimo della densità fabbricativa.»¹⁰⁰

Sullo (Democrazia Cristiana) sapeva che l'urbanistica dell'epoca era quasi totalmente soggiogata da meccanismi speculativi legati alla rendita fondiaria; dirà infatti che la Riforma non era tanto volta a «colpire l'iniquo arricchimento, quanto a impedire che l'ansia di speculare sulle aree fabbricabili condizioni lo sviluppo delle città.»¹⁰¹ La Riforma venne però affossata, nell'aprile del 1963, dal suo stesso partito (corrente conservatrice), che tramite il CNEL pose il veto sullo schema presentato, rinviandolo sine die. Se la volontà della Riforma era quella, rivoluzionaria e di difficile attuazione¹⁰², di espropriare a prezzo agricolo le aree inedificate scelte dal piano, procedendo poi all'urbanizzazione primaria e infine alla cessione, con il mezzo dell'asta pubblica, del diritto di superficie sulle aree destinate a edilizia residenziale, che restavano però in mano al Comune¹⁰³, è anche vero che si trattò di una delle più importanti riforme in materia urbanistica in Italia. Di fatto, uno dei motivi per cui venne affossata fu la lettura marxista che gli venne data dai giornali dell'epoca – da una legge nata per calmierare le aree a una legge per togliere la proprietà della casa, dirà Sullo – e che ne segnò la sconfitta e il successivo oblio; tuttavia, alcuni dei suoi principi vennero ripresi, seppure in parte e in forma non organica, nella successiva Legge Ponte e nel D.M. 1444/68.

Dunque, il 'terreno' per la riforma preparato dalla Legge 167/1962 venne abbandonato, ma non del tutto: a metà degli anni Sessanta comincia ad affermarsi (in contesti politici di sinistra) una *visione riformista dell'urbanistica*, che denuncia la speculazione edilizia e presenta un modello di urbanistica alternativa alla crescita patologica della città determinata dalla rendita¹⁰⁴. Benché solo una tra le grandi città, Bologna, riuscirà a invertire il precedente modello di sviluppo¹⁰⁵, è altresì vero che la seconda fase della seconda generazione dell'urbanistica è segnata da un generale ripensamento dello sviluppo urbano, tale che si può affermare che «il posto della riforma generale fu preso in poco tempo dalla *riforma graduale* dell'urbanistica»¹⁰⁶ con un sistema di leggi parziali e di provvedimenti che tentavano una riforma progressiva, fatta per gradi.

È il caso della Variante al piano del 1970 di Bologna. Il PRG di Plinio Marconi del 1955 riassume le caratteristiche dei piani degli

¹⁰⁰. Sullo F. (1964), *Lo scandalo urbanistico*, Vallecchi Editore, Firenze, p. 61.

¹⁰¹. Sullo F. (1964), *Lo scandalo urbanistico*, Vallecchi Editore, Firenze, p. 67.

¹⁰². A tale proposito, si ricorda che il motivo per cui il Commissario Diana non aveva firmato il PRG di Roma nel giugno del 1962 era che il PRG, seguito da Sullo e con diverse parti che anticipavano la Riforma, pur prevedendo numerosi espropri, non era corredato da un piano finanziario, come invece era previsto dalla Legge 1150/42. Si ricorda però che il Commissario Diana era un esponente del centrodestra mentre il Piano era stato proposto dalla prima amministrazione di centrosinistra, a cui appunto era legato Sullo. Insolera I. (2011), *Roma Moderna*, Einaudi, Torino, pp. 246-248.

¹⁰³. Blečić I., a cura di (2017), *Lo scandalo urbanistico 50 anni dopo. Sguardi e orizzonti sulla proposta di riforma di Fiorentino Sullo*, Franco Angeli, Milano.

¹⁰⁴. «Non trovo altro termine che quello di riformista per definire le profonde trasformazioni della società che tengano conto del mercato, pur ponendo in primo piano le esigenze sociali, che sappiano valorizzare gli aspetti imprenditoriali dell'economia e ridurre drasticamente le rendite improduttive. [...] La pianificazione urbanistica riformista nasce, infatti, proprio in Emilia, collegandosi direttamente con il processo di graduale innovazione legislativa e innestando contemporaneamente sul filone riformista il meglio della

tradizione urbanistica razionalista» da Campos Venuti G., Oliva F., a cura di (1993), *Cinquant'anni di urbanistica in Italia. 1942-1992*, Laterza, Roma-Bari, pp. 18-20.

105. Campos Venuti G., Oliva F., a cura di (1993), *Cinquant'anni di urbanistica in Italia. 1942-1992*, Laterza, Roma-Bari, p. 58. Le altre città, quasi tutte concentrate in Emilia-Romagna, sono centri medi o piccoli (Modena, Reggio Emilia, etc.).

106. Campos Venuti G., Oliva F., a cura di (1993), *Cinquant'anni di urbanistica in Italia. 1942-1992*, Laterza, Roma-Bari, p. 300.

107. Campos Venuti G. (1967), *Amministrare l'urbanistica*, Einaudi, Torino, pp. 64-65.

108. Il Decreto Ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444, di impostazione razionalista, stabilisce gli *standard urbanistici* italiani, istituendo: le Zone territoriali omogenee (ZTO), i rapporti massimi tra spazi residenziali, variazioni e ampliamenti dei rapporti massimi per le ZTO, la definizione di spazi pubblici e parcheggi per insediamenti di carattere commerciale e direzionale, i rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti produttivi e di pubblica utilità, i limiti di densità edilizia, altezza e distanza tra gli edifici. Gli standard del D.M. 1444/1968 sono di tipo *quantitativo* e non *qualitativo*; per questo, a seguito di numerose proteste, la Legge 9 agosto 2013, n. 98 (noto come il "Decreto del fare") ha introdotto per le Regioni italiane la possibilità di introdurre disposizioni derogatorie al D.M.

anni Cinquanta, sovradimensionando insediamenti e optando per lo sventramento e la sostituzione del tessuto storico danneggiato. Nel 1960 però, con una nuova giunta del PCI, Giuseppe Campos Venuti diventa Assessore all'Urbanistica; nei successivi dieci anni, si opera un processo di costruzione graduale della strategia riformista che culmina con l'adozione della Variante al PRG del 1970. Considerazioni sull'esperienza sono riportate nel saggio *Amministrare l'urbanistica*, in cui Campos Venuti affronta il problema dei meccanismi speculativi della rendita urbana e ragiona sui criteri metodologici per la pianificazione comunale. Alla base del saggio c'è la consapevolezza di una difficile transizione tra differenti modelli di sviluppo urbano; nel suo stesso mandato si cercherà di rinnovare la politica territoriale e immobiliare non sostituendo il PRG del 1955, ma cercando di "amministrarlo meglio" secondo un processo di provvedimenti, adeguamenti e varianti volto a contrastare i meccanismi della rendita fondiaria urbana. Un esempio di nuova amministrazione del piano è dettato dall'uso innovativo dei PEEP introdotti dalla Legge 167/1962. Il Piano comunale per l'edilizia economia e popolare del 1963, con i nuclei residenziali di Beverara, Barca e Fossolo¹⁰⁷ situati in zone centrali ed assegnati a enti pubblici, privati e cooperative, va ad integrare il PRG di Marconi e anticipa il D.M. 1444 del 1968 in materia di standard urbanistici¹⁰⁸, grazie ad un progetto coordinato dei nuclei e alla notevole quantità di servizi e di verde previsti al loro interno. Negli anni successivi, sull'onda riformista, viene adottato prima il Piano per il centro storico del 1969 (Armando Sarti, Campos Venuti), e poi, nel 1973, il PEEP per il centro storico di Bologna¹⁰⁹, ad opera di Pier Luigi Cervellati, che costituisce una variante integrativa del Piano PEEP del 1963 e che inserisce l'edilizia residenziale pubblica nel centro storico. Il PEEP di Cervellati vuole «inserire direttamente come protagonisti, nella città e nel suo processo di sviluppo, i lavoratori»¹¹⁰ attraverso la definizione di comparti urbanistici e sub-comparti edilizi, da affidare alla popolazione secondo una formula di gestione cooperativa a proprietà indivisa. Questa formula è intesa alla salvaguardia delle comunità presenti, provvedendo al contempo al restauro scientifico e capillare del patrimonio edilizio esistente. Il PEEP del 1973 applica tre leggi: la Legge n. 167 del 1962 in materia di edilizia economia e popolare, la Legge Ponte n. 765 del 1967¹¹¹, che imponeva la salvaguardia dei nuclei antichi delle città, e la Legge n. 865 del 1971, che consentiva l'espropriazione di aree ed immobili nei centri storici per l'edilizia economica e popolare o residenziale pubblica.

Con il PEEP del 1973 si passa dalla tutela dei singoli monumenti alla difesa integrale dell'ambiente urbano e della città storica nel suo complesso¹¹², ponendo il centro storico come motore per un più ampio processo di rinnovo urbano, volto al riequilibrio della città esistente¹¹³. Oltre il PEEP per il centro storico, si ricordano anche i vari PEEP coevi per la periferia, volti a «combattere e ridurre, per quanto è possibile con la gestione urbanistica, gli effetti patologici della rendita urbana»:

«Invece di accontentarsi di aree marginali nelle quali ghettizzare i ceti sociali più deboli, il Comune di Bologna decise di espropriare la maggior parte dei terreni già destinati all'espansione urbana e già nel mirino della speculazione. Su queste aree le densità edificatorie furono dimezzate, raddoppiate le destinazioni a servizi e quintuplicate quelle a verde: e su queste aree furono indirizzate insieme le abitazioni in affitto sociale, le cooperative a futura proprietà divisa [...]. Il risultato fu che i quartieri popolari occuparono le aree edificabili più vicine al centro e le residue lottizzazioni private utilizzarono invece i terreni più lontani, creando così una periferia fortemente integrata dal punto di vista sociale.»¹¹⁴

Negli anni a venire sorsero numerosi nuclei di edilizia economica – Levante Emilia, lo Steccone, etc. – che oggi definiscono l'immagine della “Terza Bologna”, cioè quella della periferia sviluppata negli anni della crescita caratterizzata dalla ricca quantità di servizi residenziali – circa 30 mq/ab – e da una grande abbondanza di verde urbano, inteso all'epoca della realizzazione come un «tessuto connettivo che unisce la molteplicità architettonica della nuova periferia»¹¹⁵. Se Bologna è oggi una città in cui «tradizionalmente si sta bene»¹¹⁶, lo si deve alla ricerca della qualità urbana nata con la visione riformista; eppure, l'esperienza riformista non sarà né ripresa né discussa nelle amministrazioni di altre città italiane (ad eccezione di poche altre città della Regione Emilia-Romagna, quali Modena e Reggio Emilia). Questo a causa di vari fattori: le differenze politiche fra il resto del paese e una Regione stabilmente ‘rossa’, il diverso contesto culturale, ma anche la presenza di una strategia statale a favore della casa e del mercato immobiliare.

Come sostiene Campos Venuti¹¹⁷, infatti, in quegli anni il sostegno creditizio e fiscale dello Stato, definibile come una strategia della *politica edilizia quantitativa*, cioè volta a fornire un generalizzato accesso alla casa, forzò al massimo la produzione abitativa, ante-

1444/1968, nei limiti ivi stabiliti. È da sottolineare come il decreto, nato per «rispondere al bisogno di servizi sociali della città in espansione degli anni '60» (da Ricci L. (2001), “La Città da ristrutturare e la città della trasformazione”, in *Urbanistica*, n. 116, p. 136) segna un fondamentale avanzamento culturale, poiché garantisce a ogni cittadino una dotazione minima di standard in mq, quali quantità minime di spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o parcheggi, o limitazioni all'altezza, densità abitativa e distanze minime tra gli edifici. ¹⁰⁹. Cfr. Allegato 1 - Scheda 5. *Bologna – Il PEEP per il centro storico del 1973: il centro storico come bene economico.*

¹¹⁰. Cervellati P.L., Scannavini R., a cura di (1973), *Interventi nei centri storici. Bologna. Politica e metodologia del restauro*, Società editrice il Mulino, Bologna, p. 150.

¹¹¹. La Legge 6 agosto 1967, n. 765, impose delle modifiche ed integrazioni alla Legge urbanistica n. 1150/1942, ricevendo così il nome di Legge “Ponte” – da intendersi come un “ponte” per una nuova riforma dell'urbanistica, mai effettuata. La Legge si proponeva tre obiettivi: avviare una estesa applicazione dei piani urbanistici, obbligando i Comuni a dotarsi di PRG; porre un freno allo sviluppo edilizio incontrollato, attraverso una serie di limitazione ai privati; ottenere la partecipazione dei privati alle spese di urbanizzazione, fino ad allora gravanti esclusivamente sui Comuni. La Legge fu sostanzialmente vanificata

in molti dei suoi effetti dalla sentenza della Corte costituzionale n°55 del 29 maggio 1968, rilevando che la legislazione vigente identificava di fatto il diritto di proprietà di un suolo con il diritto di edificarlo (*jus aedificandi*). Da Professionearchitetto.it (2011): “Legge 765 del 1967”.

112. Elemento già presente nel Piano per il centro storico del 1969, ulteriormente approfondito con il PEEP del 1973. Biblioteca. Salaborsa (2020): “21 Giugno 1969: Piano di salvaguardia del centro storico”.

113. Cervellati P.L., Scannavini R., a cura di (1973), *Interventi nei centri storici: Bologna. Politica e metodologia del restauro*, Società editrice il Mulino, Bologna, pp. 33-39; cfr. Parte prima, paragrafo 1.1.2 *La seconda generazione e i piani dell'espansione: Gli anni Settanta. Il centro storico come bene economico*; cfr. Allegato 1 - Scheda 5. *Bologna - Il PEEP per il centro storico del 1973: il centro storico come bene economico*.

114. Campos Venuti G., Oliva F., a cura di (1993), *Cinquant'anni di urbanistica in Italia. 1942-1992*, Laterza, Roma-Bari, pp. 302-303.

115. Biblioteca. Salaborsa (2020): “Il Piano per l'Edilizia Economica e Popolare (PEEP)”.

116. Gabellini P. (2008), “Un piano che ripensa Bologna e l'urbanistica”, in *Urbanistica*, n. 135.

117. Campos Venuti G., Oliva F., a cura di (1993), *Cinquant'anni di urbanistica in Italia. 1942-1992*, Laterza, Roma-Bari, pp. 15-16, 23-24, 35-37, e Campos Venuti G. (1991), *L'urbanistica riformista*,

ponendo lo sviluppo urbano allo sviluppo industriale – per motivi ideologici, ma anche economici e geopolitici. Il prodotto abitativo che ne fu generato si mantenne più nella condizione di bene d'investimento che in quella di bene d'uso, senza soddisfare le esigenze di larghi strati sociali deboli, poiché la classe media, in fase di crescita e consolidamento grazie al boom economico, era più interessata alle entrate generate dalle rendite urbane, sicure e costanti, che all'effettivo uso delle stesse abitazioni. La classe media appoggiò l'ala conservatrice del partito che ne faceva gli interessi, e in sostanza, si agevolò la proprietà privata della casa per i ceti intermedi. Ai ceti sociali più bassi rimase il prodotto abitativo di bassa qualità, poiché frutto, nella maggior parte dei casi, di speculazioni private: ne sono un caso evidente le numerose periferie quasi senza verde e servizi realizzate negli anni Sessanta e Settanta, insieme al fenomeno dell'abusivismo.

L'abusivismo, rovescio della medaglia del boom economico, riflette lo spopolamento e l'abbandono di molte aree interne e rurali a favore delle città, dove c'era una maggiore qualità di vita e possibilità di riscatto sociale. A tale proposito, si ricorda il grande fenomeno di emigrazione dal Sud verso il Nord Italia, dovuto alla crescita industriale del Nord del paese, mentre il Sud permaneva in uno stadio preindustriale – ad eccezione di alcuni grandi e costosi stabilimenti statali. L'abusivismo era un fenomeno piuttosto sentito nelle grandi città, a cui non si riuscì a trovare una soluzione unitaria e coerente: è il caso di Roma, dove le *borgate* esistevano già da quarant'anni, e dove gli agglomerati abusivi preesistenti fecero da richiamo per nuovi insediamenti. La parte di città consolidata costruita in precedenza si espandeva costantemente e inglobava le borgate – diventate appetibili perché valorizzate dai servizi portati dal Comune – che diventavano così, a loro volta, oggetto di nuova speculazione. In breve tempo si operava una sostituzione sociale: la popolazione più povera veniva spinta al di fuori della vecchia borgata, allontanando così «la povera gente che vi abita e che sta per essere nuovamente abbracciata dalla città che l'aveva respinta una generazione prima»**118**.

A questo fenomeno di marginalizzazione territoriale dei ceti più deboli, seguiva lo stabilizzarsi di una nuova *middle class*, formata da una piccola borghesia che si affermava sempre più nel panorama sociale italiano. Il progressivo affermarsi del settore terziario a scapito del settore secondario e primario generò lo sviluppo di un ampio ceto impiegatizio, con caratteristiche diverse dalla classe opera-

ia, sia a causa del diverso livello retributivo, sia per la possibilità di fare carriera, avvicinandosi a posizioni sempre più vicine a quelle imprenditoriali **119**. Questo nuovo ceto, raggiunto un certo capitale, tendeva infatti ad investire nel mercato azionario; ma trattandosi spesso di capitali modesti, si predilessero investimenti sicuri quali l'acquisto di beni immobili, da poter utilizzare sia come beni d'uso corrente in famiglia, sia per successive speculazioni. In questo aspetto la borghesia italiana si differenzia da quella del Nord Europa, tradizionalmente legata agli interessi economici delle colonie, e dunque orientata ad investimenti finanziari nel mercato azionario, con maggiore possibilità di crescita delle industrie nazionali. Inevitabilmente, la crescita degli investimenti immobiliari comportò una crescita urbana, segnando l'aumento insediativo non tanto nelle grandi città – giunte già a una saturazione del mercato verso la fine degli anni Sessanta – quanto nei piccoli Comuni, in particolare nelle principali località marittime e montane, con l'aumento dell'edilizia turistica **120**, e non solo. Con il passaggio agli anni Settanta, infatti, si assiste a una serie di grandi mutamenti socioeconomici che portano anche ad un incremento dello sviluppo edilizio nelle città piccole e medie. Molte di queste, soprattutto nel Centro-Nord, si trasformano da centri agricoli in centri manifatturieri, registrando il passaggio storico dal settore primario a quello secondario, ossia della piccola e media industria. Il proliferare delle nuove attività – in particolare nelle aree manifatturiere veneto-lombarde – porta ad una nuova proliferazione insediativa, inizio di quella fase di metropolizzazione del territorio il cui pieno sviluppo si avrà nel corso degli anni Novanta **121**.

Gli anni Settanta si contraddistinguono per una serie di lotte sociali che, dal punto di vista della pianificazione, promuovono anche una riforma graduale della legislazione urbanistica, con effetti validi ancora oggi. Si ricordano fra i principali provvedimenti, le leggi per consentire l'espropriazione di aree ed immobili nei centri storici per l'edilizia residenziale pubblica (Legge n. 865/1971), il trasferimento di tutta la materia urbanistica alle neonate rappresentanze regionali (DPR n. 8/1972), l'istituzione dell'equo canone per gli affitti (Legge n. 392/1978), il vincolo per l'esercizio del diritto di costruire subordinato al possesso di una *concessione edilizia* rilasciata dal Comune (Legge n. 10/1977 "Bucalossi") e l'erogazione di finanziamenti statali per il recupero edilizio dei centri storici (Legge n. 457/1978). Per quanto riguarda il conferimento della potestà legislativa alle Regioni in merito di pianificazione urbanistica, gli ef-

Etaslibri, Milano, pp. 38-42.

118. Insolera I. (2011), *Roma Moderna*, Einaudi, Torino, pp. 143-149 e p. 148.

119. Cerase F.P., Mignella Calvosa F. (1976), *La nuova piccola borghesia. Teoria e ricerca su una classe in transizione*, Marsilio Editori, Venezia, pp. 50-54.

120. Si ricorda, a tale proposito, la moratoria della Legge Ponte che ebbe un effetto moltiplicatore sulla produzione di seconde case, allo scopo di sfruttare ancora per qualche tempo la permissività normativa dei Comuni turistici, costretti infine dalla Legge a dotarsi di un piano regolatore. Da Campos Venuti G., Oliva F., a cura di (1993), *Cinquant'anni di urbanistica in Italia. 1942-1992*, Laterza, Roma-Bari, p. 24.

121. Cfr. Parte prima, paragrafo 1.1.4 *La quarta generazione e i piani della metropolizzazione*.

122. Campos Venuti G., Oliva F., a cura di (1993), *Cinquant'anni di urbanistica in Italia. 1942-1992*, Laterza, Roma-Bari, pp. 27-28.

123. Cfr. Allegato 1 - Scheda 2. Assisi - Il PRG del 1958: la conservazione del centro storico.

124. Carozzi C., Rozzi R. (1971), *Centri storici questione aperta*, De Donato Editore, Bari, p. 31.

125. Associazione Nazionale Centri Storico-Artistici (1960), "Carta di Gubbio del 1960", in Toppetti F. (a cura di), *Paesaggi e città storica. Teorie e politiche del progetto*, Alinea Editrice, Firenze, pp. 242-243.

126. Testa V. (1971), *Disciplina Urbanistica - quinta edizione*, Giuffrè Editore, Milano, pp. 771-790. Si ricorda, a tale proposito, come ancora nei primi anni Settanta la notificazione del vincolo d'interesse storico-artistico non si poteva estendere «ad opere di autori viventi o la cui esecuzione non risalga ad oltre cinquanta anni», con la conseguenza di considerare tutta l'edilizia costruita tra il 1920 e il 1970 (incluse le opere razionaliste) come non avente interesse storico-artistico. Da Testa V. (1971), *Disciplina Urbanistica - quinta edizione*, Giuffrè Editore, Milano, p. 775.

fetti sono controversi: le Regioni non furono in grado di organizzare programmaticamente il governo del territorio insieme alle amministrazioni comunali, con risultati spesso controversi. La delega della materia urbanistica alle Regioni causerà, negli anni, l'affermazione di un sistema federalistico del settore urbanistico, impedendo una visione unitaria nella pianificazione del territorio¹²².

Tuttavia, l'iter della riforma urbanistica graduale resta culturalmente e operativamente valido, sviluppando il rapporto fra elaborazioni legislative ed esperienze pianificatorie; solo negli anni Ottanta, con la generale *deregulation* legislativa, anche urbanistica, tale processo subirà un arresto. La deregulation italiana, sulla spinta di quella americana e anglosassone, inaugura così una nuova generazione dell'urbanistica, per molti aspetti opposta alla precedente: la *terza generazione*.

Gli anni Sessanta. Il centro storico come bene culturale

Per quanto riguarda le modalità di intervento sulla città esistente negli anni Sessanta, il decennio si apre con la positiva esperienza del PRG di Assisi di Astengo del 1958¹²³, che avrà lunga gestazione (sarà adottato nel 1966), ma che impianta le politiche di recupero dei centri storici, e che arricchisce il dibattito sulle modalità di risanamento. Nel 1960, a Gubbio, si tiene il primo Convegno Nazionale dell'ANCSA per la "Salvaguardia e il Risanamento dei centri storici", patrocinato da Astengo di cui ne sarà relatore, in cui si dichiara la necessità di abbandonare alcune tecniche di intervento di forte impatto sulla trama urbana, quali diradamenti, sventramenti e rettifiche, realizzate ufficialmente per «adeguare i centri storici alle esigenze della vita contemporanea»¹²⁴, ma spesso effettuate solo per fini speculativi, proponendo al suo posto una serie di politiche volte al *risanamento conservativo del patrimonio edilizio*, dal punto di vista sia architettonico che urbano (piani di risanamento conservativo). Il Convegno produce la *Carta di Gubbio* (1960)¹²⁵, che fornisce la base metodologica e culturale per l'intervento nei centri storici, recependo e affermando:

- il passaggio dell'attenzione dal singolo monumento storico (come da Legge vigente¹²⁶) al *tessuto storico*, superando le teorie del diradamento e dell'isolamento di edifici monumentali e rifiutando contestualmente i criteri del ripristino e delle aggiunte stilistiche, del rifacimento mimetico, e, in generale, la demolizione di edifici di carattere ambientale anche modesto;
- l'opposizione, in linea di principio, di nuovi inserimenti nell'am-

biente antico¹²⁷;

- le modalità di intervento di risanamento conservativo, basati su una valutazione preliminare di carattere storico-critico, consistenti nel: consolidamento delle strutture essenziali degli edifici, nell'eliminazione delle sovrastrutture più recenti, nella ricomposizione delle unità immobiliari per una migliore ma rispettosa fruizione, nella restituzione degli spazi liberi a giardini e orti, nella istituzione di vincoli di intangibilità e di non edificazione.

Nella Carta si affermava inoltre che nei progetti era necessario individuare «la struttura sociale che caratterizza i quartieri», garantendone il mantenimento nell'area anche dopo gli interventi; questo aspetto era volto a dissuadere fenomeni di sostituzione sociale. Tuttavia, la Carta non conteneva una analisi socioeconomica contemporanea da cui far derivare le politiche per i centri storici, tralasciando le trasformazioni sociali e territoriali che erano allora in atto – il fenomeno migratorio dal sud verso il nord, e il conseguente abbandono dei centri storici al sud e fenomeni di degrado al nord¹²⁸.

La relazione introduttiva al Convegno del 1960 di Antonio Cederna e Mario Manieri Elia esponeva i motivi culturali e le ragioni tecniche per la salvaguardia dei centri storici, sottolineando l'importanza di mantenere in vita i centri storici allontanando da essi «tutte quelle attività che potrebbero produrre alterazioni all'antica struttura urbana» e di controllare i fenomeni di crescita e trasformazione attraverso «un piano regolatore illuminato e moderno, che attribuisca ad ogni settore della città una sua conveniente destinazione.»¹²⁹ Questa lettura per settori della città, zonizzativa, apre di fatto la strada alla considerazione del centro storico come di un'area a sé stante nella città esistente, intrisa di valori culturali unici e degni di tutela, che lo rende un inalienabile *bene culturale*.

La definizione di bene culturale – «tutto ciò che costituisce testimonianza materiale avente valore di civiltà»¹³⁰ – e dei centri storici come *beni culturali ambientali* si ha con la Commissione d'indagine per la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico, archeologico, artistico e del paesaggio, istituita a seguito della Legge n. 310 del 26 aprile 1964 su proposta del Ministero della Pubblica Istruzione. Questa, detta *Commissione Franceschini* dal nome del presidente, emanò 84 Dichiarazioni, di cui il Titolo IV sui beni ambientali, Dichiarazione XL, espone la definizione di centro storico e sua tutela, nonché la necessità di perseguirla attraverso il Piano regolatore:

127. Dando così risposta finale al lungo dibattito che aveva animato nel corso degli anni Cinquanta le colonne de "Il Mondo" di M. Pannunzio e "Casabella" di E. N. Rogers; Cederna (relatore), Pane e Rogers intervennero infatti per stabilire se era plausibile inserire architetture contemporanee nei centri storici. Da Gabrielli B. (2011), "50 anni Ancsa: le idee di ieri, le responsabilità dell'oggi", in Toppetti F. (a cura di), *Paesaggi e città storica. Teorie e politiche del progetto*, Alinea Editrice, Firenze.

128. Da Gabrielli B. (2011), "50 anni Ancsa: le idee di ieri, le responsabilità dell'oggi", in Toppetti F. (a cura di), *Paesaggi e città storica. Teorie e politiche del progetto*, Alinea Editrice, Firenze, pp. 10-11.

129. Cederna A., Manieri Elia M. (1960), "Orientamenti critici sulla salvaguardia" in Astengo G. "Due convegni. Verso il Codice dell'Urbanistica", in *Urbanistica*, n. 32, dicembre, pp. 69-71.

130. Legge 26 aprile 1964, n. 310, Dichiarazione I.

131. Legge 26 aprile 1964, n. 310, Dichiarazione XL.

132. Gasparrini C. (1994), *L'attualità dell'urbanistica. Dal piano al progetto dal progetto al piano*, Etaslibri, Milano, p. 200.

«In particolare, sono da considerare Centri storici urbani quelle strutture insediative urbane che costituiscono unità culturale o la parte originaria e autentica di insediamenti, e testimonino i caratteri di una viva cultura urbana. Per essi la legge dovrà prevedere adeguati strumenti, sia finanziari, sia operativi. A fini operativi, la tutela dei Centri storici si dovrà attuare mediante misure cautelari (quali la temporanea sospensione di attività edilizie ad essi inerenti), e definitive mediante Piani regolatori. Si applichino, in proposito, i principi della Dich. XLVI. I Piani regolatori relativi ai Centri storici urbani dovranno avere riguardo ai centri medesimi nella loro interezza, e si ispireranno ai criteri di conservazione degli edifici nonché delle strutture viarie e delle caratteristiche costruttive di consolidamento e restauro, di risanamento interno igienico sanitario, in modo che, come risultato ultimo, i centri stessi costituiscano tessuti culturali non mortificati. Si dovranno anche prevedere opportuni incentivi della iniziativa privata, di ordine tributario e finanziario.»¹³¹

Nel dibattito dell'epoca, il centro storico diventa dunque oggetto di politiche di conservazione e di risanamento specifiche ed autonome, che, se da un lato riducono gli interventi pesanti sui tessuti antichi – vincolandoli e operandone il restauro secondo i nuovi criteri scientifici del restauro architettonico (critico-conservativo della Scuola romana o puramente conservativo della Scuola milanese) – dall'altro, distaccano non di rado il centro dal resto della città, creando una zona (Zona A) che raramente si integra con i tessuti urbani circostanti, anche con quelli più antichi, come le espansioni otto-novecentesche. Il concetto di *centro storico come bene culturale* preserva l'area nei suoi caratteri morfo-tipologici, operando così un avanzamento culturale e un deciso cambio di passo dagli approcci demolitori della prima metà del secolo; tuttavia, al contempo separa il nucleo antico dalla città esistente, limitandone l'integrazione delle attività degli abitanti. Si può dunque affermare che l'attenzione dei piani del decennio è incentrata più sulla messa a punto di strumenti quantitativi e procedurali previsione/controllo delle dinamiche urbane, che non sulla comprensione dei caratteri strutturali delle città fisica e di quella storica; di quest'ultima, se ne coglie appieno la qualità urbana, ma mancano ancora (con limitate eccezioni), strumenti interpretativi in grado di fornire al piano criteri estendibili e verificabili di conoscenza e progetto¹³² integrati con il resto della città esistente.

Sull'onda del dibattito, si affermano nuove esperienze di piano per

i centri di città piccole e medie, in cui si delineano, a seconda delle sensibilità del progettista, percorsi diversi di protezione e tutela, segnati da approcci differenti. Fra questi, si ricorda la Variante al PRG di Bergamo del 1965/1969 di Astengo, sul modello di Assisi, considerato un caso paradigmatico. Il motivo di tale considerazione è legato vari aspetti: il rigore scientifico del metodo per la costruzione del piano, che porta alla costruzione di un sistema di categorie puntuali di intervento estese all'intera città; la caratterizzazione del piano come strumento programmatico-operativo, inteso come insieme di operazioni di intervento regolati da programmi operativi poliennali; l'uso di "gradi di prescrittività", sul modello assisano, differenziati per vincoli, destinazioni d'uso e localizzazioni; ed infine, per il generale equilibrio nella disposizione di attrezzature e servizi in tutta la città esistente, ascrivibile alla classificazione operativa e all'assenza d'uso dello zoning¹³³.

Un altro percorso è esemplificato dal PRG di Urbino del 1964 di Giancarlo De Carlo¹³⁴, basato su un ampio corredo analitico di tipo morfologico, basato sui caratteri fisici della città, in cui si elabora un progetto finalizzato al recupero e la salvaguardia dei monumenti quasi sartoriale¹³⁵, caratterizzato dall'apertura dell'autore alle teorie sull'immagine della città che in quel momento si stavano affermando in America¹³⁶, e soprattutto, dalla messa a punto di una procedura unitaria di conoscenza e controllo delle scelte urbanistiche ed architettoniche, sia per la città esistente che per l'espansione urbana. L'approfondita conoscenza morfologico-percettiva del sito reinterpreta infatti le regole consolidate di piano, ma senza operare classificazioni personali e aprioristiche¹³⁷.

Sul versante metodologico opposto si trova l'esperienza della Variante del PRG di Como del 1970 di Gianfranco Caniggia, di marcata interpretazione tipologica, in antitesi con quella di Astengo e De Carlo (morfologica)¹³⁸. La Variante prende le mosse da una "ricerca sulla città murata" coordinata da Luigi Dodi, in cui si trova un'indagine storico-tipologica svolta da Caniggia. Nell'indagine, si opera una classificazione dei caratteri tipo-morfologici e funzionali degli edifici che costituisce allo stesso tempo sia una puntuale descrizione interpretativa, sia una modalità di controllo delle modifiche e delle destinazioni d'uso; tale classificazione è assunta già in sede di strumento urbanistico generale. Il risultato è una micro-zonizzazione per unità minime di intervento alla scala dell'edificio, che consente di ipotizzare una distinzione tra intervento diretto (con licenza edilizia) e operazioni di trasformazione urbana governate

¹³³. Gasparri C. (1994), *L'attualità dell'urbanistica. Dal piano al progetto dal progetto al piano*, Etaslibri, Milano, pp. 201-203.

¹³⁴. Cfr. Allegato 1 - Scheda 4. *Urbino - Il PRG del 1964: il centro storico come bene culturale*.

¹³⁵. Tosetto F. (2018), "Giancarlo De Carlo e il Primo Piano Regolatore di Urbino. Review of G. De Carlo, Urbino: la storia di una città e il piano della sua evoluzione urbanistica. Padova, Marsilio, 1966", in *Histories of Postwar Architecture*, n. 2.

¹³⁶. Lynch K. (1960), *L'immagine della città*, Marsilio, Venezia; Gasparri C. (1994), *L'attualità dell'urbanistica. Dal piano al progetto dal progetto al piano*, Etaslibri, Milano, pp. 177-178.

¹³⁷. Gasparri C. (1994), *L'attualità dell'urbanistica. Dal piano al progetto dal progetto al piano*, Etaslibri, Milano, pp. 203-204.

¹³⁸. Gasparri C. (1994), *L'attualità dell'urbanistica. Dal piano al progetto dal progetto al piano*, Etaslibri, Milano, pp. 164-167.

139. Gasparrini C. (1994), *L'attualità dell'urbanistica. Dal piano al progetto dal progetto al piano*, Etaslibri, Milano, p. 203.
140. Castells M. (1973), *Lotte urbane*, Marsilio Editori, Padova.
141. Lefebvre H. (1968), *Il diritto alla città*, Marsilio Editori, Padova; Lefebvre H. (1972), *Il marxismo e la città*, Gabriele Mazzotta Editore, Milano; Guiducci R. (1975), *La città dei cittadini. Un'urbanistica per tutti*, Rizzoli, Milano.
142. Gabrielli B. (1970), "Per una revisione critica del problema dei centri storici", in Gabrielli B. (1993), *Il recupero della città esistente. Saggi 1968-1992*, Etaslibri, Milano, pp. 13-23.

da PPE139. Tale approccio storico-tipologico-operativo per il centro storico si ritrova anche nei PEEP di Cervellati a Bologna, coevi della Variante di Como.

In ultimo, gli anni Sessanta sono segnati anche da un contesto legislativo che, seppur segnato dalla sconfitta di una Riforma unitaria, stabilisce una serie di nuove norme che operano una "riforma graduale" dell'urbanistica, incidendo profondamente sul recupero della città esistente. Fra queste, si ricorda la Legge n. 167 del 1962, volta a fornire maggior potere decisionale dei comuni nei processi di espansione, oltre che legiferare in materia di edilizia economica e popolare (piani PEEP); la Legge Ponte n. 765 del 1967, che raccoglie le istanze della Commissione Franceschini e introduce il concetto di tutela e salvaguardia dei nuclei antichi delle città; il Decreto Ministeriale n. 1444 del 1968, che istituisce standards edilizi ed impone, nella costruzione di nuovi quartieri come nella riqualificazione dell'esistente, il rispetto di quote minime di servizi. Il contesto è segnato, oltre che dal dibattito per la Riforma, anche dalle battaglie ideologiche che, soprattutto alla fine degli anni Sessanta, raccolgono le istanze delle lotte sociali allora in atto¹⁴⁰. Si diffondono molti testi che discutono l'importanza di una città più giusta, tra cui *Il diritto alla città* di Henri Lefebvre, che imposta il dibattito¹⁴¹ sulla tutela e sullo sviluppo delle comunità che abitano la città, e non solo sugli aspetti di mera salvaguardia fisica dei tessuti antichi o sulle esigenze di crescita. Conseguenza di tale dibattito è, negli anni Settanta, un passaggio concettuale centro storico inteso come puro bene culturale a centro storico bene economico, che sancisce anche il passaggio verso nuove politiche urbane volte a salvaguardare il tessuto sociale e le attività economiche dei centri storici.

Gli anni Settanta. Il centro storico come bene economico

Per quanto riguarda le modalità di intervento sulla città esistente negli anni Settanta, il decennio è caratterizzato da un passaggio concettuale, volto a superare, nella maggior parte delle esperienze, la questione della "settorialità" di alcune componenti urbanistiche, e tra queste il recupero dei centri storici. A partire dal Seminario di studio dell'ANCSA tenutosi a Gubbio (1970)¹⁴² e poi del sesto Convegno a Bergamo (1971), si cerca di superare il concetto di centro storico inteso come mero "bene culturale", ritenuto limitante, per introdurre al suo posto il concetto di *bene economico*: al centro storico sono riconosciuti i caratteri di una vera e propria risorsa della città e delle collettività nel suo complesso. Si ammette che i cen-

tri storici e la loro conservazione hanno implicazioni maggiori di quelle specificatamente limitate agli aspetti culturali, investendo dunque le comunità e le loro attività, nonché l'assetto del territorio urbano in cui gli stessi centri si collocano¹⁴³. Dunque, la critica alla legislazione esistente, molto attiva sin dal decennio precedente, si concentra sul fatto che questa incentivi unicamente le nuove costruzioni mentre «ignora i centri storici come potenziale risorsa economica per la soluzione del problema della casa e della residenza, creando le premesse per la loro emarginazione fisica e culturale e per la loro futura distruzione»¹⁴⁴. Questa posizione è raccolta, ad esempio, da Pier Luigi Cervellati nel suo PEEP per il centro storico di Bologna del 1973:

[...] «Il centro storico non rappresenta unicamente un bene culturale, ma anche un notevole bene economico e urbanistico, da conservare e recuperare di nuovo al suo originario valore di ossatura portante del territorio.»¹⁴⁵

Di conseguenza, per superare l'idea che il centro storico debba essere oggetto di una politica specifica e autonoma (dunque settoriale), si comincia ad avviare un ripensamento globale circa le modalità dell'intervento sulla città che metta in discussione i rigidi confini del metodo tra «ciò che è storico e ciò che non lo è», definendo così un «graduale ma sostanziale passaggio dalla cultura dell'espansione a quella della trasformazione»¹⁴⁶.

Tale passaggio concettuale, compiuto gradualmente tra gli anni Settanta e Ottanta, si basa sulla considerazione che il centro storico non possa e non debba essere più isolato dalla città circostante, ma al contrario, debba essere coinvolto in complesse strategie di ripensamento e di riqualificazione dell'intera città esistente: non può più esistere una politica dei centri storici «concettualmente autonoma e separabile dalla più generale politica economica e territoriale»¹⁴⁷, ma al contrario si deve mettere in atto una politica territoriale che ricerchi il *riequilibrio del territorio*, che superi i fenomeni di concentrazione e dispersione verificatisi sino ad allora e che divenga la premessa fondamentale per la questione della casa, delle città e dei centri storici, attraverso la lotta allo spreco edilizio e ad un maggiore e migliore uso del capitale di abitazioni esistenti. Dunque, dalla settorialità delle politiche di recupero dei centri storici si passa ad una «nuova settorialità spaziale»¹⁴⁸ connotata da motivazioni fortemente politiche e sociali, in cui la questione delle aree centrali

¹⁴³. Gasparrini C. (1994), *L'attualità dell'urbanistica. Dal piano al progetto dal progetto al piano*, Etaslibri, Milano, pp. 204-205.

¹⁴⁴. Associazione Nazionale Centri Storico-Artistici (1971), *Una nuova politica per i centri storici. Atti del 6° convegno-congresso dell'ANCSA, 7-8-9 maggio 1971*, Bergamo, ANCSA, Gubbio, p. 168.

¹⁴⁵. Cervellati P.L., Scannavini R., a cura di (1973), *Interventi nei centri storici: Bologna. Politica e metodologia del restauro*, Società editrice il Mulino, Bologna, p. 33.

¹⁴⁶. Gasparrini C. (1994), *L'attualità dell'urbanistica. Dal piano al progetto dal progetto al piano*, Etaslibri, Milano, p. 205.

¹⁴⁷. Associazione Nazionale Centri Storico-Artistici (1971), *Una nuova politica per i centri storici. Atti del 6° convegno-congresso dell'ANCSA, 7-8-9 maggio 1971*, Bergamo, ANCSA, pp. 169-170.

¹⁴⁸. Gasparrini C. (1994), *L'attualità dell'urbanistica. Dal piano al progetto dal progetto al piano*, Etaslibri, Milano, p. 205.

149. Cfr. Parte prima, paragrafo 1.1.2 *La seconda generazione e i piani dell'espansione*; cfr. Allegato 1 - Scheda 5. *Bologna – Il PEEP per il centro storico del 1973: il centro storico come bene economico.*

150. Cervellati P.L., Scannavini R., a cura di (1973), *Interventi nei centri storici: Bologna. Politica e metodologia del restauro*, Società editrice il Mulino, Bologna, p. 33 e pp. 33-39.

151. Gasparrini C. (1994), *L'attualità dell'urbanistica. Dal piano al progetto dal progetto al piano*, Etaslibri, Milano, pp. 167-168.

152. Gasparrini C. (1994), *L'attualità dell'urbanistica. Dal piano al progetto dal progetto al piano*, Etaslibri, Milano, pp. 208-209.

è affrontata confrontandosi con il resto della città esistente, attraverso la lotta alla terziarizzazione, alla speculazione immobiliare e all'espulsione dei ceti più deboli.

Un esempio in tal senso è rappresentato dal Piano per il centro storico del 1969 e dal successivo ed integrativo PEEP per il centro storico di Pier Luigi Cervellati del 1973¹⁴⁹. Esso applica le teorie dell'urbanistica riformista, dell'amministrare l'urbanistica sfruttando le possibilità offerte dal quadro legislativo (in particolare, la Legge Ponte) per riusare il patrimonio edilizio esistente e garantire uno sviluppo urbano di qualità. Il PEEP per il centro storico costituisce un esempio significativo dello spostamento dell'attenzione morfologico-funzionale dal centro storico alla città esistente: il PEEP opera infatti un «processo di rinnovo urbano, che partendo dal centro storico deve successivamente investire anche la estrema periferia», andando a destinare i tessuti edilizi risanati ai ceti sociali che già li abitavano, risanando il patrimonio edilizio esistente e, contestualmente, contenendo l'espansione urbana e realizzando servizi e attrezzature sociali in tutto il territorio¹⁵⁰. Il PEEP applica in maniera estensiva l'approccio tipologico ai tessuti storici (già affrontato da Caniggia a Como nel 1970), che, partendo da un'analisi morfo-tipologica dell'area centrale estrae le tipologie urbane e edilizie, formulando una sorta di «tastiera di modalità d'intervento» che viene poi attivamente usata per la definizione delle zone residenziali e funzionali¹⁵¹. L'approccio tipologico del PEEP del 1973 sarà poi ripreso dalla successiva variante al PRG del 1978, estendendo i «modelli tipologici» dal centro storico alla periferia, anche con qualche dubbio sulla legittimità della loro applicazione in un contesto così diverso; in tal senso, la variante del 1978 (e poi successivamente il PRG del 1985), anch'esso focalizzato sul «recupero urbano», estende la volontà di riqualificazione dal centro alla periferia, ai tessuti di minor qualità e a quelli delle espansioni otto-novecentesche, tradizionalmente esclusi dalle politiche di recupero¹⁵². In conclusione, il PEEP del 1973 rappresenta un caso di indiscutibile rilevanza storica, sia per il nuovo ruolo fisico, economico e sociale del centro storico nel contesto urbano e nello sviluppo dell'intera città, sia per l'introduzione della salvaguardia degli abitanti negli interventi di recupero (garantendo, per la prima volta, la complessità sociale e funzionale dell'area), sia per la risonanza culturale (Premio Feltrinelli) che per la rilevanza nel contesto legislativo nazionale.

Un'altra esperienza rilevante del periodo è costituita dal PRG di Pavia del 1976, ad opera di Astengo e di Campos Venuti. Il piano,

definito “Piano delle *cinque salvaguardie*” – *pubblicistica, sociale, produttiva, ambientale e programmatica*¹⁵³ – delinea cinque aspetti della città esistente da preservare, attraverso un piano volto al rinnovamento urbano della città lombarda, con un modello di urbanistica alternativa alla crescita patologica influenzata dalla rendita urbana. La *salvaguardia pubblicistica* è garantita dall'esproprio e dal convenzionamento delle aree di espansione, mentre quella *sociale* dagli strumenti operativi (Piano dei servizi di quartiere e un generalizzato PEEP per la casa, nelle zone di espansione così come nel centro storico) e del ruolo attivo dei cittadini nell'attuazione del piano attraverso i comitati di quartiere; la *salvaguardia ambientale*, dalla tutela di tutte le risorse fisiche del territorio, sia naturalistiche (fiume Ticino) sia storiche, varando così una politica di tutela non limitata al solo centro storico, ma estesa a anche ai nuclei periferici e isolati; la *salvaguardia produttiva*, dal mantenimento delle attività industriali e artigianali all'interno dei tessuti urbanizzati; la *salvaguardia programmatica*, dall'uso di una nuova tecnica redazionale – i PPA, Programmi Pluriennali di Attuazione – che si pone l'obiettivo di una distribuzione programmata nel tempo delle previsioni di piani, garantendo così la fattibilità di ogni previsione¹⁵⁴.

Nella seconda metà degli anni Settanta il contesto legislativo¹⁵⁵ si evolve a favore del recupero e della tutela dei centri storici, imponendo così un cambio di passo normativo e culturale nelle esperienze di pianificazione; nel frattempo, l'espansione urbana giunge gradualmente a una saturazione del mercato immobiliare, dovuto all'ingente patrimonio edilizio prodotto negli ultimi vent'anni. Questo segna l'evoluzione concettuale, e il conseguente passaggio, dalla fase dell'espansione urbana a quella della *trasformazione urbana*, di cui le esperienze del centro storico inteso come “bene economico” sono state anticipatrici, spesso prefigurando quella trasformazione della città esistente che si sostanzierà pienamente a partire dall'inizio degli anni Ottanta.

1.1.3 La terza generazione e i piani della trasformazione

Indicativamente, la *terza generazione dell'urbanistica* copre un arco temporale che va dal 1980 al 1995, raccogliendo al suo interno i cambiamenti sociali, politici ed economici di grande portata verificatisi negli anni Ottanta e Novanta, sull'onda dell'affermazione del modello neoliberista in economia e della deregulation legislativa in ambito giuridico, che hanno profondamente inficiato sulle politiche di gestione del territorio. La terza generazione è caratterizzata dai

¹⁵³. Gasparrini C. (1994), *L'attualità dell'urbanistica. Dal piano al progetto dal progetto al piano*, Etaslibri, Milano, p. 207. Le “cinque salvaguardie” assicurano, nel loro complesso, la salvaguardia dei fattori essenziali della vita urbana, e si compongono della *salvaguardia pubblicistica* (rivendicazione dell'uso comunitario dei suoli ineditati), *sociale* (permanenza dei ceti sociali nella loro area di residenza), *produttiva* (permanenza delle industrie nelle loro sedi), *ambientale* (tutelare i beni naturali e offrirne una fruizione egualitaria), *programmatica* (tutela della programmaticità della concezione e dell'attuazione degli interventi). Da Campos Venuti G. (1991), *L'urbanistica riformista*, Etaslibri, Milano, pp. 140-142.

¹⁵⁴. Gasparrini C. (1994), *L'attualità dell'urbanistica. Dal piano al progetto dal progetto al piano*, Etaslibri, Milano, p. 207; Campos Venuti G., Oliva F., a cura di (1993), *Cinquant'anni di urbanistica in Italia. 1942-1992*, Laterza, Roma-Bari, pp. 69-70. I PPA saranno poi recepiti anche dalla legislazione nazionale (Legge n. 10 del 1977 “Bucalossi”).

¹⁵⁵. Cfr. Parte prima, paragrafo 1.1.2 *La seconda generazione e i piani dell'espansione*.

156. Campos Venuti G. (1987), *La terza generazione dell'urbanistica*, FrancoAngeli, Milano, p. 41.

157. Campos Venuti G., Oliva F., a cura di (1993), *Cinquant'anni di urbanistica in Italia. 1942-1992*, Laterza, Roma-Bari, p. 29.

158. Campos Venuti G. (1987), *La terza generazione dell'urbanistica*, FrancoAngeli, Milano, p. 61.

159. Campos Venuti G., Oliva F., a cura di (1993), *Cinquant'anni di urbanistica in Italia. 1942-1992*, Laterza, Roma-Bari, p. 71.

160. Cfr. Parte prima, paragrafo 1.1.3 *La terza generazione e i piani della trasformazione: Gli anni Ottanta. Il riuso del patrimonio edilizio e la dismissione industriale*.

161. Campos Venuti G. (1991), *L'urbanistica riformista*, Etaslibri, Milano, pp. 150-151; Campos Venuti G., Oliva F., a cura di (1993), *Cinquant'anni di urbanistica in Italia. 1942-1992*, Laterza, Roma-Bari, p. 38.

piani della trasformazione fisica e funzionale della città, piani in cui si raccoglie un passaggio da una "cultura dell'espansione" a una "cultura della trasformazione urbana"¹⁵⁶. Il motivo di questo cambiamento è dovuto a una serie di motivazioni economiche, sociali e culturali: la forte saturazione del mercato immobiliare delle città grandi e medie dopo la fase di espansione – il censimento ISTAT del 1982 segnalò che per 56 milioni di italiani erano disponibili oltre 86 milioni di stanze¹⁵⁷; lo sviluppo del settore terziario, dovuto alla rapida rivoluzione tecnologica; l'emergere di una problematica morfologica, legata alla progettazione di nuovi insediamenti all'interno dell'aggregato urbano, e alla loro integrazione con il tessuto della città esistente¹⁵⁸. Sul finire degli anni Settanta, infatti, le grandi città riducono la crescita su aree di nuova urbanizzazione, iniziando trasformare il patrimonio edilizio esistente, pur limitandosi a poche e selezionate aree centrali, di grande valore economico e importanza strategica¹⁵⁹.

Si inaugura la stagione del "riuso urbano" e non più soltanto edilizio, procedendo sia alla nuova destinazione degli "interstizi" e "vuoti urbani", lasciati ineditati nella precedente fase di espansione, sia al recupero delle "aree dismesse"¹⁶⁰. Tra queste, si contano le ex aree vincolate non utilizzate dall'espansione, le aree rese disponibili dalla riconversione del sistema produttivo industriale, le aree derivate dalla dismissione dei grandi servizi urbani ottocenteschi, come stazioni, scali ferroviari, mercati, macelli. Il recupero delle aree dismesse è principalmente generato dalla ricerca del settore terziario, in costante crescita ed espansione grazie alla rivoluzione digitale e a una progressiva dismissione industriale, di nuove aree per uffici in zone centrali (una sorta di "neocentralismo") facilmente raggiungibili dalla mobilità di massa e inserite nella rete del sistema direzionale. In Italia, il settore finanziario genera il recupero, apertamente speculativo, di ex aree industriali inserite nei tessuti urbani, come quelle dell'Alfa Romeo, Pirelli e Montedison a Milano o delle aree FIAT di Lingotto e Mirafiori a Torino¹⁶¹.

Il recupero delle aree dismesse delinea una nuova pratica disciplinare: le criticità urbane non sono più affrontate con un piano, controproducente agli interessi dei capitali finanziari che guidano il processo di trasformazione, ma con varie «azioni settoriali» (documenti direttori, programmi integrati, piani programma, progetti) e l'uso di varianti urbanistiche, che permettono il recupero delle singole aree, aumentandone il valore differenziale di rendita. Tali azioni settoriali sono in genere costituite da «strumenti di settore

atipici, fortemente caratterizzati in senso architettonico, senza gli effetti giuridici della trasformazione urbanistica, preparatori però delle successive varianti formali»¹⁶².

Si afferma dunque una *urbanistica per progetti*, dominata dal “progetto urbano” come elemento di trasformazione fisica della città esistente. Il *progetto urbano* può essere definito come l’insieme delle nuove procedure e strumenti rivolti alla ritessitura di brani di città o alla realizzazione di nuove singole parti dentro la città, tendendo, quindi, a misurarsi con un concetto di città polivalente e polisemantico, in cui la realtà non viene semplificata e classificata secondo regole e principi generali, ma in cui devono potersi coniugare diverse modalità di intervento¹⁶³. Per questo motivo, il progetto urbano si afferma in quegli anni come una possibile risposta a delle criticità della prassi urbanistica emerse nel corso dei decenni precedenti, quali, ad esempio, il carattere sempre più autonomo e burocratico del piano, spesso legato dalla specificità del contesto; il carattere espansionistico del piano, volto esclusivamente all’espansione della città nel territorio; o ancora, la carenza di una formalizzazione fisica delle scelte di piano, con insufficienti livelli di operatività, di comprensibilità e di attenzione ai risultati ambientali sul territorio (e dunque, mancanza di qualità ambientale)¹⁶⁴.

A fronte di tale cambiamento nel dibattito teorico disciplinare, con l’affermarsi di una critica al piano tradizionale e della ricerca di nuove risposte fisico-formali alle istanze urbane, si afferma nel decennio la figura di un urbanista «puro mediatore di interessi contrapposti che l’intervento sul frammento [urbano] sollecita»¹⁶⁵. Tale figura accoglie la convinzione che il piano urbanistico debba essere (secondo le parole di Vittorio Gregotti) «contenuto essenziale» del progetto di architettura, e che il progetto possa costituire una «prova concreta» del valore del piano¹⁶⁶, dando così nuova importanza all’aspetto fisico-morfologico delle scelte del piano stesso, e riscoprendo al contempo il valore demiurgico del progetto architettonico. In realtà, questa nuova figura di urbanista/progettista formale, che cerca di dare risposta a una serie di coerenti richieste di rinnovamento della prassi urbanistica, si riduce spesso ad assolvere una funzione vicaria della politica e/o delle strette logiche economiche della rendita urbana: inevitabilmente, infatti, il piano – con la sua visione sinottica segnata dai ‘grandi racconti’ ideologici degli anni Settanta – si affievolisce e viene destabilizzato nelle sue possibilità di governo e gestione del territorio, con il risultato di una ossimorica «privatizzazione dell’urbanistica» – ossia, di una urbanistica affi-

¹⁶². Campos Venuti G., Oliva F., a cura di (1993), *Cinquant’anni di urbanistica in Italia. 1942-1992*, Laterza, Roma-Bari, pp. 71-72.

¹⁶³. Ferretti L. V. (2012), *L’architettura del progetto urbano. Procedure e strumenti per l’architettura del progetto urbano*, FrancoAngeli, Milano; Ciardini F. (2014), “Città sulla città. Trasformazioni urbane, strumenti, questioni”, in *Lectures#3 – Design, Pianificazione e Tecnologia dell’Architettura*, Rdesignpress, Roma; Ravagnan C. (2019), *Rigenerare le città e i territori contemporanei. Prospettive e nuovi riferimenti operativi per la sperimentazione*, Aracne Editrice, Roma, p. 36.

¹⁶⁴. Macchi Cassia C. (1991), *Il grande progetto urbano. La forma della città e i desideri dei cittadini*, La Nuova Italia Scientifica, Roma, pp. 50-51 e 54-56.

¹⁶⁵. Gasparrini C. (1994), *L’attualità dell’urbanistica. Dal piano al progetto dal progetto al piano*, Etaslibri, Milano, p. 53.

¹⁶⁶. Gregotti V. (2000), *Diciassette lettere sull’architettura*, Laterza, Roma-Bari, p. 123.

167. Gasparrini C. (1994), *L'attualità dell'urbanistica. Dal piano al progetto dal progetto al piano*, Etaslibri, Milano, pp. 52-54.

168. Cfr. Allegato 1 - Scheda 6. Milano - *Le 130 varianti al PRG del 1976: la riqualificazione delle aree dismesse*.

169. Campos Venuti G., Oliva F., a cura di (1993), *Cinquant'anni di urbanistica in Italia. 1942-1992*, Laterza, Roma-Bari, p. 72.

170. De Lucia V. (1993), "Dalla legge del 1942 alle leggi di emergenza", in Campos Venuti G., Oliva F. (a cura di), *Cinquant'anni di urbanistica in Italia. 1942-1992*, Laterza, Roma-Bari, pp. 100-101.

171. Marro E. (2018): "Debito pubblico: come, quando e perché è esploso in Italia".

172. Cfr. Parte prima, paragrafo 3.3 *Una questione sociale post-pandemica: il middle class shrinking*.

173. Esping-Anderson G. (1990), *The three worlds of welfare capitalism*, Princeton University Press, Princeton.

data ai privati, che essenzialmente ne tutela gli interessi¹⁶⁷.

Emblematico è il caso di Milano, che apporta in circa vent'anni ben 130 varianti al PRG del 1976¹⁶⁸, delegittimando di fatto la sua azione di controllo e governo della città: non a caso, Milano nel corso degli anni Ottanta diventa il maggiore polo finanziario italiano, con grande sviluppo delle attività del terziario e dell'alta finanza. La politica delle varianti continue e dell'*urbanistica contrattata*, cioè della «valutazione caso per caso dell'opportunità di trasformazione, sulla base delle proposte, o meglio delle decisioni, dei promotori immobiliari»¹⁶⁹, il cui insieme delle valutazioni e delle contrattazioni, sotto forma di "documenti direttori" e "progetti d'area" garantiscono una parvenza di approccio pianificatorio, costituisce in realtà il viatico di un processo di *deregulation urbanistica*, con effetti nefasti e privatistici sulla città pubblica.

La *deregulation urbanistica* ha inizio formale con la Sentenza n. 5 del 1980 della Corte costituzionale, che dichiara illegittimi alcuni articoli delle leggi per la casa e sul regime dei suoli relative agli espropri (Legge n. 865/1971 e Legge Bucalossi n. 10/1977). A tale dichiarazione di illegittimità seguono le "Leggi di emergenza", cioè quell'apparato legislativo emanato nel corso del decennio che sancisce una sorta di 'controriforma urbanistica', limitando i poteri del piano. Il motivo, come afferma Vezio De Lucia¹⁷⁰, è da ascrivere al clima politico: dopo gli anni di piombo, si afferma in Italia un clima di restaurazione moderata pari a quasi tutti gli altri paesi occidentali, che sposa le filosofie conservatrici e liberiste di Ronald Reagan e di Margaret Thatcher. Nel nuovo assetto *neoliberista*, viene privilegiato il settore privato al pubblico: sono varate leggi come il primo condono dell'abusivismo edilizio (Legge n. 47/1985) e il secondo condono edilizio (Legge n. 724/1994) con concordato fiscale, che prosegue la politica di *deregulation* negli anni Novanta. I condoni erano dettati dal bisogno di ridurre il disavanzo pubblico (il debito nazionale era in crescita dal 1974)¹⁷¹ tassando e capitalizzando i vari fenomeni di abusivismo edilizio sul territorio nazionale; questo però comporta una accettazione materiale e culturale di molti fenomeni urbani dannosi per l'uomo e per l'ambiente.

Questo perché, come analizzato anche in altri momenti della ricerca¹⁷², a seguito della seconda crisi petrolifera del 1979, si afferma, a scapito del *welfare capitalism*¹⁷³ postbellico, il nuovo *modello economico del neoliberismo*, volto alla liberalizzazione del mercato economico e finanziario, con un indebolimento del ruolo dello Stato come regolatore delle politiche economiche e attore del riequilibrio,

attraverso il *welfare state*, delle ingiustizie sociali e spaziali¹⁷⁴. Il riorientamento delle politiche nazionali e locali in tema di welfare genera, di fatto, anche un significativo cambiamento nel mondo dell'urbanistica: dalla prima metà degli anni Ottanta in poi, si viene progressivamente affermando una concezione di politica urbana all'interno della quale i diversi livelli di governo e il settore privato cooperano alla trasformazione della città attraverso nuovi assetti di *governance*¹⁷⁵. Si tratta di un forte cambiamento nella politica urbana, in cui il governo locale assume un orientamento imprenditoriale (*entrepreneurialism*) e ricerca collaborazioni con il settore privato (*public-private partnerships*) in un nuovo quadro di priorità che privilegia la competitività e la crescita economica. Nel nuovo clima neoliberista, la nuova politica urbana si pone prioritariamente l'obiettivo di riattivare tale crescita, predisponendo spazi dove si possano localizzare i nuovi motori di crescita dell'economia urbana e attrezzando la città delle infrastrutture necessarie allo sviluppo. Come hanno efficacemente sottolineato Serena Vicari Haddock e da Frank Moulaert:

«In questo quadro si trasforma di conseguenza il ruolo assegnato alla pianificazione, la quale abbandona i vecchi strumenti dell'urbanistica onnicomprensiva come il Piano regolatore, percepiti come più adatti a regolare l'espansione della città che non a riorganizzarla al suo interno spazialmente e funzionalmente, e opta per interventi a progetto che assumono come target un'area della città e concentrano su questa le risorse disponibili. [...] si tratta di un cambiamento radicale di orientamento, ove si privilegiano interventi specifici di area rispetto a misure di sostegno di tipo universalistico e a politiche redistributive a favore dei gruppi svantaggiati, in un quadro di deregolamentazione e riregolamentazione dell'uso del territorio che incentiva gli investimenti privati e riduce gli spazi dell'azione pubblica.»¹⁷⁶

Nel dibattito disciplinare, dunque, con la cosiddetta «*crisi di credibilità del piano*»¹⁷⁷, i piani della terza generazione tendono a esprimere un rinnovato interesse per la forma urbana, con attenzione alla trasformazione fisico-funzionale dei tessuti esistenti e alla caratterizzazione spaziale e compositiva delle aree della trasformazione. In questa "urbanistica per progetti" si possono individuare due differenti approcci: da un lato, vi è il *piano prestazionale*, di derivazione dal modello riformista, ancora 'universalistico' e onnicomprensivo, che lavora sulla città attraverso la disciplina degli usi,

¹⁷⁴. Streeck W. (2013), *Tempo guadagnato. La crisi rinviata del capitalismo democratico*, Feltrinelli, Milano.

¹⁷⁵. Vicari Haddock S., Moulaert F., a cura di (2009), *Rigenerare la città. Pratiche di innovazione sociale nelle città europee*, Società editrice Il Mulino, Bologna, p. 25.

¹⁷⁶. Vicari Haddock S., Moulaert F., a cura di (2009), *Rigenerare la città. Pratiche di innovazione sociale nelle città europee*, Società editrice Il Mulino, Bologna, pp. 25-26.

¹⁷⁷. Gasparrini C. (1994), *L'attualità dell'urbanistica. Dal piano al progetto dal progetto al piano*, Etaslibri, Milano, p. 209.

178. Cfr. Allegato 1 - Scheda 7. *Bologna – Il PRG del 1985: la riqualificazione della “Seconda Bologna”*.

179. Definizioni tratte dalle slides della prof.ssa Antonella Galassi, dalle lezioni per il Corso di Progettazione Urbanistica I, A.A. 2019-2020, Università di Roma “La Sapienza”; Cfr. Allegato 1 - Scheda 8. *Siena – Il PRG del 1990: la riqualificazione del territorio storico*.

180. Campos Venuti G., Oliva F., a cura di (1993), *Cinquant'anni di urbanistica in Italia. 1942-1992*, Laterza, Roma-Bari, pp. 80-81.

formulando dei requisiti prestazionali e compositivi sostitutivi dei vecchi standard, e di cui costituisce un esempio il PRG di Bologna del 1985¹⁷⁸. Dall'altro, vi è il *piano compositivo*, maggiormente diffuso, che raccoglie le nuove tendenze di sviluppo economico della città attraverso la progettazione per aree – seppure non al livello delle città in cui si manifestano forme di urbanistica contrattata – con un approccio che ridisegna la città fisica attraverso, ad esempio, il “progetto di suolo”, oppure attraverso l'integrazione del tradizionale zoning con “progetti norma” di tipo compositivo, fortemente caratterizzati in senso architettonico – come il PRG di Jesi del 1987 e di Siena del 1990 di Bernardo Secchi¹⁷⁹. Questo secondo approccio pone come aspetto centrale del piano la dimensione fisica e l'attenzione alle problematiche morfologiche.

I piani comunque, in questa generazione, restano circoscritti alle città piccole e medie, presentando una serie di caratteri comuni¹⁸⁰:

- l'introduzione, in qualche caso, di uno zoning morfologico basato non solo sull'analisi funzionale, ma anche all'analisi storico-morfologica dei tessuti urbani, nell'ottica del rinnovato interesse dei PRG per la forma urbana;
- il ricorso, nelle aree della trasformazione, al progetto architettonico o a simbologie progettuali per indirizzare la successiva pianificazione attuativa;
- una grande attenzione alla mobilità su ferro, nelle sue varie espressioni (sistema ferroviario, metropolitane, etc.) considerata non solo una componente funzionale, ma anche produttiva, sociale ed ecologica;
- una strategia generale di riqualificazione della città esistente, con progetti di recupero anche in parti recenti della città esistente (ad esempio, le periferie);
- la centralità della questione ambientale, vera novità della terza generazione, che sulla spinta della Legge Galasso del 1985 e dei relativi piani paesistici, affronta la difesa dei valori ambientali con una proposta organica per i sistemi ambientali. Tuttavia, anche per la natura del piano paesistico, la difesa ambientale è ancora legata a una dimensione territoriale;
- la presenza di un meccanismo attuativo a due velocità: da una parte, si applicano interventi intensivi, a forte carattere di trasformazione, su aree selezionate a forte valore strategico; dall'altra, si realizzano interventi estensivi a carattere graduale di trasformazione relativi ai tessuti urbani esistenti, di cui si ricerca sempre la massima polifunzionalità.

Come accennato, l'esempio emblematico dei piani di terza generazione, per l'intrinseca negazione dello strumento di piano, è Milano, che inaugura la politica dell'urbanistica contrattata attraverso una serie di modifiche al PRG del 1976, di stampo riformista, già a partire dal 1980, anno della sua adozione. In particolare, il PRG viene 'rovesciato' nei suoi intenti dalla creazione del "Documento direttore per il progetto passante" del 1984, volto a collegare la nuova direzionalità alle infrastrutture per la mobilità in fase di realizzazione. Da tale Documento, e dalle successive 130 varianti al PRG¹⁸¹, emergono alcune caratteristiche salienti: l'espulsione delle industrie e delle residenze dei ceti di basso reddito dalle aree centrali, con diminuzione della popolazione residente – il 16% in meno nel corso del decennio, riportando il livello della popolazione residente a quello del 1951 – a fronte, invece, di una grande crescita del settore terziario, direzionale e finanziario, con accentuata terziarizzazione delle aree centrali – fenomeno del "neocentralismo". In queste aree si verifica presto, com'era già accaduto dopo il PRG del 1953, un'impennata dei valori immobiliari e della rendita differenziale, con conseguente espulsione degli strati più deboli della popolazione nell'hinterland milanese, e crescita del fenomeno di metropolizzazione del territorio¹⁸². Tale approccio genera sia il pendolarismo della maggior parte della popolazione con la città centrale, a volte inasprito dalle carenze del trasporto di massa (nonostante un discreto servizio¹⁸³) sia una maggiore congestione del traffico individuale. Infatti, a fronte dell'aumento del trasporto su ferro, non si assiste alla parallela diminuzione dell'uso del mezzo di trasporto individuale, la cui limitazione genera numerose resistenze. La contraddizione di questo atteggiamento pubblico si rivela anche nella contrapposizione fra la crescente coscienza di massa delle esigenze ecologiche e la scarsa disponibilità dell'opinione pubblica ad accettare le limitazioni che la politica ecologica necessariamente comporta¹⁸⁴.

Un esempio diverso è costituito da Bologna, *piano prestazionale*, che riprende la politica riformista degli anni precedenti, innovandola, conformandosi anche al nuovo linguaggio urbanistico più attento alla forma urbana: il PRG del 1985¹⁸⁵, esecutivo dal 1989, lavora infatti per azioni differenziate sul terreno comunale a seconda della specificità del contesto. La qualificazione morfologica dei tessuti urbani si traduce, sempre all'interno del quadro del PRG, in trasformazioni intensive o estensive: le trasformazioni intensive – ZIS, o Zone Integrate di Settore – sono disciplinate da una specifica scheda che detta le prescrizioni funzionali e i requisiti prestazionali e morfo-

¹⁸¹. Cfr. Allegato 1 - Scheda 6. *Milano – Le 130 varianti al PRG del 1976: la riqualificazione delle aree dismesse*.

¹⁸². Cfr. Parte prima, paragrafo 1.1.4 *La quarta generazione e i piani della metropolizzazione*.

¹⁸³. Campos Venuti G., Oliva F. a cura di (2010), *Città senza cultura. Intervista sull'urbanistica*, Laterza, Roma-Bari, pp. 69-70.

¹⁸⁴. Campos Venuti G. (1987), *La terza generazione dell'urbanistica*, FrancoAngeli, Milano, pp. 42-44.

¹⁸⁵. Cfr. Allegato 1 - Scheda 7. *Bologna – Il PRG del 1985: la riqualificazione della "Seconda Bologna"*.

186. Campos Venuti G., Oliva F., a cura di (1993), *Cinquant'anni di urbanistica in Italia. 1942-1992*, Laterza, Roma-Bari, pp. 81-82.

187. Campos Venuti G. (1987), *La terza generazione dell'urbanistica*, FrancoAngeli, Milano, pp. 178-181 e pp. 184-185; Campos Venuti G., Oliva F., a cura di (1993), *Cinquant'anni di urbanistica in Italia. 1942-1992*, Laterza, Roma-Bari, pp. 307-309.

188. Cfr. Allegato 1 - *Scheda 8. Siena - Il PRG del 1990: la riqualificazione del territorio storico*.

189. Secchi B. (1989), *Un progetto per l'urbanistica*, Einaudi, Torino, p. 132.

190. Gaeta L., Janin Rivolin U., Mazza L. (2013), *Governo del territorio e pianificazione spaziale*, Città Studi Edizioni, Torino, pp. 394-395.

gici; le trasformazioni estensive sono invece indirizzate o a limitati interventi di completamento dei tessuti, oppure alla manutenzione qualitativa del patrimonio edilizio esistente, estendendo al di fuori del centro storico l'impostazione di intervento morfo-tipologico sviluppata con i PEEP – tra cui il PEEP per il centro storico del 1973¹⁸⁶. Entrambe le trasformazioni avvengono all'interno della strategia del piano, che ripropone la tutela e il recupero morfologico e sociale del centro storico, il decentramento direzionale e terziario – “Fiera District” – e la costruzione di nuove parti di città attraverso l'intervento pubblico, con attenzione agli alti standard residenziali – 25 mq/ab contro gli 8 mq/ab di Milano. La costruzione di nuove parti di città porta alla realizzazione della “Terza Bologna”, cioè della periferia del dopoguerra, che viene integrata con la prima periferia storica, la “Seconda Bologna” – i quartieri nati tra la fine dell'800 e le due guerre – attraverso il nuovo sistema della mobilità, i cui componenti fondamentali sono la realizzazione di un nuovo asse viabilistico e l'uso della metropolitana leggera, integrata alla rete ferroviaria. I quartieri della Terza Bologna sono immersi nel verde di pertinenza: contributo ecologico che, assieme alla componente ambientale organicamente introdotta in Variante, nella logica unitaria del disegno della città si riconnette al sistema di parchi e all'integrità ambientale dei colli, per formare una sorta di “confine verde” che idealmente chiude il perimetro cittadino¹⁸⁷.

Jesi (1987) e Siena (1990)¹⁸⁸, costituiscono invece degli esempi di *piano compositivo*, sulla base delle teorie di Bernardo Secchi. Tale tipologia di piano si innesta nella “teoria della modificazione” della città esistente proposte da Gregotti e Secchi; concetto chiave della teoria è la riflessione sul valore della permanenza e della forma del territorio, che genera, secondo le teorie di Secchi, il “progetto di suolo”. Il progetto di suolo è la «trama di senso»¹⁸⁹ che dà riconoscibilità alla città e alle sue parti, dando attenzione allo “spazio fra le cose” ed esprimendo il tentativo di costruire una urbanistica degli spazi aperti, cercando così di distinguere le parti di città in base ai loro caratteri visibili, senza riferirsi ai suoi processi generatori¹⁹⁰. Il progetto di suolo costituisce dunque lo strumento principale del piano, e assume la forma di un'attenta e precisa definizione degli spazi aperti collettivi che modifica e raccorda la struttura dell'edificato; con esso costituiscono la struttura generale del piano gli “schemi direttori”, relativi alla definizione progettuale dei principali ambiti della trasformazione urbana e territoriale. Nel PRG di Siena del 1990, che nei temi rappresenta una evoluzione di quello di Jesi,

la qualità urbana delle parti periferiche e aree da riqualificare viene perseguita con la riprogettazione di aree specifiche interne all'edificato, dove vengono concentrate significative quantità di volumetrie e di servizi. Le zone di progettazione più consistenti sono generalmente rimandate a piani attuativi, redatti sulla base delle dettagliate indicazioni progettuali contenute nelle schede dei "progetti norma", mentre gli interventi più ridotti all'interno delle zone consolidate sono affidate ad una disciplina tipologica per "abachi", costruiti a loro volta sulla codifica delle regole riconoscibili nella città consolidata¹⁹¹. L'attenzione per la forma delle parti urbane, degli ambiti di trasformazione della città, è espressa specialmente con i progetti di intervento del "progetto norma", che a loro volta riprendono le idee del "disegno matrice" di Giuseppe Samonà e Ludovico Quaroni. Parallelamente al dibattito sulle differenti forme del piano e degli strumenti urbanistici, si aggiunge lo sviluppo a livello nazionale di una nuova sensibilità ecologica (già presente in alcuni piani riformisti, come quelli di Bergamo e Pavia) che affronta la cosiddetta *questione ambientale*, ossia il tema della salvaguardia dell'ambiente e dei caratteri ecologici del paesaggio e del territorio, affrontato per la prima volta con la Legge Galasso n. 431 del 1985. Tale Legge introduce a livello normativo una serie di tutele sui beni paesaggistici e ambientali, ricercandone la tutela ecologica, e non solo quella di carattere meramente paesaggistico¹⁹². Successivamente, il Convegno del 1992 promosso dalla Lega Ambiente sull'integrazione fra urbanistica ed ecologia cerca di fornire una risposta tecnica e sociale alle conseguenze dell'industrializzazione, della crescita demografica e del crescente consumo di risorse ambientali¹⁹³. Il tema dell'ecologia si fa sempre più strada nella coscienza civile, anche se la popolazione è spesso restia ad accettare le restrizioni dovute alle politiche ecologiche; tuttavia, la questione della salvaguardia ambientale diviene, nel corso degli anni Novanta, un tema centrale della pianificazione. Si ricordano a questo proposito i PRG di Reggio Emilia, del 1984 e del 1999, che già prima della Legge Galasso prevedevano un'ampia tutela del verde e un uso del territorio cosciente dei temi della salvaguardia ambientale, poi ripresi anche in sede di Legge Regionale (n. 20 del 2000); ancora, si ricorda anche il processo di piano per la città di Roma iniziato sul finire degli anni Novanta, con la "ruota verde" e le misure di salvaguardia dell'Agro romano previste dal Piano delle Certezze, tema poi ripreso ed ampliato dallo stesso NPRG¹⁹⁴, che oggi rende la capitale il comune agricolo più esteso d'Europa¹⁹⁵.

¹⁹¹. Campos Venuti G., Oliva F., a cura di (1993), *Cinquant'anni di urbanistica in Italia. 1942-1992*, Laterza, Roma-Bari, pp. 84-85.

¹⁹². Come da precedente ed unica legge esistente in materia, ossia la Legge n. 1497 del 1939, per la tutela estetica del paesaggio e non dei suoi caratteri ambientali ed ecologici.

¹⁹³. Campos Venuti G., Oliva F., a cura di (1993), *Cinquant'anni di urbanistica in Italia. 1942-1992*, Laterza, Roma-Bari, pp. 205-207.

¹⁹⁴. Cfr. Allegato 1 - *Scheda 10. Roma - Il NPRG del 2008: la riqualificazione del paesaggio storico urbano*.

¹⁹⁵. Comune di Roma (2018), *Il verde pubblico di Roma Capitale*, Comune di Roma, Roma.

196. Campos Venuti G., Oliva F. a cura di (2010), *Città senza cultura. Intervista sull'urbanistica*, Laterza, Roma-Bari, pp. 62-86.

197. Cfr. Parte prima, paragrafo 1.1.4 *La quarta generazione e i piani della metropolizzazione*.

198. Oliva F., Galuzzi P., Vitillo P. (2002), *Progettazione urbanistica. Materiali e riferimenti per la costruzione del piano comunale*, Maggioli Editore, Rimini, pp. 23-24.

199. Cfr. Parte prima, paragrafo 1.1.3 *La terza generazione e i piani della trasformazione: Gli anni Novanta. La città esistente, la città storica e la riqualificazione urbana*.

Parallelamente allo svilupparsi della tematica ambientale, emerge il tema (grazie agli studi di Francesco Indovina sul territorio produttivo veneto) della *metropolizzazione del territorio*, ossia della diffusione dei caratteri urbani anche nei territori agricoli e meno antropizzati circostanti le città medie e piccole¹⁹⁶. Il tema, che si afferma con forza maggiore sul finire degli anni Novanta, dà inizio a un ampio dibattito di una successiva generazione urbanistica¹⁹⁷. La terza generazione ha come punto di svolta il XXI Congresso INU tenutosi nel 1995 a Bologna, in cui emerge nuovamente la possibilità di una riforma urbanistica, e dal quale 'scaturiscono' una serie di leggi regionali di stampo riformista, che tentano di operare un cambio di passo, almeno a livello regionale, della pianificazione¹⁹⁸. Per questo motivo, possiamo considerare il 1995 come un anno in cui si opera un cambio generazionale, pur permanendo, nei decenni successivi, molti dei temi della trasformazione specifici della terza generazione. Dopo il Congresso INU, si afferma dunque una nuova generazione, volta a gestire l'ampio assetto metropolitano, la *quarta generazione*.

Gli anni Ottanta. Il riuso del patrimonio edilizio e la dismissione industriale

Come affermato in precedenza, gli anni Ottanta segnano il passaggio da una cultura dell'espansione urbana a quella della *trasformazione*, iniziando a modificare l'intera città esistente. Si avverte dunque un passaggio culturale e metodologico che cambia le modalità di intervento sulla città esistente, spostando l'azione progettuale dai confini del centro storico alle prime espansioni otto-novecentesche della città consolidata, prefigurando così, nel corso del decennio, una nuova attenzione verso l'intera città esistente. Gli interventi puntuali (il riuso del patrimonio edilizio e riqualificazione delle aree dismesse, conseguente alla progressiva la dismissione industriale) che si realizzano nel corso degli anni Ottanta, infatti, raccolgono questo passaggio culturale, che diventerà programmatico solo nel corso del decennio successivo, a partire dalla Carta di Gubbio del 1990 (che afferma la qualità della città esistente nelle sua interezza e la necessità di una strategia organica di intervento in tutte le sue parti, dal centro storico alla periferia al territorio rurale)¹⁹⁹.

Negli anni Ottanta, il passaggio culturale verso al trasformazione della città esistente avviene insieme ed attraverso una *crisi di credibilità del piano*, le cui cause (il rapido cambiamento dei connotati economici, sociali e fisici delle città, la graduale obsolescenza delle

tecniche di controllo del piano, la confusa e settoriale regolamentazione legislativa) determinano una comune, crescente «passione per il progetto architettonico e per il ‘frammento’ contrapposto al ‘tutto’»²⁰⁰ con una rinnovata attenzione alla città fisica e alle questioni morfologiche.

Da un punto di vista metodologico, i centri storici, oggetto di sperimentazione dei decenni precedenti, spostano il dibattito dal *riuso edilizio* – concetto già «ipotesi di lavoro» nel passaggio concettuale da centro storico come bene culturale a bene economico²⁰¹ e già avallato dalla legislazione esistente (Legge n. 457 del 1978) – al *riuso urbano*, ossia al riuso di intere parti della città esistente, e non solo di edifici puntuali e di aree della città iscritta nei confini storici. Con il IX Congresso ANCSA a Lucca del 1983 sul tema “Progettare la città esistente”²⁰², l’ANCSA raccoglie tale evoluzione concettuale, proponendo un *progetto complessivo per il riuso della città esistente*, da attuarsi su di essa con interventi sia pubblici che privati, pur demandando all’Ente pubblico il controllo del progetto attraverso politiche a livello nazionale e a livello locale (il “progetto globale”), e attraverso progetti di riuso intesi come strategie interscalari per la città e il territorio. Il *riuso*, dunque, si applica non solo al centro storico, ma anche, per la prima volta, all’intera città esistente. Questo atteggiamento segna appunto una rinnovata attenzione per l’intero territorio urbano, «guardando alla città moderna con occhi meno moralistici», puntando a riconoscere i diversi ‘segni’ dell’uomo sul territorio e attuando la salvaguardia della loro identità, al di là delle maggiori o minori permanenze²⁰³. In questo decennio la critica inizia a considerare “storici” non solo i tessuti urbani realizzati fino all’Unità d’Italia, ma estende la storicità a tutti i tessuti ottocenteschi e del primo Novecento; si comincia dunque a pensare che l’analisi fisico-morfologica «debba andare avanti nel tempo e investire i tessuti urbani del Novecento fino a quelli contemporanei»²⁰⁴. Tali idee si affermano gradualmente nel corso dell’intero decennio; tuttavia, alcuni piani e, in particolare, il X Congresso dell’ANCSA a Bergamo nel 1986, raccolgono già negli anni Ottanta l’idea di un progetto complessivo per innovare il recupero dei centri storici, ‘integrandoli’ con i tessuti urbani meno antichi. La volontà di innovazione sta essenzialmente nel significato attribuito al termine *riqualificazione*, che «designa un approccio al tema urbano tale da affrontare in contemporanea le problematiche del recupero del patrimonio edificato e quelle della nuova costruzione, la ricerca di una diversa consapevolezza nell’amministrazione delle risorse che in-

200. Gasparrini C. (1994), *L’attualità dell’urbanistica. Dal piano al progetto dal progetto al piano*, Etaslibri, Milano, p. 209.

201. Gabrielli B. (1982), “Punto e a capo per il riuso”, in Gabrielli B. (1993), *Il recupero della città esistente. Saggi 1968-1992*, Etaslibri, Milano, pp. 182-183.

202. Gabrielli B. (1983), “Per una strategia complessiva del riuso”, in Gabrielli B. (1993), *Il recupero della città esistente. Saggi 1968-1992*, Etaslibri, Milano, pp. 221-228. Il saggio costituisce la Relazione introduttiva al Convegno ANCSA.

203. Gasparrini C. (1994), *L’attualità dell’urbanistica. Dal piano al progetto dal progetto al piano*, Etaslibri, Milano, p. 210.

204. Campos Venuti G. (1991), *L’urbanistica riformista*, Etaslibri, Milano, p. 190.

205. Di Biase C. (2010), "50 anni ANCSA", in Toppetti F. (a cura di), *Paesaggi e città storica. Teorie e politiche del progetto*, Alinea Editrice, Firenze, p. 225.

206. Gasparrini C. (1994), *L'attualità dell'urbanistica. Dal piano al progetto dal progetto al piano*, Etaslibri, Milano, p. 213.

207. Cfr. Allegato 1 - Scheda 7. *Bologna - Il PRG del 1985: la riqualificazione della "Seconda Bologna"*.

208. Gasparrini C. (1994), *L'attualità dell'urbanistica. Dal piano al progetto dal progetto al piano*, Etaslibri, Milano, p. 212.

209. Campos Venuti G., Oliva F., a cura di (1993), *Cinquant'anni di urbanistica in Italia. 1942-1992*, Laterza, Roma-Bari, pp. 307-309.

tenda la costruzione del nuovo come essenziale forma di "qualificazione", di arricchimento, e come altra, reale alternativa allo spreco, al degrado ambientale, estetico, al consumo dissennato del suolo, dunque, come una forma di tutela»²⁰⁵.

Vi sono numerose esperienze di piano riconducibili alla "riqualificazione" di aree esistenti e, più in generale, all'estensione delle operazioni di recupero dai centri storici al resto della città esistente. Queste esperienze sono limitate a città piccole e medie (ad eccezione di Bologna e, in parte, di Firenze) e concentrate nelle regioni «a più alta tradizione urbanistica», nelle quali le nuove sensibilità si innestano su consolidate capacità gestionali delle Amministrazioni locali. È il caso delle esperienze in Emilia-Romagna e dei piani di Ancona (Ballardini e Campos Venuti), di Arezzo (Cagnardi e Gregotti), di Jesi (Secchi e Gabellini); nei piccoli centri, dove c'è maggiore possibilità di attuazione delle previsioni di piano, si ricordano le esperienze di Taggia e Melzo (Gabrielli), di Lastra a Signa (De Carlo), di Volterra (Samonà)²⁰⁶. Le singole esperienze, alcune delle quali sono a cavallo tra gli anni Ottanta e Novanta, spesso differiscono tra l'una e l'altra per i meccanismi di attuazione; tuttavia, ognuna è riconducibile alla nuova corrente di pensiero che opera su tutti tessuti urbani e non solo sui tessuti storici, ricercandone l'integrazione e, il più delle volte, una riqualificazione diffusa.

Il caso emblematico di questa nuova attenzione per la città fisica nella sua integrità, che si innesta nel pensiero riformista e nelle precedenti esperienze attuative (PEEP), è costituita da Bologna con il PRG del 1985²⁰⁷. Il nuovo PRG è contraddistinto da una rinnovata attenzione per la città fisica, attraverso la suddivisione della città in cinque settori morfologici (la collina, il centro storico, la prima periferia storica, le aree interstiziali, il territorio agricolo) inseriti in un disegno complessivo li pone in diretta correlazione in termini di morfologia urbana e territoriale²⁰⁸. La prima periferia storica, costituita dalle espansioni otto-novecentesche, detta "Seconda Bologna" perché in contiguità con la "prima" (il centro storico) e la "Terza Bologna" (la periferia dell'espansione urbana), diventa elemento centrale del piano perché ne vengono riconosciuti i caratteri storici e identitari per la città, diventando, al pari del centro storico, un settore morfologico da tutelare e valorizzare. La scelta di individuare le aree interstiziali in periferia pone fine alla crescita urbana nel territorio, attraverso il riuso delle aree residuali dall'espansione della Terza Bologna, più vicine al centro e alla Seconda Bologna²⁰⁹; questa costituisce una prima operazione di densificazione e trasfor-

mazione della città esistente, anticipando il dibattito sulla riduzione del consumo di suolo dei decenni successivi.

Nel contesto nazionale, il dibattito sul riuso edilizio e urbano orienta le modalità di trasformazione, incrementando l'uso del *progetto urbano*, più facilmente attuabile e gestibile di piani attuativi estesi all'intera città. Il progetto urbano, infatti, si compie su singole aree da riqualificare all'interno della città esistente, con l'auspicio di innescare processi di rinnovamento anche nelle parti adiacenti; in questo modo, si inaugura la stagione di una *urbanistica per progetti*, in cui il singolo intervento è in genere slegato da una logica unitaria di piano. Terminata la fase di espansione, infatti, si inizia ad operare su poche e selezionate aree centrali, di alto valore economico e importanza strategica, rese disponibili dalla generale involuzione del sistema industriale (la cui dismissione di aree, spesso molto inquinate o degradate, genera i cosiddetti *brownfields*) o dalla dismissione di grandi servizi urbani e immobili di proprietà pubblica, troppo costosi da mantenere per le amministrazioni locali. Fra questi, sono compresi i vecchi complessi militari, le ex-aree ferroviarie, le attrezzature carcerarie, i mercati e i mattatoi, gli impianti, le sedi e i depositi delle aziende municipali. Questi immobili, spesso obsoleti e degradati, ma situati in appetibili posizioni centrali e con uno stile architettonico qualitativamente caratteristico, costituiscono sia un fertile terreno di progettazione compositiva e architettonica, sia una rilevante occasione speculativa. Si apre dunque la *fase del riuso, recupero e riqualificazione delle aree dismesse*, intese come le «aree interne al perimetro segnato dall'espansione urbana che hanno perduto la loro originaria funzione e che sono quindi in attesa di una nuova utilizzazione»²¹⁰. La loro trasformazione è generalmente compiuta da parte di attori privati che, intuendo la possibilità di un'alta rendita urbana, di tipo differenziale, non esitano a investire capitali nella loro riqualificazione, attribuendogli nuove funzioni per renderle nuovamente appetibili per il mercato immobiliare e le richieste dell'ascendente settore terziario e finanziario²¹¹. Il dibattito disciplinare si sposta dunque dai 'grandi racconti' del piano del decennio precedente e dalla sua visione sinottica a una visione frammentata, volta ad una riqualificazione puntuale di aree urbane, segnando così l'affermazione del progetto urbano e della riqualificazione sia dell'area in sé, sia della parte di città che la circonda²¹². Si può definire infatti un "progetto urbano" come l'insieme delle nuove procedure e dei nuovi strumenti rivolti alla ritessitura di brani di città o alla realizzazione di nuove intere parti dentro la cit-

²¹⁰. Campos Venuti G., Oliva F., a cura di (1993), *Cinquant'anni di urbanistica in Italia. 1942-1992*, Laterza, Roma-Bari, p. 181.

²¹¹. Campos Venuti G., Oliva F., a cura di (1993), *Cinquant'anni di urbanistica in Italia. 1942-1992*, Laterza, Roma-Bari, pp. 34-29, 71-72, 80-81 e 181-184.

²¹². Gasparrini C. (1994), *L'attualità dell'urbanistica. Dal piano al progetto dal progetto al piano*, Etaslibri, Milano, pp. 52-56 e Macchi Cassia C. (1991), *Il grande progetto urbano. La forma della città e i desideri dei cittadini*, La Nuova Italia Scientifica, Roma.

213. Ferretti L. V. (2012), *L'architettura del progetto urbano. Procedure e strumenti per l'architettura del progetto urbano*, FrancoAngeli, Milano.

214. Secchi B. (1989), *Un progetto per l'urbanistica*, Einaudi, Torino.

215. Cfr. Allegato 1 - Scheda 6. *Milano - Le 130 varianti al PRG del 1976: la riqualificazione delle aree dismesse*.

216. Campos Venuti G., Oliva F., a cura di (1993), *Cinquant'anni di urbanistica in Italia. 1942-1992*, Laterza, Roma-Bari, pp. 226-235.

217. Campos Venuti G., Oliva F. a cura di (2010), *Città senza cultura. Intervista sull'urbanistica*, Laterza, Roma-Bari, pp. 80-81.

218. Poli I., Ravagnan C. (2017), "La rigenerazione urbana nel piano regolatore generale di Roma. Tra attuazione e innovazione", in *Ciudades*, n. 20 e Ravagnan C. (2019), *Rigenerare le città e i territori contemporanei. Prospettive e nuovi riferimenti operativi per la sperimentazione*, Aracne Editrice, Roma, pp. 35-36.

tà²¹³; assistendo, dunque, anche al nuovo uso di espressioni quali "cucire" e "legare"²¹⁴ all'interno del dibattito disciplinare, ad indicare il rammento delle trasformazioni alla città esistente, per un suo generale miglioramento.

Un caso emblematico dell'uso massiccio del progetto urbano sulla città esistente è rappresentato da Milano, che nel corso del decennio vara più di 130 varianti al PRG del 1976²¹⁵. Il motivo di questa continua trasformazione è legato a tre fattori: da un lato, la sottovalutazione, da parte del PRG, delle trasformazioni del sistema produttivo, da industriale a terziario (già nel corso degli anni Settanta); dall'altro, le numerose occasioni immobiliari che la dismissione di aree industriali e servizi urbani metteva a disposizione del crescente settore finanziario; in ultimo, l'appoggio delle amministrazioni a una politica di deregulation urbanistica. Fin dal 1978, le controdeduzioni al piano permettono di utilizzare metà dell'edificabilità delle aree industriali per funzioni terziarie, andando a innescare un nuovo processo di terziarizzazione speculativa di centro e periferia storica, a svantaggio dell'area metropolitana, ma con l'idea di operare una riqualificazione diffusa delle aree centrali attraverso nuove funzioni alberghiere, commerciali, finanziarie, e la nuova mobilità su ferro²¹⁶. Il risultato è una città che è oggi il centro finanziario italiano, ma la cui popolazione vive, per motivi quasi sempre economici, nell'area metropolitana, costretta al continuo pendolarismo. Per questo motivo, si può affermare che «la strategia milanese per le aree dismesse è sostanzialmente al servizio della rendita – sì alle funzioni ricche, e no alle funzioni povere – e per realizzarsi non prende la forma del PRG». Questo, infatti, accade grazie a specifiche leggi regionali e alla nuova Legge nazionale n. 179 del 1992, la quale, con pretesi fini sociali e funzionali, promuove di fatto varianti sistematiche ai piani vigenti, scegliendo di cambiare le singole destinazioni del piano a esclusivo vantaggio delle proprietà, contrattando con questa qualche concessione in edifici sociali o in aree pubbliche²¹⁷.

Nel contesto nazionale, il dibattito e la sperimentazione delineano quindi, tra la fine degli anni '80 e i primi anni '90, una serie di nuovi "centri tematici" del progetto urbanistico contemporaneo²¹⁸, che contraddistinguono la maggior parte delle sperimentazioni in atto e che sono così sintetizzabili:

- lo spazio pubblico e la mobilità pubblica, intese come strutture di riferimento volte a superare i crescenti fenomeni di esclusione e ghettizzazione urbana, delineano una generale politica

di riqualificazione funzionale e formale della città contemporanea²¹⁹;

- il mix funzionale e tipologico, inteso come criterio di rivitalizzazione economica e riequilibrio sociale, volto ad operare una lettura critica della segregazione funzionale e sociale scaturita dallo strumento dello zoning (che aveva azzerato i principi di mescolanza, di stratificazione e di pluralità della città e dello spazio antico)²²⁰;
- l'ecologia, intesa come fondamento per la costruzione di invarianti strutturali e nuove regole per un modello di sviluppo urbano sostenibile, che possa garantire la qualità ambientale integrandosi con l'urbanistica e la pianificazione²²¹;
- la forma della città, intesa come espressione dell'identità storico-culturale, dei valori di civiltà e dei desideri dei cittadini²²²;
- la partecipazione dei cittadini alle scelte di pianificazione, e la collaborazione tra i soggetti delle trasformazioni urbane nell'ambito di una riflessione connessa alla riforma della pubblica amministrazione verso principi di sussidiarietà orizzontale e verticale²²³.

Tali temi si possono ritrovare sia in esperienze italiane, che europee. La riqualificazione urbana in Europa viene infatti avviata con la sperimentazione nelle *periferie interne*, ossia «aree industriali e infrastrutturali intercluse in ambiti semi-centrali strategici della città, che costituiscono espressione visibile della crisi produttiva e imperdibili opportunità per il rilancio dell'economia e dell'immagine della metropoli»²²⁴. Casi emblematici sono il Progetto urbano Paris Rive Gauche, i Docklands di Londra e il Progetto urbano Ostiense a Roma, fino al Progetto delle Spine di Torino²²⁵, in cui spazio pubblico e attività culturali sono promotori di una riconfigurazione morfologica e riconversione funzionale, che a sua volta coniuga l'identità industriale con una immagine urbana contemporanea e "globale"²²⁶. Anche i casi spagnoli di Barcellona, Bilbao e Valencia, già proiettati negli anni Novanta, propongono un modello internazionale di riqualificazione per uscire dalla crisi industriale: Barcellona e Bilbao, con la riqualificazione dei porti industriali e la riconversione in aree commerciali e museali; Valencia con la trasformazione del letto del fiume Turia nella *Ciudad de las Artes y las Ciencias*. Tale modello di riqualificazione, anche detto "*modelo Barcelona*", si distingue per il ruolo sinergico dello spazio pubblico tra la scala urbana e quella architettonica, tra tradizione e innovazione, ma, al tempo stesso, non è scevro da critiche per i vistosi processi di

²¹⁹. Falini P. (1997), *I territori della riqualificazione urbana*, Officina Edizioni, Roma.

²²⁰. Belfiore E. (2001), *Il Rimodellamento dello spazio urbano. Arte e tecnica della trasformazione*, Gangemi, Roma, p. 43.

²²¹. Campos Venuti G., Oliva F., a cura di (1993), *Cinquant'anni di urbanistica in Italia. 1942-1992*, Laterza, Roma-Bari, pp. 201-219.

²²². Macchi Cassia C. (1991), *Il grande progetto urbano. La forma della città e i desideri dei cittadini*, La Nuova Italia Scientifica, Roma.

²²³. Karrer F., Moscato M., Ricci M., Segnalini O. (1998), *Il rinnovo urbano. Programmi integrati, di riqualificazione e di recupero urbano: valutazioni e prospettive*, Carocci, Roma.

²²⁴. Ravagnan C. (2019), *Rigenerare le città e i territori contemporanei. Prospettive e nuovi riferimenti operativi per la sperimentazione*, Aracne Editrice, Roma, pp. 36-37.

²²⁵. Falini P. (1997), *I territori della riqualificazione urbana*, Officina Edizioni, Roma.

²²⁶. Ravagnan C. (2019), *Rigenerare le città e i territori contemporanei. Prospettive e nuovi riferimenti operativi per la sperimentazione*, Aracne Editrice, Roma, p. 37.

227. Cfr. Parte prima, paragrafo 1.1.4 *La quarta generazione e i piani della metropolizzazione: Gli anni Duemila. La città consolidata e la rigenerazione urbana e territoriale.*

228. Di Biase C. (2010), "50 anni ANCSA", in Toppetti F. (a cura di), *Paesaggi e città storica. Teorie e politiche del progetto*, Alinea Editrice, Firenze, p. 228.

229. Gabrielli B. (1990), "La nuova Carta di Gubbio e le sue finalità nel quadro europeo", in Gabrielli B. (1993), *Il recupero della città esistente. Saggi 1968-1992*, Etaslibri, Milano, pp. 282-287.

gentrification e per la deriva turistica dell'offerta di servizi, nonché per il contrasto con le comunità insediate, coinvolte raramente nel processo progettuale e dunque diffidenti nel considerare il progetto urbano come parte integrante della propria identità.

Gli anni Novanta. La città esistente, la città storica e la riqualificazione urbana

Nell'ambito del dibattito sul progetto urbano, nel contesto nazionale si assiste, nel corso degli anni Novanta, a un passaggio culturale e metodologico sulle modalità di intervento nella città esistente. Se gli anni Ottanta hanno impostato il passaggio a un nuovo approccio verso la città esistente, operando su molte delle sue componenti e, in tal senso, spesso prefigurando idee e progetti propri del decennio successivo, è negli anni Novanta che si riscontra un vero cambio di passo culturale e disciplinare: si inizia infatti ad operare attivamente sulla città esistente e sulla totalità delle sue componenti, dal centro storico alle aree dell'espansione urbana, con la stessa metodologia d'intervento e stessa attenzione operativa. Questo passaggio porterà così, all'alba del nuovo millennio, alla definizione del paesaggio storico urbano e alla formulazione del concetto di rigenerazione urbana e territoriale²²⁷.

Gli anni Novanta si aprono con il Convegno dell'ANCSA a Gubbio del 1990, "Un contributo italiano alla riqualificazione della città esistente", che produce la nuova *Carta di Gubbio*. La Carta del 1990 prende atto della transizione del concetto di recupero a quello di riqualificazione, avendo come oggetto primario della ricerca la città esistente nel suo divenire complesso, recependo le mutate relazioni del centro storico con l'ambiente costruito: le modificazioni intervenute all'interno e al contorno del nucleo centrale hanno infatti reso indefiniti i confini con la città contemporanea, proponendo in altre forme i termini dell'equazione centro storico = identità urbana²²⁸. Questo nuovo approccio dà una nuova e diversa rilevanza alla città esistente e ai suoi processi di trasformazione, che la Carta inserisce all'interno del quadro europeo e dell'identità storica della città europea in trasformazione²²⁹. La Carta di Gubbio del 1990 amplia notevolmente gli obiettivi della Carta del 1960, estendendo le misure di salvaguardia e la valorizzazione dei centri storici all'intera città e al territorio esistente; per tale ragione, forgia il termine *territorio storico*, per definire il paesaggio ereditato dalle generazioni precedenti e modificato in tempi recenti, fino all'età contemporanea.

«In ogni città europea, il centro storico ha rappresentato l'area ove si sono concentrati i valori della "civitas" e dell'urbs; la sua protezione e valorizzazione sono necessarie per garantire identità storica degli insediamenti e perciò il loro valore. Il centro storico costituisce al tempo stesso il nodo di una struttura insediativa più ampia. Tale struttura, interpretata nel suo secolare processo di formazione, deve essere oggi riguardata come "territorio storico", espressione complessiva dell'identità culturale e soggetta quindi in tutte le sue parti (città esistente e periferie, paesaggi edificati, territorio rurale) di una organica strategia di intervento.»²³⁰

Come avrebbe scritto Roberto Gambino, questa affermazione costituiva il punto di arrivo di un processo graduale che aveva esteso il significato di *patrimonio* dai singoli monumenti e beni della città storica ai "sistemi culturali territoriali", dilatando il senso e il campo dell'opzione conservativa, sempre più fondata sul progetto percepito come il luogo privilegiato di produzione dei nuovi valori della società contemporanea²³¹. Dunque, il campo dell'analisi fisica e della riqualificazione urbana si estende dal centro storico alla città esistente nel suo complesso, al di là di perimetrazioni qualitative e cronologiche, fino a coinvolgere l'intero "territorio storico" in cui essa è inserita e in cui rileggere la dispersa trama delle tracce dell'uomo. In questo quadro si innesta un'attenzione per i "luoghi non consolidati" della città contemporanea (le espansioni recenti legali e quelle abusive, i vuoti e gli interstizi, le aree dismesse, etc.) che possono acquistare un "senso proprio" attraverso un confronto ed un intreccio con i segni e le regole del territorio storico²³². Ormai, è l'intera città esistente ad essere investita dalle politiche di riqualificazione, e questo richiede nuovi criteri interpretativi in grado di riconoscere la numerosità e complessità degli oggetti che costituiscono la città e il territorio; di conseguenza, alcuni strumenti tradizionali dei piani, già discussi dalla corrente deregulation legislativa, entrano in piena crisi.

Tuttavia, la già affrontata "crisi di credibilità del piano" costituisce anche una occasione per il rinnovamento dei suoi strumenti, poiché questo è sollecitato a lavorare a più scale, a costruire nuovi strumenti di previsione progettuale, a riappropriarsi della scala di dettaglio, a lungo demandata agli strumenti operativi (PP). Emerge progressivamente la necessità di uno strumento di dettaglio realmente esecutivo e interscalare, e tale necessità sarà raccolta dall'affermazione, in più sedi e con diversi caratteri, di un "progetto per la

²³⁰. Associazione Nazionale Centri Storico-Artistici (1990), "Carta di Gubbio del 1990", in Toppetti F. (a cura di), *Paesaggi e città storica. Teorie e politiche del progetto*, Alinea Editrice, Firenze, art. 2.

²³¹. Di Biase C. (2010), "50 anni ANCSA", in Toppetti F. (a cura di), *Paesaggi e città storica. Teorie e politiche del progetto*, Alinea Editrice, Firenze, p. 228.

²³². Gasparrini C. (1994), *L'attualità dell'urbanistica. Dal piano al progetto dal progetto al piano*, Etaslibri, Milano, pp. 210-211.

233. Di Biase C. (2010), "50 anni ANCSA", in Toppetti F. (a cura di), *Paesaggi e città storica. Teorie e politiche del progetto*, Alinea Editrice, Firenze, p. 228.

234. Cfr. Allegato 1 - Scheda 8. Siena - Il PRG del 1990: la riqualificazione del territorio storico.

235. Secchi B. (1993), "Siena: l'importanza della forma", in Campos Venuti G., Oliva F. (a cura di), *Cinquant'anni di urbanistica in Italia. 1942-1992*, Laterza, Roma-Bari, pp. 350 e 351-352.

236. Gasparrini C. (1994), *L'attualità dell'urbanistica. Dal piano al progetto dal progetto al piano*, Etaslibri, Milano, pp. 217-219.

237. Secchi B. (1993), "Siena: l'importanza della forma", in Campos Venuti G., Oliva F. (a cura di), *Cinquant'anni di urbanistica in Italia. 1942-1992*, Laterza, Roma-Bari, pp. 354 e 359-360.

città esistente", promosso anche dall'attività dell'ANCSA lungo tutti gli anni Novanta. In questo senso, i limiti della città e le sue relazioni con il contesto territoriale, con nuove forme dell'abitare, con l'estendersi della *città diffusa*, costituiscono un importante oggetto di riflessione, che, insieme al ruolo essenziale del centro storico, trova uno sbocco progettuale nel progetto di ri-composizione della città, accomunando le discipline del progetto architettonico-compositivo e di quello urbanistico²³³.

Da questo punto di vista, il nuovo PRG di Siena²³⁴, elaborato nella seconda metà degli anni Ottanta da Bernardo Secchi e presentato nel 1990, costituisce una delle tappe di maturazione più interessanti di questa stagione di strumenti urbanistici, ponendosi anche come punto di arrivo di una riflessione maturata nel corso del decennio. Lo stesso Secchi affermerà infatti che il PRG di Siena è «un tentativo di costruire un rapporto fertile tra analisi e progetto [...] tra ciò che ha carattere universale e ciò che è specifico e contingente» compiuto attraverso tre "mosse": la prima, l'analisi della *città fisica*, ossia lo studio della costituzione fisica della città, delle forme, ragioni e significati assunti nel corso del tempo; la seconda, l'introduzione negli elaborati di piano di due nuovi progetti, il "progetto di suolo" e i "progetti norma", entrambi destinati a prescrivere i connotati tecnico-formali della modificazione di parti importanti della città (l'uno, lo spazio aperto della città, gli altri, le regole di edificazione di alcuni luoghi rappresentativi); la terza, la redazione di norme tecniche di attuazione non totalmente espresse nell'attuale linguaggio giuridico, con l'affiancamento di "abachi" con planimetrie, sezioni e assonometrie che distinguono tra i modi nei quali la città deve essere costruita e le procedure interattive per i soggetti che vogliono edificare²³⁵. Il PRG di Siena opera, dunque, una ricomposizione metodologica tra ricerca, comprensione e reinterpretazione dei caratteri fisici della città con gli aspetti tradizionali del planning e dell'urbanistica riformista. Pone al centro del piano la città fisica, elaborando nuovi strumenti prescrittivi, iconici e non solo verbali, che prefigurano lo sviluppo della città (il "parco progetti") sia dal punto di vista fisico-architettonico, sia spaziale²³⁶. Oltre a questo, il PRG va oltre gli stretti confini della città antica, affiancando al tema della conservazione (estesa anche alla città di recente formazione) quello del completamento fisico della città e dei suoi spazi²³⁷: in questo modo, il piano rappresenta appieno *l'avvenuto passaggio dell'attenzione dal centro storico a tutta la città esistente* attraverso l'estensione, a quest'ultima, di tutte le metodologie di conoscenza e

progettazione tradizionalmente riservate al primo.

In effetti, si può affermare che il PRG di Siena, assieme ad altri rilevanti esempi contemporanei, come il PP di Palermo (Benevolo, Cervellati, Insolera), il PRG di Foggia (Benevolo) e di Torino (Gregotti, Cagnardi, Benevolo), la Variante al PRG di Venezia per il centro storico (Feletti, con studi di Muratori, Mareto e Caniggia), il progetto preliminare per il PRG di Piacenza (Gabrielli) e il progetto preliminare per il PRG di Firenze (Astengo, Campos Venuti) pur nella evidente differenziazione metodologica, attuano tecniche e procedure di descrizione/riconfigurazione della città fisica che estendono il proprio raggio d'azione a tutto il territorio urbano, al di là dei limiti tra città storica e moderna imposti dai vecchi PRG o da oggettive e incontestabili separazioni fisiche²³⁸. Di fatto, si attua la strada indicata da Campos Venuti a metà degli anni Ottanta, quando sosteneva la «necessità di trattare tutti i tessuti urbani con la stessa metodologia finora utilizzata per unicamente per il centro storico»²³⁹, anche in considerazione del fatto che «la critica considera da tempo storici anche i tessuti ottocenteschi: e su questo terreno era inevitabile arrivare presto o tardi a valutare l'importanza formale, oltre che funzionale, anche dei quartieri giardino e degli insediamenti popolari del primo novecento, dei successivi tessuti ad isolati bloccati, fino ad arrivare ai quartieri INA-Casa e ai più recenti insediamenti dei Piani per l'edilizia economica e popolare»²⁴⁰.

Dunque, nel dibattito teorico-disciplinare, come negli strumenti di piano, si afferma e si consolida l'attenzione alle aree della grande espansione urbana, ricercandone la riqualificazione e la soluzione dei problemi e delle criticità storiche. Si può dunque affermare che gli anni Novanta costituiscono il pieno sviluppo della stagione della riqualificazione delle periferie, assumendo il «primato della città svantaggiata» come principale oggetto di studio, e stimola studi, politiche, piani e progetti per la *riqualificazione delle periferie* urbane e metropolitane²⁴¹.

Questo aspetto emerge anche nel XII Convegno-Congresso ANCSA a Modena del 1997, «Patrimonio 2000. Un progetto per il territorio storico nei prossimi decenni», dove, oltre alle proposte per una conservazione innovativa del territorio storico e dei paesaggi culturali, emerge, nel contributo di Francesco Indovina, la constatazione che le periferie urbane siano «prima di tutto un prodotto sociale, poi di urbanistica ed edilizia»²⁴², rilevando in tal modo l'importanza della componente sociale delle periferie italiane come strutturante e determinate nei processi di riqualificazione, congiuntamente alla

²³⁸. Gasparri C. (1994), *L'attualità dell'urbanistica. Dal piano al progetto dal progetto al piano*, Etaslibri, Milano, pp. 213-217.

²³⁹. Campos Venuti G. (1985), «Ancora sui piani della terza generazione», in *Casabella*, n. 518, p. 23.

²⁴⁰. Campos Venuti G. (1987), *La terza generazione dell'urbanistica*, FrancoAngeli, Milano, p. 62.

²⁴¹. Comune di Roma (2003), *PRG. Relazione Illustrativa. Delibera di Adozione del Consiglio Comunale n.33 del 19/20 marzo 2003*, Comune di Roma, Roma, e Ravagnan C. (2019), *Rigenerare le città e i territori contemporanei. Prospettive e nuovi riferimenti operativi per la sperimentazione*, Aracne Editrice, Roma.

²⁴². Di Biase C. (2010), «50 anni ANCSA», in Toppetti F. (a cura di), *Paesaggi e città storica. Teorie e politiche del progetto*, Alinea Editrice, Firenze, p. 231.

243. Garano S., a cura di (1990), *La riqualificazione delle periferie nella città europea*, Kappa, Roma; Belfiore E. (2001), *Il Rimodellamento dello spazio urbano. Arte e tecnica della trasformazione*, Gangemi, Roma.

244. Ravagnan C. (2019), *Rigenerare le città e i territori contemporanei. Prospettive e nuovi riferimenti operativi per la sperimentazione*, Aracne Editrice, Roma, p. 37.

245. ZAC - Zone d'aménagement concerté, Zona di sistemazione concertata, strumento di gestione del progetto urbano. Ville de Paris (2020): "Les zones d'aménagement concerté (ZAC)"; cfr. Allegato 2 - Scheda 16. Parigi - Il programma ÉcoQuartier del 2009: le Zones d'aménagement concerté (ZAC).

246. I Programmi complessi diventano operativi a livello nazionale grazie all'entrata in vigore delle Leggi: 179/92 sui Programmi Integrati - PrInt (art.16) e Programmi di Riqualificazione Urbana - PRIU (art.2); 493/93 sui Programmi di Recupero Urbano - PRU (art.11). Successivi provvedimenti hanno introdotto: i Contratti di Quartiere-CdQ definiti da Bandi Ministeriali nel 1998 e nel 2001 e i Programmi di Riqualificazione Urbana e di Sviluppo Sostenibile del Territorio - PRUSST (ex DM n. 1169 del 1998). Da Ravagnan C. (2019), *Rigenerare le città e i territori contemporanei. Prospettive e nuovi riferimenti operativi per la sperimentazione*, Aracne Editrice, Roma, p. 37 e da Cittasostenibili.it (2003): "Scheda 19. Piani Attuativi Tradizionali e

dimensione fisica urbanistico-architettonica.

Il degrado fisico e sociale dei quartieri residenziali pubblici e dei quartieri di origine spontanea o abusiva, esito della grande espansione e della suburbanizzazione²⁴³ suggeriscono, infatti l'avvio di metodologie innovative, multidisciplinari, che possano valutarne gli aspetti di "social deprivation" dei "quartieri sensibili" e che introducano un approccio integrato nella definizione degli obiettivi e dei soggetti attuatori. La sperimentazione rivela la progressiva apertura delle politiche urbane legate alla casa e ai servizi, alla mobilità e all'ambiente, promuovendo nuove procedure partecipate e nuovi strumenti partenariali²⁴⁴. Tale sperimentazione, avviata in Europa con la sperimentazione nelle periferie interne e in particolare in Francia con le ZAC²⁴⁵, introduce, a livello nazionale, dei programmi di riqualificazione detti Programmi complessi. Tali strumenti sanciscono, dal punto di vista metodologico e giuridico, l'introduzione del principio della sostenibilità e della concertazione con il partenariato pubblico-privato, proponendoli come componenti indispensabili dell'intervento sulla città esistente. In particolare, l'integrazione fra le diverse istanze all'interno del progetto si basa sull'accettata compresenza di funzioni urbane differenti e complementari (mix funzionale), di diverse modalità di intervento (nuova edificazione, ristrutturazione edilizia e urbanistica) e di una molteplicità di soggetti attuatori (pubblici e privati)²⁴⁶. Fra i vari strumenti che sono parte della famiglia dei programmi complessi, si ricordano due strumenti particolarmente significativi ai fini della presente ricerca, ossia i Programmi integrati e i Contratti di quartiere.

I Programmi integrati²⁴⁷ nascono per «riqualificare il tessuto urbanistico, edilizio ed ambientale» e sono caratterizzati dalla «presenza di una pluralità di funzioni, dalla integrazione di diverse tipologie di intervento, ivi comprese le opere di urbanizzazione, da una dimensione tale da incidere sulla riorganizzazione urbana e dal possibile concorso di più operatori e risorse finanziarie pubblici e privati»; in particolare, su questo punto la Legge che li introduce (n. 179 del 1992, in materia di "Norme per l'edilizia residenziale pubblica") chiarisce che «soggetti pubblici e privati, singolarmente o riuniti in consorzio o associati fra di loro, possono presentare al Comune programmi integrati relativi a zone in tutto o in parte edificate o da destinare anche a nuova edificazione al fine della loro riqualificazione urbana ed ambientale»²⁴⁸. I Programmi integrati, dunque, promuovono l'integrazione tra azioni urbanistiche e interventi di natura ambientale, contribuendo quindi alla sostenibilità

ambientale ed economica; tuttavia, alcuni Programmi hanno spesso avuto attuazioni poco legate all'interesse pubblico, ed inoltre, negli anni, sono stati oggetto di norme deregolative, che ne hanno inficiato le potenzialità di rinnovamento²⁴⁹. I Programmi integrati segnano dunque il passaggio dal «governare la crescita quantitativa al promuovere la trasformazione qualitativa»²⁵⁰, e questo, unito all'approccio multiscale che ha posto in connessione la scala vasta con quella comunale e subcomunale, «ambito flessibile per la sperimentazione di nuove forme di progettualità intorno ai “luoghi centrali”, alle architetture simboliche e identitarie, agli spazi di aggregazione»²⁵¹, ha fatto sì che i Programmi integrati rappresentino una valida innovazione in campo urbanistico. Altre esperienze di pianificazione hanno sperimentato questa interscalarità attraverso le cosiddette “metafore progettuali”, come i “progetti strutturanti”²⁵² e “figure territoriali” che hanno operato un radicamento delle trasformazioni al contesto, ricucendo le relazioni spaziali e percettive secondo un approccio derivato dal già menzionato progetto di suolo di Secchi²⁵³.

In generale, negli anni Novanta si assiste all'affermazione di un nuovo *approccio integrato*, un modo di agire e pensare lo strumento urbanistico secondo un pensiero interscalare che, di fatto, rinnova la disciplina urbanistica, mettendo in relazione fra loro gli strumenti di pianificazione generale con quelli straordinari e dando una maggiore importanza sia al carattere strategico della pianificazione, sia ai fattori che determinano la qualità urbana ed ecologico-ambientale²⁵⁴. In tal senso, riconosciuta esperienza è costituita da Roma²⁵⁵, il cui percorso di PRG (approvato nel 2008), iniziato nella seconda metà degli anni Novanta, prevede i Programmi integrati nell'ambito di una strategia complessiva di riqualificazione e di riequilibrio del territorio.

I *Contratti di quartiere* sono uno strumento urbanistico di natura negoziale e partecipata, che si riferiscono a porzioni urbane da riqualificare attraverso nuove dotazioni territoriali. Di fatto, tale esperienza, nata con bandi ministeriali, ha segnato una nuova e maggiore attenzione nei confronti della sostenibilità sociale degli interventi e ha messo in luce l'importanza della partecipazione dei cittadini alla formazione delle scelte pianificatorie, perfezionando il carattere valutativo delle procedure preposte all'erogazione dei finanziamenti in termini di rivitalizzazione socioeconomica²⁵⁶. Oggi i contratti di quartiere costituiscono un modello di riferimento per numerosi processi partecipativi, tra cui i Laboratori di Quartiere del

Programmi Complessi”.

²⁴⁷. Cfr. Parte seconda, paragrafo 4.1.1 *I Programmi complessi e i programmi integrati*; come caso di studio specifico, cfr. Allegato 2 - Scheda 15. Roma – Il NPRG del 2008: *i Programmi Integrati di Intervento*.

²⁴⁸. Legge 17 febbraio 1992, n. 179 “Norme per l'edilizia residenziale pubblica”, art. 16, comma 1 e 2.

²⁴⁹. Cecchini D., a cura di (2014), “Roma: Programmi integrati per la rigenerazione urbana diffusa”, in *Urbanistica Informazioni*, n. 253-254; Poli I., Ravagnan C. (2017), “La rigenerazione urbana nel piano regolatore generale di Roma. Tra attuazione e innovazione”, in *Ciudades*, n. 20.

²⁵⁰. Cittasostenibili.it (2003): “Scheda 19. Piani Attuativi Tradizionali e Programmi Complessi”.

²⁵¹. Ravagnan C. (2019), *Rigenerare le città e i territori contemporanei. Prospettive e nuovi riferimenti operativi per la sperimentazione*, Aracne Editrice, Roma, p. 38.

²⁵². Giaimo C., a cura di (2019), *Dopo 50 anni di standard urbanistici in Italia. Percorsi di riforma*, Inu edizioni, Roma.

²⁵³. Secchi B. (1989), *Un progetto per l'urbanistica*, Einaudi, Torino.

²⁵⁴. Ravagnan C. (2019), *Rigenerare le città e i territori contemporanei. Prospettive e nuovi riferimenti operativi per la sperimentazione*, Aracne Editrice, Roma, pp. 38-39.

²⁵⁵. Cfr. Allegato 2 - Scheda 15. Roma – Il NPRG del 2008: *i Programmi Integrati di Intervento*.

²⁵⁶. Buttarelli G., Cappucciti A., a

cura di (2018), *Progetto urbanistico e qualità della città. Scenari, strumenti, processi*, Inu edizioni, Roma.

257. Comune di Bologna (2021), *PUG-Piano Urbanistico Generale: Leggere il Piano*, Comune di Bologna, Bologna; Innocenzi T. (2020), "Bologna. Il Piano Urbanistico Generale: la città esistente", in Poli I. (a cura di), *Città esistente e rigenerazione urbana. Per una integrazione tra urbs e civitas*, Aracne Editrice, Roma, pp. 171-181; cfr. Allegato 2 - Scheda 22. *Bologna - Il PUG del 2021: le Strategie urbane, locali e i progetti di areale*.

258. Ravagnan C. (2019), *Rigenerare le città e i territori contemporanei. Prospettive e nuovi riferimenti operativi per la sperimentazione*, Aracne Editrice, Roma, p. 39.

259. Saccomani S., a cura di (2015), "Periferie: che cosa è rimasto di una stagione di rigenerazione urbana?", in *Urbanistica Informazioni*, n. 259-260, p. 127.

260. Si ricorda il caso della Mina di Barcellona e del suo *Plan de Transformación*, vincitore dell'European Award of Urban Planning nel 2010, nell'ambito di Urban II e URBACT.

261. Saccomani S., a cura di (2015), "Periferie: che cosa è rimasto di una stagione di rigenerazione urbana?", in *Urbanistica Informazioni*, n. 259-260, p. 127.

262. Cfr. Parte prima, paragrafo 1.1.3 *La terza generazione e i piani della trasformazione*.

Comune di Bologna²⁵⁷.

Contemporaneamente, in ambito europeo si assiste a un nuovo contributo metodologico, i *Programmi Urban*, con una visione complessiva delle problematiche urbane: mobilità sostenibile, competitività; emarginazione sociale; riqualificazione ambientale e edilizia. Una particolare attenzione viene attribuita, in coerenza con le linee guida, alle priorità delle aree marginali: l'integrazione degli immigrati nelle comunità insediate, la creazione di posti di lavoro, le pari opportunità e l'innovazione tecnologica. Alla base dei Programmi Urban c'è il coinvolgimento delle comunità locali, che diviene, come nei Contratti di quartiere, un requisito fondamentale per garantire l'efficacia del programma²⁵⁸. Gli Urban presentano un approccio caratterizzato da «azioni innovative locali, multidimensionali e integrate (economiche, fisiche e sociali), concertate, che riguardano aree urbane di degrado sociale, politiche che puntano alla riqualificazione fisica del territorio ma anche a costruire forme di partnership e processi partecipativi»²⁵⁹, rendendo familiari concetti come l'importanza del 'locale' all'interno di *politiche place based*, lo sviluppo sociale, la necessità di un approccio di 'guida' delle comunità e ponendo in luce la centralità della partecipazione come strumento di empowerment. La prima fase dell'Iniziativa comunitaria Urban - detta "Urban I" - ha riguardato il periodo 1994-99, mentre i programmi Urban II sono stati attuati nel periodo 2000-2006. In questa seconda fase si avvia inoltre una rete europea per lo scambio di esperienze denominata "URBACT"²⁶⁰, diffondendo così in tutta Europa, attraverso mostre e concorsi, le best practices di livello comunitario. È da ricordare infatti che, mentre alcune di queste esperienze si sono a volte rivelate «faticose, parziali e instabili»²⁶¹, altre hanno però dato inizio ad autentiche azioni di rivitalizzazione socioeconomica e culturale, delineando così un modello virtuoso preso in considerazione in varie esperienze europee. Inoltre, si può notare come tali Programmi raccolgano programmaticamente la sfida di una maggiore attenzione ambientale: a livello europeo, infatti, così come nel panorama nazionale, a partire dagli anni Ottanta (Rapporto Brundtland del 1987) la questione ecologico-ambientale assume maggiore rilevanza, fino a diventare un requisito imprescindibile dei programmi di recupero e riqualificazione urbana. Come rilevato in precedenza²⁶², sono molti gli strumenti, pianificatori e legislativi, che in Italia raccolgono le mutate istanze di tutela e salvaguardia dell'ambiente, arrivando anche ad includere la pianificazione di area vasta (i PTCP, Piani territoriali di coordinamento provin-

ziale) per il governo del territorio metropolitano delle città grandi e, con il passare del tempo, anche delle città medie e piccole²⁶³. Nella seconda metà degli anni Novanta, infatti, oltre al consolidamento della fase di trasformazione urbana, si verifica anche un fenomeno di progressivo insediamento sul territorio, la *metropolizzazione del territorio*. Tale fenomeno diviene rappresentativo di una diversa generazione dell'urbanistica, che tenta di gestirlo e controllarlo: la *quarta generazione*.

1.1.4 La quarta generazione e i piani della metropolizzazione

«Oggi mi sembra, comunque, di poter dire che, dopo queste tre generazioni dell'urbanistica (Ricostruzione, Espansione e Trasformazione), siamo arrivati a individuarne una quarta: quella della Metropolizzazione. Credo, cioè, che la Metropolizzazione rappresenti l'attuale fase del processo di cambiamento urbano e territoriale, caratteristico delle nazioni dell'Europa sviluppata, esattamente come è successo in precedenza per la Ricostruzione, l'Espansione e la Trasformazione. Ricordo che il termine metropoli viene dal greco e significa «città madre»: indica, quindi, un sistema urbano dove, intorno a un insediamento centrale, si dispongono – generalmente in modo radiocentrico – insediamenti minori, più o meno grandi.»²⁶⁴

«La metropolizzazione del territorio si presenta come un fattore di crescita, una risposta alle spinte offerte dalle nuove tecnologie, un adeguamento alle condizioni economiche determinate dall'allargamento dei mercati, la ricerca di soluzioni per le nuove e più consapevoli esigenze determinate dalle modifiche negli stili di vita e, anche, da nuove domande culturali.»²⁶⁵

«La periferia, quindi, non è più definibile come ambito urbano geograficamente lontano dal nucleo storico o contrapposto geometricamente a un "centro" [...]. Va infatti configurandosi un processo di urbanizzazione fortemente condizionato da un nuovo ciclo economico che si sta manifestando in Europa quale portato di un mutato paradigma tecnologico, dell'integrazione mondiale dei mercati, della crisi demografica, dei flussi migratori, dell'innovazione basata su ricerca e creatività, tutti fattori che inducono una forte concentrazione metropolitana.»²⁶⁶

Indicativamente, la *quarta generazione dell'urbanistica* copre un

²⁶³. Campos Venuti G., Oliva F. a cura di (2010), *Città senza cultura. Intervista sull'urbanistica*, Laterza, Roma-Bari, pp. 73-76.

²⁶⁴. Campos Venuti G., Oliva F. a cura di (2010), *Città senza cultura. Intervista sull'urbanistica*, Laterza, Roma-Bari, p. 63.

²⁶⁵. Indovina F. (2009), *Dalla città diffusa all'arcipelago metropolitano*, FrancoAngeli, Milano, p. 220.

²⁶⁶. Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado della città e delle loro periferie (2017), *Relazione sull'attività svolta dalla Commissione*, Camera dei deputati, Roma, p. 10.

267. Farinella R. (2020), "Città e Covid-19. Riflessioni dal mondo", in *Urbanistica Informazioni*, n. 289; Santamaria M., Martinez P. (2020), "Muovendoci verso un altro modello urbano", in *Urbanistica Informazioni*, n. 289; Carminucci C. (2020), "La mobilità degli italiani al tempo del Covid-19", in *Urbanistica Informazioni*, n. 290-291.

268. Campos Venuti G., Oliva F. a cura di (2010), *Città senza cultura. Intervista sull'urbanistica*, Laterza, Roma-Bari, p. 79 e 83.

269. Oliva F., Galuzzi P., Vitillo P. (2002), *Progettazione urbanistica. Materiali e riferimenti per la costruzione del piano comunale*, Maggioli Editore, Rimini, pp. 23-24. In realtà, la portata del rinnovamento varia di regione in regione: fino al 13 agosto 2020, in Sicilia era ancora vigente la L.R. n. 71 del 27 dicembre 1978, mentre in Emilia-Romagna si era arrivati già alla terza Legge in materia, grazie alla L.R. n. 24 del 21 dicembre 2017, "Disciplina regionale sulla tutela e l'uso del territorio", già a sostituzione della precedente L.R. 20/2000, dai significativi aggiornamenti in materia di rigenerazione urbana e azzeramento del consumo di suolo. Per uno strumento modellato sulla nuova L.R. 24/2017, cfr. Allegato 2 - Scheda 22. *Bologna - Il PUG del 2021: le Strategie urbane, locali e i progetti di areale*.

270. Oliva F., Galuzzi P., Vitillo P. (2002), *Progettazione urbanistica. Materiali e riferimenti per la costruzione del piano comunale*, Maggioli Editore, Rimini, p. 314; per un approfondimento sulla

arco temporale che va dal 1995, anno del XXI Congresso INU di Bologna, all'età contemporanea. In realtà, i confini temporali di questa generazione sono piuttosto arbitrari, poiché il fenomeno urbano descritto, ossia la *metropolizzazione del territorio*, inizia a diffondersi in Italia sin dagli anni Settanta, raggiungendo una piena fase di sviluppo nell'arco temporale descritto, e ad oggi è sia in piena fase di attuazione, sia di mutamento, dovuto al mutevole stato della pandemia da Covid-19 - si pensi all'effetto dei nuovi stili di vita indotti dalla pandemia (smartworking in casa, crollo dell'uso della mobilità collettiva, maggiore richiesta di spazi aperti e non affollati, domande di residenze con più ampie metrature) sulle città e sul territorio metropolitano²⁶⁷. Inoltre, i processi di espansione e di trasformazione della città esistente non si sono arrestati, ma hanno continuato, parallelamente ai processi di metropolizzazione, a «muovere ancora in larga misura il regime immobiliare della città contemporanea», aumentando il «drammatico uso del suolo» che si sta facendo nel nostro paese²⁶⁸.

La data di 'nascita' del dibattito sulla generazione della metropolizzazione può essere individuata nel XXI Congresso INU "La nuova legge urbanistica. I principi e le regole" tenutosi a Bologna il 23-25 novembre 1995. Nel Congresso, infatti, si discute la possibilità di una riforma urbanistica a livello nazionale, sfida poi raccolta solo dalla legislazione regionale, che opererà, nelle diverse specificità del contesto, una serie di rinnovamenti in campo urbanistico²⁶⁹. Tra i cinque pilastri della riforma - la pianificazione di area vasta, il rinnovamento del piano comunale con la differenziazione dei contenuti strutturali e di quelli operativi²⁷⁰, un nuovo regime immobiliare fondato sulla perequazione urbanistica, l'integrazione nell'urbanistica della questione ambientale, la fiscalità immobiliare per l'attuazione dei piani²⁷¹ - spicca il tema della *pianificazione di area vasta*, un tipo di pianificazione che tenta, in modo strutturale e attraverso gli strumenti esistenti (piani intercomunali e piani a livello provinciale, come i PTCP), di gestire il governo del territorio e delle aree urbane estese secondo una concertata pianificazione intercomunale.

La metropolizzazione, infatti, è un neologismo che indica il *fenomeno della formazione di sistemi urbani metropolitani*, ossia di una forma di urbanizzazione della campagna, trasformata sia nella sua morfologia sia nella sua funzionalità, in cui si crea un'inedita "condizione urbana". Questo tipo di urbanizzazione può essere definito anche *città diffusa*, o "città-territorio", almeno nella sua prima fase

di formazione; poi, nella fase di estesa urbanizzazione slegata dal polo di una città-madre, tale fenomeno può essere definito come *arcipelago metropolitano*, secondo una definizione di Francesco Indovina²⁷². Indovina, insieme ad un gruppo di ricerca dell'Università IUAV di Venezia, dalla fine degli anni Ottanta ha iniziato ad esplorare ed analizzare sistematicamente la struttura territoriale del Veneto centrale, struttura policentrica dalla vocazione manifatturiera e industriale, politicamente unificata, dai caratteri ripetibili ed esaminabili nella loro interezza (il cosiddetto "modello veneto"). La ricerca sul territorio veneto ha portato alla prima definizione di "città diffusa", poi successivamente sostituita, per gli aspetti di un territorio urbanizzato secondo una logica multipolare, dall'espressione "arcipelago metropolitano" o, come sostiene Campos Venuti, "metropolizzazione plurale del territorio".

Il fenomeno dell'esplosione della città è un dato comune e con esiti molto simili in tutta l'Europa; in Italia, con l'eccezione di Napoli, le metropoli si sono formate in ritardo rispetto all'Europa e con dimensioni più contenute, finché la legge ha recentemente stabilito di definire *città metropolitane* le dieci città italiane di maggiore dimensione demografica²⁷³. Partendo dal presupposto che «la città non è una forma o una struttura fisica ma è relazioni sociali, rapporti sociali di reciprocità tra chi l'abita» e che dunque *l'esplosione urbana*, ossia «la diffusione territoriale di quelli che sono stati gli elementi costitutivi (fisici e sociali) della città», è di fatto «l'esito di una modificazione nell'organizzazione sociale che pone problemi di trasformazione dell'organizzazione dello spazio», allora si può affermare che l'esplosione della città ha avuto inizio quando «la città concentrata ha iniziato a perdere popolazione attività e servizi, i quali hanno trovato più opportuna e conveniente collocazione nel territorio ampio, fuori dalla città, mentre al suo interno si affermava un processo di polarizzazione sociale, professionale e di attività»²⁷⁴.

In altre parole, la formazione della città diffusa è l'esito di un bisogno di una città diversa da parte della popolazione, i cui mutati rapporti (economici, sociali, ecc.) la spingono al di fuori della città densa e concentrata, ossia la «città compatta»²⁷⁵ citta, realmente o anche solo figurativamente, dalle mura antiche. Dati i mutamenti occorsi alla società italiana ed europea negli ultimi decenni (la rivoluzione digitale, la delocalizzazione del settore industriale, la progressiva affermazione del settore terziario, il calo demografico e la crisi economica del 2008), è inevitabile assistere anche ad un mutamento dei meccanismi di formazione della città, ivi compresa

tripartizione del piano riformato, in questa sezione solo accennata cfr. Parte seconda, paragrafo 4.1.2 *I Piani operativi comunali*.

²⁷¹. Ricci L., a cura di (2009), *Piano locale e... nuove regole, nuovi strumenti, nuovi meccanismi attuativi*, FrancoAngeli, Milano, p. 17; Stanghellini S. (2021): "INUcomunica: Paolo Avarello (1948 - 2021)".

²⁷². Indovina F. (2009), *Dalla città diffusa all'arcipelago metropolitano*, FrancoAngeli, Milano, pp. 9-11.

²⁷³. Campos Venuti G., Oliva F. a cura di (2010), *Città senza cultura. Intervista sull'urbanistica*, Laterza, Roma-Bari, p. 63. La Legge 7 aprile 2014, n. 56 ('Legge Delrio') ha dettato un'ampia riforma in materia di enti locali, prevedendo l'istituzione e la disciplina delle città metropolitane e la ridefinizione del sistema delle province, oltre ad una nuova disciplina in materia di unioni e fusioni di comuni; dunque, la legge definisce "enti territoriali di area vasta" sia le città metropolitane che le province. Le città metropolitane sostituiscono le province in dieci aree urbane, i cui territori coincidono con quelli delle preesistenti province, nelle regioni a statuto ordinario: Roma Capitale, Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria.

²⁷⁴. Indovina F. (2009), *Dalla città diffusa all'arcipelago metropolitano*, FrancoAngeli, Milano, pp. 19 e 20-21.

²⁷⁵. In tale sede, per *città compatta* non si intende quella parte densa della città consolidata, termine

successivamente utilizzato nella ricerca (Cfr. Parte prima, paragrafo 2.2 *La città consolidata: città compatta e città discontinua*), ma si intende la “città concentrata”, densa e ricca di servizi e caratteri storici, opposta alla “città diffusa”. A tale proposito, si veda: Cassetti R. (2016), *La città compatta. Dopo la Postmodernità. I nuovi codici del disegno urbano*, Gangemi, Roma.

276. Campos Venuti G., Oliva F. a cura di (2010), *Città senza cultura. Intervista sull'urbanistica*, Laterza, Roma-Bari, p. 64.

277. Lelo K., Monni S., Tomassi F. (2019), *Le mappe della disuguaglianza*, Donzelli, Roma, pp. XVI-XVII e 52-55.

278. Campos Venuti G., Oliva F. a cura di (2010), *Città senza cultura. Intervista sull'urbanistica*, Laterza, Roma-Bari, p. 64.

279. Augé M. (1992), *Nonluoghi*, Elèuthera, Milano, pp. 93-94.

280. Campos Venuti G., Oliva F. a cura di (2010), *Città senza cultura. Intervista sull'urbanistica*, Laterza, Roma-Bari, pp. 64-66 e 70-71.

281. Cfr. Parte prima, paragrafo 1.1.2 *La seconda generazione e i piani dell'espansione*.

la formazione di interi, nuovi sistemi urbani metropolitani.

Da un punto di vista prettamente economico, la «formazione della metropoli rappresenta l'ultimo effetto della rendita urbana sullo sviluppo territoriale»: infatti, le aree centrali, con l'aumento del valore immobiliare dei propri suoli, tendono a «espellere e a decentrare le funzioni che producono meno rendita, cioè industrie e abitazioni popolari, trattenendo, invece, quelle con rendita urbana più elevata, cioè abitazioni di lusso e terziario»²⁷⁶. Di fatto, le funzioni “ricche” scacciano le “povere”, e questo rappresenta «la patologia strutturale» del processo di crescita prima urbano e poi metropolitano delle città europee, così come è accaduto sin dalla prima generazione dell'urbanistica; tuttavia, oggi l'effetto è amplificato poiché, dato l'alto valore immobiliare dei centri-città e data la rete diffusa delle infrastrutture per la mobilità sul territorio (nel contesto europeo), gran parte della popolazione tende a spostarsi fuori al di fuori dei confini ideali della città, alla ricerca di residenze a costo inferiore e di maggiori spazi aperti²⁷⁷. Un altro effetto “patologico” della metropolizzazione è l'aumento forzato della produzione edilizia indotto dalla proliferazione insediativa: se si confrontano i dati dello stock abitativo italiano del 1961 con quelli del 2001, si può notare un raddoppio degli alloggi: si è passati da 14 a oltre 27 milioni, realizzati in maggioranza nei centri medi e piccoli, mentre la popolazione è cresciuta di soli 4 milioni (da 52 a 60 milioni di abitanti)²⁷⁸: questi dati spiegano gli alti valori di consumo di suolo nel nostro Paese, acuendo contestualmente il problema del dissesto idrogeologico. In ultimo, l'esplosione della città genera anche una duplicazione dei servizi pubblici nelle periferie metropolitane: tale fenomeno, in sé positivo, assume spesso carattere negativo per la concorrenza funzionale, poiché la duplicazione di servizi simili può portare ad un ‘appiattimento’ dei caratteri e dell'identità delle aree periferiche e delle cinture intercomunali (già tendenti a diventare un non-luogo²⁷⁹ areale); anche in tal caso, occorre valorizzare le specializzazioni funzionali e insediative, connettendole con il resto della città attraverso una rete efficace e capillare di trasporto pubblico²⁸⁰.

Come analizzato in precedenza²⁸¹, il fenomeno dell'espansione urbana precede la metropolizzazione in termini cronologici e morfologici, anche se è negli anni Settanta che le grandi città smettono di crescere a favore delle città medie e dei centri delle cinture intercomunali, dando così inizio alla fase di metropolizzazione. Il fenomeno metropolitano successivamente passa alle seconde cin-

ture, e la crescita demografica si distribuisce verso una pluralità di centri medi e piccoli: per tale motivo, si possono riconoscere due tipologie di metropolizzazione del territorio. La prima, quella della città diffusa, è una forma di *metropolizzazione "centrale"* perché si forma intorno a un insediamento centrale con caratteristiche significative, come un capoluogo di Regione o di Provincia, intorno al quale nascono una o più corone di centri minori (città diffusa); la seconda, che genera l'arcipelago metropolitano, è una forma di *metropolizzazione "plurale"*, perché nasce senza un centro prevalente sugli altri, ma come insieme di poli, più o meno equivalenti per dimensione e valore (arcipelago metropolitano). Questa seconda tipologia di metropolizzazione può presentare più facilmente una condizione di marginalità e scarsa identità; tuttavia, il fatto di avere un capoluogo «non significa automaticamente che il sistema metropolitano sia un sistema di eccellenza rispetto al paese», anzi, come ci segnalano alcuni casi europei, primi fra tutti Londra con le *new towns*, o Parigi con la cintura di *villes nouvelles* interconnesse dal sistema ferroviario regionale (RER-Réseau express régional), si possono comunque verificare locali «sacche di degrado e di reazione popolare», in aperto contrasto con una città centrale sempre più esclusiva ed elitaria²⁸².

Le cause di formazione²⁸³ della *città diffusa* (prima fase di metropolizzazione "centrale") nascono da:

- abbandono di quote rilevanti di attività agricola, che ha come esito la "disponibilità" di aree per usi alternativi (intendendo la 'disponibilità' come la predisposizione, speranza personale proprietario di vedere trasformata la destinazione d'uso agricolo in area edificabile);
- modifiche nei processi produttivi, con riduzione delle convenienze a produzione di massa concentrate (delocalizzazione industriale);
- mutamenti degli stili di vita, conseguenza di maggiori disponibilità di risorse economiche, e mutamento dei modelli sociali di riferimento, nonché una maggiore propensione alla mobilità;
- aumento dei costi della città concentrata (costo della vita quotidiana, rialzo degli affitti);
- indebolimento della "forza agglomerativa" (intesa come "richiamo della città" per i vantaggi economici e sociali offerti dalla concentrazione di capitale e popolazione in uno stesso luogo);
- modifiche nell'organizzazione del commercio al dettaglio con la diffusione della grande concentrazione commerciale (centri

²⁸². Campos Venuti G., Oliva F. a cura di (2010), *Città senza cultura. Intervista sull'urbanistica*, Laterza, Roma-Bari, pp. 66-68.

²⁸³. Indovina F. (2009), *Dalla città diffusa all'arcipelago metropolitano*, FrancoAngeli, Milano, pp. 22-23.

284. Indovina F. (2009), *Dalla città diffusa all'arcipelago metropolitano*, FrancoAngeli, Milano, p. 25.

285. Indovina F. (2009), *Dalla città diffusa all'arcipelago metropolitano*, FrancoAngeli, Milano, pp. 26-27.

- commerciali, distretti o aree del commercio);
- nascita delle grandi attrezzature per il tempo libero e il divertimento (attrezzature che per il costo, lo spazio e l'accessibilità tendono a localizzarsi all'esterno della città concentrata).

Questi fattori sono alla base del fenomeno della metropolizzazione e, in particolare, della *città diffusa*. La città diffusa, infatti, si sviluppa grazie alla richiesta, da parte della popolazione che sceglie di vivere nel territorio extra-urbano, di una maggiore diffusione di servizi sul territorio. I servizi, che si espandono in questa apparente "non città" per la loro espulsione dalla città concentrata (a causa della trasformazione produttiva commerciale delle piccole imprese, che hanno spesso origine nel lavoro a domicilio), rispondono a «l'opportunità che gli imprenditori del settore hanno visto nel "servire" una popolazione ragguardevole di numero, povera di attrezzature di servizio e diffusa in un territorio ampio»²⁸⁴. Così, l'area vasta inizia ad essere usata come una città, cominciando ad arricchirsi di tutto ciò che prima era contenuto nella città concentrata – ad eccezione delle "attività di eccellenza", come le sedi direzionali e le attività di lusso e di maggior reddito. Naturalmente, a causa del carattere spesso abusivo o al limite della legalità di molte aree della città diffusa, questa è sprovvista di attrezzature e dotazioni pubbliche, ad eccezione delle vecchie infrastrutture per la mobilità, spesso congestionate e inadeguate per il nuovo uso. In definitiva, la città diffusa è «un'anomala città senza che di questa abbia le caratteristiche fisiche morfologiche tradizionali, mentre ne conserva quelle funzionali e sociali», e che funziona come una città concentrata, pur non avendone il carattere di «centro propulsore della cultura, dell'economia dell'amministrazione». Di conseguenza, il passaggio ad *arcipelago metropolitano*, ossia ad una forma di metropolizzazione "plurale", si compie quando, con il consolidamento della città diffusa, si verificano tre ulteriori fattori²⁸⁵, insieme a quelli sopracitati:

- necessità di allentare la "dittatura dei costi urbani" della città concentrata (aree e edifici ad alto valore di rendita differenziale, gestione, costo dei trasporti, ecc.);
- dislocazione esterna della maggior parte di clienti, utenti e degli stessi lavoratori (con grossi problemi di pendolarismo degli uni e degli altri);
- grande dimensione demografica della popolazione allocata nell'area vasta, che comincia ad avere la consistenza di quella di una metropoli.

Questi fattori determinano un ripensamento della migliore localiz-

zazione dei centri di governo e dei poli di eccellenza, andando a disseminare nel territorio una serie di servizi “rari”, come Università e altri centri altamente specializzati. Questo genera una «duplicazione concorrenziale di servizi urbani e metropolitani»²⁸⁶, andando, di fatto, a de-gerarchizzare il territorio, che passa «da una gerarchia hard ad una gerarchia soft»²⁸⁷ e che fa sì che i flussi di persone, di merci e di informazioni diventino *multipolari*, anziché essere legati ad unico polo (la città-madre). Per questo motivo, il fenomeno urbano che si verifica è quello di una densificazione del territorio metropolitano, dove le nuove localizzazioni dei centri di eccellenza “organizzano” meglio la diffusione insediativa. La mobilità, concepita in origine per un uso di minore intensità, risulta essere esasperata e diviene il principale problema da risolvere; è per questo che, nei Land tedeschi a vocazione manifatturiera, il Sistema ferroviario metropolitano (S-bahn, o U-bahn, se sotterraneo), è divenuto il sistema preferito sia per aumentare l’accessibilità ai vari centri del territorio, sia per delocalizzare residenze e industrie. Il paesaggio metropolitano che si viene a creare è dunque un nuovo paesaggio urbano contemporaneo:

«Un paesaggio dove si possono notare: città grandi, medie e piccole, insediamenti sparsi e piccoli borghi, zone industriali-artigianali, ma anche attività produttive sparse, strade mercato e poli di specializzazione commerciale, aggregati per il divertimento, poli sportivi, centri di governo e poli di eccellenza non concentrati ma sparsi in tutto il territorio, insediamenti di edilizia economica e popolare, aree agricole, campi abbandonati, ecc. Questa nuova struttura territoriale è stata denominata arcipelago metropolitano, termine che tende a sottolineare, anche in questo caso – come per la città diffusa – la funzionalità e la socialità piuttosto che struttura fisica: arcipelago perché costituito da entità separate ma fortemente integrate, metropolitano perché esprime livelli e funzionalità di una metropoli.»²⁸⁸

L’arcipelago metropolitano, allora, si pone come un nuovo modello urbano, composto da “isole”, ossia da nuclei differenti che hanno una «propria personalità», costituendo nel loro insieme un’unità territoriale determinata non tanto da una “descrizione geografica”, ma piuttosto dalle relazioni che mettono in rapporto un’isola con un’altra (relazioni originarie e geologiche, naturali e ambientali, ma anche funzionali, economiche e sociali). Nell’arcipelago metropolitano ciascuna unità (che può essere costituita da città, borghi,

²⁸⁶. Campos Venuti G., Oliva F. a cura di (2010), *Città senza cultura. Intervista sull’urbanistica*, Laterza, Roma-Bari, pp. 70 e 72-73.

²⁸⁷. Indovina F. (2009), *Dalla città diffusa all’arcipelago metropolitano*, FrancoAngeli, Milano, p. 27.

²⁸⁸. Indovina F. (2009), *Dalla città diffusa all’arcipelago metropolitano*, FrancoAngeli, Milano, p. 27.

289. Indovina F. (2009), *Dalla città diffusa all'arcipelago metropolitano*, FrancoAngeli, Milano, p. 221.

290. Nel-lo O. (2001), *Ciutat de ciutats*, Editorial Empúries, Barcellona.

291. Ricci L. (2020), "Prefazione. Città contemporanea e nuovo welfare. Una rete di reti per rigenerare la città esistente" in Poli I., *Città esistente e rigenerazione urbana. Per una integrazione tra urbs e civitas*, Aracne Editrice, Roma, p. 16.

292. Campos Venuti G., Oliva F. a cura di (2010), *Città senza cultura. Intervista sull'urbanistica*, Laterza, Roma-Bari, p. 67.

293. Cfr. Allegato 1 - Scheda 10. Roma - Il NPRG del 2008: la riqualificazione del paesaggio storico urbano; Allegato 1 - Scheda 11. Roma - Il NPRG del 2008: città consolidata, città compatta, città discontinua.

294. Cfr. Parte prima, paragrafo 2.1. *La città esistente e la città consolidata*.

295. Campos Venuti G. (2001), "Il piano per Roma e le prospettive dell'urbanistica italiana", in *Urbanistica*, n. 116, pp. 43-46.

nuclei, poli specializzati, ecc.) presenta una propria connotazione, la cui valenza sociale ed operatività è strettamente legata alle relazioni esistenti con ogni altra unità²⁸⁹. Alla nuova struttura territoriale si fa riferimento anche con il significativo appellativo di «città di città»²⁹⁰; ai fini della presente ricerca, per la costruzione di un efficace welfare urbano, diventa necessario in tal caso parlare di una *rete di reti*, ossia della rete unitaria delle reti materiali e immateriali dei sistemi di ogni singola unità volti a garantire una dotazione capillare di standard sul territorio²⁹¹.

La città diffusa e l'arcipelago metropolitano sono oggi due volti della metropolizzazione che, a causa della loro graduale sviluppo, possono essere definiti come un «fenomeno generazionale italiano ed europeo» che deve essere necessariamente governato, affinché «assuma una condizione fisiologica e produca il massimo di qualità per il suo territorio»²⁹². Per questo motivo, la pianificazione assume un ruolo centrale di gestione, controllo e amministrazione dei fenomeni di metropolizzazione: sia a livello comunale (per la metropolizzazione "centrale") sia a livello intercomunale e provinciale, per la metropolizzazione "plurale".

Un esempio emblematico di *piano della metropolizzazione* è rappresentato dal NPRG²⁹³ di Roma del 2008, il quale, contraddistinto da un forte carattere processuale (il cosiddetto "planning by doing"), nell'arco di quattordici anni arriva a fornire un nuovo assetto pianificatorio per un'area metropolitana molto vasta, caratterizzata da una metropolizzazione di tipo "centrale". Il piano propone una nuova *visione policentrica* per la città di Roma attraverso una serie di nuove centralità urbane, un sistema della mobilità collettiva ed elevati standard di servizi e spazi pubblici per le aree della periferia, così da rompere lo storico asservimento della cintura metropolitana alle aree centrali della città storica, dove sono maggiormente concentrate le funzioni terziarie e direzionali. Il piano, dunque, si occupa per la prima volta, in forma puntuale e programmatica, delle ampie porzioni di città nate a seguito della fase di espansione, denominandole "città consolidata" o da "ristrutturare"²⁹⁴ a seconda della specificità dei caratteri; il piano, in questo, riconosce per la prima volta un carattere qualitativo dei tessuti più recenti, proponendo la riqualificazione e la valorizzazione del patrimonio edilizio esistente. Per tali aspetti, il NPRG può essere considerato un piano riformista²⁹⁵, poiché applica i principi del riformismo bolognese, ripensandoli sulla scala di un'ampia area metropolitana. Il NPRG presenta inoltre una forma innovata di *piano-processo*, poiché lo

strumento finale è preceduto da graduali “fasi di avvicinamento” volte a governare e salvaguardare, durante il lungo iter di approvazione e adozione del piano, l'intero assetto metropolitano. Tra le fasi che anticipano forme e contenuti del NPRG, vi sono alcune varianti propedeutiche generali al PRG del 1962, quali la Variante di Salvaguardia (1993/2002) e il Piano delle Certezze (1997/2004), che rendono cogenti delle scelte di carattere generale per l'intera area metropolitana prima dell'adozione del NPRG, reindirizzando verso gli obiettivi del nuovo strumento le vecchie previsioni del PRG degli anni Sessanta. A queste, si aggiunge lo schema del Poster Plan (schema generale di riferimento per le scelte strutturanti del piano che sintetizza il quadro degli atti di indirizzo programmatici, elaborato nel 1995), in cui la dimensione metropolitana assume un ruolo primario nel processo di piano, attraverso il ruolo della *copianificazione fra i comuni* circostanti: il Poster Plan, infatti, si rapporta con lo schema regionale dei parchi e delle aree protette, con l'accordo di programma quadro per il nodo ferroviario di Roma, e con la programmazione congiunta delle scelte nei Comuni di Tivoli, Guidonia, Ciampino, Pomezia e Fiumicino, interessati dai PRUSST, coordinate dal nuovo e apposito Ufficio per la pianificazione territoriale dell'area metropolitana di Roma. Sempre per quanto riguarda l'orizzonte metropolitano, si ricorda il recepimento nel processo di piano dello Schema Regionale dei Parchi e delle aree protette (DGR n. 8098/1992), per il quale si propone la perimetrazione di dodici parchi metropolitani²⁹⁶: di questi ne sono istituiti undici (LR n. 29/1997), indirizzando le scelte di piano verso la tutela programmatica delle aree verdi e della rete ecologica, aspetto che oggi rende Roma il comune agricolo più esteso d'Europa²⁹⁷. La tutela delle aree verdi viene ampiamente ripresa nel Piano delle Certezze, variante generale al PRG del 1962. Tale variante, conscia del lungo iter per l'approvazione dello strumento finale, non agisce sullo stato di fatto e di diritto delle aree interessate – solo alcune parti del territorio comunale –, ma indica le future scelte di piano per tre grandi ambiti di riferimento: la città consolidata, la città da completare e trasformare, e soprattutto, l'ambito del territorio extraurbano, di ben 82.800 ettari, che individua il futuro sistema ambientale (la cosiddetta “ruota verde”) e dà sicurezze sullo stato di diritto delle aree – da cui viene il nome di Piano delle “certezze”. In particolare, tale piano sancisce il principio della *compensazione edificatoria*, per il quale si prevede l'attuazione delle residue previsioni edificatorie private del PRG attraverso un trasferimento a distanza delle previ-

²⁹⁶. Parchi: Litorale, Veio, Valle dei Casali e Insugherata, con la delibera DCC n. 39/1995, e i Parchi e Complessi lacuali: Bracciano-Martignano, Arrone-Castel di Guido, Marcigliana, Valle dell'Aniene, Decima-Malafede, Monte Mario, Tenuta dei Massini, Laurentino-Acqua Acetosa, con la delibera DCC n. 162/1996.

²⁹⁷. Comune di Roma (2018), *Il verde pubblico di Roma Capitale*, Comune di Roma, Roma.

298. Cfr. Parte prima, paragrafo 2.1. *La città esistente e la città consolidata*.

299. Definizioni tratte dalle slides della prof.ssa Laura Ricci, dalle lezioni per il Corso di Laboratorio di Progettazione Urbanistica, A.A. 2020-2021, Università di Roma "La Sapienza".

300. Comune di Roma (2003), *PRG. Relazione Illustrativa. Delibera di Adozione del Consiglio Comunale n.33 del 19/20 marzo 2003*, Comune di Roma, Roma, p. 21. Il tema è stato poi ripreso successivamente anche dalle battaglie dell'ex Assessore all'Urbanistica Roberto Morassut per la conversione (a livello costituzionale) dei Municipi di Roma in singoli Comuni; ad oggi, c'è anche un filone del dibattito teorico-disciplinare che tende a considerare Roma una "Città-Regione", anziché una mera città metropolitana, dovuto alla ricchezza e alla diversità dei suoi caratteri.

301. Cfr. Allegato 1 - *Scheda 14. Milano - Il PGT del 2019: la città metropolitana e il rapporto con le aree centrali*.

sioni in aree che, a parità di valore immobiliare, nel quadro delle scelte di piano risultino compatibili, sostenibili e idonee con la trasformazione. Tali aree, che costituiranno la componente della "città della trasformazione"²⁹⁸ del sistema insediativo del NPRG, permettono la cessione al Comune di Roma delle aree originarie di partenza, ridestinandole a verde pubblico o area agricola: a conclusione della manovra attuativa (al 70% nel 2008), saranno acquisite dal patrimonio pubblico ben 1774 ettari di aree libere a verde pubblico e ad Agro²⁹⁹. Il processo di piano si contraddistingue per un lungo iter, che però raccoglie anche il doppio parere (sulla prima proposta di piano e poi sulle controdeduzioni) dei Municipi, la cui ampiezza territoriale a Roma è pari a quella di un piccolo Comune, garantendo così una maggiore attenzione sul territorio; infine, l'avvio della conferenza di copianificazione porta all'approvazione dello schema di accordo Regione-Provincia-Comune che allinea il piano alle richieste della Regione Lazio, portando all'approvazione finale del NPRG (DCC n. 18/2008). A tale proposito, si ricordano gli elaborati (non prescrittivi) del NPRG per la comunicazione del piano, gli "Scenari dei Municipi", che comunicano ai cittadini dei municipi alcune delle scelte fondamentali del piano, affinché il contemporaneo processo di partecipazione sia trasparente e portato a conclusione; l'idea era quella di dare dignità di città ai Municipi romani - il nome originario degli elaborati era quello di "Città di Roma" e "città della metropoli" - articolando idealmente l'area metropolitana secondo un assetto di conurbazione comunale³⁰⁰. Concludendo, il NPRG cerca il riequilibrio del territorio attraverso una struttura urbana decentrata e policentrica, concertata con altri enti pubblici secondo il principio della copianificazione ed estesa oltre i confini comunali, gestione di un ampio orizzonte metropolitano; per questo motivo, il piano assume, di fatto, alcuni caratteri di un piano provinciale o intercomunale, garantendo però una serie di diritti alla città (la "città pubblica") propri della scala comunale sull'intero territorio metropolitano.

Un altro esempio emblematico di piano della metropolizzazione è il PGT "Milano2030" della città Milano³⁰¹, approvato nel 2019. Il PGT, infatti, riafferma lo storico carattere metropolitano della città proponendo Milano sia come un sistema territoriale integrato, sia come un nodo di reti di scala più vasta, sottolineando il ruolo polare per le reti transeuropee multimodali che la attraversano e che ne rafforzano il telaio infrastrutturale, ribadendo il ruolo di Milano come "città globale". Il nuovo piano, di fatto, mantiene il carattere centralizzante della Milano-centro (area delle mura spagnole), ma

cerca di aumentare la connessione fra aree centrali e hinterland attraverso il rafforzamento dell'offerta dei nodi d'interscambio per il trasporto pubblico (realizzazione della nuova linea metropolitana M4, il prolungamento delle linee metropolitane oltre i confini comunali verso Monza e Settimo Milanese, e l'adeguamento della Circle-Line, sul modello di quella di Londra)³⁰² e l'implementazione del sistema dei servizi alla scala metropolitana. Il piano, inoltre, consapevole degli alti costi delle aree centrali (in termini di valori immobiliari e di affitti, ma anche di costo della vita) e dell'attrattività della città a livello nazionale, tende a favorire l'abitare temporaneo, attraverso l'affitto a canone agevolato e una maggiore quota obbligatoria di housing sociale nei nuovi interventi, con massimizzazione della quota di housing in affitto nella composizione dell'indice edificatorio. Per questo motivo, sono individuate anche 9 aree per Housing Sociale e edilizia popolare per circa 1.300 nuovi alloggi (che si aggiungono ai 6.200 previsti nell'ambito della rigenerazione degli scali ferroviari e in altri piani già approvati), e viene varato l'obiettivo "Zero Case Sfitte" negli immobili di edilizia residenziale pubblica MM entro il 202, con il recupero di 3.000 alloggi. Inoltre, a meno di 500 metri dalle metropolitane e stazioni ferroviarie e 250 metri dalle fermate tranviarie e filoviarie, sarà possibile superare l'indice massimo di edificabilità pari a 1 mq nel rispetto delle caratteristiche morfologiche, purché tutta la quota eccedente sia in housing sociale in affitto. L'effetto di questa misura è volto ad avvicinare i nuovi "ceti fluenti" (studenti e giovani a basso e medio reddito nelle prime fasi della carriera lavorativa) e la popolazione economicamente svantaggiata (famiglie a basso reddito, famiglie separate e single, anziani, nuovi cittadini etc.) alle aree centrali, sedi privilegiate del settore terziario, attraverso un capillare telaio infrastrutturale; l'effetto secondario, però, potrebbe essere quello di congestionare la rete ed evitare, allo stesso tempo, la decentralizzazione dei comparti lavorativi in aree della cintura metropolitana. In tal senso, il PGT di Milano, che istituisce anche un importante PDS - Piano dei Servizi (volto a innervare la struttura metropolitana con nuove piazze, servizi e spazi pubblici) di fatto non agisce direttamente sulle cause dell'alto costo della vita milanese, ossia gli altissimi valori della rendita differenziale, preferendo, ad una struttura decentrata e policentrica - che permetterebbe una maggiore specializzazione funzionale e il rafforzamento dell'identità degli 88 quartieri individuati dal piano - la tradizionale struttura centralizzante di Milano, confermando il neocentralismo terziario perseguito dai vari schemi direttori e va-

302. Comune di Milano (2019), *PGT- Piano di Governo del territorio: Documento di Piano. Milano 2030 Visione, Costruzione, Strategie, Spazi. Relazione Generale*, Comune di Milano, Milano.

303. Cfr. Allegato 1 - Scheda 6.
Milano - Le 130 varianti al PRG del 1976: la riqualificazione delle aree dismesse.

304. Cfr. Allegato 1 - Scheda 13.
Bergamo - Il PGT del 2014: il contenimento e la valorizzazione della città esistente.

305. Comune di Bergamo (2014),
PGT- Piano di Governo del territorio: Documento di Piano. Relazione,
Comune di Bergamo, Bergamo, p. 13.

306. Comune di Bergamo (2014),
PGT- Piano di Governo del territorio: Documento di Piano. Relazione,
Comune di Bergamo, Bergamo, pp. 36-42.

rianti al piano sin dalla fine degli anni Settanta³⁰³.

Un esempio di piano della metropolizzazione inserito in un *arcipelago metropolitano* è rappresentato dalla città di Bergamo, il cui PGT del 2014³⁰⁴ tenta di governare la crescita urbana attraverso una lotta allo sprawl e valorizzando il progetto ambientale. Il piano, coordinato da Bruno Gabrielli, si pone in continuità con il precedente piano Secchi-Gandolfi, intendendo la città come paesaggio e prestando attenzione ai vuoti urbani, alla qualità urbana ed al suo progetto, alla progettazione e analisi del verde urbano con i relativi abachi. La città cerca di trovare un equilibrio tra il fatto di far parte di una delle principali Mega-City-Region europee (da Torino a Trieste) con il conseguente verificarsi di un acuto fenomeno di metropolizzazione, e il fatto di vedere esaurite le sue possibilità di crescita all'interno dei confini comunali. Come afferma Gabrielli, dato che l'ipotesi della trasformabilità del già costruito è in fase di esaurimento, la città si deve porre «traguardi limitati di crescita, più limitati della domanda stessa»³⁰⁵: per questo motivo, il piano prevede una serie di misure che, da un lato, cercano di privilegiare le funzioni “ricche” e innovative senza dimenticare quelle di base (servizi e connessioni), mentre dall'altro, tentano di dare priorità alla componente paesaggistico-ambientale, che tenderebbe a perdersi in una metropolizzazione senza regole. Su questo aspetto, il PGT lavora su due fronti: il piano, infatti, prevede sia il ‘riempimento’ dei vuoti esistenti con una progettazione integrata dello spazio aperto, sia un disegno lineare di ‘contenimento’ della città attraverso il progetto della Cintura Verde. Questo progetto ambientale integra, collega, ricuce ed amplifica le speciali condizioni dei vuoti urbani per ottenere risultati «altamente qualitativi e facilmente misurabili a favore dell'innalzamento della qualità del vivere», anche attraverso l'uso diffuso di una mobilità ciclopedonale³⁰⁶. Il progetto, nato come misura di contenimento insediativo, assume allo stesso tempo un assetto metropolitano grazie alla condivisione degli spazi con i comuni dell'hinterland, in modo da trovare una soluzione alternativa alla saturazione insediativa dei bordi amministrativi, nonostante la presenza di elevate rendite di posizione. Alla Cintura si affacciano anche una serie di aree verdi (le Stanze Verdi) che ‘allargano’ il disegno lineare, dando maggiore potenza al segno e potenziando il sistema dei parchi urbani. In tal modo, si realizza l'obiettivo di piano di valorizzare la città esistente e il circostante paesaggio urbano, contenendo un consumo di suolo che, inevitabilmente, il processo di metropolizzazione porterebbe con sé.

Altri esempi di piani del governo della metropolizzazione sono rappresentati da Napoli, esempio storico di area metropolitana, in cui è da poco iniziato il processo per il Preliminare del PUC – Piano Urbanistico Comunale per il governo della città metropolitana, e Bologna, con il nuovo PUG appena approvato³⁰⁷, e in generale i piani previsti dalle altre città metropolitane, come descritte dalla Legge Delrio n. 56 del 2014. Da notare che le città metropolitane, e più in generale il fenomeno della metropolizzazione e della città diffusa, è differente dallo *sprawl* nord-americano poiché questo costituisce una modalità di “costruire” città, mentre al contrario la diffusione è «una modalità di modificare una situazione urbana consolidata»³⁰⁸, ossia, non agisce su un territorio ‘vergine’ come quello statunitense, ma su un territorio storico, ricco di “tracce” che «riflettono antichi processi di territorializzazione umana e conservano spesso un senso preciso per gli attuali abitanti e fruitori»³⁰⁹. Per questo motivo, mentre lo *sprawl* costruisce una città sostanzialmente nuova, la metropolizzazione nelle città europee e italiane, inglobando centri e insediamenti storici, ricostruisce spesso un tessuto urbano che, seppur non identico a quello del passato, ha con esso forti agganci culturali e identitari³¹⁰; e tale consapevolezza è alla base sia delle posizioni di rivalutazione dei caratteri storici della città consolidata presenti nella Carta di Gubbio del 1990, sia di una nuova visione dei caratteri storici del paesaggio urbano, che ha portato, nei primi anni Duemila, a considerare l'importanza del *paesaggio storico urbano* in molti strumenti di piano (primo fra i quali il NPRG di Roma). Se, come sosteneva Cesare Macchi Cassia, alcune testimonianze storico-archeologiche sparse nelle ex aree agricole ed extraurbane costituiscono oggi “i monumenti della periferia”, le aree meno centrali tendono dunque ad assumere nuova una dignità all'interno degli strumenti della pianificazione, ricercando tanto la riqualificazione delle periferie, quanto la valorizzazione dei suoi caratteri e delle sue componenti. Questo passaggio teorico-metodologico è raccolto dalla maggior parte dei piani locali, ed è stato ribadito, come principio da applicare nella pianificazione, anche dalla Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado della città e delle loro periferie³¹¹, che denuncia contestualmente lo stato di degrado e abbandono di molte di esse.

Concludendo, la quarta generazione dell'urbanistica contemporanea descrive il fenomeno della metropolizzazione e del suo governo, ma allo stesso tempo vede anche l'attuarsi di nuovi processi di trasformazione o, seppur contrastate da singole leggi regionali,

³⁰⁷. Il PUG è stato approvato dal Consiglio Comunale di Bologna il 26 luglio 2021: Comune di Bologna (2021), *PUG-Piano Urbanistico Generale: Leggere il Piano*, Comune di Bologna, Bologna; cfr. Allegato 2 - Scheda 22. Bologna – Il PUG del 2021: le Strategie urbane, locali e i progetti di areale. Il PUG sostituisce il precedente PSC, frutto della Legge Regionale dell'Emilia-Romagna (la L.R. n. 20/2000), che introduceva il piano tripartito in PSC, RUE e POC. Cfr. Allegato 1 – Scheda 12. Bologna – Il PSC del 2008: la riqualificazione del territorio urbano strutturato.

³⁰⁸. Indovina F. (2009), *Dalla città diffusa all'arcipelago metropolitano*, FrancoAngeli, Milano, p. 22.

³⁰⁹. Gambino R. (1990), “I centri storici italiani: quadro critico e strategie operative”, in Gasparrini C. (1994), *L'attualità dell'urbanistica. Dal piano al progetto dal progetto al piano*, Etaslibri, Milano, p. 210.

³¹⁰. Indovina F. (2009), *Dalla città diffusa all'arcipelago metropolitano*, FrancoAngeli, Milano, p. 22.

³¹¹. Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado della città e delle loro periferie (2017), *Relazione sull'attività svolta dalla Commissione*, Camera dei deputati, Roma.

312. Lelo K., Monni S., Tomassi F. (2019), *Le mappe della disuguaglianza*, Donzelli, Roma, pp. 34-39 e 44-51.

processi di espansione urbana; è una generazione che raccoglie l’eredità, sia disciplinare sia operativa, delle generazioni precedenti, pur trovandosi ad affrontare un contesto economico e sociale molto diverso da quello del passato, non da ultimo per l’attuale situazione pandemica. A tale proposito, è lecito chiedersi quanto i nuovi stili di vita e le mutate condizioni socioeconomiche cambieranno i processi di trasformazione urbana e territoriale, quale sarà il peso di questi cambiamenti sulla forma della città contemporanea e, in particolare, quali saranno le nuove richieste e istanze della popolazione – ad esempio: dismissione di uffici ed edifici sovraffollati del settore terziario in favore dello smartworking, richiesta di metrature più ampie per le residenze, trasferimenti volontari della popolazione urbana in aree verdi e meno congestionate, maggiori collegamenti tra città e campagna, nuove connessioni digitali diffuse nelle aree interne. La ricerca di un nuovo stile di vita da parte dell’impoverito ceto medio, spesso giovane, con figli ed impiegato nel settore terziario, già indotto prima della pandemia a cercare, fuori dalla più costosa città densa, una abitazione nelle aree della cintura metropolitana³¹², sarà ora un fenomeno in costante crescita e radicalizzazione. È probabile che il fenomeno dell’invecchiamento, gentrificazione e terziarizzazione delle aree centrali delle grandi città potrà subire un incremento, a fronte di una metropolizzazione del territorio compiuta attraverso l’inglobamento dei comuni limitrofi, con aree più verdi, maggiori spazi aperti e con (percepite, ma non verificate) minori possibilità di contagio. In conclusione, il fenomeno della metropolizzazione sembra non interrompersi con questa generazione – sempre che i cambiamenti indotti dalla pandemia, così come ad oggi sembrano far credere, possano cambiare i processi urbani al punto di ‘inaugurare’ una nuova generazione dell’urbanistica – ma continuare nel futuro come fenomeno urbano italiano ed europeo, nonché globale (con il già verificato espandersi delle megalopoli, soprattutto in Asia), e diventare così, in un ideale scenario aperto alle suggestioni post-pandemiche, il prevalente modello di sviluppo urbano. In tal senso, si auspica che i futuri piani della metropolizzazione (di quinta generazione?) siano basati sul principio di inclusività, per una tenace lotta alle disuguaglianze, e abbiano una “anima verde” strutturale, volta all’effettivo riuso del patrimonio edilizio esistente e alla lotta ai cambiamenti climatici.

Gli anni Duemila. La città consolidata e la rigenerazione urbana e territoriale

Da quanto emerso in precedenza³¹³, le posizioni espresse dall'ANCSA nella Carta di Gubbio del 1990 sul territorio storico, costituiscono una fondamentale evoluzione nelle modalità di intervento sulla città esistente. Infatti, con l'estensione dell'attenzione riservata al centro storico all'intero territorio esistente, si assiste anche ad un progressivo passaggio teorico-metodologico dal concetto di "centro storico" ad un concetto più ampio di *città storica*³¹⁴, che allarga l'interesse tradizionalmente riservato al primo anche a quelle parti di città di più recente costruzione, il cui valore storico e identitario è riconosciuto come pari a quello dei tessuti della città antica. Questo passaggio, che si registra negli anni Novanta, che si consolida negli anni Duemila e che continua sino all'età contemporanea, culmina in un documento UNESCO, la *Recommendation on the Historic Urban Landscape*, che nel 2011 riconosce a livello internazionale la necessità di 'andare oltre' la tradizionale nozione di centro storico, preferendogli quella, più ampia ed organica, di *paesaggio storico urbano*. Il "paesaggio storico urbano" è, per le Raccomandazioni UNESCO:

[Art. 8] «*The historic urban landscape is the urban area understood as the result of a historic layering of cultural and natural values and attributes, extending beyond the notion of "historic centre" or "ensemble" to include the broader urban context and its geographical setting.*»

[Art. 9] «*This wider context includes notably the site's topography, geomorphology, hydrology and natural features, its built environment, both historic and contemporary, its infrastructures above and below ground, its open spaces and gardens, its land use patterns and spatial organization, perceptions and visual relationships, as well as all other elements of the urban structure. It also includes social and cultural practices and values, economic processes and the intangible dimensions of heritage as related to diversity and identity.*»³¹⁵

Dunque, il concetto di "paesaggio storico urbano" è più evoluto rispetto a quello di centro storico, raccogliendo al suo interno anche quelle porzioni di città esistente che, pur essendo più recenti, costituiscono parte fondamentale dell'identità urbana, e che sono dunque 'degne' di valorizzazione, tutela e protezione. Per questo motivo, la definizione del paesaggio storico urbano fornisce la base per un nuovo approccio, comprensivo e integrato, volto a:

³¹³. Cfr. Parte prima, paragrafo 1.1.3 *La terza generazione e i piani della trasformazione: Gli anni Novanta. La città esistente, la città storica e la riqualificazione urbana.*

³¹⁴. Cfr. Parte prima, paragrafo 2.1 *La città esistente e la città consolidata.*

³¹⁵. UNESCO (2011), *Recommendation on the Historic Urban Landscape*, UNESCO Publishing, Paris, p. 3.

316. UNESCO (2011),
Recommendation on the Historic Urban Landscape, UNESCO Publishing, Paris, p. 3.

317. Cfr. Parte prima, paragrafo 2.1 *La città esistente e la città consolidata*.

318. Cfr. Allegato 1 - Scheda 10. *Roma – Il NPRG del 2008: la riqualificazione del paesaggio storico urbano*.

[Art. 11] «*The historic urban landscape approach is aimed at preserving the quality of the human environment, enhancing the productive and sustainable use of urban spaces, while recognizing their dynamic character, and promoting social and functional diversity. It integrates the goals of urban heritage conservation and those of social and economic development. It is rooted in a balanced and sustainable relationship between the urban and natural environment, between the needs of present and future generations and the legacy from the past.*»³¹⁶

Questa definizione, oltre a costituire un fondamentale passo nella protezione del patrimonio urbano a livello internazionale, rappresenta, di fatto, anche un 'endorsement' al percorso evolutivo compiuto negli ultimi decenni dall'ANCSA e dall'INU in materia di centri storici. Oggi, nella generazione dei piani della metropolizzazione, le posizioni sulla tutela del paesaggio storico urbano costituiscono un elemento fondamentale per la valorizzazione di parti della città esistente anche in aree periferiche e marginalizzate, e indirizzano le politiche e i fondi per il governo del territorio verso una visione più integrata e meno centralista (o semplicemente polarizzata) dello sviluppo della città. Si può affermare, infatti, che l'attenzione riservata al paesaggio storico urbano 'traghetta' l'attenzione generale anche alla *città consolidata*³¹⁷, che nel corso degli anni Duemila diventa un termine sempre più utilizzato nella disciplina e nel dibattito teorico-metodologico per riferirsi quella parte della città esistente che, benché non abbia caratteri storici e morfologici che la inseriscano nella più pregiata città storica, è comunque degna di interesse e di attenzione da parte di politici, amministratori e pianificatori, per l'essere parte costituente e integrata dell'immagine della città e del paesaggio storico urbano, senza la quale, quest'ultimo non potrebbe esistere (o meglio, sarebbe ridotto alla sola città storica). Le posizioni espresse nella Carta di Gubbio venticinque anni fa hanno già prodotto una serie di interessanti risultati che costituiscono importanti linee guida ai fini della ricerca; per questo motivo, si ricordano alcuni casi emblematici che, partendo dalla difesa del territorio storico, costituiscono oggi importanti casi di tutela del paesaggio storico urbano, e dunque della città consolidata.

Uno di questi casi è il NPRG di Roma³¹⁸, che nell'arco del suo lungo percorso di piano-processo e nei suoi obiettivi di sviluppo dell'area metropolitana, ha previsto un serie di misure per la tutela del pa-

esaggio urbano che assumono, contestualmente con le altre scelte del piano, ruolo e carattere di riqualificazione urbana. Data la presenza di un vasto patrimonio di preesistenze che investe periferie e campagna, ed essendo un piano di stampo riformista, il NPRG passa dal concetto di “centro storico” a quello più ampio di “Città storica”, togliendo il limite della storicità alla rivoluzione industriale e applicando il principio che i valori storico-culturali includano non solo l'Ottocento e il Novecento, ma anche gli stessi interventi realizzati ai giorni nostri, con caratteristiche di storicità meritevoli di salvaguardia e conservazione³¹⁹. Come sottolineato nella Relazione del piano³²⁰, questo cambiamento si basa sulla consapevolezza che, anche oltre i confini murari, la città e il territorio esprimano un ricco palinsesto, costituito da un tessuto continuo e discontinuo di luoghi storici, identificabili non solo con quelli del nucleo centrale della città, ma anche con quelli dislocati in forme diffuse e articolate nel territorio della città e dell'agro, nei quartieri dell'espansione pianificata e compatta otto-novecentesca ma anche nei nuclei e nelle tracce più labili, nelle singolarità isolate, nelle polarità disperse ³²¹. In altre parole, sono luoghi della Città storica anche i luoghi di più recente formazione eppure connotati da una organicità di impianto, un elevato grado di consolidamento urbano nel rapporto tra spazi aperti e costruito e una capacità evolutiva nella continuità, che consente di individuare in essi dei valori storici da salvaguardare e valorizzare. Per questo motivo, nella Città storica del NPRG di Roma si trovano³²² tessuti quali il Villaggio Olimpico (1960) o l'INA Casa Tiburtino (1954), ed altre rilevanti esperienze progettuali di Mario Fiorentino, Ludovico Quaroni e Mario Ridolfi, spesso non presenti all'interno della città delle mura, ma fuori, lungo le vie consolari, oppure disseminati in aperta campagna. Il riconoscimento del valore di questi elementi della parte consolidata della città esistente, riconosce intrinsecamente anche il valore del paesaggio storico urbano della capitale, con un duplice risvolto: da un lato, si affida a questa parte della città e del territorio un ruolo centrale nelle politiche di riqualificazione, attribuendo un valore strutturante ad un complesso di materiali, riferimenti e regole in grado di stimolare una progettualità più consapevole della storia dei luoghi e attenta ai valori dei contesti, operando una “storicizzazione delle periferie”³²³ utile ai processi di riqualificazione, trasformazione e valorizzazione delle stesse; dall'altro, si rompe definitivamente il muro che ha separato il ‘moderno’ dalla storia ‘nobile’ del patrimonio storico urbano, facendo entrare invece a pieno titolo nella città storica anche «pezzi

³¹⁹. Campos Venuti G., Oliva F. a cura di (2010), *Città senza cultura. Intervista sull'urbanistica*, Laterza, Roma-Bari, p. 128.

³²⁰. Comune di Roma (2003), *PRG. Relazione Illustrativa. Delibera di Adozione del Consiglio Comunale n.33 del 19/20 marzo 2003*, Comune di Roma, Roma, p. 56.

³²¹. Gasparrini C. (2001), “Strategie, regole e progetti per la Città storica”, in *Urbanistica*, n. 116, p. 95.

³²². All'interno delle NTA: Tessuti di espansione novecentesca a fronti continue (T6), Tessuti di espansione novecentesca con impianto moderno e unitario (T8). Comune di Roma (2008), *PRG. Norme Tecniche di Attuazione. Delibera di Approvazione del Consiglio Comunale n.18 del 12 febbraio 2008*, Comune di Roma, Roma, pp. 35-36, art. 31 e 33.

³²³. Comune di Roma (2003), *PRG. Relazione Illustrativa. Delibera di Adozione del Consiglio Comunale n.33 del 19/20 marzo 2003*, Comune di Roma, Roma, p. 55.

324. Comune di Roma (2003), *PRG. Relazione Illustrativa. Delibera di Adozione del Consiglio Comunale n.33 del 19/20 marzo 2003*, Comune di Roma, Roma, p. 57.

325. Cafiero G. (2001), "Il paesaggio", in *Urbanistica*, n. 116, p. 162.

326. Oliva F. (2009), "Il Nuovo Prg di Roma e l'urbanistica italiana", in Ricci L. (a cura di), *Piano locale e... nuove regole, nuovi strumenti, nuovi meccanismi attuativi*, FrancoAngeli, Milano, pp. 21-22; Facchinetti M. (2009), "Urbanistica ed ecologia. Verso un modello di piano sostenibile", in Ricci L. (a cura di), *Piano locale e... nuove regole, nuovi strumenti, nuovi meccanismi attuativi*, FrancoAngeli, Milano, p. 144-146.

327. Comune di Roma (2003), *PRG. Relazione Illustrativa. Delibera di Adozione del Consiglio Comunale n.33 del 19/20 marzo 2003*, Comune di Roma, Roma, p. 16.

importanti della nostra storia recente, e testimoniando così un cambiamento di sensibilità e cultura che non si arresta all'oggi ma è destinata ad evolvere nel futuro»³²⁴. Questo approccio non è però limitato solo alla voce della città storica, ma pervade anche altre parti del piano; la tutela del paesaggio dell'Agro è affidata, nell'ambito del Sistema ambientale, all'elaborato della "Carta del sistema paesaggistico", con cui si è conferito al sistema di gestione del piano «la strumentazione tecnica necessaria alla valutazione dei nuovi interventi e un riferimento ai caratteri paesaggistici e fisionomici della campagna romana che costituisce la premessa anche per un'attiva opera di riqualificazione dei paesaggi degradati»³²⁵. Oltre la Carta, il NPRG prevede anche una "Guida alla progettazione negli ambiti di paesaggio" che indica i criteri per le trasformazioni e gli assetti ottimali, e l'introduzione nelle NTA di un apposito capo di riferimento sulla "Promozione del paesaggio", contenente le indicazioni per gli interventi di restauro e riqualificazione paesaggistico-ambientale. La Carta, in particolare, delinea una serie di ambiti del paesaggio distinti nelle loro peculiarità (Valle, Valle fluviale, Pianoro, Pendici vulcaniche, Pianura ondulata, Fascia costiera) con l'obiettivo di fornire una geografia dei paesaggi, utile per la lettura delle stratigrafie insediative della campagna romana; per questo, la Carta segnala anche le presenze archeologiche e degli antichi tracciati. Altro elaborato strutturale, in tema di governo del territorio e del Sistema ambientale, è la "Rete ecologica"³²⁶, elaborato prescrittivo che individua, articolandole per livelli di naturalità, le specifiche componenti che integrano ed intersecano il sistema insediativo e dei servizi. La "Rete", tra i vari obiettivi, persegue la migliore integrazione funzionale ed ecologica tra Sistema insediativo e Sistema ambientale e agricolo: in questo modo, attraverso l'integrazione della città esistente con la tutela del paesaggio, si compie pienamente, a livello di piano, una tutela organica dell'intero territorio storico della capitale, volta a rilanciare la qualità e l'abitabilità delle aree della cintura metropolitana romana, storicamente marginalizzate. Per questo motivo, il piano inserisce tutte queste scelte in un modello di sviluppo contrapposto a quello esistente – monocentrico, con il centro-città circondato da una periferia monofunzionale di tipo residenziale – preferendogli una struttura urbana policentrica e multipolare, basata sulla costruzione di un sistema di "nuove centralità" connesse dalla rete della mobilità su ferro. Il Sistema delle centralità³²⁷ costituisce un sistema di nuovi poli funzionali diffusi nel territorio, che riqualifica i tessuti periferici attraverso delle «iniezioni di fun-

zioni forti», decentralizzando così le funzioni dalle congestionate aree centrali e, allo stesso tempo, dando nuova qualità e specializzazione funzionale a tutte quelle aree della periferia che, limitate alla mera funzione di quartieri-dormitorio, tendono a costituire delle sacche di disagio sociale e degrado urbano. Per tale ragione, il NPRG di Roma può essere considerato anche un importante esempio di lavoro sugli aspetti di sviluppo sociale che il concetto di paesaggio storico urbano porta con sé (da Raccomandazioni UNESCO), unendo ad una rispettosa tutela paesaggistico-storico-ambientale anche una significativa valorizzazione economica.

Un altro esempio di piano volto alla tutela del paesaggio storico urbano è il PRG di Ivrea³²⁸ del 2000, di stampo riformista, che elabora sia il riuso del patrimonio edilizio della città consolidata, sia la protezione e valorizzazione dei quartieri olivettiani che ne fanno parte – la cosiddetta “città storica moderna”. Ivrea, infatti, polo industriale, è stata investita dal genio visionario di Adriano Olivetti, che contrariamente al tradizionale modello industriale italiano (FIAT, Pirelli) propone un suo modello di sviluppo, fondato sulla collaborazione tra capitale e lavoro, tra lavoratori e imprese. Questo si traduce in un progetto di città dove le relazioni industriali, sindacali e le politiche sociali costituiscono i presupposti tanto delle opere di architettura moderna, quanto dei piani urbanistici, che ridisegnano la città e il suo contesto territoriale³²⁹. Il modello, che affonda le sue radici nel Movimento Comunità, fondato a Ivrea nel 1947 sulla scorta delle riflessioni teoriche dello stesso Olivetti, porta dunque alla costruzione di una serie di quartieri operai molto innovativi, dotati di servizi di comunità inclusi nel progetto, come scuole, asili nido, aree comuni e ricreative, parchi, aree verdi. Molti di questi quartieri, o “unità residenziali”, hanno spesso risultati architettonici all’avanguardia e di qualità, al contrario di quello che ci si potrebbe aspettare dall’edilizia operaia; esempio emblematico è l’Unità Residenziale Ovest, detta “Talponia”, del 1968 ad opera di Roberto Gabetti e Aimaro Oreglia d’Isola, complesso su due piani a pianta semicircolare, interrato e totalmente immerso nel verde, destinato a ospitare i dipendenti Olivetti residenti temporaneamente a Ivrea. Questo complesso, così come altri, fa oggi parte dei tessuti della “città storica moderna olivettiana”, che ne ricerca la tutela e valorizzazione dei caratteri fisici e morfologici dell’eredità culturale, urbanistica ed architettonica olivettiana, operando la salvaguardia dei principali elementi costitutivi e compositivi delle architetture moderne (molto fragili) e cercando, allo stesso tempo, di conserva-

³²⁸. Cfr. Allegato 1 - Scheda 9. Ivrea – Il PRG del 2000: la riqualificazione della città storica moderna olivettiana.

³²⁹. Ivrecittainindustriale.it (2020): “La Città Industriale”.

330. Comune di Ivrea (2004), *PRG2000. Progetto Definitivo, Lur 56/1977 e smi, art. 15, 7° comma. Relazione di piano*, Comune di Ivrea, Ivrea.

331. Galuzzi P., Vitillo P., a cura di (2008), *Rigenerare la città. La perequazione urbanistica come progetto*, Maggioli, Rimini; D'Onofrio R., Talia M., a cura di (2016), *La rigenerazione urbana alla prova*, FrancoAngeli, Milano; mentre per l'agenda europea si ricordano il Vademecum della Commissione Europea: European Commission (2007), *State aid control and regeneration of deprived urban areas. Vademecum*, e European Economic and Social Committee (2010), *Urban regeneration: integrated approach*.

332. Ravagnan C. (2019), *Rigenerare le città e i territori contemporanei. Prospettive e nuovi riferimenti operativi per la sperimentazione*, Aracne Editrice, Roma, p. 40.

333. Poli I., Ravagnan C., a cura di (2015), "Piani, programmi e progetti per la rigenerazione urbana nel Lazio", in *Urbanistica Informazioni*, n. 263; Ricci L., Ravagnan C. (2017), "Europa mediterranea. Per una strategia di riequilibrio e di riqualificazione della città contemporanea", in *Urbanistica Informazioni*, Special Issues al n. 272.

334. Oliva F., Ricci L. (2017), "Promuovere la rigenerazione urbana e la riqualificazione del patrimonio costruito", in Antonini E., Tucci F. (a cura di), *Architettura, Città, Territorio verso la Green Economy*, Edizioni Ambiente, Roma.

re e vivificare l'identità del tessuto e del contesto morfologico 330. Oggi, sono circa duecento gli edifici che appartengono a vario titolo al patrimonio olivettiano, di cui quaranta rivestono una posizione primaria nella storia dell'architettura moderna italiana, ed è per questo che la città, nel 2018, è stata iscritta nella Lista del Patrimonio Mondiale dell'UNESCO, come "Ivrea Città Industriale del XX Secolo".

Il paesaggio storico urbano è un tema oggi molto attuale, poiché, con il proseguire dei processi di metropolizzazione e il progressivo aumento delle rendite differenziali delle aree centrali, la riscoperta dei valori storici e identitari in aree periferiche ed extraurbane diventa un ulteriore motore per la loro riqualificazione, nonché un'occasione per la valorizzazione di porzioni di territorio dimenticate e degradate. È interessante notare come oggi, al posto della riqualificazione, si preferisca utilizzare il termine *rigenerazione urbana* per gli interventi nella città esistente, sottolineando il passaggio da una mera, e più comune, riqualificazione morfologica a un più ampio concetto di miglioramento delle condizioni di vita della comunità, costruito a partire da una trasformazione dell'assetto urbano.

Il termine, che si è affermato nel corso degli anni Duemila, rappresenta un'evoluzione sia lessicale che metodologica degli interventi di riqualificazione; mentre quest'ultima è volta a dare una nuova "qualificazione", ossia una nuova qualità urbana alla porzione di territorio su cui agisce la politica di rinnovamento, la *rigenerazione* invece fornisce maggiori dotazioni territoriali innescando anche dei processi attivi di partecipazione, mettendo al centro dell'atto di rinnovamento la comunità locale, e dando così inizio a un nuovo modo di vivere il territorio. All'interno del dibattito scientifico³³¹, la rigenerazione si afferma come una innovata accezione della riqualificazione³³², con la quale si intende un sistema congiunto di azioni fisiche sul patrimonio edilizio e urbanistico e azioni di natura sociale, culturale, economica e ambientale, nel rispetto dei principi di sostenibilità, di partecipazione e di sussidiarietà, supportate da un solido e strutturato governo pubblico e da forme di partenariato pubblico-privato³³³. In questo senso, la rigenerazione urbana è allora una strategia urbanistica che interessa la parte fisica della città, costituendo un progetto sia di inclusione sociale che di sviluppo economico locale³³⁴.

«Con rigenerazione si intende ormai un complesso insieme di azioni trasformative che si applica alla città densa, in particolare ai gangli

della crisi urbana dove si concentrano i fenomeni socio-spaziali del decadimento, e si diffonde sull'intero spazio urbanizzato interessando gran parte delle infrastrutture per la mobilità e dei sottoservizi che innervano il territorio, senza risparmiare le frange periurbane e alcuni ambienti rurali. Per questo può dirsi urbana, rurale, territoriale e transcalare: riguarda gli edifici singoli, gli aggregati di edifici e intere parti urbane, investe lo spazio aperto di prossimità e quello che, attraverso le porosità periurbane, si congiunge con lo spazio agricolo.»³³⁵

«The concept of regeneration evades precise definition and leaves ample room for ambiguities and different interpretations. Regeneration typically designates a renewal process, i.e. some form of repair or improvement. In the context of public policy, the term is used to describe courses of action to transform some set of physical and socioeconomic variables. A regeneration process is therefore commonly targeted at revitalizing problem areas – namely by addressing shortcomings in natural and built environments, heritage conservation, social integration and employment and economic activities – in cities and their surroundings, but also in rural settings.»³³⁶

«[...] Al fine di migliorare la qualità della vita dei cittadini, la rigenerazione urbana [va] intesa in senso ampio e integrato comprendente, quindi, aspetti sociali, economici, urbanistici ed edilizi, per promuovere o rilanciare territori soggetti a situazioni di disagio o degrado sociali ed economici»³³⁷

«[...] Gli interventi di riuso e di rigenerazione urbana riguardano spazi ed edifici, sia pubblici che privati, da qualificare anche attraverso interventi di demolizione e ricostruzione, nuova costruzione e densificazione, e prevedono l'inserimento di nuove funzioni diversificate, di edilizia residenziale sociale, di spazi e strutture di servizio pubblico.»³³⁸

Si può definire la *rigenerazione urbana* un programma strategico di riqualificazione che comprende ed integra un'ampia gamma di aspetti sociali, economici, urbanistici e edilizi, con il fine di rilanciare territori e parti di città fornendo loro una rinnovata *qualità urbana ed ecologico-ambientale*. Questa è un obiettivo³³⁹ raggiungibile attraverso l'applicazione degli standard urbanistici, che unisce alla qualificazione insediativa dell'assetto urbano il tema imprescindibile della qualificazione ambientale.

³³⁵. Gabellini P. (2018), *Le mutazioni dell'urbanistica. Principi, tecniche, competenze*, Carocci Editore, Roma, p. 67.

³³⁶. European Commission (2007), *State aid control and regeneration of deprived urban areas. Vademecum*, Commission Staff Working Document, art. 2.

³³⁷. Legge Regionale 18 luglio 2017, n. 7 della Regione Lazio su "Disposizioni per la rigenerazione urbana e per il recupero edilizio", art. 1, comma 1, lett. a).

³³⁸. Legge Regionale 21 dicembre 2017, n. 24 della Regione Emilia-Romagna su "Disciplina regionale sulla tutela e l'uso del territorio", art. 7, comma 2.

³³⁹. Ma è anche, secondo le parole di Patrizia Gabellini, «un costrutto teorico che cela un grumo di questioni assai complesse, quasi imprevedibile se lo si voglia trattare in maniera efficace dal punto di vista tecnico e amministrativo. Per queste sue caratteristiche potremmo definirlo un messaggio politico, tanto mobilitante quanto ambiguo.» Da Gabellini P. (2018), *Le mutazioni dell'urbanistica. Principi, tecniche, competenze*, Carocci Editore, Roma, p. 57.

340. Legge Regionale 21 dicembre 2017, n. 24 della Regione Emilia-Romagna su “*Disciplina regionale sulla tutela e l’uso del territorio*”, art. 34, comma 1.

341. Campos Venuti G. (1991), *L’urbanistica riformista*, Etaslibri, Milano, p. 140 e Colombini G. (2018), *Rigenerazione sociale, urbana e sostenibile*, Maggioli Editore, Rimini, pp. 53-89.

342. Buttarelli G., Cappuccitti A., a cura di (2018), *Progetto urbanistico e qualità della città. Scenari, strumenti, processi*, Inu edizioni, Roma.

343. Gabellini P. (2018), *Le mutazioni dell’urbanistica. Principi, tecniche, competenze*, Carocci Editore, Roma, p. 66.

L’applicazione degli standard prevede un incremento delle dotazioni territoriali, raggiungibile attraverso interventi quali: «crescita e qualificazione dei servizi e delle reti tecnologiche, incremento quantitativo e qualitativo degli spazi pubblici, valorizzazione del patrimonio identitario, culturale e paesaggistico, miglioramento delle componenti ambientali, sviluppo della mobilità sostenibile, miglioramento del benessere ambientale, incremento della resilienza del sistema abitativo rispetto ai fenomeni di cambiamento climatico e agli eventi sismici»³⁴⁰. Tali interventi, coordinati da coerenti politiche urbane, costituiscono le differenti modalità di attuazione di una *strategia di rigenerazione*, la quale produce effetti non solo sull’assetto insediativo o ambientale, ma anche sul tessuto sociale dell’area rigenerata e delle aree in prossimità. Per questo motivo, la rigenerazione urbana può assumere, tra i suoi numerosi obiettivi, anche quello di innovazione e inclusione sociale, costruendo comunità integrate, ponendo, come primaria esigenza, la salvaguardia sociale delle comunità, ossia la difesa della permanenza in ogni quartiere della città di quei ceti popolari che la selezione capitalistica tende a respingere nelle estreme periferie o nelle cinture metropolitane³⁴¹. Si passa dunque da una idea di riqualificazione morfologica ad una di rigenerazione urbana «fondata primariamente su un opportuno mix strategico di azioni di carattere sia materiale che immateriale, nell’ambito di un’accezione multidimensionale e complessiva del concetto di qualità urbana»³⁴². Per questo suo carattere ‘olistico’, la rigenerazione conosce oggi una fase di affermazione, con numerose applicazioni in varie esperienze pianificatorie, spesso sostenute dalla legislazione regionale (come nel caso della Regione Lazio ed Emilia-Romagna), assumendo quasi un carattere di «necessità» per la città contemporanea, dato il suo ‘etimo’ nel recupero di una stabilità strutturale, che permette di trovare una soluzione alla persistenza di aree abbandonate, alle dismissioni molecolari che investono le parti meno recenti del patrimonio edilizio, al processo di obsolescenza dello stock immobiliare del secondo dopoguerra, riassumendo in sé la forte dinamica trasformativa del sistema economico e del mercato urbano. Per questo motivo, si può affermare che «la rigenerazione non è più un obiettivo, ma è la prospettiva per realizzare la città contemporanea, con prestazioni in grado di intercettare i nuovi bisogni della società e le dinamiche di un’economia sempre più informatizzata e “verde”»³⁴³.

A fronte di tali considerazioni, si può affermare che la rigenerazione urbana e territoriale va intesa oggi come una strategia urbanistica

di ampio respiro, interdisciplinare, che sappia cogliere al suo interno le varie istanze del territorio e sappia avanzare risposte secondo un approccio integrato, con un atteggiamento proattivo, coniugando al suo interno sia l'attuazione di una nuova qualità urbana ed ecologico-ambientale, sia gli aspetti dell'innovazione e dell'inclusione sociale. Obiettivo ultimo della rigenerazione urbana è infatti la *costruzione della città pubblica*, da compiersi attraverso il riciclo e riuso di aree dismesse o sottoutilizzate in modo virtuoso, incrementando localmente le dotazioni territoriali là dove ce n'è maggiore bisogno, e allo stesso tempo, innescando processi di inclusione sociale, quali l'interazione tra pubblica amministrazione e cittadini, la gestione partecipata delle aree e la loro adozione da parte della comunità, l'attuazione di interventi volti alla permanenza delle stesse comunità insediate sul territorio. Per raggiungere tale obiettivo, è necessaria «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, di qualità urbanistico-ecologica e di efficienza al governo della città e del territorio contemporanei»³⁴⁴ che rimetta al centro della politica di ordinaria amministrazione della città proprio la rigenerazione urbana, facendola diventare parte di un "amministrazione dell'urbanistica" continua, e le sue modalità di attuazione sul territorio, ossia lo strumento del Piano urbanistico, innovato e integrato. La centralità della rigenerazione urbana e territoriale è stata affermata più volte in numerose sedi³⁴⁵, tanto da diventare, oggi, il concetto che riassume la mutazione dell'urbanistica³⁴⁶; si può dunque affermare che è ormai avviato un ripensamento dei riferimenti operativi dell'urbanistica, in linea con l'evoluzione culturale e politica, la quale riconosce le criticità delle concettualizzazioni universali e delle pratiche promosse dall'urbanistica moderna, funzionalista e normativa³⁴⁷, e come tale, cerca nuovi riferimenti, sia operativi, sia teorico-metodologici, atti a far fronte ai cambiamenti della società contemporanea.

In questo senso, la ricerca, attraverso lo studio dell'evoluzione del concetto di rigenerazione urbana e delle sue differenti applicazioni e approcci nella città consolidata, considera la rigenerazione un importante riferimento operativo del Piano³⁴⁸, motore di inclusione e innovazione sociale, la cui visione strategica sarà successivamente utilizzata per delineare i nuovi riferimenti metodologici e operativi proposti nella fase di sperimentazione³⁴⁹. Insieme alla rigenerazione urbana, col tempo si è anche affermato il concetto di *resilienza*,

³⁴⁴ Ricci L. (2018), "Costruire la città pubblica per rigenerare la città contemporanea", in Ricci L., Battisti A., Cristallo V., Ravagnan C. (a cura di), *Costruire lo spazio pubblico. Tra storia, cultura e natura*, in Urbanistica Dossier Online n. 15, Inu Edizioni, Roma, p. 19.

³⁴⁵ Come visto in precedenza, sia in numerose Leggi Regionali in materia di pianificazione e disciplina del territorio, sia nel Rapporto della Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado della città e delle loro periferie (2017), *Relazione sull'attività svolta dalla Commissione*, Camera dei deputati, Roma.

³⁴⁶ Gabellini P. (2018), *Le mutazioni dell'urbanistica. Principi, tecniche, competenze*, Carocci Editore, Roma, p. 65.

³⁴⁷ Belfiore E. (2013), "Lo spazio pubblico. La contrazione del dominio pubblico nella città contemporanea e i modelli e i principi per la sua ricostruzione", in *Lectures #1 - Design, Pianificazione e Tecnologia dell'Architettura*, Rdesignpress, Roma.

³⁴⁸ Galuzzi P., Vitillo P., a cura di (2008), *Rigenerare la città. La perequazione urbanistica come progetto*, Maggioli, Rimini; D'Onofrio R., Talia M., a cura di (2016), *La rigenerazione urbana alla prova*, FrancoAngeli, Milano.

³⁴⁹ Cfr. Parte Terza: *Piano urbanistico e inclusione sociale. Nuovi riferimenti teorico-metodologici e operativi*.

350. Ravagnan C. (2019), *Rigenerare le città e i territori contemporanei. Prospettive e nuovi riferimenti operativi per la sperimentazione*, Aracne Editrice, Roma, p. 44.

351. Gabellini P. (2018), *Le mutazioni dell'urbanistica. Principi, tecniche, competenze*, Carocci Editore, Roma, p. 93.

352. Gabellini P. (2018), *Le mutazioni dell'urbanistica. Principi, tecniche, competenze*, Carocci Editore, Roma, pp. 93-95.

353. Gabellini P. (2018), *Le mutazioni dell'urbanistica. Principi, tecniche, competenze*, Carocci Editore, Roma, p. 96.

entrato in uso nel linguaggio urbanistico circa dieci anni fa grazie ai programmi europei sulla sostenibilità. Il termine, nato in ambito ingegneristico, fa riferimento «alla capacità di reagire o rigenerarsi da uno shock, acuto o ad uno stress cronico»³⁵⁰ riferendosi a «specifiche forme di reazione a un deficit inaspettato, traumatico ed estremamente rischioso, che non può trovare soluzione se non attraverso risposte che vengono da percorsi alternativi rispetto a quelli noti»³⁵¹. La resilienza indica, di fatto, la capacità di reagire al problema intraprendendo un percorso proattivo, nella consapevolezza che gli esiti saranno incerti e ciononostante, perdura nella sua azione attraverso azioni multidimensionali e polidisciplinari, cercando di modificare la situazione precedente l'evento stressante interagendo con il comune modo di agire e pensare. In effetti, si può leggere nella resilienza un «portato narrativo» che allude alle minacce insite nello sviluppo umano, prospettando allo stesso tempo una via d'uscita: essa è infatti entrata nel discorso urbanistico spinta dalla crisi totale che investe, oggi, territorio, economia e società e dunque, anche il sapere e le pratiche che vi si applicano³⁵². In quest'ottica, la resilienza si può allora intendere sia come prospettiva di senso, sia come atteggiamento che può indirizzare la strategie di rigenerazione: infatti, nella resilienza si coniugano il procedere gradualmente con una scelta consapevole delle azioni, valutate di volta in volta e a seconda della specificità del contesto. Dunque, la *resilienza* diviene allora una *prospettiva della rigenerazione urbana*, portando fluidità, riflessività, contingenza e connettività alle strategie di rigenerazione.

Questa visione è stata ribadita nella prima sessione del XXVIII Congresso INU tenutosi a Salerno nel maggio 2012, dove la sessione "Rigenerazione urbana come resilienza" ha affrontato il tema della rigenerazione vista come terreno di lavoro dell'urbanistica contemporanea, assumendo la resilienza come un "modo di lavorare", come tattica, che si pone come un «intelligente adattamento continuo e non lineare alle condizioni del fare, con azioni di trasformazioni dell'esistente senza paura di innovare», diventando dunque una sorta di strategia di mutazione *by doing* ³⁵³. In definitiva, se si accetta di perseguire la resilienza in urbanistica, si devono individuare i luoghi e i modi prioritari per azioni che favoriscano nuovi equilibri, con un atteggiamento *place oriented & people oriented*, che può costituire l'atteggiamento direttore della rigenerazione urbana. Non è un caso, ad esempio, che il recente PUG di Bologna (2020) abbia, tra i suoi obiettivi di Piano, proprio quello della *Resilienza e Ambiente*,

coniugando salute, benessere, e transizione energetica, attraverso azioni di rigenerazione pensate localmente, con un approccio *local based*, sostanziate dalle Strategie Locali e supportate dall'azione dei Laboratori di Quartiere, dunque da una dimensione partecipata³⁵⁴. Il tema della rigenerazione, e più recentemente, della resilienza, trova molti esempi di applicazione pratica sia nel contesto nazionale che europeo; il motivo di tale fortuna è ascrivibile sia ai processi di trasformazione urbana, mai sopiti, sia alle dinamiche di recupero delle aree delle cinture periferiche indotte dal processo di metropolizzazione, aree che vedono aumentare il proprio valore immobiliare col diffondersi della città e che, dunque, sono spesso oggetto di processi di rigenerazione concertati tra enti pubblici e privati. In tal senso, è necessario ricordare l'esperienza, essenzialmente francese, degli *écoquartiers*, che nel nuovo millennio, attraverso la progettazione incentrata sulla sostenibilità, hanno mostrato come adattare il sistema insediativo ai cambiamenti ambientali e sociali, al risparmio delle risorse, alla mitigazione dei rischi e alla valorizzazione delle componenti naturali in ambito urbano³⁵⁵. Le esperienze degli *écoquartiers*, attivi soprattutto in Francia, dove costituiscono un modello di riferimento applicato dallo Stato nella maggior parte dei processi di rigenerazione³⁵⁶, compiono, a livello metodologico, due importanti avanzamenti: da un lato, fanno slittare l'attenzione della sostenibilità dall'edificio alla scala di quartiere, evidenziando l'opportunità di ragionare sui consumi energetici e di suolo, sui tempi e costi economici e ambientali degli spostamenti e sui rifiuti come possibili input per una economia circolare; dall'altro, mettono in luce l'importanza della natura come componente indispensabile degli spazi collettivi, in grado di promuovere nuovi valori etici ed estetici e al tempo stesso, maggiori livelli di sicurezza³⁵⁷. Oggi, molti interventi di rigenerazione sono realizzati, in Francia, in forma di ecoquartieri; a tale proposito si ricordano gli interventi nella prima cintura metropolitana di Parigi³⁵⁸ come l'area dei Docks a Saint-Ouen, o l'area di Clichy-Batignolles, che prevede nelle immediate vicinanze anche il nuovo Palais de Justice di Renzo Piano, realizzato per decentrare le funzioni amministrative e direzionali dalla storica Île de la Cité.

Naturalmente, gli ecoquartieri sono solo una delle possibili categorie di progetto dell'intervento di rigenerazione urbana. La rigenerazione, infatti, con il suo approccio integrato connesso a valutazione multicriteri, a procedure premiali e a forme di partenariato e partecipazione, innova, per sua stessa natura, sia le forme progettuali con

³⁵⁴. Comune di Bologna (2021), *PUG-Piano Urbanistico Generale: Leggere il Piano*, Comune di Bologna, Bologna; Innocenzi T. (2020), "Bologna. Il Piano Urbanistico Generale: la città esistente", in Poli I. (a cura di), *Città esistente e rigenerazione urbana. Per una integrazione tra urbs e civitas*, Aracne Editrice, Roma, pp. 171-181; cfr. Allegato 2 - Scheda 22. Bologna - Il PUG del 2021: le Strategie urbane, locali e i progetti di areale.

³⁵⁵. Ravagnan C. (2015), "Governare la città contemporanea euro-mediterranea. Problematiche e prospettive di sostenibilità", in *Arel La Rivista*, n. 2.

³⁵⁶. Gli *écoquartiers* sono uno strumento e un modello di applicazione del "Plan Ville durable". Ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales (2019): "Démarche ÉcoQuartier".

³⁵⁷. Ravagnan C. (2019), *Rigenerare le città e i territori contemporanei. Prospettive e nuovi riferimenti operativi per la sperimentazione*, Aracne Editrice, Roma, p. 41.

³⁵⁸. Cfr. Allegato 2 - Scheda 16. Parigi - Il programma ÉcoQuartier del 2009: le Zones d'aménagement concerté (ZAC).

359. “Piano nazionale per la riqualificazione sociale e culturale delle aree urbane degradate”, del 2015 e “Programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie delle città metropolitane e dei comuni capoluogo di provincia”, del 2016.

360. Poli I., Ravagnan C., a cura di (2015), “Piani, programmi e progetti per la rigenerazione urbana nel Lazio”, in *Urbanistica Informazioni*, n. 263; Ravagnan C. (2019), *Rigenerare le città e i territori contemporanei. Prospettive e nuovi riferimenti operativi per la sperimentazione*, Aracne Editrice, Roma, p. 42.

361. Musco F. (2016), “Nuove pratiche di rigenerazione in Europa”, in D’Onofrio R., Talia M. (a cura di), *La rigenerazione urbana alla prova*, FrancoAngeli, Milano.

362. Ravagnan C. (2019), *Rigenerare le città e i territori contemporanei. Prospettive e nuovi riferimenti operativi per la sperimentazione*, Aracne Editrice, Roma, pp. 43-44.

363. Gabrielli B. (1990), “Relazione di apertura del IX Convegno-Congresso ANCSA”, in Gabrielli B. (1993), *Il recupero della città esistente. Saggi 1968-1992*, Etaslibri, Milano, pp. 281-288.

cui è realizzato l’intervento, sia, a un livello burocratico, la definizione dei requisiti per l’attribuzione dei fondi finalizzati alle politiche urbane. Nell’ambito dei fondi statali si ricordano i Bandi per la rigenerazione urbana avviati nel 2015 e 2016³⁵⁹, mentre per l’ambito comunitario i fondi strutturali che hanno portato in Italia, a livello nazionale e regionale, alla diffusione di una molteplicità di azioni integrate sulla città esistente (finanziate dal FESR come il Programma Urban) e strumenti realizzati ad hoc per le singole aree, come i PLUS³⁶⁰.

Oggi, con il nuovo scenario pandemico in corso, la rigenerazione urbana e territoriale deve affrontare nuove e maggiori sfide. Se è un dato di fatto che la rigenerazione urbana sia il frutto di una complessa e consolidata interazione tra strumenti ordinari e straordinari di pianificazione urbanistica e politiche ambientali, sociali, infrastrutturali, questa, per sua stessa natura, richiede una rielaborazione continua di approcci e metodi che guardano alla “città resiliente” con maggiore attenzione e maturità³⁶¹. La pandemia e la resilienza – come atteggiamento e prospettiva d’azione – mettono la rigenerazione alla prova più di quanto non lo sia stata in passato, spingendola ad innovarsi e a trovare nuove forme di applicazione sul territorio: come strategie proattive, ad esempio, in grado di conciliare trasformazione e gestione del territorio con la promozione di una economia green e circolare, e/o ancora, con nuove forme di *governance*, che siano in grado di mettere in sinergia la pianificazione ordinaria e le stesse strategie di rigenerazione e riequilibrio territoriale³⁶². La rigenerazione urbana potrà affermarsi come la principale modalità di intervento sulla città esistente nell’era post-Covid solo se avrà un approccio integrato ed una visione olistica, che sappia raccogliere e far proprie tutte le fragilità e i punti di forza del territorio, lavorando assieme con le comunità locali, e cercando con esse la soluzione ad hoc per una effettiva ripartenza. Ascolto, partecipazione, innovazione sociale sono solo alcuni dei concetti base che oggi servono per agire sui territori indeboliti dalla pandemia: ripartire dal “sistema uomo” e dal rapporto “uomo-sito”³⁶³, per realizzare una forma di rigenerazione urbana organica, integrata, che non sia solo intervento morfologico-ambientale sulla *forma urbis*, ma anche strumento di inclusione sociale, i cui interventi siano fatti propri dalle comunità locali, in modo da poter agire positivamente su di esse, insieme ad esse.

1.2 La città esistente e la nuova questione urbana

Come rilevato in precedenza³⁶⁴, la città contemporanea è investita da una serie di trasformazioni urbane e territoriali, condizionate da meccanismi economici che, a loro volta, derivano da un mutato paradigma tecnologico, dall'integrazione mondiale dei mercati, dalla crisi demografica, dai nuovi flussi migratori, dalla rapida innovazione della tecnica e della ricerca³⁶⁵. A questi aspetti, si aggiunge oggi uno scenario economico, politico e sociale alterato dalla pandemia da Covid-19, i cui effetti a lungo termine sulla città sono oggetto di discussione corrente nel dibattito disciplinare. In particolare, il fenomeno urbano della metropolizzazione, che si è confermato quale fenomeno generazionale italiano ed europeo, ultimo effetto della rendita urbana sullo sviluppo territoriale caratteristico delle nazioni dell'Europa sviluppata³⁶⁶, induce oggi ad operare una riflessione su ampie porzioni della città esistente, ripensando le politiche urbane necessarie per un generale riequilibrio del territorio.

La metropolizzazione, infatti, diffusione di una "condizione urbana" e di un carattere di città tra le urbanizzazioni nella campagna³⁶⁷, ha portato ad un ripensamento della "questione delle periferie", ossia dei problemi riguardanti i tessuti più lontani dalla città storica e compatta. Il fenomeno della *città diffusa*, dei caratteri urbani presenti anche in aree isolate e disperse nel territorio agricolo, porta infatti a non considerare più le periferie solamente come ambiti urbani lontani dal nucleo storico, opposti alle aree centrali in termini di qualità urbana, sicurezza ed estrazione sociale, ma piuttosto come una «condizione trasversale, oggi riscontrabile diffusamente anche in aree urbane centrali e semicentrali»³⁶⁸. Nel 2017, il Rapporto della Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado della città e delle loro periferie, ha rilevato che nelle 14 Città metropolitane italiane circa 15 milioni di cittadini (fra periferie dei capoluoghi metropolitani e degli hinterland) abita in aree periferiche tradizionalmente intese; se a queste però si aggiungono i residenti in zone urbane a vario titolo di difficoltà, «la popolazione interessata a interventi significativi in questo campo costituisce la maggior parte degli italiani»³⁶⁹. La

³⁶⁴. Cfr. Parte prima, paragrafo 1. *Città esistente e questioni emergenti. L'evoluzione degli approcci nel Piano urbanistico*; cfr. Parte prima, paragrafo 1.1.4 *La quarta generazione e i piani della metropolizzazione*.

³⁶⁵. Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado della città e delle loro periferie (2017), *Relazione sull'attività svolta dalla Commissione*, Camera dei deputati, Roma, p. 10.

³⁶⁶. Campos Venuti G., Oliva F. a cura di (2010), *Città senza cultura. Intervista sull'urbanistica*, Laterza, Roma-Bari, pp. 63-64 e 67.

³⁶⁷. Indovina F. (2009), *Dalla città diffusa all'arcipelago metropolitano*, FrancoAngeli, Milano, p. 10.

³⁶⁸. Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado della città e delle loro periferie (2017), *Relazione sull'attività svolta dalla Commissione*, Camera dei deputati, Roma, p. 222.

³⁶⁹. Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado della città e delle loro periferie (2017), *Relazione sull'attività svolta dalla Commissione*, Camera dei deputati, Roma, p. 222.

370. Organization for Economic Co-operation and Development (2019), *Under Pressure: The Squeezed Middle Class*, OECD Publishing, Paris; Vacas-Soriano C. (2017): "Europe's shrinking middle class", in *Eurofound*.

371. Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado della città e delle loro periferie (2017), *Relazione sull'attività svolta dalla Commissione*, Camera dei deputati, Roma, pp. 19, 41-42 e 222; Secchi B. (2013), *La città dei ricchi e la città dei poveri*, Laterza, Roma-Bari.

372. Ricci L. (2019), "Prefazione. Governare la città contemporanea. Una nuova questione urbana" in Ravagnan C., *Rigenerare le città e i territori contemporanei. Prospettive e nuovi riferimenti operativi per la sperimentazione*, Aracne Editrice, Roma, p. 9.

373. Secchi B. (2013), *La città dei ricchi e la città dei poveri*, Laterza, Roma-Bari, p. 6; Secchi B. (2010), "A New Urban Question. Understanding and Planning the Contemporary European City", in *Territorio*, n. 53.

374. Ricci L., Poli I. (2018), "Rigenerare la città contemporanea. Tra sperimentazione e formazione / Regenerating contemporary city. Between experimentation and education", in *Agathon - International Journal of Architecture, Art and Design*, n. 3.

375. Ricci L. (2018), "Costruire la città pubblica per rigenerare la città contemporanea", in Ricci L., Battisti A., Cristallo V., Ravagnan C. (a cura di), *Costruire lo spazio pubblico*.

periferia, allora, a lungo intesa come situazione urbana in stato di disagio, oggi non rappresenta più solo un'area geografica sparsa nell'area metropolitana, ma una vera e propria "condizione di vita", che tende ad interessare, a causa di mutamenti sociali ed economici – la contrazione della classe media (il *middle class shrinking*370), la mancata ripresa dalla crisi finanziaria del 2008, l'attuale stadio pandemico – la maggior parte della popolazione italiana inurbata.

Questo mutato scenario porta la ricerca ad interrogarsi sulla *nuova questione urbana*371 della città contemporanea, ossia sull'emergere di una presa di consapevolezza delle condizioni generalizzate di marginalità socioeconomica, urbanistica e culturale, non più limitate ad una parte della città esistente, ma estese alla città e al territorio nel loro complesso372, su cui appare necessario agire con politiche urbane integrate, profondamente rinnovate e capaci di confrontarsi con una situazione in costante mutamento. Come sostiene Bernardo Secchi, la nuova questione urbana è costituita da un "insieme di problemi" oggi comuni a molte città: «le disuguaglianze sociali e il loro dar luogo a forme evidenti di ingiustizia spaziale, insieme alle conseguenze del cambiamento climatico e ai problemi connessi a una concezione della mobilità come facente parte dei diritti di cittadinanza, ne rappresentano uno degli aspetti più rilevanti»373. La ricerca, dunque, non considera la questione urbana – e, dunque, la "condizione della periferia" – come uno stato fisso e immutabile, ma come una situazione transitoria, in cui convergono problematiche diverse e spesso radicate che possono essere risolte attraverso un approccio sperimentale, integrato, interdisciplinare, interscalare e iterativo, che recepisca la nuova visione multiscalare e multidimensionale della città374, prefigurando dunque sia l'elaborazione di nuovi riferimenti cognitivi e progettuali, sia la messa in campo di nuove strategie, di strumenti di pianificazione, di meccanismi attuativi, sia un cambiamento negli obiettivi, nei contenuti e negli ambiti territoriali di riferimento dei piani375.

La nuova questione urbana richiede dunque all'urbanistica e alla pianificazione di assumere un ruolo prioritario per la realizzazione di un *nuovo welfare urbano*, che sia finalizzato a garantire a tutte le comunità locali insediate i diritti fondamentali alla casa, alla salute, all'istruzione, all'ambiente, alla mobilità pubblica, all'abitare e, più in generale, alla città376. Welfare urbano che può essere costruito ed attuato sul territorio attraverso una strategia di governo pubblico unitaria integrata e interscalare377, finalizzata tanto alla rigenerazione urbana e al riequilibrio territoriale dell'intera città esisten-

te, quanto allo sviluppo economico e sociale delle comunità locali, minacciate dalle trasformazioni e dai mutamenti economici in atto, e non di rado prive degli strumenti politici e dei contenuti culturali con cui contrastarle. La strategia di governo pubblico si configura dunque come motore di sviluppo e rigenerazione delle comunità e delle aree urbane in cui esse vivono, e per tale ragione, la ricerca ritiene di dover focalizzare tale strategia sulle aree della *città consolidata*, parte della città esistente³⁷⁸, poiché tale parte raccoglie la parte più consistente del patrimonio edilizio esistente, è densamente popolata, ampiamente diffusa nel territorio e, quando oggetto di interventi strutturali, questi ultimi tendono ad interessare la maggior parte della popolazione inurbata.

La città consolidata, investita dalla nuova questione urbana sia nelle aree storicamente interessate da situazioni di disagio (le periferie), sia, oggi, nei tessuti meno svantaggiati in contiguità con la città storica, è attualmente oggetto di vari mutamenti sociali, economici urbanistici, che comprendono la sostituzione sociale delle aree più antiche e centrali, come l'acuirsi del fenomeno di marginalità e di polarizzazione sociale dei tessuti più esterni³⁷⁹. Tali mutamenti sono generati, e a loro volta generano, le trasformazioni dovute alla metropolizzazione del territorio, che arricchisce con "condizioni di urbanità" tessuti periferici isolati, connettendoli ad altri centri e tessuti ed aumentando densificazione e crescita dell'area metropolitana.

In questo scenario di transizione, la ricerca cerca di dare una risposta alla nuova questione urbana attraverso una strategia integrata di rigenerazione per la città consolidata, attraverso quattro differenti prospettive di azione³⁸⁰: una *prospettiva strutturale, morfologica, ambientale e sociale*. Fra queste, la quarta prospettiva, di orientamento complessivo delle politiche e delle azioni delle recenti, ha come obiettivo la realizzazione di una *maggiore inclusione sociale* nella città esistente e in particolare nella città consolidata. L'inclusione sociale è realizzabile integrando le strategie e le azioni derivanti dalle altre prospettive con quelle di una prospettiva sociale: questa, studiando le trasformazioni sociali in atto nella città consolidata, introduce strategie volte ad abbattere le barriere sociali e culturali esistenti nella collettività, con l'obiettivo di restituire nuove prospettive di equità sociale e di innovazione culturale alle comunità locali. La ricerca sceglie dunque di affrontare il tema della nuova questione urbana in relazione al tema dell'inclusione sociale, analizzandone le cause e le ricadute sulla società, in modo da giun-

Tra storia, cultura e natura, in Urbanistica Dossier Online n. 15, Inu Edizioni, Roma.

³⁷⁶. Ricci L. (2019), "Prefazione. Governare la città contemporanea. Una nuova questione urbana" in Ravagnan C., *Rigenerare le città e i territori contemporanei. Prospettive e nuovi riferimenti operativi per la sperimentazione*, Aracne Editrice, Roma, p. 9; Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado della città e delle loro periferie (2017), *Relazione sull'attività svolta dalla Commissione*, Camera dei deputati, Roma.

³⁷⁷. Cfr. Parte seconda, paragrafo 5. *Welfare urbano e inclusione sociale. Una strategia di rigenerazione*; Ricci L. (2018), "Costruire la città pubblica per rigenerare la città contemporanea", in Ricci L., Battisti A., Cristallo V., Ravagnan C. (a cura di), *Costruire lo spazio pubblico. Tra storia, cultura e natura*, in Urbanistica Dossier Online n. 15, Inu Edizioni, Roma.

³⁷⁸. Cfr. Parte prima, paragrafo 2.2 *La città consolidata: città compatta e città discontinua*.

³⁷⁹. Cfr. Parte prima, paragrafo 3. *Città consolidata e nuove istanze. L'inclusione sociale*, e paragrafo 3.4 *La città consolidata. Le questioni aperte*.

³⁸⁰. Cfr. Parte seconda, paragrafo 5.1 *Una strategia integrata di rigenerazione per la città consolidata. Le prospettive*.

381. Cfr. Parte prima, paragrafo
3.4.1 *La città compatta.*
Capitalizzazione del patrimonio e
gentrificazione, e paragrafo 3.4.2
La città discontinua. Marginalità
insediativa e polarizzazione sociale.

gere in un momento successivo a una investigazione delle *questioni aperte della città consolidata* e delle sue componenti, sulle quali appare necessario intervenire³⁸¹.

CITTÀ ESISTENTE E CITTÀ CONSOLIDATA. I CARATTERI E LE COMPONENTI

ABSTRACT

Il capitolo, secondo step della fase di contestualizzazione del percorso della ricerca, procede alla definizione dei caratteri e delle componenti della città esistente, ossia città storica, città consolidata e città da ristrutturare e trasformare, componenti riunite nel primo paragrafo, a cui seguirà la definizione di una sua specifica parte, la città consolidata, oggetto di studio della presente ricerca. In particolare, nella città consolidata sono identificate le parti costitutive e caratterizzanti, la "città compatta" e la "città discontinua", analizzate per Sistemi e per componenti. Questa operazione permette di rilevare le sue questioni aperte, parte della più ampia "questione urbana", a cui la ricerca cerca di dare successivamente risposta attraverso una strategia integrata per la rigenerazione urbana della città consolidata.

2.1 La città esistente e la città consolidata

La ricerca procede ora alla definizione dei caratteri e delle componenti della *città esistente*, ossia città storica, città consolidata e città da ristrutturare e trasformare, componenti riunite nel primo paragrafo, e procederà successivamente con la definizione di una sua specifica parte, la *città consolidata*, oggetto di studio della presente ricerca. In particolare, la città consolidata, con le sue parti costitutive e caratterizzanti, ovvero la “città compatta” e la “città discontinua” secondo la definizione di Stefano Garano¹, saranno poi analizzate per Sistemi, per componenti e per le questioni aperte, a cui la ricerca cerca di dare una risposta operativa. Queste due parti di città saranno, inoltre, oggetto di studio nelle successive parti della ricerca², in merito alla proposta di una strategia integrata per la rigenerazione urbana della città consolidata.

La città esistente è il «termine rappresentativo dell'insieme del patrimonio insediativo»³ scandito da diverse e distinte fasi di realizzazione, spesso molto diverse l'una dall'altra. Tali fasi realizzative costituiscono nel loro insieme l'intero organismo urbano ad oggi realizzato e costruito che, a causa della sua complessità morfologica, nel tempo ha portato ad operare «una sorta di codificazione implicita»⁴ al suo interno, articolata in ambiti omogenei sempre identificabili ed applicabili, al di là della specificità del contesto urbano. Tali ambiti, che costituiscono le componenti strutturali della città esistente, possono essere definiti, a seguito delle più innovative sperimentazioni disciplinari della pianificazione degli anni Duemila⁵, come *città storica*, *città consolidata*, *città da ristrutturare e da trasformare*. Questa articolazione, detta “per città contigue”, a sottolineare la contiguità e continuità di caratteri socioeconomici e morfo-tipologici con cui le parti della città esistente vengono a trovarsi in contatto l'una con l'altra, è ad oggi presente nella maggior parte della casistica contemporanea, seppur con le varie differenze dovute alle indicazioni legislative regionali in materia di pianificazione locale e alle specificità del singolo contesto, e offre al cittadino una lettura unitaria sia per parametri temporali, sia per caratteri comuni, delle varie componenti della *città esistente*.

1. Garano S. (2001), “La Città consolidata”, in *Urbanistica*, n. 116, pp. 128-130.

2. Cfr. Parte seconda, paragrafo 5. *Welfare urbano e inclusione sociale. Una strategia di rigenerazione*.

3. Poli I. (2012), *Il Piano Urbanistico Locale e la città esistente. Strategie e Strumenti per la Riqualficazione della Città Consolidata*, in Dottorato di ricerca in Riqualficazione e Recupero insediativo, Roma, p. 20.

4. Oliva F., Galuzzi P., Vitillo P. (2002), *Progettazione urbanistica. Materiali e riferimenti per la costruzione del piano comunale*, Maggioli Editore, Rimini, p. 175.

5. Ci si riferisce in particolare al NPRG di Roma del 2008, che rappresenta la summa degli avanzamenti disciplinari dell'urbanistica riformista. Cfr. Allegato 1 - Scheda 10. Roma - *Il NPRG del 2008: la riqualficazione del paesaggio storico urbano*; Allegato 1 - Scheda 11. Roma - *Il NPRG del 2008: città consolidata, città compatta, città discontinua*.

6. Campos Venuti G. (2001), "Il piano per Roma e le prospettive dell'urbanistica italiana", in *Urbanistica*, n. 116, p. 44.

7. Cfr. Parte prima, paragrafo 1.1.3 *La terza generazione e i piani della trasformazione: Gli anni Novanta. La città esistente, la città storica e la riqualificazione urbana.*

8. Caniggia G., Maffei G.L. (1979), *Composizione architettonica e tipologia edilizia - 1. Lettura dell'edilizia di base*, Marsilio Editori, Venezia.

L'articolazione di tali è ripresa dal NPRG di Roma del 2008, ritenuto un riferimento base della ricerca poiché «sintesi di tutte le più innovative sperimentazioni disciplinari»⁶. Tale articolazione deriva inoltre dal passaggio concettuale e teorico-metodologico da una tradizionale nozione di "centro storico" a quella più ampia di "città storica", un'evoluzione già affrontata in precedenza nella ricerca⁷, che ha portato a pensare l'intervento di recupero, riuso e riqualificazione della città esistente come un atto organico e integrato, volto al recupero tanto dell'edilizia storica quanto del patrimonio edilizio nel suo complesso, senza le distinzioni e le limitazioni dovute al valore storico-testimoniale dell'area.

È infatti a partire dagli anni Novanta, con la nuova Carta di Gubbio (1990) e l'affermazione del concetto di *territorio storico* e, successivamente, di *paesaggio storico urbano*, che emerge una nuova e diversa lettura dei caratteri fisici e funzionali degli insediamenti e dei loro livelli di consolidamento, andando così a superare la contrapposizione fra centro storico ed espansioni esterne alle antiche mura, considerate 'non storiche' e dunque, implicitamente, di minore interesse.

[Possiamo] «rinunciare all'equivoca nozione di 'centro storico' contrapposto alle espansioni dell'ultimo secolo assurdamente dichiarate 'non storiche'; e assumere come determinante la nozione di ambiente differenziato scalarmente per ciascun luogo della città e del territorio. Caso mai potranno distinguersi i luoghi costituenti 'ambiente consolidato', nei quali l'organizzazione edilizia abbia raggiunto una relativa sistematicità di caratteri unitari, di completezza, sempre relativa, di assetto, da quei luoghi definibili come ambiente non consolidato o in via di consolidamento, nei quali vige un assetto provvisorio determinato da una serie di interventi ancora sporadici, non correlati nel raggiungimento di una sistematica organizzazione.»⁸

Oggi, con l'affermarsi di questa lettura per componenti fisico-funzionali, declinata negli strumenti di piano a seconda delle specificità locali e della legislazione regionale, si assiste a una rinnovata attenzione per la città esistente nel suo complesso, in particolare per gli ambiti consolidati, le cui "questioni aperte" sono oggetto di studio e sperimentazione della presente ricerca.

La *città storica* costituisce un ambito della città esistente, evoluzione concettuale dalla nozione di *centro storico*, tradizionalmente considerato come il «patrimonio urbano di importanza storico-ar-

tistica»⁹, o ancora, secondo la normativa vigente ai primi anni Settanta, un «agglomerato di carattere storico, artistico o di particolare pregio ambientale»¹⁰, dove la voce 'agglomerato' sottintendeva un variegato insieme di immobili d'interesse storico-artistico, singoli manufatti architettonici da tutelare e salvaguardare. Come già affrontato in precedenza¹¹, il passaggio da una nozione di "centro storico" limitativa e cristallizzante, inteso solamente come l'area interna del cerchio delle mura antiche, ad una più completa accezione di "città storica", è stato compiuto gradualmente a partire dalla Carta di Gubbio del 1960, grazie all'attività congiunta dell'ANCSA e dell'INU, che ha sancito il «passaggio dell'attenzione "dal soggetto al contesto"»¹² superando l'idea selettiva di tutela del patrimonio storico così com'era sancita dalla Legge n. 1089 del 1939, di ispirazione crociana. Dopo la ricostruzione 'selvaggia' dei piani di ricostruzione postbellici, emerge infatti una nuova attenzione per il patrimonio storico insediativo, che si rivolge non solo al singolo manufatto architettonico, ma anche ai tessuti urbani e alle tipologie edilizie storiche, come emerge dal lavoro di Saverio Muratori e di Gianfranco Caniggia. Questo lavoro determina le linee metodologiche per una moderna conservazione (ma non trasformazione) dei tessuti urbani, con esiti diversi: in alcuni casi, lo stretto recinto della zona A del centro storico è stato disciplinato attraverso Piani Particolareggiati fantasma, che riducono il centro a una sorta di simulacro di sé stesso; in altri casi, il "recinto sacro" del centro diviene invece oggetto di sperimentazione, passando da invetriato bene culturale ad attivo bene economico per la città, così come accade in alcune esperienze dell'urbanistica riformista (es. PEEP di Cervellati¹³) e in alcune esperienze degli anni Novanta, come Palermo, Venezia e Siena¹⁴. Tali esperienze hanno suggerito l'idea di uno zoning diverso, in cui vengono messi al centro i caratteri fisici della città e in cui questo criterio morfologico viene esteso a tutta la città esistente: tuttavia, anche in questo caso, l'eccessiva attenzione alle costanti tipologiche e linguistiche, a scapito delle differenze e dei caratteri originali del contesto, ha portato il dibattito teorico-metodologico ad effettuare un ulteriore balzo in avanti, passando dal concetto di "centro storico" a quello più ampio di "città storica". Questo atteggiamento si basa sulla consapevolezza che:

[...] «anche oltre il perimetro fisico delle città di antico impianto, la città e il territorio costituiscono un sistema caratterizzato da un tessuto continuo e discontinuo di luoghi storici, derivato da un processo

9. Carozzi C., Rozzi R. (1971), *Centri storici questione aperta*, De Donato Editore, Bari, p. 18.

10. Testa V. (1971), *Disciplina Urbanistica - quinta edizione*, Giuffrè Editore, Milano, p. 788.

11. Cfr. Parte prima, paragrafo 1.1.2 *La seconda generazione e i piani dell'espansione*, paragrafo 1.1.3 *La terza generazione e i piani della trasformazione*.

12. Oliva F., Galuzzi P., Vitillo P. (2002), *Progettazione urbanistica. Materiali e riferimenti per la costruzione del piano comunale*, Maggioli Editore, Rimini, p. 475.

13. Cfr. Allegato 1 - Scheda 5. *Bologna - Il PEEP per il centro storico del 1973: il centro storico come bene economico*.

14. Cfr. Allegato 1 - Scheda 8. *Siena - Il PRG del 1990: la riqualificazione del territorio storico*.

15. Oliva F., Galuzzi P., Vitillo P. (2002), *Progettazione urbanistica. Materiali e riferimenti per la costruzione del piano comunale*, Maggioli Editore, Rimini, p. 476.
16. Oliva F., Galuzzi P., Vitillo P. (2002), *Progettazione urbanistica. Materiali e riferimenti per la costruzione del piano comunale*, Maggioli Editore, Rimini, p. 477.
17. Garano S. (2001), "La Città consolidata", in *Urbanistica*, n. 116, pp. 128-130; cfr. Parte prima, paragrafo 2.2 *La città consolidata: città compatta e città discontinua*.

evolutivo di stratificazione storica, fisica, funzionale e sociale, profondamente radicato e riconosciuto dalle stesse comunità locali: non solo luoghi identificabili in forma densa e stratificata nel nucleo centrale della città, ma anche dislocati in forma diffuse e articolate nel territorio della città, nei quartieri dell'espansione pianificata, ma anche nei nuclei e nelle tracce più labili, nelle singolarità isolate, nei terreni agricoli e periferici.»¹⁵

In altre parole, l'attenzione per il centro storico si concentra non più su una singola area ristretta, ma su un sistema di valori storici diffusi nel territorio, da riconoscere nella loro molteplice varietà. Per questo motivo, alla città storica apparterranno i «luoghi di remota fondazione e impianto caratterizzati da una successione e una stratificazione di differenti culture insediative, architettoniche e costruttive, ma anche luoghi di più recente formazione caratterizzati da organicità di impianto, da particolari rapporti tra spazi aperti e spazi costruiti, dalla presenza di valori da salvaguardare e valorizzare». Dunque, il passaggio da un concetto di centro storico a uno più ampio di città storica implica una «esigenza interpretativa», una capacità di leggere il territorio selezionando quei tessuti e quei singoli materiali urbani che, esprimendo un valore storico, richiedono un'attenzione diversa, che sia volta al recupero, alla valorizzazione e alla fruizione degli stessi. Di conseguenza – e questo costituisce il passaggio operativo più significativo – questa lettura porta, da un lato, ad attribuire a questa ampia parte di città un ruolo centrale nelle politiche di riqualificazione, coinvolgendo non solo il vecchio centro storico ma anche parte della città da consolidare e da ristrutturare/trasformare, stimolando una «progettualità più consapevole della storia dei luoghi e attenta ai valori dei contesti»; dall'altro, a riconoscere le differenze che caratterizzano le varie parti, a saperle interpretare e tutelare, suggerendo opportune modificazioni alle regole compatibili con le specifiche differenze. Dunque, questa nuova lettura stimola anche la «ricerca di nuove relazioni tra le diverse parti della città storica e fra questa e la città da consolidare e trasformare»¹⁶, relazioni che, ai fini della ricerca, sono definite all'interno dell'ambito della *città compatta*, parte di città che descrive proprio la continuità delle relazioni, sia socioeconomiche che morfo-tipologiche, fra le parti più recenti della città storica (le espansioni otto-novecentesche) e le parti più antiche della città consolidata, ossia i tessuti urbani costruiti con i piani antecedenti al secondo conflitto bellico¹⁷.

L'esito delle indagini sulla città storica ha come esito la definizione di una disciplina particolareggiata finalizzata al recupero del patrimonio edilizio esistente e alla riqualificazione del tessuto urbanistico, con un approccio integrato di intervento, che sappia vedere la città storica come il «luogo primario dell'identità più profonda e stratificata della città e delle comunità insediate»¹⁸, spostando l'attenzione dall'oggetto in sé, singolo manufatto di valore storico-artistico, al valore del concetto di relazione e contesto: del resto, a cambiare e ad arricchirsi sono gli stessi concetti di "centro" e di "storico", che hanno assunto un significato più complesso e articolato. Con il progressivo abbandono dell'idea «di un unico e centrale luogo di concentrazione della storia con la S maiuscola»¹⁹, dai confini di datazione certi preconfezionati da "esperti" del settore, si è affermato un concetto più ampio (quello di *territorio storico* prima²⁰, e di *paesaggio storico urbano* poi) che raccoglie in sé la dispersa trama delle tracce dell'uomo, sapendo leggere la "profondità del palinsesto"²¹ e riuscendo, in ultima analisi, a vedere il territorio nel suo complesso, così come peraltro auspicato, a livello internazionale, anche dalle ultime direttive erogate dall'UNESCO in materia di paesaggi storici urbani²². Un esempio di tali interventi è rappresentato dall'inserimento, nella città storica, dei quartieri romani di Ridolfi e Quaroni e dai quartieri olivettiani di Ivrea, questi ultimi oggetto del noto Museo a cielo aperto e sito UNESCO²³. In conclusione, si può affermare che il passaggio dal concetto di centro storico a quello di città storica rappresenta anche lo spostamento dell'attenzione tradizionalmente riservata al centro storico a tutta la città esistente, attraverso l'estensione alla seconda delle metodologie di conoscenza e progetto generalmente riservate al primo, segnando così «la fine del problema recupero come componente settoriale [...] e prefigurando la ricerca di una nuova complessità degli strumenti interpretativi e delle categorie operative in grado di restituire l'intreccio tra componenti morfologiche, funzionali e sociali della città esistente»²⁴.

La *città consolidata* è un ambito della città esistente in cui sono raccolte tutte le espansioni, pianificate e non, che si sono verificate nel corso del Novecento a partire dal primo dopoguerra sino alla fine degli anni Novanta. Questa si è formata velocemente grazie allo sviluppo di nuove infrastrutture, all'affermarsi di nuove e più rapide tecniche costruttive, seguendo un'impostazione già propria delle città europee della seconda metà del secolo XIX, che ha portato alla fase di grande espansione urbana della seconda metà del

18. Gasparrini C. (2001), "Strategie, regole e progetti per la Città storica", in *Urbanistica*, n. 116, pp. 93-94.

19. Gasparrini C. (2001), "Strategie, regole e progetti per la Città storica", in *Urbanistica*, n. 116, p. 95.

20. Associazione Nazionale Centri Storico-Artistici (1990), "Carta di Gubbio del 1990", in Toppetti F. (a cura di), *Paesaggi e città storica. Teorie e politiche del progetto*, Alinea Editrice, Firenze.

21. Tale concetto si deve ad André Corboz, che definisce il territorio come il «risultato di una lunghissima e lentissima stratificazione che occorre conoscere per poter intervenire. [...] Il territorio, sovraccarico com'è di tracce e di letture passate, assomiglia piuttosto a un palinsesto". Corboz A. (1983), "Le territoire comme palimpseste", in *Diogenè*, n. 121.

22. UNESCO (2011), *Recommendation on the Historic Urban Landscape*, UNESCO Publishing, Paris.

23. Campos Venuti G., Oliva F. a cura di (2010), *Città senza cultura. Intervista sull'urbanistica*, Laterza, Roma-Bari, p. 128; cfr. Allegato 1 - Scheda 10. Roma - Il PRG del 2008: la riqualificazione del paesaggio storico urbano; cfr. Allegato 1 - Scheda 9. Ivrea - Il PRG del 2000: la riqualificazione della città storica moderna olivettiana.

24. Gasparrini C. (1994), *L'attualità dell'urbanistica. Dal piano al progetto dal progetto al piano*, Etaslibri, Milano, p. 219.

25. Comune di Roma (2008), *PRG. Norme Tecniche di Attuazione. Delibera di Approvazione del Consiglio Comunale n.18 del 12 febbraio 2008*, Comune di Roma, Roma, Capo 3°, art. 44, p. 43.

26. Poli I. (2020), *Città esistente e rigenerazione urbana. Per una integrazione tra urbs e civitas*, Aracne Editrice, Roma, p. 62.

27. Marcelloni M. (2003), *Pensare la città contemporanea. Il Nuovo piano regolatore di Roma*, Laterza, Roma-Bari, p. 156.

28. Poli I. (2020), *Città esistente e rigenerazione urbana. Per una integrazione tra urbs e civitas*, Aracne Editrice, Roma, pp. 62-63.

29. Garano S. (2001), "La Città consolidata", in *Urbanistica*, n. 116, pp. 128-130; cfr. Parte prima, paragrafo 2.2 *La città consolidata: città compatta e città discontinua*.

30. Campos Venuti G., Oliva F. a cura di (2010), *Città senza cultura. Intervista sull'urbanistica*, Laterza, Roma-Bari, pp. 79-83; cfr. Parte prima, paragrafo 1.1.4 *La quarta generazione e i piani della metropolizzazione*.

Novecento. La città consolidata rappresenta dunque quella parte di città esistente stabilmente configurata e definita nelle sue caratteristiche morfologiche e tipologiche²⁵, ed è il «prodotto, non privo di profonde contraddizioni, della crescita urbana moderna e contemporanea, e rappresenta la parte quantitativamente più cospicua, sia per numero di abitanti e di alloggi che per dimensioni in superficie e volumi, della città esistente»²⁶. Oggi la città consolidata è spesso oggetto di numerose trasformazioni, in veste di azioni di rigenerazione e riqualificazione urbana.

«La città consolidata è allora l'insieme dei tessuti edilizi che non presentano particolari valori individuali o di tessuto tali da farli rientrare nella città storica. Essa è sostanzialmente l'insieme dei tessuti edificati sulla base di piani attuativi, che presentano una struttura urbana solida e compatta costituita dalla rete della viabilità, e da una sostanziale continuità fisica dei suoi elementi; in cui, in generale lo spazio vuoto è il risultato anch'esso di una progettazione e possiede, o ambiva a possedere, i connotati di spazio collettivo e di connettivo fra le parti costruite. Al suo interno ricadono dunque tessuti realizzati nelle epoche più diverse, con tipologie e densità molto diverse»²⁷

All'interno della città consolidata sono ricompresi insediamenti corrispondenti a periodi costruttivi differenti, esito di strumenti di iniziativa pubblica o privata, e corrispondenti a regole urbanistiche e compositive che hanno sovrinteso alla loro formazione²⁸, riconducibili principalmente a due macro-articolazioni: la *città compatta* e la *città discontinua*²⁹, che corrispondono a parti urbane differenti tanto nella loro articolazione tipologica e morfologica, quanto nei caratteri sociali ed economici che le caratterizzano. Se la prima corrisponde a un esteso continuum urbano con i tessuti della città storica, di cui condivide le tipologie edilizie (definite), l'organicità dell'impianto e dell'articolazione degli spazi, la seconda si fonde invece con le aree della città abusiva ed ex abusiva, ossia con le aree della città da ristrutturare, condividendone le tipologie edilizie (libere), la discontinuità e la frantumazione dell'insediamento nelle aree agricole e nel territorio metropolitano. Spesso, nella città discontinua sono presenti anche parti oggetto di trasformazione, che testimoniano come la fase di espansione e di trasformazione urbana si siano ridotte, ma non arrestate del tutto, maggiorando così il fenomeno di metropolizzazione del territorio oggi in atto nelle maggiori città, italiane ed europee³⁰.

Uno dei caratteri più salienti della città consolidata è costituito dalla grande quantità di popolazione che vi risiede stabilmente. Da quanto emerso in precedenza³¹, questo aspetto è frutto dei processi di ricostruzione ed espansione urbana occorsi alla città esistente a partire dalla seconda fase postbellica, durante il boom economico-edilizio, quando (grazie anche allo *ius edificandi* ancora incorporato al diritto di proprietà, diritto poi scorporato dalla Legge Bucalossi n. 10 del 1977, proprio alla fine della fase di espansione) il territorio agricolo circostante le grandi città diviene oggetto di speculazione edilizia, a causa del “richiamo economico” offerto dalle città maggiori, sedi di industrie (al Nord) o di ministeri e uffici direzionali (al Sud). In questo periodo si forma la maggior parte del patrimonio edilizio della città consolidata, ancora oggi densamente abitato: a Roma, ad esempio, nel 2001, «la città consolidata è la più estesa delle quattro parti in cui il nuovo piano articola il territorio urbanizzato (città storica, città consolidata, città da ristrutturare, città della trasformazione), comprendendo più di 11.000 ettari di tessuti edilizi [...]. Gli abitanti che vivono in queste zone sono circa 1.250.000, pari a più del 45% degli abitanti del Comune»³². Le parti maggiormente abitate della città consolidata corrispondono sia ad alcune aree della prima periferia storica e della città compatta (in particolare, i quartieri popolari edificati con tipologie a intesivi e palazzine), sia a molte aree della città discontinua, in cui l'assenza di pianificazione e la spregiudicatezza dei costruttori hanno realizzato interi quartieri con densità abitative altissime, nonostante la diffusione e la frantumazione dell'insediamento nelle aree agricole. Si evidenziano però alte densità anche in varie lottizzazioni convenzionate e in alcuni PEEP, soprattutto se antecedenti al D.M. 1444 del 1968. Qui, la città consolidata spesso «si fonde, nelle aree più esterne, con la città da ristrutturare, costituita dalla periferia spontanea e destrutturata, in gran parte abusiva, che si protende nell'immenso spazio agricolo [...], accentuando verso l'esterno i propri caratteri dispersivi e di basso livello qualitativo»³³. Questa frase di Stefano Garano in merito alla città consolidata di Roma mette in luce un altro aspetto tipico delle parti consolidate della città esistente, ossia la presenza prevalente di uno stock edilizio di bassa qualità, caratterizzato da materiali a rapida obsolescenza e alti consumi energetici (in particolare per gli edifici realizzati prima della crisi energetica del 1973), con intere parti di città servite quasi esclusivamente dalla mobilità privata su gomma e contraddistinte da una carenza generalizzata di servizi ed infrastrutture³⁴. In particolare, nelle parti

31. Cfr. Parte prima, paragrafo 1.1.1 *La prima generazione e i piani della ricostruzione*, paragrafo 1.1.2 *La seconda generazione e i piani dell'espansione*.

32. Garano S. (2001), “La Città consolidata”, in *Urbanistica*, n. 116, pp. 124-125.

33. Garano S. (2001), “La Città consolidata”, in *Urbanistica*, n. 116, p. 128.

34. Poli I. (2020), *Città esistente e rigenerazione urbana. Per una integrazione tra urbs e civitas*, Aracne Editrice, Roma, pp. 62-64.

35. Istat (2017), *Rapporto annuale 2017. La situazione del paese*, Istat, Roma, p. 234.

36. Ricci L. (2001), "La Città da ristrutturare e la città della trasformazione", in *Urbanistica*, n. 116, p. 131.

37. Comune di Roma (2008), *PRG. Norme Tecniche di Attuazione. Delibera di Approvazione del Consiglio Comunale n.18 del 12 febbraio 2008*, Comune di Roma, Roma, pp. 47-52. Nel NPRG vi è inoltre una quarta "città" componente della città esistente, la *Città della trasformazione*, qui non riportata poiché, all'interno del Piano, con essa «si intende quella parte di città di nuovo impianto, destinata a soddisfare esigenze insediative, di servizi ed attrezzature di livello locale, urbano e metropolitano ed a costituire nuove opportunità di qualificazione dei contesti urbani e periurbani» (p. 52); quindi, trattandosi di una parte di città completamente nuova rispetto a quella esistente, non si è ritenuto necessario inserirla come categoria di analisi all'interno della ricerca.

38. Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado della città e delle loro periferie (2017), *Relazione sull'attività svolta dalla Commissione*, Camera dei deputati, Roma, p. 3.

39. Lelo K, Monni S, Tomassi F. (2019), *Le mappe della disuguaglianza*, Donzelli, Roma, p. XV.

40. Ricci L. (2001), "La Città da ristrutturare e la città della trasformazione", in *Urbanistica*, n.

della città discontinua, alla frammentazione del sistema insediativo corrisponde, spesso, anche una disgregazione sociale e una diffusa fragilità economica, a volte di «povertà strutturale»³⁵. Questo pone in diretta correlazione, senza soluzione di continuità, la città consolidata con quella da ristrutturare, sia nei suoi caratteri morfologici che sociali ed economici.

La città da ristrutturare e da trasformare costituisce un ambito della città esistente, «caratterizzato dall'assenza di una trama portante, dalla scarsa accessibilità, degrado edilizio strutturale diffuso, eterogeneità tipologica e vuoti urbani privi di identità»³⁶. L'accezione 'da ristrutturare', ripresa dal NPRG di Roma (2008)³⁷, indica l'esigenza e la volontà di intervenire su una parte di città abusiva o ex abusiva, spesso integrata con la città consolidata, per riqualificarla o rigenerarla, con il fine di «rendere vivibile e sostenibile lo spazio urbano, soddisfare la domanda abitativa e di servizi, accrescere l'occupazione e migliorare la struttura produttiva metropolitana»³⁸. I vari "ambiti da riqualificare", presenti nei piani con diverse definizioni a seconda della specificità dello strumento, hanno come obiettivo la risoluzione di una serie di criticità e problematiche sia morfologiche (degrado edilizio, carenze infrastrutturali e di servizi) sia sociali che economiche, spesso storicamente presenti fin dalla formazione dell'insediamento. Dal punto di vista spaziale, questa parte della città esistente è spesso andata costituendosi negli ultimi sessant'anni ai bordi della "città tradizionale", ossia le aree pianificate e con organicità di impianto costruite con *parametri qualitativi*, della città storica e consolidata (di questa, in particolare, le aree della prima periferia storica). La città da ristrutturare è invece, nella maggior parte dei casi, cresciuta assieme alla parte di città consolidata costruita con *parametri quantitativi*, ossia costruita per indici di densità e di edificabilità, e dunque, segnata dall'uso della tipologia edilizia libera. Frequentemente, la contiguità delle due città – sia dal punto di vista edilizio sia dei caratteri sociali ed economici della popolazione residente – sancisce la fusione fra città consolidata e da ristrutturare, rendendo la distinzione difficoltosa.

In genere, la città da ristrutturare è costituita dalla periferia spontanea e destrutturata, dove l'elevata frammentazione fisica «crea un patchwork di urbano-non urbano, che si estende per chilometri e che funge da catalizzatore per successive urbanizzazioni»³⁹, spesso caratterizzato dalla mescolanza degli insediamenti residenziali con nuclei abusivi di tipo produttivo industriale-artigianale, cresciuti come consorzi autonomi ai margini di zone produttive pianifica-

te⁴⁰. Questi nuclei, frequenti nelle grandi città del Sud (Roma, Napoli) nascono in questa posizione in modo da poter usufruire dei servizi, delle infrastrutture e dei vantaggi posizionali propri degli insediamenti legali, ma a prezzi inferiori rispetto alle posizioni previste dal piano. Inoltre, questa parte di città è esito di dinamiche di urbanizzazione abusive o spontanee sia storiche, sia in atto, dettate principalmente dall'affluenza di famiglie attratte dalle opportunità esistenti nelle aree metropolitane, spesso provenienti da contesti fragili, nazionali (in tal caso, soprattutto rurali e poveri di possibilità) ma anche e soprattutto extra-comunitari⁴¹.

La città da ristrutturare, come suggerisce il nome, è stata in molti casi oggetto di «estenuanti tentativi di riqualificazione»⁴² da parte della pianificazione, risalenti il più delle volte sino agli anni Sessanta; tuttavia, mancante un processo di stratificazione e di integrazione reciproca degli interventi con il resto della città esistente e con i nuclei insediativi preesistenti, il risultato è stato spesso poco incisivo, a causa della coesistenza di parti prive di interrelazione, della mancanza cronica di un efficace sistema della mobilità, della carenza generalizzata di servizi di interesse generale. Dunque, la necessità di dare nuova forma e struttura a questa parte della città esistente, superando la tradizionale «logica di accostamento orizzontale»⁴³ degli interventi di riqualificazione, rimarca l'importanza di scegliere strategie ed effettuare azioni integrate, con un approccio multiscalare e orientato al rafforzamento e all'*empowering* delle comunità presenti, assieme ad azioni volte al riordino e all'adeguamento della rete infrastrutturale, degli spazi e dei servizi pubblici, alla qualificazione edilizia e urbana.

116, p. 132.

⁴¹. Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado della città e delle loro periferie (2017), *Relazione sull'attività svolta dalla Commissione*, Camera dei deputati, Roma.

⁴². Ricci L. (2001), "La Città da ristrutturare e la città della trasformazione", in *Urbanistica*, n. 116, p. 131.

⁴³. Ricci L., a cura di (2009), *Piano locale e... nuove regole, nuovi strumenti, nuovi meccanismi attuativi*, FrancoAngeli, Milano, p. 59.

2.2 La città consolidata: *città compatta* e *città discontinua*

44. Garano S. (2001), "La Città consolidata", in *Urbanistica*, n. 116, p. 124.

45. Cfr. Allegato 1 - *Scheda 10. Roma - Il NPRG del 2008: la riqualificazione del paesaggio storico urbano*; cfr. Allegato 1 - *Scheda 9. Ivrea - Il PRG del 2000: la riqualificazione della città storica moderna olivettiana*.

46. Cfr. Parte prima, paragrafo 3.4 *La città consolidata. Le questioni aperte*.

47. Cfr. Parte seconda, paragrafo 5.1 *Una strategia integrata di rigenerazione per la città consolidata. Le prospettive*.

48. Garano S. (2001), "La Città consolidata", in *Urbanistica*, n. 116, pp. 128-130.

49. Cfr. Allegato 1 - *Scheda 11. Roma - Il NPRG del 2008: città consolidata, città compatta, città discontinua*.

La città consolidata è dunque una delle parti più estese della città esistente, costituita da tessuti edilizi che hanno un carattere notevolmente differenziato a seconda delle tipologie utilizzate e dei periodi di costruzione⁴⁴. La ricerca sceglie di leggere i caratteri e le componenti della città consolidata attraverso una lettura per *tessuti edilizi*, i quali permettono una lettura integrata del patrimonio insediativo, analizzando quest'ultimo attraverso le comuni caratteristiche morfologiche e tipologiche. I tessuti della città consolidata, realizzati lungo il corso del Novecento, ne rispecchiano le diverse correnti di pensiero politico e architettonico, assumendo dunque un valore storico-testimoniale del secolo breve (aspetto che è stato messo in luce dai piani attenti alla protezione del paesaggio storico urbano, come, ad esempio, i piani di Roma e di Ivrea⁴⁵). I tessuti, inoltre, possono costituire strumento di "mappatura sociale" delle comunità che li abitano, ponendosi non solo come elemento descrittivo della struttura insediativo-morfologica della città, ma assumendo anche un carattere analitico-descrittivo della realtà sociale esistente⁴⁶, diventando un mezzo per la comprensione delle dinamiche sociali ed economiche in atto nella città contemporanea e, in una logica proattiva, per intervenire su di essa in modo integrato e consapevole dei bisogni delle comunità.

A questo stadio risulta allora necessario, per la ricerca, elaborare delle *categorie tassonomiche* che individuino e raccolgano i tessuti omogenei simili per caratteristiche morfologiche, tipologiche ed età di formazione, che illustrino le regole urbanistiche e compositive che hanno sovrinteso alla loro formazione, e che permettano, in un momento successivo della ricerca, di delineare una strategia integrata di rigenerazione per la città consolidata⁴⁷ attenta alle peculiarità di ogni parte della città esistente. Per questo motivo, la ricerca procede attraverso l'individuazione di due macro-articolazioni di tessuti della città consolidata, secondo una definizione di Stefano Garano⁴⁸ elaborata per la città di Roma⁴⁹, ma applicabile anche negli altri contesti delle città italiane per la ripetitività e similarità dei caratteri e delle dinamiche di formazione.

La prima categoria di tessuti, detta *città compatta*, è quella parte di città esistente costituita dalla parte più moderna della città storica (ossia, i tessuti post-unitari e realizzati prima della Grande Guerra) e dalla parte più antica della città consolidata (ossia, i tessuti costruiti tra le due guerre e nella fase di ricostruzione), formata da *tessuti a tipologia edilizia definita*. Questa prima categoria è caratterizzata da tipologie edilizie “definite” in sede di normativa generale e di dettaglio, tipologie spesso derivate dalla costruzione dei quartieri post-unitari, quali il villino, la palazzina e l’intensivo⁵⁰. Questi tre tipi edilizi configurano una città “compatta” a causa delle densità elevate e della difficoltà di inserimento delle attrezzature collettive, ma anche per l’organicità dell’impianto, che nella maggior parte dei casi riprende la matrice dei tessuti prebellici, e per il fatto di essere, il più delle volte, dei tessuti “compiuti” e specificati nei principi insediativi; principi che all’epoca si esprimevano nel rapporto tra edificato e attrezzatura del lotto di pertinenza, tra costruito e spazi vuoti, tra spazi privati e spazi pubblici⁵¹. Dunque, i tessuti a tipologia edilizia definita della città consolidata si pongono in continuità, fin dalla loro formazione, con i tessuti della città di fine Ottocento, spesso condividendone la destinazione sociale originaria e i caratteri stilistici e morfo-tipologici. Si può dunque affermare che la città storica e la parte di città consolidata costruita a tipologia definita fanno parte di un esteso *continuum* urbano, i cui caratteri di contiguità le danno il nome di “città compatta”.

La seconda categoria di tessuti, detta *città discontinua*, è quella parte di città esistente costituita dalla parte più moderna della città consolidata (ossia, i tessuti costruiti a partire dagli anni Sessanta fino all’inizio del nuovo millennio), formata prevalentemente, a seconda della specificità del contesto, da *tessuti a tipologia edilizia libera*. Questa seconda categoria è caratterizzata da tipologie realizzate in base alle norme di tipo funzionale e quantitativo del piano vigente, e dunque, sulla base delle densità e degli indici di edificabilità come riferimenti urbanistici. Questa impostazione, tardorazionalista e dal linguaggio formale “libero” dai precedenti modelli prebellici, ha avuto un apporto significativo dal decreto sugli standard urbanistici D.M. del 2 aprile 1968, n. 1444, che, introducendo il concetto di standard di servizi in mq per cittadino, segnava un cambio di passo nella pianificazione, slegandola dall’impostazione accademica per riconfigurarla secondo l’adempimento ai parametri quantitativi imposti dagli standard. Questo, infatti, costituiva uno strumento semplice con regole generalizzate a livello nazionale, in

50. Garano S. (2001), “La Città consolidata”, in *Urbanistica*, n. 116, pp. 126-128; cfr. Parte prima, paragrafo 2.2.1. *La città compatta. I Sistemi e le componenti: Il Sistema insediativo e i tessuti*.

51. Poli I. (2012), *Il Piano Urbanistico Locale e la città esistente. Strategie e Strumenti per la Riqualificazione della Città Consolidata*, in Dottorato di ricerca in Riqualificazione e Recupero insediativo, Roma, p. 60.

52. Poli I. (2012), *Il Piano Urbanistico Locale e la città esistente. Strategie e Strumenti per la Riqualficazione della Città Consolidata*, in *Dottorato di ricerca in Riqualficazione e Recupero insediativo*, Roma, Parte prima, paragrafo 2.2.3.

53. Ricci L. (2001), "La Città da ristrutturare e la città della trasformazione", in *Urbanistica*, n. 116, p. 136.

54. Garano S. (2001), "La Città consolidata", in *Urbanistica*, n. 116, p. 128.

55. Poli I. (2020), *Città esistente e rigenerazione urbana. Per una integrazione tra urbs e civitas*, Aracne Editrice, Roma, p. 63.

56. Garano S. (2001), "La Città consolidata", in *Urbanistica*, n. 116, p. 128.

grado di garantire una redazione degli strumenti urbanistici attraverso la previsione di sufficienti spazi pubblici e spazi per attività collettive, riservando ad essi aree adeguate, mediante un opportuno vincolo espropriativo. In tal modo, esso sostanziava l'articolo n. 7 della Legge n. 1150 del 1942, e allo stesso tempo si poneva come un punto fermo del dibattito culturale in materia di esigenze e diritti dei cittadini⁵². Tuttavia, il Decreto, nato per «rispondere al bisogno di servizi sociali della città in espansione degli anni '60»⁵³, ragionava secondo un modello razionalista, ossia in termini di mera quantificazione e distribuzione localizzativa di aree per i servizi, senza imporre parametri qualitativi pensati sulla specificità del contesto. Questo aspetto, unito alla nuova libertà di linguaggio compositivo affermatasi in quegli anni in campo architettonico, portò alla creazione di una serie di Piani di Zona (introdotti dallo stesso D.M.), PEEP e lottizzazioni convenzionate che, il più delle volte, presentavano un'evidente estraneità ai tessuti precedenti costruiti per tipologie definite, determinando una chiara soluzione di continuità⁵⁴, una cesura nel contesto urbano. La parte di città edificata per tipologie libere, per la maggior parte dei casi riferibile all'intervento pubblico, infatti, è stata spesso realizzata con tessuti edificati per parti, progettati autonomamente e con una logica di accostamento orizzontale degli interventi, per "addizione"⁵⁵, e si presenta il più delle volte discontinua e frammentata nel territorio, assumendo per questo il nome di città "discontinua".

All'interno di questa categoria si possono riconoscere, in particolare nei PEEP e nelle lottizzazioni convenzionate, dei progetti urbani che spesso non hanno alcun rapporto con l'intorno, anzi quasi vi si oppongono, «a sottolineare la negazione dell'attribuzione di qualsiasi valore ai tessuti edificati in precedenza». Per contro, nelle fasce più esterne alla città discontinua si affianca, spesso fondendosi con essa, «la periferia spontanea e destrutturata, in gran parte abusiva, che si protende nell'immenso spazio agricolo [...] accentuando i propri caratteri dispersivi e di basso livello qualitativo»⁵⁶, dunque, abbassando anche la qualità urbana che alcuni interventi di progetto unitario possedevano originariamente. Il risultato di queste "addizioni" di interventi ha fatto sì che:

«Tra le due parti della città (quella a tipologia definita e quella a parametri quantitativi e tipologia libera) si palesa infatti una chiara "cesura" fisica, che si riflette nell'esigenza di una differenziazione non solo normativa, ma anche di atteggiamento culturale nei confronti

dell'insieme urbano: i tessuti a tipologia definita si inseriscono organicamente e per singole unità edilizie nel contesto urbano costituito dal tessuto continuo e compatto, mentre gli insediamenti più recenti sono il più delle volte antitetici ai tessuti preesistenti e autoreferenziali.»⁵⁷

La città storica e la parte di città consolidata edificata a tipologie definite e con parametri qualitativi formano dunque una parte unitaria della città esistente, che spesso si distacca in modo netto dalla parte di città consolidata a tipologia libera. La città densa, "tradizionale", è così contrapposta alla parte più recente: una contrapposizione non solo morfologica, ma spesso anche sociale ed economica, resa evidente tanto nella maggiore dotazione di servizi, dovuta alla vicinanza con le aree centrali, tanto nell'uso dei materiali edili e nel livello di attrezzatura dei lotti di pertinenza e delle strade che formano la matrice insediativa. Ciononostante, si può affermare che, nella maggior parte dei casi, entrambe le macrocategorie dei tessuti consolidati presentano «una struttura urbana solida, costituita dalla rete della viabilità e da una sostanziale continuità fisica dei suoi elementi, in cui in generale lo spazio vuoto è il risultato anch'esso di una progettazione e possiede, o ambiva a possedere, i connotati di spazio collettivo e di connettivo fra le parti costruite»⁵⁸. Infatti, pur nella frammentazione della città discontinua, i progetti di disegno unitario possono presentare (come nel caso di Ivrea, con la città olivettiana, o ancora, ai quartieri della Terza Bologna), un accurato disegno dello spazio aperto⁵⁹, secondo le proposte del Movimento Moderno e le suggestioni dell'*espace indicible* di Le Corbusier, volto a unire, integrare e connettere fra loro le varie parti del progetto. È nel rapporto fra spazio urbano aperto e chiuso che si costruisce l'immagine della città consolidata, che riassume, al suo interno, gli avanzamenti e i fallimenti progettuali, teorici e applicativi di un intero secolo. Come scrive Maurizio Marcelloni, che analizza le differenze spaziali fra le due parti di città:

«Tra le diverse connotazioni della città contemporanea vi sono infatti quelle relative alla fine della compattezza del discorso urbano, al prevalere della dispersione insediativa e della frantumazione degli episodi urbani, e soprattutto alla grande dilatazione dello spazio non costruito, una dilatazione che incrementa la mancanza di relazione diretta fra costruito e non costruito così che quest'ultimo tende a perdere la sua specificità di spazio collettivo per divenire semplicemente

⁵⁷ Poli I. (2012), *Il Piano Urbanistico Locale e la città esistente. Strategie e Strumenti per la Riqualificazione della Città Consolidata*, in Dottorato di ricerca in Riqualificazione e Recupero insediativo, Roma, p. 61.

⁵⁸ Marcelloni M., a cura di (2005), *Questioni della città contemporanea*, Alinea, Firenze, p. 20.

⁵⁹ Belfiore E. (2001), *Il Rimodellamento dello spazio urbano. Arte e tecnica della trasformazione*, Gangemi, Roma, pp. 40-49.

60. Marcelloni M., a cura di (2005), *Questioni della città contemporanea*, Alinea, Firenze, pp. 20-21.

61. Oliva F., Galuzzi P., Vitillo P. (2002), *Progettazione urbanistica. Materiali e riferimenti per la costruzione del piano comunale*, Maggioli Editore, Rimini, pp. 24-25 e p. 168.

62. Oliva F., Galuzzi P., Vitillo P. (2002), *Progettazione urbanistica. Materiali e riferimenti per la costruzione del piano comunale*, Maggioli Editore, Rimini, p. 168.

spazio vuoto e di risulta. A questa degenerazione se ne accosta conseguentemente una seconda: se lo spazio collettivo è lo spazio della socialità e in qualche modo della sicurezza, la nuova dimensione dello spazio vuoto lo configura come lo spazio dell'inquietudine e dell'insicurezza.»⁶⁰

La ricerca procede nell'analisi delle componenti della città consolidata per comprendere quali sono le maggiori criticità e le possibili risorse delle parti (*città compatta* e *città discontinua*), articolandole secondo tre Sistemi territoriali di riferimento: *Sistema insediativo*, *Sistema ambientale*, *Sistema dei servizi e delle infrastrutture*. La scelta di leggere le componenti delle due macrocategorie attraverso una "lettura per sistemi" viene operata perché tale lettura costituisce oggi una prassi ricorrente nei piani urbanistici contemporanei, restituendo un'immagine organica ed integrata dei caratteri della città esistente. Tale articolazione, infatti, legge la città come un "sistema di sistemi" collegati tra loro da molteplici relazioni ed articolati in componenti, delineando un *approccio sistemico* specifico del piano riformato, derivato dalle esperienze e dagli avanzamenti teorico-metodologici dell'urbanistica riformista. L'oggetto fisico attraverso il quale è possibile mettere in relazione gli obiettivi di piano alle diverse parti del territorio è il *sistema*, «categoria concettuale e al tempo stesso interpretativa e di disciplina» che, oltre ad essere contraddistinta da un livello di sufficiente indeterminazione spaziale, possiede una naturale predisposizione ad essere impiegata per approcci integrati e incrociati nella programmazione degli interventi sul territorio⁶¹.

«Il concetto di zona pone in primo luogo l'attenzione sulla delimitazione e sulla funzione dello spazio fisico individuato [...], il termine sistema, invece, privilegia aspetti più generali stabilendo come prima condizione di appartenenza non già il riconoscimento del limite cartografico, ma la rispondenza alle caratteristiche di volta in volta individuate nel processo di pianificazione.»⁶²

Abbandonando il criterio della divisione in zone (azzonamento) del territorio comunale, questo può essere articolato in tre sistemi territoriali di riferimento. In particolare, il *Sistema insediativo*, a cui fa riferimento l'intera città esistente e anche l'insieme delle previsioni edificatorie di un piano, può essere articolato in varie "città" (città storica, consolidata, da ristrutturare) venendo «diversamente in-

tersecato»⁶³ dal *Sistema ambientale* e dal *Sistema dei servizi e delle infrastrutture*.

La città consolidata rappresenta, in preminenza, un'articolazione del Sistema insediativo, analizzata sulla base dei *tessuti urbani* che la compongono e che presentano una serie di caratteristiche comuni:

[Il tessuto urbano è] «l'insieme di più componenti urbane (costruite e non) che si incrociano, intrecciano, dispongono, aggregano fra loro con regole/modalità fisiche e funzionali fino a formare/comporre lo spazio urbano. Le componenti urbane considerate sono quelle in grado di definire il disegno di suolo, [inteso come] l'insieme di segni relativi alle superfici pubbliche (impianto viario, spazi aperti verdi, spazi aperti di aggregazione; impianti e attrezzature pubbliche o di uso pubblico; ...) e alle superfici fondiarie private (lotti di pertinenza dell'edilizia residenziale, terziaria, artigianale/produttiva, ...)»⁶⁴

Il Sistema insediativo procede, come parte del piano riformato, ad una classificazione per tessuti del patrimonio edilizio esistente: anche Giuseppe Campos Venuti, nell'analisi della terza generazione dell'urbanistica, sottolineava il graduale passaggio ad una «tecnica di pianificazione basata su "zone-tessuti", che aggiungono alle tradizionali normative funzionali nuove coordinate di orientamento morfologico», sostanziando così nel piano così il rinnovato interesse dell'epoca per la forma urbana⁶⁵. Ad oggi, l'uso di una lettura per tessuti nell'analisi del Sistema insediativo appare maggiormente consolidato rispetto a un decennio fa, articolandosi in maniera differente a seconda del contesto e della specificità del piano. L'articolazione del Sistema insediativo in tessuti urbani ha la finalità di superare sia la zonizzazione funzionale di un PRG tradizionale⁶⁶, antiquata soluzione prescrittiva, sia l'analisi dei tipi edilizi legata alle sole caratteristiche architettoniche e distributive del manufatto, esprimendo invece la *tipologia urbanistica* quale caratteristica della struttura degli insediamenti di un medesimo spazio urbano.

«La forma della città, infatti, non può essere definita tramite la zonizzazione funzionale o la sola struttura tipologica edilizia; al contrario, una classificazione di tipo morfologico permette di inserire elementi di qualità fisica e di regole formali della città attraverso una interpretazione sintetica e relazionale delle componenti dello spazio urbano, evidenziando il rapporto tra suolo scoperto e suolo costruito, pubblico

63. Ricci L., a cura di (2009), *Piano locale e... nuove regole, nuovi strumenti, nuovi meccanismi attuativi*, FrancoAngeli, Milano, p. 43.

64. Definizioni tratte dalle slides della prof.ssa Antonella Galassi, dalle lezioni per il Corso di Progettazione Urbanistica I, A.A. 2018-2019, Università di Roma "La Sapienza".

65. Campos Venuti G. (1987), *La terza generazione dell'urbanistica*, FrancoAngeli, Milano, p. 62.

66. Ricci L. (2005), *Diffusione insediativa, Territorio, Paesaggio. Un progetto per il governo delle trasformazioni territoriali contemporanee*, Carocci, Roma, p. 128; Garano S. (2001), "La Città consolidata", in *Urbanistica*, n. 116, p. 128, in cui, per quanto riguarda il NPRG di Roma, la classificazione per zone omogenee viene considerata «del tutto inattuale, per un piano che tiene conto dell'evoluzione disciplinare in un periodo di oltre trent'anni».

67. Oliva F., Galuzzi P., Vitillo P. (2002), *Progettazione urbanistica. Materiali e riferimenti per la costruzione del piano comunale*, Maggioli Editore, Rimini, pp. 175-176.

68. Cfr. Parte prima, paragrafo 1.1.3 *La terza generazione e i piani della trasformazione: Gli anni Novanta. La città esistente, la città storica e la riqualificazione urbana.*

69. Macchi Cassia nel suo testo "Il grande progetto urbano", scrive: «La presenza, il significato della forma fisica all'interno del progetto urbanistico può essere individuato a tre diversi livelli, e la forma della città viene quindi letta come indispensabile elemento disciplinare: a) il *livello urbano*: la forma vista come strumento strutturante la città come un tutto; b) il *livello tipologico*: la forma vista come scelta riferita ai pezzi della città, capace di definire la morfologia della città; c) il *livello stilistico*: la forma vista come scelta di linguaggio per la città». Da Macchi Cassia C. (1991), *Il grande progetto urbano. La forma della città e i desideri dei cittadini*, Carocci, Roma, p. 72.

70. Oliva F., Galuzzi P., Vitillo P. (2002), *Progettazione urbanistica. Materiali e riferimenti per la costruzione del piano comunale*, Maggioli Editore, Rimini, p. 177.

71. Gasparrini C. (1994), *L'attualità dell'urbanistica. Dal piano al progetto dal progetto al piano*, Etaslibri, Milano, p. 254.

72. Secondo il concetto del territorio inteso come un "palinsesto"; Corboz A. (1983), "Le territoire comme palimpseste", in

*e privato, collettivo e individuale ed evidenziando dove opportuno gli allineamenti prevalenti all'interno degli isolati, la presenza di attività commerciali e di servizi al piede degli edifici, la localizzazione del servizio pubblico e privato di uso collettivo, di percorsi pubblici coperti o meno.»*⁶⁷

A fronte di tale considerazione, l'interpretazione morfologica della città esistente diviene essenziale in un piano moderno, estendendo l'uso dalla città storica alla città consolidata⁶⁸, esplorandone la progettazione urbana secondo tre differenti livelli – urbano, tipologico, stilistico⁶⁹ – e ponendosi come obiettivo la stimolazione di ogni possibile processo vitale di adeguamento e modernizzazione della stessa, nel rispetto dei suoi valori morfologici e funzionali⁷⁰. Questa interpretazione, dunque, incrocia i caratteri fisici dei tessuti con gli specifici connotati socioeconomici e d'uso, «nella convinzione che la salvaguardia o il raggiungimento di un adeguato assortimento funzionale e sociale, costituisca un requisito centrale della complessità urbana e quindi dell'azione pianificatoria»⁷¹.

L'interpretazione tipo-morfologica è presente in quasi tutti i piani contemporanei, in quanto permette di riconoscere le regole che hanno determinato le caratteristiche di ogni porzione di città, e si declina secondo le specificità del piano stesso, acquisendo differenti forme. La lettura attraverso i tessuti permette di leggerne la stratificazione⁷² delle specificità, delle problematiche e dei caratteri distintivi, restituendo così una comprensione integrata e restitutiva delle sue parti, poiché, come esposto in precedenza, questa è caratterizzata dalla presenza di tessuti diversificati nelle loro caratteristiche morfologiche e tipologiche, i quali rivelano una struttura insediativa riconoscibile, caratterizzata dall'uniformità tipologica di vaste aree. A causa dei rapidi meccanismi di formazione, la città consolidata presenta una serie di problematiche che fanno riferimento a tre temi principali⁷³ e che si declinano nelle caratteristiche specifiche del tessuto:

- la scarsa dotazione di attrezzature pubbliche e l'esigua presenza di aree a verde attrezzate;
- le esigenze di adeguamento e riqualificazione dei tessuti e degli edifici esistenti;
- la presenza di aree dismesse o sottoutilizzate da trasformare o rifunzionalizzare.

A questi temi, che indirizzano le politiche di recupero, riqualificazione e rigenerazione del patrimonio edilizio esistente, si può ag-

giungere una tematica sociale intersettoriale, ossia l'emarginazione dei ceti sociali più fragili per dinamiche speculative del settore immobiliare, che colpisce, seppure in modalità e con risultati diversi, sia i tessuti della città compatta che quelli della città discontinua⁷⁴. Questi temi, che emergono con differente rilevanza e specificità dei caratteri, vengono qui esposti con un'analisi delle componenti della città consolidata effettuata per macrocategorie. Scopo di questa analisi è quello di illustrare componenti e caratteri distintivi delle due parti di città consolidata, in modo da giungere, in un momento successivo della ricerca, a delinearne una strategia integrata di rigenerazione⁷⁵ attenta alle implicite differenze.

2.2.1 La città compatta. I Sistemi e le componenti

Da quanto emerso in precedenza, la *città compatta* è un ambito della città consolidata caratterizzato dall'uniformità dei principi insediativi e delle tipologie edilizie che restituisce un'immagine ordinata dell'insediamento, seppure spesso contestuale al disagio abitativo causato dalle alte densità edilizie e dalla strutturale carenza di spazi aperti e servizi⁷⁶.

«I tessuti della città consolidata presentano problemi comuni. La qualità della città consolidata, costituita dal suo essere città compatta, ricca di attività commerciali e di servizi di livello urbano, è inficiata in generale dall'assenza di servizi pubblici, di spazi aperti e verdi, di parcheggi sia pubblici che pertinenziali, con conseguente caos del traffico e occupazione del reticolo della viabilità, nonché da scarsa qualità progettuale, in particolare dello spazio pubblico, e da densità elevatissime»⁷⁷

Questa frase di Maurizio Marcelloni, rivolta alla città compatta di Roma, restituisce un quadro delle caratteristiche e delle criticità principali di questa parte della città esistente, costituita anche dai tessuti più recenti della città storica. Le componenti di ciascun Sistema, in genere, pur trovandosi all'interno di una parte della città piena di valori storico-testimoniali, di rilevante qualità edilizia, nonché di alto valore immobiliare (dovuto alla vicinanza con le aree centrali sede delle funzioni più importanti), risentono di un disegno della città che appare oggi obsoleto, spesso congestionato e con un costo della vita piuttosto alto⁷⁸. La ragione principale di tali criticità è legata a quattro fattori:

- la maggior parte dei tessuti sono stati realizzati per il maggior

Diogene, n. 121.

⁷³ Poli I. (2012), *Il Piano Urbanistico Locale e la città esistente. Strategie e Strumenti per la Riqualificazione della Città Consolidata*, in Dottorato di ricerca in Riqualificazione e Recupero insediativo, Roma, Parte prima, paragrafo 2.2.

⁷⁴ Cfr. Parte prima, paragrafo 3.4 *La città consolidata. Le questioni aperte*.

⁷⁵ Cfr. Parte seconda, paragrafo 5.1 *Una strategia integrata di rigenerazione per la città consolidata. Le prospettive*.

⁷⁶ Poli I. (2020), *Città esistente e rigenerazione urbana. Per una integrazione tra urbs e civitas*, Aracne Editrice, Roma, p. 63.

⁷⁷ Marcelloni M. (2003), *Pensare la città contemporanea. Il Nuovo piano regolatore di Roma*, Laterza, Roma-Bari, p. 154.

⁷⁸ Lelo K., Monni S., Tomassi F. (2019), *Le mappe della disuguaglianza*, Donzelli, Roma, pp. 14-21.

79. Cfr. Parte prima, paragrafo 3.4.1
*Capitalizzazione del patrimonio e
gentrificazione.*

80. Cfr. Allegato 1 - Scheda 14.
*Milano – Il PGT del 2019: la città
metropolitana e il rapporto con le
aree centrali.*

- profitto del settore immobiliare;
- l'assenza di tutele ha impedito di preservare le aree verdi esistenti e/o di realizzarne di nuove;
- le aree centrali (il centro storico) erano l'unica sede prevista per i servizi;
- l'impianto originario è stato pensato per una viabilità differente da quella contemporanea.

A tali considerazioni si aggiunge, oggi, il fenomeno della metropolizzazione del territorio, che nelle città grandi e medie, a fronte del crescente costo della vita nelle aree centrali e della possibilità di vivere in aree più verdi e meno care, attiva una graduale sostituzione della popolazione residente. Le aree della città compatta sono oggi soggette a fenomeni di capitalizzazione del patrimonio edilizio e di gentrificazione delle comunità locali⁷⁹, trasformandosi in aree per ceti alti e medio-alti, mentre, in parallelo, si assiste allo svuotamento della città storica – ormai riservata, in particolare prima della pandemia, al settore turistico e terziario – e alla densificazione delle aree più esterne della città compatta, lì dove la fase di espansione ha lasciato delle aree libere interstiziali. Questo fenomeno è facilmente riscontrabile in città come Roma, Milano e Bologna; in particolare a Milano, dove il nuovo piano conferma la visione centralizzante della centro-città per l'area metropolitana, la densificazione delle aree libere è sostenuta dalle scelte di piano⁸⁰, confermando così le scelte a favore del mercato e della rendita urbana (capitalizzazione del patrimonio insediativo storicamente presente nel capoluogo lombardo) e la gentrificazione delle aree della città compatta, fra le più care in Italia.

La città compatta presenta anche molteplici risorse e valori, tra cui la vicinanza con le aree centrali, un patrimonio insediativo di rilevante qualità edilizia, la presenza di comunità spesso assai radicate sul territorio e con forti legami identitari, che si 'riconoscono' nel proprio quartiere e se ne prendono cura. La carenza di grandi aree verdi spinge alla cura dei pochi parchi e giardini presenti, mentre il congestionamento da mezzi privati può portare ad un maggiore uso di mezzi della mobilità dolce, come biciclette e monopattini, anche in forma condivisa di *bike sharing*. Quello che emerge dalle analisi compiute su questa parte di città è l'immagine di una sostanziale stabilità, sia nei caratteri morfologici, prescritti dai regolamenti edilizi e raramente soggetti a trasformazioni (ad eccezione di complessi pubblici e militari dismessi, nella maggior parte dei casi oggetto di rifunzionalizzazione e progetti urbani – es. ex Caserme di

Via Guido Reni a Roma), sia nelle comunità che la abitano. Infatti, pur con l'acutizzarsi del fenomeno dell'impoverimento della classe media⁸¹ e le crisi finanziarie e sanitarie del paese, le comunità più ricche che possono permettersi di abitare nella città compatta decidono di permanervi, cooperando per la manutenzione del quartiere e la lotta al degrado. Questo restituisce un'immagine di città differente dalla contigua città discontinua, o ancora, una diversità tra i quartieri della città compatta vicini alle aree centrali da quelli più lontani da esse: i primi presentano una maggiore cura urbana e una diffusa manutenzione del patrimonio edilizio, ma è da rilevare che questa è quasi sempre effettuata dai privati a proprie spese, con il risultato che, anche in quartieri di strato sociale medio e medio-alto, insistano edifici degradati, a causa delle mancate possibilità dei residenti. In altre parole, la cura della città e della sua immagine (intesa come immagine derivata dal patrimonio abitativo) è, qui come nelle aree più esterne della città, lasciata quasi esclusivamente alla libera iniziativa dei privati, nonostante incentivi locali determinati dai piani o da provvedimenti nazionali⁸². Inoltre, va rilevato anche l'aspetto della carenza di qualità ecologico-ambientale, carente in questa parte di città sia a causa dell'insufficiente efficientamento energetico degli edifici, sia per l'obsolescenza dei materiali non rinnovati. Non è un caso che le aree più compatte della città esistente siano anche le più colpite dal fenomeno di *urban heat island* o isola di calore urbano⁸³, con persistenti alte temperature oltre la media stagionale, e che non di rado siano anche le parti più inquinate della città, a causa della densità abitativa e del congestionamento da mezzi su gomma. Per questo motivo, risulta necessario ripensare⁸⁴ le strategie per la riqualificazione e rigenerazione di questa parte della città esistente, con il fine di migliorarne sia la qualità urbana (discreta, ma passabile di miglioramento) sia la qualità ecologica (su cui è richiesto un maggiore intervento), puntando sulla collaborazione con le comunità locali, restituendo così la qualità urbana di questa parte compatta della città consolidata.

Il Sistema insediativo e i tessuti

Come esposto in precedenza⁸⁵, si sceglie di affrontare lo studio di entrambe le componenti della città consolidata partendo dal *Sistema insediativo* e della classificazione per tessuti urbani, poiché questa presenta un carattere prettamente residenziale, ed è stata considerata nella prassi della pianificazione come priva di valori storici tradizionalmente intesi⁸⁶, i cui tessuti si possono definire come:

81. Organization for Economic Co-operation and Development (2019), *Under Pressure: The Squeezed Middle Class*, OECD Publishing, Paris; Vacas-Soriano C. (2017): "Europe's shrinking middle class", in *Eurofound*.

82. Si ricorda il recente Superbonus edilizio, il quale è comunque assegnato ai privati e alla loro libera iniziativa. Da Agenzia Entrate (2020): "Superbonus 110%".

83. Rosenzweig C., Solecki W., Romero-Lankao P., Mehrotra S., Dhakal S., Ali Ibrahim S. (2018), *Climate Change and Cities: Second Assessment Report of the Urban Climate Change Research Network*, Cambridge University Press, Cambridge; Organization for Economic Co-operation and Development (2014), *Cities and Climate Change. Policy Perspectives. National governments enabling local action*, OECD Publishing, Paris.

84. Cfr. Parte seconda, paragrafo 5.1 *Una strategia integrata di rigenerazione per la città consolidata. Le prospettive*.

85. Cfr. Parte prima, paragrafo 2.2 *La città consolidata: città compatta e città discontinua*.

86. Oliva F., Galuzzi P., Vitillo P. (2002), *Progettazione urbanistica. Materiali e riferimenti per la costruzione del piano comunale*, Maggioli Editore, Rimini, p. 178.

87. Garano S. (2001), "La Città consolidata", in *Urbanistica*, n. 116, p. 124.

88. Garano S. (2001), "La Città consolidata", in *Urbanistica*, n. 116, p. 129.

89. Poli I. (2012), *Il Piano Urbanistico Locale e la città esistente. Strategie e Strumenti per la Riqualificazione della Città Consolidata*, in Dottorato di ricerca in Riqualificazione e Recupero insediativo, Roma, Parte prima, paragrafo 2.2.

90. Fabbri G. (1986), *Vienna città capitale del XIX secolo*, Officina Edizioni, Roma, p. 12 e anche Belfiore E. (2001), *Il Rimodellamento dello spazio urbano. Arte e tecnica della trasformazione*, Gangemi, Roma, p. 61.

91. Cfr. Allegato 1 - Scheda 11. *Roma - Il NPRG del 2008: città consolidata, città compatta, città discontinua*.

[Quei] «tessuti edilizi che hanno raggiunto un livello di conformazione definito in tutti i caratteri che qualificano gli insediamenti, come il rapporto del costruito con gli spazi vuoti, con le attrezzature, con l'impianto viario, con i lotti di pertinenza e con l'intero contesto urbano.»⁸⁷

I tessuti urbani che compongono la città compatta, come visto in precedenza, sono i tessuti a tipologia edilizia definita, ossia quei tessuti che si qualificano per la presenza di tre tipi edilizi d'uso comune nell'Italia tra le due guerre e fino agli anni Sessanta, ossia il *villino*, la *palazzina* e l'*intensivo*, tra loro differenziati per densità abitativa, qualità edilizia e, spesso, per destinazione sociale. Questi tre tipi, che si ripetono nelle varie città italiane con caratteristiche simili e ripetibili, configurano dei tessuti che presentano una «maggiore rigidità e consistenza dal punto di vista sia quantitativo-funzionale sia qualitativo»⁸⁸. I tessuti a tipologia edilizia costituiscono la parte più moderna della città storica come la parte più antica della città consolidata, poiché sono stati realizzati nelle fasi di espansione tardo ottocentesche e della prima metà del Novecento, e dunque ascrivibili ai piani accademici e pseudo-razionalisti. I tessuti si caratterizzano per una struttura insediativa che fa della strada «l'elemento matrice» dell'insediamento, portando così alla formazione di ambiti di edificazione compatta, con strutture e principi riconoscibili e regole omogenee per l'edificazione⁸⁹, che si riflettono nell'uso di moduli ripetitivi, fondati su «rapporto bidimensionale tra residenze, servizi, attrezzature e mobilità»⁹⁰ tipico della pianificazione accademica. L'impianto planimetrico veniva infatti stabilito a priori nella fase di disegno del piano contestualmente alla tipologia edilizia, operando così una "zonizzazione sociospaziale" sulla base della densità delle tipologie edilizie e della qualità dei servizi previsti. Si può dunque operare una ulteriore articolazione dei tessuti sulla base delle densità dei diversi tipi edilizi, effettuata, ad esempio, nell'ambito del NPRG di Roma⁹¹.

«I tre tipi edilizi [bassa, media ed alta densità] assumono una notevole importanza nella storia della costruzione della città perché sono il frutto e la testimonianza della evoluzione normativa determinata dalle vicende politiche e socio-economiche [...] I loro caratteri sono strettamente connessi con l'organizzazione produttiva del settore [...] i relativi mutamenti e le frequenti crisi e, al tempo stesso, denunciano

la distribuzione e la stratificazione sociale della città, non tanto nella differenziazione tipologica quanto nell'uso dei materiali e nel livello di attrezzatura dei lotti di pertinenza e delle strade che formano la matrice insediativa.»⁹²

I tre tipi edilizi, ossia il *villino*, la *palazzina* e l'*intensivo*, delineano il processo di formazione della città consolidata: dall'uso ottocentesco del fabbricato per l'edilizia operaia e la piccola borghesia (poi detto intensivo) e del villino unifamiliare per le classi benestanti, allo sviluppo nel primo dopoguerra dell'uso della palazzina, vista come tipologia edilizia intermedia e compromesso fra la soffocante densità dell'intensivo e l'elitarietà del villino. Il *villino* è infatti un edificio ad uso esclusivamente residenziale a due/tre piani, con ampio lotto di pertinenza attrezzato, in genere usato per edilizia di lusso e dunque meno diffuso⁹³. La *palazzina*, un edificio di almeno quattro piani, collocato sul confine del lotto lungo la strada, con possibilità di negozi e servizi al piano terra, diventa molto diffuso a partire dal primo periodo postbellico, fino a diventare il tipo edilizio preferito per la ricostruzione dopo il secondo conflitto (prima periferia postbellica), poiché corrispondeva in modo efficace alla struttura produttiva delle piccole e medie imprese che allora operavano nel settore, grazie al numero ridotto di piani e alla possibilità di realizzare i vani attraverso gru con motore di modesta potenza, collocata all'ultimo piano in costruzione e spostata a mano a mano che i piani superiori venivano realizzati⁹⁴. Ultimo tipo, l'*intensivo*, derivato dal "fabbricato" ottocentesco a destinazione popolare, operaia e impiegatizia, diffuso principalmente nelle grandi città, presenta grandi densità abitative e un'altezza variabile tra i 25 e i 35 m, raggiungendo non di rado i dieci piani più attico e scantinati; l'intensivo è un tipo riscontrabile soprattutto nella città compatta poiché, con il D.M. del 1968, le "incline" lungo le strade saranno ricondotte al rispetto del decreto⁹⁵. È importante ricordare come, all'alba del Novecento e dopo la "febbre edilizia" che aveva caratterizzato Roma e altre città maggiori nell'epoca post-unitaria, la tipologia edilizia venne utilizzata dai piani come strumento per «impedire il dilagare indiscriminato delle abitazioni in tutte le direzioni, alternando zone ad alta densità [ossia le zone a fabbricato] con altre poco abitate»⁹⁶, secondo un disegno accademico e dimensionando spazi, verde e servizi sulla base delle future densità derivate dal tipo utilizzato. Tuttavia, a causa del mancato scorporamento del diritto di proprietà dallo *ius edificandi*, sancito solo nel 1977 dalla Legge Bucalossi,

⁹². Garano S. (2001), "La Città consolidata", in *Urbanistica*, n. 116, p. 126.

⁹³. Insolera I. (2011), *Roma Moderna*, Einaudi, Torino, pp. 104-107.

⁹⁴. Garano S. (2001), "La Città consolidata", in *Urbanistica*, n. 116, p. 127.

⁹⁵. Garano S. (2001), "La Città consolidata", in *Urbanistica*, n. 116, p. 126 e p. 130. In alcune città gli intensivi erano già stati corretti nelle dimensioni della corte o delle altezze, come accaduto a Roma con il PRG del 1962.

⁹⁶. Insolera I. (2011), *Roma Moderna*, Einaudi, Torino, p. 106.

97. Insolera I. (2011), Roma Moderna, Einaudi, Torino, pp. 107-109 e pp. 150-164. La cosiddetta "operazione palazzina", per utilizzare l'efficace espressione di Italo Insolera. Per far fronte all'emergenza abitativa post-bellica, fu concesso ai costruttori di aumentare l'altezza e densità dei villini, portando dunque alla completa sostituzione di zone di Piano a bassa densità edilizia con *palazzine*, mentre le tipologie edilizie ottocentesche già molto dense, come i fabbricati, vennero innovate e ulteriormente densificate trasformandosi in *intensivi*, resi possibili sia dalle nuove tecnologie disponibili (cemento armato), sia dalle possibilità offerte dai nuovi regolamenti edilizi (come a Milano o a Roma) voluti dal Regime fascista, che appoggiava gli interessi speculativi di proprietari e costruttori.

98. Garano S. (2001), "La Città consolidata", in *Urbanistica*, n. 116, p. 128.

99. Insolera I. (2011), *Roma Moderna*, Einaudi, Torino, pp. 154-156.

ogni proprietario fondiario poteva costruire la maggiore cubatura desiderata sul suo fondo, essendo frenato solo dallo strumento di piano, e ogni limitazione appariva come una menomazione. Questa libertà edificatoria, unita alla grande domanda di abitazioni (la "crisi degli alloggi") successiva al primo conflitto mondiale, sancì una stagione di deroghe e varianti ai piani regolatori delle maggiori città italiane (di quelle che ne erano dotate, altrimenti vi era libertà di costruzione), culminata con il Regio Decreto 16 dicembre 1920, n. 1937, che consentiva un «intenso sfruttamento delle aree fabbricabili» permettendo «la costruzione di palazzine in luogo dei villini», con il fine di ottenere «una maggiore utilizzazione del suolo e il raggiungimento degli altri bisogni edilizi, in particolare dell'areazione e del decoro». Dunque, la quasi totalità dei tipi edilizi a bassa densità venne nel tempo gradualmente sostituita con tipi a densità maggiore, attraverso un approccio "lotto per lotto"⁹⁷, ossia sostituendo un tipo a densità minore con uno a densità più alta, senza però aumentare contestualmente i servizi, le infrastrutture e le aree a verde previste per una densità minore. Questa sostituzione, in particolare nel caso di Roma e del suo piano liberty del 1909, che prevedeva ampie zone a villini e a verde, portò ad una densificazione e ad un compattamento dei tessuti, costituendo così il nucleo più denso della città compatta, ossia la prima periferia storica. Questa area, in contiguità con i tessuti realizzati prima della Grande Guerra e caratterizzata dall'uniformità tipologica di vaste aree urbane, restituisce un'immagine ordinata dell'insediamento, ma anche un diffuso disagio abitativo causato dalle alte densità edilizie e dalla carenza di servizi, di verde e di infrastrutture⁹⁸. Infatti, l'uso di tipi edilizi ad alta densità abitativa per ragioni essenzialmente speculative, unito ad una individuazione dei servizi rimandata ai piani particolareggiati e agli strumenti attuativi (D.L. 6 luglio 1931, n. 981) favorì la realizzazione di quartieri con una grande carenza di dotazioni pubbliche⁹⁹. Queste, infatti, non essendo previste dal piano, erano aggiunte solo in un momento successivo e con alte spese per l'amministrazione a causa degli elevati prezzi di esproprio, in quanto i terreni, invece, erano già stati valorizzati dalle scelte di piano. I tessuti a media densità, caratterizzati dalle palazzine, si sviluppano come aree di mediazione tra quelle a bassa densità, edificate con tipi edilizi elitari (i villini) di difficile collocazione sul mercato, e i tessuti ad alta densità, caratterizzati dagli intensivi disposti lungo le strade con il fronte continuo e bordanti l'isolato, ritenuti non adatti ai quartieri della borghesia. Da notare che la palazzina presenta spesso densità abita-

tive elevate, simili a quelle di un intensivo; nella distinzione fra tessuti è dunque opportuno considerare non tanto il tipo edilizio prevalente, quanto l'effettiva densità che caratterizza il tessuto stesso. Questo aspetto è particolarmente rilevante nella fase di ricostruzione successiva al secondo conflitto bellico, quando si verificò la distruzione di gran parte dei tessuti adiacenti alle infrastrutture strategiche (stazioni, industrie, etc.). La ricostruzione, avallata dai permissivi piani di ricostruzione, che sostituirono temporaneamente i nuovi PRG previsti dalla Legge 1150 del 1942, venne effettuata in modo massivo, spesso con densità molto più elevate di quelle dei tipi edilizi distrutti, creando interi quartieri con dotazioni anche più esigue di quelle dei quartieri prebellici. Come sottolineato in precedenza¹⁰⁰, molte aree centrali vennero poi ricostruite con funzioni diverse da quelle residenziali originarie, quali uffici e residenze di lusso, portando ad una concentrazione delle funzioni direzionali in aree centrali già molto dense (emblematico è il caso del centro di Milano¹⁰¹) con conseguente densificazione sia delle aree esistenti ricostruite, sia dei nuovi quartieri sorti nelle immediate vicinanze (seconda periferia storica), anch'esse caratterizzate da densità molto elevate per sfruttare al meglio la prossimità con le aree centrali. Tali nuovi quartieri erano caratterizzati dalla solita carenza di servizi e spazi pubblici, poiché essenzialmente realizzati per cavalcare la domanda di nuovi alloggi (una nuova "crisi" molto maggiore, però, rispetto a quella verificatasi trenta anni prima, a causa della massiccia distruzione del patrimonio abitativo) e per investimenti speculativi. Nel frattempo, le aree ai margini dei cantieri si popolarono di borgate e baraccopoli. Con il Piano INA Casa si cercò, nell'arco di quattordici anni, di offrire una risposta alla pressante richiesta di alloggi; con i quartieri INA comincia ad affermarsi anche nei cantieri pubblici un linguaggio architettonico differente, razionalista, ritenuto più adatto degli stili classici per un così massiccio programma di edilizia popolare¹⁰². Si realizza dunque un graduale passaggio all'uso di tipologie edilizie più "libere", scardinate dai tipi edilizi prebellici, anche se contestualmente la maggior parte dei nuovi quartieri della fase di espansione sono costituiti da intensivi e palazzine, ormai utilizzate anche per le classi alte (si pensi all'esclusivo quartiere Parioli a Roma). Con l'introduzione dei piani PEEP (Legge n. 167 del 1962) e delle "Zone 167", il linguaggio progettuale diventa sempre più libero, superando il tipo a palazzina e avanzando sperimentazioni più ardite nell'area agricola, distaccandosi dalla città compatta fino ad allora realizzata: nasce così la città discontinua,

¹⁰⁰. Cfr. Parte prima, paragrafo 1.1.1 *La prima generazione e i piani della ricostruzione*.

¹⁰¹. Cfr. Allegato 1 - *Scheda 1. Milano – Il PRG del 1953: la "zona bianca" del centro storico*.

¹⁰². Insolera I. (2011), *Roma Moderna*, Einaudi, Torino, pp. 201-202.

103. Cfr. Parte prima, paragrafo 1.1.3 *La terza generazione e i piani della trasformazione*.

104. Campos Venuti G., Oliva F., a cura di (1993), *Cinquant'anni di urbanistica in Italia. 1942-1992*, Laterza, Roma-Bari, pp. 181-182.

105. Oliva F., Galuzzi P., Vitillo P. (2002), *Progettazione urbanistica. Materiali e riferimenti per la costruzione del piano comunale*, Maggioli Editore, Rimini, p. 180.

quasi contrapposta alla prima per caratteri morfo-tipologici. Nella fase di ricostruzione e di espansione, le dotazioni di servizi rimangono molto limitate rispetto alle densità realizzate. I nuovi quartieri hanno infatti una destinazione quasi esclusivamente residenziale, sacrificando alle richieste dei costruttori i servizi, le aree pubbliche e le aree verdi; le difficoltà burocratiche impedivano, inoltre, di vigilare sulla legalità di molte operazioni immobiliari, a cui il Comune forniva le opere di urbanizzazione primaria solo in un momento successivo.

Oggi, la città compatta risente di queste scelte speculative, che portano a formulare delle richieste di modernizzazione e riqualificazione del patrimonio edilizio. La maggior parte di questo, soprattutto per quanto riguarda la città densa frutto delle dinamiche di ricostruzione e di espansione, è gravato dall'obsolescenza dei materiali, dall'inadeguatezza impiantistica, prestazionale e costruttiva, con particolare riferimento alla sicurezza antisismica. La strategia nazionale messa in atto a partire dalla fine degli anni Quaranta è stata basata sulla politica edilizia quantitativa, piuttosto che qualitativa, dunque il problema della qualità edilizia si fonde con l'aspetto delle alte densità, per le quali sarebbe necessario una forte maggiorazione dei servizi, che però risulta molto difficoltosa a causa del disegno urbano denso e compatto. È da notare la presenza, importante ai fini progettuali, di alcune ex aree funzionali con servizi pubblici specializzati (caserme, stazioni), ora dismesse, oggetto a partire dagli anni Ottanta¹⁰³ di una riqualificazione da parte di numerosi stakeholders pubblici e privati, che si sono accorti delle potenzialità economiche e funzionali di tali aree. La loro riqualificazione necessita di una pianificazione che tenga conto sia dell'integrazione con i tessuti circostanti, sia degli aspetti legati alla sostenibilità ambientale, sia dell'adozione dell'intervento da parte delle comunità insediate, affinché il recupero pubblico dell'area possa avvenire con successo e non risulti avulso dal contesto circostante. Le aree dismesse assumono dunque un «possibile ruolo strategico per la riqualificazione della città che si trasforma»¹⁰⁴ in qualità di poli propulsori per la rigenerazione di un'area, andando così a costituire *nuove centralità*, ossia elementi nodali che organizzano il territorio, in cui gli abitanti si riconoscono con un alto indice di relazioni sociali e di riconoscibilità¹⁰⁵.

A questo proposito, è interessante notare come i tipi edilizi, soprattutto quelli prebellici, tendano per la loro morfologia ad offrire una maggiore o minore qualità urbana: mentre nei tessuti edificati con

tipi a bassa e media densità le criticità appaiono ridotte, poiché dotati di verde pertinenziale e maggiormente curati sotto l'aspetto della qualità edilizia, nei tessuti ad alta densità le problematiche sopra esposte assumono una notevole rilevanza, soprattutto in termini di viabilità e di carenza di servizi. Poiché il Sistema insediativo è il principale elemento costitutivo e caratterizzante la città compatta, esso rappresenta l'oggetto prioritario degli interventi e delle azioni per una rigenerazione integrata. Per questo motivo, la rigenerazione della città compatta, non potendo attuarsi attraverso una ristrutturazione radicale dei tessuti o per interventi diretti sul patrimonio edilizio (dato anche il carattere storico e vincolato di molti di essi) deve necessariamente procedere attraverso azioni e misure volte alla riqualificazione edilizia *place-based*, da effettuarsi non tanto attraverso un costoso intervento pubblico, quanto piuttosto tramite forme di partenariato pubblico-privato. Dato lo strato sociale generalmente medio e alto delle comunità¹⁰⁶ residenti, nonché l'interesse partecipativo che esse spesso dimostrano (in particolare nelle città del Nord Italia, ma in genere nelle città maggiori), renderle attivamente partecipi nei processi di riqualificazione, coordinandole e fornendo degli aiuti di base (economici, ma anche di consulenza tecnica) può costituire una modalità attuativa interessante e innovativa, senza costi eccessivi per le amministrazioni. Si ricorda, infatti, di come questa parte di città consolidata presenti meno criticità della contigua città discontinua, per cui è necessario pensare delle strategie con *approccio soft*, volte a rispettare il valore storico del patrimonio, quanto a innescare e/o consolidare processi di cura urbana continua (tra cui un inderogabile efficientamento energetico) del patrimonio edilizio da parte delle comunità che vi abitano. Il tema, affrontato successivamente nella ricerca attraverso una prospettiva morfologica¹⁰⁷, rientra all'interno della più ampia strategia integrata per la rigenerazione urbana della città consolidata, cercando di operare in modo integrato tanto sul costruito, quanto sulla cittadinanza.

Il Sistema ambientale e il verde urbano

Oggi, «lo studio approfondito delle componenti appartenenti al Sistema ambientale si configura come necessario riferimento per la disciplina urbanistica, sempre più attenta alle implicazioni ecologiche ed ambientali dello sviluppo urbano»¹⁰⁸. Il Sistema ambientale comprende componenti di origine naturalistica e antropica caratte-

¹⁰⁶. Lelo K., Monni S., Tomassi F. (2019), *Le mappe della disuguaglianza*, Donzelli, Roma, pp. 14-21.

¹⁰⁷. Cfr. Parte seconda, paragrafo 5.1.2 *La prospettiva morfologica: Per una città compatta sostenibile*.

¹⁰⁸. Facchinetti M. (2009), "Urbanistica ed ecologia. Verso un modello di piano sostenibile", in Ricci L. (a cura di), *Piano locale e... nuove regole, nuovi strumenti, nuovi meccanismi attuativi*, FrancoAngeli, Milano, p. 125.

109. Facchinetti M. (2009), "Urbanistica ed ecologia. Verso un modello di piano sostenibile", in Ricci L. (a cura di), *Piano locale e... nuove regole, nuovi strumenti, nuovi meccanismi attuativi*, FrancoAngeli, Milano, p. 152.

110. Garano S. (2001), "La Città consolidata", in *Urbanistica*, n. 116, pp. 127-128 e Campos Venuti G., Oliva F., a cura di (1993), *Cinquant'anni di urbanistica in Italia. 1942-1992*, Laterza, Roma-Bari, pp. 203-204.

111. Poli I. (2012), *Il Piano Urbanistico Locale e la città esistente. Strategie e Strumenti per la Riqualificazione della Città Consolidata*, in Dottorato di ricerca in Riqualificazione e Recupero insediativo, Roma, Parte prima, paragrafo 2.2.2.

112. Comune di Roma (2008), *PRG. Norme Tecniche di Attuazione. Delibera di Approvazione del Consiglio Comunale n.18 del 12 febbraio 2008*, Comune di Roma, Roma, art. 49, comma 1.

rizzate, in genere, da alti livelli di permeabilità superficiale e di densità arborea e arbustiva, che contribuiscono in modo determinante alla rigenerazione e al disinquinamento delle risorse ambientali fondamentali, con particolare riferimento alle risorse aria, acqua e suolo¹⁰⁹.

All'interno della città compatta, le aree con caratteristiche naturalistico-vegetazionali o vegetazionali-antropiche sono limitate, a causa delle rapide dinamiche di formazione volte a costruire il maggior patrimonio abitativo possibile. Costituiscono una eccezione i parchi, i giardini e le ville storiche che, spesso precedenti alla formazione della città, sono state man mano inglobati dalle espansioni otto-novecentesche e novecentesche. Tra le aree verdi libere, sono riscontrabili due tipologie: la prima, il *verde urbano*, è strettamente legata al Sistema insediativo, mentre la seconda riguarda le *aree verdi* propriamente dette, risultando, in termini di qualità e dimensioni, minore della prima¹¹⁰. Nella città compatta e nei tessuti più densi, al Sistema del verde urbano si deve riconoscere l'importante ruolo di riequilibrio ambientale, in particolare per l'incremento dei livelli di permeabilità in un suolo fortemente urbanizzato.

La prima tipologia si riscontra dunque all'interno dei tessuti consolidati, nei quali si riscontrano occasionalmente aree a densità molto bassa qualificate dalla presenza del *verde di pertinenza*, spesso attrezzato a parchi e giardini. Queste aree di verde pertinenziale, a volte con dimensioni di grande respiro, grazie alla loro presenza capillare nel territorio urbanizzato, alla quantità di suolo permeabile garantito e alla significativa presenza di essenze arboree e arbustive, spesso di pregio, contribuiscono in maniera determinante al funzionamento ecologico del Sistema ambientale dell'intera città¹¹¹, aumentandone significativamente la qualità urbana. In molti piani, il verde pertinenziale è definito come *verde privato* (NPRG di Roma, PUG di Bologna, etc.), preziosa componente per la quale si prevede il mantenimento e la conservazione, riconoscendo loro una rilevante «valenza ecologica e paesaggistica»¹¹². Appartiene a questa tipologia anche il *verde pubblico di arredo urbano*, sia quello pianificato, posto lungo la viabilità urbana, sia il verde residuale di espansione o frutto di processi di naturalizzazione spontanea. La componente del verde di arredo riveste un ruolo rilevante nella città compatta, in quanto concorre sia a costruire una rete verde, sia a restituire un'immagine più qualificata del tessuto residenziale: in alcuni piani più attenti alla salvaguardia delle alberature, viene «ribadita l'assoluta intangibilità degli esemplari arborei e delle comunità vegetali

protette» con eventuale «risarcimento delle fallanze con piantine allevate dal seme prodotto dalle piante tutelate»¹¹³.

La seconda tipologia del Sistema ambientale riguarda le *aree verdi*, quali le *aree intercluse inedificate organizzate a verde*, ovvero orti e/o giardini, pubblici o privati, che si trovano in tessuti in via di consolidamento, e che dunque sono nella maggior parte dei casi presenti nella città discontinua¹¹⁴. Esse sono il risultato delle forsennate dinamiche insediative della fase di espansione, che inglobarono il territorio agricolo lasciando, talvolta, occasionali aree non edificate, con prevalente uso di orto urbano quando organizzate a verde (se abbandonate, possono invece costituire delle preziose aree ri-naturalizzate, ma anche, nei casi peggiori, discariche e depositi). Oggi, questi interstizi verdi nel tessuto insediativo rivestono una particolare valenza ecologica nell'equilibrio dell'ambiente urbano, rivestendo spesso anche il ruolo di occasione di socializzazione per le comunità locali insediate. Entrambe le tipologie del Sistema ambientale, inoltre, concorrono a definire una "rete verde" di grande importanza ecologico-ambientale per l'intera città esistente. La *rete ecologica* ¹¹⁵, infatti:

[...] «rappresenta una lettura gerarchizzata dell'insieme delle aree, urbane e non, degli elementi naturalistici e delle relazioni tra queste componenti che caratterizzano il sistema ambientale. Nella sua definizione si sottolinea il concetto di "rete", ossia le connessioni che devono essere garantite tra tutte le aree interessate al fine di massimizzarne gli effetti ambientali, e viene sottolineato il carattere "ecologico", ossia di concreto condizionamento sull'ambiente urbano e sulla vivibilità della città.»¹¹⁶

Gli elementi connettivi della rete rivestono una importanza fondamentale, sia se di tipo naturalistico che artificiale, poiché garantiscono la continuità spaziale e funzionale della stessa. Si può affermare allora che il sistema del verde urbano può essere letto come una rete, che connettendosi con le altre reti materiali e immateriali permette una fruizione totale e integrata della realtà urbana, secondo una efficace visione di "reti di reti", configurando dunque una struttura urbana policentrica sostenibile e accessibile¹¹⁷. All'interno della città compatta le componenti del Sistema ambientale sono poche, quasi fortuite, e il più delle volte frammentate e discontinue, difficilmente riconducibili a un sistema unitario di rete ecologica. Tuttavia, la cura del verde urbano e dei "corridoi verdi" può co-

¹¹³. Comune di Reggio Emilia (2011), *PSC-Piano Strutturale Comunale: Norme di attuazione. Testo coordinato*, Comune di Reggio Emilia, Reggio Emilia, art. 2.9, comma 2 e 3.

¹¹⁴. Cfr. Parte prima, paragrafo 2.2.2 *La città discontinua. I Sistemi e le componenti: Il Sistema ambientale e il verde urbano*.

¹¹⁵. Cfr. Parte prima, paragrafo 1.1.4 *La quarta generazione e i piani della metropolizzazione: Gli anni Duemila*. La città consolidata e la rigenerazione urbana e territoriale. L'espressione trae origine dall'elaborato specifico della "Rete Ecologica" del NPRG di Roma. Per il caso di Roma, si veda: Oliva F. (2009), "Il Nuovo Prg di Roma e l'urbanistica italiana", in Ricci L. (a cura di), *Piano locale e... nuove regole, nuovi strumenti, nuovi meccanismi attuativi*, FrancoAngeli, Milano, pp. 21-22; Facchinetti M. (2009), "Urbanistica ed ecologia. Verso un modello di piano sostenibile" in Ricci L. (a cura di), *Piano locale e... nuove regole, nuovi strumenti, nuovi meccanismi attuativi*, FrancoAngeli, Milano, p. 144-146; cfr. Allegato 1 - *Scheda 10. Roma - Il NPRG del 2008: la riqualificazione del paesaggio storico urbano*.

¹¹⁶. Oliva F., Galuzzi P., Vitillo P. (2002), *Progettazione urbanistica. Materiali e riferimenti per la costruzione del piano comunale*, Maggioli Editore, Rimini, p. 171.

¹¹⁷. Ricci L. (2017), "Governare la Città contemporanea. Riforme e strumenti per la rigenerazione urbana", in *Urbanistica*, n. 160; Ricci L. (2020), "Prefazione. Città

contemporanea e nuovo welfare. Una rete di reti per rigenerare la città esistente” in Poli I, *Città esistente e rigenerazione urbana. Per una integrazione tra urbs e civitas*, Aracne Editrice, Roma.

118. Cfr. Allegato 1 - Scheda 14. Milano – Il PGT del 2019: la città metropolitana e il rapporto con le aree centrali; Cfr. Allegato 1 - Scheda 13. Bergamo – Il PGT del 2014: il contenimento e la valorizzazione della città esistente.

119. Oliva F., Galuzzi P., Vitillo P. (2002), *Progettazione urbanistica. Materiali e riferimenti per la costruzione del piano comunale*, Maggioli Editore, Rimini, p. 541.

120. Cfr. Parte seconda, paragrafo 5.1.3 *La prospettiva ambientale: Per una città compatta verde*.

121. Oliva F., Galuzzi P., Vitillo P. (2002), *Progettazione urbanistica. Materiali e riferimenti per la costruzione del piano comunale*, Maggioli Editore, Rimini, p. 170 e p. 173.

stituire, pur in forma limitata, una rete di alberature e spazi non pavimentati, apportando una serie di vantaggi alla città densa: ombreggiature e raffrescamento, ricovero per uccelli e animali, valorizzazione dei luoghi e dei percorsi, riduzione del fenomeno dell’isola di calore urbano. Inoltre, la permeabilità del suolo consente alle acque piovane di non mischiarsi con le acque reflue, e di tornare con più facilità alle falde e ai corsi d’acqua sotterranei. Questo aspetto è stato positivamente messo in atto, di recente, nei PGT di Milano e di Bergamo¹¹⁸, che prevede una serie di corridoi verdi, anche con uso misto (percorsi ciclopedonali) per connettere il centro città coi grandi parchi (Milano) e le aree più consolidate con i parchi delle aree agricole (Bergamo). La cura degli spazi verdi, soprattutto nella città compatta, è «un prerequisito dell’obiettivo di rigenerazione dei tre fattori ambientali principali»¹¹⁹, e la loro presenza costituisce un imprescindibile elemento per il buon funzionamento dell’ecosistema urbano, poiché tali spazi possono costituire dei validi “polmoni verdi”, contribuendo all’abbattimento dei livelli di inquinamento. Per questo, il Sistema ambientale della città compatta, data la sua natura frammentaria e la sua importanza di regolatore ecologico, necessita di strategie¹²⁰ finalizzate alla costruzione di un quadro di sostenibilità urbana per le trasformazioni urbane e per le operazioni di rigenerazione della città esistente.

Il Sistema dei servizi e delle infrastrutture

Il *Sistema dei servizi e delle infrastrutture* costituisce il sistema che definisce la rete della mobilità, le infrastrutture tecnologiche, energetiche, i nodi, i punti di accessibilità e di interscambio, gli ambiti destinati alla sosta, e opera la definizione strutturale e funzionale delle reti del trasporto pubblico, sia su gomma che su ferro. Assieme al Sistema ambientale, il Sistema infrastrutturale definisce una rete che condiziona lo sviluppo e la trasformazione della città; ragion per cui si può affermare che i due sistemi rappresentano gli elementi strutturali di maggior contenuto prescrittivo del piano¹²¹. In generale, nella città consolidata, le componenti relative al Sistema dei servizi sono scarse: da un lato, infatti, i tessuti della città consolidata si sono prevalentemente formati sulla base di meccanismi speculativi volti a privilegiare l’uso abitativo, più redditizio, mentre, dall’altro, la maggior parte delle funzioni e dei servizi più importanti di livello urbano e metropolitano sono rimasti concentrati nelle aree centrali, dove erano presenti già in epoca preunitaria. Il costo della decentralizzazione delle funzioni più importanti, unito alla

perdita di valore e prestigio delle aree centrali, ha spesso impedito che queste fossero più opportunamente dislocate sul territorio, innervando di funzioni anche le aree più periferiche e di modesta qualità. Inoltre, dal dopoguerra sino alla Legge Ponte, i PRG hanno indicato solo genericamente le attrezzature da realizzare nelle zone di espansione, senza specificare le aree e le modalità con cui attuarli, motivo per il quale tali attrezzature sono spesso rimaste sulla carta¹²², come nel caso esemplare dello SDO, Sistema Direzionale Orientale, previsto nella zona Est di Roma dal PRG del 1962. Dunque, il verde, così come i servizi pubblici locali e i parcheggi, sia pubblici che pertinenziali, non sono cresciuti insieme al patrimonio insediativo e hanno lasciato carenze diffuse all'interno di vaste porzioni della città consolidata.

Tuttavia, nella città compatta, grazie alla vicinanza con le aree centrali, è riscontrabile una discreta presenza di grandi attrezzature di livello urbano e di edifici pubblici di livello sovralocale: vengono infatti indicati nei piani dell'epoca «gli impianti puntuali (impianti di approvvigionamento dell'acqua, gasometri) e le grandi attrezzature urbane (macelli, mercati, cimiteri; talvolta ospedali, manicomi, carceri), nonché gli edifici pubblici (chiese, teatri; talvolta scuole, palazzi comunali, palazzi delle poste ecc.)»¹²³. La *maglia viaria*, configurata e stabilmente definita, risulta essere matrice di sviluppo di entrambe le tipologie di tessuti della città consolidata, e si pone come elemento di caratterizzazione dei tessuti a tipologia edilizia definita. I tessuti realizzati fino all'inizio degli anni Cinquanta non sono stati dimensionati per la viabilità e il trasporto su gomma come principale forma di mobilità, come è invece accaduto per i tessuti della città discontinua, di cui costituisce elemento strutturante; l'impianto originario dei tessuti più antichi è stato pensato per una mobilità differente da quella attuale, sia per la vicinanza con il centro unica sede funzionale, sia per l'uso ancora limitato dell'automobile, sia per il maggior numero di mezzi pubblici (linee tramviarie, filobus, etc.) in funzione all'epoca. Per questo motivo, oggi la mobilità della città compatta è spesso difficoltosa e non di rado molto congestionata; nel contesto nazionale, dove il tasso di motorizzazione nelle città grandi è molto alto (a Roma 61,5 veicoli ogni 100 abitanti, Milano 52, Napoli 56 e Torino 67) rispetto alle altre metropoli europee (Madrid 51, Parigi 41, Berlino 34 e Londra 31)¹²⁴ è facile ravvisare come le parti di città non disegnate per una mobilità su gomma siano oggi in situazioni di disagio, sia per la mancanza di parcheggi e spazi di sosta, sia per la tendenza ad occupare i pochi

¹²². Campos Venuti G., Oliva F., a cura di (1993), *Cinquant'anni di urbanistica in Italia. 1942-1992*, Laterza, Roma-Bari, p. 15 e p. 46.

¹²³. Di Benedetto G. (1977), *Introduzione all'urbanistica*, Vallecchi editore, Firenze, p. 20.

¹²⁴. Lelo K., Monni S., Tomassi F. (2019), *Le mappe della disuguaglianza*, Donzelli, Roma, p. 63.

125. Campos Venuti G., Oliva F. a cura di (2010), *Città senza cultura. Intervista sull'urbanistica*, Laterza, Roma-Bari, pp. 71-73.

126. Campos Venuti G. (1991), *L'urbanistica riformista*, Etaslibri, Milano, pp. 73-75.

spazi liberi con automobili. L'aspetto dell'alto uso di mezzi privati deriva, ed è anche causa scatenante, del ridotto numero di mezzi pubblici comune alla maggior parte delle città italiane; fanno eccezione delle città che hanno conosciuto una stagione riformista, e più in generale nelle città del Centro-Nord, dove l'uso di mezzi pubblici e di biciclette e monopattini, privati o frutto di modalità condivise (*bike sharing*) è molto più diffuso. Nei tessuti più compatti, alcune di queste modalità hanno cominciato ad affermarsi più rapidamente che nei tessuti della città discontinua, facilitate dalla vicinanza con le aree centrali; tuttavia, per la maggior parte degli italiani l'automobile privata resta il mezzo di trasporto più utilizzato, con il risultato di una città compatta resa ancora più 'densa' dall'alto numero di macchine parcheggiate in strada.

Nella città compatta, in particolare delle città del triangolo industriale, si possono spesso trovare delle infrastrutture ferroviarie realizzate tra la fine dell'800 e la prima metà del '900, in buona parte ancora utilizzate sia dalla popolazione residente sia, soprattutto, da quella dell'area metropolitana, per la quale spesso questa costituisce l'unica opzione pubblica rapida di accesso alle funzioni delle aree centrali. Tuttavia, in Italia, la soluzione (tedesca) di una rete ferroviaria prevalentemente di superficie, che sfrutta in modo plurimo i binari delle ferrovie nazionali, è ancora fortemente sottoutilizzata, preferendovi la mobilità su gomma¹²⁵, nonostante alcuni piani ne abbiano rilanciato l'uso (es. NPRG di Roma con la "cura del ferro").

Per quanto riguarda i *servizi*, la città compatta presenta una carenza generalizzata di servizi collettivi, aree verdi e spazi pubblici, a fronte invece di elevate densità edilizie e abitative; carenza, però, inferiore a quella dei vicini tessuti della città discontinua, poiché mutuata dalla contiguità con le aree centrali, in cui spesso sono concentrate la maggior parte delle funzioni specializzate. Per lo stesso motivo, la parte più esterna della città compatta, realizzata nella fase di espansione, presenta una grave insufficienza di servizi. Questa parte di città viene spesso definita come una sorta di «periferia interna»¹²⁶ a causa della mancanza di aree pubbliche e di servizi di livello locale, dunque, con una percezione generalizzata di degrado (indicando, fra le altre cose, anche una mancata e inconsapevole accettazione di un ruolo paritario per ogni parte della città). Infatti, mentre i servizi predisposti dalla pianificazione accademica prima della guerra non sono stati distribuiti in modo egualitario, anzi, hanno spesso favorito i quartieri delle classi più benestanti, realizzando una dota-

zione di servizi sul territorio disomogenea e insufficiente¹²⁷, i piani razionalisti postbellici, pur prevedendo una quota minima di servizi, rinviavano ai piani particolareggiati l'individuazione delle aree per le attrezzature pubbliche, con conseguenti prezzi di esproprio elevatissimi, in quanto previsti su aree già valorizzate dal piano, e pertanto difficilmente realizzabili: tali quartieri furono dunque caratterizzati da una grave carenza di servizi e di verde¹²⁸, così come quelli della città discontinua, in cui si ripeté, seppur con diverse modalità, lo stesso meccanismo di (non) attuazione. La convulsa crescita urbana del *boom* e del miracolo economico generò una città costruita all'insegna dei meccanismi speculativi, al punto che la linea urbanistica dell'epoca si può definire come «pensata a misura della rendita urbana e non a misura d'uomo»:

«Le città del miracolo crescono all'insegna di quel meccanismo perverso che gli architetti razionalisti definirono "a macchia d'olio", sviluppandosi cioè in tutte le direzioni, in modo indiscriminato, dilagando nella campagna senza preservare al proprio interno le aree indispensabili per i giardini e per i servizi; un casermone dietro l'altro, intervallati da brevi spazi dove le strade sono stretti budelli, con una densità che risponde soltanto alle arroganti pretese degli speculatori immobiliari.»¹²⁹

I Comuni, non supportati dallo Stato e mancanti della liquidità necessaria – ma anche dei contenuti culturali e della forza di volontà – realizzarono raramente i servizi previsti. Oggi, nella città compatta, la dotazione di nuovi servizi costituisce l'elemento base da cui partire per operarne una rigenerazione integrata; tuttavia, vista la compattezza e densità del sistema insediativo e la vicinanza dei tessuti più antichi con le aree centrali, più che una "iniezione di servizi" esercitata con parametri quantitativi, sembra necessario realizzarne una diffusione con parametri qualitativi, progettata localmente. La "qualità primaria", legata alla dotazione quantitativa prevista dal DM n. 1444 del 1968, diventa oggi un prerequisito, mentre si rende sempre più manifesta l'esigenza di conseguire una "qualità complessa", che integri l'approccio puramente prescrittivo-quantitativo, ormai obsoleto, del Decreto con nuove logiche e meccanismi più flessibili di determinazione dei bisogni dei cittadini, definiti caso per caso in termini quali-quantitativi, prestazionali e convenzionali, sulla base di processi valutativi, compiuti in sede di pianificazione locale¹³⁰. Dunque, emerge la necessità di pensare la rete delle do-

¹²⁷. Di Benedetto G. (1977), *Introduzione all'urbanistica*, Vallecchi editore, Firenze, p. 20.

¹²⁸. Garano S. (2001), "La Città consolidata", in *Urbanistica*, n. 116, p. 127.

¹²⁹. Campos Venuti G., Oliva F., a cura di (1993), *Cinquant'anni di urbanistica in Italia. 1942-1992*, Laterza, Roma-Bari, pp. 15-16.

¹³⁰. Giallanella F. (2009), "Standard urbanistici e piano locale. Indicatori quantitativi e riferimenti prestazionali", in Ricci L. (a cura di), *Piano locale e... nuove regole, nuovi strumenti, nuovi meccanismi attuativi*, FrancoAngeli, Milano, p. 205.

131. Cfr. Parte seconda, paragrafo 5.1.1 *La prospettiva strutturale: Per una città compatta accessibile.*

132. Poli I. (2020), *Città esistente e rigenerazione urbana. Per una integrazione tra urbs e civitas*, Aracne Editrice, Roma, p. 63; Poli I., Ravagnan C. (2018), "Oltre la marginalità, attraverso le reti. Piani e progetti per la rigenerazione della Plaine Commune", in *Urbanistica*, n. 162.

133. Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado della città e delle loro periferie (2017), *Relazione sull'attività svolta dalla Commissione*, Camera dei deputati, Roma.

tazioni territoriali con un nuovo approccio, meno quantitativo e più qualitativo, innovando di fatto la prospettiva strutturale¹³¹ per una strategia di rigenerazione della città consolidata, in particolare per i tessuti più densi e compatti – e dunque, oggetto di una dotazione di servizi meno massiccia di quella richiesta per le gravi carenze della città discontinua, ma altrettanto puntualmente scelta sulla base delle esigenze e delle specificità del contesto.

2.2.2 La città discontinua. I Sistemi e le componenti

Da quanto emerso in precedenza, la *città discontinua* è un ambito della città consolidata caratterizzato dalla mancata uniformità dei principi insediativi e delle tipologie edilizie, che restituisce un'immagine frammentata e discontinua dell'insediamento sparso nello spazio agricolo, in genere contraddistinto da condizioni di marginalità sociale ed economica.

«Tuttavia, soprattutto la seconda articolazione di insediamenti [la città discontinua] è caratterizzata da gravi condizioni di marginalità: in primis fisica, per la non sostenibilità 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 della mobilità, esito di un processo di crescita urbana basato sulla mobilità privata su gomma.»¹³²

Questa frase di Irene Poli e Chiara Ravagnan restituisce un quadro delle caratteristiche e delle criticità principali di questa parte della città esistente, costituita anche da tessuti piuttosto recenti. Le componenti di ciascun Sistema risentono infatti di un disegno della città slegato dal contesto, spesso distante dalle funzioni e dai servizi più importanti, carente dei servizi di base e con una accessibilità difficoltosa e limitata, che conclude ogni tessuto in sé stesso, portandolo non di rado ad un isolamento anche sociale ed economico¹³³. La ragione principale di tali criticità è legata ad alcuni fattori, che si ripetono nonostante le diversità dei vari contesti:

- realizzazione dei tessuti operata in prevalenza per strumenti settoriali non coordinati tra loro;
- autoreferenzialità di alcuni progetti, basati su visioni utopistiche della comunità;
- diffusione/espulsione dei progetti nell'ampio spazio agricolo;

- accessibilità incentrata sul solo trasporto privato e su gomma;
- scarsa qualità edilizia e scarsa qualità urbana di progetto.

A tali considerazioni si aggiungono, inoltre, alcune criticità riscontrate anche per la città compatta, come l'accentramento dei servizi nel nucleo antico e la mancata di realizzazione di servizi di livello locale (chiese, scuole, punti sanitari locali, etc.) e urbano. Oggi, il fenomeno della metropolizzazione rende, di fatto, meno dispersi e isolati questi tessuti, inserendoli in una rete di relazioni materiali e immateriali che ha un maggiore carattere urbano e restituisce un'idea di città diffusa; tuttavia, a seconda del tipo di metropolizzazione, se "centrale" o "plurale", tali tessuti tendono a rimanere più marginalizzati rispetto al polo delle funzioni (il nucleo antico, come a Milano) oppure, sono assorbiti in una città senza limiti, dai caratteri dispersivi ed indefiniti che l'arcipelago metropolitano tende a restituire¹³⁴. In ogni caso, le aree della città discontinua sono soggette a fenomeni di marginalità e polarizzazione sociale¹³⁵, a volte anche con situazioni di disagio e povertà strutturale, che riflettono l'isolamento – certamente sociale, ma anche fisico-morfologico e infrastrutturale – delle periferie italiane. Allo stesso tempo, i meccanismi essenzialmente economici che portano all'espulsione della popolazione con meno mezzi (le famiglie¹³⁶) dalle aree centrali (città storica e prima periferia storica) verso le aree più esterne, portano ad una densificazione delle prime aree della città discontinua, lì dove la grande espansione ha lasciato delle aree libere interstiziali tra tessuto e tessuto e la relativa vicinanza con il centro e i suoi servizi, con un minore costo della vita, tende a costituire un richiamo per famiglie giovani e con figli, studenti e i cosiddetti nuovi "ceti fluenti"¹³⁷. Questo fenomeno tende a 'compattare' e restituire un'immagine di città ai tessuti che, fin dalla loro formazione, sono stati caratterizzati da un'idea di chiusura e distacco dalla città tradizionale; tuttavia, tali operazioni di densificazione, in atto principalmente nelle città maggiori (Milano, Roma, Napoli, Torino e Bologna), sono frutto delle logiche del settore immobiliare e non sempre corrispondono a programma unitario del piano. Quello che può dunque accadere, oltre all'aumento del consumo di suolo e alla perdita di aree verdi permeabili, residui di ex aree agricole, è anche una gentrificazione della prima fascia della città discontinua, e il susseguirsi delle logiche di sostituzione degli starti meno abbienti anche da quei tessuti che, fino a pochi anni prima, erano considerati "città svantaggiata". Nonostante le molte criticità, la città discontinua presenta anche numerose risorse, spesso dimenticate da un "racconto delle perife-

¹³⁴. Campos Venuti G., Oliva F. a cura di (2010), *Città senza cultura. Intervista sull'urbanistica*, Laterza, Roma-Bari, p. 67; Indovina F. (2009), *Dalla città diffusa all'arcipelago metropolitano*, FrancoAngeli, Milano, pp. 20-27.

¹³⁵. Cfr. Parte prima, paragrafo 3.4.2 *La città discontinua. Marginalità insediativa e polarizzazione sociale*.

¹³⁶. Lelo K., Monni S., Tomassi F. (2019), *Le mappe della disuguaglianza*, Donzelli, Roma, pp. 14-21.

¹³⁷. Ovvero, gli studenti e i giovani a basso e medio reddito nelle prime fasi della carriera lavorativa (definizione tratta dal nuovo PGT di Milano). Cfr. Allegato 1 - *Scheda 14. Milano – Il PGT del 2019: la città metropolitana e il rapporto con le aree centrali*.

138. Cellamare C. (2020), *Abitare le periferie*, Bordeaux Edizioni, Roma, pp. 9-14.

139. Cellamare C. (2020), *Abitare le periferie*, Bordeaux Edizioni, Roma, pp. 32-33 e 37.

140. Poli I. (2012), *Il Piano Urbanistico Locale e la città esistente. Strategie e Strumenti per la Riqualificazione della Città Consolidata*, in Dottorato di ricerca in Riqualificazione e Recupero insediativo, Roma, Parte prima, paragrafo 2.2.

rie” poco lusinghiero¹³⁸, fermo a pregiudizi e stereotipi che, benché in parte rispondenti ad effettive condizioni di marginalità, tendono a non prenderne in considerazione gli aspetti positivi. Fra queste, si ricorda il maggior numero di aree verdi, spesso ad uso agricolo, che circondano i tessuti e si insinuano tra di essi, migliorandone la qualità dell’aria e dando una differente percezione del paesaggio da quella della città tradizionale; la presenza di aree agricole tra tessuti è stata spesso occasione di realizzazione di orti urbani e spazi di giardinaggio. La qualità ecologico-ambientale è dunque assai maggiore di quella della città compatta; va però sottolineato come la maggior parte delle aree verdi siano destinate all’agricoltura, e dunque non costituiscano un servizio urbano. In molti tessuti della città discontinua, inoltre, il carattere chiuso e concluso (non di rado isolato) dei tessuti ha portato alla formazione di comunità spesso molto solide, con un forte senso di identità e, a seconda dei contesti, anche di mutuo soccorso, per arginare fenomeni di criminalità e di povertà economica (si pensi alle associazioni di quartiere nelle Vele di Scampia a Napoli, o a Tor Bella Monaca a Roma). Va rilevato come questo ‘senso di comunità’ presenti a volte caratteri molto positivi, come per l’autorganizzazione per associazioni¹³⁹ di aiuto, recupero, promozione culturale e sportiva, mentre, altre volte, tenda ad assumere caratteri di ghettizzazione ed esclusione sociale, sia dentro la stessa comunità dei residenti (caratterizzata dalla vicinanza di popolazioni eterogenee), sia tra questa e il resto della città esistente. Come sottolineato più volte, il problema principale di questa parte di città, oltre la povertà economica, è la carenza di un adeguato livello di welfare urbano: molti tessuti, anche quelli più esterni della città compatta che si incontrano con la città discontinua nelle fasi più intense e incontrollate della fase di espansione, presentano una mancanza cronica di «alcuni degli ingredienti essenziali della ‘urbanità’: parcheggi adeguati, spazi d’incontro, giardini, luoghi pregiati, reti pedonali e ciclabili ecc.»¹⁴⁰. Senza questi, è naturale che la scarsa qualità edilizia e l’isolamento infrastrutturale tendono a conformare una parte di città “sempre sbagliata”, svantaggiata, incubatrice di gravi fenomeni di disagio sociale e di episodi di criminalità, come rilevato anche dal Rapporto della Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado della città e delle loro periferie (2017). Tuttavia, nello stesso Rapporto si mette in luce anche come oggi sembra più rispondente alla realtà dei fatti considerare le periferie più come una «condizione trasversale» riscontrabile anche in aree urbane centrali e semicentrali,

anziché come zone e ambiti lontani dal nucleo antico o addirittura intesi come opposti ad esse¹⁴¹, poiché, con i fenomeni in atto e in costante evoluzione (la metropolizzazione, ma anche i mutamenti scatenati dalla crisi finanziaria e sanitaria), le periferie e più in generale i tessuti della città discontinua assumono caratteri sempre diversi, con variazioni in termini di vivibilità, ma anche di valore economico e di stima immobiliare, che cambiano moltissimo di contesto in contesto e che stravolgono la tradizionale percezione della “città svantaggiata” così come è stata percepita a partire dalla fase di ricostruzione. Come sottolineato dallo stesso Rapporto¹⁴², per intervenire efficacemente su questi tessuti e sulle periferie non ci si può limitare ad azioni frammentarie ed episodiche, ma è necessario un progetto nazionale – e dunque, una nuova visione per le stesse – volta sia al miglioramento delle condizioni sociali e ambientali, sia allo sviluppo occupazionale ed economico, elementi senza i quali le politiche per il loro rinnovamento risulterebbero fallaci e, ancora una volta, occasioni perdute. Per questo motivo, risulta necessario ripensare¹⁴³ le strategie per la riqualificazione e rigenerazione di questa parte della città esistente senza assumere atteggiamenti paternalistici, ma dialogando con le comunità per recepirne i bisogni e le richieste e lavorando con esse in un approccio integrato. Approccio che sappia unire insieme azioni differenti per una strategia¹⁴⁴ non solo di rigenerazione urbanistica, riferita prevalentemente alla parte fisica della città, ma anche di inclusione sociale e di sviluppo economico locale¹⁴⁵ con progetti di sviluppo¹⁴⁶ in cui la riqualificazione fisico-morfologica del patrimonio abitativo e la distribuzione di maggiori dotazioni territoriali e servizi, promuovono anche una maggiore inclusione sociale fra le comunità di questa parte discontinua della città consolidata, e le il resto della città esistente.

Il Sistema insediativo e i tessuti

Come esposto in precedenza¹⁴⁷, si sceglie di affrontare lo studio di entrambe le componenti della città consolidata partendo dal *Sistema insediativo* e della classificazione per tessuti urbani. I tessuti che compongono la città discontinua sono i *tessuti a tipologia edilizia libera*, ossia quei tessuti che sono stati realizzati a partire dagli anni Sessanta (e in particolare dopo il Decreto Ministeriale n. 1444 del 1968) in base alle norme di tipo funzionale e quantitativo del piano vigente, assumendo in particolare le densità e gli indici di edificabilità come riferimenti urbanistici, ed inaugurando dunque la tipologia ‘libera’ come tipologia prevalente. La tipologia è stata

¹⁴¹. Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado della città e delle loro periferie (2017), *Relazione sull'attività svolta dalla Commissione*, Camera dei deputati, Roma, p. 222.

¹⁴². Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado della città e delle loro periferie (2017), *Relazione sull'attività svolta dalla Commissione*, Camera dei deputati, Roma, p. 223.

¹⁴³. Cfr. Parte seconda, paragrafo 5.1 *Una strategia integrata di rigenerazione per la città consolidata. Le prospettive*.

¹⁴⁴. Cfr. Parte seconda, paragrafo 5. *Welfare urbano e inclusione sociale. Una strategia di rigenerazione*.

¹⁴⁵. Oliva F., Ricci L. (2017), “Promuovere la rigenerazione urbana e la riqualificazione del patrimonio costruito”, in Antonini E., Tucci F. (a cura di), *Architettura, Città, Territorio verso la Green Economy*, Edizioni Ambiente, Roma; European Community (2016), *Urban Agenda for the EU. Pact of Amsterdam*. Agreed at the Informal Meeting of EU Ministers Responsible for Urban Matters on 30 May 2016 in Amsterdam, The Netherlands.

¹⁴⁶. Cellamare C. (2020), *Abitare le periferie*, Bordeaux Edizioni, Roma, pp. 78-85.

¹⁴⁷. Cfr. Parte prima, paragrafo 2.2 *La città consolidata: città compatta e città discontinua*; cfr. Parte prima, paragrafo 2.2.1 *La città compatta. I Sistemi e le componenti: Il Sistema insediativo e i tessuti*.

148. Garano S. (2001), "La Città consolidata", in *Urbanistica*, n. 116, p. 128.

149. Cfr. Allegato 1 - Scheda 11. *Roma - Il NPRG del 2008: città consolidata, città compatta, città discontinua*.

150. Garano S. (2001), "La Città consolidata", in *Urbanistica*, n. 116, p. 128.

151. Insolera I. (2011), *Roma Moderna*, Einaudi, Torino, pp. 262-263.

152. Campos Venuti G., Oliva F. a cura di (2010), *Città senza cultura. Intervista sull'urbanistica*, Laterza, Roma-Bari, pp. 9-11. A tale proposito, Campos Venuti (p. 11) commenta: «Il vero problema di un nuovo insediamento è quello di inserirsi nel contesto urbano, economico, sociale e istituzionale destinato ad accoglierlo, con la capacità di qualificare il suo intorno, senza compiere necessariamente un'azione dirompente, ma con la sicurezza di realizzarsi per intero. Io apprezzo molto i due architetti che ho citato [Fiorentino e Gregotti], ma forse dovevano abbandonare la pretesa di progettare un super-quartiere, o un brano di super-città, che la società italiana non era in grado di accogliere.»

153. Corviale.it (2021): "Approfondimenti sulla storia".

definita "libera" sia per il suo differente linguaggio architettonico, distante dai tre tipi edilizi utilizzati in prevalenza sino ad allora (villino, palazzina e intensivo), sia per l'evidente estraneità dei nuovi tessuti, costruiti per indici di densità, con i tessuti precedentemente costruiti per tipologie definite, determinando una «chiara soluzione di continuità nel contesto urbano»¹⁴⁸. A Roma, dove questo aspetto risulta particolarmente evidente¹⁴⁹, soprattutto per gli insediamenti realizzati attraverso strumenti di settore come i piani di zona dei PEEP e le lottizzazioni convenzionate, nella maggior parte dei casi si è trattato di «progetti autoreferenziali, senza rapporto alcuno con l'intorno»¹⁵⁰ ma anzi, spesso contrapposti a questo in una sorta di egoismo progettuale. Anche Italo Insolera è dello stesso avviso, quando, a riguardo del periodo della Scuola Romana tra gli anni Sessanta e Settanta, rileva come che il clima fosse cambiato rispetto ai decenni precedenti, assistendo a una «rivalutazione della priorità dell'architettura sull'urbanistica», e su come questa fosse intesa come conseguenza dell'architettura, in difesa di una architettura di "pezzi unici" legata alla figuratività, all'aspetto fisico-morfologico e al respingimento delle interferenze sociali¹⁵¹. Questa interpretazione puramente morfologica del "progetto architettonico-urbano" darà origine ad alcune sperimentazioni piuttosto audaci (si ricorda il Corviale di Mario Fiorentino a Roma, ma anche le Vele di Scampia di Francesco Di Salvo a Napoli e il quartiere Zen di Vittorio Gregotti a Palermo) le quali però, progettate con intenti utopistici ed ideologici, mancarono spesso di un occhio realistico sulle possibilità di accoglienza e accettazione da parte delle comunità che vi avrebbero abitato, anche per l'uso di soluzioni architettoniche distanti da quelle tradizionali, a volte quasi estranianti, distaccate dal contesto urbano circostante e non di rado isolate in aperta campagna¹⁵². Per il Corviale, esempio romano di edilizia economica e popolare (proprietà ATER, ex IACP) isolato dalla città ed oggi emblema del disagio delle periferie, valgono le parole di Franco Purini che, in relazione al progettista Mario Fiorentino, rilevò la sua «concezione dell'abitare come movimento eroico, voleva che la sua mastodontica macchina abitativa fosse una specie di comunità che si sarebbe autoregolata e che avrebbe fatto prevalere sugli interessi privati quelli collettivi»¹⁵³, peccando forse di tracotanza - o, se non altro, di anacronismo, dato che all'epoca in architettura si era «ormai affermato il post-moderno, che faceva perno sull'individuo e i suoi bisogni», rendendo difficilmente comprensibile agli occhi di una comunità senza contenuti culturali o politici forti (come era per esempio acca-

duto a Bologna con i PEEP della Terza Bologna) il motivo di un isolamento così marcato dal resto della città esistente. Viceversa, nello stesso momento storico, ad Ivrea¹⁵⁴, sotto la spinta dell'industriale Adriano Olivetti, furono realizzati interventi privati per la comunità operaia che presentano caratteristiche simili –utopia della comunità, linguaggio architettonico libero, distacco dal nucleo antico – che, però, hanno avuto maggior successo delle coeve sperimentazioni in altre città italiane: la ragione di tale differenza è probabilmente da ricercare nel diverso contesto della città operaia di Olivetti, in cui ogni intervento faceva parte di una visione della società (il Movimento Comunità), era realizzato in contiguità, anche compositiva, con gli interventi circostanti, e oltre che essere ben collegato con il centro storico di Ivrea, era strettamente connesso con il principale luogo di lavoro e i luoghi di svago. Questo sottolinea come la mancata coordinazione fra i vari interventi, tanto fisico-morfologica quanto, soprattutto, infrastrutturale, è il punto debole di molti progetti di edilizia popolare convenzionata, e rappresenta l'elemento prioritario su cui agire con un intervento di rigenerazione integrata. Nella città discontinua, tra le varie lottizzazioni, non di rado si può riscontrare la presenza di aree interstiziali ancora ad uso agricolo, parte del Sistema ambientale, e la presenza di *brownfields* con aree degradate, i cui usi, spesso diversi rispetto a quelli previsti dal piano (discariche, deposito merci, a volte campi nomadi), oppure previsti ma lasciati in disuso (ex aree industriali o manifatturiere), si mescolano a loro volta con un altro tipo di aree insediate prevalentemente residenziali, spontanee (se realizzate autonomamente dalla popolazione su aree destinate ad edificazione) o illegali (se realizzate su aree con destinazione d'uso diversa da quella residenziale). Nel secondo caso, si tratta di *aree abusive*¹⁵⁵, sviluppatasi rapidamente ai margini della città compatta e degli interventi di edilizia convenzionata fin dalla fase di ricostruzione, caratterizzate dalla *autocostruzione* di residenze (ma non di rado anche di piccole imprese, laboratori, manifatture varie e piccoli servizi commerciali di livello locale) da parte dei ceti più svantaggiati della popolazione. Il fenomeno dell'abusivismo, già "normalizzato" durante il Regime con l'istituzionalizzazione delle borgate¹⁵⁶, assume proporzioni drammatiche nella fase del boom edilizio, quando, con la graduale perdita d'importanza del settore agricolo, non più redditizio, la popolazione dei contesti rurali si trasferisce in massa nelle grandi città, spesso nel Nord del Paese, non trovando altra rapida soluzione abitativa se non quella delle baraccopoli. Immediatamente al di

¹⁵⁴. Cfr. Allegato 1 - Scheda 9. Ivrea – Il PRG del 2000: la riqualificazione della città storica moderna olivettiana.

¹⁵⁵. Cfr. Parte prima, paragrafo 1.1.2 *La seconda generazione e i piani dell'espansione*.

¹⁵⁶. Insolera I. (2011), *Roma Moderna*, Einaudi, Torino, pp. 143-149 e p. 148.

157. Campos Venuti G., Oliva F., a cura di (1993), *Cinquant'anni di urbanistica in Italia. 1942-1992*, Laterza, Roma-Bari, p. 15 e pp. 22-23.

158. Cfr. Parte prima, paragrafo 1.1.2 *La seconda generazione e i piani dell'espansione*.

fuori della città compatta, e intorno i vari piani di zona, nascono numerosi insediamenti abusivi per fruire delle opere di urbanizzazione primaria, altrimenti assenti, aumentando il disagio sociale e abitativo che contraddistingue la maggior parte dei tessuti periferici italiani sin dalla loro formazione. La gravità del fenomeno, emerso con forza tra gli anni Cinquanta e Sessanta, portò a varare la Legge n. 167 del 1962, che istituì i PEEP, *piani di zona* (le "Zone 167") con cui favorire l'acquisizione di aree fabbricabili per l'edilizia economica e popolare e relativi servizi urbani, realizzando interventi di edilizia sovvenzionata agevolata su grande scala, in modo da arginare l'emergenza abitativa. In qualità di piano pubblico, il PEEP si attuava attraverso l'esproprio, con successiva realizzazione delle opere di urbanizzazione e divisione in lotti da affidare a soggetti terzi per l'edificazione; per far fronte ai costi dell'esproprio, poco dopo venne varata Legge n. 847 del 1964, che autorizzava i Comuni a contrarre mutui per tali aree. Lo strumento del PEEP, che ha portato alla formazione di buona parte della città discontinua, assieme ai successivi provvedimenti ERP e alle lottizzazioni convenzionate, era una risposta cristiano-socialista (già in precedenza messa in atto con il Piano INA Casa di Fanfani) alla forte domanda di alloggi; tuttavia, come sottolinea Campos Venuti, durante gli anni Cinquanta «il bisogno di un tetto è così forte che non si avverte pienamente l'infima qualità sociale, edilizia, ambientale delle nuove periferie»¹⁵⁷. Come rilevato in precedenza, le parti edificate nella seconda generazione corrispondono a una strategia nazionale basata su una *politica edilizia quantitativa*, piuttosto che qualitativa: mentre nei paesi occidentali europei la diffusione della casa di proprietà è stata lenta, seguendo la progressiva accumulazione del risparmio delle famiglie, in Italia «l'accesso alla proprietà, sostenuto artificialmente dallo Stato, si è piegato ad accettare quel che offriva il convento: cioè orrende periferie, con altissime densità, senza servizi e senza verde». Lo Stato porta alla realizzazione «del grande o medio quartiere di abitazioni pubbliche: senza i difetti della pesante industrializzazione edilizia francese, ma senza le ampie dotazioni di servizi e di verde sempre presenti in altri paesi dell'Europa occidentale». In genere, tolti alcuni casi positivi (si ricordano i già citati¹⁵⁸ quartieri della Terza Bologna) la spinta statale per la promozione dell'edilizia convenzionata ebbe l'effetto di una creare «espansioni periferiche squallide, segregate e socialmente insoddisfacenti», immerse in una sorta di grande insediamento diffuso di aree abusive o spontanee, illegale e spesso carente anche dei servizi più elementari, presente

soprattutto nelle città maggiori del centro sud (Roma, Napoli, Palermo), che spesso ospitava la popolazione più povera non selezionata dalle graduatorie per l'assegnazione di una casa popolare.

Tuttavia, va rilevato come il patrimonio edilizio realizzato nelle "Zone 167" o nelle varie lottizzazioni convenzionate, benché spesso di scarsa qualità, sia composto da abitazioni costruite secondo standard europei¹⁵⁹. Molti di questi interventi seguono le indicazioni del D.M. n. 1444 del 1968, e rispettano le dotazioni minime per le residenze (non dei servizi, spesso non realizzati); vi sono casi singoli di migliore qualità urbana, che mostrano come, più che l'assetto fisico-morfologico e la composizione architettonica del progetto, ciò che tende a garantire una migliore qualità urbana è la visione d'insieme dell'intervento nel contesto circostante. Questa visione quasi ecumenica, che guarda al di fuori degli stretti confini dell'area di progetto, sostanziata in termini urbanistici con connessioni infrastrutturali pubbliche, con un'ampia presenza di servizi di livello urbano e locale (in particolare scuole e presidi sanitari), con la dotazione di aree verdi pubbliche attrezzate, e con la costruzione dei singoli manufatti architettonici effettuata a regola d'arte e con buoni materiali edilizi, costituisce di per sé la base per un *désenclavement* delle comunità dall'intervento architettonico¹⁶⁰, per uscire da un isolamento fisico che, a lungo andare, diviene anche culturale e sociale.

Purtroppo, la maggior parte delle città italiane ha raramente messo in atto tali pratiche, al punto che dal Rapporto della Commissione parlamentare del 2017 emerge come, in Italia, il «tessuto urbano periferico risulta, in generale, caratterizzato da una condizione di disomogeneità»¹⁶¹, frutto di una non corretta attuazione degli indirizzi originari di pianificazione urbanistica e di un'edificazione non pianificata a livello di area vasta, ovvero senza concertazione degli strumenti esistenti, con il risultato di contraddizioni e difficoltà amministrative. Questo suggerisce dunque la necessità, più volte ribadita nella ricerca, di una riforma a livello nazionale delle norme fondamentali che regolano il governo del territorio, in modo da attuarne gli indirizzi o, meglio ancora, di modernizzarli e renderli adatti alle esigenze attuali dei tessuti più periferici, attuale oggetto di trasformazione e mutamenti strutturali per la fase di metropolizzazione. Questo tema, affrontato successivamente nella ricerca attraverso una prospettiva morfologica¹⁶², è parte della strategia integrata per la rigenerazione urbana della città consolidata.

¹⁵⁹. Campos Venuti G., Oliva F., a cura di (1993), *Cinquant'anni di urbanistica in Italia. 1942-1992*, Laterza, Roma-Bari, p. 35.

¹⁶⁰. Ravagnan C. (2020), "Parigi. L'EPT Est Ensemble: reti infrastrutturali e reti ambientali", in Poli I. (a cura di), *Città esistente e rigenerazione urbana. Per una integrazione tra urbs e civitas*, Aracne Editrice, Roma, p. 203.

¹⁶¹. Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado della città e delle loro periferie (2017), *Relazione sull'attività svolta dalla Commissione*, Camera dei deputati, Roma, pp. 221-222.

¹⁶². Cfr. Parte seconda, paragrafo 5.1.2 *La prospettiva morfologica: Per una città discontinua abitabile*.

163. Cfr. Parte prima, paragrafo 1.1.4 *La quarta generazione e i piani della metropolizzazione*.

164. Indovina F. (2009), *Dalla città diffusa all'arcipelago metropolitano*, FrancoAngeli, Milano, pp. 22-23.

165. Cfr. Parte prima, paragrafo 2.2.1 *La città compatta. I Sistemi e le componenti: Il Sistema ambientale e il verde urbano*.

Il Sistema ambientale e il verde urbano

Il Sistema ambientale della città discontinua rappresenta uno degli elementi di maggiore interesse e valore ecologico-ambientale e storico-paesaggistico della città consolidata e, più in generale, della città esistente. Le dinamiche di formazione, la diffusione e la frammentazione dell'insediamento nel territorio agricolo circostante le città italiane nel corso di tutto il Novecento, ha fatto sì che oggi questa parte di città presenti un carattere agricolo-urbano, dove elementi propri della produzione agricola e del settore primario – dagli orti alle filiere, dai campi di seminativi alle serre – si mescolino senza soluzione di continuità con aree insediate. Aree insediate dal forte carattere urbano, più che rurale, generando una parte di città, la cintura periurbana, che si costituisce come “fascia di transizione” tra la città tradizionalmente intesa (la città compatta e il nucleo antico) e il territorio agricolo e rurale. Come accennato in precedenza¹⁶³, il fenomeno della metropolizzazione oggi in atto rende sempre più difficoltosa una distinzione tra città e campagna, poiché i fattori che portano alla diffusione della città nel territorio agricolo sono gli stessi che portano all'abbandono di quote rilevanti di attività agricola, ossia le modifiche nei processi produttivi, con riduzione delle convenienze a produzione di massa concentrate, e la progressiva contrazione del settore primario e secondario in favore del terziario. Questi fattori, uniti ai mutamenti negli stili di vita come conseguenza di maggiori disponibilità di risorse economiche (principalmente provenienti dal settore terziario), alla modifica dei modelli di riferimento per quanto riguarda l'abitare, e alla nuova, alta propensione alla mobilità¹⁶⁴, causano o accelerano la diffusione della città nel territorio, incidendo sulla qualità del Sistema ambientale e modificando gli elementi del Sistema insediativo.

Il Sistema ambientale della città discontinua presenta dunque numerose aree con caratteristiche naturalistico-vegetazionali o vegetazionali-antropiche, derivate essenzialmente dalle dinamiche di formazione “a macchia d'olio”, dalla scelta arbitraria del posizione delle lottizzazioni (convenzionate e non) nel territorio agricolo, e dalla crescita disordinata degli insediamenti spontanei e abusivi ai lati della città compatta e delle aree già insediate. Come rilevato in precedenza per la città compatta¹⁶⁵, tra le aree verdi libere sono riscontrabili due tipologie: la prima, il *verde urbano*, è strettamente legata al Sistema insediativo, mentre la seconda riguarda le *aree verdi* propriamente dette, risultando, al contrario della città compatta, molto maggiore della prima. Nella città discontinua, caratte-

rizzata dalla presenza di aree agricole, da aree abbandonate e rinaturalizzate, e da interventi urbanistici raramente corredati di un verde pertinenziale, la componente del verde urbano risulta poco diffusa e di minore importanza ecologica rispetto alla seconda tipologia di componenti; tuttavia, quando essa è presente, rappresenta non solo un ulteriore elemento di connessione e di riequilibrio ambientale, ma anche un elemento di decoro, che tende a conferire, anche alle aree più periferiche e sperdute nel territorio agricolo, un carattere di ordine e “urbanità”. Il *verde pubblico di arredo urbano* rappresenta infatti, quando pianificato e posto lungo la viabilità urbana (es. filari alberati) sia una ulteriore componente vegetazionale in un contesto semi-rurale, sia un elemento qualificante e di valore paesaggistico (che rende manifesta la presenza delle amministrazioni sul territorio, spesso latitante); se abbandonato e rinaturalizzato, fornisce comunque un contributo alla rete ecologica. Nelle lottizzazioni di intervento pubblico, il *verde di pertinenza*, quando presente, è spesso attrezzato a giardini e parchi giochi, fornendo un servizio di base alla comunità; se le lottizzazioni sono private, il verde privato rimane poco accessibile, attrezzato per un uso familiare o limitato a una parte della comunità. Come per il Sistema insediativo, la progettazione specifica delle lottizzazioni convenzionate e la sensibilità del progettista differenziano notevolmente un intervento dall’altro; ad esempio, nel caso del Corviale, il verde pertinenziale è dotato di un anfiteatro in cemento per le attività teatrali della comunità; nel quartiere bolognese del Pilastro (parte dei PEEP riformisti della Terza Bologna), la maggior parte del verde pertinenziale degli edifici è attrezzato con varie funzioni, in buona parte destinate ai bambini, e si pone in connessione con il parco pubblico “Arboleto del Pilastro”, uno dei più grandi di Bologna.

La seconda tipologia del Sistema ambientale riguarda le *aree verdi* quali le *aree intercluse inedificate*, si trovano in abbondanza nella città discontinua. Le rapide dinamiche insediative della fase di espansione, unite ad una scelta arbitraria e non coordinata dell’ubicazione piani di zona, nonché alla diffusa presenza di fenomeni di abusivismo, hanno portato alla formazione di interstizi e vuoti (semi)urbani, composti da ex aree agricole residuali non edificate, lacerti coltivati o destinati al pascolo, connotati da usi impropri, da abbandono e da evidenti discontinuità¹⁶⁶. Tali aree presentano una casistica varia e complessa, raccogliendo al loro interno aree ancora utilizzate per scopi agricoli più o meno intensivi (come ad esempio gli orti urbani, o frange di aree coltivate rimaste intercluse tra part

166. Poli I. (2020), *Città esistente e rigenerazione urbana. Per una integrazione tra urbs e civitas*, Aracne Editrice, Roma, p. 64; Poli I., Ravagnan C. (2018), “Oltre la marginalità, attraverso le reti. Piani e progetti per la rigenerazione della Plaine Commune”, in *Urbanistica*, n. 162.

167. Kilowatt.bo.it (2016): “Le Serre”.

insediate), aree rinaturalizzate, aree con usi impropri (discariche, deposito merci, etc.) spesso molto inquinanti, aree interessate da fenomeni di espansione, o di abusivismo, già iniziati ma ancora in divenire (es. cantieri abbandonati, con le aree poi rinaturalizzate). Nelle aree intercluse inedificate si possono riconoscere quelle *organizzate a verde*, ossia orti e/o giardini, pubblici o privati, che spesso si uniscono al verde di pertinenza (o verde privato) dei lotti, senza apparente soluzione di continuità. Le aree intercluse, soprattutto se organizzate a verde o lasciate ad una rinaturalizzazione spontanea, costituiscono una componente di grande rilevanza ecologica per il Sistema ambientale. Queste, infatti, costituiscono parte fondamentale della *rete ecologica*, soprattutto per i “bracci” che si inseriscono all’interno dell’insediamento, connettendosi con il verde urbano, le sporadiche aree libere e i corridoi verdi e blu, mettendo a sistema le varie componenti. Inoltre, le aree intercluse organizzate a verde garantiscono una continuità ecologico-ambientale con il circostante territorio agricolo, rafforzando la rete, e costituendo l’occasione per una connessione diversa fra i tessuti isolati, realizzata inserendo nuove funzioni che sono compatibili con il resto del territorio agricolo, come gli *orti urbani*, oggi particolarmente richiesti. Questi, infatti, oltre a costituire un elemento di incontro con il mondo rurale *à la page* nelle città metropolitane, costituiscono un elemento di raccordo fra un bisogno di aree verdi da parte dei cittadini, insieme ad un rinnovato interesse per la vita agricola, per il giardinaggio e per la coltivazione di cibo a km zero, pur mantenendo tutti i vantaggi posizionali dell’inserimento dentro un contesto urbano. Gli orti urbani rappresentano, inoltre, anche l’occasione per attività partecipate e più in generale per incontri e laboratori di quartiere, con gestione multifunzionale delle aree comuni (come accaduto a Bologna con il progetto Kilowatt Serre¹⁶⁷, in un’area dei Giardini Margherita) o ancora con la possibilità di valorizzare e recuperare spazi in stato di degrado.

Le aree intercluse costituiscono dunque una preziosa risorsa spaziale, componente della rete ecologica e “cuneo verde” (se legato alle aree agricole della fascia periurbana, altrimenti isola, o polmone verde) inserito nella città esistente, con tutti i vantaggi dal punto di vista ambientale – maggiore permeabilità del suolo, accesso ad ampi spazi all’aperto, riduzione del fenomeno delle isole di calore urbano nei mesi più caldi – che la loro presenza comporta per l’ecosistema urbano. Per le parti più esterne della città discontinua, la presenza di ampie aree verdi intercluse tra gli insediamenti sotto-

linea invece il carattere dispersivo e frangiforme degli insediamenti più periferici; tuttavia, non è la presenza di questa componente verde a peggiorare la qualità urbana, quanto piuttosto la presenza incongrua di aree insediative all'interno di parti del paesaggio agricolo (si pensi alle zone "O" abusive nell'Agro Romano). Il carattere ecologico-ambientale, finanche paesaggistico, di queste aree, così come delle altre componenti del Sistema ambientale della città discontinua, deve essere mantenuto, localmente recuperato e valorizzato, mettendo in luce il carattere semi-rurale degli insediamenti come punto di forza ed elemento di richiamo per la popolazione della città densa, avendo però cura di evitare la sostituzione sociale delle comunità che già vi risiedono. Per questo, il Sistema ambientale della città discontinua, data la sua ricchezza ambientale, ecologica e paesaggistica, necessita di particolari strategie¹⁶⁸ finalizzate alla costruzione di un quadro di sostenibilità urbana per le trasformazioni urbane e per le operazioni di rigenerazione della città esistente più periferica, ricercando una unione equilibrata fra un contesto agricolo (semi)rurale con il contesto più urbanizzato.

Il Sistema dei servizi e delle infrastrutture

Come rilevato in precedenza¹⁶⁹, il *Sistema dei servizi e delle infrastrutture* della città consolidata, con particolare riferimento ai servizi, presenta numerose carenze, diverse a seconda del contesto. Nella città discontinua, la crescita disordinata e dispersiva dell'insediamento nel territorio agricolo, assieme alla lontananza dalla città compatta e dalla concentrazione di funzioni nel nucleo centrale, restituisce una immagine di "città svantaggiata"¹⁷⁰ cronicamente carente sia dei servizi di livello locale e urbano, sia delle infrastrutture per la mobilità pubblica. La crescita insediativa dispersa e diffusa, implementata dal fenomeno dell'abusivismo, ha generato una viabilità disarticolata e scomposta sul territorio, spesso nata come viabilità extra-urbana a fine agricolo, contraddistinta da strade interrotte, *cul-de-sac*, mancanza di connessioni reciproche, peggiorata dall'uso di materiali scadenti e oggi in fase di obsolescenza; una maglia viaria, dunque, 'smagliata', spesso ricalcata sulla base di tracciati storici e modificata di volta in volta sulla base della crescita dei nuovi insediamenti. L'immagine che restituisce la rete della viabilità è dunque quella di una città chiaramente discontinua e mal collegata, contraddistinta dal massiccio uso del trasporto privato e su gomma¹⁷¹. Alla costruzione spontanea di parte della viabilità, si sovrappone la viabilità pianificata secondo i principi del Movimento

¹⁶⁸. Cfr. Parte seconda, paragrafo 5.1.3 *La prospettiva ambientale: Per una città discontinua ecologica*.

¹⁶⁹. Cfr. Parte prima, paragrafo 2.2.1 *La città compatta. I Sistemi e le componenti: Il Sistema dei servizi e delle infrastrutture*.

¹⁷⁰. Definizione dei tessuti periferici tratta dalla Relazione generale del NPRG di Roma. Comune di Roma (2003), *PRG. Relazione Illustrativa. Delibera di Adozione del Consiglio Comunale n.33 del 19/20 marzo 2003*, Comune di Roma, Roma, pp. 51-55.

¹⁷¹. Poli I., Ravagnan C. (2018), "Oltre la marginalità, attraverso le reti. Piani e progetti per la rigenerazione della Plaine Commune", in *Urbanistica*, n. 162.

172. Le Corbusier (1963), *Maniera di pensare l'urbanistica*, Laterza, Roma-Bari. Il testo, edito nel 1963, coincide con la creazione dei primi piani PEEP in Italia, dunque con la "data d'inizio" della città discontinua.

173. Galassi A. (2013), "La strada: da spazio di mobilità a luogo di identità e relazioni", in *Lectures #1 - Design, Pianificazione e Tecnologia dell'Architettura*, Rdesignpress, Roma.

174. Campos Venuti G. (2001), "Il Sistema della mobilità", in *Urbanistica*, n. 116, p. 166; Campos Venuti G., Oliva F., a cura di (1993), *Cinquant'anni di urbanistica in Italia. 1942-1992*, Laterza, Roma-Bari, p. 46 e 58. Si ricorda inoltre come «il più massiccio programma di opere pubbliche intraprese in Italia negli anni Cinquanta non riguarda case, ospedali o scuole e neppure ferrovie, ma la realizzazione della rete autostradale che, allora, fu la più ampia d'Europa. L'obiettivo mai confessato [...] era quello di stimolare e trainare la motorizzazione individuale di massa: infatti le automobili in dieci anni passano da 600.000 a 3.000.000, ma soltanto un quarto delle merci viaggiano in ferrovia, la metà di quelle francesi o tedesche.» Da Campos Venuti G., Oliva F., a cura di (1993), *Cinquant'anni di urbanistica in Italia. 1942-1992*, Laterza, Roma-Bari, p. 14.

175. Campos Venuti G., Oliva F. a cura di (2010), *Città senza cultura. Intervista sull'urbanistica*, Laterza, Roma-Bari, pp. 71-72. Il primo impianto-modello di questo tipo

Moderno, ossia con il rifiuto della strada-corridoio¹⁷², l'esaltazione delle grandi arterie di connessione, la costruzione di autostrade e *freeways* a scorrimento veloce, l'assenza di una dimensione locale della strada e dei possibili spazi pubblici/aree di sosta su di essa¹⁷³. La maglia viaria costituisce infatti l'elemento matrice strutturante i tessuti a tipologia edilizia libera, pianificati quasi esclusivamente per i mezzi privati e su gomma, intesi fin dalla costruzione degli insediamenti come unica modalità di collegamento rapido fra questi e il resto della città esistente. Come ha rilevato Campos Venuti, la scelta univoca di una mobilità privata è derivata non soltanto dall'influenza del pensiero razionalista, ma anche dall'appoggio della classe politica all'industria automobilistica nazionale (Fiat, Pirelli) che ha determinato una «anomalia genetica» comune a tutte le città italiane, ossia la volontà di affidarsi ciecamente ed esclusivamente al trasporto per automobile, a differenza delle altre città europee¹⁷⁴. Oggi, tale anomalia genetica porta, di fatto, al costante congestionamento dei principali assi di accesso agli insediamenti (in particolare nelle aree sorte spontaneamente) durante le ore di maggiore utilizzo, inibendo fortemente l'accessibilità e la vivibilità di tali aree.

Per quanto riguarda la mobilità del trasporto pubblico, raramente essa ha costituito la matrice base dell'insediamento, sia per quanto riguarda la modalità su ferro, che su gomma. Il trasporto pubblico su ferro, infatti, in Italia non ha mai avuto molto seguito, a differenza di quanto accaduto in altre città europee, come ad esempio nelle aree industriali della Germania sin dall'inizio del Novecento¹⁷⁵, con lo sfruttamento in modalità plurima dei binari delle ferrovie per servire, con una metropolitana di superficie, ampie aree metropolitane. La causa di tale rifiuto è da ascrivere alla scelta, politica e culturale, di servirsi dei mezzi privati su gomma (non solo automobili, ma anche gli iconici motocicli di bassa cilindrata, quali Vespa, Lambretta, etc.) che ha scoraggiato le modalità di trasporto pubblico. Solo a partire dalla fine degli anni Ottanta, con l'affermarsi di un pensiero più attento alle tematiche ambientali e con la crescita, nei decenni successivi, del fenomeno urbano della metropolizzazione, si è cominciato a costruire una sorta di Servizio ferroviario metropolitano, di modello tedesco, nelle città più ricche e importanti del Nord Italia, come Torino e Milano; si ricorda il "Progetto Passante" per il passante ferroviario sotto Milano sul modello di Monaco di Baviera, nonché l'istituzione di più linee metropolitane sotterranee e di superficie avvenuta negli ultimi anni nel capoluogo lombardo¹⁷⁶,

proprio per connettere il nucleo centrale della città con l'ampio hinterland milanese. Si ricorda anche il NRPG di Roma (2008), che prevedeva una "cura del ferro" per la capitale¹⁷⁷, ossia un rafforzamento dell'anello ferroviario metropolitano, per abbattere l'isolamento delle periferie e connettere, in tempi e modalità rapide, economiche e sostenibili, i tessuti più lontani con il centro della città e il sistema delle centralità urbane. Tuttavia, a Roma tale nuova modalità di trasporto non si è ancora pienamente affermata, e la mobilità rimane quasi esclusivamente legata all'uso del trasporto privato¹⁷⁸ e, più in generale, del trasporto su gomma. Quest'ultimo, se pubblico (autobus, pullman, ma anche autolinee con servizio provinciale e regionale, come Cotral nel Lazio o Arpa in Abruzzo), è in molte Regioni decisamente più utilizzato del trasporto su ferro, a causa della maggiore presenza di linee e fermate a livello locale, nonché della progressiva dismissione delle ferrovie di livello locale. Nelle maggiori aree metropolitane, il trasporto pubblico su gomma consente una maggiore fluidità per il traffico locale, benché l'assenza di corsie preferenziali o in sede propria limita le possibilità operative delle linee, causandone spesso il ritardo e disagi alla popolazione.

Per quanto riguarda la mobilità dolce nei tessuti periferici, questa è sostanzialmente poco diffusa nelle città grandi e medie, con forti variazioni a seconda del contesto – è infatti maggiormente diffusa nelle città medie del Centro Nord, con trend in crescita in città grandi come Torino e Milano, mentre poco presente nelle città del Sud. Ad esempio, a Roma, gli spostamenti con auto e motoveicoli sono stati negli ultimi cinque anni il 45-50%, mentre quelli del trasporto pubblico locale il 25-30%, e la mobilità dolce, a piedi o in bicicletta, il 20-25%¹⁷⁹. È interessante notare come le aree della città discontinua spesso possiedono, tra le parti della città esistente, un numero rilevante di piste ciclabili, ma anche un basso numero di fruitori. La ragione dello scarso utilizzo è legata all'accentramento delle funzioni e dei servizi più importanti nelle aree centrali, spesso difficilmente raggiungibili in bici o monopattino dai tessuti periferici, distanti e mal collegati (es. eccessiva presenza di pericolosi incroci a raso e di corsie miste, mancanza di piste in sede propria, scarsa manutenzione, basso livello di sicurezza), che inibisce l'uso di questi mezzi di trasporto; allo stesso tempo, le piste sono maggiormente presenti nei contesti meno urbanizzati, a causa della minore presenza di traffico, di un basso livello di pericolosità e del maggiore interesse paesaggistico. Questa difficoltà nell'uso quotidiano della bicicletta aumenta l'uso dei mezzi pubblici, o il più delle volte, dei mezzi pri-

è stato quello berlinese, subito diffuso nelle regioni industriali (Ruhr).

¹⁷⁶. Cfr. Allegato 1 - Scheda 6. *Milano – Le 130 varianti al PRG del 1976: la riqualificazione delle aree dismesse*; Cfr. Allegato 1 - Scheda 14. *Milano – Il PGT del 2019: la città metropolitana e il rapporto con le aree centrali*. Si ricorda anche come il nuovo piano per "Milano 2030" preveda la realizzazione della linea metropolitana M4 e l'adeguamento della Circle-Line sul modello londinese. Comune di Milano (2019), *PGT- Piano di Governo del territorio: Documento di Piano. Milano 2030 Visione, Costruzione, Strategie, Spazi. Relazione Generale*, Comune di Milano, Milano.

¹⁷⁷. Campos Venuti G. (2001), "Il Sistema della mobilità", in *Urbanistica*, n. 116, pp. 171-172; Oliva F. (2009), "Il Nuovo Prg di Roma e l'urbanistica italiana", in Ricci L. (a cura di), *Piano locale e... nuove regole, nuovi strumenti, nuovi meccanismi attuativi*, FrancoAngeli, Milano, pp. 19-21.

¹⁷⁸. Lelo K., Monni S., Tomassi F. (2019), *Le mappe della disuguaglianza*, Donzelli, Roma, pp. 62-65.

¹⁷⁹. Lelo K., Monni S., Tomassi F. (2019), *Le mappe della disuguaglianza*, Donzelli, Roma, p. 63.

180. Modigliani D. (2001), "Piani, programmi e azioni per la periferia", in *Urbanistica*, n. 116, p. 74.

181. Cfr. Parte prima, paragrafo 1.1.2 *La seconda generazione e i piani dell'espansione*.

182. Campos Venuti G., Oliva F., a cura di (1993), *Cinquant'anni di urbanistica in Italia. 1942-1992*, Laterza, Roma-Bari, pp. 15-16, 23-24, 35-37, e Campos Venuti G. (1991), *L'urbanistica riformista*, Etaslibri, Milano, pp. 38-42.

183. Campos Venuti G., Oliva F., a cura di (1993), *Cinquant'anni di urbanistica in Italia. 1942-1992*, Laterza, Roma-Bari, p. 65.

184. Campos Venuti G., Oliva F., a cura di (1993), *Cinquant'anni di urbanistica in Italia. 1942-1992*, Laterza, Roma-Bari, pp. 64-65 e pp. 297-312; cfr. Parte prima, paragrafo 1.1.2 *La seconda generazione e i piani dell'espansione*.

185. Giallanella F. (2009), "Standard urbanistici e piano locale. Indicatori quantitativi e riferimenti prestazionali", in Ricci L. (a cura di), *Piano locale e... nuove regole, nuovi strumenti, nuovi meccanismi attuativi*, FrancoAngeli, Milano, p. 205.

vati, portando a quel fenomeno di "schiavitù dell'automobile"¹⁸⁰ a cui gli abitanti delle periferie sembrano destinati, in assenza di azioni concrete che ribaltino lo status quo della mobilità nella città discontinua.

Per quanto riguarda i *servizi*, la città discontinua ne presenta una carenza cronica e congenita, al di là del singolo contesto. Tale carenza, infatti, peggiore di quella della città compatta (che può contare sulla vicinanza con le aree centrali), risale alla nascita della città discontinua, determinata dalle rapide dinamiche di formazione degli insediamenti durante la fase di espansione¹⁸¹, dalle logiche speculative a scopo di lucro del settore immobiliare, dall'oblio della pubblica amministrazione, dalla frequente mancanza di controlli e di interventi, dalla volontà politica di allontanamento degli strati più poveri della popolazione dalla città borghese. La mancanza cronica dei servizi, non realizzati per motivi speculativi¹⁸² (riduzione della superficie edificabile dei lotti) ha generato, come più volte sottolineato nella ricerca, delle periferie di bassa qualità, socialmente segregate e distanti, in termini funzionali come di lontananza geografica, da un centro accentratore di funzioni privilegiate, da cui i tessuti più lontani rimangono oggi ancora fortemente asserviti. L'urbanistica riformista ha tentato, prima con la Riforma Sullo e poi con la riforma graduale dell'urbanistica, di realizzare dei servizi integrati negli insediamenti prevedendo una dotazione maggiore dei 18 mq/ab di aree destinate a standard (25 mq nel caso in cui ci si trovi nelle vicinanze di aree a vincolo ambientale) previsti dal D.M. n. 1444 del 1968 (peraltro modellato sui criteri di dimensionamento delle dotazioni territoriali messi a punto dal PRG riformista di Reggio Emilia¹⁸³), arrivando a offrire, già nella seconda metà degli anni Sessanta, una dotazione di servizi di 30 mq/ab nei quartieri della Terza Bologna, realizzati con i PEEP¹⁸⁴ nella periferia bolognese; tuttavia, le esperienze riformiste sono poche rispetto alla casistica nazionale, e questo mette in luce l'importanza di agire attivamente su questo aspetto, se si vuole migliorare la vivibilità delle periferie e dei tessuti consolidati più esterni.

Nell'attuale fase di metropolizzazione della città esistente, la carenza di servizi e dotazioni pubbliche, assieme alla sempre più pressante questione ecologico-ambientale, evidenzia il degrado e la scarsa qualità urbana della città consolidata, in particolare nei tessuti socialmente fragili. La qualità primaria legata alla dotazione quantitativa prevista dal Decreto sugli standard, tutt'ora valido, è oggi un prerequisito da cui partire per raggiungere una diversa "qualità

complessa”, che inserisca le dotazioni prescritte, puramente quantitative, in una logica-quadro qualitativa, in cui le dotazioni sono valutate localmente a seconda delle specificità del contesto¹⁸⁵. Con il passaggio della potestà legislativa in materia urbanistica alle Regioni, alcune di queste (quelle a maggiore ‘tradizione riformista’) hanno mosso i primi passi verso questo ripensamento delle dotazioni e della qualità delle dotazioni previste. Ne rappresenta un caso esemplare la Legge Regionale dell’Emilia-Romagna n. 24 del 2017 in materia di “Disciplina regionale sulla tutela e l’uso del territorio”, che sviluppa il concetto di dotazione territoriale della Legge Regionale n. 20 del 2000, includendo, assieme al riferimento quantitativo degli standard, anche l’aspetto qualitativo-prestazionale, aumentando e riorientando le tipologie di servizi ripensandole sulle specificità locali, garantendo una migliore attrattività e vivibilità¹⁸⁶. Questo avanzamento disciplinare, *place based* e *people oriented*, in linea con quanto stabilito dall’Agenda Urbana Europea del 2016 e per ora limitato a poche Regioni, può costituire la base per un programma pluriennale strategico per la rigenerazione urbana di aree urbane prioritarie nelle città italiane¹⁸⁷, così come evidenziato dal Rapporto della Commissione di inchiesta sulle periferie, che peraltro mette in luce ed anticipa una necessaria riforma, su scala nazionale, della Legge urbanistica del 1942. A partire da queste premesse, nel campo della ricerca risulta allora necessario pensare una diversa prospettiva strutturale¹⁸⁸ per una strategia di rigenerazione della città consolidata, in particolare per i tessuti della città discontinua, periferica e sparsa nel territorio, oggi oggetto delle dinamiche di trasformazione indotte dal processo di metropolizzazione, ma allo stesso tempo, parte fortemente svantaggiata della città esistente.

¹⁸⁶. Vecchiotti S. (2018), “Dotazioni territoriali e servizi ecosistemici”, in *Urbanistica Informazioni* n. 280-281, p. 36. Nel nuovo strumento di pianificazione locale proposto dalla Legge, il PUG, viene prevista una *Strategia per la qualità urbana ed ecologico-ambientale*, o SQUEA, che rielabora il tema delle dotazioni territoriali individuando standard urbanistici differenziati per specifiche parti della città e del territorio, secondo quattro sfere – quantitativa, spaziale (distributiva), tipologica e qualitativa, ripensando la rete delle dotazioni territoriali con un approccio meno quantitativo e più qualitativo.

Innocenzi T. (2020), “Bologna. Il Piano Urbanistico Generale: la città esistente”, in Poli I. (a cura di), *Città esistente e rigenerazione urbana. Per una integrazione tra urbs e civitas*, Aracne Editrice, Roma, pp. 171-181; cfr. Allegato 2 - Scheda 22. *Bologna – Il PUG del 2021: le Strategie urbane, locali e i progetti di areale*.

¹⁸⁷. Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado della città e delle loro periferie (2017), *Relazione sull’attività svolta dalla Commissione*, Camera dei deputati, Roma, pp. 224-225.

¹⁸⁸. Cfr. Parte seconda, paragrafo 5.1.1 *La prospettiva strutturale: Per una città discontinua attrattiva*.

CITTÀ CONSOLIDATA E NUOVE ISTANZE. L'INCLUSIONE SOCIALE

ABSTRACT

Il capitolo, terzo ed ultimo step della fase di contestualizzazione del percorso della ricerca, procede con la definizione dell'inclusione sociale quale mezzo risolutivo per la "nuova questione urbana" della città esistente e in particolare, della città consolidata. Analizzando le forme di inclusione e le norme vigenti in Italia, la ricerca cerca di risolvere le questioni aperte della città consolidata, quali la gentrificazione della città compatta e la marginalità sociale e insediativa della città discontinua, acute dal fenomeno del *middle class shrinking*, definendo le nuove istanze della città consolidata (l'accesso alla casa, le infrastrutture e i servizi, la formazione e il lavoro, le forme di dialogo e partecipazione) per giungere a definire, nei capitoli successivi, una strategia integrata per la rigenerazione della città consolidata che coniughi alle tradizionali prospettive di azione del piano locale anche una prospettiva di sviluppo, inclusione e coesione sociale.

3.1 La nuova questione urbana e l'inclusione sociale

La ricerca procede nella definizione delle nuove istanze della città consolidata. Il disagio sociale che caratterizza la nuova questione urbana, acuito dal fenomeno globale del *middle class shrinking*, può essere ricondotto a due fenomeni sociali in atto nella città esistente: da un lato, la *gentrificazione* dei tessuti urbani più antichi e centrali, dettata da una progressiva capitalizzazione del patrimonio edilizio storico o con caratteristiche tali da renderlo appetibile sul mercato; dall'altro, la *marginalizzazione*, tanto insediativa quanto sociale, delle aree più esterne della città, segnate da una carenza storica di servizi e infrastrutture. Le comunità della città consolidata presentano dunque una serie di istanze, ossia di richieste di miglioramento, delle proprie condizioni di vita, riassumibili nella risoluzione di tre criticità strutturali: la risoluzione del problema della casa (la questione abitativa), la risposta alla diffusa domanda di lavoro e di occupazione, la richiesta di maggiori servizi di prossimità, che possano garantire a livello locale la costruzione e l'efficienza della città pubblica, a garanzia dei diritti al lavoro, all'istruzione e alla sanità, e in definitiva, a garanzia del diritto alla città¹. A queste tre istanze se ne aggiunge una quarta, la richiesta di nuove e più efficienti forme di dialogo e partecipazione; forme che raccolgano le criticità e le istanze locali e le trasmettano ad una pubblica amministrazione in grado di ascoltare e recepire le nuove richieste, dettando così l'agenda degli interventi pubblici attenta non solo alle 'tradizionali' criticità urbane dei tessuti più consolidati, ma anche alle nuove difficoltà sociali emergenti, alle questioni aperte che affondano le loro radici anche in errate scelte della pianificazione; questioni che possono essere risolte con strategie e azioni integrate, coniugando azioni per l'inclusione sociale con azioni per la rigenerazione della città esistente e della città consolidata. *Inclusione sociale* che assume così un valore ampio, così come emerge dalla più recente normativa nazionale ed europea in materia di assistenza e protezione sociale, diventando un termine chiave per una pianificazione che ponga maggiore attenzione all'integrazione fra comunità differenti e all'incontro fra classi²; che metta in atto azioni integrate per il

1. Ricci L. (2020), "Nuova questione urbana e nuovo welfare. Regole, strumenti, meccanismi e risorse per una politica integrata di produzione di servizi", in *Ananke*, n. 90.

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

3. Cfr. Parte seconda, paragrafo 5. *Welfare urbano e inclusione sociale. Una strategia di rigenerazione*; cfr. Parte terza: *Piano urbanistico e inclusione sociale. Nuovi riferimenti teorico-metodologici e operativi*.

4. Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado della città e delle loro periferie (2017), *Relazione sull'attività svolta dalla Commissione*, Camera dei deputati, Roma, p. 19, 41-42 e 222; cfr. Parte prima, paragrafo 1.2 *La città esistente e la nuova questione urbana*.

5. European Community (2016), *Urban Agenda for the EU. Pact of Amsterdam*. Agreed at the Informal Meeting of EU Ministers Responsible for Urban Matters on 30 May 2016 in Amsterdam, The Netherlands.

6. Il Decreto Legislativo n. 147 del 2017 introduce disposizioni volte al «rafforzamento del coordinamento degli interventi in materia di servizi sociali» (il Capo IV), che fa perno proprio sulla costituzione della Rete, le cui finalità principali sono individuate nel «favorire una maggiore omogeneità territoriale nell'erogazione delle prestazioni e definire linee guida per gli interventi». La Rete si pone di fatto quale organismo di coordinamento del sistema degli interventi e dei servizi sociali di cui alla Legge n. 328 del 2000, Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali, che rappresenta la legge di maggior importanza in merito nel contesto nazionale. Cfr. Parte prima, paragrafo 3.2 *Forme e modalità di*

contrasto alla povertà, per la permanenza delle comunità più fragili nell'area di residenza e per la risoluzione della questione casa; che persegua la partecipazione, tra collettività e pubblica amministrazione, nella concertazione dei programmi e degli interventi sulla città e sul territorio.

La ricerca, dunque, affronta le questioni aperte della città consolidata investigando sulle componenti, la città compatta e la città discontinua, identificando le trasformazioni sociali in atto e le richieste di inclusione avanzate; giungendo, in un momento successivo della ricerca, a definire una strategia per la rigenerazione della città consolidata che sappia integrare alle prospettive tradizionali di azione del piano una prospettiva di crescita, sviluppo e inclusione sociale, definendo così, nella parte finale della tesi, nuovi riferimenti teorico-metodologici ed operativi³ per il piano locale integrati con i programmi sociali e di animazione territoriale esistenti.

La “nuova questione urbana”, tradizionalmente intesa come condizione di disagio delle periferie, ma oggi ritenuta una condizione trasversale ampiamente riscontrabile anche in altre aree della città esistente⁴, è costituita dalle criticità urbane, sociali ed economiche, radicate e transitorie, della città contemporanea. Per giungere a una soluzione efficace, integrata e multiscale della nuova questione urbana della città esistente, la ricerca sceglie di concentrarsi sia sulle tradizionali prospettive di azione del Piano (fisico-morfologica, strutturale, ambientale), sia su una quarta prospettiva di azione, quella sociale. La prospettiva sociale, ossia la prospettiva della costruzione, grazie ad obiettivi, strategie e azioni di piano, di comunità locali più eque, inclusive e pienamente inserite nella società italiana e nella vita quotidiana della città, appare legata in modo indissolubile alle tematiche dell'*inclusione sociale*, così come previsto dai 17 SDG's della “2030 Agenda for Sustainable Development” delle Nazioni Unite, nonché dalle dodici priorità dell'Agenda Urbana Europea⁵ e, in ambito nazionale, dalla “Rete della protezione e dell'inclusione sociale”, istituita dal Decreto Legislativo n. 147 del 2017, «Disposizioni per l'introduzione di una misura nazionale di contrasto alla povertà»⁶.

Oggi, con il crescente divario fra ricchezza e povertà registrato non solo nei paesi poveri, ma anche in quelli ricchi (Europa e Stati Uniti in testa)⁷, e con un modello economico neoliberista globalizzato, la pandemia da Covid-19 incide pesantemente sulla divisione fra classi e strati sociali, allargando la “forbice” fra pochi ricchissimi, un ceto medio sempre più impoverito e gran parte della popolazione in

crescente stato di disagio sociale ed economico⁸, non di rado aggravato da passate situazioni di povertà strutturale mai effettivamente risolte⁹. Risulta allora non solo necessario, ma imprescindibile, la realizzazione di una città pubblica e di un welfare urbano che sappiano rispondere alle istanze di una società post-pandemica: città pubblica da costruirsi attraverso una strategia di rigenerazione che ponga tra i suoi obiettivi prioritari il principio dell'inclusività e l'abbattimento delle disuguaglianze¹⁰, per una città e una società più giuste, così come sancito dai principi della Comunità europea e della Costituzione italiana. L'inclusione sociale costituisce dunque una prospettiva di azione per risolvere la condizione di disagio trasversale nella città contemporanea, in particolare nella città consolidata, lì dove si concentra la maggior parte della popolazione residente e la quasi totalità del patrimonio edilizio esistente. Per questo, la sua applicazione negli interventi di rigenerazione urbana rende questi ultimi non solo delle azioni di rigenerazione del patrimonio edilizio, ma anche degli interventi-vettore di riequilibrio sociale ed economico delle comunità locali¹¹. Dunque, la strategia di rigenerazione integrata della città consolidata ha come riferimento l'attuazione di una maggiore inclusione sociale¹², da attuare sia con la lotta alla marginalità e alla ghettizzazione delle comunità più fragili ed isolate, sia, al contempo, attraverso il contrasto del fenomeno della gentrificazione e della lenta sostituzione delle comunità locali insediate.

Secondo le Nazioni Unite, si può definire l'*inclusione sociale* come «un processo ed un traguardo»¹³, *both a process and a goal*, volto all'inserimento e all'integrazione nella società di chi è escluso dalla vita economica, sociale e culturale della stessa. Essa ha dunque una doppia natura processuale e di scopo, poiché il suo obiettivo finale è quello di garantire *pari opportunità per tutti*, fornendo la possibilità di un accesso a beni primari – la casa, il lavoro, i servizi, lo spazio pubblico – agli strati più fragili e le comunità più isolate, permettendogli l'integrazione reale ed effettiva nella collettività e consentendogli di assumere peso politico, sociale ed economico in essa.

«*Social inclusion is defined as the process of improving the terms of participation in society for people who are disadvantaged on the basis of age, sex, disability, race, ethnicity, origin, religion, or economic or other status, through enhanced opportunities, access to resources, voice and respect for rights. Thus, social inclusion is both a process and a goal.*»¹⁴

inclusione. Le norme.

7. Organization for Economic Co-operation and Development (2019), *Under Pressure: The Squeezed Middle Class*, OECD Publishing, Paris; Barca F., Forum Disuguaglianze e diversità (2019), *Cambiare rotta. Più giustizia sociale per il rilancio dell'Italia*, Laterza, Roma-Bari; Vaughan-Whitehead D. (2016), *Europe's Disappearing Middle Class? Evidence from the World of Work*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham; Atkinson A. B. (2015), *Inequality: what can be done?*, Harvard University Press, Cambridge; Secchi B. (2013), *La città dei ricchi e la città dei poveri*, Laterza, Roma-Bari.

8. Oxfam International (2021), *Il Virus della Disuguaglianza. Un'economia equa, giusta e sostenibile per ricucire un mondo lacerato dal Coronavirus*, Oxfam GB, Oxford; Istat (2021), *Le statistiche dell'Istat sulla povertà | Anno 2020*, Istat, Roma; Camera dei deputati – Servizio Studi (2021), *Misure di contrasto alla povertà*, Camera dei deputati, Roma.

9. Nel contesto nazionale, in particolare per le città di Napoli e del sud Italia; Istat (2017), *Rapporto annuale 2017. La situazione del paese*, Istat, Roma, p. 234.

10. Moraci F., Karrer F., Fazio C., Errigo M. F. (2020), "Inclusione sociale e nuovo welfare", in *Ananke*, n. 90.

11. European Commission (2007), *State aid control and regeneration of deprived urban areas*. *Vademecum*; European Economic and Social Committee (2010),

Urban regeneration: integrated approach; Gabellini P. (2018), *Le mutazioni dell'urbanistica. Principi, tecniche, competenze*, Carocci Editore, Roma.

12. Cfr. Parte seconda, paragrafo 5. *Welfare urbano e inclusione sociale. Una strategia di rigenerazione.*

13. United Nations (2016), *Leaving no one behind: the imperative of inclusive development - Report on the World Social Situation 2016*, United Nations publication, New York, p. 20.

14. United Nations (2016), *Leaving no one behind: the imperative of inclusive development - Report on the World Social Situation 2016*, United Nations publication, New York, p. 20.

15. Commissione delle Comunità Europee (2003), *Relazione comune sull'integrazione sociale contenente una sintesi dei risultati dell'esame dei Piani di Azione Nazionali per l'Integrazione Sociale (2003-2005)*, p. 9. Per «diritti fondamentali» si intendono quelli della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

16. Levitas R. e altri (2007), *The multi-dimensional analysis of social exclusion*, Department of Sociology and School for Social Policy, Townsend Centre for the International Study of Poverty, and Bristol Institute for Public Affairs, University of Bristol, Bristol, p. 9.

17. Commissione delle Comunità Europee (2003), *Relazione comune sull'integrazione sociale contenente una sintesi dei risultati dell'esame dei Piani di Azione Nazionali per l'Integrazione Sociale (2003-2005)*, p. 9.

[L'inclusione sociale] «è un processo che garantisce a quanti sono a rischio di povertà e di emarginazione sociale di fruire delle opportunità e delle risorse necessarie per partecipare pienamente alla vita economica, sociale e culturale e di godere di un tenore di vita e di un benessere considerati normali nella società in cui vivono. Tale processo garantisce a detti soggetti una maggiore partecipazione nei processi decisionali che riguardano le loro vite e un maggiore accesso ai diritti fondamentali.»¹⁵

«Social exclusion is a complex and multi-dimensional process. It involves the lack or denial of resources, rights, goods and services, and the inability to participate in the normal relationships and activities, available to the majority of people in a society, whether in economic, social, cultural or political arenas. It affects both the quality of life of individuals and the equity and cohesion of society as a whole.»¹⁶

«L'emarginazione o esclusione sociale è un processo in forza del quale taluni individui sono spinti ai margini della società ed esclusi da una piena partecipazione a causa della povertà, di una mancanza di competenze di base e di opportunità di formazione permanente o in conseguenza di una discriminazione. Il processo di emarginazione li allontana da opportunità di occupazione, di reddito e di istruzione, nonché dalle reti e dalle attività sociali e comunitarie. Avendo scarso accesso alle autorità e agli enti decisionali, essi si sentono spesso impotenti e incapaci di intervenire sulle decisioni che riguardano la loro vita quotidiana.»¹⁷

Si può dunque definire l'inclusione sociale come il processo volto a far partecipare attivamente un individuo all'interno della vita di una società. La parola che ricorre maggiormente nei rapporti delle Nazioni Unite e della Comunità Europea, entrambe impegnate in politiche di sviluppo sociale¹⁸, è la parola "partecipazione": si auspica dunque che le politiche volte all'inclusione sociale rendano possibile la partecipazione dell'individuo escluso o emarginato ai diritti e ai doveri che caratterizzano la vita di una società, facendone così un membro effettivo. Se la definizione dei diritti e dei doveri di ciascuna società sono sanciti dalla Costituzione (o da pari statuto) della società stessa, in ambito europeo occorre ricordare che alcuni diritti sono ampiamente riconosciuti dalla stessa Unione, e che costituiscono l'indirizzo strategico per numerose politiche comunitarie

e nazionali¹⁹. La ricerca, che prende in considerazione casi studio all'interno dell'ambito comunitario, definisce le azioni di protezione sociale e inclusione sulla base del *Pilastro europeo dei diritti sociali* (2017/C 428/09), che esprime «principi e diritti fondamentali per assicurare l'equità e il buon funzionamento dei mercati del lavoro e dei sistemi di protezione sociale nell'Europa del XXI secolo»²⁰. In particolare, si ricorda il Capo III, che sancisce la Protezione Sociale e Inclusione nei seguenti punti²¹:

- assistenza all'infanzia e sostegno ai minori;
- protezione sociale;
- prestazioni di disoccupazione;
- reddito minimo;
- reddito e pensioni di vecchiaia;
- assistenza sanitaria;
- inclusione delle persone con disabilità;
- assistenza a lungo termine;
- alloggi e assistenza per i senzatetto;
- accesso ai servizi essenziali.

Dagli articoli, appare evidente che il processo di inclusione sociale raccoglie al suo interno varie istanze, garantendo così al cittadino europeo numerose tutele che spaziano dall'assistenza alle fasce più deboli, al reddito minimo, all'accesso ai servizi essenziali (fig. 1).

Quest'ultimo aspetto può essere considerato un punto di partenza per parlare di inclusione sociale nella pianificazione urbanistica. Infatti, il riconoscere l'accesso ai servizi essenziali come parte di una efficace politica di inclusione, vuol dire riconoscere anche l'importanza dello sviluppo del territorio, garantendo al singolo cittadino una serie di dotazioni e servizi volti a parificarlo con chi già le possiede. Il pari accesso ai servizi essenziali è sancito dal Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea²², con gli articoli da 151 a 161 (Politica Sociale) e da 174 a 178 (Coesione economica, sociale e territoriale). L'accesso ai servizi essenziali, o beni primari, come la casa, il lavoro, i servizi, lo spazio pubblico, indirizzano le politiche urbane per il welfare urbano e lo sviluppo delle comunità, garantendo dunque la realizzazione del "diritto alla città" in una visione più ampia, che raccoglie sia gli aspetti più tradizionali dell'urbanistica, sia aspetti legati alla sfera dello sviluppo sociale, come il reddito minimo e le prestazioni di disoccupazione, da realizzarsi attraverso azioni concrete per il lavoro (es. nuovi centri per l'impiego, spazi gratuiti di smartworking, nuovi servizi digitali) o per innescare processi di animazione dell'economia del territorio, come negozi e

18. Per le Nazioni Unite: gli obiettivi per lo sviluppo sostenibile dell'Agenda 2030; per la Comunità Europea: oltre la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (firmata a Nizza nel 2000), si ricorda la Strategia Europa 2020 (firmata nel 2010) e infine, nel 2017, il Pilastro Europeo dei Diritti Sociali (EPSR). A tal fine, si segnala: Parlamento Europeo (2020), *Note sintetiche sull'Unione europea - Politica sociale e dell'occupazione: principi generali*.

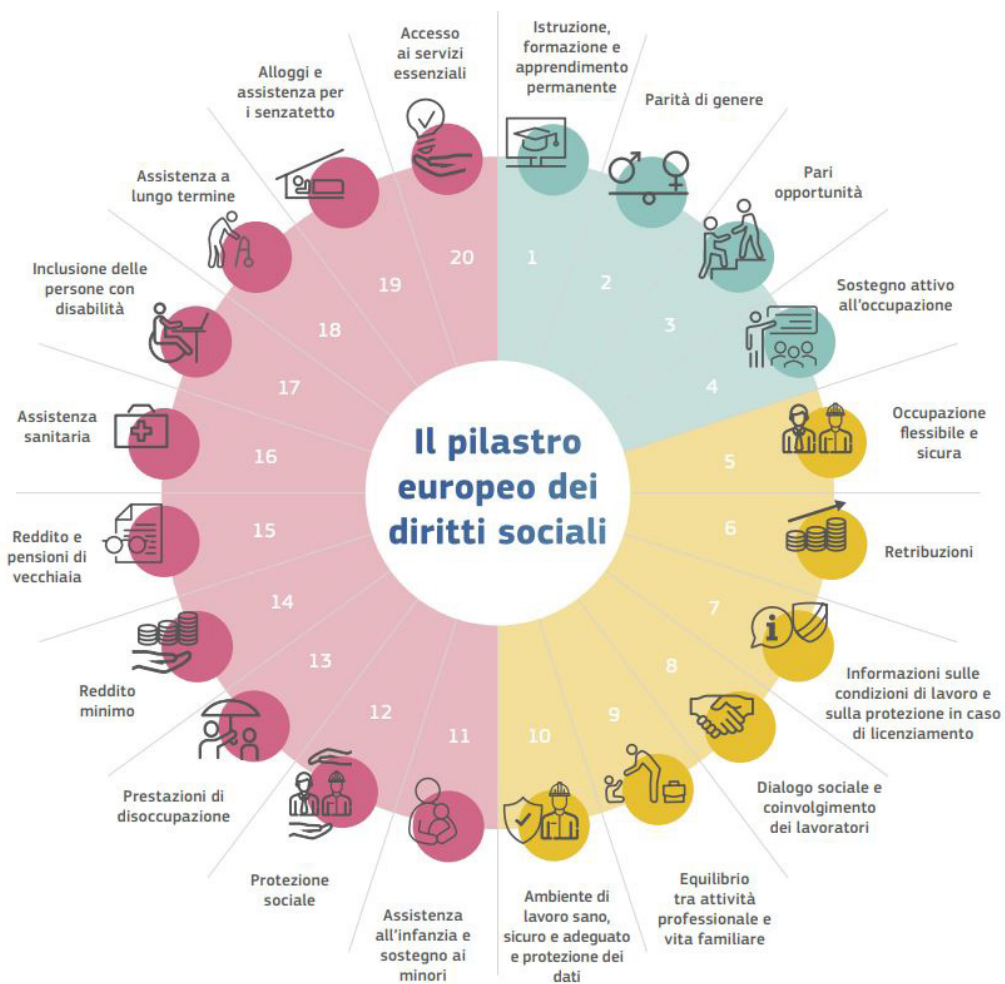
19. Parlamento Europeo (2020), *Note sintetiche sull'Unione europea - Politica sociale e dell'occupazione: principi generali*.

20. Parlamento Europeo, Consiglio Europeo, Commissione Europea (2017), *Pilastro europeo dei diritti sociali*, Ufficio delle pubblicazioni, art. 14, p. 8. Il *Pilastro europeo dei diritti sociali* raccoglie in sé molte politiche dell'Unione Europea scritte singolarmente negli anni, mettendole a sistema e realizzando così un "testo unico" in materia di diritti sociali. Il Pilastro si basa su numerosi articoli (da 151 a 161, da 174 a 178) del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), sulla Carta sociale europea di Torino del 1961, sulla Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori del 1989 e sulla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 2000.

21. Parlamento Europeo, Consiglio Europeo, Commissione Europea (2017), *Pilastro europeo dei diritti sociali*, Ufficio delle pubblicazioni, pp. 18-22.

22. Unione Europea (2012),

1.



1. I principi del Pilastro proclamati al vertice di Göteborg del 2017, dal Piano d'azione del Pilastro²³

Versione consolidata del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, Gazzetta ufficiale dell'Unione europea.

²³. Commissione Europea (2021), *Piano d'azione sul Pilastro europeo*

servizi di livello locale. L'inclusione sociale, oggi, è alla base delle politiche di coesione e sviluppo territoriale dell'Europa²⁴, e dunque una pianificazione locale moderna e innovata non può ignorare tale aspetto, né considerarlo già implicito nelle sue modalità di attuazione, o nei suoi effetti a lungo termine.

L'inclusione sociale appare dunque oggi un tema prioritario negli obiettivi e nelle azioni della pianificazione locale, perché in grado, per l'approccio interdisciplinare e multiscale, di costruire un *welfare urbano innovato*, capace di rispondere alle istanze di una

società mutata dalla pandemia, che chiede nuovi e maggiori diritti rispetto a quelli storicamente già acquisiti, o ancora, data la congiuntura del nuovo ciclo economico che l'Europa sta affrontando²⁵, il consolidamento di quelli già esistenti, che l'economia globale tende ad erodere e ridurre – il fenomeno dello *shrinking* della classe media²⁶.

La pianificazione locale, dunque, in particolare nel contesto nazionale, deve raccogliere questo tema e integrarlo alle tradizionali prospettive di azioni del Piano, individuando, assieme alle note criticità urbane delle città italiane – “l'anomalia genetica” dell'uso quasi assoluto dell'automobile privata, la mancanza cronica di servizi e infrastrutture nelle aree periferiche, il problema della casa, lo spreco edilizio, la mancata manutenzione del patrimonio abitativo, l'alto rischio idrogeologico e la crescita inarrestabile del consumo di suolo – anche criticità sociali antiche ed emergenti, e cercare delle soluzioni per risolverle in modo integrato e progressivo. Criticità sociali che variano moltissimo a seconda dell'area urbana in cui esse si verificano, restituendo una dimensione assai sfaccettata e diversificata della nuova questione urbana, con evidenti situazioni di disagio non solo nelle periferie, ma anche nella prima e seconda periferia storica, oltre che nelle aree del nucleo antico, un tempo investite da problemi di natura sociale molto diversi²⁷. In particolare, la ricerca si occupa di indagare sulla città consolidata, le cui componenti, *città compatta* e *città discontinua*, presentano notevoli differenze e svariate criticità sociali, trattate in un momento successivo della ricerca²⁸. La nuova questione urbana della città contemporanea ha dunque carattere di condizione trasversale, assai diversificata a seconda delle specificità del contesto; l'attuazione di politiche volte a risolvere solo gli aspetti strutturali, fisico-morfologici o ambientali delle aree in stato di disagio appaiono carenti, se non supportate da una profonda conoscenza delle comunità a cui sono rivolte, ascoltandone le istanze e le esigenze e facendole partecipare al processo di pianificazione. La partecipazione, così come auspicato dalle politiche europee, diviene un elemento centrale per poter raccogliere una visione d'insieme sulle criticità di un'area, secondo un approccio orizzontale anziché piramidale, ampliando il senso dell'inclusione e realizzando interventi consapevoli della complessità del luogo e delle istanze locali. Esempi in tal senso, già introdotti a partire dagli anni Novanta con i Contratti di Quartiere, assumono oggi anche un fondamentale ruolo di raccolta dei big data di un'area, trasformando l'atto della pianificazione in un atto multicriteria, slegando così

dei diritti sociali, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, p. 3.

²⁴. Si vedano ad esempio il programma PON per l'Inclusione 2014-2020, o ancora i progetti italiani PUC – Progetti Utili alla Collettività, e i Patti per l'Inclusione Sociale, patrocinati dal Ministero del Lavoro nell'ambito delle misure per il reddito di cittadinanza e realizzati sul territorio grazie a fondi europei. Cfr. Allegato 2 - Scheda 21. Bari – Il Piano Operativo PON Metro Bari 3.0 del 2019: la Strategia SISUS e il PUG.

²⁵. Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado della città e delle loro periferie (2017), *Relazione sull'attività svolta dalla Commissione*, Camera dei deputati, Roma, p. 10.

²⁶. Vacas-Soriano C. (2017): “Europe's shrinking middle class”, in *Eurofound*; cfr. Parte prima, paragrafo 3.3 *Una questione sociale post-pandemica: il middle class shrinking*.

²⁷. Per quanto riguarda il nucleo antico, ad esempio, le criticità di natura sociale sembrano essersi capovolte: da centri storici densamente popolati da una popolazione povera, giovane e con molti figli, si è passati oggi a centri quasi disabitati, abitati in prevalenza da persone anziane e single di ceto medio-alto, ormai in gran parte riservati al turismo di massa. Lelo K., Monni S., Tomassi F. (2019), *Le mappe della disuguaglianza*, Donzelli, Roma, pp. 14-21 e 74-81.

²⁸. Cfr. Parte prima, paragrafo 3.4

La città consolidata. Le questioni aperte.

29. Innocenzi T. (2020), "Bologna. Il Piano Urbanistico Generale: la città esistente", in Poli I. (a cura di), *Città esistente e rigenerazione urbana. Per una integrazione tra urbs e civitas*, Aracne Editrice, Roma, pp. 171-181; cfr. Allegato 2 - Scheda 22. *Bologna – Il PUG del 2021: le Strategie urbane, locali e i progetti di areale*; cfr. Allegato 1 - Scheda 14. *Milano – Il PGT del 2019: la città metropolitana e il rapporto con le aree centrali.*

le politiche urbane da un approccio di risoluzione delle problematiche spesso meramente quantitativo. Esempi del genere si trovano nei piani italiani più all'avanguardia in materia di mappature delle aree e delle loro esigenze, come il PUG di Bologna con i Laboratori di Quartiere, le Strategie locali e i progetti di areale, o con gli "88 quartieri da chiamare per nome" del nuovo PGT di Milano, ambedue molto recenti²⁹. L'inclusione sociale può dunque assumere un ruolo processuale di risoluzione della nuova questione urbana, rinnovando le politiche del governo della città e del territorio e ricercando il benessere delle comunità locali attraverso azioni integrate modellate sulle specificità del contesto. Tale aspetto è oggi messo in luce dalla stessa normativa nazionale vigente in materia di assistenza sociale, protezione e inclusione sociale, che innova le forme e le modalità di inclusione attraverso una serie di nuovi strumenti, piani e programmi modellati sulle istanze dello specifico ambito territoriale, e che possono costituire la base per una pianificazione urbana innovata, anche integrata con le misure prettamente inerenti alla sfera dell'assistenza e della protezione sociale.

3.2 Forme e modalità di inclusione. Le norme

Come esposto in precedenza, il concetto di “inclusione sociale” presenta un carattere multifattoriale e interdisciplinare, passibile di numerose interpretazioni e declinazioni a seconda del contesto teorico ed operativo. In Italia, il termine è strettamente connesso alla sfera dell'*assistenza sociale*, ossia quella parte di legislazione sociale preposta alla tutela di interessi attuali dei cittadini, indipendentemente dal verificarsi di eventi dannosi. Essa trova il suo fondamento nell'articolo n. 38 della Costituzione, ed è garantito da un “sistema di assistenza” che oggi trova il suo principale riferimento nella Legge n. 328 del 2000, la “Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali”³⁰. Tale Legge quadro garantisce che il *sistema dell'assistenza sociale* sia programmato a livello nazionale e gestito a livello locale (ossia da Regioni e Comuni), con finalità di assicurare alle persone ed alle famiglie interventi e servizi sociali, finalizzati a rimuovere e superare le situazioni di bisogno e di difficoltà che i singoli individui incontrano nel corso della loro vita³¹. La Legge sancisce dunque, sulla base dell'assetto dei rapporti tra Stato, Regioni ed enti locali a seguito della riforma della Legge costituzionale n. 3 del 2001, una triplice competenza legislativa: lo Stato ha il compito generale di determinare i principi e gli obiettivi della politica sociale e i criteri generali per la programmazione, definendo i *livelli essenziali delle prestazioni* (LEP) concernenti i diritti civili e sociali – dunque, stabilendo gli standard minimi dei servizi sociali, come per gli standard urbanistici; le Regioni hanno funzione di programmazione, coordinamento e indirizzo degli interventi sociali, nonché la verifica della loro attuazione e l'integrazione degli interventi, in conformità con il proprio assetto normativo regionale; i Comuni, infine, sono titolari delle funzioni amministrative concernenti gli interventi sociali svolti a livello locale, nonché di organizzazione gestione associata dei servizi sociali di un ambito territoriale (aggregazione intercomunale)³². A questi attori pubblici si aggiungono inoltre gli Enti del Terzo Settore (ETS) o “privati sociali”, ossia, come da Legge n. 106 del 2016, «il complesso degli enti privati costituiti per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civi-

³⁰. Moraci F, Karrer F, Fazio C., Errigo M. F. (2020), “Inclusione sociale e nuovo welfare”, in *Ananke*, n. 90.

³¹. Restano escluse da tale sistema le prestazioni assicurate dal sistema previdenziale, dal sistema sanitario e da quelle assicurate in sede di amministrazione della giustizia. Inoltre, è da ricordare come nello spirito della Legge le politiche sociali sono *politiche universalistiche*, che dunque si rivolgono alla generalità degli individui, con destinatari sia i cittadini italiani, sia di stati appartenenti all'UE, sia gli stranieri individuati dal Testo Unico delle disposizioni in materia di immigrazione (Decreto legislativo n. 286 del 1998).

³². Legge 8 novembre 2000, n. 328, Capo II, art. 6-10. Inoltre, è da notare come il Decreto legislativo n. 147 del 2017 ha definito ulteriormente il ruolo delle Regioni, affidando ad esse la promozione di accordi territoriali tra i servizi sociali e gli altri enti per l'inserimento lavorativo, l'istruzione e la formazione, le politiche abitative e la salute finalizzati alla realizzazione di un'offerta integrata di interventi e di servizi.

33. Legge 6 giugno 2016, n. 106, art. 1.

34. Moraci F., Karrer F., Fazia C., Errigo M. F. (2020), "Inclusione sociale e nuovo welfare", in *Ananke*, n. 90.

35. Decreto legislativo 15 settembre 2017, n. 147, art. 21, comma 6-7.

che, solidaristiche e di utilità sociale»³³, i quali perseguono il bene comune ed elevano i livelli di cittadinanza attiva, di coesione e protezione sociale favorendo la partecipazione, l'inclusione e il pieno sviluppo della persona (aspetti ribaditi anche dal Codice del terzo settore, vigente dal 2017).

La Legge quadro n. 328 del 2000 stabilisce inoltre (art. 3) che per la realizzazione dei servizi sociali, in forma unitaria ed integrata, venga adottata la programmazione di interventi e risorse, sostanziate dai *Piani di programmazione degli interventi e dei servizi sociali*, declinati secondo vari livelli:

- il *Piano nazionale*, predisposto dal Governo ogni tre anni con l'indicazione dei caratteri e dei requisiti delle prestazioni sociali;
- il *Piano regionale*, adottato dalle Regioni in relazione alle indicazioni del piano nazionale e d'intesa con i Comuni, provvede in particolare all'integrazione sociosanitaria del piano stesso con il piano sanitario regionale;
- il *Piano sociale di zona*, definito dai Comuni associati negli ambiti territoriali, d'intesa con le ASL per gli interventi sociali e sociosanitari, in base alle indicazioni dei Piani regionali.

È rilevante ricordare come, per quanto riguarda il Piano nazionale, dopo l'emanazione del primo del 2001 non si è provveduto ad emanare i successivi, a causa della Riforma della Costituzione che ha attribuito la materia delle politiche sociali alla competenza esclusiva delle Regioni, rendendo non più legittimo il Piano nazionale³⁴. Per ovviare a tale carenza, è stato varato il Decreto legislativo n. 147 del 2017, "Disposizioni per l'introduzione di una misura nazionale di contrasto alla povertà", il quale, al fine di definire piani e linee guida per gli interventi in materia di servizi sociali e di favorire una maggiore omogeneità territoriale tra le Regioni, ha istituito la *Rete della protezione e dell'inclusione sociale*, in qualità di organismo di coordinamento del sistema degli interventi e dei servizi sociali.

La Rete, presieduta dal Ministero del Lavoro, ha finalità ampie di indirizzo e coordinamento in materia di politiche sociali, condividendo le scelte tra tutti coloro che sono responsabili delle decisioni ai diversi livelli territoriali; di conseguenza, la Rete è responsabile dell'elaborazione dei Piani, quali strumenti di programmazione per l'utilizzo delle risorse dei diversi Fondi a cui si riferiscono, che poi vengono ripartiti alle Regioni³⁵. Inoltre, la Rete elabora apposite "linee di indirizzo" che si affiancano ai Piani, e che costituiscono degli strumenti operativi che orientano le pratiche dei servizi territoria-

li; per tale ragione, la Rete può dunque formulare anche proposte e pareri in merito ad atti (anche urbanistici) che producono effetti sul sistema degli interventi e dei servizi sociali³⁶. La Rete, dunque, ha elaborato il primo Piano Sociale Nazionale 2018-2020, il Piano per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà (Piano povertà 2018-2020) e il Piano nazionale per la non autosufficienza per il triennio 2019-2021. I Piani, di durata triennale, individuano lo sviluppo degli interventi a valere sulle risorse dei Fondi omonimi stanziati (Fondo FNPS, Fondo povertà, Fondo per le non autosufficienze) per il raggiungimento di livelli essenziali delle prestazioni assistenziali. Ai vari Piani nazionali corrispondono poi gli atti di programmazione a livello regionale (Piani regionali) e di ambito territoriale; di conseguenza, si può definire il sistema della ripartizione dei fondi come un sistema a cascata, similmente a quello in uso nella pianificazione urbanistica. È da sottolineare come il Fondo nazionale per le politiche sociali (FNPS), il più sostanzioso in termini economici e fonte principale di finanziamento pubblico delle politiche sociali, sia stato affiancato negli ultimi quattro anni dagli altri due Fondi sopra menzionati, aumentando dunque la spesa pubblica per il contrasto alle disuguaglianze; inoltre, gran parte delle risorse del Fondo povertà sono confluite nell'ambito del nuovo Fondo per il reddito di cittadinanza, riducendo, a decorrere dal 2019, le misure del primo (volte al rafforzamento e alla programmazione degli interventi e dei servizi sociali)³⁷ in favore del secondo, al quale sono infatti ricollegabili nuovi piani e progetti di contrasto alla povertà (es. i PUC – Progetti utili alla collettività), oltre che quelli dovuti al contrasto dell'emergenza da coronavirus³⁸.

A livello regionale, il sistema dell'assistenza fa capo alle azioni e agli interventi previsti sia dal Piano regionale di assistenza, sia, in forma associata e intercomunale, al Piano sociale di zona, rispondente ad un *ambito territoriale* (AT) determinato dalla Regione, che garantisce la gestione associata del sistema dei servizi e l'integrazione sociosanitaria da parte di più Comuni tra loro contigui. All'interno dell'ambito territoriale, infatti, il Comune capofila svolge diversi compiti, tra cui stabilire gli indirizzi e le direttive per il sistema, approvare il Piano sociale di zona, coinvolgere gli enti del terzo settore e i sindacati nella formulazione di pareri e proposte, adottare strumenti regolamentari utili alla gestione associata delle funzioni sociali ed assistenziali. Per svolgere tali compiti, i Comuni dell'AT si dotano normalmente di un ufficio tecnico-amministrativo, detto Ufficio di Piano (UdP), che si occupa dell'organizzazione e gestione

36. Decreto legislativo 15 settembre 2017, n. 147, art. 21, comma 8.

37. Camera dei deputati – Servizio Studi (2021), *Misure di contrasto alla povertà*, Camera dei deputati, Roma.

38. Camera dei deputati – Servizio Studi (2021), *Politiche sociali per fronteggiare l'emergenza coronavirus*, Camera dei deputati, Roma.

39. Legge 8 novembre 2000, n. 328, art. 19.

dei servizi erogati a livello di ambito, realizzando l'integrazione tra i Comuni associati e la ASL competente per il territorio, cioè il *sistema integrato di interventi e servizi sociali di ambito* (di livello superiore rispetto al sistema locale dei servizi sociali a rete, che ad esso si riferisce nelle azioni ed negli interventi). Tale Ufficio rappresenta il fulcro operativo della gestione dei servizi da parte degli enti associati, e svolge una serie di funzioni, tra cui la gestione delle risorse per il Piano sociale di zona, la cura dei rapporti con le ASL, la raccolta e l'analisi dei big data dell'ambito territoriale. Il *Piano sociale di zona* è uno strumento di programmazione territoriale dei servizi sociali e socio-sanitari previsto dalla Legge n. 328 del 2000 volto a realizzare il sistema integrato di interventi e servizi sociali nell'ambito territoriale di riferimento. Il Piano sociale di zona, facendo capo alle previsioni del Piano Regionale, individua³⁹:

- gli obiettivi strategici e le priorità di intervento, gli strumenti e i mezzi per la realizzazione;
- le modalità organizzative dei servizi, le risorse finanziarie strutturali e professionali, i requisiti di qualità in relazione alle disposizioni regionali;
- le forme di rilevazione dei dati nell'ambito del Sistema informativo dell'offerta dei servizi sociali (SIOSS);
- le modalità per garantire l'integrazione tra servizi e prestazioni;
- le modalità per realizzare il coordinamento con gli organi periferici delle amministrazioni statali, con particolare riferimento all'amministrazione penitenziaria e della giustizia;
- le modalità per la collaborazione dei servizi territoriali con i soggetti operanti nell'ambito della solidarietà sociale a livello locale e con le altre risorse della comunità;
- le forme di concertazione con l'azienda unità sanitaria locale ASL e con gli organismi non lucrativi di utilità sociale e della cooperazione (associazioni ed enti di promozione sociale, fondazioni, enti di patronato, organizzazioni di volontariato, etc.).

Il Piano sociale di zona, adottato di norma attraverso un Accordo di programma, è volto a: favorire la formazione di sistemi locali di intervento fondati su servizi e prestazioni complementari e flessibili; qualificare la spesa, attivando risorse, anche finanziarie, derivate dalle varie forme di concertazione; definire criteri di ripartizione della spesa a carico di ciascun comune, delle ASL e degli altri soggetti firmatari dell'accordo; prevedere iniziative di formazione e aggiornamento degli operatori finalizzate a realizzare progetti di

sviluppo dei servizi. Di fatto, il Piano sociale di zona, detto anche “Piano di zona” in merito al contesto dei servizi sociali, agisce come una sorta di “piano regolatore” dei servizi sociali a livello intercomunale⁴⁰, con finalità di coordinamento e di concertazione delle azioni simili a quelle previste dai PTPC – Piani territoriali provinciali di coordinamento, o dei piani intercomunali, propri della pianificazione urbanistica. Non è un caso, infatti, che l’UdP abbia le stesse modalità e simili finalità a quelle dell’Ufficio tecnico provinciale o di una città metropolitana, e che lo stesso Piano sociale di zona abbia diverse caratteristiche in comune con un PdZ urbanistico, soprattutto se concentrati su un tema specifico (mobilità, tutela del paesaggio, etc.). Simili parallelismi si possono trovare anche in esperienze europee, come con le ZAC francesi⁴¹; in senso estensivo, si può affermare che la pianificazione e la programmazione sociale e territoriale presentano diversi punti in comune nelle forme e nelle modalità di gestione e risoluzione delle istanze del territorio, e che dunque siano passibili di una integrazione reciproca.

A livello locale, la Legge n. 328 del 2000 riconosce un ruolo centrale e privilegiato agli enti locali in materia di programmazione ed erogazione del sistema integrato dei servizi sociali, in applicazione del *principio di sussidiarietà*⁴² e della promozione del *sistema locale dei servizi sociali a rete*. Il sistema, realizzato dai singoli Comuni, è volto a coordinare la formulazione e l’implementazione di politiche ed interventi in materia sociale a livello locale; l’obiettivo della rete è infatti quello di impedire sovrapposizioni di competenze e settorializzazione delle risposte, oltre che di ottimizzare le risorse. Le reti, oggetto di un documento del Ministero del Lavoro⁴³, si basano infatti sull’autonomia dei nodi e sulla condivisione dei protocolli, e pertanto sono scelte come riferimento organizzativo dell’azione della pubblica amministrazione in materia di servizi sociali, in particolare per il territorio locale, definito come «spazio di vita e di espressione sociale per eccellenza degli individui destinatari delle politiche sociali».

Al fine di rendere noto ai cittadini le prestazioni in materia sociale ed assistenziale ad essi spettanti, il singolo Comune, in qualità di ente erogatore e soggetto responsabile dell’offerta dei servizi, deve predisporre una propria *Carta dei servizi sociali*, così come intesa dalla Legge n. 328 del 2000 art. 13 come «carta per la cittadinanza sociale». Nella Carta sono definiti i caratteri per l’accesso ai servizi, le modalità del relativo funzionamento, le condizioni per facilitarne le valutazioni da parte degli utenti e le procedure per la tutela

40. Foggia A. (2015): “Il Piano Sociale di Zona: che cos’è?”.

41. Cfr. Allegato 2 - *Scheda 16. Parigi – Il programma ÉcoQuartier del 2009: le Zones d’aménagement concerté (ZAC)*.

42. Legge 8 novembre 2000, n. 328, art. 1, comma 3. Il *principio di sussidiarietà* impone che il sistema degli interventi sociali debba realizzarsi a partire dai rapporti di prossimità/vicinanza tra il soggetto erogatore (il Comune) o gestore del servizio e il cittadino che ne usufruirà.

43. Ministero del lavoro e delle politiche sociali (2016), *Linee guida per la costruzione di reti di collaborazione interistituzionale ed il coinvolgimento del terzo settore*, Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Roma.

44. Decreto del Presidente della Repubblica 3 maggio 2001, "Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2001-2003", Parte III, art. 6.

degli stessi; al fine di tutelare le posizioni soggettive e di rendere immediatamente esigibili i diritti soggettivi riconosciuti, la Carta prevede per gli utenti la possibilità di attivare ricorsi nei confronti dei responsabili preposti alla gestione dei servizi. La Carta deve prevedere⁴⁴:

- le condizioni per un patto di cittadinanza sociale a livello locale;
- i percorsi e le opportunità sociali disponibili;
- la mappa delle risorse istituzionali e sociali;
- i livelli essenziali di assistenza previsti;
- gli standard di qualità da rispettare;
- le modalità di partecipazione dei cittadini;
- le forme di tutela dei diritti, in particolare dei soggetti deboli;
- gli impegni e i programmi di miglioramento;
- le regole da applicare in caso di mancato rispetto degli standard.

Ogni Comune deve adottare una propria Carta che rifletta i suoi orientamenti e le sue reali possibilità, anche finanziarie: la qualità dei servizi è infatti rimessa alla responsabilità delle amministrazioni comunali. La Carta si pone dunque come documento essenziale per la conoscenza e la fruizione dei servizi sociali ai cittadini, illustrando le opportunità sociali disponibili e le modalità per accedervi; per questo, la Carta si pone come possibile punto di partenza per un dialogo e per attività partecipate tra cittadinanza e pubblica amministrazione in materia di servizi (benché la Legge ad oggi non riconosca esplicitamente tale ruolo).

Come detto in precedenza, il nuovo Fondo per il reddito di cittadinanza ha assorbito buona parte del Fondo povertà, a causa delle misure introdotte dal Reddito di cittadinanza in materia di contrasto alla povertà, come l'accompagnamento all'inserimento lavorativo e all'inclusione sociale. Il *Reddito di cittadinanza* è stato istituito con il Decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, "Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni" (poi convertito in Legge 28 marzo 2019, n. 26), e costituisce un sostegno economico per soggetti che si trovano momentaneamente in difficoltà, con l'obiettivo di reinserirli lavorativamente e socialmente nella comunità in tempi brevi. È definito come una «misura fondamentale di politica attiva del lavoro a garanzia del diritto al lavoro, di contrasto alla povertà, alla disuguaglianza e all'esclusione sociale, destinata a favorire il diritto all'informazione, all'istruzione, alla formazione e alla cultura attraverso politiche volte al sostegno economico e all'inserimento sociale dei soggetti a rischio di emarginazione nella

società e nel mondo del lavoro»⁴⁵. Per questo, il Reddito di cittadinanza (RdC) ha sostituito il precedente Reddito di Inclusione (REI), istituito dal D.lgs. 147/2017 come misura nazionale unica di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale, in sostituzione dell'assegno di disoccupazione (ASDI); ad oggi il RdC è affiancato nelle sue azioni di contrasto dal Reddito di emergenza (REM), sostegno straordinario di due mesi rivolto ai nuclei familiari in condizione di grave necessità economica, adottato come misura di mitigazione nel corso dell'emergenza sanitaria da Covid-19⁴⁶. Il RdC è riconosciuto a nuclei familiari, con particolare riferimento al richiedente il beneficio, e l'erogazione dello stesso è condizionata alla dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro e all'adesione di un percorso personalizzato di accompagnamento all'inserimento lavorativo e all'inclusione sociale, che prevede attività al servizio della comunità, di riqualificazione professionale e di completamento degli studi. Il richiedente il RdC è convocato dai centri per l'impiego (servizi comunali competenti per il contrasto alla povertà) per una valutazione preliminare, all'esito della quale i beneficiari sottoscrivono:

- un "Patto per il Lavoro", nel caso in cui emerga che i bisogni del nucleo familiare siano prevalentemente connessi alla situazione lavorativa;
- un "Patto per l'inclusione sociale", nel caso in cui si rilevi che i bisogni del nucleo familiare siano complessi e multidimensionali.

Per quanto riguarda il Patto per il Lavoro, esso viene stipulato qualora siano presenti delle criticità per cui l'inserimento nel mondo del lavoro appaia difficoltoso; per questo, il richiedente accetta le attività individuate nel Patto assieme ai centri per l'impiego, e gli viene riconosciuto⁴⁷ un assegno di ricollocazione (AdRdC), per ottenere un servizio di assistenza intensiva nella ricerca del lavoro.

Il *Patto per l'inclusione sociale*, invece, viene stipulato quando emergono bisogni complessi del che non possono essere risolti con il solo inserimento lavorativo, ma che richiedono la messa in campo di più soluzioni. Per tale ragione, il nucleo familiare accede al Patto per l'inclusione sociale previa valutazione multidimensionale, i cui criteri sono stabiliti in un documento redatto dal Ministero del Lavoro⁴⁸, e che si compone di un'analisi preliminare obbligatoria, e di un successivo quadro di analisi, realizzato mediante l'intervento di una apposita équipe multidisciplinare. Il percorso di presa in carico (18 mesi), porta alla definizione del Patto per l'inclusione e alla relativa attivazione dei servizi sociali e degli altri servizi territoriali

45. Decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, Capo I, art. 1, comma 1.

46. Camera dei deputati (2021): "Misure di contrasto alla povertà".

47. Attualmente, fino al 31 dicembre 2021.

48. Ministero del lavoro e delle politiche sociali (2019), *Linee Guida per la definizione dei Patti per l'inclusione sociale*, Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Roma.

49. Ministero del lavoro e delle politiche sociali (2019), *Linee Guida per la definizione dei Patti per l'inclusione sociale*, Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Roma, p. 5.

50. Parlamento Europeo, Consiglio Europeo, Commissione Europea (2017), *Pilastro europeo dei diritti sociali*, Ufficio delle pubblicazioni.

competenti. Il Patto, infatti, assume le caratteristiche e le modalità del *progetto personalizzato*, che era previsto per i beneficiari del Reddito di inclusione, e assume una visione multifattoriale del problema del nucleo familiare individuando una serie di soluzioni ad hoc ad ampio spettro. L'obiettivo è quello di accompagnare il sostegno economico del nuovo Reddito di cittadinanza con un progetto concretamente orientato alla rimozione delle condizioni che sono alla radice della situazione di povertà, tenendo conto delle risorse e dei fattori di vulnerabilità, nonché dell'eventuale presenza di fattori ambientali e di sostegno. La definizione del Patto è affidata ai servizi dei Comuni competenti in materia di contrasto alla povertà, che si coordinano tra loro a livello di ambito territoriale, nella sopraccitata logica della rete integrata dei servizi, in modo da coinvolgere anche gli enti del terzo settore e gli altri attori pubblici e privati a sostegno del progetto. Al fine di consentire l'attivazione e la gestione dei Patti per l'inclusione sociale, per il coordinamento dei comuni è stata istituita la Piattaforma digitale del RdC per il Patto per l'inclusione sociale "GePI" (Gestionale dei Patti per l'Inclusione), parte integrante del Sistema informativo unitario dei servizi sociali (SIUSS)⁴⁹. I Comuni devono utilizzare il GePI per tutte le attività necessarie all'attivazione e gestione dei Patti per l'inclusione sociale, similmente all'analoga Piattaforma per il Patto per il Lavoro presso l'ANPAL, per il coordinamento dei centri per l'impiego.

In conclusione, nel contesto nazionale le modalità per l'inclusione sociale sono state definite, con attenzione crescente, a partire dal Decreto Legislativo n. 147 del 2017, che aveva introdotto il REI, utilizzando l'accezione "inclusione sociale" per le misure di contrasto alla povertà e all'inserimento lavorativo. Negli ultimi anni, tale espressione è divenuto d'uso sempre più frequente, diventando oggi il termine rappresentativo per definire le modalità di inserimento del cittadino (o del nucleo familiare) in stato di disagio economico, lavorativo e sociale, nella società italiana. Inoltre, il termine *inclusione* è diventato sempre più utilizzato a seguito della programmazione dei Fondi strutturali di sostegno e investimento europei (Fondi SIE), in particolare dall'FSE (Fondo Sociale Europeo) e dall'FSE+ della nuova programmazione dei fondi 2021-2027, per i quali l'inclusione è uno degli obiettivi e delle missioni prioritarie, seguendo in tal senso anche le disposizioni del Pilastro europeo dei diritti sociali firmato nel 2017 da tutti gli Stati membri⁵⁰. In tal senso, dunque, tutta la nuova programmazione operativa per la ripartizione dei Fondi – i Programmi operativi nazionali (PON) e regionali (POR)

– perseguono l’obiettivo di una maggiore inclusione e coesione, anche se declinata sulla base dei temi (per i PON, tematici e operativi a scala nazionale) e delle specificità regionali (per i POR). Un altro elemento che si occupa di inclusione e coesione è il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza⁵¹, o PNRR, che per accedere alle risorse del Next Generation EU (NGEU)⁵², definisce un pacchetto di riforme e investimenti per il periodo 2021-2026.

Box 1 - PNRR, Programmi operativi e inclusione sociale

Per proseguire nella ricerca, si ritiene necessario fare un breve focus di approfondimento su alcuni programmi e strumenti introdotti dalla Commissione Europea per far fronte alla crisi sociale ed economica scatenata dalla pandemia da Covid-19, con riferimento al tema dell’inclusione sociale.

Il PNRR, Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, si presenta come «un pacchetto di investimenti e riforme» di 191,5 miliardi di euro, finanziato da Next Generation EU (NGEU), articolato in sei Missioni e 16 Componenti, per il periodo 2021-2026. Le sei Missioni del Piano sono:

- M1. digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo
- M2. rivoluzione verde e transizione ecologica
- M3. infrastrutture per una mobilità sostenibile
- M4. istruzione e ricerca
- M5. *inclusione e coesione*
- M6. salute

Il Piano, detto anche “Italia Domani”, riprende i sei pilastri del NGEU e soddisfa i parametri fissati dai regolamenti europei sulle quote di progetti verdi e digitali. Il 40% delle risorse territorializzabili del Piano sono destinate al Mezzogiorno, con attenzione al tema del riequilibrio territoriale. Il Piano è inoltre fortemente orientato all’inclusione di genere e al sostegno all’istruzione, alla formazione e all’occupazione dei giovani, contribuendo ai sette progetti di punta della Strategia annuale sulla crescita sostenibile dell’UE (*European flagship*). Gli impatti ambientali indiretti sono stati valutati e la loro entità minimizzata in linea col principio del “non arrecare danni significativi” all’ambiente (*do not significant harm - DNSH*) che ispira il NGEU. In tal senso, dunque, il PNRR afferma con forza l’importanza di un approccio integrato per la ripartenza del paese, ponendo,

51. Commissione Europea, Governo Italiano (2021), *Italia Domani, Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*.

52. Next Generation EU (NGEU), è un programma varato a luglio 2020 come risposta strutturale dell’Unione Europea alla crisi economica determinata dalla pandemia da Covid-19. La quantità di risorse messa a disposizione del programma per tutti gli Stati membri ammonta a 750 miliardi di euro, di cui 90% è rivolto al Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza (*Recovery and Resilience Facility - RRF*); il PNRR rappresenta la risposta nazionale (piano nazionale) in termini di RRF.

53. Governo Italiano (2022): “Italia Domani, Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Inclusione e coesione”; Commissione Europea, Governo Italiano (2021), *Italia Domani, Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, pp. 201-223.

54. Cfr. Parte terza, paragrafo 7.2.2 *Nuovi strumenti operativi di coesione*.

come una delle Missioni del piano (la M5), “inclusione e coesione”.

La Missione 5 “Inclusione e coesione”⁵³, di 19,85 miliardi di euro, persegue gli obiettivi trasversali a tutto il PNRR di sostegno all’empowerment femminile e al contrasto alle discriminazioni di genere, di incremento delle prospettive occupazionali dei giovani, riequilibrio territoriale e sviluppo del Mezzogiorno e delle aree interne, e per questo sono previsti investimenti in attività di *upskilling, reskilling e life-long learning*, che mirano a far ripartire la crescita della produttività o migliorare la competitività delle PMI e delle microimprese italiane. Inoltre, sono stanziati risorse per le infrastrutture sociali funzionali alla realizzazione di politiche a sostegno delle famiglie, dei minori, delle persone con gravi disabilità e degli anziani non autosufficienti, tra cui interventi di costruzione o ristrutturazione di immobili esistenti (pubblici o privati) a loro rivolti e interventi di rigenerazione dei tessuti urbani più vulnerabili (periferie, aree interne), coinvolgendo enti locali e Terzo Settore. La Missione è articolata in tre componenti, a cui fanno capo Riforme e Investimenti:

- M5C1 – *Politiche per il lavoro* (6,66 mld): potenzia le politiche attive del mercato del lavoro e la formazione professionale (i nuovi programmi Garanzia Occupabilità Lavoratori-GOL e Piano Nazionale Nuove Competenze-PNC); promuove i Centri per l’Impiego; favorisce la creazione di imprese femminili e l’introduzione della certificazione della parità di genere; promuove l’acquisizione di nuove competenze da parte delle nuove generazioni (con il Sistema Duale formazione-lavoro e il Servizio Civile Universale).
- M5C2 – *Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e Terzo settore* (11,22 mld): rafforza il ruolo dei servizi sociali territoriali; migliora il sistema di protezione e le azioni di inclusione a favore di persone in condizioni di estrema emarginazione e deprivazione abitativa; integra politiche e investimenti per una disponibilità di case pubbliche e private più accessibili (con i Piani Urbani Integrati e il Programma innovativo della qualità dell’abitare, insieme a progetti di rigenerazione urbana volti a ridurre situazioni di emarginazione e degrado sociale)⁵⁴; riconosce lo sport come strumento di contrasto alla marginalizzazione.
- M5C3 – *Interventi speciali per la coesione territoriale* (1,98 mld): rafforza la Strategia nazionale per le aree interne; valorizza i beni confiscati alle mafie; potenzia gli strumenti di disper-

sione scolastica e dei servizi socio-educativi ai minori; migliora le infrastrutture di servizio per le Aree ZES (Zone Economiche Speciali, regioni geografiche localizzate nel Mezzogiorno dotate di una legislazione economica di vantaggio).

La Missione 5 vede destinato il 10,34% dell'importo totale del PNRR, ma comporta al suo interno un alto numero di interventi e soprattutto di riforme, affermando il ruolo della rigenerazione urbana integrata e della necessità di un approccio multidisciplinare tra pianificazione e inclusione.

Il PNRR non è l'unico strumento che si occupa delle tematiche dell'inclusione; oltre le norme e gli strumenti esposti nel capitolo, vi sono infatti i *Programmi Operativi*, nazionali (detti PON) e regionali (detti POR), che sono finanziati, assieme ad altri programmi (es. la Strategia Nazionale delle aree interne) dai *Fondi strutturali europei di Sviluppo e Investimento* (Fondi SIE), che sono erogati ogni sette anni a partire dal 1985. Nel corso dei decenni, tali Fondi si sono accresciuti, sia nel numero di azioni e obiettivi, sia in termini di fondi economici, arrivando a costituire una delle maggiori opportunità di sviluppo per gli Stati membri, che vi accedono grazie alla Programmazione Operativa (i progetti dei PON e POR con cui i fondi verranno spesi sul territorio), stabilita insieme alla Commissione Europea nell'Accordo di Partenariato, definito tra Stato, Regioni e Commissione.

Attualmente, l'Accordo di Partenariato più recente è stato inviato per la nuova programmazione del ciclo 2021-2027 alla Commissione il 20 dicembre 2021, a cui la Commissione dovrà rispondere entro tre mesi, con le controdeduzioni e i suggerimenti di spesa e rendicontazione. I Fondi SIE che attualmente vengono erogati, come da Regolamento UE 1060/2021, art.1, sono:

- FESR: Fondo europeo di sviluppo regionale
- FSE+: Fondo sociale europeo Plus
- FC: Fondo di Coesione (non si applica all'Italia)
- JTF: Fondo per una transizione giusta
- FEAMPA: Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura
- AMIF: Fondo Asilo, migrazione e integrazione
- ISF: Fondo Sicurezza interna
- BMVI: Strumento di sostegno finanziario per la politica di gestione delle frontiere e la politica dei visti.

Con tali fondi, vengono finanziate gli interventi e i progetti concor-

55. Regolamento UE 1060/2021, art. 5, comma 1, lett. d).

56. Parlamento Europeo, Consiglio Europeo, Commissione Europea (2017), *Pilastro europeo dei diritti sociali*, Ufficio delle pubblicazioni.

57. Regolamento UE 1057/2021, art. 3, comma 1.

dati nell'Accordo di Partenariato, secondo le modalità operative dei PON e dei POR previste per il settennato vigente. Riveste, tra i fondi, grande importanza l'obiettivo di «un'Europa più sociale e inclusiva attraverso l'attuazione del Pilastro europeo dei diritti sociali»⁵⁵, che costituisce il punto di riferimento per tutto ciò che riguarda diritti e inclusione⁵⁶, e che viene più volte richiamato all'interno dei fondi, in particolare il FESR, il FSE+, il Fondo di coesione, il FEAMPA e il JTF.

Fra questi, il *Fondo Sociale Europeo*, detto FSE+ nella nuova programmazione, costituisce il fondo specificatamente volto all'inclusione sociale, che «mira a sostenere gli Stati membri e le regioni nel conseguire livelli elevati di occupazione, una protezione sociale equa e una forza lavoro qualificata e resiliente, pronta per il mondo del lavoro del futuro, nonché società inclusive e coese finalizzate all'eliminazione della povertà e alla realizzazione dei principi enunciati nel pilastro europeo dei diritti sociali»⁵⁷. Il Fondo FSE+ contribuisce all'obiettivo di un'Europa sociale e inclusiva:

- a) migliorando l'accesso all'occupazione e le misure di attivazione per tutte le persone in cerca di lavoro, in particolare per i giovani;
- b) modernizzando le istituzioni e i servizi del mercato del lavoro;
- c) promuovendo una partecipazione equilibrata al mercato del lavoro sotto profilo del genere, parità di condizioni di lavoro e un migliore equilibrio tra vita professionale e vita privata;
- d) promuovendo l'adattamento dei lavoratori, delle imprese e imprenditori ai cambiamenti, un invecchiamento attivo e sano, come pure un ambiente di lavoro sano e adeguato;
- e) migliorando la qualità, l'inclusività, l'efficacia e l'attinenza al mercato del lavoro dei sistemi di istruzione e di formazione;
- f) promuovendo la parità di accesso e di completamento di un'istruzione e una formazione inclusive e di qualità, in particolare per i gruppi svantaggiati;
- g) promuovendo l'apprendimento permanente, in particolare le opportunità di miglioramento del livello delle competenze e di riqualificazione flessibili per tutti, tenendo conto delle competenze imprenditoriali e digitali;
- h) incentivando l'inclusione attiva, per promuovere le pari opportunità, la non discriminazione e la partecipazione attiva;
- i) promuovendo l'integrazione socioeconomica di cittadini di

- paesi terzi, compresi i migranti;
- j) promuovendo l'integrazione socioeconomica delle comunità emarginate come i Rom;
 - k) migliorando l'accesso paritario e tempestivo a servizi di qualità, sostenibili e a prezzi accessibili, compresi i servizi che promuovono l'accesso agli alloggi e assistenza incentrata sulla persona, anche in ambito sanitario; modernizzare i sistemi di protezione sociale; migliorare l'accessibilità, anche per le persone con disabilità, l'efficacia e la resilienza dei sistemi sanitari e dei servizi di assistenza di lunga durata;
 - l) promuovendo l'integrazione sociale delle persone a rischio di povertà o di esclusione sociale, comprese le persone indigenti e i minori;
 - m) contrastando la deprivazione materiale mediante la fornitura di prodotti alimentari e/o assistenza materiale di base alle persone indigenti, compresi i minori, e istituire misure di accompagnamento a sostegno della loro inclusione sociale.

Questi costituiscono gli obiettivi specifici dell'FSE+ come da Regolamento UE 1057/2021, che ne regola aspetti e misure di intervento. I fondi economici dell'FSE+, così come quelli degli altri Fondi strutturali, sono ripartiti sul territorio nazionale grazie alla *Programmazione di PON e POR*. PON e POR costituiscono le modalità operative con cui i fondi SIE, attraverso quanto concordato nell'Accordo di partenariato, vengono impiegati sul territorio. Essi possono essere tematici (PON), oppure, raccogliere vari interventi a favore dello sviluppo regionale, spaziando su più temi e più modalità di intervento (POR); per la Programmazione 2021-2027, vi saranno 11 PON e 20 POR.

Per quanto riguarda i *PON*, operanti a livello nazionale, viene fatta una distinzione tra le categorie di Regioni che vi possono accedere: l'Unione infatti ripartisce i fondi sulla base della "prosperità relativa" delle Regioni, cambiando così il volume delle risorse disponibili. Alle *RMS-Regioni meno sviluppate* (con un PIL pro capite inferiore al 75% della media dell'Unione Europea) spetta il 61,3% dei fondi FESR, FSE+ e FC; alle *RiT-Regioni in transizione* (con un PIL pro capite compreso tra il 75% e il 100%) spetta il 14,5%; alle *RS-Regioni sviluppate* (con un PIL pro capite superiore al 100%) spetta l'8,3%: questo porta naturalmente a valori di "intensità pro capite" del supporto dei fondi molto più alto nelle RMS. Da notare che, nella Programmazione 2021-2027, si avranno due Regioni

58. Cfr. Allegato 2 - Scheda 21. Bari – Il Piano Operativo PON Metro Bari 3.0 del 2019: la Strategia SISUS e il PUG.

italiane in più (rispetto al 2014-2020) fra quelle meno sviluppate: il Molise e la Sardegna, che si aggiungono a Campania, Puglia, Basilicata, Calabria e Sicilia – di fatto, tutto il Mezzogiorno.

PON	Fondi	Categoria di Regioni	Autorità Gestione
Innovazione, competitività, digitalizzazione	FESR	RMS	MISE
Scuola e competenze	FESR FSE+	Tutte	Ministero Istruzione
Giovani, donne e lavoro	FSE+	Tutte	Ministero Lavoro
Cultura	FESR FSE+	RMS	MIBAC
Sicurezza e legalità	FESR	RMS	Ministero Interno
Inclusione e lotta alla povertà	FESR FSE+	Tutte	Ministero Lavoro
Energia	FESR	RMS	Ministero Transizione Ecologica
Metro plus e città medie del Sud	FESR FSE+	RMS, RiT	Agenzia Coesione
Salute	FESR FSE+	RMS	Ministero Salute
Capacità per la Coesione	FESR FSE+	Tutte	Agenzia Coesione
JTF (per una transizione giusta)	JTF	RMS	Agenzia Coesione

Tra i PON, ai fini della ricerca assumono particolare rilevanza i PON “Metro plus e città medie del Sud”, che rappresenta il seguito del PON Metro della 2014-2020⁵⁸, il “Giovani, donne e lavoro”, la “Capacità per la Coesione” e naturalmente, “Inclusione e lotta alla povertà”, che rappresenta uno degli strumenti più importanti messi in

campo, oggi in Italia, per il sostegno alle politiche attive per l'inclusione sociale e il contrasto allo stato di indigenza.

Il PON Inclusione⁵⁹, che nella Programmazione 2014-2020 ha avviato 1390 progetti ed è stato finanziato con 1.269.039.551 di euro (si riportano qui i dati del PON della vecchia Programmazione aggiornato alla pandemia, visto che il nuovo Accordo di Partenariato è fase di approvazione da parte della Commissione), si articola in sette Assi Prioritari:

- *Asse 1 e Asse 2: Sostegno a persone in povertà e marginalità estrema.* Supportano nelle regioni più sviluppate (Asse 1), nelle regioni in transizione e meno sviluppate (Asse 2) l'attuazione del Reddito di cittadinanza, del Reddito di inclusione (REI) e del Sostegno per l'inclusione attiva (SIA). Intervengono nella riduzione della marginalità estrema nelle aree urbane attraverso il potenziamento della rete dei servizi rivolti alle persone senza dimora.
- *Asse 3: Sistemi e modelli di intervento sociale.* Supporta le amministrazioni nella definizione e diffusione di modelli più efficaci di intervento per le comunità e le persone a rischio di emarginazione (donne vittime di violenza e di tratta, minori stranieri non accompagnati, titolari di protezione internazionale, detenuti ed ex detenuti, Rom, Sinti e Caminanti), nell'ottica di ridurre le differenze territoriali nelle risposte ai bisogni dei cittadini e favorire modelli più efficaci di intervento.
- *Asse 4: Capacità amministrativa.* Punta a innovare i processi e le modalità organizzative, rafforzare le competenze del personale e dotare le strutture amministrative degli strumenti necessari a garantire una maggiore efficienza gestionale.
- *Asse 5: Assistenza tecnica.* Supporta l'Autorità di Gestione in tutte le fasi di attuazione del Programma: gestione, sorveglianza, valutazione, informazione e comunicazione e controllo.
- *Asse 6: Interventi di contrasto agli effetti del Covid-19.* Introdotto nel 2020 e frutto di una riprogrammazione del PON, supporta la realizzazione di interventi di contrasto alla povertà generata dalla crisi pandemica che coinvolge le persone svantaggiate e in marginalità estrema o senza dimora.
- *Asse 7: Assistenza tecnica REACT EU.* Frutto anch'esso di una riprogrammazione del PON, Punta a migliorare la governance e l'attuazione delle misure finanziate con l'iniziativa React-EU e più in generale del Programma, intervenendo su tutto il terri-

⁵⁹ Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2021): "PON Inclusione".

60. Infatti, tutti i Programmi Operativi, oltre ad essere strettamente controllati dall'Autorità di Gestione (AdG), di Audit (AdA) e di Controllo (AdC), possono ottenere lo 'sblocco' del 70% dei fondi solo a seguito della rendicontazione e dell'invio dei dati alla Commissione, la quale analizza (attraverso indici e indicatori: cfr. Parte seconda, paragrafo 4.2 *Piano locale e inclusione sociale. Le nuove regole*) la reale spesa sul territorio, nonché gli effetti generati, riservandosi il diritto di limitare o bloccare il saldo dei pagamenti.

torio nazionale.

Concludendo, l'inclusione sociale è un tema estremamente importante per la Commissione Europea e per l'Italia, che ha introdotto, nel giro di un decennio, tutta una serie di programmi e strumenti di intervento difficilmente prefigurabili agli albori della Legge n. 328 del 2000. Questo, dettato dalla mancata ripresa dalla crisi e dall'aggravarsi dello stato di povertà e disagio nella società italiana per il prolungarsi della pandemia da Covid-19, getta una luce positiva per il futuro, e fa ben sperare in una nuova forma di cura e assistenza da parte dello Stato, più mirata e meno dispersiva⁶⁰. Dunque, PNRR e Programmi operativi vanno a costituire, oggi, dei veri strumenti di inclusione, con un approccio integrato che pone l'inclusione sociale come 'taglio' comune e obiettivo generale, e che si spera diventi la prassi ordinaria per gli strumenti volti allo sviluppo del paese.

La ricerca, dunque, partendo dalla normativa nazionale per l'inclusione e dalle ultime direttive in materia, assume un approccio multidimensionale per l'analisi delle questioni aperte della parte di città esistente oggetto di studio, la città consolidata, contestualizzandola nella più ampia questione globale ed europea del "middle class shrinking", che aggrava l'esclusione di molti nuclei familiari ed induce diverse trasformazioni urbano-sociali nella città esistente.

3.3 Una questione sociale post-pandemica: il *middle class shrinking*

Con la pandemia da Covid-19 alcune questioni aperte delle società occidentali hanno subito un rapido aggravamento, dovuto alle mutate condizioni lavorative ed economiche. Una di queste, il graduale impoverimento della classe media, getta un'ombra sulla ripresa post-pandemica, fino a diventare, in particolare nel panorama europeo, una vera questione sociale, che necessita di interventi strutturali e condivisi, così come emerge implicitamente anche dai propositi dei Fondi strutturali per il sociale (FSE e FSE+) e per lo sviluppo regionale (FESR), dai Trattati UE, dagli obiettivi del piano di recupero europeo del Recovery Fund⁶¹ e del Next Generation UE per la distribuzione di risorse agli Stati membri colpiti dal Covid-19, e dai programmi strategici in materia di sviluppo e inclusione sociale, nonché di sostegno emergenziale per i rischi di disoccupazione, quali ad esempio il SURE⁶².

L'impoverimento della classe media, o *middle class shrinking*, è un fenomeno di portata globale che denuncia come, nonostante la crescita del ceto medio nei paesi asiatici e in via di sviluppo, vi sia parallelamente un 'restringimento' delle fasce di popolazione appartenenti alla classe media nei paesi più ricchi e più sviluppati, con conseguente aumento di persone in stato di povertà o semi-povertà.

*«Is the middle-class under pressure? Middle incomes have barely grown, in both relative and absolute terms in many OECD countries; the cost of essential parts of the middle-class lifestyle has increased faster than income, notably housing and higher education; and job insecurity has risen in the context of fast transforming labour markets. Today, the middle class looks increasingly like a boat in rocky waters.»*⁶³

Come rilevato da numerosi rapporti e pubblicazioni⁶⁴, la *classe media*, nel mondo occidentale – con riferimento ai paesi europei, il cui *welfare state* ha inciso sullo sviluppo e il consolidamento di tale classe – tende gradualmente a scomparire e ad assottigliarsi, aumentando così il numero, sempre più elevato, di persone con

61. Agenda Digitale (2020):

“Recovery Fund, che cos'è e a cosa serve”.

62. Programma di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione in un'emergenza, detto SURE – *Support to Mitigate Unemployment Risks in an emergency*.

63. Organization for Economic Co-operation and Development (2019), *Under Pressure: The Squeezed Middle Class*, OECD Publishing, Paris, p. 16.

64. Organization for Economic Co-operation and Development (2019), *Under Pressure: The Squeezed Middle Class*, OECD Publishing, Paris; Barca F, Forum Disuguaglianze e diversità (2019), *Cambiare rotta. Più giustizia sociale per il rilancio dell'Italia*, Laterza, Roma-Bari; Vaughan-Whitehead D. (2016), *Europe's Disappearing Middle Class? Evidence from the World of Work*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham; Atkinson A. B. (2015), *Inequality: what can be done?*, Harvard University Press, Cambridge; Secchi B. (2013), *La città dei ricchi e la città dei poveri*, Laterza, Roma-Bari.

65. Organization for Economic Co-operation and Development (2019), *Under Pressure: The Squeezed Middle Class*, OECD Publishing, Paris, p. 19.

un reddito basso o medio basso. Queste, a causa del minore potere d'acquisto e della maggior difficoltà nell'affrontare i costi della vita quotidiana, si trovano progressivamente escluse dalla società, innescando così una "questione sociale" che fatica a trovare una risposta completa e integrata nelle attuali politiche europee di contrasto alla povertà.

Box 2 - Una definizione di "classe media"

Per proseguire nella ricerca, si ritiene necessario spiegare brevemente cosa si intende quando questa usa l'espressione "classe media". Nelle scienze sociali, il termine *classe sociale* indica un gruppo di persone che condivide lo stesso status socioeconomico. Come rilevato dal Rapporto OECD del 2019 sulla contrazione della classe media⁶⁵, le modalità con cui tale *status* viene definito cambiano a seconda delle tradizioni accademiche, nonché dal contesto in cui esso viene utilizzato; perciò, vari indicatori sono utilizzati per definire la "classe media" cambiando di disciplina in disciplina.

In generale, molte analisi economiche utilizzano il reddito (*income*) come "indicatore chiave" per definire lo status della classe media, mentre nel mondo delle scienze sociali, la maggior parte degli indicatori utilizzati si riferiscono all'occupazione o allo status sociale dell'impiego, così come sono usati indicatori del capitale sociale, culturale ed economico, o ancora, 'misure soggettive' come una identificazione delle classi sociali.

Nella ricerca, il reddito viene visto come *benchmark*, o punto di riferimento, per analizzare la classe media. Dunque, quando ci si riferisce ad essa, si intende un "*middle-income class*", ossia il *reddito medio* che un individuo, un nucleo familiare o una comunità deve percepire per potersi definire un appartenente alla classe media. La stessa definizione di "middle-income" è multifattoriale, poiché allude a introiti e a possibilità di acquisto che cambiano fortemente di paese in paese, o di regione in regione (si pensi al divario economico tra Sud e Nord Italia, dove un reddito considerato medio in Calabria può essere considerato appena sufficiente nel nord del paese).

Come da Rapporto OECD, in generale si può definire reddito medio, o "middle-income class", il reddito di una popolazione che vive in nuclei familiari con un reddito compreso tra il 75% e il 200%

della media nazionale (in Italia, il reddito medio nazionale dichiarato al 2018 era di 21.660 euro⁶⁶). Tale reddito può essere diviso in tre sottogruppi: reddito medio-basso (tra il 75% e il 100% della media), reddito medio-medio (tra il 100% e il 150% della media) e reddito medio-alto (tra il 150% e il 200% della media nazionale). Di conseguenza, con una certa approssimazione si può affermare che, in Italia, un nucleo con reddito inferiore a 16.250 euro all'anno appartiene a una classe di reddito basso, mentre un nucleo con reddito superiore a 43.300 euro appartiene a una classe di reddito alto.

Da un punto di vista prettamente statistico, gli indicatori della classe media basati sui redditi medi producono confronti abbastanza stabili tra paesi diversi; le quote di reddito tendono infatti ad essere più stabili quando si utilizzano soglie basate sulle persone (decili di reddito) rispetto alle soglie basate sul reddito (intervalli intorno alla mediana). Questo ha permesso di effettuare una lettura ampia nel tempo, che ha rilevato come nei paesi OCSE, in media, la quota di persone con reddito medio è scesa dal 64% al 61% tra la metà degli anni '80 e metà degli anni 2010; aspetto riscontrato anche in Italia, dove la disuguaglianza dei redditi disponibili (misurata dall'indice di Gini) è risalita tornando a valori simili a quelli osservati alla fine degli anni '70⁶⁷.

Per quanto riguarda l'attuale situazione italiana, i dati sopracitati sono indicativi, basati sul reddito complessivo dichiarato (statistiche delle dichiarazioni fiscali relative alle persone fisiche pubblicate dal Dipartimento delle Finanze per il 2018⁶⁸). Come rilevato in precedenza, è piuttosto evidente lo squilibrio territoriale del reddito medio: l'analisi territoriale mostra che la regione con reddito medio complessivo più elevato è la Lombardia (25.670 euro), mentre la Calabria ha il reddito medio più basso (15.430 euro). Dunque, in Calabria la classe media è assai meno presente che in Lombardia, e oggi fare parte del ceto medio in Calabria o nelle altre regioni meridionali, comporta, di fatto, un maggiore status sociale ed economico di quello che invece sarebbe percepito nelle più ricche regioni del centro-nord.

Come sottolinea Fabrizio Barca in una intervista sulle crescenti disuguaglianze nel nostro paese⁶⁹, «prima il merito era legato al visibile impegno di una persona nell'aggiungere valore, anche privato, che avesse delle ricadute sociali. Oggi viene vincolato al risultato

⁶⁶. IlSole24Ore (2020): "Redditi: valore medio di 21.660 euro, gli autonomi doppiano i dipendenti".

⁶⁷. Forum Disuguaglianze e Diversità (2019), *15 Proposte per la Giustizia Sociale | Ispirate dal Programma di Azione di Anthony Atkinson*, Forum Disuguaglianze e Diversità, Milano, p. 18.

⁶⁸. Dati del Ministero Economia e Finanze, statistiche rilevate dal Dipartimento delle Finanze; IlSole24Ore (2020): "Redditi: valore medio di 21.660 euro, gli autonomi doppiano i dipendenti".

⁶⁹. Russo Spina G, Barca F. (2019): "Barca: Il capitalismo? Va ridiscusso. Più giustizia sociale altrimenti le disuguaglianze ci travolgeranno".

70. Esping-Anderson G. (1990), *The three worlds of welfare capitalism*, Princeton University Press, Princeton; Vicari Haddock S., Moolaert F., a cura di (2009), *Rigenerare la città. Pratiche di innovazione sociale nelle città europee*, Società editrice Il Mulino, Bologna, p. 23.

patrimoniale che una persona esibisce nella vita. Quindi il solo aumento di ricchezza viene inteso come segno di successo. Lo stesso discorso vale per la parola povertà: una volta si pensava – finanche con pietismo – alle sciagure capitate al povero disperato, adesso si tende a colpevolizzarlo. Questo cambiamento gramsciano del senso comune ha sviluppato una distorsione culturale», facendo sì che chiunque non riesca a raggiungere gli standard della classe media, sia vittima, oltre che di povertà economica, anche di esclusione ed emarginazione sociale. Questo aspetto, sentito in modo minore nelle più povere regioni meridionali, si manifesta invece con forza maggiore nelle regioni del centro nord e nelle città metropolitane, mediamente più ricche, diventando così, in modo quasi paradossale, una nuova forma di esclusione sociale.

La contrazione della classe media, o *shrinkage*, genera instabilità e tensioni sociali all'interno delle società europee, a causa dell'importanza storica e sociale che tale classe ha rappresentato per gli Stati membri fin dall'epoca del Piano Marshall. Il Piano, che contribuì alla ripresa e alla stabilizzazione della società europea dopo le devastazioni della Seconda Guerra Mondiale, era indirizzato proprio al consolidamento di una *middle class* anglosassone, sul modello della classe media statunitense che si stava affermando, in quegli anni, quale motore sociale ed economico della nazione. A differenza del mondo sovietico, infatti, incentrato sul nucleo operaio-contadino (Russia) o prettamente contadino (Cina), negli Stati Uniti il modello capitalista pone come elemento di consolidamento della società il nucleo familiare di ceto impiegatizio, spesso legato alla piccola e media impresa, sostenitore della società dei consumi e tendenzialmente stabile nei suoi valori e nei principi di ordine sociale. Sulla *middle class* e sulla narrazione mediatica del "world's highest standard of living", la società americana fonda un *mito sociale*, strettamente legato all'*american dream*, trasmesso in Europa e nei paesi NATO attraverso la sua influenza economica e culturale. In Italia, l'odierna classe media viene a formarsi proprio durante questo periodo storico, grazie alla ripresa dell'economia nazionale con il boom economico supportato dal Piano Marshall. Va inoltre aggiunto che, fino alla seconda crisi petrolifera del 1979 che segnò l'origine dell'affermazione delle politiche economiche neoliberiste, la maggior parte del mondo sotto la sfera di controllo degli Stati Uniti era segnata dal cosiddetto *welfare capitalism*⁷⁰, ossia da un sistema economico che, benché capitali-

sta, si fondava sul “contratto sociale” fra Stato, mercato e sindacati per garantire misure basilari di welfare alla popolazione, dando così origine al *welfare state* e alle misure di assistenza e sviluppo umano della popolazione piegata dal secondo conflitto mondiale. Come ha efficacemente rilevato Wolfgang Streeck:

«A partire dai primi anni ottanta nelle società occidentali vennero sempre più rifiutati, o comunque messi in discussione, alcuni elementi centrali del contratto sociale proprio del capitalismo postbellico: piena occupazione garantita dalla politica, contrattazione salariale a tutto campo tramite negoziazioni con sindacati liberi, codeterminazione dei lavoratori sul luogo di lavoro e nell'impresa, controllo statale sulle industrie di rilevanza strategica, ampi settori pubblici che dessero l'esempio al mondo privato per quanto riguarda le garanzie di occupazione, diritti civili universali salvaguardati dalla competizione, disuguaglianza sociale contenuta grazie alla politica fiscale, politiche statali congiunturali e industriali volte a evitare crisi di crescita. Nel 1979, l'anno della “seconda crisi petrolifera”, iniziò in tutte le democrazie occidentali un movimento di repressione più o meno aggressiva dei sindacati. In parallelo, a livello mondiale, intervennero le riforme, per lo più gradualiste ma non per questo meno incisive, del mercato del lavoro e dei sistemi di sicurezza sociale. Riforme risoltesi in una sostanziale revisione dello Stato sociale costruito nei decenni del dopoguerra nel segno di un presunto ritardo nella “flessibilità” delle istituzioni e nell’ “attivazione” del potenziale della forza-lavoro: posizione motivata in maniera sempre più forte e ricorrente con l'argomento dell'espansione dei mercati oltre i confini nazionali, cioè della cosiddetta “globalizzazione”. Tra queste riforme si annoverano la riduzione dei diritti nella tutela dal licenziamento, l'apertura di mercati del lavoro in zone centrali o periferiche con differenti diritti di tutela, l'autorizzazione o la promozione di forme di occupazione a bassa retribuzione, l'accettazione di un alto tasso di disoccupazione strutturale, la privatizzazione dei servizi pubblici nel quadro della riduzione del pubblico impiego, il decentramento e dove possibile la desindacalizzazione della contrattazione salariale. Alla fine di questa evoluzione, al di là delle differenze e delle specificità nazionali, si ebbe uno Stato sociale “modernizzato”, sempre più adattato alle esigenze del mercato, “snello” e favorevole alla “mercificazione”, la cui “attenzione per l'occupazione” e i cui bassi costi sociali erano stati ottenuti tramite la riduzione del livello minimo di sussistenza garantito dai diritti sociali. [...] Con questa e con altre modalità, [...] sotto la pres-

71. Streeck W. (2013), *Tempo guadagnato. La crisi rinviata del capitalismo democratico*, Feltrinelli, Milano, pp. 48-50.

72. Organization for Economic Co-operation and Development (2019), *Under Pressure: The Squeezed Middle Class*, OECD Publishing, Paris; Stewart M. (2018), "I nuovi privilegiati", in *Internazionale*, n. 1263.

73. Organization for Economic Co-operation and Development (2019), *Under Pressure: The Squeezed Middle Class*, OECD Publishing, Paris, p. 16.

74. Cfr. Box 2 - Una definizione di "classe media".

sione dei proprietari e degli amministratori della loro "economia" gli Stati del capitalismo sviluppato si sbarazzarono sempre più della responsabilità assunta a metà del secolo scorso riguardo alla crescita, alla piena occupazione, alla sicurezza e alla coesione sociali, e consegnarono, come mai prima di allora, il benessere dei loro cittadini al mercato.»⁷¹

Questo passaggio spiega dunque molte delle difficoltà incontrate dalla classe media a partire dagli anni Ottanta, la quale, benché ancora supportata dalla narrativa mediatica, ha visto di fatto la riduzione dei posti di lavoro, la crescita assai contenuta dei salari, l'accesso ridotto ad una istruzione superiore di qualità (in particolar modo negli USA e nei paesi anglosassoni, dove questa è essenzialmente privata), il ridursi delle misure di welfare che garantivano alla classe media benessere e sussistenza, vedendosi al contempo crescere il livello dei costi e dei *life standards* che comporta far parte della classe media⁷². Oggi, a seguito delle varie crisi finanziarie, fare parte della *middle class* è sempre più difficile, con profonda nostalgia nella percezione comune: infatti, fare parte di tale classe vuol dire avere accesso a una buona qualità della vita, sostanziata in termini di casa confortevole, lavoro stabile, possibilità di avere una famiglia con più figli e di soddisfare piccoli lussi – possibilità che oggi, per molti, appare sempre più remota. Come sottolinea il Rapporto OECD:

«The middle class used to be an aspiration. For many generations it meant the assurance of living in a comfortable house and affording a rewarding lifestyle, thanks to a stable job with career opportunities. It was also a basis from which families aspired to an even better future for their children. However, there are now signs that this bedrock of our democracies and economic growth is not as stable as in the past.»⁷³

Il Rapporto sottolinea inoltre come lo *shrinkage* della classe media si sostanzia con due modalità: da un lato, quando si parla di "contrazione", ci si riferisce alla riduzione numerica delle persone che condividono un *middle income*, ossia un reddito medio⁷⁴, in particolare tra le giovani generazioni; dall'altro, ci si riferisce al fatto che il costo della *middle class lifestyle*, ossia della qualità di vita tipica della classe media, sta crescendo più velocemente dei redditi medi. Mentre la classe media si riduce, aumenta infatti la quantità necessaria di reddito (inteso come flusso di ricchezza sommativa di più

redditi, come reddito di lavoro, capitale, etc.) per poterne fare parte, facendo così che tale classe diventi col tempo sempre più esclusiva ed elitaria. Oggi, chi appartiene alla classe media (con un reddito medio-medio, o medio-alto, ossia tra il 100% e il 200% della media nazionale) appartiene a una classe sociale il cui status è di fatto maggiore di quello della percezione tradizionale della classe media, accomunante e livellatrice, tipica della narrazione mediatica degli anni Cinquanta e Sessanta.

Questo aspetto è assai evidente negli Stati Uniti, dove l'indice Gini delle disuguaglianze⁷⁵ raggiunge valori più alti di quelli europei, e in cui solo il 9,9% della popolazione può definirsi di classe media, a scapito di un restante 90% che non ha i mezzi e le prerogative tradizionali di tale classe, come vivere in una casa di proprietà, mandare i propri figli al college, avere una buona assicurazione sanitaria. Tale 9,9% si distacca nettamente, per qualità della vita e mezzi economici, reti sociali e contenuti culturali, dalla restante popolazione statunitense; pur continuando a dichiararsi come parte della *middle class*, ha in realtà acquisito un carattere di "nuova aristocrazia", data l'agiatezza e l'alto grado di istruzione dei suoi membri, presenti in tutte le istituzioni nazionali e con incarichi professionali di livello alto o medio-alto (avvocati, medici, tecnici, in generale professionisti altamente specializzati). L'istruzione assume un ruolo fondamentale nel passaggio generazionale della ricchezza e del potere e, a causa del suo assetto quasi totalmente privato, si rivela uno strumento di cristallizzazione sociale: se nel 1985 il 54% degli studenti dei 250 college statunitensi più selettivi proveniva da famiglie appartenenti ai tre quarti più bassi della scala di distribuzione della ricchezza, nel 2010 la percentuale è invece scesa al 33%. Negli USA, i 38 college d'élite hanno più iscritti provenienti dall'1% più ricco che dal 60% più povero: questo perché negli ultimi quarant'anni, dal 1963 al 2013, le rette e le tasse universitarie degli atenei più prestigiosi sono più che triplicate⁷⁶. Diventa dunque quasi impossibile, per una persona non appartenente alla classe media statunitense (il cui reddito medio si aggira intorno ai 78.000 dollari) fare il "salto sociale" attraverso l'istruzione, poiché difficilmente quest'ultima potrà permettersi di accedere all'università, anche a costo di *student loans* molto alti (spesso non concessi ai membri delle classi più povere, data la difficoltà di restituzione). Benché, come affermato da studi del Pew Research Center⁷⁷, «un americano su due fa parte della classe media», va però rilevato che un reddito di 150.000 dollari spesso non basta a garantire un'istruzione di buon livello ai

75. L'indice di Gini, o coefficiente Gini, è una misura della disuguaglianza di una distribuzione, in particolare del reddito o della ricchezza. Il valore, compreso tra 0 e 1, se basso indica una equa distribuzione del reddito; se alto, indica una distribuzione più diseguale, dove pochi percepiscono tutto il reddito del paese. Il coefficiente di Gini viene utilizzato nel campo delle scienze sociali per misurare l'indice di disuguaglianza di un paese, mostrando le differenze sociali e il progressivo aumento o diminuzione nel tempo delle disuguaglianze stesse; ad esempio, negli USA il coefficiente è passato dallo 0,394 del 1970 allo 0,469 del 2005 (fonte US Census Bureau). Questo mostra come le politiche economiche adottate negli Stati Uniti a partire dagli anni Ottanta (neoliberismo) ad oggi abbiano aumentato le disuguaglianze, concentrando la maggior parte del reddito nelle mani di pochi soggetti o enti molto ricchi, a scapito della maggioranza della popolazione, che non percepisce il reddito ridistribuito equamente e, di fatto, ha sempre minore peso politico ed economico.

76. Stewart M. (2018), "I nuovi privilegiati", in *Internazionale*, n. 1263.

77. Bennett J., Fry R., Kochhar R. (2020): "Are you in the American middle class? Find out with our income calculator".

78. Aquaro D. (2012): “Negli Stati Uniti servono 150.000 dollari all’anno per vivere. E in Italia?”.

79. Stewart M. (2018), “I nuovi privilegiati”, in *Internazionale*, n. 1263.

80. Istat (2021), *Le statistiche dell’Istat sulla povertà | Anno 2020*, Istat, Roma; Cerase F.P., Mignella Calvosa F. (1976), *La nuova piccola borghesia. Teoria e ricerca su una classe in transizione*, Marsilio Editori, Venezia.

81. Istat (2021), *Le statistiche dell’Istat sulla povertà | Anno 2020*, Istat, Roma.

82. Gallino L. (2011), *Finanzcapitalismo. La civiltà del denaro in crisi*, Einaudi, Torino.

83. Forum italiano nato il 16 febbraio 2018 che si occupa di “costruire un luogo di pensiero e confronto per informare, discutere e disegnare politiche pubbliche e azioni collettive che riducano le disuguaglianze, economiche, sociali e di riconoscimento e favoriscano il pieno sviluppo di ogni persona in coerenza con l’articolo 3 della Costituzione Italiana”. Da Forum Disuguaglianze e Diversità (2021): “Missione e visione”.

84. Barca F., Forum Disuguaglianze e diversità (2019), *Cambiare rotta. Più giustizia sociale per il rilancio dell’Italia*, Laterza, Roma-Bari, pp. 7-8.

propri figli o una valida assicurazione sanitaria⁷⁸, e questo aspetto sottolinea la *progressiva elitarità della middle class*, che si restringe e diventa sempre meno accessibile a chi ha meno mezzi, ma viene lasciata ‘in eredità’, in qualità di status socioeconomico, a chi già vi appartiene per nascita, come una sorta di patente di nobiltà. Come ricorda Matthew Stewart⁷⁹, l’attuale situazione statunitense è sintetizzata da William Deresiewicz nel suo libro *Excellent sheep*: «la nostra nuova meritocrazia, multirazziale e neutra dal punto di vista del genere, ha trovato il modo di diventare ereditaria».

In Europa, e in particolare in Italia, dove l’ancora esistente *welfare state* permette, con l’istruzione e alla sanità pubblica, di abbassare la soglia di reddito necessaria per essere cittadini di classe media, il problema della contrazione della stessa permane, ma con effetti diversi da quelli statunitensi. Nella società italiana la classe media si è formata in tempi brevi, accogliendo al suo interno fasce molto povere della popolazione, spesso provenienti da contesti rurali segnati da una povertà strutturale, soprattutto nelle regioni del Centro-Sud⁸⁰. Coloro che non sono riusciti ad entrare a far parte di tale ceto, hanno comunque usufruito della crescita economica e sociale offerta dalla classe media a tutta la società; oggi, con la sua contrazione, non solo si assiste ad un aumento dei nuovi poveri e a un indebolimento della società stessa⁸¹, ma anche ad una progressiva riduzione dei consumi, fattore negativo per le imprese nazionali e, in generale, per una società capitalista dalla crescita economica (in teoria) senza apparenti limiti⁸². Lo *shrinking* della classe media deriva essenzialmente da fattori economici, prima ancora che politici e sociali, determinati dalla mancata crescita dei redditi, che non riescono più ad affrontare un costo della vita in costante aumento, e a garantire contemporaneamente uno *standard-of-living*, un tenore di vita, percepito e considerato come tipico della classe media delle generazioni precedenti. Fabrizio Barca, insieme al Forum Disuguaglianze e Diversità⁸³, ha rilevato come in Italia, a partire dagli anni Ottanta, la disuguaglianza di reddito ha cessato la discesa iniziata circa sessanta anni prima, tornando invece a crescere gradatamente: «la ripresa dell’indice di Gini relativo ai redditi (netti e lordi), indica una misura sintetica di disuguaglianza» parallela all’aumento della povertà e all’indebolimento del ceto medio⁸⁴. Si è infatti verificata una forte concentrazione della ricchezza – le cinquemila persone fisiche più ricche d’Italia in quarant’anni sono passati a possedere dal 2% al 7% della ricchezza nazionale –, un aumento dell’irrigidimento della mobilità sociale, e una risalita delle disuguaglianze fra

le Regioni, a sua volta segnata da forti migrazioni, sia interne che esterne. Inoltre, è aumentata la divaricazione fra i cosiddetti «buoni lavori», con una serie di benefit (tempo indeterminato, ferie, maternità, malattia), oggi in progressiva riduzione, e una crescita dei «cattivi lavori», ossia dei «lavori segnati da instabilità, vulnerabilità, una protezione e un'autonomia scarse o nulle», come i lavori precari del settore privato, «spesso presentati come dono anziché come diritto». Notevole anche la costante presenza di uno «sfruttamento delle donne», spesso meno pagate degli uomini e oggetto di discriminazioni sul lavoro, in particolare per coloro che desiderano fare figli e avere contestualmente un'occupazione⁸⁵.

Queste criticità, insieme a politiche di assistenza sociale e lavorativa percepite come insufficienti e sconnesse dai reali bisogni del territorio, generano una serie di nuove tensioni sociali, che hanno un'origine spesso complessa e contraddittoria. Infatti, uno degli aspetti emersi dal Rapporto OECD è la crescita costante del costo del *middle class lifestyle*, il quale, pur essendo percepito come uno status normale e di facile acquisizione per la popolazione, a causa del suo costo crescente in rapporto al reddito medio, spesso non è affatto raggiungibile, o lo è a costo di prestiti e mutui, e il suo mancato conseguimento genera spesso frustrazione e rabbia in chi non è riuscito a raggiungerlo⁸⁶. Per evitare questo, sarebbe forse necessaria una maggiore presa di coscienza dell'attuale situazione economica e, forse, una maggiore austerità, culturale e voluttuaria, consapevole dei limiti ecologici del pianeta e delle proprie reali possibilità economiche, sia come individui che come società⁸⁷. Del resto, tale frustrazione sarebbe minore se la narrazione dei media, e la comune percezione della popolazione, fossero più coscienti della crescita del costo di beni caratteristici di uno standard-of-living medio (sia *core goods*, beni e servizi primari, come alloggio, cibo, abbigliamento, salute e istruzione, sia *leisure spendings*, spesa per il tempo libero, come attività ricreative, sportive e culturali, viaggi e hotel, ristoranti e alcolici, sia spese difficilmente rinviabili, come bollette, tasse e assicurazioni) in rapporto a un reddito medio⁸⁸. Costo crescente determinato da scelte politiche e dinamiche economiche, quali inflazione, globalizzazione e nuove forme di capitalismo (il *finanzcapitalismo*, per usare un efficace termine sincretico di Luciano Gallino⁸⁹, ad indicare il capitalismo finanziario dominante giunto ad un alto grado di estrazione di valore da ecosistemi ed esseri umani), spesso estranei dai contenuti culturali e dal linguaggio comune della popolazione, con l'effetto, per quest'ultima, di non ri-

⁸⁵. Questo aspetto, assolutamente negativo, è inoltre aumentato esponenzialmente durante la pandemia di Covid-19, dato che il 55,9% dei posti di lavoro persi per gli effetti della pandemia erano occupati da donne, con un percentuale di perdita del lavoro doppia rispetto a quella maschile (la caduta del tasso di occupazione è stata dell'1,3% fra le donne contro lo 0,7% negativo fra gli uomini). Istat (2021), *Il mercato del lavoro 2020. Una lettura integrata*, Istat, Roma.

⁸⁶. Organization for Economic Co-operation and Development (2019), *Under Pressure: The Squeezed Middle Class*, OECD Publishing, Paris, pp. 105-128; Vaughan-Whitehead D. (2016), *Europe's Disappearing Middle Class? Evidence from the World of Work*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham.

⁸⁷. Campos Venuti G. (1985), *Urbanistica e austerità*, Feltrinelli, Milano.

⁸⁸. Organization for Economic Co-operation and Development (2019), *Under Pressure: The Squeezed Middle Class*, OECD Publishing, Paris, pp. 106-108.

⁸⁹. Gallino L. (2011), *Finanzcapitalismo. La civiltà del denaro in crisi*, Einaudi, Torino.

90. Neet: acronimo per *Neither in Employment or in Education or Training*, ossia giovani che non studiano e non lavorano. Rosina A., StartNet - Network transizione scuola-lavoro, a cura di (2020), *I NEET IN ITALIA. Dati, esperienze, indicazioni per efficaci politiche di attivazione*, StartNet - Network transizione scuola-lavoro, pp. 20-24.

uscire a comprendere il perché della crescita del costo della vita e di non capire, o di non accettare, chi non riesce a sostenere tale costo. Inevitabilmente, questo porta a fratture sociali e all'insoddisfazione nella popolazione impoverita, che non comprende i motivi della sua povertà e cerca un capro espiatorio a cui addossarne la colpa, spesso riconosciuto in qualche minoranza (come i migranti, o nel secolo scorso, la popolazione di fede ebraica), ritenuta la causa dei mali comuni. Curiosamente, è da notare come la pandemia da Covid-19 abbia ridotto alcune espressioni xenofobe, poiché la popolazione ha attribuito al virus la causa della sua nuova povertà, anziché comminarla ad un nemico esteriore.

Un altro grave effetto della contrazione della classe media e dei redditi medi, come rilevato da Barca, è il blocco della mobilità, o "ascensore sociale", per giovani e giovanissimi, causato dall'impossibilità di quest'ultimi di far fronte ai costi della vita quotidiana. L'effetto di tale blocco è che i livelli di istruzione, lo stato occupazionale, i guadagni e lo stato di salute non cambiano tra una generazione e l'altra, condannando così il giovane lavoratore a permanere nello status sociale ed economico di partenza, ossia quello del proprio nucleo familiare. Tale aspetto genera una diffusa insoddisfazione intergenerazionale, a cui le politiche per il lavoro e il contrasto alle disuguaglianze non sono riuscite a dare una risposta effettiva: il tasso dei giovani Neet⁹⁰ in Italia tra i 15 e i 29 anni nel 2018 era del 23,4%, contro una media UE del 12,9%. Questo indica che quasi un giovane su quattro, in Italia, non studia né lavora, in particolare nelle Regioni al Sud (in Campania, Sicilia e Calabria il dato è maggiore del 30,5%), e la ragione è da ascrivere, prima ancora che a motivi culturali o alla "mancata voglia di mettersi in gioco", alle difficoltà economiche che impediscono di concludere un regolare percorso di studi e inibiscono le possibilità, già piuttosto scarse nelle Regioni meridionali, di trovare un lavoro remunerativo e dignitoso, che possa permettere di cambiare le condizioni di partenza e di migliorare il proprio status economico e sociale. Inoltre, questa situazione comporta un mancato "svezzamento economico" dei giovani fino all'età matura, che gravano sulle spalle delle famiglie e in particolare su quelle delle generazioni precedenti, più ricche e percettrici di pensioni, che spesso costituiscono una sorta di salvagente economico per le generazioni più giovani e le loro famiglie. Questo meccanismo di ricasco economico irrigidisce la società, la rende vittima di tensioni sempre più gravi ed acute e, di fatto, cristallizza una situazione segnata dalle disuguaglianze sociali, facendo sì che chi nasce

in situazioni economicamente svantaggiate abbia minori possibilità di elevarsi rispetto a chi nasce in famiglie più ricche e dal benessere consolidato: una situazione di polarità e di elitarismo, dunque, sempre più simile a quella statunitense.

Come tutte le trasformazioni economiche e sociali, anche la contrazione della classe media ha effetti diretti sulla città contemporanea e nelle realtà urbanizzate, in cui la maggior parte di essa vive e lavora. Fabrizio Barca ha rilevato come, insieme all'aumento delle disuguaglianze e al dissolvimento del ceto medio, a partire dagli anni Ottanta si sia verificato anche un significativo taglio del *welfare state*, che costituisce una delle conquiste sociali più importanti e che è alla base del welfare urbano: «negli stessi anni si andavano aggravando anche i divari nell'accesso e nella qualità dei servizi fondamentali, fra aree interne e aree urbane, fra centri e periferie e fra città. È un fenomeno che tocca tutti gli ambiti della vita umana: dall'istruzione alla cura della salute – un paradosso, visto che l'Italia rappresenta in media un'eccellenza internazionale –; dalla mobilità alle comunicazioni; dall'abitare all'intero welfare»⁹¹. Il progressivo taglio del welfare è stato interpretato da David Harvey come un atto del capitalismo (ossia, delle maggiori potenze economiche interne ed esterne allo Stato, come lobby, grandi capitali privati, etc.) contro il diritto alla città, ossia al «potere decisionale sui processi di urbanizzazione e sul modo in cui le nostre città sono costruite»⁹², e dunque come un attacco alla possibilità, da parte della cittadinanza, di contrastare le logiche speculative del settore immobiliare e della rendita urbana. Rendita che, con l'avvenire della metropolizzazione del territorio, è destinata a crescere nella maggior parte delle grandi città italiane, raggiungendo valori molto elevati: si veda ad esempio il grande proliferare di nuove operazioni immobiliari a Milano⁹³, centro finanziario del paese, una delle città con il costo della vita più alto in Italia. La contrazione della classe media e il conseguente blocco della mobilità sociale possono apparire come distanti dalla "questione urbana", poiché essenzialmente legati alla sfera degli studi sociali. In realtà, sono gli effetti di tale contrazione sulle masse e sulla società esistente a generare la *questione urbana contemporanea*: la povertà economica e culturale, la ghettizzazione delle classi più povere in borgate e periferie, la mancata presenza di infrastrutture e servizi, ma anche la concentrazione delle fasce più benestanti in aree più sicure, più verdi e spesso isolate dal contesto urbano, ha generato le tensioni sociali alla base della tradizionale "questione delle periferie"⁹⁴; oggi, a tale questione, si aggiunge la situazione

91. Barca F., Forum Disuguaglianze e diversità (2019), *Cambiare rotta. Più giustizia sociale per il rilancio dell'Italia*, Laterza, Roma-Bari, p. 8.

92. Harvey D. (2016), *Il capitalismo contro il diritto alla città*, Ombre corte, Verona, p. 9.

93. Cfr. Allegato 1 - Scheda 14. *Milano – Il PGT del 2019: la città metropolitana e il rapporto con le aree centrali*.

94. Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado della città e delle loro periferie (2017), *Relazione sull'attività svolta dalla Commissione*, Camera dei deputati, Roma, p. 222.

95. Istat (2021), *Le statistiche dell'Istat sulla povertà | Anno 2020*, Istat, Roma.

96. Barca F., Forum Disuguaglianze e diversità (2019), *Cambiare rotta. Più giustizia sociale per il rilancio dell'Italia*, Laterza, Roma-Bari.

97. Stewart M. (2018), "I nuovi privilegiati", in *Internazionale*, n. 1263.

98. Commissione Europea, Governo Italiano (2021), *Italia Domani, Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*.

di chi, seppur di reddito superiore, si trova a dover affrontare nuovi stati di povertà, generando forme di disagio non ancora affrontate dallo Stato attraverso politiche ad hoc. La povertà economica, che si traduce nella riduzione dei consumi e del proprio stile di vita, genera frustrazione e stress nella maggior parte della classe media e medio-bassa, aggiungendosi al disagio strutturale delle fasce più povere; stress sociale che però è difficilmente quantificabile e i cui effetti sono ancora da attendere, sia alla scala nazionale che su quella locale (il cui livello può variare molto a seconda del contesto, se urbano o rurale, se povero o benestante)⁹⁵. Alla situazione di nuova povertà e di disuguaglianze crescenti corrisponde una società costretta a chiedere allo Stato, sotto forma di aiuti assistenziali, politiche e incentivi che la aiutino a soddisfare i *core goods*, beni e servizi primari; in altre parole, ad una società povera corrisponde una società questuante, e se la questua è rivolta ad uno Stato non ricco e già fortemente indebitato, come l'Italia, si rischia non solo il collasso sociale, ma anche il collasso economico⁹⁶.

«In "The great leveler" lo storico Walter Scheidel sostiene che la disuguaglianza finisce solo con la violenza e la devastazione: guerre, rivoluzioni, dissoluzione dello stato, pestilenze e altre calamità. È una teoria deprimente. Oggi, nel pieno di una nuova ondata di disuguaglianza, siamo disposti a scommettere che sia infondata?»⁹⁷

Eppure, a tale immagine sconcertante, si possono trovare risposte sinergiche, proattive, che rilancino l'occupazione e proteggano le fasce medie e basse da nuove forme di sfruttamento; in tal senso, i fondi previsti per il PNRR – Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, dovuti alle misure del piano europeo "Next Generation UE", costituiscono una importante opportunità di rilancio, se spesi e distribuiti sul territorio attraverso forme efficaci di programmazione ed animazione territoriale⁹⁸. Dunque, le politiche urbane e le scelte strategiche della pianificazione possono rivestire un ruolo determinante per la riduzione delle disuguaglianze sociali, grazie alla costruzione di reti materiali e immateriali che sappiano realizzare sul territorio forme di rigenerazione urbana sostenibile sia dal punto di vista ecologico-ambientale, sia dal punto di vista dell'innovazione e dell'empowerment sociale. La città esistente, come più volte ribadito nell'ambito della ricerca, è di fatto costituita quasi interamente dalla città consolidata, ossia da tessuti urbani realizzati a partire, nella loro quasi totale interezza, dalla seconda metà del Novecento,

e generalmente abitati da un panorama di classi vasto e variegato, che in quegli anni ha scelto di investire nel mattone e di realizzare (e di abitare) l'enorme patrimonio edilizio esistente. Essendo la classe media il ceto prevalente nella società italiana, si può considerare la città consolidata come l'area urbana abitata in prevalenza da tale classe, in cui essa è presente in tutte le varie sfaccettature di reddito e di censo: una contrazione in tempi rapidi del potere d'acquisto e del tenore di vita della classe media genera fenomeni di degrado urbano, la sua graduale espulsione verso aree esterne in cui il costo della vita inferiore, e l'appropriazione, da parte di chi ne ha i mezzi, di intere parti di città 'epurate' dalle classi popolari. Questo meccanismo di sostituzione sociale è un fenomeno derivato dalle questioni aperte della città consolidata e, allo stesso tempo, ne è generato: in un circolo vizioso di causa ed effetto, la città consolidata si polarizza in due aree che appaiono quasi contrapposte per caratteri urbani e per censo – città compatta, città discontinua – che presentano criticità urbane e sociali differenti, che richiedono la messa in campo di una visione unitaria e di una strategia integrata, conscia delle diversità sociali e capace di unire, alla rigenerazione urbana, atti e pratiche di inclusione ed innovazione sociale delle comunità locali.

3.4 La città consolidata. Le questioni aperte

99. Cfr. Parte prima, paragrafo 1.2 *La città esistente e la nuova questione urbana*.

100. Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado della città e delle loro periferie (2017), *Relazione sull'attività svolta dalla Commissione*, Camera dei deputati, Roma, p. 222.

101. Cfr. Parte prima, paragrafo 2.2 *La città consolidata: città compatta e città discontinua*.

Da quanto emerso nell'analisi sulla città esistente⁹⁹, questa è oggi segnata da una "nuova questione urbana", condizione di disagio sociale e di degrado urbano, che non è più limitata alle sole periferie, ma può essere considerata trasversale ed estesa alla totalità della città esistente¹⁰⁰. Dato che la città esistente è in gran parte costituita dalla "città consolidata" – così chiamata perché stabilmente configurata nei suoi caratteri morfo-tipologici e diversa sia dai territori della metropolizzazione, sia dalla città storica – si può dunque affermare che la nuova questione urbana investe pienamente la città consolidata e le sue componenti, e le modalità con cui essa è investita – ovvero, le *questioni aperte* – sono ritenute oggetto di studio della ricerca, imprescindibili per la comprensione delle dinamiche in atto, sociali ed economiche, alla base delle trasformazioni urbane contemporanee.

La ricerca procede dunque nell'analisi delle "questioni aperte" che compongono e caratterizzano la nuova questione urbana nella città consolidata, e che si differenziano a seconda del contesto. Come è stato rilevato in precedenza¹⁰¹ nella città consolidata si possono individuare due componenti principali, frutto di una lettura morfologica del patrimonio insediativo e riassumibili in due macrocategorie di tessuti: la *città compatta*, realizzata tra la fine dell'Ottocento e gli anni Cinquanta del Novecento, in continuità morfo-tipologica con la città storica, e la *città discontinua*, realizzata sotto l'influenza del Movimento Moderno a partire dalla grande fase di espansione, di 'rottura' con i caratteri tipici della città storica e della città compatta. In Italia, queste due componenti della città consolidata assumono spesso dei caratteri urbani, sociali ed economici diversi gli uni dagli altri, configurandosi, idealmente e percettivamente, come due parti quasi contrapposte tra loro. Il motivo di tale contrapposizione è da ascrivere, oltre che alle differenze morfo-tipologiche, alle *questioni sociali* che le caratterizzano, derivate essenzialmente dall'estrazione sociale media delle comunità che le abitano, diversa tra città e città. Se nella città compatta, più vicina alla città storica e alla sua concentrazione di servizi di livello urbano, tendono a vivere

le classi medie e medio-alte, nella città discontinua trovano domicilio le classi popolari (ad eccezione delle *gated communities* per i più benestanti¹⁰²), a causa del minore costo della vita e della casa, oltre che per la maggiore presenza di case popolari. Questa distinzione emerge chiaramente sia dalle ultime analisi compiute sulle periferie (ossia, sulla città discontinua e nelle aree metropolitane) da parte della Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado della città e delle loro periferie, sia dai numerosi censimenti di reddito, occupazione e speranza di vita, nonché di altri indicatori inerenti al disagio e all'esclusione sociale¹⁰³, compiuti da Istat e da vari organismi indipendenti in merito all'occupazione nelle città e dei territori metropolitani italiani¹⁰⁴. Come hanno rilevato Ketil Lelo, Salvatore Monni e Federico Tomassi nel loro lavoro con il sistema di mappatura urbana #Mapparoma, confrontando i dati di Roma, Milano, Napoli e Torino¹⁰⁵, emerge, a Roma come nelle altre più grandi città italiane, la «coesistenza di due città»¹⁰⁶, ovvero, per dirla con le parole di Bernardo Secchi¹⁰⁷, di una *città dei ricchi* (la città antica, di qualità, compatta, centrale e centralizzante) e una *città dei poveri* (la città più esterna, di rapida costruzione, senza identità, servizi e infrastrutture, che si disperde nel territorio agricolo e continua a crescere attraverso i processi di metropolizzazione) che convivono in continuità fisica sullo stesso territorio, ma la cui vita quotidiana è radicalmente diversa l'una dall'altra.

Questa distinzione deriva sia da scelte politiche ed economiche del passato, come già illustrato nei capitoli precedenti¹⁰⁸, sia da dinamiche economiche e sociali in atto e in costante mutamento. Dunque, appare necessario analizzare le «questioni aperte» della città consolidata mettendone in luce fenomeni e caratteri odierni, in modo da ottenere una chiara restituzione delle criticità e delle istanze della popolazione, e prefigurando così, in un momento successivo della ricerca¹⁰⁹, le strategie per una rigenerazione integrata della città consolidata, secondo le specificità delle sue componenti.

Le «questioni aperte» della città consolidata sono analizzate, all'interno della ricerca, attraverso due dimensioni: una *dimensione economica*, volta a mettere in luce lo stretto legame che intercorre tra il patrimonio insediativo e la sua (mancata o crescente) valorizzazione sul mercato immobiliare, ed una *dimensione sociale*, volta a mettere in luce le problematiche sociali principalmente rilevate nelle aree di studio. Ciò che emerge con evidenza è che, nella città compatta come nella città discontinua, le criticità sociali riscontrate sono

¹⁰². Secchi B. (2013), *La città dei ricchi e la città dei poveri*, Laterza, Roma-Bari, pp. 33-39.

¹⁰³. Cfr. Parte seconda, paragrafo 4.2.2 *Gli indicatori di disagio ed esclusione sociale*.

¹⁰⁴. Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado della città e delle loro periferie (2017), *Relazione sull'attività svolta dalla Commissione*, Camera dei deputati, Roma; Istat (2021), *Le statistiche dell'Istat sulla povertà / Anno 2020*, Istat, Roma; Istat (2020), *Bes2020. Il Benessere equo e sostenibile in Italia*, Istat, Roma; Lelo K., Monni S., Tomassi F. (2019), *Le mappe della disuguaglianza*, Donzelli, Roma. Per Roma si veda: Comune di Roma (2016), *Gli indici di disagio sociale ed edilizio ricalcolati su base Roma*, Comune di Roma, Roma.

¹⁰⁵. Lelo K., Monni S., Tomassi F. (2019), *Le mappe della disuguaglianza*, Donzelli, Roma; cfr. Parte prima, paragrafo 3.4.2 *La città discontinua. Marginalità insediativa e polarizzazione sociale*.

¹⁰⁶. Lelo K., Monni S., Tomassi F. (2019), *Le mappe della disuguaglianza*, Donzelli, Roma, p. 71.

¹⁰⁷. Secchi B. (2013), *La città dei ricchi e la città dei poveri*, Laterza, Roma-Bari.

¹⁰⁸. Cfr. Parte prima, paragrafo 1. *Città esistente e questioni emergenti. L'evoluzione degli approcci nel Piano urbanistico*; paragrafo 2. *Città esistente e città consolidata. I caratteri e le componenti*.

¹⁰⁹. Cfr. Parte seconda, paragrafo 5.1 *Una strategia integrata*

di rigenerazione per la città consolidata. *Le prospettive.*

110. Harvey D. (2016), *Il capitalismo contro il diritto alla città*, Ombre corte, Verona, p. 11.

111. Sennett R. (2018), *Costruire e abitare. Etica per la città*, Feltrinelli, Milano.

112. Cfr. Allegato 1 - Scheda 14. *Milano – Il PGT del 2019: la città metropolitana e il rapporto con le aree centrali.*

113. Harvey D. (2016), *Il capitalismo contro il diritto alla città*, Ombre corte, Verona, p. 10.

strettamente legate alle trasformazioni del mercato immobiliare, e viceversa. Come ha fatto notare David Harvey, la «politica del capitalismo è influenzata dalla perenne ricerca di territori favorevoli alla produzione e all'assorbimento delle eccedenze del capitale»¹¹⁰, e le città, con le loro continue trasformazioni, gli accentramenti delle funzioni più redditizie, e la costante domanda di inurbamento della popolazione¹¹¹, sono oggetto dell'attenzione crescente dei mercati, con conseguente incremento del costo degli immobili, soprattutto nelle aree più appetibili per posizione, carattere storico, possibilità di crescita potenziale del loro valore finanziario ed economico.

Da qui, la prima delle questioni analizzate, ovvero la *capitalizzazione del patrimonio insediativo* della città compatta, in cui lo stock abitativo, unito a infrastrutture e servizi centrali e di maggior pregio, è nel tempo 'finanziarizzato' e quotato sul mercato, perdendo la sua strutturale funzione di città, per diventare azione di borsa. A questo, si aggiunge la crescente richiesta, da parte delle amministrazioni, del riuso delle aree industriali dismesse e della valorizzazione del patrimonio insediativo esistente, la cui conseguenza indiretta è spesso una *gentrificazione* crescente delle aree oggetto di azioni di recupero, derivata dal maggiore valore di mercato che l'area riqualificata possiede; gentrificazione che a sua volta genera sostituzioni e transumanze sociali, spostamenti di fasce della popolazione più fragile, più povera, o, come significativamente riportato nel PGT di Milano¹¹², la mobilità continua dei nuovi "ceti fluenti", ovvero degli studenti e giovani a basso e medio reddito nelle prime fasi della carriera lavorativa, attratti dalle possibilità delle città.

Al contrario, ciò che ha minore interesse per il mercato, o che presenta solo 'interesse potenziale' sui tempi lunghi, come le aree insediate della città discontinua, più povere e meno pregiate dal punto di vista morfologico e funzionale, è investito dalla *marginalità insediativa*, ossia dalla mancata attenzione alla riqualificazione, reinfrustrutturazione e dotazione di servizi da parte delle amministrazioni e da parte del privato, che scelgono di non investire sullo sviluppo delle aree. Se, infatti, «il capitalismo ha bisogno di processi urbani per assorbire l'eccedenza di capitale che produce in continuazione»¹¹³, sarà necessario allocare gli investimenti in aree che possano produrre reddito; così facendo, però, le aree periferiche e senza funzioni 'ricche' vengono sistematicamente dimenticate, generando il fenomeno della marginalità degli insediamenti strutturale, morfologica e sociale – in tal caso, il fenomeno generato è quello della *polarizzazione sociale* dei ceti più popolari, che tendono ad abitare

in queste zone sia per il minor costo degli affitti, sia per la maggiore presenza di case popolari.

Questioni aperte che, dunque, devono essere risolte, perché aggravanti delle disuguaglianze sociali presenti; perché volte a realizzare una città pubblica iniqua, distribuita solo nelle aree più ricche o individuate dal mercato immobiliare e finanziario per una loro crescita potenziale; perché volte alla permanenza di una *dual city*, città duale fragile e senza coesione, dove i ceti meno abbienti aspirano a vivere nella “città dei ricchi”, e i ricchi si ritirano sempre più in *gated communities, beaux quartiers, condominios cerrados*. Distretti chiusi ed elitari, protetti da sistemi di security e distaccati dal resto dal contesto urbano, in cui la città non esiste più come città tradizionalmente intesa, con la mescolanza di classi e di caratteri, ma in qualità di nuclei cellulari, isole privilegiate di relazioni, esclusive e senza rapporto con l'esterno – parafrasando Margaret Thatcher, che ebbe a dire che “la società non esiste”¹¹⁴, tale configurazione porta a dire che “la città non esiste”. Come infatti sostiene Bernardo Secchi¹¹⁵, la *gated community*, parte strutturale (unica o nell'insieme con altre sue simili) della città dei ricchi, è la «negazione della città», e diviene, insieme alle *favelas* e ai quartieri poveri che inevitabilmente vi si accompagnano, «rappresentazione spaziale della nuova società e della sua politica di distinzione o, detto in altri termini, di inclusione/esclusione», ed anzi, assume i caratteri di qualcosa di più sfuggente e pericoloso, di un assetto oligarchico che annichilisce il potere e le istituzioni democratiche: essa, infatti, si configura come uno «stato di sospensione dell'assetto giuridico-istituzionale dello Stato cui appartiene; è luogo di specifiche forme di governance costruite ad hoc e accettate in un patto di mutua solidarietà dai suoi abitanti; è Stato nello Stato». E benché lo stesso Secchi tenga a precisare che ci sono molte differenze fra una *gated community* (tipica di paesi dalle forti disuguaglianze di reddito, come Cina, Russia, India, USA e i paesi dell'America Latina) e i quartieri chic, *bobo* (il quartiere esclusivo parigino) delle città europee, va altresì a notare come «ruolo, estensione e dinamiche dei ceti medi sono in ogni caso variabili importanti nel determinarne la struttura e lo sviluppo», poiché, inevitabilmente, sono loro a determinare, con le loro scelte politiche ed economiche, se ridistribuire il capitale spaziale oppure renderlo sempre più escludente.

Di conseguenza, dopo la crisi finanziaria del 2008, lo *shrinkage* del ceto medio e il successivo aumento delle disuguaglianze verificatesi negli ultimi dieci anni, viene da chiedersi quali saranno gli svilup-

¹¹⁴ Semi G. (2015), *Gentrification. Tutte le città come Disneyland?*, Società editrice Il Mulino, Bologna, p. 13.

¹¹⁵ Secchi B. (2013), *La città dei ricchi e la città dei poveri*, Laterza, Roma-Bari, p. 37.

116. Secchi B. (2013), *La città dei ricchi e la città dei poveri*, Laterza, Roma-Bari, p. 38.

117. Harvey D. (2016), *Il capitalismo contro il diritto alla città*, Ombre corte, Verona, p. 9.

118. Cfr. Parte prima, paragrafo 3.5 *Le istanze di inclusione sociale nella città consolidata*.

119. Cfr. Parte seconda, paragrafo 5.1 *Una strategia integrata di rigenerazione per la città consolidata. Le prospettive*.

120. Cfr. Parte seconda, paragrafo 4.3 *Piano locale, città pubblica e nuovo welfare*.

121. Sennett R. (2018), *Costruire e abitare. Etica per la città*, Feltrinelli, Milano, p. 19.

pi delle città, in particolar modo quelle europee ed italiane, dove il ceto medio è stato, fin dall'Ottocento, abbastanza forte da orientarne lo sviluppo e la trasformazione.

«Ciò che diviene interessante osservare nelle diverse situazioni è, ad esempio, come politica di distinzione [operata dai ceti più ricchi per distaccarsi dalle masse] operi appunto sui ceti medi: una parte viene assorbita e inclusa negli strati più ricchi e/o potenti della società, si appropria di uno specifico capitale spaziale e viene eventualmente inclusa nelle gated communities; un'altra, assai più vasta, viene gradualmente esclusa e sospinta verso una progressiva povertà. La città e il territorio costruiti dalla città dei ricchi sono sempre più "distinti" e divisi.»¹¹⁶

Ed allora, proprio per «rivendicare il diritto alla città», come sostiene David Harvey ricordando Henri Lefebvre, è necessario «rivendicare una forma di potere decisionale sui processi di urbanizzazione e sul modo in cui le nostre città sono costruite e ricostruite, agendo in modo diretto e radicale»¹¹⁷. In altre parole, per evitare di incorrere sempre più nella *dual city*, è necessario rispondere alle istanze di inclusione sociale nella città consolidata¹¹⁸, come la questione abitativa, la domanda occupazionale, la richiesta di maggiori servizi di prossimità. A queste tre istanze se ne aggiunge una quarta, la richiesta di nuove e più efficienti forme di dialogo e partecipazione tra la pubblica amministrazione e le stesse comunità, in modo da dettare un'agenda degli interventi pubblici attenta e informata, risolvendo le questioni aperte della città consolidata con strategie che coniughino le azioni per l'inclusione sociale con le azioni per la sua rigenerazione integrata¹¹⁹. Questo, come ribadito anche in un momento successivo della ricerca¹²⁰, per costruire una città pubblica più giusta e inclusiva, equamente distribuita sul territorio, che possa costituire una 'territorializzazione', sia dei programmi di sviluppo sociale previsti a livello nazionale ed europeo per fronteggiare la pandemia da Covid-19, sia dei servizi e delle dotazioni territoriali del *welfare state* e del welfare urbano tradizionalmente intesi. Infatti, è solo con il rafforzamento del welfare urbano che si possono diminuire le ingiustizie sociospaziali, assicurando migliori condizioni di vita e maggiori opportunità di crescita alle classi più svantaggiate, e contemporaneamente, costruire una città più inclusiva e sicura per tutti, preservando il carattere ecumenico ed accogliente delle grandi città¹²¹, ed evitando di incamminarsi verso

società escludenti, polarizzate, antidemocratiche e, in definitiva, più ingiuste.

3.4.1 La città compatta. Capitalizzazione del patrimonio e gentrificazione

Da quanto emerso in precedenza¹²², si può definire la *città compatta* come quella parte della città consolidata che si trova in contiguità fisica con le aree della città storica, che presenta caratteristiche morfo-tipologiche simili a quelle dei tessuti più antichi e che, in generale, raccoglie la maggior parte dei servizi di livello urbano realizzati a partire dalla fine dell'Ottocento sino agli anni Cinquanta del Novecento. Il patrimonio edilizio della città compatta è in posizione centrale rispetto a quello della città discontinua, è di qualità edilizia generalmente maggiore e, pur non presentando un gran numero di aree verdi, è considerata una delle zone più appetibili dove risiedere, sia per il settore terziario, che per la popolazione¹²³. A differenza della città storica, ormai principalmente demandata a soddisfare il turismo di massa¹²⁴, la città compatta è ancora un'area della città esistente fortemente abitata dalla popolazione cittadina, benché presenti sedi nevralgiche di servizi pubblici e privati – quest'ultimi cresciuti soprattutto in seguito alla fase di dismissione e di riconversione funzionale delle grandi industrie e dei complessi ministeriali, militari e ferroviari ottocenteschi compiuti durante gli anni Ottanta e Novanta¹²⁵. La città compatta è dunque un'area della città consolidata che, oggi, è oggetto di forte attenzione da parte del settore immobiliare, che vede nelle sue aree una sicura fonte di reddito, già in crescita costante prima della crisi del 2008 e ora, seppure rallentata dalla pandemia da Covid-19, è in fase di ripresa. La ragione di questo è da ricercarsi, secondo le parole di Giovanni Semi, non nella (seppur presente) qualità edilizia; la ragione è stata una precisa scelta economica fatta sia dal settore immobiliare (che ha deciso di investire i suoi capitali esaurita la fase di recupero delle aree dismesse) sia da parte degli stessi cittadini:

*«Indipendentemente dal tipo di architettura che li caratterizzava, questi quartieri sono stati "riscoperti" per alcune loro qualità e ritenuti meritevoli di forme d'investimento allo scopo di trasformarli e di renderli abitabili, e abitati, da persone tendenzialmente diverse da quelle che c'erano.»*¹²⁶

Questa rappresenta una efficace definizione del processo di "gentri-

¹²². Cfr. Parte prima, paragrafo 2.2 *La città consolidata: città compatta e città discontinua*.

¹²³. Cfr. Parte prima, paragrafo 2.2.1 *La città compatta. I Sistemi e le componenti*.

¹²⁴. Gainsforth S. (2019), *Airbnb città merce. Storie di resistenza alla gentrificazione digitale*, DeriveApprodi, Roma.

¹²⁵. Cfr. Parte prima, paragrafo 1.1.3 *La terza generazione e i piani della trasformazione: Gli anni Ottanta. Il riuso del patrimonio edilizio e la dismissione industriale; Gli anni Novanta. La città esistente, la città storica e la riqualificazione urbana*; Campos Venuti G., Oliva F., a cura di (1993), *Cinquant'anni di urbanistica in Italia. 1942-1992*, Laterza, Roma-Bari, pp. 181-182.

¹²⁶. Semi G. (2015), *Gentrification. Tutte le città come Disneyland?*, Società editrice Il Mulino, Bologna, p. 45.

127. Smith N. (1984), *Uneven Development. Nature, Capital, and the Production of Space*, University of Georgia Press, Athens, pp. 175-205.

128. Campos Venuti G. (1991), *L'urbanistica riformista*, Etaslibri, Milano, pp. 36-40 e 64-66.

ficazione” oggi in atto nella città storica e, in particolare, nella città compatta. Tuttavia, prima di procedere con l'analisi del fenomeno, ritenuto l'effetto ultimo di una serie di cause economiche, si ritiene opportuno esporre sinteticamente alcune delle cause principali della gentrificazione, tra cui la crescente *capitalizzazione del patrimonio insediativo esistente* oggi pressochè in atto nella totalità delle realtà urbane.

Come evidenziato da Neil Smith, la produzione dello spazio urbano si compie tramite progressivi e continui spostamenti di investimenti di capitale che, a loro volta, generano massicci disinvestimenti nei luoghi dai quali prendono il largo. Questa “altalena del capitale” produce ciò che Smith ha chiamato *uneven development*, ovvero lo *sviluppo diseguale*, motore ed esito al tempo stesso del capitalismo contemporaneo¹²⁷, che porta alla creazione delle disuguaglianze spaziali e agli scompensi urbani (di servizi, di infrastrutture, di aree verdi, di qualità edilizia e urbana, etc.) più volte richiamati all'interno della ricerca. Parte essenziale di questo capitalismo generatore di disuguaglianze oggi è la volontà di estrazione di valore economico da una determinata parte di città esistente, a cui la ricerca si riferisce con il termine “capitalizzazione”. Tale termine fa a sua volta riferimento alla progressiva *finanziarizzazione* del patrimonio insediativo, ossia della trasformazione del patrimonio fondiario ed insediativo (sia il singolo manufatto architettonico, sia il fondo non edificato ma valorizzato da diritti edificatori non soggetti a scadenza) in azioni quotabili sul mercato azionario e finanziario. Si tratta, in altre parole, di immettere nel sistema finanziario i derivati economici della rendita differenziale urbana, rendendo quest'ultima una rendita ancora più lucrosa e redditizia¹²⁸. Questo fenomeno, di portata globale, ha conosciuto un forte sviluppo nell'attuale fase neoliberista e, secondo il pensiero di Luciano Gallino, è parte del “finanzcapitalismo”, la mega-macchina sociale contemporanea che usa masse di esseri umani come componenti o servo-unità, per estrarre valore da qualsiasi elemento.

«Il finanzcapitalismo è una mega-macchina che è stata sviluppata nel corso degli ultimi decenni allo scopo di massimizzare e accumulare, sotto forma di capitale e insieme di potere, il valore estraibile sia dal maggior numero possibile di esseri umani, sia dagli ecosistemi. [...] Come macchina sociale, il finanzcapitalismo ha superato ciascuna delle precedenti [mega-macchine sociali], compresa quella del capitalismo industriale, a motivo della sua estensione planetaria e della

*sua capillare penetrazione in tutti i sotto-sistemi sociali, e in tutti gli strati della società, della natura e della persona.»*¹²⁹

Obiettivo del finanzia-capitalismo è dunque quello di *estrarre più valore possibile* da ciò che è esistente sul pianeta; la differenza dal capitalismo industriale è dunque evidente, giacché quest'ultimo era volto a produrre merci (M) per ricavare dalla vendita di quest'ultime (D2) una quantità di denaro maggiore di quella investita (D1), accumulando così capitale per reinvestirlo, secondo lo schema D1-M-D2. Il finanzia-capitalismo, invece, che ha come motore il sistema finanziario, «persegue l'accumulazione di capitale facendo tutto il possibile per saltare la fase intermedia, la produzione di merci. Il denaro viene impiegato, investito, fatto circolare sui mercati finanziari allo scopo di produrre immediatamente una maggior quantità di denaro»¹³⁰, e dunque la formula dell'accumulazione diventa D1-D2, con il passo fondamentale di non realizzare, ma di estrarre valore da ciò che è già realizzato, come, nell'esempio dello stesso Gallino, provocando un aumento del prezzo delle case manipolando i tassi di interesse o le condizioni del mutuo, come è successo negli Stati Uniti prima della crisi finanziaria del 2008. A tale proposito, Giovanni Semi ricorda come il periodo compreso tra il 2000 e il 2006 fu caratterizzato da quella che l'*Economist* definì come la «più grande bolla speculativa della storia», ovvero una speculazione immobiliare di livello globale che fece lievitare l'indice dei prezzi delle case nel solo periodo tra il 1997 e il 2005 del 145% in Spagna, dell'87% in Francia e del 69% in Italia, benché, in realtà, non vi fosse alcuna aggiunta di valore materiale al patrimonio edilizio (dunque, l'esclusione del fattore M di produzione di merci o beni) a fronte del crescente e immotivato innalzamento dei prezzi di vendita (il fattore D2).

Come hanno rilevato anche Henri Lefebvre e David Harvey¹³¹, a partire dagli anni Ottanta si è infatti verificato un progressivo spostamento da un settore all'altro degli investimenti di capitale, che indica il passaggio dal «circuito primario del capitale», dove a essere prodotti sono i beni di consumo, al «circuito secondario», ovvero quello finanziario ed immobiliare, evidenziando «lo slittamento verso una progressiva distribuzione di spazio da parte del capitalismo finanziario contemporaneo, come si è visto i tempi recenti con l'esplosione della bolla immobiliare globale e la crisi dei cosiddetti "mutui subprime"»¹³². Bolla speculativa che scoppiò all'inizio del 2007 e che secondo l'*Economist* generò la più grande recessione

¹²⁹. Gallino L. (2011), *Finanzia-capitalismo. La civiltà del denaro in crisi*, Einaudi, Torino, p. 5.

¹³⁰. Gallino L. (2011), *Finanzia-capitalismo. La civiltà del denaro in crisi*, Einaudi, Torino, p. 7.

¹³¹. Lefebvre H. (1974), *La produzione dello spazio*, Mozzi, Milano; Harvey D. (2010), *L'enigma del capitale e il prezzo della sua sopravvivenza*, Feltrinelli, Milano.

¹³². Semi G. (2015), *Gentrification. Tutte le città come Disneyland?*, Società editrice Il Mulino, Bologna, p. 51.

133. Semi G. (2015), *Gentrification. Tutte le città come Disneyland?*, Società editrice Il Mulino, Bologna, p. 44.

134. Gallino L. (2011), *Finanzcapitalismo. La civiltà del denaro in crisi*, Einaudi, Torino, p. 9.

135. Brodbeck K.-H. (2010), "Die Globale Herrschaft der Finanzmärkte", in Yousefi H. R., Fischer K., Reese-Schäfer W. (a cura di), *Wege der Globalisierung*, Bautz Traugott, Nordhausen, p. 219; Gallino L. (2011), *Finanzcapitalismo. La civiltà del denaro in crisi*, Einaudi, Torino, p. 8.

136. Semi G. (2015), *Gentrification. Tutte le città come Disneyland?*, Società editrice Il Mulino, Bologna, p. 13.

del secondo dopoguerra, derivata appunto dalla «finanziarizzazione delle famiglie attraverso il mercato dei mutui, l'ulteriore spinta per molti paesi verso la proprietà della casa e la diminuzione dello stock pubblico in affitto»¹³³. A tale proposito è interessante notare che la finanziarizzazione delle famiglie attraverso i mutui *subprime* avviene in modo simile a quello della finanziarizzazione, o anche "capitalizzazione", del patrimonio insediativo, ovvero con la quotazione in borsa delle aree edificabili (i cui diritti concessori non scadono mai, dunque presentano sempre valori al rialzo) e dei manufatti edilizi appetibili sul mercato, come complessi funzionali, palazzi storici, di pregio o situati in aree centrali – quali, per l'appunto, i manufatti architettonici della città storica e compatta. La crisi e la "bolla" immobiliare del 2008 derivano da un altro aspetto basilare del finanzcapitalismo, ovvero la pretesa di «ricavare dalla produzione di denaro per mezzo di denaro un reddito decisamente più elevato rispetto alla produzione di denaro per mezzo di merci»¹³⁴. Questo processo, che è per natura fortemente inflattivo, arriva ad offrire agli investitori di capitali elevati un rendimento pari o superiore al 30%, benché, da decenni, l'intero Pil globale cresca ad un tasso annuo compreso tra il 3 e il 5%. Poiché profitti o rendite aventi una base reale non possono superare la crescita reale della ricchezza prodotta, rendimenti così alti possono venire solo da due fonti; secondo l'economista Karl-Heinz Brodbeck queste fonti sono:

*«1) Una redistribuzione a spese di altre fonti di reddito realizzata mediante manipolazione di prezzi a scopi speculativi, salari in flessione, privatizzazione di prestazioni statali o sfruttamento internazionale; 2) La crescita del capitale in forza di un rendimento più elevato è soltanto un'espressione monetaria nominale. In questo caso essa corrisponde a una inflazione dei titoli finanziari, a una bolla.»*¹³⁵

Tali fonti di rendimento, in particolare quelle inerenti la "bolla" immobiliare e la manipolazione dei tassi di interesse per i mutui, costituiscono il motore economico della *gentrificazione*, «insieme di trasformazioni della città tali per cui l'area in cui essa avviene diventa più costosa ed esclusiva»¹³⁶, trasformazioni determinate, da un punto di vista prettamente economico, dal costo crescente delle case, degli affitti, e dei tassi di mutuo richiesti per vivere in una determinata parte di città. Allo stesso tempo, però, la "gentrificazione" – da *gentry*, concetto di origine britannica risalente al XIV secolo, che indicava la piccola borghesia terriera di campagna che,

appropriandosi nel tempo del patrimonio fondiario della nobiltà e comprandosi i titoli nobiliari, si era affermata progressivamente come parte strutturante della classe media nell'Ottocento¹³⁷ – è anche una *dinamica sociale*, poiché procede alla trasformazione, in termini sociali, dell'area di città oggetto del fenomeno. Infatti, come sostiene Semi, il fenomeno della gentrificazione è di fatto un «cambiamento legato alle classi sociali, e in particolare alle classi medie istruite, che si insediano in aree di minor pregio, prima del loro arrivo, rendendole meno accessibili a chi sta peggio di loro»¹³⁸.

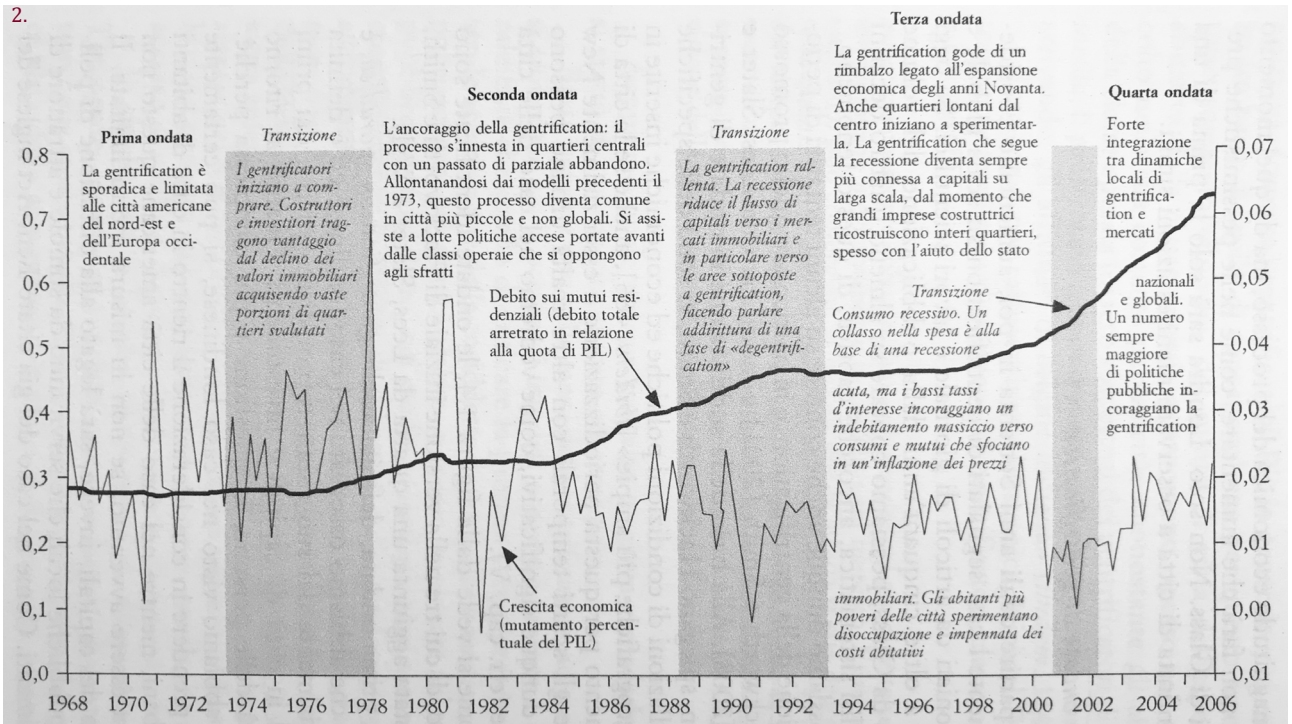
Il fenomeno della *gentrificazione*, nato nel contesto anglosassone, sviluppatosi in quello statunitense e oggi diffuso in tutto il mondo, ha origini antiche e forme diverse, se si pensa al caso della Parigi di Haussmann, o ancora, alle transumanze sociali tra i nuclei e le “cinture” di suburbi analizzate dalla Scuola di Chicago negli anni Venti e Trenta; ma è solo a partire dai primi anni Sessanta che, nelle grandi città del settore terziario come Londra e New York, si inizia ad assistere ad una trasformazione di tipo *abitativo* nei quartieri operai, con un progressivo ricambio della popolazione che genera a sua volta una trasformazione degli interni delle case, alterandone il valore immobiliare, e che muta le caratteristiche sociali dell'area¹³⁹. La sociologa Ruth Glass, osservando le condizioni abitative del nord di Londra nel 1964, scriveva che «ad uno ad uno molti dei quartieri operai di Londra sono stati invasi dalle classi medie, superiori e inferiori. [...] Case vittoriane ben più grandi, declassate nel periodo precedente – divise in appartamenti o stanze ammobiliate – sono state riportate al livello di un tempo. [...] Quando questo processo di *gentrification* inizia in un distretto, va avanti rapidamente fino a quando tutti o la maggior parte degli operai che occupano un'abitazione sono spostati fuori e la natura sociale del quartiere muta»¹⁴⁰. La *trasformazione della natura sociale del quartiere* è una descrizione efficace per illustrare l'effetto più evidente della gentrificazione, ossia il cambiamento della popolazione residente in termini di censo o di classe sociale (dove al reddito si uniscono anche comuni fattori culturali). Questa alterazione della natura sociale dei quartieri operai di Londra, che sin dall'industrializzazione del primo Ottocento avevano sede nelle aree centrali lungo il Tamigi (per il carico delle merci e lo scarico dei rifiuti), deriva sia da fattori di tipo economico, come il Rent Act del 1957, che permise ai *landlords* di determinare liberamente il prezzo degli affitti, e il progressivo affermarsi del settore terziario (uffici, banche, negozi) a scapito del secondario (manifatture e opifici); ma anche, come sottolinea Glass,

¹³⁷. Una vivida descrizione di questa classe, con proprietà in campagna e in città ed un notevole peso politico-economico nella società inglese d'età vittoriana e edoardiana, è stata tramandata dagli scrittori del Bloomsbury Group, tra cui Edward Morgan Forster (nei libri *Casa Howard*, *Camera con vista* e *Maurice*), Virginia Woolf (*Gita al Faro*, *Le Onde*, *Gli Anni*, e in altri racconti) e Lytton Strachey (*Eminentissimi Vittoriani*). È interessante notare come anche l'economista John Maynard Keynes fosse un membro attivo del gruppo, e le sue riflessioni sul capitalismo e la crescita delle classi medie riprendono di fatto molte riflessioni sulle classi sociali effettuate all'interno del gruppo dal punto di vista letterario.

¹³⁸. Semi G. (2015), *Gentrification. Tutte le città come Disneyland?*, Società editrice Il Mulino, Bologna, p. 14.

. Semi G. (2015), *Gentrification. Tutte le città come Disneyland?*, Società editrice Il Mulino, Bologna, p. 37.

¹⁴⁰. Glass R. (1964), *Introduction to London: Aspects of Change*, Centre for Urban Studies, Macgibbon & Kee, London, p. XVIII.



2. Ondate di gentrificazione: modello di Hackworth e Smith, modificato da Lees, Slater e Wyle, in *Semi* 141

141. Alla base della suddivisione delle ondate di gentrificazione, spiegano Hackworth e Smith, vi sono delle specifiche «costellazioni di condizioni politiche ed economiche inserite in scale geografiche più ampie», intendendo dire che, pur prendendo come riferimento essenziale la città di New York, i passaggi storici alla base di ondate e transizioni sono globali, con effetti simili individuabili anche in tutte le altre grandi realtà urbane, seppur con differenze temporali notevoli

un effettivo *mutamento delle scelte* delle classi medie e superiori, che modificarono il loro «atteggiamento antiurbano» per tornare di nuovo a popolare le aree centrali della città. Questo cambiamento, di tipo sociale e culturale, negli Stati Uniti è stato chiamato *back-to-the-city movement* e prende le distanze dagli orientamenti storici delle classi medie che, a partire dall'ultimo quarto dell'Ottocento, avevano scelto di vivere nei *suburbs* e nelle *garden city* ai limiti delle città, in uno spazio intermedio fra città e campagna, ritenuto più salubre e 'distinto' delle aree centrali, demandate al lavoro. Di fatto, nel *capitalismo urbano* londinese, il ritorno degli investimenti di capitale nelle aree centrali è dettato non solo da fattori prettamente economici, ma anche da cambiamenti culturali delle classi medie: alla rigida separazione fra la sfera domestica e la sfera del lavoro, tipica dell'età vittoriana, si contrappone uno stile di vita nuovo e flessibile, dove le due sfere si compenetrano tra loro. E dunque tale cambiamento culturale, unito alla «disponibilità massiccia di aree abbandonate oppure fortemente deprezzate nel centro delle città»

americane e inglesi, fornisce una “buona ragione” per il ritorno dei capitali e una nuova spirale di investimenti¹⁴², soprattutto da parte della classe media giovane e colta, attratta dalla possibilità di recuperare villette storiche a prezzi bassi e raggiungere velocemente i luoghi di lavoro centrali, anziché, come facevano i loro genitori e nonni, affrontare un pendolarismo quotidiano per vivere in luoghi più verdi, tranquilli e salubri.

Naturalmente il cambiamento è graduale e, come osservato da Hackworth e Smith prima e da Lees, Slater e Wyly poi¹⁴³ nella loro “periodizzazione della gentrificazione”, in cui rilevano quattro diverse ondate di gentrificazione verificatesi a New York tra il 1968 e il 2006 (fig. 2), la prima “ondata” di gentrificazione degli anni Sessanta può essere definita come *gentrification sporadica*, poiché limitata solo ad alcune città (Londra, New York, poli globali del settore terziario) e caratterizzata da un carattere non-sistematico e dai primi ritorni in città di capitali ed investimenti per la progressiva dismissione di aree produttive¹⁴⁴. Per quanto riguarda il ritorno in città degli abitanti suburbani, questo sembra più una prerogativa inglese che americana (che in quel momento storico viveva la massima espressione del suburbio di classe media e della “barbecue city”), tuttavia questo fenomeno non tarderà a manifestarsi, con forza sempre maggiore, negli anni Settanta – al contrario del caso italiano, in cui la fase di espansione urbana nel territorio agricolo era ai suoi massimi livelli.

Nello schema (fig. 2), Hackworth e Smith individuano un intersecarsi di fasi di gentrificazione e momenti di latenza, chiamati “transizioni”. La transizione è una fase di stabilizzazione dei mutamenti sociali avvenuti, in cui «ciò che si vede sono le case rimesse a nuovo e alcuni abitanti “diversi” che si aggirano per quartieri precedentemente ritenuti degradati, ma che nasconde, come un iceberg, un passaggio di mani generalizzato delle proprietà immobiliari»¹⁴⁵. Da notare che, nella prima ondata di gentrificazione sporadica, le critiche, le opposizioni e i movimenti sociali sono largamente assenti; il motivo è sostanzialmente etnico, perché, almeno nel caso londinese, gli operai dovettero scegliere con chi condividere lo spazio del quartiere tra i nuovi affittuari di origine indiana, immigrati delle ex colonie, e quelli educati e ricchi di origine britannica¹⁴⁶. La scelta ricadde sulla seconda categoria, anche perché, come rileva Joe Moran, i nuovi “pionieri della gentrificazione” avevano un accesso molto forte al mondo dei media e della cultura, e potevano dunque fare massa critica per costituirsi in voce pubblica¹⁴⁷, ap-

rispetto al caso newyorchese. Da Hackworth J., Smith N. (2001), “The changing state of gentrification”, in *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, Volume n. 92, Issue n. 4; Lees L., Slater T., Wyly E. (2008), *Gentrification*, Routledge, London, p. 180; Semi G. (2015), *Gentrification. Tutte le città come Disneyland?*, Società editrice Il Mulino, Bologna, pp. 41-42.

¹⁴². Semi G. (2015), *Gentrification. Tutte le città come Disneyland?*, Società editrice Il Mulino, Bologna, p. 35.

¹⁴³. Hackworth J., Smith N. (2001), “The changing state of gentrification”, in *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, Volume n. 92, Issue n. 4; Lees L., Slater T., Wyly E. (2008), *Gentrification*, Routledge, London, p. 180.

¹⁴⁴. Semi G. (2015), *Gentrification. Tutte le città come Disneyland?*, Società editrice Il Mulino, Bologna, p. 41.

¹⁴⁵. Semi G. (2015), *Gentrification. Tutte le città come Disneyland?*, Società editrice Il Mulino, Bologna, p. 43.

¹⁴⁶. Moran J. (2007), “Early cultures of gentrification in London, 1955-1980”, in *Journal of Urban History*, Volume n. 34, Issue n. 1, p. 114.

147. Semi G. (2015), *Gentrification. Tutte le città come Disneyland?*, Società editrice Il Mulino, Bologna, p. 39.

148. Thompson M. (1979), *Rubbish Theory. The Creation and Destruction of Value*, Oxford University Press, Oxford, p. 43.

149. Thompson M. (1979), *Rubbish Theory. The Creation and Destruction of Value*, Oxford University Press, Oxford, p. 52.

150. Cfr. Parte prima, paragrafo 1.1.3 *La terza generazione e i piani della trasformazione: Gli anni Ottanta. Il riuso del patrimonio edilizio e la dismissione industriale.*

151. Semi G. (2015), *Gentrification. Tutte le città come Disneyland?*, Società editrice Il Mulino, Bologna, p. 43.

152. Cfr. Parte prima, paragrafo 1.1.3 *La terza generazione e i piani della trasformazione: Gli anni Novanta. La città esistente, la città storica e la riqualificazione urbana.*

poggiando il fenomeno o, al contrario, criticandolo – ma pur sempre tenendolo al centro dell’attenzione, ed introducendo nuove tematiche, come il decongestionamento del traffico, o una nuova sensibilità ambientalista. Questi elementi, benché legati al caso londinese, vengono qui descritti per la similarità con cui si ripetono in ogni città del globo, incluse quelle italiane: la paura di aprire la propria comunità a immigrati, stranieri o classi popolari induce chi ha una proprietà, e vuole distinguersi o distaccarsi dai primi, ad affidare le proprie case alle classi benestanti (alla “classe media di frontiera”, secondo le parole di Michael Thompson¹⁴⁸) pronte ad investire nel quartiere – anche perché, in una logica di potenziale vendita o affitto della proprietà, vivere in quartiere riqualificato può generare maggiori profitti in futuro¹⁴⁹. Dunque, emergono così due aspetti della gentrificazione: la responsabilità, diretta o indiretta, di tutti gli attori del quartiere (residenti, potenziali acquirenti, agenzie immobiliari, avventori) nel rendere *up-and-coming* un quartiere, indicando così che sono le nostre scelte, individuali o collettive, a dare inizio alla gentrificazione di un’area; in secondo luogo, il ruolo attivo nella gentrificazione esercitato dagli atti di riqualificazione e rigenerazione urbana.

Non è un caso, infatti, che la seconda e la terza ondata di gentrificazione analizzate da Hackworth e Smith siano caratterizzate proprio dalla nascita e dallo sviluppo della riqualificazione urbana come approccio trasformativo e migliorativo della città esistente. Approccio però che, se da un lato migliora le condizioni fisico-morfologiche di un’area, dall’altro può indirettamente portare ad un aumento del valore delle residenze nell’area riqualificata, con conseguente appoggio alla dinamica gentrificatoria in atto. Con la seconda ondata, detta di *ancoraggio*, si assiste alla diffusione su scala internazionale di fenomeni di gentrificazione sempre più strettamente connessi al settore immobiliare e finanziario (siamo nel corso degli anni Ottanta¹⁵⁰) e, allo stesso tempo, con politiche di riqualificazione di tipo culturale, come musei, fiere ed eventi.

Con la terza, di *espansione* della gentrificazione al di fuori dei centri urbani, si assiste da un alto alla costruzione di nuovi edifici (*new-build gentrification*) in aree sottoposte a densificazione e, dall’altro, alla diffusione di fenomeni di riqualificazione urbana guidati in larga misura dal settore pubblico¹⁵¹, ma con il significativo aiuto da parte di capitali privati, secondo le formule di *partnership* pubblico-privata tipiche della riqualificazione degli anni Novanta¹⁵².

La quarta ondata, secondo Lees, Slater e Wylie, corrisponde al perio-

do della *bolla speculativa del settore immobiliare* di cui si è parlato in precedenza, e alla quale è seguita negli ultimi anni (dopo un periodo di crollo dei prezzi di mercato e prima della pandemia) una significativa ricrescita dei valori delle abitazioni nelle aree urbane centrali, nonché, come fa notare Giovanni Semi, una diffusione capillare di progetti di rigenerazione urbana integrata¹⁵³. La città che emerge alla fine di questa quarta ondata si caratterizza per dare un sempre maggior spazio alle famiglie e agli individui che rientrano in questo modello di cittadinanza postfordista e dove gli spazi per tutti coloro che fanno fatica a farne parte si restringono progressivamente¹⁵⁴. A supporto di tale ipotesi, vi sono una serie di analisi che evidenziano, nelle città italiane, questo fenomeno di *progressivo allontanamento* di persone e nuclei familiari dalle aree centrali e semicentrali verso le aree della città metropolitana; questa sorta di 'migrazione interna' deriva da diversi fattori e rappresenta la conseguenza diretta del fenomeno della gentrificazione e dell'incremento del costo delle aree – nonché, per le aree centrali e della città storica, del fenomeno della capitalizzazione delle abitazioni con affitti a breve e medio termine per soddisfare le richieste del turismo di massa, detto *airbnbizzazione*¹⁵⁵.

Prendendo come esempio la capitale, «il numero medio di componenti del nucleo familiare [...] 2,1 secondo il bilancio demografico al 2018 [...] presenta un andamento nettamente crescente allontanandosi dal centro della città (2 persone) verso la periferia storica (2,1) e quella anulare (2,3) fino alle zone fuori dal GRA (2,5, ma Ostia 2,2)»¹⁵⁶. Anche nelle altre principali città italiane, Milano, Napoli e Torino, si può riscontrare il fenomeno migratorio di Roma, e cioè un elevato numero medio di componenti del nucleo familiare nel territorio metropolitano¹⁵⁷ in crescita graduale e costante. Ad esempio, nei quartieri centrali di Milano (Navigli, Ticinese) il numero medio si aggira attorno a 1,8, per poi salire a 2,5 nei comuni a sud e a est (Buccinasco e Pioltello). A Napoli, dove i componenti per famiglia sono mediamente superiori (2,7), passano a 3 nell'area metropolitana e a punte di 3,5 a Scampia, con oscillazioni fra i 3,2 e i 3,4 nei comuni a nord (Volla, Melito e Afragola). A Torino, dove il numero medio dei componenti per nucleo si aggira attorno gli 1,8 nei quartieri centrali (Corso Cairoli, Municipio, Piazza San Carlo) il numero cresce in modo evidente nell'hinterland, con 2,35 di media, per salire a 2,5 nei comuni limitrofi a nord (Borgaro e Volpiano)¹⁵⁸. Alla luce dei dati, risultano evidenti due dinamiche interconnesse: la crescita demografica nelle aree periferiche e nei comuni imme-

¹⁵³. Semi G. (2015), *Gentrification. Tutte le città come Disneyland?*, Società editrice Il Mulino, Bologna, p. 44.

¹⁵⁴. Aalbers M.B. (2011), *Place, Exclusion and Mortgage Markets*, Wiley, New York.

¹⁵⁵. Gainsforth S. (2019), *Airbnb città merce. Storie di resistenza alla gentrificazione digitale*, DeriveApprodi, Roma.

¹⁵⁶. Lelo K., Monni S., Tomassi F. (2019), *Le mappe della disuguaglianza*, Donzelli, Roma, pp. 14-15.

¹⁵⁷. Le grandi dimensioni dell'area metropolitana fanno sì che qui (città discontinua) la densità abitativa sia più bassa che nelle aree della città compatta; tuttavia, il numero di componenti per famiglia cresce in modo costante allontanandosi dai quartieri del centro, confermando la tendenza della popolazione a trasferirsi nei quartieri della cintura periurbana.

¹⁵⁸. Lelo K., Monni S., Tomassi F. (2019), *Le mappe della disuguaglianza*, Donzelli, Roma, pp. 20-21.

159. Lelo K., Monni S., Tomassi F. (2019), *Le mappe della disuguaglianza*, Donzelli, Roma, p. 45. A tale proposito si segnala come a Roma, nel I Municipio, corrispondente interamente alla città storica, tra il 2001 e il 2018 gli abitanti siano diminuiti di un fattore compreso tra il -15% e il -25%. Un dato significativo condiviso anche con parte della periferia storica, mentre al contempo i comuni di prima cintura attorno a Roma sono interessati da una forte crescita demografica da decenni, con un aumento della popolazione residente, tra il 2001 e il 2011, tra il +35% e il +65%.

160. Lelo K., Monni S., Tomassi F. (2019), *Le mappe della disuguaglianza*, Donzelli, Roma, pp. 52-53.

161. Lelo K., Monni S., Tomassi F. (2019), *Le mappe della disuguaglianza*, Donzelli, Roma, p. 45.

162. Semi G. (2015), *Gentrification. Tutte le città come Disneyland?*, Società editrice Il Mulino, Bologna, p. 32.

diatamente circostanti la città metropolitana, dove il costo della vita è mediamente più basso e c'è un maggior numero di aree verdi e di servizi locali a disposizione del cittadino (nel caso dei piccoli comuni); in secondo luogo, il progressivo spopolamento delle zone più centrali, oggetto della gentrificazione, dove «le case hanno lasciato spazio a funzioni turistiche (in particolare con Airbnb) e direzionali»¹⁵⁹.

Nelle grandi città italiane il fenomeno della gentrificazione, seppure con alcune differenze rispetto alla sistematizzazione compiuta da Hackworth e Smith, è dunque in piena attuazione, e con effetti nefasti sia sulla società che sull'organizzazione spaziale e funzionale delle stesse. Dal punto di vista sociale, infatti, si sta verificando una progressiva sostituzione della popolazione residente che, spinta da un fenomeno sempre maggiore e difficilmente contrastabile dal singolo individuo, si piega con gradualità alle logiche produttive e alle dinamiche speculative¹⁶⁰ del settore immobiliare, fino a che non è costretta, dall'alto costo della vita e dalla disgregazione della comunità a cui apparteneva, ad affittare i propri beni (capitalizzandoli) o a venderli, cercando una residenza al di fuori del quartiere ed acuendo così lo stesso fenomeno. Dal punto di vista spaziale, l'espulsione della popolazione della città compatta (densamente popolata) esacerba le disuguaglianze spaziali esistenti, poiché la crescita demografica ed urbana delle aree periferiche aggrava il funzionamento di una struttura urbana in genere debole e poco infrastrutturata, già in difficoltà ad accogliere gli spostamenti ordinari; ancora, la graduale urbanizzazione, parte dell'attuale metropolizzazione del territorio, aumenta il consumo di suolo e le attività agricole e capitale naturale; infine, i servizi pubblici a rete, a parità di popolazione, devono coprire aree più vaste, con costi crescenti a carico della collettività per assicurarne la stessa efficacia e, quindi, con una minore efficienza¹⁶¹.

Di conseguenza, la "gentrificazione" è una *trasformazione sociale e spaziale della città esistente*, in parte spontanea, derivata da interessi e bisogni della popolazione, in parte indotta dalle dinamiche del mercato immobiliare. Essa è caratterizzata dalla sostituzione di un gruppo sociale meno abbiente con uno più benestante, caratterizzato da elementi culturali specifici che traducono un modello di sviluppo economico¹⁶². Elementi che possono tradursi in oggetti fisici, come il possesso di determinati beni, o ancora in forme di linguaggio, comportamenti sociali e abitudini ripetitive, che inquadrano un gruppo e lo rendono riconoscibile, e diverso, dal gruppo pre-

valente che abitava l'area in precedenza. Allo stesso tempo, però, la gentrificazione di un'area genera delle conseguenze fisico-spaziali per l'intera città, portando la popolazione precedente alla gentrificazione a spostarsi in altri luoghi in cui risiedere ed aggravando così il sistema delle reti materiali ed immateriali dei servizi sul territorio, che non riescono ad aggiornarsi sui cambiamenti avvenuti, mentre al contempo una popolazione più ricca prende il posto della precedente, rendendo sempre più esclusivi ed elitari le aree antiche e centrali. Come sintetizza Hackworth, la gentrification è dunque «la produzione dello spazio urbano per utenti progressivamente più ricchi»¹⁶³, che rende la città sempre più duale, divisa fra un nucleo centrale di funzioni ed utenti ricchi (la città dei ricchi) e le grandi masse urbane per le masse della popolazione meno abbiente (la città dei poveri)¹⁶⁴ asservita alla prima. In quest'ottica, la gentrificazione costituisce una questione aperta della città consolidata, in particolare per la parte della città compatta, ed è necessario mettere in campo delle azioni per contrastarne, attraverso una regia pubblica, le cause e gli effetti – come, ad esempio, imponendo delle limitazioni per il rialzo degli affitti e dei costi delle case, assistendo la parte della popolazione in difficoltà economica o lavorativa, riducendo l'uso di licenze difformi dalla natura originaria dei negozi e delle attività locali, realizzando nuove forme di ERS con il recupero del patrimonio edilizio, evitando l'attuazione di progetti di riqualificazione o di rigenerazione urbana a grande scala, finanziati con fondi unicamente privati. La limitazione della gentrificazione, infatti, permette non solo di rendere giustizia sociale alla popolazione con minori mezzi, ma anche di non aggravare la struttura urbana esistente, scongiurando la polarizzazione sociale e la marginalizzazione delle aree periferiche.

3.4.2 La città discontinua. Marginalità insediativa e polarizzazione sociale

Da quanto emerso in precedenza¹⁶⁵, si può definire la città discontinua come quella parte della città consolidata che si trova in contiguità con le aree della città compatta, ma che non presenta i caratteri morfologici e tipologici di quest'ultima. La città discontinua, nata con la fase di grande espansione urbana tra gli anni Cinquanta e gli anni Settanta, rappresenta infatti una nuova idea di città, in linea con i dettami del Movimento Moderno – la mobilità disegnata per uso quasi esclusivo dei mezzi su gomma, la zonizzazione monofunzionale, la ricerca di uno spazio urbano aperto che si rapporta con

¹⁶³ Hackworth J. (2002), "Postrecession gentrification in New York city", in *Urban Affairs Review*, Volume n. 37, Issue n. 6, p. 815.

¹⁶⁴ Secchi B. (2013), *La città dei ricchi e la città dei poveri*, Laterza, Roma-Bari.

¹⁶⁵ Cfr. Parte prima, paragrafo 2.2 *La città consolidata: città compatta e città discontinua*.

166. Belfiore E. (2001), *Il Rimodellamento dello spazio urbano. Arte e tecnica della trasformazione*, Gangemi, Roma, pp. 37-49.

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

168. Garano S. (2001), "La Città consolidata", in *Urbanistica*, n. 116, p. 128.

169. Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado della città e delle loro periferie (2017), *Relazione sull'attività svolta dalla Commissione*, Camera dei deputati, Roma, p. 19, 41-42 e 222.

170. Cfr. Parte prima, paragrafo 1.1.4 *La quarta generazione e i piani della metropolizzazione*.

il territorio agricolo¹⁶⁶ - e, dunque, in aperto contrasto con le precedenti modalità di costruzione della città. Il patrimonio edilizio della città discontinua è caratterizzato dalla tipologia edilizia libera, il più delle volte è stato costruito secondo riferimenti urbanistici definiti dalla normativa vigente (per i PEEP, dalla Legge n. 167/1962, e in generale, dal D.M. n. 1444/1968) ed è caratterizzato dall'uso di grandi spazi verdi e da una mobilità principalmente demandata all'uso del mezzo privato su gomma; allo stesso tempo, però, rispetto alla città compatta (con cui «per certi versi si oppone»¹⁶⁷) questa presenta caratteri di spontaneità, non di rado gravi fenomeni di abusivismo e, al contempo, una forte «frantumazione dell'insediamento», sviluppatosi estensivamente sul territorio in modo dispersivo, contraddistinto da un basso livello qualitativo dello stock realizzato¹⁶⁸. La città discontinua è inoltre sede di complessi di edilizia economica e popolare che, a partire dai programmi del Piano INA Casa, vengono realizzati ai margini della città esistente, spesso con un basso livello di qualità urbana ed edilizia, con servizi minimi o inesistenti e collegamenti difficoltosi con la città compatta e con le funzioni dei servizi centrali, concentrati nelle aree del centro e della prima periferia storica. Di conseguenza, ad eccezione di poche *gated communities* per i più benestanti, chiuse e protette, la città discontinua si è configurata, sin dalla sua realizzazione, come un'ampia area ad uso abitativo per le classi basse e medio-basse, asservita alla città compatta e al centro-città. Questo inevitabilmente ha generato la "questione delle periferie", ossia la presenza di un disagio sociale, economico ed abitativo strutturale delle periferie italiane, che spesso assumono un carattere di *marginalità insediativa e di polarizzazione sociale delle comunità insediate*. Tale questione, oggi, ritenuta una 'condizione' ormai trasversale all'intera città esistente¹⁶⁹, si ricollega alla dinamica corrente della metropolizzazione del territorio, per cui la città discontinua rappresenta una 'trama di città' ormai stabilmente configurata, da cui procedere per le successive ondate di densificazione e innervamento di funzioni e servizi tipici della metropolizzazione dei territori, pur permanendo la carenza di identità e la servitù funzionale con i nuclei urbani compatti¹⁷⁰.

Per quanto riguarda la *marginalità insediativa*, con questo termine si allude ad una marginalità di tipo fisico-morfologico, caratterizzata, come evidenziano Irene Poli e Chiara Ravagnan:

[...] «da una non sostenibilità 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 della mobilità, esito di un processo di crescita urbana basato sulla mobilità privata su gomma. Contesti frammentati non solo fisicamente ma anche dal punto di vista sociale ed economico, in cui convivono aggregazioni di popolazioni eterogenee accomunate da una mancata integrazione sociale e in cui si riscontra una elevata insicurezza urbana. Contesti, altresì, di elevata fragilità economica per la precarietà dell'offerta occupazionale, dovuta alla generale monofunzionalità e per la conseguente assenza di competitività. Contesti in cui, però, si può riscontrare un elevato potenziale ecologico-ambientale dovuto proprio alla presenza di grandi spazi aperti urbani e alla permanenza di lacerti coltivati o destinati al pascolo, connotati tuttavia da usi impropri, da abbandono e da evidenti discontinuità.»¹⁷¹

Marginalità, dunque, che appare sostanzialmente legata ad una doppia carenza: di *qualità edilizia*, e di *qualità urbana*, intesa soprattutto come dotazione territoriale di *servizi* locali ed urbani. Per quanto riguarda la carenza di una (a volte, neanche minima) qualità architettonico-edilizia, sulla base di quanto emerso in precedenza¹⁷², i tessuti della città discontinua sono stati costruiti con grande rapidità nella fase di espansione urbana, spesso in forma abusive o spontanee prima che arrivassero le opere di urbanizzazione, e, dunque, sono carenti di spazi pubblici, di aree di aggregazione, di aree verdi attrezzate, etc., a fronte, invece, dell'accesso ad ampie zone verdi (ma principalmente demandate all'uso agricolo), del territorio circostante. Va inoltre ricordato che parti della città discontinua sono costituite da *complessi di edilizia economica e popolare* realizzati con i PEEP, che magari possiedono attrezzature e servizi previsti, ma la cui qualità reale è spesso carente e poco curata dagli Enti che possiedono il patrimonio: a Roma, ad esempio, «dagli anni Novanta in poi l'intervento pubblico nelle case popolari è stato inesistente»¹⁷³, a fronte di un patrimonio edilizio popolare ERP piuttosto ridotto (il 6% delle abitazioni presenti nella capitale, 77.000 alloggi contro 1 milione e 263.000 abitazioni), e ormai obsoleto, costruito per la maggior parte tra gli anni Cinquanta e Ottanta (settore orientale e litorale di Ostia) e che presenta, da molti anni, valori di disagio sociale alti e costanti, se confrontati con il resto della città. Sempre a Roma, come si può evincere dai valori dell'Indice del disagio edilizio (IDE), indice che «fornisce una misura della pos-

¹⁷¹. Poli I., Ravagnan C. (2018), "Oltre la marginalità, attraverso le reti. Piani e progetti per la rigenerazione della Plaine Commune", in *Urbanistica*, n. 162; Poli I. (2020), *Città esistente e rigenerazione urbana. Per una integrazione tra urbs e civitas*, Aracne Editrice, Roma, pp. 63-64.

¹⁷². Cfr. Parte prima, paragrafo 2.2.2 *La città discontinua. I Sistemi e le componenti: Il Sistema insediativo e i tessuti*.

¹⁷³. Lelo K., Monni S., Tomassi F. (2019), *Le mappe della disuguaglianza*, Donzelli, Roma, p. 141.

174. Comune di Roma (2016), *Gli indici di disagio sociale ed edilizio ricalcolati su base Roma*, Comune di Roma, Roma.

175. Comune di Roma (2016), *Gli indici di disagio sociale ed edilizio ricalcolati su base Roma*, Comune di Roma, Roma, pp. 5 e 9-12.

176. Cfr. Parte seconda, paragrafo 4.2.2 *Gli indicatori di disagio ed esclusione sociale*.

177. Lelo K., Monni S., Tomassi F. (2019), *Le mappe della disuguaglianza*, Donzelli, Roma, pp. 56-61 e 92-97.

178. Lelo K., Monni S., Tomassi F. (2019), *Le mappe della disuguaglianza*, Donzelli, Roma, p. 151.

179. Lelo K., Monni S., Tomassi F. (2019), *Le mappe della disuguaglianza*, Donzelli, Roma, pp. 92-97.

180. In cui possono iscriversi tutti i residenti del Municipio, e come tali sono considerati di livello urbano.

sibile criticità in termini di edilizia residenziale in una determinata area»¹⁷⁴, si possono fare le seguenti considerazioni: la proporzione di edifici residenziali in stato di conservazione definito “pessimo” o “mediocre”, è pari al 12,7% di tutti gli edifici residenziali del patrimonio insediativo capitolino (sulla base dei dati del censimento ISTAT del 2011), ma, mentre il valore più alto è quello riscontrato nel Centro Storico (IDE su base del dato medio di Roma: 1,68) per la presenza di numerosi edifici non ancora riqualificati, i Municipi con il valore successivamente più alto sono quelli più ampi e periferici, come il Municipio IX (IDE_RM: 1,35), il IV (1,31) e l’XI (1,28)¹⁷⁵; ad eccezione del IV Municipio, dove ad un alto valore di disagio edilizio corrisponde anche un contestuale valore di disagio sociale, l’Indice di Disagio Sociale (IDS_RM: 1,87), in genere, negli altri Municipi i due valori sono debolmente collegati, come per il problematico VI Municipio (le Torri), dove ad un valore di disagio edilizio di poco più alto di quello della media romana (IDE_RM: 1,04), non corrisponde il valore dell’indice di disagio sociale, il più alto della capitale (IDS_RM: 4,96). La ragione della mancata corrispondenza è da ascrivere al fatto che un patrimonio edilizio in stato pessimo o mediocre inficia solo in parte lo stato di disagio del cittadino, a fronte invece di altri fattori (gli indicatori dell’IDS, ossia i tassi di disoccupazione, occupazione, concentrazione giovanile e scolarizzazione¹⁷⁶) che invece ne aggravano ulteriormente la situazione di marginalità.

Un’altra carenza che porta alla marginalità insediativa delle aree della città discontinua, è certamente la *carenza di servizi*, sia di offerta pubblica che privata. Prendendo sempre il caso emblematico di Roma, le ricerche di Lelo, Monni e Tomassi¹⁷⁷ hanno evidenziato come, in genere, le zone consolidate più esterne e ai margini della città (in particolare, quelle al di fuori del Grande Raccordo Anulare, che rappresenta una forte cesura fisica: i valori di IDS sono «peggiori in diverse zone periferiche, sia interne che esterne al GRA»¹⁷⁸, con le aree più depresse al di fuori del Grande Raccordo Anulare, che a Roma si pone come cesura reale e percettiva fra la ricca città centrale e la povera città diffusa), presentino dotazioni inferiori di servizi rispetto a quelle delle aree centrali. Ad esempio, nel caso dei servizi di *livello urbano*¹⁷⁹, sia privati sia pubblici, come impianti sportivi, strutture sanitarie (ospedali, ambulatori e case di cura), presidi della sicurezza (sedi delle forze dell’ordine) e centri anziani comunali, solo i centri anziani¹⁸⁰ risultino abbastanza diffusi sul territorio (in particolare nel V Municipio, costituito quasi interamente da tessuti della città consolidata compatta e discontinua),

con una presenza scarsa di strutture solo a ridosso del GRA e nei quartieri più esterni. Le altre attrezzature di livello urbano declassano a partire dalle aree centrali, come nel caso delle strutture sanitarie pubbliche o private, che sono concentrate dentro il GRA e soprattutto nei Municipi più centrali, come il I e il II, o più benestanti, come il XV, l'Eur e l'asse dell'Appia Antica (in cui sono concentrate le cliniche private). Le strutture sono invece inferiori di numero nelle zone più periferiche, e colpisce come, nonostante le strutture siano di livello urbano e metropolitano e quindi soddisfino una domanda di servizi sanitari che travalica i confini comunali o regionali, queste siano concentrate proprio nei Municipi più ricchi e che registrano i migliori valori della dimensione di "vita lunga e sana" dell'Indice di Sviluppo Umano municipale¹⁸¹ – in altre parole, chi vive nelle aree centrali ha una speranza di vita maggiore di chi vive nelle aree periferiche. Dato simile può essere riscontrato per presidi della sicurezza, concentrati dentro il GRA e in particolare nel I e II Municipio, anche se il quadro è maggiormente frastagliato, dovuto al numero limitato di sedi delle forze dell'ordine in città, che non riescono a coprire in maniera adeguata tutto il territorio comunale. Tuttavia, se i quartieri scoperti all'interno del GRA sono abbastanza vicini ai presidi centrali, molte delle zone periferiche risultano parecchio distanti; è anche da notare il fatto che il numero dei reati nella capitale è più alto nei Municipi centrali, a fronte della radicalizzazione della criminalità organizzata nel periferico quadrante est (San Basilio e Romanina). A questo andamento monocentrico, fanno parziale eccezione gli impianti sportivi pubblici o privati, che sono concentrati lungo due assi trasversali: il Tevere, dai confini comunali a Nord fino al litorale di Ostia, con numerosi circoli sportivi privati¹⁸², e l'Appia Antica per il quadrante sud-est (lasciando però escluso quello ovest, costretto sempre a rivolgersi agli impianti centrali lungo il Tevere). Per quanto riguarda i servizi di *livello locale*¹⁸³, sia privati sia pubblici, la cui carenza cronica è uno degli aspetti precisi della marginalità insediativa, sono presi in considerazione asili nido (accessibilità alle strutture comunali o convenzionate), l'offerta culturale (numero di cinema, teatri e biblioteche per mille abitanti), i negozi (numero di esercizi commerciali, bar, ristoranti e artigiani per mille abitanti) e le piazze (numero di piazze per mille ettari). A quanto emerge dai dati raccolti, solo gli asili nido risultano distribuiti in maniera abbastanza diffusa sul territorio comunale, non solo nei quartieri più centrali ma anche nelle periferie intorno al GRA e verso il litorale; aree esterne che negli ultimi anni hanno visto crescere

¹⁸¹. Cfr. Parte seconda, paragrafo 4.2.1 *Gli indici di sviluppo umano*.

¹⁸². Galassi A., Cattaruzza M. E., Clerici L., Innocenzi I., Valorani C. (2020), "The River Contract of the Tiber from Castel Giubileo to the Foce: An Innovative Practice for a Relationship between Tiber and Rome", in *Italian Journal of Planning Practice*, Volume n. 10, Issue n. 1, pp. 49-79.

¹⁸³. Lelo K., Monni S., Tomassi F. (2019), *Le mappe della disuguaglianza*, Donzelli, Roma, pp. 56-61.

184. Lelo K., Monni S., Tomassi F. (2019), *Le mappe della disuguaglianza*, Donzelli, Roma, pp. 14-21.

185. Lelo K., Monni S., Tomassi F. (2019), *Le mappe della disuguaglianza*, Donzelli, Roma, pp. 112-121.

186. Belfiore E. (2001), *Il Rimodellamento dello spazio urbano. Arte e tecnica della trasformazione*, Gangemi, Roma, pp. 37-49.

187. Lelo K., Monni S., Tomassi F. (2019), *Le mappe della disuguaglianza*, Donzelli, Roma, p. 57.

il numero di famiglie con figli¹⁸⁴. Il dato degli asili nido è particolarmente importante per comprendere i dati sulla partecipazione femminile al mercato del lavoro¹⁸⁵, e dunque la condizione della parità di genere a Roma: nelle zone urbanistiche al di fuori del GRA a nord e a sud la scarsa accessibilità degli asili coincide con i bassi livelli di occupazione femminile, nonostante quote di iscrizione universitaria maggiori di quelle maschili. Per quanto riguarda l'offerta culturale, ossia il numero di cinema, teatri e biblioteche per mille abitanti, questa segue l'andamento monocentrico delle densità di edificazione e popolazione, con poche eccezioni nelle aree periferiche universitarie (Università di Tor Vergata); stessa cosa per i negozi, maggiormente diffusi nei quartieri centrali e semicentrali (in particolare, I e II Municipio), con le eccezioni di poli di attrazione quali l'Eur e le nuove zone commerciali nel quadrante Est (Centro commerciale Roma Est, Porta di Roma, etc.). Infine, la disponibilità di piazze, analogamente alla densità di edificazione, diminuisce con l'aumento della distanza dal centro per azzerarsi nei quartieri periferici fuori dal GRA, ad eccezione dei settori periferici più urbanizzati ad est, lungo la Via Tiburtina e l'Appia Nuova (dove solo localmente presenti anche nuclei di città compatta, tra i prevalenti tessuti della città discontinua) e a sud, lungo le direttrici per il mare fino a Ostia (dove, lungo la linea ferroviaria di Ostia-Lido, i nuclei di Acilia, Dragona e Dragoncello hanno conosciuto una progressiva densificazione dei tessuti). Il dato sul numero delle piazze rende forse più chiaramente di tutti le carenze fisico-morfologiche della città discontinua, realizzata secondo i dettami del Movimento Moderno che, ripudiando lo spazio urbano chiuso, elimina di fatto le 'piazze', intese nel senso più tradizionale del termine, da tutti i nuclei realizzati sul territorio¹⁸⁶. Questo mette in luce, secondo le parole di Ketil Lelo, Salvatore Monni e Federico Tomassi, che:

«Il centro e la periferia storica, proprio perché densi e intensivi, sono quartieri con forti relazioni interpersonali e numerose opportunità di partecipazione collettiva. Al contrario, i residenti nelle periferie più lontane – sia quelle abitate dai ceti medio-alti che quelle più popolari – sono lontani dai grandi e piccoli attrattori culturali e poco forniti sia di servizi di base che di spazi pubblici e collettivi. Qui sono minori e più deboli le relazioni interpersonali e i legami sociali perché si hanno poche occasioni di contatto, e appaiono limitate le opportunità di incontro tra persone e il “consumo” di beni relazionali.»¹⁸⁷

In altre parole, nella differenza della localizzazione di servizi e di spazi pubblici, emerge con forza la *marginalità insediativa*, e dunque anche la *marginalità sociale*, della periferia romana e dei suoi nuclei discontinui e frammentati sul territorio. La popolazione che vi risiede è sistematicamente posta ai margini delle relazioni sociali, delle funzioni, dei servizi, e della fruizione dei beni comuni della città esistente, localizzati nelle aree centrali, a cui queste comunità sono sempre asservite. Questo asservimento ai nuclei centrali, peraltro, genera il *pendolarismo* della popolazione, quasi sempre fisicamente e psicologicamente gravoso ed ecologicamente non sostenibile, che a sua volta acuisce, senza mai davvero risolverla, la marginalità insediativa – come, ad esempio, nel dell'hinterland di Milano, ben collegato alle aree centrali grazie al sistema delle linee su ferro¹⁸⁸, ma che di fatto 'cristallizza' la posizione delle funzioni più importanti nelle aree centrali, costringendo tutti gli abitanti della cintura metropolitana, dei comuni limitrofi e ancora, degli ampi territori metropolizzati sino a Monza, a spostamenti quotidiani di migliaia di persone. Spostamenti casa-lavoro, casa-sanità, casa-servizi e casa-cultura, che richiedono notevoli quantità di tempo, sottratto alla vita quotidiana delle persone costrette al pendolarismo. Onerose quantità di tempo che invece non sono richieste alle persone che vivono nelle aree centrali o immediatamente centrali (come quelle della città compatta e della prima periferia storica), che possono permettersi più tempo libero e, dunque, un maggiore accesso all'offerta culturale e alle possibilità di crescita delle città. Questa differenza fra aree centrali-città compatta e periferie-città discontinua segna il *fenomeno della polarizzazione sociale* della popolazione inurbata; polarizzazione che risulta evidente non solo nei ceti differenti che vivono nelle due porzioni di città – i 'ricchi' prevalentemente nelle aree centrali, i 'poveri' prevalentemente nelle aree periferiche¹⁸⁹ – ma anche attraverso altre dimensioni, inerenti ad esempio all'aspetto etnico, sulla base dell'origine straniera, e una polarizzazione delle possibilità di sviluppo del cittadino, sostanziata dall'Indice di Sviluppo Umano.

Per quanto riguarda l'aspetto della *presenza degli stranieri*, almeno nel caso romano, non si percepiscono le consuete fratture fra centro e periferia, anzi, non emerge neanche una particolare concentrazione in quadranti specifici della città, né in zone caratterizzate da acuto disagio socioeconomico¹⁹⁰. Piuttosto, sembra che gli stranieri, secondo il paese d'origine e la tipologia occupazionale, tendano a vivere sia in zone benestanti che in quartieri lontani dal centro, a

¹⁸⁸. Cfr. Allegato 1 - Scheda 14. Milano – Il PGT del 2019: la città metropolitana e il rapporto con le aree centrali.

¹⁸⁹. Secchi B. (2013), *La città dei ricchi e la città dei poveri*, Laterza, Roma-Bari.

¹⁹⁰. Lelo K., Monni S., Tomassi F. (2019), *Le mappe della disuguaglianza*, Donzelli, Roma, p. 29.

191. Lelo K., Monni S., Tomassi F. (2019), *Le mappe della disuguaglianza*, Donzelli, Roma, pp. 28-33.

192. United Nations Development Programme (2020), *Human Development Report 2020. The next frontier. Human development and the Anthropocene*, United Nations publication, New York; cfr. Parte seconda, paragrafo 4.2.1 *Gli indici di sviluppo umano*.

193. Lelo K., Monni S., Tomassi F. (2019), *Le mappe della disuguaglianza*, Donzelli, Roma, p. 22.

194. Lelo K., Monni S., Tomassi F. (2019), *Le mappe della disuguaglianza*, Donzelli, Roma, pp. 22-27. Per Roma, i dati disponibili per zone urbanistiche sono ancora quelli del Censimento Istat del 2011, prima della grave recessione degli anni successivi. Come sottolineato a pag. 23, «la situazione di alcuni quartieri o quadranti difficilmente può essere stata riassorbita negli anni più recenti, e induce a pensare che in quei territori le opportunità lavorative continuino ad essere particolarmente scarse».

causa dell'accessibilità degli alloggi nelle periferie fuori dal GRA, ma anche la residenza nelle case e nelle ville dove viene svolto il lavoro domestico e la vicinanza alle attività imprenditoriali di commercio e ristorazione condotte in proprio e come dipendenti. Questo aspetto, simile anche in tutte le altre città italiane, riflette la tendenza delle persone di origine straniera ad agglomerarsi in comunità (come quella cinese all'Esquilino a Roma e Via Paolo Sarti a Milano), e di conseguenza, fa emergere una città discontinua in stato di disagio che spesso è più italiana che straniera, se ad esempio, nel caso del periferico Tor Tre Teste (Municipio V) a Roma, solo quattro residenti ogni cento sono di origine straniera, mentre a Milano, nel semicerchio orientale dei quartieri immediatamente al di fuori del centro storico, la percentuale di stranieri supera il 20%¹⁹¹.

Per quanto riguarda invece lo *sviluppo integrale del cittadino*, si prendono in considerazione le tre dimensioni dell'Indice di Sviluppo Umano (ISU) sviluppato dall'UNDP¹⁹², ossia il *reddito*, il *livello di istruzione* e la *speranza di vita*, tale distinzione emerge con allarmante chiarezza. Considerando il dato dell'occupazione, base della dimensione del reddito ma anche del sentirsi parte di una comunità, del realizzare sé stessi e del sentirsi inclusi – le geografie della disoccupazione sono sintomatiche di disagio territoriale¹⁹³ – si può facilmente notare una spaccatura tra le aree centrali e le aree più periferiche, sia nelle città con un alto tasso di occupazione, come Milano e Torino, sia in città segnate da problematiche occupazionali forti e strutturali, come Napoli e Roma¹⁹⁴. Prendendo ancora una volta Roma come caso rappresentativo, nell'area metropolitana (ossia gran parte della città discontinua), il tasso di disoccupazione è più alto (49%) della media italiana (44%); considerando il dato d'area, nelle aree periferiche si può notare il tasso massimo di disoccupazione, con il 17% a Tor Cervara contro il 5% di Parioli, Salario e Pineto, dato che riflette quelli della depressa periferia est (Tor Fiscale, San Basilio, Torre Angela e Borghesiana), mentre il tasso scende sotto al 6% nei quartieri benestanti del I, II e XV Municipio, ovvero la parte della città storica e della città compatta (Centro Storico, Tor di Quinto, Salario, Farnesina, Prati e Acquatraversa). Per la dimensione dell'*istruzione*, che garantisce maggiori opportunità ai minori nella vita adulta, sia a Roma che nelle maggiori città italiane (Milano e Torino, non Napoli, le cui caratteristiche popolari di parte del centro storico ribaltano il dato, rispetto a quelle delle benestanti zone collinari), emerge con evidenza la già menzionata «geografia monocentrica», in cui, ad esempio, la quota dei laureati nei quartieri

della città compatta è otto volte (i Parioli a Roma con il 42%) o sette volte (Pagano e Magenta-San Vittore a Milano con il 51%) superiore rispetto a quella dei quartieri più periferici della città discontinua (Tor Cervara a Roma e Quarto Oggiaro a Milano, con rispettivamente il 5% e l'8% dei laureati)¹⁹⁵. Di conseguenza, a Roma come a Milano, Torino e altre città d'Italia, «la distanza dal centro è anche e soprattutto una *distanza sociale*. Queste gravi carenze nei livelli di istruzione in quei territori si accompagnano a scarse opportunità di occupazione, redditi inferiori alla media e, di conseguenza, indici di sviluppo umano troppo bassi»¹⁹⁶. Questa cesura è riconfermata anche dalla terza dimensione dell'ISU, la speranza di vita, restituita nella maggior parte delle città analizzate con il tasso standardizzato di mortalità; nel caso di Roma, ancora i Municipi in cui c'è maggiore speranza di una vita lunga e sana sono i centrali I e II Municipio seguiti dal ricco XV (gli stessi con più servizi sanitari pubblici e privati), mentre, al contrario, i Municipi più esterni della periferia est e del litorale di Ostia (IV, V, VI e X) sono quelli con la speranza di vita più breve¹⁹⁷. Tutte e tre le dimensioni mostrano dunque un quadro coerente e assai grave, che lega insieme le disuguaglianze: dove il reddito è più alto, ossia nei quartieri più benestanti concentrati nelle aree più antiche, centrali e compatte, anche il livello di istruzione è più alto e la salute è complessivamente migliore, mentre dove il reddito è più basso, nelle aree della periferia dispersa e diffusa, si studia poco e i rischi relativi alla salute incidono maggiormente¹⁹⁸. Da notare che questi dati, nel loro insieme, corrispondono alle considerazioni derivate dal calcolo del già menzionato Indice di Disagio Sociale (IDS)¹⁹⁹, facendo emergere il fattore dell'*esclusione sociale*. Esclusione derivata dall'omogeneità riscontrata tra gli indicatori dell'IDS (tassi di disoccupazione, occupazione, concentrazione giovanile e scolarizzazione) nelle zone urbanistiche delle periferie; prendendo sempre il caso emblematico di Roma, emerge una correlazione elevata tra non completamento della scuola media, potenziale disagio economico e sociale della famiglia (nuclei con figli la cui persona di riferimento ha meno di 64 anni e nessuno dei componenti è occupato o pensionato) e giovani Neet (i giovani tra i 15 e i 29 anni che non studiano, non fanno formazione e non sono sul mercato del lavoro). Ciò «induce a pensare che le scarse opportunità in termini di istruzione fin dalla scuola dell'obbligo si sedimentano nel corso del tempo, portando i figli nati in famiglie con potenziale o manifesto disagio economico a uscire dai percorsi formativi, e avere poi serie difficoltà di inserimento nel mercato del lavoro»²⁰⁰. In

195. Lelo K., Monni S., Tomassi F. (2019), *Le mappe della disuguaglianza*, Donzelli, Roma, pp. 6-13.

196. Lelo K., Monni S., Tomassi F. (2019), *Le mappe della disuguaglianza*, Donzelli, Roma, p. 7.

197. Lelo K., Monni S., Tomassi F. (2019), *Le mappe della disuguaglianza*, Donzelli, Roma, pp. 72-73.

198. Lelo K., Monni S., Tomassi F. (2019), *Le mappe della disuguaglianza*, Donzelli, Roma, p. 71.

199. Comune di Roma (2016), *Gli indici di disagio sociale ed edilizio ricalcolati su base Roma*, Comune di Roma, Roma; cfr. Parte seconda, paragrafo 4.2.2 *Gli indicatori di disagio ed esclusione sociale*.

200. Lelo K., Monni S., Tomassi F. (2019), *Le mappe della disuguaglianza*, Donzelli, Roma, p. 71.

200. Lelo K., Monni S., Tomassi F. (2019), *Le mappe della disuguaglianza*, Donzelli, Roma, p. 147.

201. Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado della città e delle loro periferie (2017), *Relazione sull'attività svolta dalla Commissione*, Camera dei deputati, Roma.

202. Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado della città e delle loro periferie (2017), *Relazione sull'attività svolta dalla Commissione*, Camera dei deputati, Roma, pp. 11-12.

203. Ricci L. (2020), "Nuova questione urbana e nuovo welfare. Regole, strumenti, meccanismi e risorse per una politica integrata di produzione di servizi", in *Ananke*, n. 90.

204. Cfr. Parte seconda, paragrafo 5.1 *Una strategia integrata di rigenerazione per la città consolidata. Le prospettive*.

altre parole, chi nasce povero nelle periferie romane – ma in senso estensivo delle criticità raccolte, in tutte le periferie italiane – tende a rimanere povero e socialmente escluso per il resto dell'esistenza. Questo aspetto rappresenta la summa di tutte le ingiustizie sociali e spaziali elencate, e sostanzia il dramma della *polarizzazione sociale* della città discontinua perché, nonostante le specificità peculiari di ogni contesto, il quadro nazionale²⁰¹ che emerge è quello di una città sempre più duale, in cui ad un centro ricco si contrappone un'ampia area in stato di disagio, che, se non peggiora gradualmente, non tende neanche a migliorare, o a vedersi riconosciuta la stessa attenzione in termini di investimenti, riservata alle aree centrali, che ormai contengono quasi tutto il tessuto produttivo delle città inerente al settore terziario²⁰².

In conclusione, la polarizzazione sociale della città discontinua e, in termini più ampi ed abitualmente utilizzate, delle periferie, è una realtà chiara ed evidente che emerge da analisi multifattoriali, e che oggi costituisce uno degli aspetti più pressanti, insieme alla gentrificazione e alla sostituzione sociale nelle aree della città compatta, della "nuova questione urbana" e che, per evitare un pericoloso aggravamento e la diffusione a scale sempre maggiori, deve essere risolta con misure mirate ed efficaci, pensate con un approccio *local-based*, ed inserite all'interno di un'ampia strategia unitaria e integrata di governo pubblico volta alla rigenerazione della città esistente²⁰³. Misure che non devono soltanto concentrarsi sull'aspetto fisico-morfologico degli interventi, ma che devono anche risolvere criticità e le problematiche sociali riscontrate, il più delle volte inerenti alle tematiche dell'*inclusione sociale*; inclusione che, in un approccio multiscalar e interdisciplinare, cerca di rispondere alle *istanze della città consolidata*. Istanze comuni tanto alla città compatta, quanto alla città discontinua (benché con misure e caratteri diversi), che richiedono la messa in campo di strategie per la rigenerazione integrata di ambo le parti²⁰⁴, inserite in un quadro delle coerenze volto a risolvere la "nuova questione urbana" nella sua totalità.

3.5 Le istanze di inclusione nella città consolidata

Da quanto emerso nel capitolo precedente, la città consolidata presenta delle “questioni aperte” che costituiscono parte strutturale delle problematiche di disagio e degrado della città esistente, inerenti a quello che il panorama scientifico-disciplinare definisce come la “nuova questione urbana”²⁰⁵. A fronte delle criticità emerse, si possono sintetizzare alcune richieste ricorrenti, dette *istanze*, a cui è necessario dare una risposta integrata e condivisa con le comunità che le espone – nel caso della ricerca, la popolazione residente nella città consolidata. Come rilevato, l'*inclusione sociale* viene considerata dalle politiche nazionali ed europee sia un obiettivo, sia un percorso (*goal and process*)²⁰⁶ multidimensionale e multidisciplinare, il cui obiettivo finale è quello di fare sentire l'individuo parte di una comunità, riconoscendogli al contempo possibilità di crescita personale, economica e sociale. Nel contesto della pianificazione, volendo esaudire le richieste di inclusione, diviene allora necessario mettere in campo azioni per 'territorializzare' l'inclusione, attraverso il soddisfacimento delle richieste di riequilibrio delle parti di città e di realizzare il “diritto alla città” descritto da Lefebvre e da Harvey²⁰⁷ aggiornato ai bisogni contemporanei, costruendo in tal modo una città – e in particolare, una città consolidata – più equa, più giusta, e più interconnessa nelle sue azioni a rete, realizzando una città pubblica che offra risposte coerenti con le istanze e i bisogni dei cittadini.

Per dare risposta alle questioni aperte della città consolidata, la ricerca procede nel definire le nuove *istanze di inclusione* di questa parte di città; istanze, che da un lato costituiscono le misure introdotte per garantire l'inclusione dell'individuo²⁰⁸ – la casa, il lavoro, la formazione, l'accesso ai servizi, il dialogo sociale – e che dall'altro, per la doppia natura processuale e di scopo dell'inclusione sociale, permettono contestualmente di definire le *azioni* da introdurre per la risoluzione delle istanze. Azioni che vengono raccolte in una visione strategica, unitaria ed integrata di rigenerazione della città esistente, e che in un momento successivo della ricerca, porterà alla definizione di singole strategie di rigenerazione urbana integrata e

²⁰⁵. Cfr. Parte prima, paragrafo 3.4 *La città consolidata. Le questioni aperte*; cfr. Parte prima, paragrafo 1.2 *La città esistente e la nuova questione urbana*.

²⁰⁶. United Nations (2016), *Leaving no one behind: the imperative of inclusive development - Report on the World Social Situation 2016*, United Nations publication, New York, p. 20.

²⁰⁷. Lefebvre H. (1968), *Il diritto alla città*, Marsilio Editori, Padova; Harvey D. (2010), *L'enigma del capitale e il prezzo della sua sopravvivenza*, Feltrinelli, Milano.

²⁰⁸. Parlamento Europeo, Consiglio Europeo, Commissione Europea (2017), *Pilastro europeo dei diritti sociali*, Ufficio delle pubblicazioni.

209. Cfr. Parte seconda, paragrafo 5.1 *Una strategia integrata di rigenerazione per la città consolidata. Le prospettive.*

210. Cfr. Parte seconda, paragrafo 4.3.1 *Piano locale e città pubblica. Le prospettive.*

inclusiva²⁰⁹, articolate per le componenti della città consolidata. Tali istanze risultano legate a tre dimensioni, da cui procedono quattro diverse istanze. Le dimensioni corrispondono all'articolazione per "prospettive" degli strumenti e dei programmi di intervento, così come definite in un momento successivo della ricerca²¹⁰. Le dimensioni e le istanze si articolano in:

- una *dimensione fisico-morfologica*, sostanziata nella domanda di *accesso alla casa*, laddove la popolazione non si veda riconosciuto il diritto alla casa, inteso sia come possibilità di avere un'abitazione in cui risiedere, sia di permanere nella propria;
- una *dimensione strutturale*, sostanziata nella domanda generalizzata di nuove *infrastrutture e servizi*, richieste sia alla scala urbana che, soprattutto, alla scala e al livello locale, per una città più equa e con possibilità di crescita per il cittadino;
- una *dimensione socioeconomica*, sostanziata attraverso una doppia istanza: della *formazione* e del *lavoro*, in modo che venga garantita la possibilità di crescere e di entrare nel mercato del lavoro; di nuove *forme di dialogo e partecipazione*, che costituiscano la base per un sentito percorso partecipativo, in cui la popolazione si senta ascoltata e sia parte attiva dei percorsi della partecipazione attiva e del dialogo con l'amministrazione.

L'espressione delle istanze, dunque, costituisce il 'motore' per elargire, alla città consolidata come all'intera città esistente, maggiore inclusione sociale, ma anche opportunità di crescita economica, di sviluppo umano, di qualità urbana e di livelli di benessere del cittadino, nonché migliore coesione fra le comunità e nuove modalità d'intesa fra cittadino e pubblica amministrazione. La ricerca procede dunque nella definizione delle istanze in un'ottica prefigurativa, individuando non solo le principali criticità causa delle stesse istanze, ma soprattutto la possibile risoluzione delle stesse, precorrendo in tal modo la successiva fase operativa della ricerca, in cui saranno definite le strategie di intervento.

3.5.1 L'accesso alla casa

In questa sede, per *accesso alla casa* si intende una doppia istanza: sia quella di avere diritto ad una abitazione confortevole, sia il diritto a poter rimanere nell'abitazione in cui si risiede, se le dinamiche economiche, politiche o sociali impediscano la permanenza del residente, come accade ad esempio con il fenomeno della gentrificazione.

Per quanto riguarda il *diritto alla casa*, esso rappresenta un ele-

mento centrale del “diritto alla città” auspicato da Lefebvre²¹¹, e costituisce anche uno delle ‘battaglie’ più importanti dell’urbanistica riformista. Come sottolineato da Campos Venuti in più sedi, il capitalismo italiano, culturalmente meno motivato degli altri paesi europei a investire nelle imprese a causa dell’assenza di colonie e di un libero mercato, dopo l’Unità d’Italia ha scelto di stabilizzare il paese investendo prevalentemente nel ‘mattone’ e nelle rendite urbane (legati alle rendite fondiari storiche) poiché ritenuti investimenti più sicuri, dai rendimenti continuativi e costanti²¹². Tale scelta, sempre sottesa ai vari boom edilizi che il paese ha conosciuto, ha portato alla realizzazione di una città nel corso del Novecento segnata da disuguaglianze abitative, da quartieri popolari isolati e socialmente segregati, da gravi fenomeni di abusivismo e da un altissimo consumo di suolo, rispetto agli altri paesi europei. La crescita economica del paese nel secondo dopoguerra, innestata su una società dai valori principalmente cristiano-liberali, ha favorito una classe sociale – il ceto medio impiegatizio – che ha prediletto la rendita urbana come principale oggetto dei suoi investimenti. Questo ha comportato che l’Italia, nel 2010, possedesse un patrimonio abitativo di circa 120 milioni di stanze, corrispondente al doppio della popolazione²¹³, ma che, nonostante il sorprendente rapporto 2:1, la questione dell’abitare per le classi meno benestanti fosse una criticità non risolta. Ne costituisce un esempio emblematico la giacenza, secondo FederCasa (dati 2017), di 650.000 domande per accedere a un’abitazione pubblica; allo stesso tempo, 49.000 abitazioni dell’ERP, pari al 6,4% dell’intero patrimonio, risultano essere occupate abusivamente²¹⁴. Ancora, secondo i dati del Cecodhas, che si occupa di analizzare i dati sul *social housing* europeo, la percentuale di popolazione italiana con grave disagio abitativo (*severe housing deprivation*) era, al 2011, del 7,3%, a fronte della media europea del 6%: questo dato rivela come sette italiani su cento si trovano senza casa o in situazione di disagio, nonostante vi sia un’ampia disponibilità del patrimonio abitativo; inoltre, la quantità di alloggi in locazione sociale (*social rental housing*) rappresenta, nel suo insieme, solo il 4% del patrimonio abitativo nazionale²¹⁵. Questi dati rilevano dunque, da un lato, l’evidente richiesta di nuovi alloggi pubblici, e dall’altro, le difficoltà della pubblica amministrazione di evadere tali domande e di assegnare un’abitazione agli strati più fragili della popolazione.

Le *case popolari*, infatti, a differenza che nel resto d’Europa, sono poche (in Italia, sempre secondo i dati del Cecodhas, il patrimonio

²¹¹. Lefebvre H. (1968), *Il diritto alla città*, Marsilio Editori, Padova; Lefebvre H. (1974), *La produzione dello spazio*, Mozzani, Milano.

²¹². Campos Venuti G. (1991), *L’urbanistica riformista*, Etaslibri, Milano, pp. 2 e 60-66; Campos Venuti G., Oliva F. a cura di (2010), *Città senza cultura. Intervista sull’urbanistica*, Laterza, Roma-Bari, pp. 12 e 90.

²¹³. Campos Venuti G., Oliva F. a cura di (2010), *Città senza cultura. Intervista sull’urbanistica*, Laterza, Roma-Bari, p. 18.

²¹⁴. Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado della città e delle loro periferie (2017), *Relazione sull’attività svolta dalla Commissione*, Camera dei deputati, Roma, p. 3.

²¹⁵. CECODHAS Housing Europe (2011), *Housing Europe Review 2012. The nuts and bolts of European social housing systems*, CECODHAS Housing Europe’s Observatory, Brussels, pp. 58-59.

216. Kurz K., Blossfeld H. P. (2004), *Home Ownership and Social Inequality in Comparative Perspective*, Stanford University Press, Stanford.

217. Cfr. Allegato 1 - Scheda 14. *Milano – Il PGT del 2019: la città metropolitana e il rapporto con le aree centrali.*

218. Poli I. (2020), *Città esistente e rigenerazione urbana. Per una integrazione tra urbs e civitas*, Aracne Editrice, Roma, pp. 64-65.

abitativo sociale totale è del 5,3%, mentre in Francia è del 17%, in Svezia e Gran Bretagna del 18%, e in Olanda del 32%) e in generale, come rilevato nello studio comparativo di Karin Kurtz e Hans-Peter Blossfeld²¹⁶, nel regime sudeuropeo di Italia e Spagna, l'intervento di housing è limitato a favore dei soli gruppi sociali in difficoltà, come famiglie numerose e a basso reddito, sostenendo quest'ultime per l'accesso alla proprietà. In altre parole, storicamente si preferisce far sì che le famiglie arrivino a possedere una casa anziché a viverci per un tempo limitato; questo però comporta un'alta spesa per il suo possesso e manutenzione (spesso sostenuta quasi interamente dalle famiglie attraverso mutui o rateizzazioni) e un conseguente ruolo dello Stato limitato, relegato a 'tramite' tra le famiglie in difficoltà e il mercato immobiliare. Questo approccio è differente da quello universalista dei paesi scandinavi, dove si predilige l'affitto alla proprietà della casa popolare – che peraltro toglie il patrimonio dalle mani dello Stato, spingendolo a costruirne di nuovo, con alti costi economici ed ecologici – e dove, in generale, si riscontra un forte intervento della pubblica amministrazione, e si garantisce un accesso universalistico all'abitazione, estendendo dunque l'accesso alla casa anche agli studenti, agli anziani soli e ai nuovi "ceti fluenti". Un esempio in tal senso è costituito dal nuovo PGT di Milano del 2019, che con le sue misure di social housing dichiara di voler aiutare i nuovi, giovani lavoratori in difficoltà con gli affitti; tuttavia, come spesso accade per le misure di social housing, l'operazione sembra più in favore del mercato immobiliare che dei destinatari, a causa delle alte quote di densificazione concesse agli operatori in aree nevralgiche degli spostamenti, in cambio di un numero limitato di alloggi²¹⁷. Come osservato più volte nel corso della ricerca, per far fronte alla questione abitativa è necessario introdurre misure integrate, che aumentino lo stock edilizio pubblico esistente – la quantità di alloggi ERP ed ERS – rendendolo di più facile e rapida accessibilità per la popolazione che ne fa richiesta e che ne ha diritto. Fra tali misure, oltre la costruzione di nuovi edifici da allocare attraverso formule a medio termine (dunque, tramite affitti, senza possibilità di acquisto successive), vi è anche la riqualificazione del patrimonio ERP esistente, spesso in condizioni mediocri o pessime, con i problemi tipici dei PEEP già menzionati, ossia il mancato collegamento con le aree centrali, l'assenza generalizzata di servizi, la marginalità insediativa e la dispersione nel territorio agricolo²¹⁸. È dunque necessario non solo costruire, ma anche rigenerare e reinfrastrutturare lo stock esistente, limitando il consumo di suolo e

migliorando contestualmente le condizioni di vita della popolazione che vi risiede, oltre a fornire un nuovo parco abitativo; in tal senso, oltre le buone pratiche della Terza Bologna, vi è anche l'esempio di Reggio Emilia²¹⁹, che nella nuova costruzione di alloggi sociali ERS con formula affittuaria, riqualifica e innerva anche il patrimonio ERS esistente.

Per quanto riguarda il *diritto a permanere dove si risiede*, si intende con esso la volontà, da parte dell'urbanistica riformista, di usare tutti «i mezzi offerti dalla legislazione e dalla pratica urbanistica per difendere la permanenza in ogni quartiere della città di quei ceti popolari [...] che la selezione capitalistica tende invece a respingere nelle estreme periferie o nelle cinture metropolitane»²²⁰. In altre parole, questo rappresenta *l'impegno della pianificazione a contrastare la gentrificazione delle aree popolari*, come quelle dei nuclei storici e della prima periferia storica, che, oggetto di interesse del settore immobiliare per profitti legati a breve termine – la cosiddetta *airbnbizzazione*²²¹ – o per rifunzionalizzare le attività tradizionali con funzioni più ricche e redditizie, vedono progressivamente perdere la popolazione residente che deve spostarsi, a causa del costo della vita e degli affitti divenuto insostenibile, in altre aree della città, meno care e spesso più periferiche. Questo impegno, che era già stato messo in atto nel 1973 dal PEEP del centro storico di Bologna di Pierluigi Cervellati²²², sebbene con altri termini e con altre modalità, rappresenta la volontà di un *accesso alla casa stabile e continuo*, che non sia preda delle oscillazioni del mercato immobiliare a scapito della popolazione più fragile, e che aiuti contestualmente chi possiede o risiede in un immobile di potervi continuare a viverci, rispettando le esigenze personali e familiari. Le misure da introdurre per risolvere tale istanza sono diverse²²³, riassumibili in due formule: da un lato, l'offrire un'edilizia residenziale pubblica coerente con le mutate necessità dei cittadini (nuclei piccoli o medio-piccoli), non solo in aree marginali ma anche in aree centrali, si attraverso la riqualificazione dello stock abitativo esistente, sia attraverso la densificazione controllata e non speculativa delle aree interstiziali esistenti ai margini della città compatta; dall'altro, oltre a politiche di supporto socioassistenziale ed economico per la popolazione più fragile, Giovanni Semi sottolinea l'importanza di una «fornitura di beni e servizi pubblici che proteggano famiglie e individui dal mercato, consentendo a tutti di poter accedere all'esperienza urbana senza dover subire costi, disuguaglianze e violenze che siano basati su differenze di classe, razziali, etniche, di genere, o di qualsiasi al-

²¹⁹. Cfr. Allegato 2 – Scheda 18. *Reggio Emilia – Il PSC del 2011: i POC e l'Edilizia Residenziale Sociale.*

²²⁰. Campos Venuti G. (1991), *L'urbanistica riformista*, Etaslibri, Milano, p. 140.

²²¹. Gainsforth S. (2019), *Airbnb città merce. Storie di resistenza alla gentrificazione digitale*, DeriveApprodi, Roma.

²²². Cfr. Allegato 1 - Scheda 5. *Bologna – Il PEEP per il centro storico del 1973: il centro storico come bene economico.*

²²³. Semi G. (2015), *Gentrification. Tutte le città come Disneyland?*, Società editrice Il Mulino, Bologna, pp. 185-190.

224. Semi G. (2015), *Gentrification. Tutte le città come Disneyland?*, Società editrice Il Mulino, Bologna, pp. 189.

225. Cfr. Parte prima, paragrafo 2.2.2 *La città discontinua. I Sistemi e le componenti: Il Sistema dei servizi e delle infrastrutture*; cfr. Parte prima, paragrafo 3.4.2 *La città discontinua. Marginalità insediativa e polarizzazione sociale*.

226. Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado della città e delle loro periferie (2017), *Relazione sull'attività svolta dalla Commissione*, Camera dei deputati, Roma; Campos Venuti G., Oliva F. a cura di (2010), *Città senza cultura. Intervista sull'urbanistica*, Laterza, Roma-Bari.

227. Lelo K., Monni S., Tomassi F. (2019), *Le mappe della disuguaglianza*, Donzelli, Roma, pp. 23 e 146-151.

tro tipo»²²⁴. Beni e servizi che, dunque, contribuiscono non solo ad innervare e rafforzare la città pubblica, ma anche a contrastare la gentrificazione, se volti ad offrire l'assistenza al cittadino, anziché ad aggiungere valore commerciale alla parte di città che servono; in tal senso, è necessario non solo proporre maggiori servizi, ma anche analizzarne le cause e gli effetti sulla popolazione e sul mercato immobiliare, configurandosi così come reali vettori di inclusione sociale, rafforzando al contempo l'accesso (e la permeanza) alla casa.

3.5.2 Le infrastrutture e i servizi

La carenza, e dunque la *domanda, di servizi ed infrastrutture* nella città consolidata, in particolare nelle aree della città discontinua e negli insediamenti più poveri e marginalizzati, è stata più volte evidenziata nella ricerca²²⁵, costituendo di fatto la peggiore mancanza della città consolidata e il nodo critico su cui è necessario intervenire con urgenza. Come più volte sottolineato dalla letteratura della disciplina²²⁶, la rapida crescita delle città italiane ha spesso 'dimenticato' di dotare molte delle sue nuove aree dei necessari servizi di base, come scuola, sanità, attività commerciali e uffici pubblici, mentre la mobilità è stata quasi interamente demandata all'uso del mezzo privato su gomma, con *infrastrutture* che, oggi, sono spesso obsolete, sopra o sotto-dimensionate rispetto al contesto in cui si trovano (a volte sin dalla loro realizzazione), non di rado inquinanti o non sostenibili per l'ambiente e, infine, costose per lo Stato e divisive per le comunità. Infrastrutture che pongono degli interrogativi pressanti in materia di salute dell'uomo e dell'ambiente, come poli tecnologici e industriali (si pensi al noto caso dell'ILVA di Taranto), discariche (Malagrotta a Roma), depuratori ed altri usi, impattanti ma necessari, a cui la pianificazione deve dare risposta, soprattutto se questi si trovano nei pressi o all'interno di aree stabilmente abitate. Infrastrutture che, quando riguardano la viabilità, costituiscono spesso sia un collegamento, sia una cesura-frattura sul territorio, con conseguenze ambientali, sociali, economiche – si pensi ad esempio alle proteste per l'alta velocità nella Val di Susa, o ancora al più volte citato caso del GRA di Roma, che si pone come linea di demarcazione fra una città dei servizi e una città povera²²⁷ – e che col tempo, anziché migliorare, tende invece ad espandersi e ad innervarsi sul territorio senza un rinnovamento strutturale.

Rinnovamento che dovrebbe passare per la riduzione dell'uso dell'automobile per gli spostamenti, in particolare di quelle a combustibili fossili, e alla parallela adozione di forme e di infrastrutture

per la mobilità sostenibile²²⁸, come l'implementazione dell'uso della bicicletta, dei veicoli elettrici, e soprattutto, di mezzi pubblici per lo spostamento collettivo, come treni, tram e bus integrati (sul modello delle *autopistas para bus* sudamericani, come il Transmilenio di Bogotá e il BRT di Curitiba) che possano contribuire alla decarbonizzazione delle città e delle aree metropolitane. Ancora, come rilevano il dibattito scientifico internazionale e le Agende Urbane mondiali, le infrastrutture garantiscono alle aree urbane le condizioni per produrre ricchezza e conoscenza, ospitando e distribuendo quell'indispensabile flusso di persone, beni e servizi su cui si basa la socialità, l'inclusione, l'integrazione, il commercio, la ricerca e l'innovazione attraverso il collegamento di luoghi centrali, servizi e funzioni²²⁹. Per tale ragione, le infrastrutture possono dunque essere considerate a pieno titolo veicoli di inclusione sociale, oltre che dei mezzi per la lotta alla marginalità insediativa e all'isolamento delle aree più povere; ma come rileva Chiara Ravagnan, è necessario andare oltre una visione ancora legata allo sviluppo inteso secondo i dettami del Movimento Moderno, per giungere invece a delineare una nuova forma di infrastrutture che possa rispondere in modo integrato alle mutate istanze della città consolidata. Ad esempio, cambiando le scelte modali della pianificazione da automobilistico a forme di trasporto pubblico sostenibile e multimodale, riqualificando le infrastrutture esistenti, e ancora, integrando infrastrutture e sviluppo della mobilità dolce con il potenziamento di *corridoi verdi*, che individuano le infrastrutture come figure territoriali per la "deframmentazione ambientale", promuovendo l'adeguamento del sistema verso *infrastrutture climate-proof* sostenibili, impegnate nelle misure di contrasto ai cambiamenti climatici²³⁰ e nel rafforzamento, anziché nella fratturazione, del capitale naturale.

Per quanto riguarda i *servizi*, si ricorda, come più volte messo in luce nei capitoli precedenti, quanto la loro assenza rappresenti la criticità strutturale primaria della città consolidata, costruita investendo quasi esclusivamente negli usi residenziali, realizzando parti di città segnate dalla monofunzionalità abitativa, dalla segregazione funzionale, e dunque, dal conseguente asservimento con le aree centrali della città; una città, dunque, segnata da ingiustizie spaziali e sociali, che si riflettono in sostanza proprio nella differente distribuzione dei servizi sul territorio²³¹. I servizi sono considerati elemento centrale dell'inclusione, poiché, come ricordato nel Piano d'azione del Pilastro europeo dei diritti sociali, essi permettono di vivere dignitosamente e, al contempo, di abbattere le disuguaglianze²³². È

²²⁸. Ravagnan C. (2019), *Rigenerare le città e i territori contemporanei. Prospettive e nuovi riferimenti operativi per la sperimentazione*, Aracne Editrice, Roma, pp. 66-69.

²²⁹. Cerasoli M. (2015), "Qualità urbana, mobilità, qualità della vita: una "grammatica" per il Rinascimento della città", in *Urbanistica Informazioni*, supplemento al n. 263.

²³⁰. Ravagnan C. (2019), *Rigenerare le città e i territori contemporanei. Prospettive e nuovi riferimenti operativi per la sperimentazione*, Aracne Editrice, Roma, p. 67.

²³¹. Cfr. Parte prima, paragrafo 2.2 *La città consolidata: città compatta e città discontinua*.

²³². Commissione Europea (2021), *Piano d'azione sul Pilastro europeo dei diritti sociali*, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, pp. 28-32.

233. Commissione Europea (2021), *Piano d'azione sul Pilastro europeo dei diritti sociali*, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, p. 29.

234. Ricci L. (2020), "Nuova questione urbana e nuovo welfare. Regole, strumenti, meccanismi e risorse per una politica integrata di produzione di servizi", in *Ananke*, n. 90; Ricci L. (2018), "Costruire la città pubblica per rigenerare la città contemporanea", in Ricci L., Battisti A., Cristallo V., Ravagnan C. (a cura di), *Costruire lo spazio pubblico. Tra storia, cultura e natura*, in Urbanistica Dossier Online n. 15, Inu Edizioni, Roma.

235. Cfr. Parte seconda, paragrafo 4.3 *Piano locale, città pubblica e nuovo welfare*.

236. Cfr. Parte prima, paragrafo 1.1 *Piano urbanistico e approcci alla città esistente. Una lettura diacronica*; cfr. Parte prima, paragrafo 2.2 *La città consolidata: città compatta e città discontinua*.

necessario però che siano accessibili:

*«L'accesso effettivo a servizi essenziali di qualità sufficiente, quali l'acqua, i servizi igienico-sanitari, l'assistenza sanitaria, l'energia, i trasporti, i servizi finanziari e le comunicazioni digitali, è fondamentale per garantire l'inclusione economica e sociale. Questi servizi possono anche costituire un'importante fonte di creazione di posti di lavoro. Tuttavia, il reddito, l'età, le disuguaglianze territoriali e la carenza di infrastrutture possono rendere difficile l'accesso. Gli investimenti nelle infrastrutture verde, digitale e sociale, anche attraverso la politica di coesione dell'UE, contribuiscono a prevenire e combattere la segregazione spaziale e migliorare l'accesso a servizi generali di qualità.»*²³³

Dunque, per l'Unione Europea, le 'iniezioni' e il rafforzamento dei servizi sono azioni prioritarie, da attuarsi in modo integrato e condiviso, che mirano al riequilibrio della città esistente e, come rilevato da Laura Ricci²³⁴, alla costruzione di un *welfare urbano innovato*, che sappia realizzare una *rete di reti* materiali e immateriali, interattive e integrate, che garantiscano un presidio e una dotazione territoriale di servizi capillare. Come affrontato successivamente nella ricerca²³⁵, un'erogazione più equa dei servizi, volta a superare le ingiustizie spaziali derivate dalle forsennate e spesso irrazionali scelte di espansione sul territorio dei decenni passati, non rappresenta solo la 'territorializzazione' del diritto alla città, ma anche la modalità prioritaria per la costruzione di città più giuste, più inclusive, più moderne e, anche, più europee; in altre parole, la prospettiva strutturale, ossia la realizzazione della *città pubblica* attraverso una coerente e consapevole scelta dei servizi da attuare sul territorio, costituisce l'obiettivo primario per la realizzazione dell'inclusione sociale nella città esistente, così come nella città consolidata. Servizi che, sistematizzati in reti trasversali, transcalari e diffuse, vanno a dare effettiva sostanza ai programmi e alle pratiche di inclusione e protezione sociale, e come tali, costituiscono la priorità negli interventi di inclusione.

In conclusione, dunque, non si ritiene utile ribadire la necessità di maggiori infrastrutture e servizi nella città consolidata, già ampiamente esplicitata nell'analisi delle generazioni urbanistiche e delle componenti della città consolidata²³⁶, quanto piuttosto mettere in luce l'importanza di un quadro delle scelte coerente e inclusivo, che prescindano da calcoli politici o motivazioni ideologiche, e che si occu-

pi – nonostante le ovvie pressioni degli interessi esistenti – dell'*equa redistribuzione dei servizi sul territorio*, che sappia rispondere alle differenti questioni aperte della città consolidata e non soltanto alle vecchie questioni non risolte, secondo una visione lungimirante e riequilibratrice degli assetti territoriali, portando giustizia spaziale, ma anche accessibilità, funzionalità, fruibilità, benessere, qualità ed abitabilità²³⁷, agli assetti consolidati della città esistente.

3.5.3 La formazione e il lavoro

La *formazione*, intesa sia come livello d'istruzione della popolazione minorenni, sia come attività di aggiornamento lavorativo della popolazione adulta, è un fattore cruciale dello sviluppo umano, per favorire maggiore inclusione sociale e per il progresso sociale ed economico del paese. Come rilevato dal Piano d'azione del Pilastro europeo dei diritti sociali²³⁸, fino al 2016 solo il 37% degli adulti europei partecipava annualmente ad attività di apprendimento. Per gli adulti scarsamente qualificati tale tasso era solo del 18%, ed ancora, nel 2019 il 10,2% dei giovani ha abbandonato il percorso scolastico o formativo con un livello massimo di istruzione secondaria inferiore, e poi non ha più partecipato ad attività di istruzione e formazione. Come evidenziato sia dalla Commissione per le periferie, sia da vari dati territoriali, in molte aree della città consolidata (in particolare, quelle della periferica città discontinua), il fenomeno della bassa istruzione «sembra quasi ereditario»²³⁹, se è vero che i due terzi dei bambini con i genitori senza diploma restano con lo stesso livello d'istruzione della famiglia d'origine, a fronte di una media OCSE del 42%. La formazione costituisce dunque una vera e propria istanza della città consolidata, in particolare nelle aree periferiche e più svantaggiate: le analisi di Keti Lelo, Salvatore Monni e Federico Tomassi sui livelli di istruzione delle città di Roma, Milano, Napoli e Torino, evidenziano che «il circolo vizioso tra i livelli di istruzione e la condizione economica e materiale delle famiglie appare particolarmente grave nelle periferie, soprattutto per quanto riguarda i minori e le loro opportunità nella vita adulta, e può essere spezzato solo grazie a forti investimenti nelle politiche educative, formative, sociali e occupazionali»²⁴⁰. Impresione, questa, in linea con il Pilastro europeo dei diritti sociali, che rileva come le cifre sopradescritte rischino di peggiorare ulteriormente a causa dell'attuale crisi; pertanto, occorre intensificare gli sforzi per aumentare la partecipazione degli adulti alla formazione e migliorare i livelli di conseguimento di risultati nel corso delle attività di istruzione e

²³⁷. Cfr. Parte seconda, paragrafo 4.3.2 *Piano locale e welfare urbano. Le reti materiali*; paragrafo 4.3.3 *Piano locale e welfare urbano. Le reti immateriali*.

²³⁸. Commissione Europea (2021), *Piano d'azione sul Pilastro europeo dei diritti sociali*, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, p. 11.

²³⁹. Lelo K., Monni S., Tomassi F. (2019), *Le mappe della disuguaglianza*, Donzelli, Roma, p. 6.

²⁴⁰. Lelo K., Monni S., Tomassi F. (2019), *Le mappe della disuguaglianza*, Donzelli, Roma, pp. 6-7.

241. Commissione Europea (2021), *Piano d'azione sul Pilastro europeo dei diritti sociali*, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, p. 11.

242. Parlamento Europeo, Consiglio Europeo, Commissione Europea (2017), *Pilastro europeo dei diritti sociali*, Ufficio delle pubblicazioni, p. 12, Capo I, quarto principio.

formazione iniziali. Questo perché, come efficacemente sintetizzato dal Piano d'azione, «un fattore chiave di successo per garantire che gli adulti siano in grado di dedicarsi al miglioramento delle competenze e alla riqualificazione professionale nelle fasi successive della vita è acquisire una solida dotazione di competenze di base e trasversali nel corso dell'istruzione e della formazione iniziali»²⁴¹, in particolare tra i gruppi svantaggiati e, ovviamente, tra i giovani, ai quali l'assenza di una formazione adeguata peserà per tutta la vita. In particolare, si auspica che: almeno l'80 % delle persone di età compresa tra i 16 e i 74 anni possieda competenze digitali di base, condizione preliminare per l'inclusione e la partecipazione al mercato del lavoro e alla società in un'Europa digitalmente trasformata; l'abbandono scolastico precoce sia ulteriormente ridotto e la partecipazione all'istruzione secondaria superiore sia, al contrario, fortemente aumentata. Questi due obiettivi del Piano d'azione si basano su quelli stabiliti nell'agenda per le competenze per l'Europa, nella raccomandazione del Consiglio relativa all'istruzione e formazione professionale e nella risoluzione del Consiglio sullo spazio europeo dell'istruzione.

Il fattore del formazione appare profondamente legato a quello del *lavoro* e dell'*occupazione*. Per quanto riguarda il lavoro, è necessario ricordare che l'Italia, nella sottoscrizione del Pilastro europeo dei diritti sociali, si impegna a fornire un *sostegno attivo all'occupazione*, ossia a garantire che:

«a) Ogni persona ha diritto a un'assistenza tempestiva e su misura per migliorare le prospettive di occupazione o di attività autonoma. Ciò include il diritto a ricevere un sostegno per la ricerca di un impiego, la formazione e la riqualificazione. Ogni persona ha il diritto di trasferire i diritti in materia di protezione sociale e formazione durante le transizioni professionali.

b) I giovani hanno diritto al proseguimento dell'istruzione, al tirocinio o all'apprendistato oppure a un'offerta di lavoro qualitativamente valida entro quattro mesi dalla perdita del lavoro o dall'uscita dal sistema d'istruzione.

c) I disoccupati hanno diritto a un sostegno personalizzato, continuo e coerente. I disoccupati di lungo periodo hanno diritto a una valutazione individuale approfondita entro 18 mesi dall'inizio della disoccupazione.»²⁴²

Formazione e lavoro sono dunque strettamente interconnessi l'uno

all'altro: per poter migliorare la propria posizione lavorativa e fare carriera, è necessario formarsi costantemente; posizione ribadita come preciso obbligo comunitario:

«Ogni persona ha diritto a un'istruzione, a una formazione e a un apprendimento permanente di qualità e inclusivi, al fine di mantenere e acquisire competenze che consentono di partecipare pienamente alla società e di gestire con successo le transizioni nel mercato del lavoro.»²⁴³

Infatti, pur dichiarando che le condizioni di lavoro nell'UE sono tra le migliori al mondo²⁴⁴, il mondo del lavoro è in costante evoluzione, soprattutto per via della digitalizzazione dei luoghi di lavoro, e dunque, i mercati del lavoro dell'UE si trovano di fronte a un numero crescente di occupazioni scarsamente retribuite e scarsamente qualificate, anche a causa di situazioni che, in alcuni paesi, stanno minando le strutture tradizionali di contrattazione collettiva. Il dato delle occupazioni a bassa retribuzione e/o qualifica appare particolarmente evidente nelle aree periferiche della città consolidata; aree segante dalla marginalità insediativa, infrastrutturale, e di conseguenza, anche occupazionale. A Roma, ad esempio, con un tasso di occupazione del 49% e uno di disoccupazione del 9,5% (contro tassi nazionali rispettivamente del 44% e dell'11%), la capitale sembra offrire maggiori possibilità di occupazione; ma, analizzando i dati per zone urbanistiche, si evidenzia quanto le difficoltà occupazionali si concentrino in particolar modo nel quadrante est della città (IV, V e VI Municipio) e nelle aree attorno al GRA, con un tasso di disoccupazione massimo, a Tor Cervara, del 17%, e del 13% delle periferie a Nord (nel centro storico è del 6%); a Milano, dove il tasso di occupazione è mediamente più alto di quello romano, compreso tra il 55 e il 60%, tale tasso rimane comunque inferiore al 45% in tutti i quadranti; simile situazione a Torino, dove l'occupazione è superiore al 55% solo in alcune zone centrali, mentre scende sotto al 40% nei quartieri popolari e periferici a nord (con il minimo del 36% a Falchera, che ha anche il tasso di laureati più basso della città); situazione diametralmente opposta a Napoli, dove invece i tassi di occupazione sono più bassi di quelli della capitale e con differenze tra quartieri molto più marcate, con il 43% a Posillipo e un bassissimo 22% a Scampia – del resto il tasso di occupazione raggiunge valori intorno al 40-43% solo nei quartieri collinari occidentali del ceto medio-alto, mentre è inferiore al 30% nelle popolose periferie

²⁴³. Parlamento Europeo, Consiglio Europeo, Commissione Europea (2017), *Pilastro europeo dei diritti sociali*, Ufficio delle pubblicazioni, p. 11, Capo I, primo principio.

²⁴⁴. Commissione Europea (2021), *Piano d'azione sul Pilastro europeo dei diritti sociali*, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, p. 19.

245. Lelo K., Monni S., Tomassi F. (2019), *Le mappe della disuguaglianza*, Donzelli, Roma, pp. 22-27.

246. Commissione Europea (2021), *Piano d'azione sul Pilastro europeo dei diritti sociali*, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, p. 23.

247. Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado della città e delle loro periferie (2017), *Relazione sull'attività svolta dalla Commissione*, Camera dei deputati, Roma, p. 5.

248. Melchiori P. (2007): "Le 150 ore, un esperimento di vita e di cultura".

249. Commissione Europea (2021), *Piano d'azione sul Pilastro europeo dei diritti sociali*, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, p. 24.

nord, est e ovest, oltre ad alcune aree popolari del centro²⁴⁵. In sostanza, quello che emerge è una chiara istanza di lavoro, soprattutto nelle periferie delle città del centro e del sud Italia, che va di pari passo con quella della formazione se, come sottolineato dalla Commissione Europea, «una forza lavoro qualificata è il motore di un'economia verde e digitale prospera», nella quale «i sistemi di istruzione e formazione svolgono un ruolo fondamentale nel porre le basi dell'apprendimento permanente, dell'occupabilità e della partecipazione alla società»²⁴⁶. È dunque necessario investire nell'apprendimento poiché qualsivoglia perdita di apprendimento avrà conseguenze negative a lungo termine sulla produttività e sulla crescita del PIL, e proprio per questo, operare attivamente sulla carenza di formazione della popolazione che abita nelle aree più marginali e svantaggiate delle città, costituisce uno degli obiettivi prioritari messi in luce dal lavoro della Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado della città e delle loro periferie. La quale, ha dichiarato che il «fattore indispensabile al fine di migliorare la qualità sociale delle periferie riguarda la centralità del lavoro nelle politiche di inclusione sociale e l'emergere di un *welfare territoriale* sempre più differenziato»²⁴⁷; *welfare territoriale*, che è anche un *welfare urbano innovato*, in cui formazione e lavoro sono parti dello stesso percorso di inclusione e di sviluppo del cittadino, dove istruzione pubblica e offerta di servizi per il lavoro sono riuniti e integrati in un'unica filiera.

Filiera che, però, non deve essere occasione di esclusione, proponendo un'istruzione parziale perché totalmente rivolta alla formazione esclusiva delle competenze lavorative, quanto, piuttosto, una nuova modalità di crescita integrale, con particolare interesse per lo sviluppo delle competenze digitali e linguistiche e delle discipline STEM, per cogliere l'offerta di nuove opportunità, diffondendo allo stesso tempo l'importanza dei diritti sociali e dei valori europei. In tal senso, anche sulla base di esperienze passate – si ricorda la felice esperienza delle "150 ore" di formazione serale, realizzata negli anni Settanta per i lavoratori con bassi livelli di istruzione, e poi diventata occasione di incontro e formazione per le donne sui temi della parità e dei diritti²⁴⁸ – è necessario riconsiderare l'istanza del lavoro come intrinsecamente legata a quella della formazione costante, del *reskill and upskill*, del riqualificare e aggiornare le competenze, così come proposto dalla Commissione Europea in varie occasioni²⁴⁹, fornendo non solo lavoro ed occupazione alle comunità più svantaggiate, ma anche la necessaria formazione per

un miglioramento della propria condizione sociale e culturale.

3.5.4 Nuove forme di dialogo e partecipazione

Prendendo in considerazione il Pilastro europeo dei diritti sociali, che ha un taglio fortemente orientato sul mondo del lavoro, viene affermato, come principio europeo, il *dialogo sociale*, la *partecipazione*, il *coinvolgimento dei lavoratori* nelle decisioni per il futuro del paese:

«a) Le parti sociali sono consultate per l'elaborazione e l'attuazione delle politiche economiche, occupazionali e sociali nel rispetto delle prassi nazionali. Esse sono incoraggiate a negoziare e concludere accordi collettivi negli ambiti di loro interesse, nel rispetto della propria autonomia e del diritto all'azione collettiva. Ove del caso, gli accordi conclusi tra le parti sociali sono attuati a livello dell'Unione e dei suoi Stati membri.

b) I lavoratori o i loro rappresentanti hanno il diritto di essere informati e consultati in tempo utile su questioni di loro interesse, in particolare in merito al trasferimento, alla ristrutturazione e alla fusione di imprese e ai licenziamenti collettivi.

c) È incoraggiato il sostegno per potenziare la capacità delle parti sociali di promuovere il dialogo sociale.»²⁵⁰

²⁵⁰. Parlamento Europeo, Consiglio Europeo, Commissione Europea (2017), *Pilastro europeo dei diritti sociali*, Ufficio delle pubblicazioni, p. 16, Capo II, ottavo principio.

²⁵¹. Cfr. Allegato 2 - Scheda 22.

Bologna – Il PUG del 2021: le Strategie urbane, locali e i progetti di areale.

Dunque, partecipazione e dialogo di tutte le parti civili sono richiamati come principio fondamentale per i paesi dell'Unione e, parallelamente al mondo del lavoro, costituiscono anche un elemento basilare per la pianificazione contemporanea e, in generale per la rigenerazione della città esistente. Nel caso specifico della città consolidata, la partecipazione si afferma come un principio, e un diritto, riconosciuto e utilizzato con frequenza nel dialogo fra le comunità e la pubblica amministrazione, soprattutto nei processi di piano e di progettazione partecipata di ambiti della città – basti pensare al caso del processo partecipativo per la composizione dei nuovi PUG in Emilia-Romagna, auspicato con forza dalla L.R. n. 24 del 2017 e di cui il caso di Bologna rappresenta un esempio emblematico, grazie al lavoro svolto con i Laboratori di Quartiere²⁵¹. Ancora, la partecipazione è alla base della cosiddetta *urbanistica partecipata*, definita dalla Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado della città e delle loro periferie come la «condizione, spesso facilitata dalla tecnologia, nella quale i cittadini hanno la possibilità di raccogliere e condividere dati, idee e

252. Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado della città e delle loro periferie (2017), *Relazione sull'attività svolta dalla Commissione*, Camera dei deputati, Roma, p. 55.

253. Cfr. Allegato 1 - Scheda 5. *Bologna – Il PEEP per il centro storico del 1973: il centro storico come bene economico*.

254. Innocenzi T. (2021), "Partecipazione e gentrificazione. Aiuto o contrasto?", in *Urbanistica Informazioni*, n. 300.

proposte con gli organi di governo della città». L'urbanistica partecipata parte dal presupposto teorico-metodologico che i cittadini siano «esperti delle relative situazioni urbane e hanno già conoscenza e soluzioni per molteplici questioni»²⁵².

Tuttavia, e questa costituisce uno degli aspetti più problematici della partecipazione, le comunità più svantaggiate mancano di una visione integrale e complessiva delle "situazioni urbane", e dunque, siano impossibilitati o si trovino in difficoltà a trovare le soluzioni necessarie per risolvere le criticità presenti. In altre parole, le istanze di partecipazione e dialogo nella città consolidata si diversificano molto a seconda del contesto, sia esso urbano o locale, poiché procedono da alcuni contenuti culturali di base, come l'associazionismo, che possono essere più o meno presenti a seconda del luogo preso in oggetto. Ad esempio, le comunità della classe operaia delle Regioni tradizionalmente 'rosse', come Umbria, Toscana, Emilia-Romagna, hanno storicamente partecipato alla vita della città attraverso comizi, dibattiti, proposte condivise (si ricorda il percorso di condivisione tra Amministrazione e collettivi operai realizzato a Bologna nel 1973 per il PEEP del centro storico²⁵³). Questo, perché il diritto a riunirsi è una componente essenziale dell'organizzazione sindacale e, più in generale, del pensiero marxista. Sarebbe però opportuno chiedersi quale gruppo sociale abbia 'ereditato' tali forme di partecipazione e condivisione, e in particolare, se nelle aree abitate dalle classi meno abbienti queste forme possono essere applicate con facilità e siano percepite come utili e necessarie dalla popolazione²⁵⁴. Prendendo come casi di studio Roma e Bologna, due città con notevoli differenze nei percorsi di partecipazione alla vita pubblica, ma con problemi comuni di marginalità sociale nelle periferie abitate dalle classi meno abbienti, emergono una serie di considerazioni. Il dato analizzato, in particolare per Roma, dove le forme partecipative (laboratori di quartiere) sono meno diffuse che a Bologna, è il tasso di affluenza alle elezioni comunali, che rappresenta l'adesione delle comunità a meccanismi democratici di espressione delle preferenze, nonché l'interesse implicito a partecipare a dibattiti, comizi e confronti aperti con i futuri attori pubblici. A Roma, nelle elezioni del 2013, del 2016 e del 2021, l'affluenza alle elezioni nel VI Municipio (le Torri), uno dei più marginalizzati della capitale, è stata continuativamente molto bassa, attorno al 40%, con un tasso inferiore al 40% al ballottaggio del 2013, un 48,86% in quello del 2016 e il 42,85% in quello del 2021. Tali dati sono molto diversi da quelli del benestante II Municipio (Flaminio e Parioli), che negli

ultimi dieci anni ha conosciuto un'affluenza sempre maggiore del 50%, con tassi di affluenza per zona oltre il 55% nel ballottaggio del 2016²⁵⁵. A Bologna invece, città dalla forte tradizione partecipativa, nella popolare Zona di San Donato il tasso di affluenza alle comunali del 2016 è stato del 59,27%, mentre del 48,98% nel 2021; nel quartiere benestante di Murri, nel 2016 è stato del 60,59%, e nel 2021 del 53,03%²⁵⁶. Da questi dati si evince non solo la crescita di un generale disinteresse per le elezioni amministrative e la vita democratica, ma, in generale, una minore partecipazione dei quartieri popolari ai meccanismi democratici e di rappresentanza politica. Un altro esempio in tal senso è rappresentato dai già citati Laboratori di Quartiere di Bologna, con le attività di ascolto innescate dal processo "Collaborare è Bologna". Ai dati raccolti nel 2017²⁵⁷ si nota come nei quartieri di ceto medio di Santo Stefano e Porto-Saragozza la percentuale di voti ai progetti e partecipazione alle attività sia più alta (rispettivamente, il 16,4% e il 15,8%) dei periferici San Donato-San Vitale (13,4%) e Navile (8,2%), con un punteggio quasi doppio nel caso delle aree di estrema periferia del Navile.

Quanto emerge, dunque, è che le aree abitate dalle classi più benestanti tendono a partecipare di più e con maggiore costanza alle attività democratiche, sia a livello urbano, come evidenziato nel caso delle elezioni comunali, sia a livello locale, nelle attività di progettazione condivisa sul quartiere. Le attività dei Laboratori di Quartiere di Bologna, infatti, hanno proseguito anche dopo il 2017, e sono diventate parte del processo di piano per la composizione del nuovo PUG, approvato nel 2021, con la definizione delle Strategie locali e dei progetti di 'areale' previsti all'interno del nuovo strumento urbanistico²⁵⁸. Eppure, a fronte dell'effettiva importanza per la definizione delle scelte pubbliche per il proprio quartiere, le comunità più povere e marginalizzate di Bologna hanno scelto di astenersi dal parteciparne, confermando l'ipotesi che le attività di partecipazione e dialogo sociale sono spesso percepite come un elemento culturale estraneo, tipico delle classi medie, appannaggio di chi ha tempo e mezzi per partecipare alla vita di città²⁵⁹. Dunque, per evitare che la partecipazione sia percepita come un ipocrita mezzo di condivisione di scelte già decise dall'amministrazione, o anche da poche classi benestanti, è necessario mettere in campo nuove forme di dialogo e partecipazione che siano realmente inclusive, raccogliendo istanze e paure della comunità e, allo stesso tempo, fornendo gli strumenti culturali adeguati a comprendere le trasformazioni urbane contemporanee, tra cui le varie questioni aperte della città consolidata,

²⁵⁵. Comune di Roma (2021): "Elezioni amministrative 2021"; Lelo K., Monni S., Tomassi F. (2019), *Le mappe della disuguaglianza*, Donzelli, Roma, pp. 66-69.

²⁵⁶. Comune di Bologna (2021): "Elezioni amministrative 2021"; Comune di Bologna (2020): "Elezioni amministrative 2016 del 05/06/2016".

²⁵⁷. Ces.Co.Com, a cura di (2018), *Una ricerca lunga un anno*.

Partecipazione e immaginazione nell'esperienza dei Laboratori di Quartiere del Comune di Bologna. Sintesi dei dati di un anno di lavoro dei Laboratori di Quartiere e riflessioni sulla partecipazione a Bologna, Centro Studi Avanzati su Consumi e Comunicazione, Bologna.

²⁵⁸. Cfr. Allegato 2 - Scheda 22. *Bologna - Il PUG del 2021: le Strategie urbane, locali e i progetti di areale*.

²⁵⁹. Lees L., Slater T., Wylie E. (2008), *Gentrification*, Routledge, London; Semi G. (2015), *Gentrification. Tutte le città come Disneyland?*, Società editrice Il Mulino, Bologna.

260. Innocenzi T. (2021), "Partecipazione e gentrificazione. Aiuto o contrasto?", in *Urbanistica Informazioni*, n. 300.

261. Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado della città e delle loro periferie (2017), *Relazione sull'attività svolta dalla Commissione*, Camera dei deputati, Roma, p. 55.

come il fenomeno della gentrificazione, o la marginalità sociale ed insediativa delle periferie²⁶⁰. Tali meccanismi partecipatori devono essere ripensati con un approccio fortemente *local-based*, attento sia alle richieste della comunità, sia ai contenuti culturali medi di quest'ultima, con attenzione agli strumenti che già possiede e alle sue possibilità di reazione. Come dichiarato anche dalla Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado della città e delle loro periferie, è necessario attivare strumenti di *digital democracy e open governance*²⁶¹ non escludenti, dal linguaggio facile e di chiara comprensione, comprensibile anche da persone di origine straniera, persone anziane, con handicap o con deficit culturali. Questo, in linea con i programmi europei, come ad esempio il Programma *UIA-Urban Innovative Actions*, i programmi *URBACT*, o ancora, con i principi del Pilastro Europeo dei diritti sociali, che in materia di partecipazione pone l'accento sia sull'inclusione sociale del cittadino, sia sul *citizen empowerment*, ovvero sul rafforzamento delle possibilità a lui offerte in termini economici, sociali, lavorativi e culturali.

In conclusione, la partecipazione può essere un elemento di innovazione e di inclusione sociale, di effettiva redistribuzione dei luoghi, di lotta alle disuguaglianze sociali e spaziali. È necessario, però, che essa si ponga come reale mezzo di dialogo ed intermediazione fra la pubblica amministrazione, le comunità e gli *stakeholders* presenti, tenendo conto delle diversità di richieste e di contenuti culturali di partenza, impegnandosi parallelamente all'educazione e alla formazione delle comunità, realizzando in tal modo una città più consapevole delle dinamiche economiche e sociali in atto. Per questo, le misure partecipative devono essere pensate sul contesto locale, 'tagliate' per l'area in oggetto, nell'ottica di individuare le criticità presenti, senza dare per scontato che le comunità siano, a priori, a conoscenza delle stesse. In tal caso, allora, risulta opportuno ripensare i meccanismi partecipativi sul modello di *workshops* condivisi o Laboratori di Quartiere, come da esperienza bolognese, fornendo così una *doppia dimensione*: una *educativa*, di formazione e preparazione del cittadino, ed una *partecipativa*, con la partecipazione attiva di quest'ultimo alle attività di confronto e di dialogo. Questo permetterebbe di rinsaldare il rapporto fra Amministrazione e cittadini, fra politica e comunità, aprendo le comunità più chiuse e marginalizzate al dialogo sociale e, al contempo, fornendo gli strumenti adatti per comprendere le dinamiche in atto della città contemporanea.

ALLEGATO 1
LE SCHEDE

I PIANI E GLI APPROCCI ALLA CITTÀ ESISTENTE

ABSTRACT

L'Allegato, il primo a supporto della ricerca, raccoglie una selezione di piani regolatori e strumenti urbanistici italiani che delineano i diversi approcci alla città esistente e alle sue componenti, attuati nelle città italiane lungo un arco temporale che va dagli anni Cinquanta sino all'età contemporanea. I casi studio qui analizzati costituiscono un approfondimento specifico e tematico utile alla ricerca per spiegare le trasformazioni della città italiana nel corso della seconda metà del Novecento, ma anche per mettere in luce l'evoluzione degli approcci e dei contenuti del piano urbanistico locale, qui analizzato secondo le caratteristiche proprie dell'età e del contesto teorico-disciplinare, in modo da costruire, in un momento successivo della ricerca, nuovi riferimenti teorici ed operativi consapevoli delle evoluzioni disciplinari occorse al piano locale dal dopoguerra ad oggi.

3.



3. Il PRG di Milano con la "zona bianca" del centro storico (1953)

SCHEDA 1: MILANO – Il PRG del 1953: la “zona bianca” del centro storico

Ente territoriale

Comune di Milano

Strumento

Piano Regolatore Generale

Riferimento Normativo

Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1953

Autori

Uffici tecnici comunali - Divisione Urbanistica; influenza degli architetti riuniti: Albini, Belgiojoso, Bottoni, Cerutti, Gardella, Mucchi, Palanti, Peresutti, Pucci, Putelli e Rogers.

1. Campos Venuti G., Oliva F., a cura di (1993), *Cinquant'anni di urbanistica in Italia. 1942-1992*, Laterza, Roma-Bari, pp. 47-52 e 224-226.

Il PRG di Milano è uno dei primi PRG redatti secondo la Legge 1150 del 1942, e riprende caratteri e parti del Piano di Ricostruzione per la città del 1949, in particolare per la zona centrale. Il PRG del 1953 è diverso sia dal Piano AR promosso dalla Resistenza nel 1945, volto a superare il fascista Piano Albertini del 1934, sia dal Piano Venanzi adottato nel 1948, che traduce, con minor carica utopica, lo schema del Piano AR. Il PRG del 1953 appartiene a una categoria di piani pseudo razionalisti, ossia ancora legati al contesto accademico, ma con innovazioni di tipo razionalista (come si può evincere dagli architetti che vi collaborarono), come la zonizzazione monofunzionale, il dimensionamento residenziale e produttivo (nuovi quartieri residenziali autosufficienti), la selezione di direttrici di sviluppo e le previsioni di una viabilità gerarchizzata in base alle previsioni di crescita. La Milano dell'epoca era una città industriale (vi erano 1860 ettari di aree occupate da industrie, localizzate nella prima periferia storica)¹, con un centro storico densamente popolato, già oggetto di sventramenti durante l'era fascista, pesantemente danneggiato durante la guerra e già in libera ricostruzione per il Piano di Ricostruzione del 1949.

Gli approcci del PRG del '53 alla città esistente sono riassumibili in due modalità:

- sostituzione del sistema produttivo industriale e suo decentramento nell'area metropolitana;

- sostituzione delle funzioni residenziali del centro storico (ossia, tutta la parte di città compresa nel tracciato delle “mura spagnole”), con funzioni terziarie, direzionali e residenziali di lusso.

Il primo approccio si sostanzia attraverso la sostituzione funzionale del 60% delle aree industriali con residenza e terziario, prevedendo le nuove aree industriali nell’area metropolitana, lungo le direttrici dello sviluppo dell’industria lombarda (la Brianza e i Comuni a nord). Questo causerà un pesante fenomeno di metropolizzazione del territorio, dovuto anche al fatto che il piano, comunale, non poteva programmare l’assetto intercomunale; di fatto la nascita dell’hinterland densamente popolato di Milano va ascritto alle scelte per il decentramento industriale del PRG del 1953.

Il secondo approccio, con effetti ancora oggi molto sentiti, si sostanzia attraverso il disegno di una “zona bianca” dell’area centrale della città, lasciata in bianco nel PRG, poiché la sua pianificazione era demandata a Piani Particolareggiati e al Regolamento edilizio. In questo caso, il riconoscimento dell’importanza del centro storico è solo apparente: molti dei PP non furono mai realizzati o furono caratterizzati da una grande permissività urbanistico-edilizia, con la maggior parte degli interventi rimandati alla disciplina del Regolamento edilizio, che non aveva prescrizioni relative né alla densità, né alle funzioni insediabili, né regole specifiche per i tessuti storici. Infine, il Piano ragionava in termini di singoli edifici e monumenti di interesse storico artistico, isolandoli dal contesto storico, secondo una mentalità accademica di ispirazione crociana (si basava su due leggi fasciste a protezione dei singoli manufatti, la Legge 1089/1939 e la Legge 1497/1939). Tale approccio era influenzato dai meccanismi di rendita urbana e dagli interessi del settore immobiliare; l’area più danneggiata della città non fu dunque sottoposta ad alcuna pianificazione, proprio per consentire, senza vincoli areali, la demolizione delle aree residenziali bombardate e la loro sostituzione con nuove funzioni più remunerative, segnando così la *terziarizzazione* dell’area centrale. Tale scelta venne rafforzata dalla realizzazione del nuovo Centro Direzionale su un’area di 92 ettari in continuità con il centro storico, in parte non realizzato ma promotore di molte rifunionalizzazioni e sostituzioni d’uso future. Tale area (Porta Nuova, Piazza Gae Aulenti e Cavalcavia Bussa), con il complesso per i servizi tecnici del Comune di Milano (1955-66) e la Sede provinciale dell’INPS (1967) è a distanza di settant’anni saturata da grattacieli contemporanei dell’intervento immobiliare di

Porta Nuova², fornendo la prova che il processo di terziarizzazione iniziato all'epoca è proseguito nel tempo, comportando, oltre i noti fenomeni di inquinamento da traffico e congestione urbana, anche la «enorme lievitazione dei valori immobiliari rigidamente distribuiti a piramide»³. Questo sottolinea anche quanto la sostituzione fisica dei tessuti residenziali con uffici e residenze di lusso portò ad un fenomeno di sostituzione sociale: i quartieri, di estrazione popolare o piccolo borghese, assistettero alla crescita costante del costo della vita, rendendo la permanenza nell'area cara e spesso insostenibile. L'abbandono dei quartieri storici andò così ad accrescere la metropolizzazione del territorio allora in atto lungo le direttrici industriali commerciali, portando alla realizzazione di buona parte dell'attuale città consolidata.

REGOLE

D.P.R. 30 maggio 1953 – Approvazione del Piano Regolatore Generale di Milano – pubblicato in sunto nella Gazzetta Ufficiale del 9-7-1953, n. 154.

CONSIDERATO [...] CHE per quanto riguarda invece la parte centrale della città (che comprende anche le due zone incluse nel Piano di Ricostruzione approvato con D.M. 28 febbraio 1949, n. 322), le cui previsioni sono riportate nella planimetria in scala 1.2000, l'esame delle relative soluzioni di dettaglio⁴ appare possibile, nonché opportuno, anche per il fatto che esse hanno formato oggetto di provvedimenti già operati oppure sono ad essi strettamente collegate.

NTA. Titolo I – Parte Generale

Art. 2

b) [L'esecuzione del Piano Regolatore avverrà] secondo gli allineamenti stradali e le prescrizioni di zona, indicate sulla planimetria su accennata o stabiliti da eventuali Piani particolareggiati di esecuzione, per tutte le altre zone. In queste zone la fabbricazione sarà consentita, se gli inerenti progetti saranno conformi, non soltanto alle prescrizioni suindicate (ivi comprese quelle dei Piani particolareggiati eventualmente in vigore al momento della presentazione della domanda di licenza di costruzione), ma anche alle disposizioni del Regolamento Edilizio e delle altre leggi e regolamenti vigenti in materia.

Art. 3

Il Comune potrà adottare norme edilizie speciali per quanto riguar-

2. Stagniwieb (2015): "Il Centro Direzionale oggi".

3. Campos Venuti G., Oliva F., a cura di (1993), *Cinquant'anni di urbanistica in Italia. 1942-1992*, Laterza, Roma-Bari, p. 52. Per approfondimenti al riguardo: cfr. Allegato 1 - Scheda 6. Milano – *Le 130 varianti al PRG del 1976: la riqualificazione delle aree dismesse*; Allegato 1 - Scheda 12. Milano – *Il PGT del 2019: la città metropolitana e il rapporto con le aree centrali*.

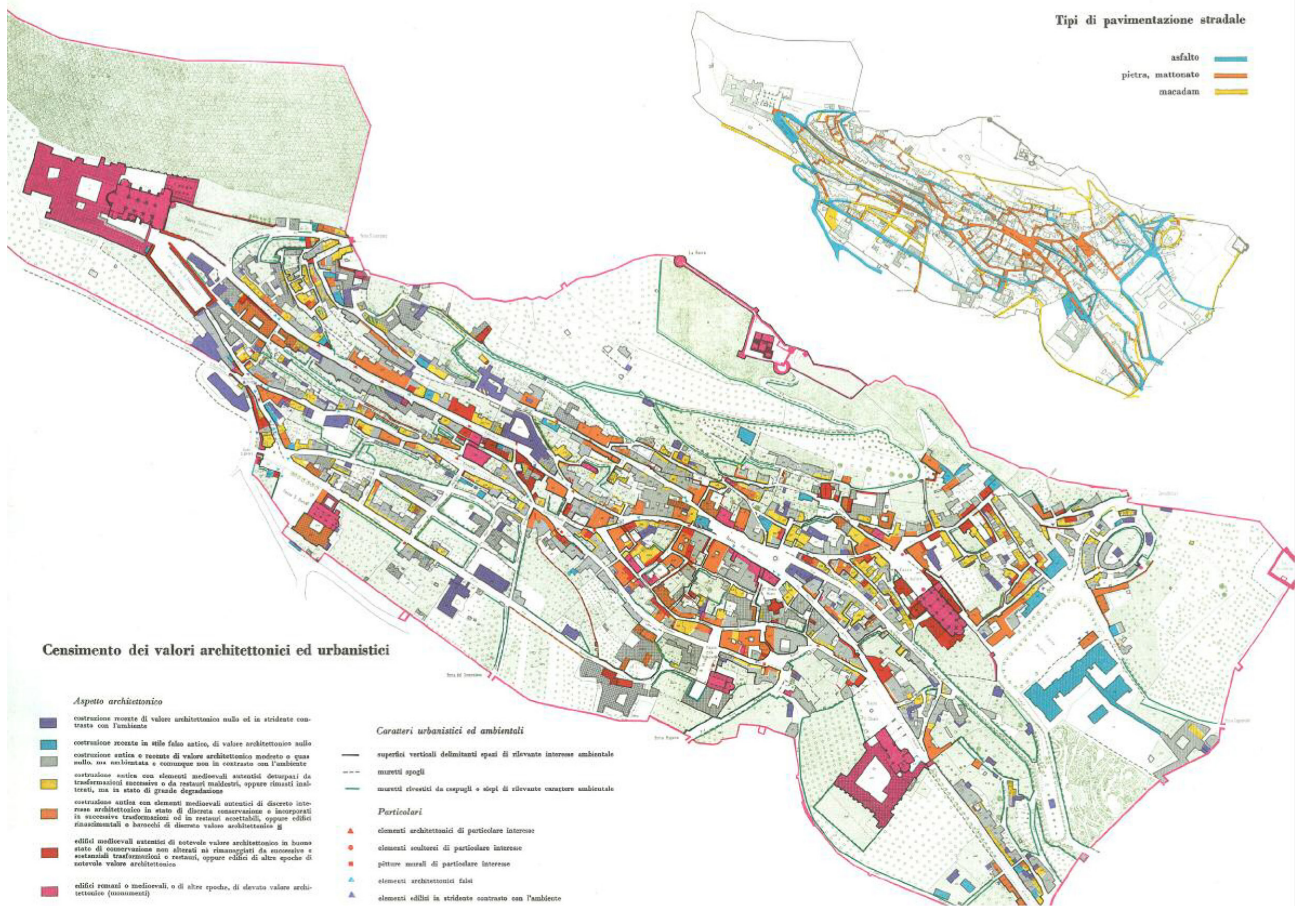
4. Dunque, la sua pianificazione operata per Piani Particolareggiati. Da notare che il DPR rimanda esplicitamente gli indirizzi per la zona centrale a quelli del Piano di Ricostruzione del 1949, molto permissivi in termine di ricostruzione e sostituzione funzionale. Da Campos Venuti G., Oliva F., a cura di (1993), *Cinquant'anni di urbanistica in Italia. 1942-1992*, Laterza, Roma-Bari, pp. 45-52 e 224-226.

da la disposizione planimetrica, le volumetrie ed il carattere architettonico degli edifici prospicienti piazze, slarghi, confluenze di vie a calibro non costante e per edifici situati, o che dovessero sorgere, in vicinanze di monumenti di particolare pregio artistico o di interesse storico [...] e ciò in aggiunta alle prescrizioni ed ai vincoli di cui alla Legge 1-6-1939 n. 1089 e alla Legge 29-6-1939 n. 1497.

Art. 5 bis.

Allo scopo di evitare nelle zone aventi particolare carattere storico, monumentale od ambientale, il sorgere di costruzioni troppo difformi, non solo tra di loro, ma anche rispetto al tradizionale carattere degli antichi edifici, è fatto obbligo di sentire preventivamente il parere della Soprintendenza ai Monumenti della Lombardia, quando si tratti di sistemazioni urbanistico-edilizie che comportino un rinnovamento dell'abitato, con costruzioni eccedenti il normale limite di altezza.

4.



4. Il PRG di Assisi con lo studio puntuale del centro storico (1958)

SCHEMA 2: ASSISI – Il PRG del 1958: la conservazione del centro storico

Ente territoriale

Comune di Assisi

Strumento

Piano Regolatore Generale, Piani Particolareggiati

Riferimento Normativo

Adottato dal Consiglio Comunale con deliberazione consigliere n.19/16 il 2 marzo 1958

Autori

Giovanni Astengo

5. Il “Piano Astengo” rimase fermo per alcuni anni, fino al 1966, quando venne adottato il nuovo PRG (sempre di Astengo).

6. Campos Venuti G., Oliva F., a cura di (1993), *Cinquant’anni di urbanistica in Italia. 1942-1992*, Laterza, Roma-Bari, p. 55.

Il PRG di Assisi rappresenta, assieme al PRG di Siena, uno dei pochi esempi di piano volti alla conservazione e alla tutela del centro storico nel periodo degli anni Cinquanta (prima generazione). Il piano, premiato con il Premio Olivetti nel 1958, fu per molti aspetti innovatore e anticipatore delle scelte per altre esperienze, soprattutto per la scelta di basare il piano su un ricco corredo analitico relativo sia agli aspetti fisico-ambientali, sia agli aspetti sociali ed economici. Il PRG fu adottato nel 1958, ma non furono attuati i due Piani Particolareggiati che lo corredevano: uno per la città entro le mura e uno per la zona di espansione⁵. Questo, delinea l’approccio dominante per la città esistente:

- divisione fra centro storico e zona di espansione, con interventi differiti: la conservazione del primo e la previsione di crescita del secondo.

Il centro storico o Capoluogo o “città entro le mura” era oggetto di attento studio, per il quale erano state fatte una serie di analisi morfologiche (censimento dei valori architettonici ed urbanistici, materiali utilizzati, tipi di pavimentazione, etc.), sociali ed economiche (struttura della popolazione, delle abitazioni, delle occupazioni, del reddito) molto dettagliate, che invitavano alla tutela dei suoi caratteri, ricercando al tempo stesso un nuovo motore di sviluppo per la città, senza per questo danneggiarne i tessuti storici⁶: in tal senso, “l’indagine sulle abitazioni e le famiglie del capoluogo” non si configura come una esigenza retorica di descrizione dei connotati

7. Gasparrini C. (1994), *L'attualità dell'urbanistica. Dal piano al progetto dal progetto al piano*, Etaslibri, Milano, p. 177.

8. Canali F. (2017), "Il Primo Piano Regolatore di Assisi di Giovanni Astengo (1957-1962)", in Canali F. (a cura di), *Piani Regolatori Comunali: Legislazione, Regolamenti e Modelli nel secondo dopoguerra (1945-2000)*, ASUP – Annali di Storia dell'Urbanistica e del Paesaggio, n. 5.

9. Minuta per "Relazione riassuntiva" allegata al progetto di Piano per l'Assemblea e il Consiglio superiore dei LL.PP. nel luglio 1959 (approvato e poi reso effettivo il 30 luglio 1959); da Canali F. (2017), "Il Primo Piano Regolatore di Assisi di Giovanni Astengo (1957-1962)", in Canali F. (a cura di), *Piani Regolatori Comunali: Legislazione, Regolamenti e Modelli nel secondo dopoguerra (1945-2000)*, ASUP – Annali di Storia dell'Urbanistica e del Paesaggio, n. 5.

della città, ma, anzi, come una esigenza imprescindibile per dosare le categorie d'intervento e individuare le priorità del piano⁷. Tutte le funzioni più pressanti per il centro, legate al turismo religioso e all'industria agricola, furono spostate o nella zona di espansione fuori Porta Nuova (secondo PP), oppure a valle, dove il PRG prevedeva l'espansione dell'insediamento esigente attorno la basilica di Santa Maria degli Angeli (con l'ampliamento della stazione ferroviaria, l'allargamento delle strutture religiose e le infrastrutture alberghiere, le nuove aree insediative, le nuove industrie e manifatture)⁸. Allo stesso tempo l'area entro le mura non venne 'cristallizzata' in un luogo per turisti, ma furono mantenute le funzioni vitali per il centro e per la sua vita quotidiana (botteghe, negozi, esercizi commerciali), in un equilibrio fra tutela e sviluppo.

Dal punto di vista sociale, le analisi sulla società assisana permisero una politica di salvaguardia sociale molto avanti per l'epoca, evitando il trasferimento in massa verso le zone industriali e le nuove residenze a valle, preservando il tessuto sociale della città storica. La conservazione del patrimonio fu effettuata con puntuale attenzione, per restituire un'immagine unitaria, ma che ne preservava tutte le stratificazioni. In ultimo, il PRG, nella sua indagine sulla città e sul territorio, catalogava con attenzione anche tipi e distribuzione delle colture agrarie e relativa produttività, ben sapendo che queste non erano solo un tradizionale pilastro dell'economia e della società cittadina, ma anche parte integrante del paesaggio di Assisi e della sua immagine; nella salvaguardia proposta, si gettano le basi, livello nazionale, per una politica di protezione del territorio non urbanizzato, delle aree agricole ed extraurbane.

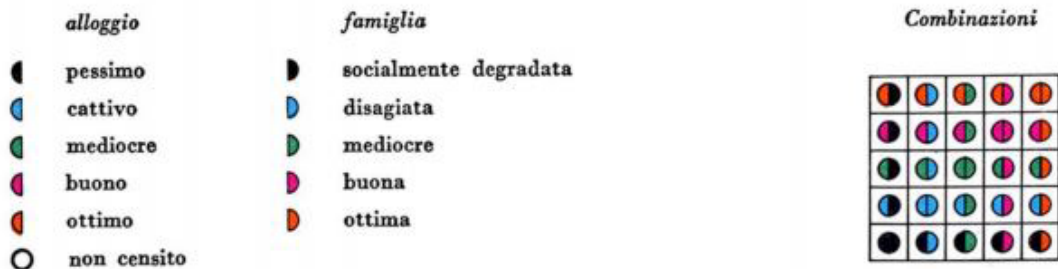
REGOLE

*Prescrizioni per il Capoluogo*⁹

a) traffico interno: limitazione della circolazione automobilistica a quella strettamente indispensabile, anelli a senso unico e creazione di n.3 autorimesse (San Pietro, Santa Chiara e San Francesco); b) parchi naturali e giardini pubblici; c) vincolo generale, "non altius tollendi", per tutti gli edifici esistenti entro le mura; d) vincolo a "non aedificandi" per tutte le aree dentro le mura attualmente inedificate, eccezion fatta per le zone destinate ad edilizia residenziale (via degli Acquedotti e via Santa Croce) e di quelle che verranno in sede di Piani particolareggiati; e) tutto il territorio entro le mura è sottoposto a Norme di Piano particolareggiato.

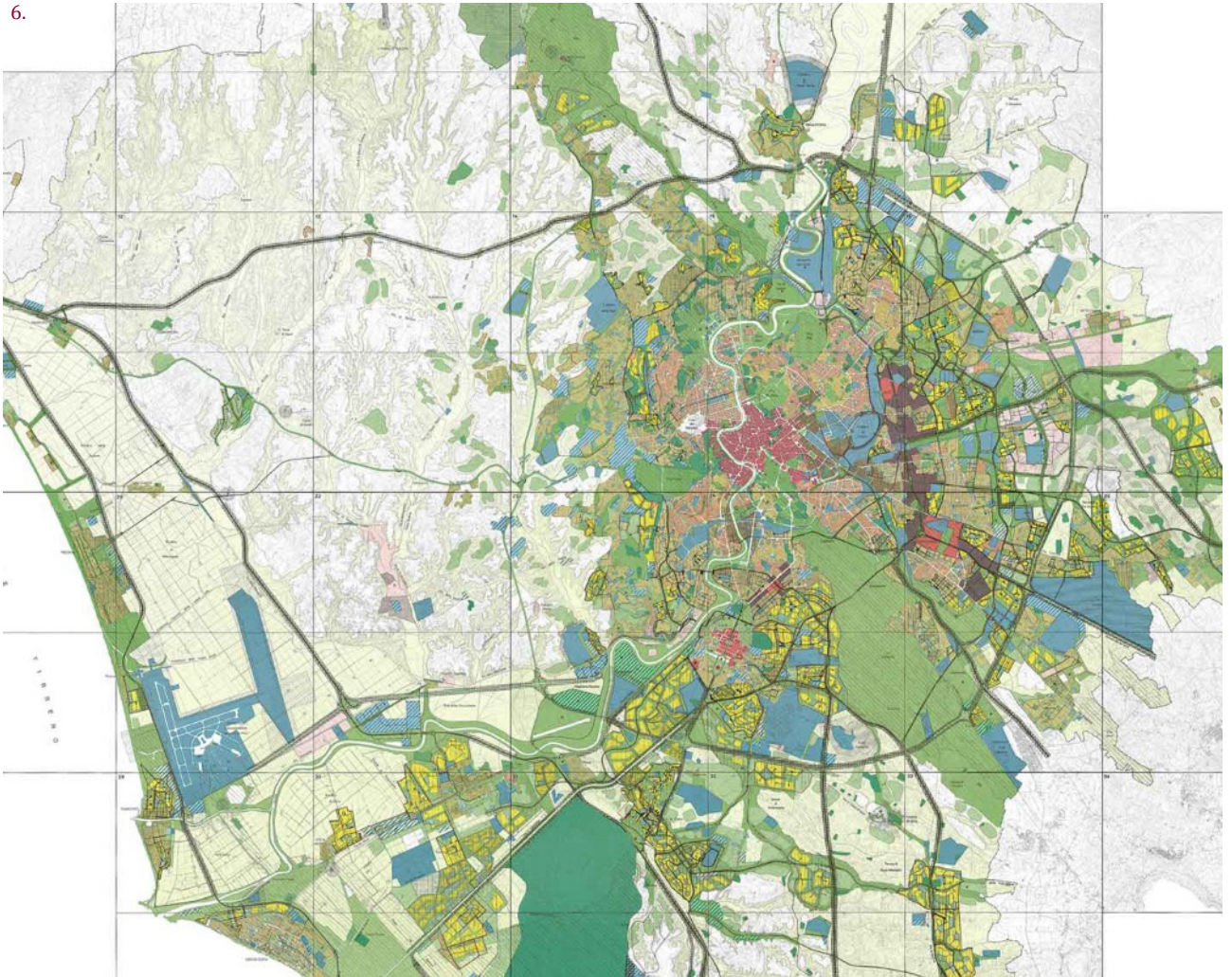
5. **Indagine sulle abitazioni e le famiglie del capoluogo**

Rappresentazione sintetica delle correlazioni fra tipo di alloggio e tipo di famiglia



5. L'indagine sociale del PRG di Assisi ad opera di Astengo (1958)

6.



6. Il PRG di Roma con l'azzonamento generale, le espansioni previste e i cunei verdi (1962)

SCHEMA 3: ROMA – Il PRG del 1962: il rapporto tra l’espansione e le aree centrali

Ente territoriale

Comune di Roma

Strumento

Piano Regolatore Generale

Riferimento Normativo

Decreto del Presidente della Repubblica 16 dicembre 1965

Autori

Commissione tecnica (prima stesura): Luigi Piccinato, Michele Valori, Vincenzo Passarelli, Piero Lugli, Mario Fiorentino; (stesura definitiva): Amerigo Petrucci, Giuseppe Furitano, Pietro Samperi

10. Insolera I. (2011), *Roma Moderna*, Einaudi, Torino, p. 252 e pp. 245-257.

Il PRG di Roma del 1962 rappresenta un caso paradigmatico per comprendere le dinamiche di formazione della città esistente, costituendo uno degli esempi più importanti di piano della grande espansione urbana degli anni Sessanta (seconda generazione). Steso da una commissione tecnica coordinata da Luigi Piccinato, è un *piano razionalizzatore*, ossia applica gli insegnamenti del Movimento Moderno (zoning) alla città esistente tentando di ‘razionalizzarne’ le direzioni di crescita e le espansione sul territorio. Il piano, fortemente voluto dall’allora Ministro dei Lavori Pubblici Fiorentino Sullo, costituiva, nelle speranze del ministro e della corrente progressista della Democrazia Cristiana, un “modello prefigurativo” della Riforma urbanistica progettata dallo stesso Sullo; la Riforma sarà affossata nel 1963, così come molti interventi previsti dallo stesso PRG non furono realizzati. Il PRG ebbe due stesure, la prima (9 giugno 1962) rifiutata dal commissario straordinario Francesco Diana, a causa dei numerosi espropri – sul modello della Riforma Sullo – non supportati da un Piano finanziario, come invece prevedeva la Legge 1150/1942; la seconda stesura (18 dicembre 1962) prevedeva maggiori espansioni nell’Agro romano, e sarà la versione approvata dal Presidente della Repubblica nel 1965. Il PRG passerà in Variante nel 1967 (a causa del recepimento della Legge n. 167 sui PEEP da poco operativa). Il PRG presenta alcuni approcci¹⁰ ben definiti alla città allora esistente e in trasformazione, con effetti visibili

11. Campos Venuti G., Oliva F., a cura di (1993), *Cinquant'anni di urbanistica in Italia. 1942-1992*, Laterza, Roma-Bari, p. 60.

12. Garano S. (2001), "La Città consolidata", in *Urbanistica*, n. 116, p. 128 e pp. 124-128.

ancora oggi:

- grande espansione urbana residenziale nel territorio: verso il mare e nell'Agro romano, con 130 nuovi nuclei per 150.000 abitanti, per una previsione totale di 5.000.000 di abitanti nell'area comunale (all'epoca la popolazione era di appena due milioni);
- proposta di delocalizzazione del settore direzionale: dal centro storico nei poli direzionali dello SDO – Sistema Direzionale Orientale, e dell'E42-Eur;
- previsione di nuove aree industriali nelle aree agricole di Fiumicino (con aeroporto), Castelli Romani, Pomezia e pianura pontina;
- centro storico oggetto di zonizzazione apposita (Zona A, con zone A1, A2, A3 per intorni urbanistici con caratteri storico-ambientali) improntato al mantenimento dell'aspetto esterno, conservazione e restauro;
- completamento e saturazione delle aree libere delle zone 'ammesse a ristrutturazione' nella seconda stesura del piano.

Il PRG di Roma si concentra sulla "razionalizzazione" della crescita urbana, non limitandola, ma indirizzandone lo sviluppo, ritenuta ovvio e imprescindibile, lungo le direttrici di espansione previste dal piano (in particolare a sud-ovest, dove si erano concentrati i grandi patrimoni fondiari capitolini): in tal senso, il piano favorisce la crescita speculativa e la rendita urbana.

Il primo approccio trova una sua attuazione prevedendo «grandi comparti di espansione»¹¹ con dimensioni dell'edificazione e articolazione dei servizi pubblici predeterminate dal piano. I servizi spesso non sono realizzati a causa degli scarsi controlli e per l'affidamento ai privati (lottizzazioni convenzionate); questo approccio sancisce di fatto la formazione di gran parte della città consolidata *discontinua*¹². La discontinuità dell'espansione, determinata da: interessi privati, un'attuazione complessa del piano attraverso PPE e piani quadro, dalle propaggini urbane estese nell'Agro, valorizza di fatto anche i terreni agricoli interclusi, facilitando grandemente l'espansione abusiva (negli anni Novanta c'erano 900.000 abitanti in situazioni abusive).

Il secondo approccio era pensato per decentrare le funzioni terziarie più congestionanti (uffici e comparti direzionali dello Stato), realizzando il nuovo SDO, o "asse attrezzato", a est della città, servito dalle linee ferroviarie della Tiburtina e dal nuovo ramo autostradale del Grande Raccordo Anulare; tuttavia, la conferma del secondo polo decisionale dell'Eur, in parte già costruito e con la viabilità

verso le nuove espansioni, affosserà la proposta dell'asse attrezzato, che non sarà mai costruito. Attualmente, la direzionalità statale è rimasta dov'era (nel centro storico), espandendosi nei decenni successivi in modo casuale nel territorio metropolitano. Lo SDO rimane forse una delle strategie più valenti del piano, la cui mancata realizzazione continua a congestionare le aree centrali, impedendo un efficace riequilibrio delle funzioni urbane.

Il terzo approccio, attuato, prevedeva nuove aree industriali in area agricola; l'area pontina, in quegli anni in mano alla Cassa del Mezzogiorno, costituisce oggi il più grande nucleo industriale del Lazio, insieme all'area dei Castelli Romani. La capitale era inoltre, già all'epoca, una città a "vocazione ministeriale", per l'alto numero di sedi direzionali dello Stato costruite nel periodo post-unitario; per questo, rispetto a Milano e Torino, le aree industriali progettate sono minori e dislocate in aree periferiche, mantenendo così il carattere impiegatizio, più che operaio, della società romana. Fa eccezione l'asse della Tiburtina, sede di manifatture e via storica verso le cave di Tivoli; con la Prenestina, essa costituisce una direttrice di espansione e di metropolizzazione verso est.

Il quarto approccio alla città esistente riguardava il centro storico: a differenza della "zona bianca" milanese, l'area è oggetto di pianificazione del piano, fin dai piani che precedono la prima stesura (piano della giunta comunale-Usnpr del 1959). Il PRG ne garantisce la tutela e la conservazione, secondo la «cultura del risanamento conservativo», articolando la zona A in tre sub-comparti con diversi gradi di intervento. In realtà, il piano sarà più indirizzato verso il «mantenimento dell'aspetto esterno» e di un generico «colore locale»¹³ del centro storico, senza avere una visione d'insieme coerente e integrata con il resto della città. Il centro storico è dunque oggetto di interventi frammentari e parziali manomissioni, pur muovendosi nella generale conservazione del patrimonio edilizio.

Il quinto approccio si pone in atto sia durante la fase della seconda stesura del Piano, sia nella Variante generale del 1967, sia nei numerosi piani particolareggiati esecutivi e piani quadro successivi¹⁴. La causa di tale saturazione era dovuta essenzialmente: alla speculazione edilizia e alla pressione dei "palazzinari" (le famiglie dei grandi costruttori dell'epoca) nell'amministrazione, alla mancanza di controlli, e al mastodontico iter burocratico (51 passaggi, tra i 226 e 514 giorni) necessario per ricevere la licenza edilizia¹⁵, che inevitabilmente favorivano un abusivismo diffuso e incontrollato. Roma inaugura dunque, con il PRG del 1962, una grande stagione

13. Insolera I. (2011), *Roma Moderna*, Einaudi, Torino, p. 252.

14. In particolare, oltre i nuovi PPE c'erano anche i vari PPE previsti dal precedente Piano del 1931, che «furono usati spesso per appesantire le previsioni del piano di massima durante la fase attuativa, che dal primo periodo postbellico si protrasse ben oltre l'adozione del piano del '62», fino al 1974, quando con la deliberazione n. 2632 fu adottata una variante normativa che abrogava i PPE del 1931. Da Garano S. (2001), "La Città consolidata", in *Urbanistica*, n. 116, p. 125.

15. Insolera I. (2011), *Roma Moderna*, Einaudi, Torino, p. 255.

16. Garano S. (2001), "La Città consolidata", in *Urbanistica*, n. 116, pp. 128; cfr. Allegato 1 - *Scheda 11. Roma - Il NPRG del 2008: città consolidata, città compatta, città discontinua*.

17. Comune di Roma (2018), *Il verde pubblico di Roma Capitale*, Comune di Roma, Roma.

di febbre edilizia, segnata dalla speculazione, dalla carenza generalizzata di servizi ed infrastrutture, dalla marginalizzazione sociale e da un centro sede di tutte le funzioni cittadine. È in questa fase che, almeno fino al D.M. 1444/1968, si forma la *città consolidata* attuale, segnata dalla mancanza di dotazioni territoriali che, benché previste dal piano (art. 2 delle NTA), saranno realizzate in misura minima.

Nella città consolidata odierna si possono riconoscere due componenti che si formano a partire dal PRG del '62: la *città compatta* e la *città discontinua*¹⁶, la prima con tessuti a tipologia edilizia definita in continuità con le espansioni anteguerra, la seconda, a partire dal piano del '62, fu realizzata con tessuti a tipologia edilizia libera, di cui sono esempi i piani di zona PEEP del 1964 e del 1986, oltreché quasi tutte le lottizzazioni convenzionate. Le due città sono a volte quasi contrapposte, restituendo un'immagine divisa, in particolare nel continuum esistente fra le aree della città storica e della città compatta (a tipologia definita), e le aree della città discontinua, caratterizzate dalla frammentazione dell'insediamento, determinando una chiara e netta soluzione di continuità nel contesto urbano. Un aspetto positivo può però essere rimandato al PRG del 1962: il mantenimento del carattere agricolo dell'Agro romano, nonché la destinazione dell'Appia Antica a parco pubblico (con conseguente "cuneo verde" fin dentro la città storica) e l'introduzione di numerose aree archeologiche, storiche e monumentali, desunte dalle osservazioni al piano da parte di soprintendenze e associazioni culturali (istituite a seguito del DPR che approva il piano nel 1965). Questo rende oggi Roma il comune verde agricolo più grande d'Europa¹⁷, oltre che un museo diffuso.

REGOLE

Relazione. Titolo I. - Criteri generali d'impostazione del piano

A) Generalità

Il centro storico potrà così essere restituito alle funzioni per le quali appare idoneo, che sono essenzialmente culturali, residenziali e di rappresentanza. Le attività direzionali dovranno perciò essere decentrate [...] per qualificare il sistema viario dell'asse di scorrimento orientale quale spina dorsale del futuro sviluppo sudorientale della città, realizzando un complesso sistema di edilizia qualificata, prevalentemente direzionale, che potrà svilupparsi con continuità da Pietralata all'EUR lungo l'asse attrezzato.

NTA. Art. 3 - Norme di carattere generale

6) Salvo le prescrizioni espressamente poste per le singole zone, per le aree servite da piani particolareggiati approvati in esecuzione del Piano Regolatore 1931 della città di Roma e del 1933 del Lido di Roma, e successive modificazioni, continuano ad applicarsi [...] rispettivamente le norme del regolamento edilizio 1934 e della legge 21 dicembre 1933 n. 1838. Analoghe disposizioni si applicano per le aree comprese nel Piano Regolatore di massima 1933 di Fiumicino¹⁸.

Art. 4 - Zona A: conservazione e risanamento

4) Gli edifici inclusi nei complessi di carattere ambientale (A2)¹⁹, devono essere mantenuti nel loro insieme per quanto concerne soprattutto l'aspetto esterno ed il loro colore tradizionale. Essi, pertanto, pur essendo soggetti a vincolo di conservazione e restauro, possono formare oggetto, ove del caso, non solo di opere di risanamento e bonifica igienico-edilizia, ma anche di rinnovamento e trasformazione a condizione che venga mantenuto il loro carattere esterno e non ne vengano aumentati i volumi e la somma delle superfici lorde dei piani esistenti.

Art. 9. - Zona E: espansione

1) SOTTOZONA E1. Tale sottozona riguarda nuovi insediamenti ricadenti sia entro i limiti del piano regolatore 1931, in aree prive di piani particolareggiati, sia fuori dei limiti del Piano Regolatore 1931. Il piano regolatore indica i singoli comprensori ai quali dovranno estendersi i relativi piani particolareggiati o le convenzioni di cui al 4° comma del presente articolo. La formazione dei quartieri e dei nuclei costituenti nuovi insediamenti e inclusi in un comprensorio deve avere carattere unitario e deve tener conto delle densità territoriali indicate nelle planimetrie del piano regolatore generale e della distribuzione delle aree, come precisato nelle rispettive tabelle di cui all'art. 2.

2) SOTTOZONA E2. Tale sottozona riguarda nuovi limitati insediamenti in aree prive di piani particolareggiati. L'edificazione di tali zone avverrà a mezzo di piani particolareggiati ovvero mediante lottizzazioni convenzionate tra i proprietari delle aree - riuniti in consorzio in caso di proprietà frazionata - e il Comune di Roma, con onere a carico dei proprietari delle spese di urbanizzazione e della cessione senza corrispettivo delle aree per i servizi di quartiere.

18. In questo modo, le massicce densità abitative dei PPE del 1931 rimanevano invariate, e si limitava l'attuazione degli standards abitativi riportati al precedente art. 2 delle NTA.

19. La maggior parte del centro storico: la zona A2 contemplava gli «edifici di minore interesse storico-artistico, ma di notevole valore ambientale o di ubicazione ambientalmente delicata», mentre la zona A1 i «complessi di carattere storico, artistico o monumentale» e la A3 i «complessi ricadenti nel nucleo centrale che non abbiano i caratteri dei precedenti».

7.

Descrizione visiva della città



Ingressi maggiori / 1



Ingressi minori / 2



Involucro della forma urbana / 3

Unità architettoniche di riferimento maggiore



campanile di San Francesco / 4



campanile e cupola della Cattedrale / 5



fronte e torrioni del Palazzo Ducale / 6



volume del Teatro / 7

Carattere dei percorsi



percorso concluso sulle due sponde / 8



percorso in portico / 9



percorso lungo i margini dell'insediamento urbano con una sponda aperta sulla campagna / 10



percorso in sotterraneo / 11

Pendenza



pendenza ripida / 12



pendenza dolce / 13

Visuali



visuali aperte su unità architettoniche di riferimento maggiore / 14



visuali sulla campagna / 15



visuali su tetti e campagna / 16



ampio apertura visiva sul paesaggio o sulla città / 17

Visual analysis of the town

- 1 / major entrances
- 2 / minor entrances
- 3 / outline of the town

Architectural landmarks

- 4 / the San Francesco bell-tower
- 5 / the Cathedral bell-tower and dome
- 6 / the face and turrets of Palazzo Ducale
- 7 / the outline of the Teatro

Features of the town paths

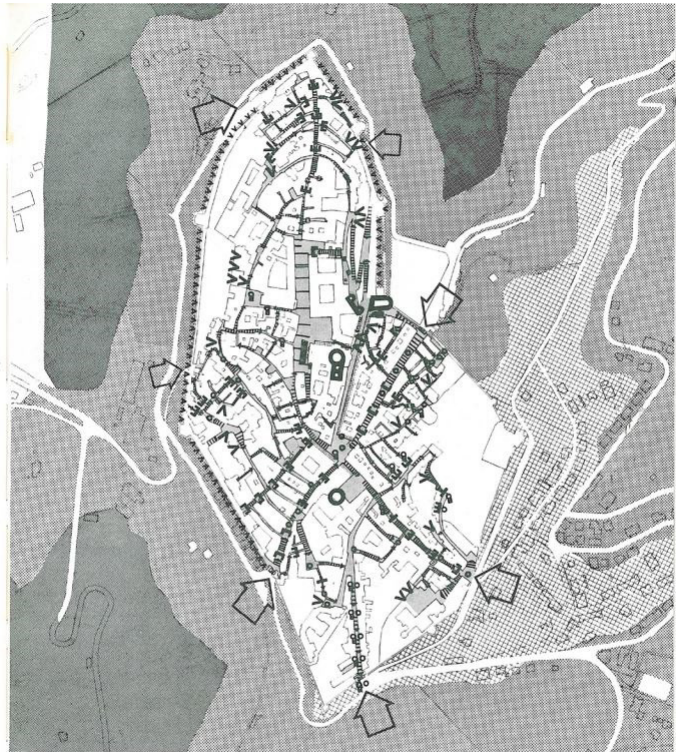
- 8 / road with confinements
- 9 / arched road
- 10 / road along the outline of the town with one side open to the countryside
- 11 / road with overhead enclosures

Gradients

- 12 / steep gradient
- 13 / slight gradient

Visuals

- 14 / unobstructed view over major architectural landmarks
- 15 / views over the countryside
- 16 / views of rooftops and the countryside
- 17 / extensive views over the countryside or the town



7. Il PRG di Urbino con la "descrizione visiva della città" (1964)

SCHEMA 4: URBINO – Il PRG del 1964: il centro storico come bene culturale

Ente territoriale

Comune di Urbino

Strumento

Piano Regolatore Generale

Riferimento Normativo

Adottato dal Consiglio Comunale di Urbino il 21 dicembre 1963

Autori

Giancarlo De Carlo

Il PRG di Urbino di Giancarlo De Carlo, composto tra il 1958 e il 1964, rappresenta un unicum nel campo della pianificazione comunale per il suo approccio morfologico alla città storica, sensibile e personale. Il piano, sull'onda delle considerazioni dell'ANCSA e del dibattito sui centri storici della prima metà degli anni Sessanta, individua il centro storico di Urbino come polo culturale e turistico, puntando a far diventare Urbino una città universitaria, con un'economia basata sul turismo culturale e sull'importanza centrale dell'Università²⁰. Questo, delinea l'approccio base alla città esistente:

- risanamento del patrimonio edilizio storico, con inserimento di funzioni culturali nella trama urbana storica, e nuove espansioni esterne. Il futuro di Urbino che viene delineato nel PRG è quello di una «capitale degli studi e della cultura».

Il PRG di Urbino individua il centro storico cittadino come un *bene culturale*, oggetto di una accorta politica di tutela e restauro, basata su un rigoroso e originale studio metodologico. L'approccio di studio alla città è morfologico, in cui la "forma della città" diviene il fulcro del piano, per la sua maggiore resistenza e sopravvivenza nel tempo alle funzioni e ai tipi edilizi, poiché «le forme possono essersi logorate [...] ma non per questo si sfocano»²¹. Questa attenzione alla forma della città genera una descrizione visiva della città e del paesaggio i cui elaborati costituiscono, già di per sé, un progetto di città futura sintetizzato nei singoli disegni. La descrizione è fondata sugli elementi che contano per la popolazione²², ossia i «capisaldi visivi», quali monumenti, chiese, edifici storici, elementi

20. Si ricorda che De Carlo ebbe in affidamento l'incarico di redigere il nuovo piano dal Sindaco Egidio Mascioli in accordo con Carlo Bo, all'epoca Rettore dell'Università. Da Fondazione Ca' Romanino (2013): "Piani Regolatori di Urbino".

21. De Carlo G. (1966), *Urbino: la storia di una città e il piano della sua evoluzione urbanistica*, Marsilio, Padova, p. 124.

22. La partecipazione è un tema ricorrente nella carriera di De Carlo; essa è intesa «come sinonimo d'inclusione dei cittadini nel processo critico-progettuale [...] per De Carlo la partecipazione non è semplicemente una metodologia di acquisizione statistica, finalizzata ad immagazzinare informazioni e dati utili alla progettazione ma deve invece diventare strumento d'interpretazione delle vere necessità sociali.» da Tosetto F. (2018), "Giancarlo De Carlo e il Primo Piano Regolatore di Urbino. Review of G. De Carlo, Urbino: la storia di una città e il piano della sua evoluzione urbanistica. Padova, Marsilio, 1966", in *Histories of Postwar Architecture*, n. 2.

23. De Carlo G. (1966), *Urbino: la storia di una città e il piano della sua evoluzione urbanistica*, Marsilio, Padova, p. 104.

24. Lynch K. (1960), *L'immagine della città*, Marsilio, Venezia;

Tosetto F. (2018), "Giancarlo De Carlo e il Primo Piano Regolatore di Urbino. Review of G. De Carlo, *Urbino: la storia di una città e il piano della sua evoluzione urbanistica*. Padova, Marsilio, 1966", in *Histories of Postwar Architecture*, n. 2.

25. Gasparrini C. (1994), *L'attualità dell'urbanistica. Dal piano al progetto dal progetto al piano*, Etaslibri, Milano, p. 178.

26. De Carlo G. (1966), *Urbino: la storia di una città e il piano della sua evoluzione urbanistica*, Marsilio, Padova, p. 121 e 125; Gasparrini C. (1994), *L'attualità dell'urbanistica. Dal piano al progetto dal progetto al piano*, Etaslibri, Milano, p. 178.

27. De Carlo G. (1966), *Urbino: la storia di una città e il piano della sua evoluzione urbanistica*, Marsilio, Padova, p. 119.

28. Fondazione Ca' Romanino (2013): "Piani Regolatori di Urbino".

fondativi sui quali era stato «ordito l'impianto urbanistico del rinascimento»²³, con cui De Carlo costruisce una carta dettagliata con i contenuti strutturanti l'immagine urbana. Questo concetto è contemporaneo alle esperienze americane di Kevin Lynch, in cui l'approccio grafico-progettuale alla città si ritrova anche nel piano di Urbino²⁴. A questa descrizione-progetto dell'immagine urbana, si aggiunge una lunga analisi che valuta le «differenziazioni qualitative dell'edilizia in rapporto alle 'visuali' e alle linee di concentrazione delle attività amministrative e commerciali, gerarchizzando il tessuto urbano attraverso l'individuazione delle 'unità architettoniche di riferimento maggiore' e la caratterizzazione qualitativa degli ingressi alla città, dei percorsi e delle pendenze»²⁵. La conseguenza di questo approccio è una concezione olistica del centro storico come "unico formale", descrivibile attraverso l'aggregazione di varie unità morfologiche suddivise in comparti con omogeneità funzionale, strutturale e formale, che a loro volta delineano un metodo per il controllo morfologico della città, applicabile anche alla costruzione della nuova città²⁶. Oltre questo, il piano delinea una serie di strumenti per il governo del processo di recupero, in cui il risanamento non deve avere una interpretazione limitativa di ammodernamento sanitario ed edilizio, ma al contrario deve garantire una «via più risolutiva della radicale ristrutturazione, allo scopo di [...] assicurare la continuità tra gli aspetti preesistenti e i nuovi»²⁷. Nel processo di recupero, emerge l'accordo tra Città ed Università, che si esprime nella previsione che le facoltà siano distribuite nei grandi palazzi storici in rovina e che gli alloggi per gli studenti siano costruiti nell'area di nuova espansione²⁸ - l'attuale area della città universitaria, frutto di PPE esterni al "Perimetro di salvaguardia del centro storico". Prende così corpo l'idea di una scuola aperta alla vita sociale, fisicamente inserita nel tessuto cittadino, per il quale non si prevedono funzioni specifiche, ma si propone, attraverso la tutela e il recupero della Urbino rinascimentale, la visione della città come città d'arte e centro culturale, e dunque anche come polo turistico. A sottolineare questo aspetto, vi sono gli stessi aree di ricezione turistica previste dallo stesso De Carlo, in piani particolareggiati esterni al perimetro di salvaguardia, connessi al centro attraverso lo studio degli ingressi, dei percorsi e dei punti visivi del centro storico.

REGOLE

Data la natura grafico-progettuale degli elementi, si rimanda alla consultazione delle stesse tavole di rappresentazione prescrittiva

dello stesso autore, contenute anche nel saggio dedicato al piano²⁹. ²⁹. De Carlo G. (1966), *Urbino: la storia di una città e il piano della sua evoluzione urbanistica*, Marsilio, Padova.



8. Il Piano PEEP per il centro storico di Bologna con i 13 comparti urbanistici (1973)

SCHEMA 5: BOLOGNA – Il PEEP per il centro storico del 1973: il centro storico come bene economico

Ente territoriale

Comune di Bologna

Strumento

Piano PEEP per il centro storico

Riferimento Normativo

Adottato dal Consiglio Comunale di Bologna il 7 marzo 1973

Autori

Pier Luigi Cervellati; studi previ del gruppo di lavoro di Leonardo Benevolo, Antonio Cederna

Il piano PEEP per il centro storico di Bologna del 1973, ad opera di Pier Luigi Cervellati, rappresenta un importante punto di svolta nelle modalità di intervento sulla città esistente, e in particolare sulla sua componente storica. Il piano PEEP, inserito nella Variante del 1970 al PRG di Bologna di Plinio Marconi (1955), preceduto dal Piano per il Centro Storico del 1969 e dal Piano comunale per l'edilizia economica e popolare del 1963, si inserisce nel contesto disciplinare dell'urbanistica riformista, volta a riformare il processo di sviluppo urbano combattendo la rendita fondiaria e i suoi effetti patologici sulla crescita urbana, amministrando al meglio i provvedimenti legislativi esistenti e sollecitandone al contempo l'evoluzione³⁰. Il PEEP di Cervellati parte dall'evoluzione concettuale del dibattito sui centri storici compiuto dall'ANCSA, dalla Commissione Franceschini e dalle esperienze del decennio precedente³¹, considerando il centro storico sia come un «bene culturale inalienabile» sia come un «bene economico e urbanistico»³² da conservare e recuperare, riportandolo così al suo originario valore di ossatura portante del territorio: in questo modo, si configura un processo di rinnovo urbano, che partendo dal centro storico, deve successivamente investire anche la estrema periferia. Cervellati imposta la politica del rinnovo urbano sull'applicazione dei principi innovatori della legge sulla casa, ossia la Legge n. 865/1971, per l'espropriazione di aree ed immobili nei centri storici per l'edilizia residenziale pubblica. Questo delinea i principali approcci alla città esistente³³:

30. Campos Venuti G., Oliva F., a cura di (1993), *Cinquant'anni di urbanistica in Italia. 1942-1992*, Laterza, Roma-Bari, pp. 57-58; Campos Venuti G. (1967), *Amministrare l'urbanistica*, Einaudi, Torino.

31. Cfr. Parte prima, paragrafo 1.2.1 *La prima generazione e i piani della ricostruzione: Gli anni Gli anni Sessanta. Il centro storico come bene culturale*.

32. Cervellati P.L., Scannavini R., a cura di (1973), *Interventi nei centri storici: Bologna. Politica e metodologia del restauro*, Società editrice il Mulino, Bologna, p. 16 e p. 33.

33. Cervellati P.L., Scannavini R., a cura di (1973), *Interventi nei centri storici: Bologna. Politica e metodologia del restauro*, Società editrice il Mulino, Bologna, pp. 34-39.

34. Cervellati P.L., Scannavini R., a cura di (1973), *Interventi nei centri storici: Bologna. Politica e metodologia del restauro*, Società editrice il Mulino, Bologna, p. 39.

35. Gasparrini C. (1994), *L'attualità dell'urbanistica. Dal piano al progetto dal progetto al piano*, Etaslibri, Milano, p. 165.

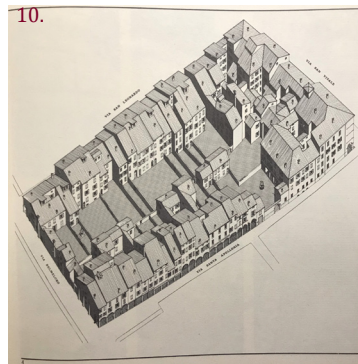
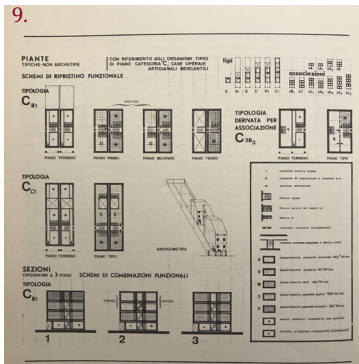
36. Cervellati P.L., Scannavini R., a cura di (1973), *Interventi nei centri storici: Bologna. Politica e metodologia del restauro*, Società editrice il Mulino, Bologna, pp. 149-150.

- rinnovo del patrimonio edilizio esistente, attraverso un attento studio tipologico e i criteri del restauro critico-conservativo (risanamento del tessuto edilizio esistente);
- destinazione del tessuto edilizio risanato ai ceti sociali che già vi abitano, sottraendolo così a trasformazioni strutturali per meccanismi speculativi;
- attribuire una nuova funzione alla struttura antica della città, nella prospettiva più ampia di un mutamento dell'assetto del territorio, restituendo al centro il «suo vero ed unico significato: quello di essere parte di una città tutta ugualmente vitale, una parte integrata al suo tutto»³⁴.

L'approccio analitico rivolto al patrimonio edilizio esistente è tipologico, basandosi sullo studio della stratificazione delle tipologie edilizie ed urbanistiche bolognesi nel corso del tempo; il processo tipologico studiato è da intendersi sia come «replicazione di uno stesso tipo» in un determinato momento storico o geografico, sia come «processo graduale e continuo di trasformazione di uno stesso tipo in un determinato luogo a partire da un preciso momento storico»³⁵.

A partire da questo approccio, il PEEP individua 13 comparti urbanistici, interessati in più fasi di intervento; i primi 5 comparti sono divisi in uno o più sub-comparti, in cui ne viene studiata e classificata la tipologia urbana e edilizia. A seguito di questo, se ne progetta il restauro/risanamento/ripristino a seconda delle categorie d'interventi del piano, rifunzionalizzando l'edificio sulla base della tipologia studiata, e applicando modelli progettuali ripetuti, con il fine ultimo di fornire una residenza ai ceti sociali già presenti nel centro storico, ma allo stesso tempo integrando la residenza con attività economiche-artigianali e con servizi sociali di quartiere. La gestione delle residenze è affidata ad una formula di gestione cooperativa a proprietà indivisa³⁶, che consente: la proprietà e gestione collettiva di tutto l'insediamento urbanistico (i comparti), la sicurezza dell'alloggio a vita al socio, l'equo canone d'affitto, l'autogestione diretta, la mobilità del lavoratore all'interno dei comprensori risanati.

La gestione dei comparti da parte del PEEP, nel suo complesso, è invece volta a garantire l'attuazione degli obiettivi del piano per il centro storico (1969), ossia: preservare dalla distruzione il centro storico; integrare il patrimonio artistico, storico e culturale nel contesto sociale ed economico del territorio, affidandogli un ruolo attivo e compatibile; decentrare tutti i generatori di direzionalità riconosciuti incompatibili con la struttura antica mediante la creazione



di nuove aree di sviluppo terziario esterne al nucleo antico, onde restituire alla città antica un ruolo più ampio di articolazione nel nuovo impianto territoriale; dotare il centro storico di tutti gli standards e servizi necessari; razionalizzare la viabilità, agganciandola funzionalmente con la grande viabilità territoriale e predisponendo alcune trame viarie alla pedonalizzazione³⁷.

REGOLE

*Norme urbanistiche edilizie per l'esecuzione del piano PEEP*³⁸

Art. 5

Per tutti i sub-comparti edilizi il comune provvede alla compilazione del progetto architettonico di ripristino e di restauro. I sub-comparti edilizi di intervento costituiscono un unico lotto; il comune, peraltro, potrà procedere alla formazione di stralci di lotti costituenti unità minime di intervento edilizio.

Art. 6

- a) Le zone a conferma della residenza esistente e quelle destinate a ripristino tipologico sono contraddistinte da fondo scuro e sono racchiuse dalla rete viaria principale esistente;
- b) Le zone confermate a cavedi, chiostrine, cortili ed altri spazi interni ed esterni, quali orti e giardini, nonché le aree libere risultanti dalle demolizioni delle superfetazioni, sono destinate a verde di vicinato e contraddistinte nei grafici da punteggiatura;
- c) I piani di terra degli organismi edilizi residenziali di cui al comma a), possono avere, salvo verifica alla scala del progetto esecutivo di cui all'articolo 5, destinazione mista, come sottoindicato:
 - a. Residenza (per le unità tipologiche idonee);
 - b. Commercio (come attività di servizio);
 - c. Artigianato (come attività di servizio);
 - d. Servizi sociali annessi alla residenza.

Art. 13

Gli interventi nei comparti del PEEP del centro storico saranno affidati alla direzione pubblica secondo la Legge 22 ottobre 1971 n. 865 e altre leggi vigenti.

9. Piante tipo dell'intervento PEEP

10. Assonometria intervento su un quartiere tipo (Via di San Leonardo)

37. Cervellati P.L., Scannavini R., a cura di (1973), *Interventi nei centri storici: Bologna. Politica e metodologia del restauro*, Società editrice il Mulino, Bologna, p. 115.

38. Cervellati P.L., Scannavini R., a cura di (1973), *Interventi nei centri storici: Bologna. Politica e metodologia del restauro*, Società editrice il Mulino, Bologna, pp. 247-251.

SCHEMA 6: MILANO – Le 130 varianti al PRG del 1976: la riqualificazione delle aree dismesse

Ente territoriale

Comune di Milano

Strumento

PRG (1976-80), Documento Direttore del Progetto Passante, altri strumenti urbanistici di settore

Riferimento Normativo

PRG approvato con deliberazione della Giunta Regionale n. 29471 il 26 febbraio 1980

Autori

Attori privati, uffici tecnici comunali (adozione varianti al PRG)

Il PRG di Milano del 1976, in realtà Variante Generale al PRG del 1953, adottato nel 1980, nasce come uno strumento urbanistico di difesa sociale e politica, che però sarà presto stravolto dal processo di deregulation urbanistica in atto a partire dalla fine degli anni Settanta. Il PRG, che nel 1976 si prefigura come il «coronamento del processo di rinnovamento sociale e politico del decennio precedente»³⁹, dato i principi riformisti, era al tempo stesso sia uno strumento di difesa sociale, poiché ricercava il riequilibrio e la diffusione dei servizi collettivi nella città esistente insieme alla difesa della residenza popolare nelle aree centrali, sia uno strumento di difesa politico, poiché volto a salvaguardare l'avvenuto ribaltamento dei rapporti di forza all'interno dell'amministrazione municipale, verificatosi nel 1975 con l'avvento al Comune dei partiti politici della sinistra⁴⁰. Proprio per motivazioni ideologico-sociali, il PRG del 1976 riconfermò le destinazioni industriali del PRG del '53 e ridusse le previsioni dello sviluppo terziario, nonostante le evidenti mutazioni del sistema produttivo allora già in atto⁴¹: la mancata attenzione alla realtà economica della città sancì dunque lo scarto della Variante, che venne successivamente modificata già in fase di approvazione (1980), dando inizio a una fase di deregulation urbanistica nella pianificazione comunale. Infatti, mancante un piano che rispondesse alla progressiva crescita del settore terziario e alla dismissione delle aree industriali, si scelse (anche per effetto del

³⁹. Campos Venuti G., Oliva F., a cura di (1993), *Cinquant'anni di urbanistica in Italia. 1942-1992*, Laterza, Roma-Bari, p. 226. Basti ricordare che il PRG del '76 raccoglieva le istanze sia dei movimenti politici e organizzazioni sindacali, sia l'ampia «partecipazione popolare» dei Consigli di zona, 20 in tutta la città, da poco istituzionalizzati e molto sensibili ai problemi quotidiani della popolazione. Inoltre, insieme al decentramento degli insediamenti terziari, il PRG recepiva anche le ipotesi del PIM-Piano Intercomunale Milanese, associazione volontaria dei 91 Comuni dell'area metropolitana; per questo motivo, altro obiettivo era il potenziamento della rete dei trasporti pubblici, con le due linee metropolitane e il nuovo "passante" ferroviario sotterraneo, nonché la riduzione dell'espansione urbana e il recupero di 130.000 stanze degradate del patrimonio edilizio esistente (anche ai sensi della nuova Legge n. 457 del 1978).

⁴⁰. Carabelli R., Pinna R. (1998): "Il Meccanismo Pianificatorio della Milano Contemporanea".

⁴¹. «Nel decennio 1971-81 gli addetti del settore industriale sono diminuiti del 27%, mentre quelli del settore terziario sono cresciuti del 17%» da Campos

Venuti G., Oliva F., a cura di (1993), *Cinquant'anni di urbanistica in Italia. 1942-1992*, Laterza, Roma-Bari, p. 227.

42. Rossari A. (2018):

“Trasformazione del territorio. Milano dal 1861 ad oggi”.

43. Campos Venuti G., Oliva F., a cura di (1993), *Cinquant'anni di urbanistica in Italia. 1942-1992*, Laterza, Roma-Bari, p. 232.

dibattito per una transizione al progetto urbano) di favorire una serie di programmi e documenti morfologicamente ben definiti ma scarsamente coordinati in una visione d'insieme⁴², come il Piano comunale dei trasporti (1979), il Progetto casa (1982), il Documento Direttore del Progetto Passante (1984) e il Documento Direttore per le Aree Industriali Dismesse (1989). Dunque, gli approcci alla città esistente fra il 1980 e il 1992 (anno di Tangentopoli e conseguente “congelamento” di molte trasformazioni) si possono così riassumere:

- terziarizzazione delle aree centrali (“neocentralismo terziario”) a causa della dismissione di aree industriali e di grandi servizi urbani centrali in disuso;
- ulteriore decentramento delle aree industriali e produttive nell'area metropolitana;
- potenziamento della mobilità pubblica ai fini di un potenziamento del ruolo direzionale di Milano rispetto alla regione.

Tali approcci vengono attuati con più di 130 Varianti al PRG nel corso di dodici anni; le varianti sono essenzialmente costituite da provvedimenti settoriali, programmi, progetti urbani e documenti direttori. Fra questi, si ricorda il Documento Direttore del Progetto Passante della metà degli anni Ottanta, progetto di terziarizzazione intensiva della parte centrale della città e della vecchia periferia industriale. Il Documento viene proposto come strumento di innovazione procedurale, privilegiando il progetto rispetto al piano urbanistico generale. Per progetto si intende una «concreta trasformazione di parti di città, definita architettonicamente e, per quanto riguarda i soggetti attuativi, nell'ambito di una contrattazione tra pubblico e privato»⁴³. In tal modo, il piano diventa sempre più un marginale “male necessario”, previsto dalla legge ma di cui i soggetti pubblici e privati potrebbero fare a meno: il Documento, infatti, pur non avendo alcuna valenza formale, viene attuato dall'amministrazione attraverso le varianti, «decidendo mentre si discute», come sosteneva l'assessore dell'epoca.

In particolare, il Documento direttore è un “atto ad efficacia interna” di preparazione agli strumenti urbanistici ma senza effetti immediati sui soggetti interessati dalle previsioni, affiancato da singoli “progetti d'area”, che contengono tutti i parametri urbanistici ed edilizi degli interventi previsti, costituendo dunque la base della progettazione architettonica. Tale definizione si declina con cinque diversi grandi progetti sulla città, che ne rafforzano l'immagine direzionale e centralizzante. Il primo, prevede la riqualificazione dei

35 ettari ancora liberi del vecchio centro direzionale, con l'aggiunta di una terza rete metropolitana e del passante sotterraneo, che anziché decentrare il settore terziario, ora lo concentra nelle aree più vicine al nucleo antico; il secondo, progetto d'area Garibaldi-Repubblica, essenzialmente rivolto a banche e istituti finanziari (oggi area del progetto Isola-Porta Nuova); il terzo, l'ampliamento della Fiera di Milano su parte dell'area dismessa dell'Alfa Romeo per centro congressi e strutture alberghiere (poi indagato nell'inchiesta Mani Pulite); il quarto e il quinto, rivolti alla riqualificazione per usi terziari delle aree industriali dismesse, sono l'area dello stabilimento Pirelli-Bicocca (71 ettari in zona nord della città, con concorso di progettazione vinto da Vittorio Gregotti e tradotto in variante formale nel 1987), con la realizzazione del nuovo polo tecnologico, universitario e produttivo "Tecnocity", e l'area Montedison di Morsenchio (68 ettari nella periferia sud-est, ancora in fase di realizzazione, tradotto in variante al PRG nel 1987), con la previsione di "Montecity", complesso di insediamenti residenziali, ricettivi, direzionali e commerciali.

Un altro documento è costituito dalle Linee programmatiche per il documento direttore delle aree dismesse e orientamenti di progettazione urbana (1988-89) che propone obiettivi immediati per 461 ettari di aree industriali, 57 ettari di aree ferroviarie dismesse o in via di dismissione e 69 aree liberabili. Le 164 aree industriali dismesse vengono scelte per diminuire i livelli di congestione per migliorare la qualità ambientale (tema tipico di quegli anni), tuttavia, nonostante il 50% sia destinato a verde e servizi, anche in questo caso prevale la logica commerciale e della rendita, che privilegia la terziarizzazione delle aree e decentra le "aree di riorganizzazione e sviluppo delle attività produttive" in contesti in cui è ancora forte la presenza industriale, ossia nell'area metropolitana⁴⁴.

In generale, il bilancio complessivo delle 130 varianti determina un'edificabilità complessiva di oltre 17.000.000 di metri cubi nelle aree interessate. Se viene realizzato il potenziamento della mobilità pubblica, l'effetto diretto è quello di un'ampia metropolizzazione del territorio, con l'obbligo al pendolarismo di chi non può permettersi di vivere in centro. Inoltre, è da notare che l'impostazione progettuale è sempre rivolta allo sviluppo del redditizio settore terziario, finanziario e tecnologico; tuttavia, se questo rimodella l'immagine fisica di Milano nell'arco di pochi decenni, porta anche una notevole crescita dei valori immobiliari della residenza, con un saldo demografico (nel corso degli anni Novanta), costantemente

44. Campos Venuti G., Oliva F., a cura di (1993), *Cinquant'anni di urbanistica in Italia. 1942-1992*, Laterza, Roma-Bari, pp. 232-235; Rossari A. (2018): "Trasformazione del territorio. Milano dal 1861 ad oggi".

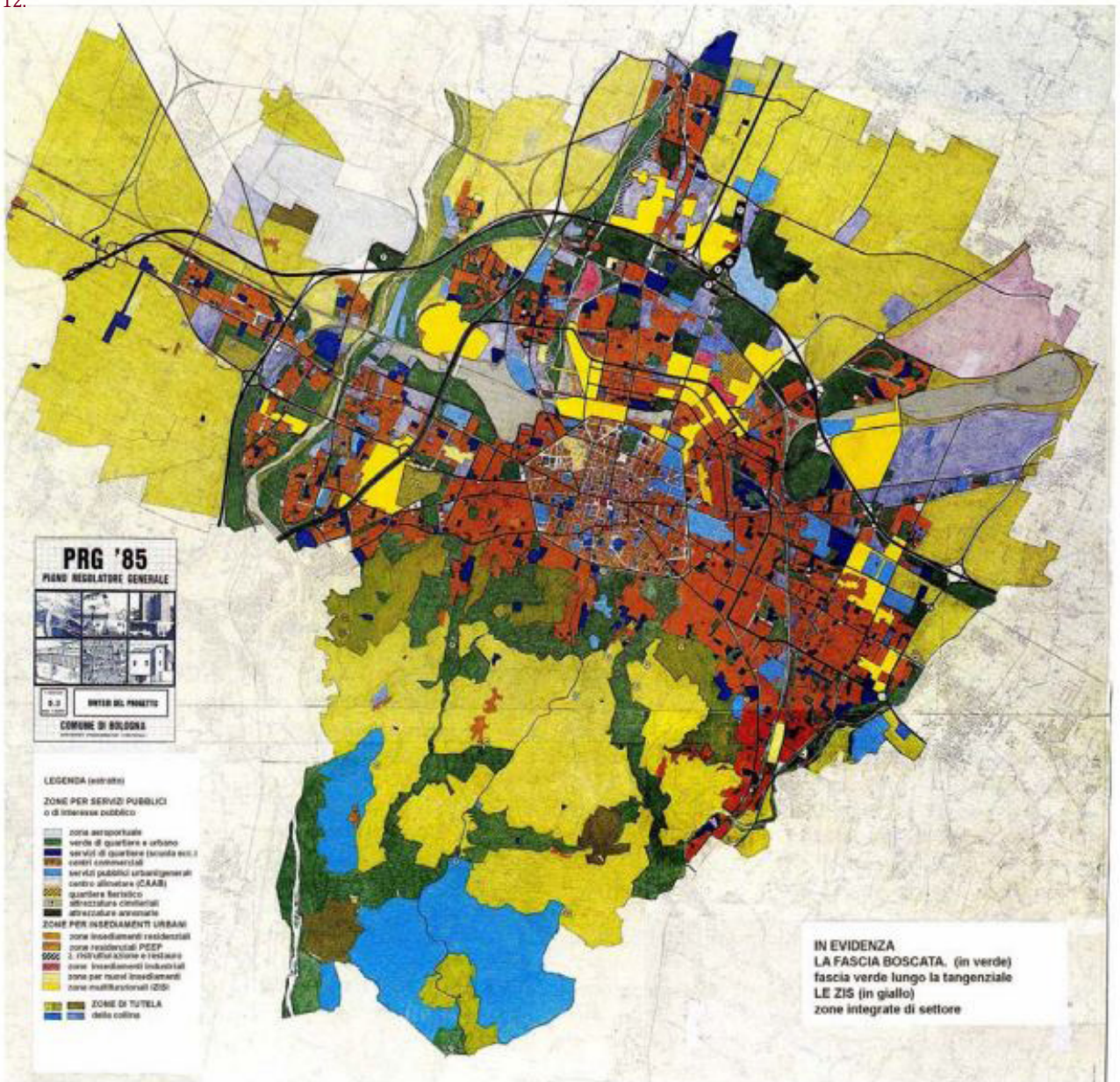
45. Campos Venuti G., Oliva F., a cura di (1993), *Cinquant'anni di urbanistica in Italia. 1942-1992*, Laterza, Roma-Bari, pp. 236-238.

negativo, dovuto all'abbandono della città per l'hinterland milanese, peraltro sempre più antropizzato⁴⁵. La deregulation ha inasprito questi meccanismi, spesso al limite della legalità: sono diversi gli scandali edilizi ad essa connessi, in primis Tangentopoli. Infine, si può affermare che il neocentralismo milanese, nonché forme di terziarizzazione speculativa, iniziati fin dall'epoca di ricostruzione e continuati nel corso degli anni Ottanta, di fatto, non sia mai concluso a Milano: il nuovo PGT del 2019 concede ampio spazio al mercato e agli operatori privati, affidando gran parte delle scelte alla fase attuativa, senza costituire un auspicabile strumento di indirizzo e controllo del territorio.

REGOLE

Si rimanda per la consultazione delle regole ai singoli progetti d'area, contenenti anche i parametri urbanistici poi adottati dalle successive varianti al PRG del 1976-1980.

12.



12. Il PRG di Bologna, detto anche “piano della trasformazione” (1985)

SCHEDA 7: BOLOGNA – Il PRG del 1985: la riqualificazione della “Seconda Bologna”

Ente territoriale

Comune di Bologna

Strumento

Piano Regolatore Generale

Riferimento Normativo

Adottato dal Consiglio Comunale di Bologna il 18 luglio 1986

Autori

Giuseppe Campos Venuti, Fernando Clemente, Paolo Portoghesi

46. Campos Venuti G. (1987), *La terza generazione dell'urbanistica*, FrancoAngeli, Milano, pp. 185-186.

47. Campos Venuti G., Oliva F., a cura di (1993), *Cinquant'anni di urbanistica in Italia. 1942-1992*, Laterza, Roma-Bari, p. 308.

Il PRG di Bologna del 1985, reso esecutivo nel 1989, rappresenta un esempio di *piano prestazionale*, ossia di piano della terza generazione basato su principi dell'urbanistica riformista, volto alla trasformazione del patrimonio edilizio esistente attraverso una disciplina degli usi e la formulazione di nuovi requisiti prestazionali. Il piano è il primo PRG dopo quello di Plinio Marconi nel 1955, più volte passato in variante, e raccoglie sia la tradizione riformista, sia il dibattito per una maggiore attenzione alla città fisica, applicando un nuovo approccio morfologico alla città esistente.

Tale scelta è dettata da una «precisa motivazione funzionale: l'attuale fase urbanistica registra il radicale abbandono del modello di sviluppo dell'espansione e la scelta alternativa del modello della trasformazione», modello per il quale si prevedono nuovi interventi nel vivo dei tessuti esistenti, ponendo l'attenzione per la qualità sul risultato formale degli stessi. Il risultato è un piano che applica la rigorosa analisi morfo-tipologica elaborata nel decennio precedente (es. PEEP per il centro storico del 1973 di Cervellati) all'intera città esistente, in modo da «arricchire ulteriormente il meccanismo della zonizzazione» e suggerire, nel futuro, una più larga varietà di tipologie urbanistiche, realizzando nuovi insediamenti largamente polifunzionali⁴⁶. Gli approcci salienti alla città esistente forniscono dunque una risposta alla “problematica morfologica”, e si possono così riassumere⁴⁷:

- sviluppo dei nuovi insediamenti nelle aree interstiziali della periferia;

48. Campos Venuti G. (1987), *La terza generazione dell'urbanistica*, FrancoAngeli, Milano, p. 180.

49. Gasparrini C. (1994), *L'attualità dell'urbanistica. Dal piano al progetto dal progetto al piano*, Etaslibri, Milano, p. 212

50. Campos Venuti G., Oliva F., a cura di (1993), *Cinquant'anni di urbanistica in Italia. 1942-1992*, Laterza, Roma-Bari, p. 308.

- sviluppo di una mobilità non affidata esclusivamente ai mezzi su gomma (realizzazione di metropolitana leggera);
- introduzione organica della componente ambientale nello stesso disegno della città.

Questi tre approcci o indirizzi innovativi danno continuità nel piano al patrimonio culturale di urbanistica riformista elaborato negli anni Sessanta e Settanta, quale: la salvaguardia del centro storico e dell'integrità ambientale della collina; il decentramento terziario, industriale e anonario; la diffusione capillare, in ogni quartiere ma specialmente in quelli periferici, dei servizi sociali e del verde; la conservazione e l'ammodernamento del patrimonio industriale già acquisito; la creazione di una rete organica della viabilità primaria nelle aree di espansione, concepita per sostenere il processo di decentramento e l'accessibilità dei quartieri esterni; infine, un processo di crescita e trasformazione urbana sottratto ai condizionamenti della rendita e teso a garantire il massimo della qualità sociale e produttiva⁴⁸.

Tale patrimonio riformista è alla base delle scelte di piano: il PRG divide infatti la città in cinque settori morfologici (la collina, il centro storico, la prima periferia storica, le aree interstiziali, il territorio agricolo) inserendoli in un disegno complessivo che li pone in diretta correlazione l'uno con l'altro⁴⁹, articolando le trasformazioni di piano in due grandi categorie di interventi. La prima, la categoria delle trasformazioni intensive, è relativa a una piccola parte della città esistente (10% della superficie urbana) in cui sono collocate una quota di residenze, i nuovi servizi del terziario e le facoltà tecnico-scientifiche dell'Università di Bologna; la seconda, delle trasformazioni estensive, riguarda tutta la restante città esistente, ed è indirizzata al restauro, al recupero edilizio, alla manutenzione sistematica, e all'adeguamento qualitativo ambientale, sociale e tecnologico⁵⁰.

In particolare, la seconda categoria di interventi riguarda lo sviluppo di nuovi insediamenti nelle aree interstiziali della periferia, nella quale però occorre fare un distinguo: mentre la precedente politica riformista si era interessata alle due parti di città che presentavano una maggiore delicatezza strategica, ossia la parte più interna (la Prima Bologna, corrispondente al centro storico entro l'anello delle mura demolite) e la parte più esterna (la Terza Bologna, corrispondente all'area periferica e più lontana dal centro, costruita a partire dagli anni Cinquanta), ora si sceglie di intervenire programmaticamente nella Seconda Bologna, ossia nei quartieri

nati alla fine dell'800 e fra le due guerre, attraverso un processo di trasformazione capace di qualificare i cambiamenti futuri di tutto l'aggregato urbano⁵¹. La Seconda Bologna, infatti, posta tra la "circonvallazione interna" (realizzata in luogo delle antiche mura) e la tangenziale (che la separa dalla Terza Bologna), rappresenta in qualche modo una estensione del centro storico, ma è anche allo stesso tempo anticamera dei più esterni quartieri della periferia; è una zona meno prestigiosa del centro storico, pur costituendone la prima periferia storica. Per questo motivo, onde dare una maggiore identità alla Seconda Bologna, per «trasformarla in una zona della città che sia riconosciuta tale a tutti gli effetti», il piano ha deciso di muoversi su due fronti: da un lato, immaginare una "linea di forza" per la mobilità urbana, intermedia tra la circonvallazione interna e la tangenziale, supportata dal MAB, un progetto di metropolitana leggera; dall'altro, di utilizzare la maggior parte degli interstizi ineditati del tessuto urbano della periferia storica, programmandovi buona parte degli insediamenti indispensabili per lo sviluppo della città.

Lo strumento utilizzato per la trasformazione delle aree interstiziali sono le ZIS, o Zone Integrate di Settore, il cui scopo dichiarato è la riqualificazione urbanistica della periferia intermedia. In tal modo, con un approccio volto a integrare diverse funzioni fra loro (e superando così le omogeneità funzionali della passata generazione), le ZIS prefigurano una «corona di insediamenti terziari costantemente mescolati alla residenza e non di rado alla stessa industria, inseriti nel tessuto esistente e talvolta capaci di trasformarlo, legati fra loro dalla nuova direttrice di traffico lungo la quale tutta la Seconda Bologna prende continuità e acquista decisamente una fisionomia urbana e non più periferica»⁵². L'obiettivo è dunque di qualificare la Seconda Bologna sia attraverso il MAB (in forma di linea tranviaria in sede protetta) sia attraverso la definizione di zone integrate che accolgano il terziario minuto, ancora prettamente localizzato nel centro storico, dando un nuovo uso alle aree interstiziali; inoltre, le ZIS hanno una marcata impostazione morfologica, accogliendo così le istanze di rinnovamento di un piano di terza generazione.

Tuttavia, come sottolineato dallo stesso Campos Venuti, il tema della fisicità del piano è stato viziato, in fase di approvazione, dibattito sulla morfologia, sia per l'impronta architettonica postmoderna scelta, sia per limitazione per i futuri progettisti per gli interventi attuativi; di conseguenza, onde superare il dibattito, in fase di approvazione (1986) si è scelto di eliminare dal piano la componen-

51. Campos Venuti G. (1987), *La terza generazione dell'urbanistica*, FrancoAngeli, Milano, pp. 180-181.

52. Campos Venuti G. (1987), *La terza generazione dell'urbanistica*, FrancoAngeli, Milano, p. 183.

53. Campos Venuti G., Oliva F., a cura di (1993), *Cinquant'anni di urbanistica in Italia. 1942-1992*, Laterza, Roma-Bari, pp. 309-310.

te morfologica propriamente detta rinviandola al DUC, o Disegno Urbano Concertato, strumento di coordinamento successivo al PRG (ma previsto dalle norme di attuazione dello stesso) contestuale alla formazione dei piani attuativi per le singole aree di trasformazione interstiziale⁵³. Le norme di attuazione sono state oggetto di discussione poiché trascurano di applicare una prassi perequativa fra le proprietà delle grandi zone interstiziali; per questo motivo, il piano, esecutivo dal 1989, è passato più volte in variante, fino alla stesura del più innovativo PSC nel 2008.

REGOLE

Norme di attuazione (Nda) del PRG (TITOLO II – Zone)

Articolo 15

PROGETTO DI METRO LEGGERO AUTOMATICO (MAB)

Le aree evidenziate con apposita simbologia nella tavola 5.1 sono destinate, esclusivamente nel sottosuolo, alla realizzazione della infrastruttura di trasporto pubblico Metro Leggero Automatico (MAB), di tutti gli impianti ed attrezzature relative, compreso il sistema di accessibilità e utilizzazione della stessa infrastruttura (fermate). [...] Il progetto si attua mediante progetti esecutivi riferiti a tratti funzionali.

Articolo 56 - REQUISITI URBANISTICI DELLE ZONE INTEGRATE DI SETTORE

Scopo fondamentale delle ZIS è la riqualificazione urbanistica della periferia intermedia. Riqualificare significa usare (o riusare) al meglio e contestualmente l'insieme dei fattori che formano la struttura urbana, sintetizzabili nelle seguenti componenti:

- Funzionale,
- Spaziale,
- Morfologica
- Ambientale.

1. FATTORI FUNZIONALI. Tenuto conto che lo scopo fondamentale del PRG è coagulare la maggior parte dei fabbisogni insediativi dei prossimi dieci anni: a) in una struttura urbana formata lungo il semianello della periferia intermedia, innervato dal sistema della tramvia veloce; b) in altre zone suscettibili di una caratterizzazione urbana; gli obiettivi funzionali particolari si possono enucleare nei seguenti punti: 1.1. Integrare fortemente le attività insediate lungo le direttrici di movimento e intorno ai loro punti di interscam-

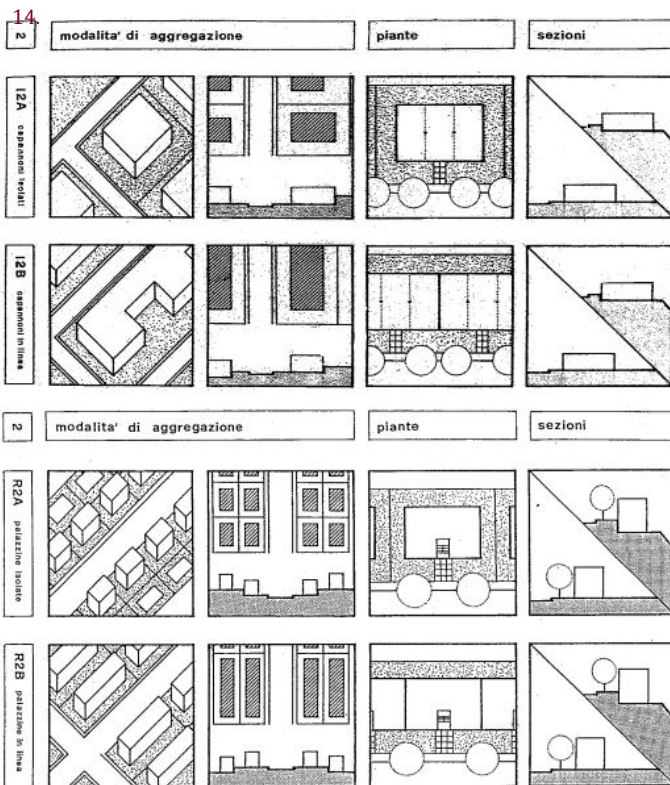
bio. 1.2. Creare punti di aggregazione cui connettere l'urbanizzato circostante. 1.3. Riconnettere (e mettere in comunicazione) punti di aggregazione esistenti (che trovano in queste aree ampie soluzioni di continuità). [...]

2. FATTORI SPAZIALI. Scopo delle ZIS e la riqualificazione urbana della periferia intermedia mediante operazioni di riassetto urbanistico unitarie in grado di combinare gli elementi dell'assetto esistente con i nuovi interventi. Sul piano spaziale l'obiettivo è la creazione di spazi di cui sia percepibile la logica compositiva unitaria a scala urbana spostando l'attenzione dai singoli episodi della composizione ai rapporti spaziali d'insieme. I fattori costitutivi lo spazio urbano (masse edilizie, masse di vegetazione, spazi vuoti, direttrici di percorsi, opere infrastrutturali, ecc.) debbono essere composti in modo da configurare spazi urbani progettualmente compiuti, spazialmente finiti e conclusi e in grado di esprimere il ruolo che il progetto gli affida (strada corridoio, piazza, fondale di uno spazio verde, immagine di riferimento - spazio dinamico o statico, punto di cerniera - inizio o fine di un episodio compositivo o funzionale, ecc.). [...]

3. FATTORI MORFOLOGICI. A Bologna l'immagine della qualità degli spazi urbani è prevalentemente associata a spazi dotati di forte continuità morfologica. Di converso, la scarsa qualità urbana che caratterizza ampie zone della periferia è data prevalentemente da una discontinuità e frammentarietà delle masse edilizie che impedisce di riconoscere la logica unitaria del disegno urbano. Le ZIS debbono recuperare i fattori che possano garantire la qualità degli spazi urbani e nello stesso tempo farli riconoscere come appartenenti a "questa" città (e non ad altre). Ad evitare che i comparti delle ZIS possano divenire un campionario di esperimenti eterogenei estranei ai caratteri di questa città, le presenti norme fissano alcuni criteri morfologici di fondo cui i PP e le relative normative dovranno uniformarsi. 3.1. Le tipologie insediative cui fare riferimento sono tutte quelle del repertorio usuale che, opportunamente combinate, danno luogo alle seguenti tipologie di base: a) tipologie lineari continue (linee); b) tipologie puntiformi o a blocco (nodi); c) tipologie isolate o a trama (tessuti). Nelle ZIS le masse edilizie cui è affidato il ruolo di elementi ordinatori dello spazio urbano dovranno presentare il requisito prevalente della continuità morfologica. [...]

DISEGNO URBANO CONCERTATO (DUC). Il disegno urbano concertato ha il compito di fornire proposte di prescrizioni e indicazioni di

carattere progettuale finalizzate a garantire il coordinamento dei PP di attuazione di iniziativa pubblica o privata, ferma restando la capacità insediativa e gli usi previsti dal PRG per i vari comparti. Esso è esteso all'intera ZIS ed elaborato con un processo di concertazione informale che si svolge con contatti fra amministrazione comunale ed eventuali proprietari interessati (al primo o ai primi comparti che vanno in attuazione), su iniziativa dei proprietari suddetti o dell'amministrazione comunale. [...]



13. Il Progetto di suolo del PRG di Siena (1990)

14. Gli abachi a corredo delle NTA del piano (1990)

SCHEMA 8: SIENA – Il PRG del 1990: la riqualificazione del territorio storico

Ente territoriale

Comune di Siena

Strumento

Piano Regolatore Generale

Riferimento Normativo

Adottato dal Consiglio Comunale di Siena il 24 luglio 1990

Autori

Bernardo Secchi, Vittoria Calzolari, Andrea Cancelli, Gianni Vittorio Galliani, Tommaso Giura Longo, Giuseppe Stancanelli, Patrizia Gabellini

54. Gasparrini C. (1994), *L'attualità dell'urbanistica. Dal piano al progetto dal progetto al piano*, Etaslibri, Milano, p. 217.

Il PRG di Siena del 1990 di Bernardo Secchi costituisce un esempio di *piano compositivo*, ossia di piano della terza generazione che esprime il rinnovato interesse per la forma urbana con una marcata attenzione alla trasformazione fisica dei tessuti esistenti e alla caratterizzazione spaziale/compositiva delle aree soggette a trasformazione. Il PRG di Siena costituisce un modello anche per altre esperienze degli anni Novanta⁵⁴ (PRG di Pisa di Gabrielli e di Bergamo di Secchi), oltre che un modello di riferimento per successivi piani di città piccole e medie. Il piano è caratterizzato da un approccio che ridisegna la città fisica attraverso il *progetto di suolo* e l'integrazione del disegno convenzionale dello zoning con *progetti norma* disegnati in modo iconico, con *abachi* a supporto delle norme scritte. Questo approccio, già sperimentato da Secchi e da Patrizia Gabellini nel PRG di Jesi del 1989, delinea una serie di approcci alla città esistente focalizzati sulla valorizzazione dei caratteri fisici della città:

- conservazione della città più recente come della città antica, del paesaggio e territorio senese;
- inserimento organico ed equilibrato di servizi all'interno dei tessuti urbani esistenti.

Il piano attribuisce una centralità indiscutibile alla descrizione fisica e funzionale dei diversi luoghi della città, alla relazioni strutturali che possono connotarli e legarli tra loro, e all'identificazione sia di una modalità della conservazione compatibile con i caratteri

55. Gabellini P. (1990), "Il progetto di piano", in *Urbanistica*, n. 99, p. 37.

56. Secchi B. (1989), *Un progetto per l'urbanistica*, Einaudi, Torino, p. 132.

57. Secchi B. (1993), "Siena: l'importanza della forma", in Campos Venuti G., Oliva F. (a cura di), *Cinquant'anni di urbanistica in Italia. 1942-1992*, Laterza, Roma-Bari, p. 358.

58. Gaeta L., Janin Rivolin U., Mazza L. (2013), *Governo del territorio e pianificazione spaziale*, Città Studi Edizioni, Torino, pp. 394-395.

59. Non è un caso che il piano si avvalga anche della collaborazione della grande paesaggista Vittoria Calzolari.

60. Secchi B. (1993), "Siena: l'importanza della forma", in Campos Venuti G., Oliva F. (a cura di), *Cinquant'anni di urbanistica in Italia. 1942-1992*, Laterza, Roma-Bari, pp. 351-352.

61. Gasparrini C. (1994), *L'attualità dell'urbanistica. Dal piano al progetto dal progetto al piano*, Etaslibri, Milano, p. 218.

62. Campos Venuti G., Oliva F., a cura di (1993), *Cinquant'anni di urbanistica in Italia. 1942-1992*, Laterza, Roma-Bari, pp. 84-85.

tipologici e strutturali dei manufatti, sia di un completamento della realtà urbana caratterizzato da regole e principi insediativi riconoscibili⁵⁵. Il piano viene restituito in forma grafica attraverso otto tavole, differenziate per tema e non per gerarchie, lavorando così in una logica unitaria e interscalare. Le otto tavole tematiche identificano destinatari e modi d'uso articolandosi in: "Siena e il territorio", "il piano comunale", "la struttura del piano", "il progetto di suolo", "usi e modalità di intervento", "fattibilità", "miglioramento del suolo", "vincoli". Particolare rilevanza riveste, all'interno del PRG, il "progetto di suolo", che restituisce la «trama di senso»⁵⁶ della città e degli spazi aperti, organizzando una "mappa strategica di temi e interventi" che assumono un carattere prioritario ridefinendo nuovi rapporti tra pubblica amministrazione e interessi privati: il progetto, infatti, definisce una serie di atteggiamenti che prescrivono, con differente grado di cogenza, «come fare le cose ed entro quali procedure giungere a decidere di farle»⁵⁷. Il progetto di suolo, volto a costruire un'urbanistica dello "spazio fra le cose", distinguendo le parti di città in base ai loro caratteri visibili e morfologici⁵⁸, illustra il sistema configurato degli spazi aperti di uso pubblico e di interesse collettivo, e mette in risalto la valorizzazione del paesaggio senese, anche per una sua fruizione turistica⁵⁹.

Oltre al progetto di suolo, il piano introduce altri due tipi di elaborati, quali gli "schemi direttori" e i "progetti norma". I sei schemi direttori sintetizzano la struttura del piano legando tematicamente i singoli progetti norma, secondo i temi: l'attraversamento, il fiume, i luoghi centrali, dentro e fuori le mura, la tangenziale, il parco fluviale. Lo schema direttore organizza i progetti norma, i quali prescrivono «i connotati tecnico-formali della modificazione di parti importanti della città [...], di alcune fondamentali regole dell'edificazione»⁶⁰. In altre parole, i progetti norma costituiscono un insieme di criteri e prescrizioni da realizzarsi con piani attuativi, che sintetizzano gli scopi dei singoli interventi di trasformazione previsti dallo schema direttore, proponendo una innovata procedura di formazione del progetto basata su un rapporto dialettico fra urbanistica e architettura, affinando il modello già sperimentato da Gabrielli a Piacenza⁶¹. Dunque, le zone di trasformazione e progettazione del piano sono in genere rimandate a piani attuativi, redatti sulla base delle dettagliate indicazioni progettuali contenute nelle schede dei "progetti norma", mentre gli interventi più ridotti all'interno delle zone consolidate sono affidate ad una disciplina tipologica per "abachi"⁶². Infatti, il piano costruisce una originale normativa tecnica

(le NTA), accompagnata da “abachi” (planimetrie, sezioni, assonometrie) e da strumenti di “guida” di tipo comportamentale, la quale costituisce «il crocevia del piano, il testo verbo-visivo-numeric attraverso il quale capirne la logica, la forma e il funzionamento»⁶³. In ultimo, il PRG affronta il problema della futura gestione del piano attraverso l’anticipazione, già in sede di piano (schema direttore), delle condizioni di fattibilità economica e giuridica, nonché dei livelli di approfondimento progettuale per le parti in trasformazione, prefigurando i presupposti tecnici per le future scelte dell’Amministrazione, da compiersi sulla base di un vasto “parco progetti”⁶⁴. Concludendo, il PRG di Siena costituisce un caso unico, poiché opera una ricomposizione metodologica tra ricerca, comprensione e reinterpretazione dei caratteri fisici della città con aspetti tradizionali del planning e dell’urbanistica riformista⁶⁵. Si va oltre i confini della città antica, e si affianca al tema della conservazione quello del completamento fisico della città e dei suoi spazi: il piano opera, infatti, una *riqualificazione del territorio storico*, poiché (in particolare con il progetto di suolo), estende l’attenzione morfologica per la città antica a tutto il territorio comunale, dando pari importanza a tutta la città esistente, anziché alla sola città entro le mura. Questo rappresenta un importante passaggio concettuale che, nel corso degli anni Novanta, sposta la “cura gelosa” della città antica allo spazio urbano contemporaneo, spazio della periferia come della città diffusa, ponendosi come obiettivo il «dare una forma coerente e compiuta» alla nuova struttura dello spazio urbano: come afferma lo stesso Secchi, l’obiettivo è quello di costruire uno spazio significativo come quello della città antica, riuscendo a dargli un principio e una regola⁶⁶.

REGOLE

Norme Tecniche di Attuazione (NTA) del PRG (Titolo II - Linguaggio del Piano)

Art.9 - Schema direttore

Per “schema direttore” si intende il progetto complessivo, corredato di schema grafico, che individua i principali interventi di trasformazione, ossia quelli che ridefiniscono la struttura insediativa urbana e territoriale. Lo schema direttore organizza gli interventi (“progetti norma”) finalizzati al raggiungimento di un unico obiettivo specifico e ne stabilisce l’ordine di priorità ai fini della redazione dei programmi pluriennali di attuazione del PRG. Gli schemi direttori sono

63. Gabellini P. (1990), “Il progetto di piano”, in *Urbanistica*, n. 99, p. 47.

64. Gasparrini C. (1994), *L'attualità dell'urbanistica. Dal piano al progetto dal progetto al piano*, Etaslibri, Milano, pp. 218-219.

65. Gasparrini C. (1994), *L'attualità dell'urbanistica. Dal piano al progetto dal progetto al piano*, Etaslibri, Milano, p. 217.

66. Secchi B. (1993), “Siena: l’importanza della forma”, in Campos Venuti G., Oliva F. (a cura di), *Cinquant’anni di urbanistica in Italia. 1942-1992*, Laterza, Roma-Bari, pp. 354 e 357-360.

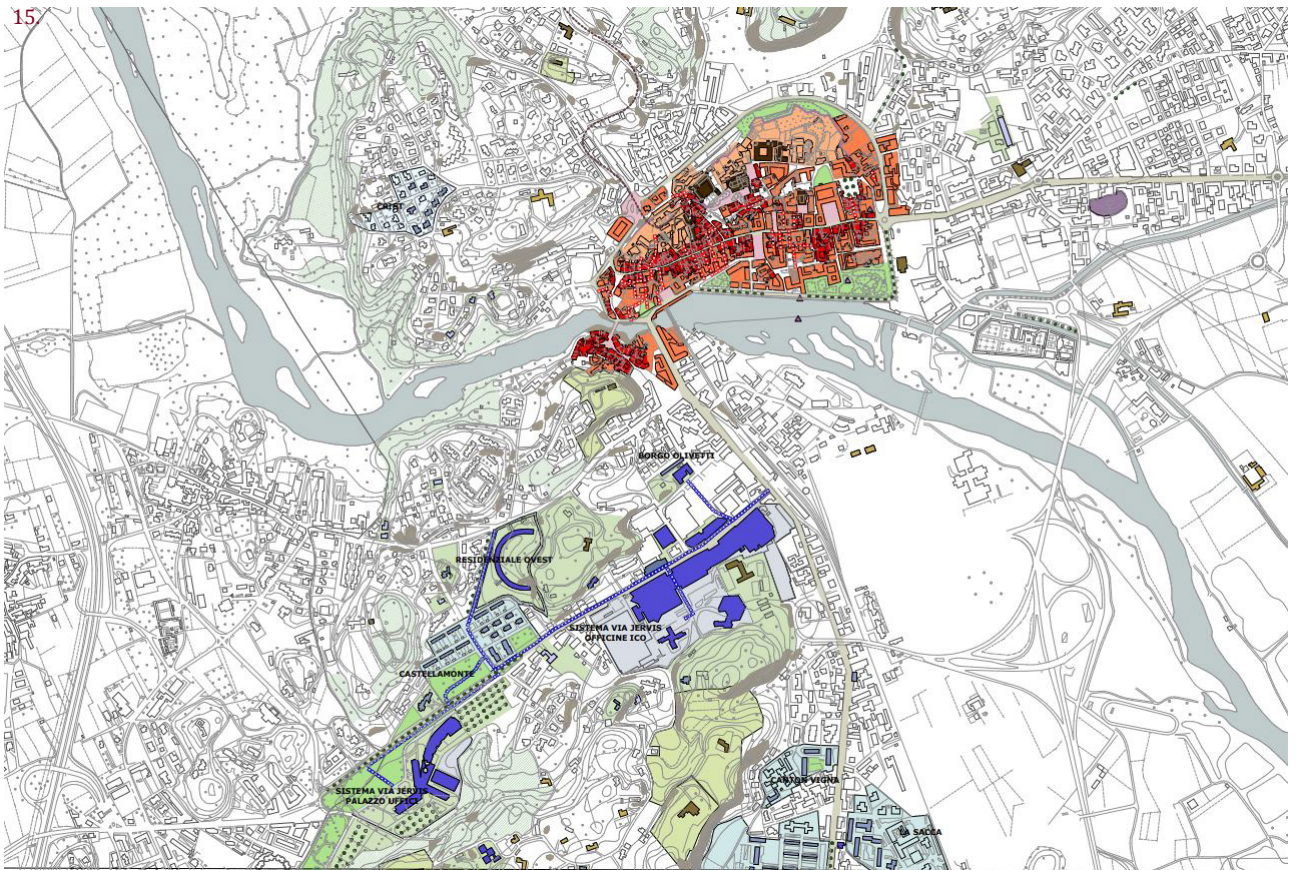
rappresentati nella Tavola III “La struttura del Piano”.

Art.10 - Progetto norma

Per “progetto norma” si intende un insieme di criteri e prescrizioni, corredate da uno o più schemi grafici, che sintetizzano gli scopi dei singoli interventi di trasformazione previsti dallo schema direttore, il principio e la regola insediativa da osservare, le quantità di suolo pubblico e privato da destinare ai diversi usi. Ciascun progetto norma fa parte di uno schema direttore e costituisce una selezione e sintesi ragionata dei progetti raccolti nel “Repertorio”. I progetti norma sono rappresentati nella Tavola III “La struttura del Piano” e nelle Norme tecniche del piano.

Art.11- Abaco

Per “abaco” si intende l’insieme di prescrizioni scritte, numeriche e grafiche che definisce le caratteristiche tipologiche degli spazi edificati e non, in particolare di edifici residenziali, artigianali- industriali e rurali, di strade. Esso seleziona gli elementi fondamentali dei manufatti previsti in Siena, proponendo degli esemplari ai quali riferirsi nella progettazione esecutiva. Gli abachi sono parte integrante delle Norme tecniche del piano.



15. La Carta per la qualità con la città storica antica e moderna del PRG di Ivrea (2000)

SCHEMA 9: IVREA – Il PRG del 2000: la riqualificazione della città storica moderna olivettiana

Ente territoriale

Comune di Ivrea

Strumento

Piano Regolatore Generale

Riferimento Normativo

Adottato dal Consiglio Comunale di Ivrea il 26 aprile 2004

Autori

Giuseppe Campos Venuti, Carlo Alberto Barbieri, Federico Oliva, Paolo Galuzzi, Carolina Giaimo, Piergiorgio Vitillo, Antonella Dell’Orto, Massimiliano Innocenti, Elena Solero

Il PRG di Ivrea del 2000 di Giuseppe Campos Venuti costituisce un esempio di piano riformista attento alla tutela del *paesaggio storico urbano*, ossia di piano volto alla salvaguardia del patrimonio edilizio sia storico sia recente, in particolare di quello “olivettiano”, ossia costruito tra gli anni Trenta e Settanta del Novecento sotto l’influenza dell’industriale Adriano Olivetti. Il PRG rappresenta dunque un importante caso studio per gli approcci alla città esistente, così riassume:

- salvaguardia, tutela e valorizzazione dei tessuti urbani moderni di valore storico-testimoniale nella stessa misura del centro storico (*città storica moderna*, detta *olivettiana*, e *città storica*);
- nuovo modello di sviluppo policentrico, in copianificazione con la provincia di Torino.

Il patrimonio edilizio della città storica moderna olivettiana, oggi di proprietà quasi esclusivamente privata, è costituito da un’area di circa 71 ettari con più di duecento edifici, destinati alla produzione, a servizi sociali e a scopi residenziali per i dipendenti dell’industria Olivetti. Il 1° luglio 2018 l’area è stata dichiarata sito UNESCO, inserito nella Lista del Patrimonio Mondiale come “Ivrea, città industriale del XX secolo”. Come riportato dall’UNESCO, «il valore unitario complessivo del sito risiede nel connubio tra la nuova capacità espressiva propria di queste architetture moderne e il riconoscimento del loro essere parte di un progetto economico e sociale esemplare

67. UNESCO (2021): "Ivrea, città industriale del XX secolo".

68. Oliva F., Galuzzi P., Vitillo P. (2002), *Progettazione urbanistica. Materiali e riferimenti per la costruzione del piano comunale*, Maggioli Editore, Rimini, pp. 229-250; Comune di Ivrea (2004), *PRG2000. Progetto Definitivo, Lur 56/1977 e smi, art. 15, 7° comma. Relazione di piano*, Comune di Ivrea, Ivrea, p. 9.

69. Comune di Ivrea (2004), *PRG2000. Progetto Definitivo, Lur 56/1977 e smi, art. 15, 7° comma. Relazione di piano*, Comune di Ivrea, Ivrea, p. 7.

permeato dalla proposta comunitaria. La città industriale di Ivrea, infatti, rappresenta il manifesto delle politiche del Movimento Comunità, fondato a Ivrea nel 1947 e ispirato alle riflessioni di Adriano Olivetti su un ipotetico nuovo ordinamento politico e amministrativo basato sulla Comunità e su un modello economico caratterizzato da una visione collettiva delle relazioni tra lavoratori e imprese. [...] La proposta [comunitaria] si concretizzò grazie ai mezzi messi a disposizione dalla Olivetti e la città diventò il laboratorio sperimentale delle teorie e del dibattito urbanistico del XX secolo»⁶⁷.

In questo senso, il PRG del 2000 anticipa di circa vent'anni le misure di salvaguardia dell'UNESCO, attraverso un piano che tutela, la cosiddetta Città Storica. Come afferma Campos Venuti, sulla base dei paralleli studi per la città storica di Roma, si è scelto andare oltre l'univoca definizione di un'area del "centro storico", preferendogli una articolazione per tessuti urbani ritenuti di "valore storico". In questa articolazione di più ampio respiro, non strettamente limitata all'anello delle mura, trovano posto anche tre quartieri unitari del Novecento di notevole dimensione, i quartieri di Via Jervis-Castellamonte, di Canton Vesco e di Bellavista, ai quali le caratteristiche di eccezionale qualità architettonica, urbanistica e ambientale attribuiscono un indiscutibile valore storico. I tre quartieri sono dunque parte a pieno titolo della *Città Storica moderna* d'Ivrea, come della Città Storica antica fanno parte i tessuti interni alle antiche mura⁶⁸. Il sito dei "quartieri storici olivettiani", oggetto di una rivalutazione critica, costituisce la base per la candidatura di Ivrea a sito UNESCO, poi vinta, e dunque l'occasione per un nuove possibilità economiche per la città (turismo sulla città industriale) e, inoltre, occasione per nuovi progetti di qualità (Piano particolareggiato per l'area Montefibre), per la creazione di un quarto quartiere olivettiano, almeno nei suoi principi ispiratori.

Il PRG però, consapevole del mutato panorama sociale ed economico dell'ex città industriale, va oltre il vecchio cuore della "one company-town", e propone un modello di sviluppo di policentrismo produttivo. Infatti, la città si pone sia come nuovo polo di attrazione turistica e culturale, sia come «centro produttivo delle moderne tecnologie»⁶⁹ superando l'egemonia di un'unica ditta, instaurando un rapporto proficuo nell'interazione con Torino e le altre città della provincia. In tal senso il PRG, frutto di un intenso rapporto di copianificazione con le istituzioni d'area vasta, la Provincia di Torino e la Regione Piemonte, può essere inteso come un vero piano della metropolizzazione – oltre che della trasformazione urbana – poiché

collabora con le previsioni dei capoluoghi e delle città maggiori ricercando uno sviluppo diffuso e condiviso, e non limitato a un solo centro cittadino. Il piano, in tal senso, si occupa anche della protezione dell'area dei Cinque Laghi, prevendo limitate realizzazioni nei tessuti ancora incompleti e cooperando apertamente con i privati – che, come nel caso dei quartieri olivettiani, detengono la maggior parte delle aree e del patrimonio edilizio esistente. Lo strumento di acquisizione per le aree pubbliche è stata la compensazione perequativa, meccanismo attuativo che permette di tutelare l'interesse pubblico senza esaurire i fondi del Comune⁷⁰; questo meccanismo attuativo attribuisce un'edificabilità diffusa a tutta l'area di ogni ambito di trasformazione, acquisendo in cambio dei diritti privati attribuiti, la parte restante per le necessità di aree pubbliche del Comune. Di queste aree pubbliche, larga parte è destinata a verde (nonostante l'elevata dotazione di servizi pubblici di Ivrea, in gran parte dovuta all'abbondanza delle aree verdi dei quartieri dell'Olivetti), una parte minore ad attrezzature collettive e una quota all'edilizia pubblica e convenzionata, come richiesto dalla legge regionale piemontese. L'applicazione delle regole della pianificazione perequata e compensativa, che sistematicamente propongono anche regole di integrazione e di flessibilità per le funzioni urbane, ha consentito anche di migliorare, grazie all'intervento urbanistico, le condizioni dell'area trasformata dal punto di vista ecologico. Il piano per Ivrea in questo anticipa il NPRG di Roma (2008), offrendo alla città 15.000 nuove alberature; sommando il verde pubblico a quello privato, si prevede che il 50% di della superficie urbana sarà costituito da terreni permeabili, attuando una vera conquista ecologica, nel rispetto del paesaggio urbano e dei suoi valori paesaggistici ed ecologico-ambientali, oltre che storico-testimoniali del passato industriale. Il PRG di Ivrea è dunque un autentico piano riformista, anticipatore (in piccola scala) del piano di Roma e di Bologna, poiché volto alla tutela del paesaggio storico urbano in tutti i suoi aspetti, e, di fatto, base per l'inserimento nella città nella Lista UNESCO.

70. Galuzzi P., Vitillo P., a cura di (2008), *Rigenerare la città. La perequazione urbanistica come progetto*, Maggioli, Rimini.

REGOLE

Norme di Attuazione (NdA) del PRG (Titolo II - Sistema insediativo)

Art.25 - Definizione, obiettivi e componenti della Città Storica antica e moderna. Norme generali

[25.01] Per Città storica, antica e moderna, si è inteso il complesso degli insediamenti di Ivrea riconducibili ad un ampio arco tempora-

le, che comprende parti urbane o singoli siti e manufatti localizzati nell'intero territorio comunale che presentano un'identità storico-culturale definita da particolari qualità. Tali qualità riguardano i caratteri morfogenetici e strutturanti dell'impianto urbano e di quelli tipo-morfologici, architettonici e d'uso dei singoli tessuti, edifici e spazi aperti, con riferimento al senso e al significato da essi assunti nella storia della comunità eporediese.

[25.04] All'interno della Città storica antica e moderna, gli interventi sono generalmente finalizzati alla conservazione e alla valorizzazione delle qualità espresse nel precedente comma 25.01, nel rispetto delle tipologie d'intervento compatibili e dei caratteri fisici e funzionali peculiari di ciascuna componente.

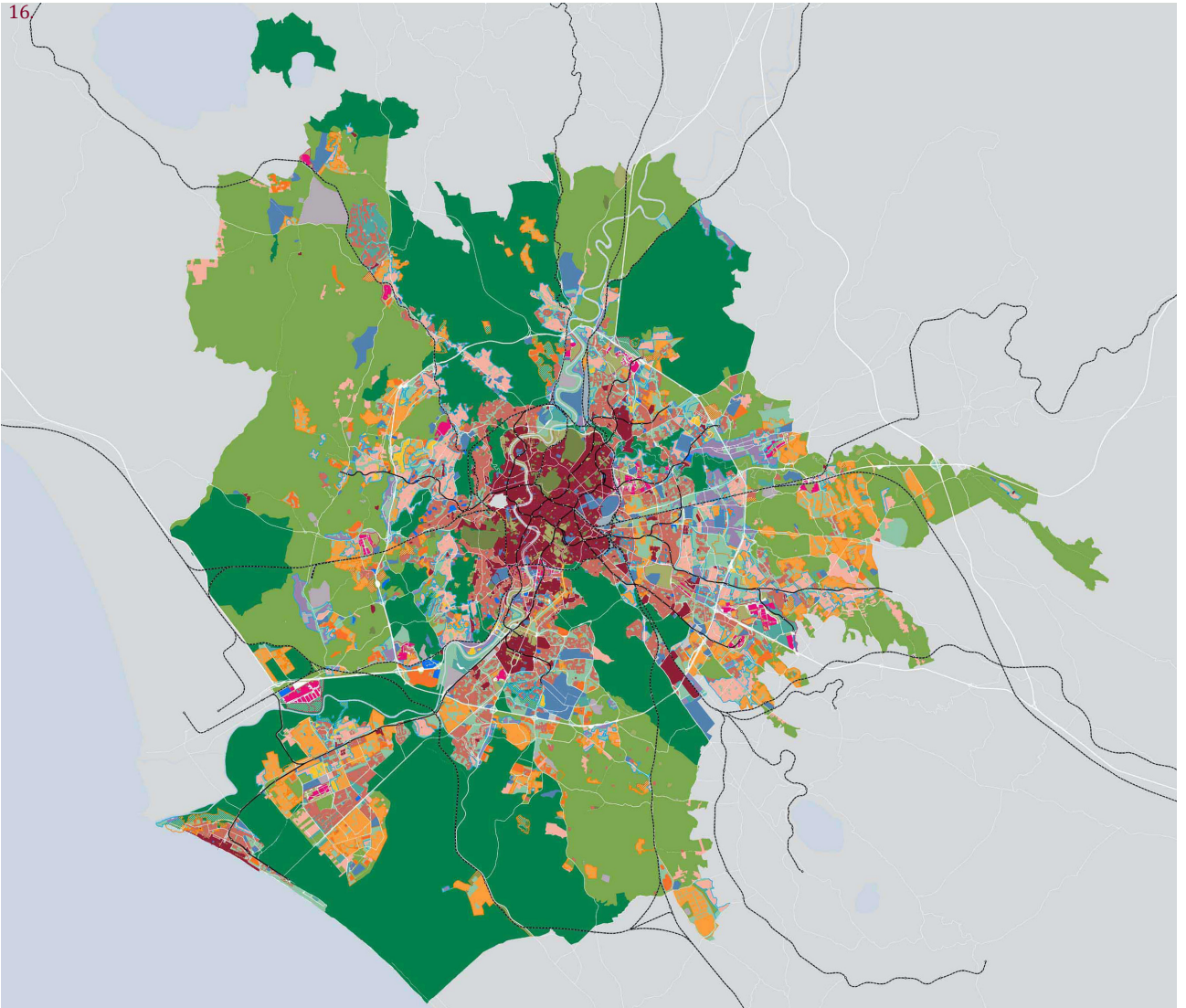
Art.33 - Tessuti dei quartieri moderni olivettiani (TSM1)

[33.01] Comprende quelle parti della città moderna a carattere prevalentemente residenziale, i Quartieri, ove è riconoscibile un disegno d'impianto unitario, anche se realizzati in momenti diversi. Questi impianti esprimono i principi progettuali del Movimento Moderno, così come interpretati dalla cultura urbanistica e architettonica italiana. La Carta per la qualità individua i seguenti quartieri: Bellavista, Borgo Olivetti, Canton Vesco, Canton Vigna, Castellamonte, La Sacca, Residenziale Ovest. I caratteri peculiari e di struttura del tessuto riguardano generalmente: la regolare disposizione degli edifici, orientati in linea generale secondo i principi della migliore esposizione eliotermica; la presenza di tipi edilizi seriali, sovente appartenenti a progetti unitari e d'autore; la gerarchizzazione del sistema dei tracciati stradali; un esplicito rapporto tra edifici e spazi aperti; una riconoscibile localizzazione di edifici ed attrezzature per servizi all'interno del quartiere.

[33.02] Gli interventi dovranno tendere:

- alla conservazione dei caratteri peculiari del tessuto di cui al precedente comma; alla conservazione delle idee progettuali originarie relative allo specifico impianto urbanistico anche desumendolo dalla documentazione storica e d'archivio;
- alla valorizzazione/ridefinizione e fruibilità delle aree di pertinenza e/o uso condominiale per le quali prevedere: la conservazione e l'incremento del verde esistente negli spazi privati interni ed esterni degli attuali edifici; l'eliminazione, ove possibile dei confini dei lotti qualora non contemplati nel progetto originario; la conservazione o il ripristino di percorsi pedonali e di spazi verdi fruibili per la sosta, il gioco e il riposo;

- alla conservazione e il ripristino dei caratteri originari degli edifici, in particolare rispetto all'integrità dei volumi; al trattamento dei fronti (valori cromatici, loggiati, ecc.); ai particolari costruttivi (finiture e serramenti); agli impianti distributivi degli edifici stessi.



16. Sintesi (elaborato D8) del NPRG di Roma, con le quattro Città e due Sistemi (2008)

SCHEDA 10: ROMA – Il NPRG del 2008: la riqualificazione del paesaggio storico urbano

Ente territoriale

Comune di Roma

Strumento

Nuovo Piano Regolatore Generale

Riferimento Normativo

Adottato dal Consiglio Comunale di Roma il 12 febbraio 2008

Autori

Giuseppe Campos Venuti, Stefano Garano, Gianluigi Nigro, Federico Oliva, Elio Piroddi, Laura Ricci, Carlo Gasparrini, Mario Manieri Elia, Daniel Modigliani, Roberto Morassut

71. Campos Venuti G. (2001), "Il piano per Roma e le prospettive dell'urbanistica italiana", in *Urbanistica*, n. 116, p. 44.

Il NPRG di Roma rappresenta un caso emblematico poiché applica i principi della riforma urbanistica a scala metropolitana nel vasto e complesso territorio della capitale d'Italia, ed assume al contempo, secondo le parole di Campos Venuti, il ruolo di «sintesi di tutte le più innovative sperimentazioni disciplinari»⁷¹ allora esistenti. Il NPRG, un piano della metropolizzazione per il governo di una 'città diffusa' dall'assetto centripeto e caratterizzata da innumerevoli insediamenti sparsi nel territorio, capovolge la struttura polare esistente proponendo una *struttura urbana policentrica sostenibile e accessibile*, volta a:

- decentralizzare le funzioni terziarie e direzionali dalle aree storiche centrali;
- rompere l'isolamento sociale ed economico delle aree della periferia;
- ricucire le aree dell'espansione urbana e della periferia metropolitana con il centro-città attraverso il sistema della mobilità (la "cura del ferro"), il sistema dei servizi e delle centralità.

Attraverso il lavoro sulla "città svantaggiata", il NPRG si muove verso la tutela e la valorizzazione del *paesaggio storico urbano*, ricercando la salvaguardia delle aree con valore paesaggistico e storico-testimoniale nelle periferie e nell'area metropolitana, con l'obiettivo di innescare un processo di riqualificazione e rivitalizzazione dei tessuti più svantaggiati. In altre parole, la riqualificazione del pae-

72. Comune di Roma (2003), PRG. *Relazione Illustrativa. Delibera di Adozione del Consiglio Comunale n.33 del 19/20 marzo 2003*, Comune di Roma, Roma, p. 17.

73. Cfr. Allegato 2 - Scheda 15. Roma - Il NPRG del 2008: i Programmi Integrati.

saggio storico urbano costituisce un elemento chiave per la riqualificazione della periferia romana, uno degli obiettivi principali del piano. La strategia urbanistica complessiva per l'integrazione e il riequilibrio urbano e metropolitano della città esistente (struttura policentrica) si fonda su un doppio livello di riorganizzazione funzionale della città, che prevede:

- una riorganizzazione alla grande scala, attraverso tre componenti strutturali del piano: il Sistema ambientale, il Sistema delle infrastrutture per la mobilità, il Sistema delle centralità;
- una riorganizzazione alla piccola scala, incentrata sull'articolazione territoriale del Sistema insediativo per città "contigue".

Il primo livello di riorganizzazione funzionale alla grande scala si compie attraverso la nuova organizzazione e funzionalità del sistema dei grandi parchi, dei grandi servizi urbani, della mobilità su ferro e della viabilità su gomma di livello urbano e il sistema della nuove centralità.

Il secondo livello si compie attraverso la «ricomposizione dei tessuti della città esistente oggi slabbrati e privi di forma e sostanza urbana»⁷². Questo secondo livello appare concettualmente decisivo per il futuro della città, poiché, mentre sul primo livello si gioca il futuro della città nel suo complesso (il suo ruolo economico a livello nazionale ed internazionale), sul secondo livello «si gioca la qualità della vita quotidiana dei suoi abitanti», costruita attraverso la rottura delle politiche settoriali di gestione della periferia, realizzata attraverso l'accostamento di diversi modelli di intervento, sempre trattati come ambiti separati e fatti urbani autonomi. Le nuove modalità previste dal piano prevedono la riunificazione delle varie parti con politiche integrate e trasversali, riarticolando il territorio non per zonizzazioni monofunzionali (contrarie alla logica di mix funzionale prevista dal piano), ma per *tessuti ed ambiti*, acquisendo così una maggiore flessibilità operativa e garantendo una corretta descrizione dell'assetto reale (multifunzionale) della città esistente. A questa nuova articolazione si aggiunge il *programma integrato*⁷³ come nuova modalità dominante di intervento nei tessuti, che permette di rispondere alla molteplicità delle esigenze locali e puntuali della riqualificazione. Il secondo livello si compie dunque attraverso la riorganizzazione del territorio comunale in un *sistema di città "contigue"*, poiché il Sistema insediativo del NPRG, infatti, si articola in 5 sub-sistemi: la *Città storica* (5.000 ha), la *Città consolidata* (10.800 ha), la *Città da ristrutturare* (9.200 ha), la *Città della trasformazione* (8.700 ha), e i *Progetti strutturanti* (a loro volta divisi in Centralità

urbane e metropolitane, Ambiti di riserva a trasformabilità vincolata, Sistema dei servizi pubblici generali). Per quanto riguarda le quattro città, esse sono dette "contigue" per sottolineare il carattere di compresenza, integrazione e contiguità delle une con le altre; in particolare, questo aspetto si può ravvisare per la Città storica, la cui definizione rappresenta un rilevante avanzamento metodologico, anche per la definizione dello stesso paesaggio storico urbano. La *Città storica*, insieme integrato delle aree e tessuti con valore storico, di cui fanno parte numerose aree della periferia e della cintura metropolitana, è il frutto di una consapevolezza maturata sulla natura dei centri storici in cinquant'anni di riflessioni ed esperienze di politiche di recupero urbano –sostanziate anche nelle posizioni della Carta di Gubbio del 1990. Queste riflessioni hanno portato all'idea che «la memoria densa e stratificata, viva e attiva rappresentata dal Centro Storico non possa più essere circoscritta entro il perimetro fisico del confine murario della città di antico impianto [le Mura Aureliane] quantunque esso svolga un ruolo simbolico forte di identificazione dello spazio privilegiato in cui si concentrano i valori più rilevanti da salvaguardare [...] e che occorra valicare questo confine ed estendere un'attenzione e un riconoscimento di qualità storica ad una città e ad un territorio più ampio»⁷⁴. Questo nuovo approccio, che segna il passaggio dal concetto di centro storico a uno più ampio di Città storica, ha come effetto la presa di coscienza che, oltre i confini murari, anche la città e il territorio esprimono un *patrimonio di permanenze*, un ricco palinsesto costituito da una «rete continua e discontinua di luoghi storici e spesso centrali, esito rilevante di un processo evolutivo storico, funzionale e sociale a volte molto persistente, perché profondamente radicato e riconosciuto dalle stesse comunità locali»⁷⁵. Dunque, si riconosce un valore storico non solo ai luoghi identificabili in forma densa e stratificata nel nucleo centrale della città, ma anche a quelli dislocati in forme diffuse nel territorio della città e dell'Agro, nei quartieri dell'espansione pianificata e compatta otto-novecentesca, in quelli di più recente formazione connotati dall'organicità di impianto, da un elevato grado di consolidamento urbano nel rapporto tra spazi aperti e costruito e da una capacità evolutiva nella continuità (da un punto di vista fisico, simbolico, di memoria e d'uso) che consente di individuare in essi indiscutibili valori storici da salvaguardare e valorizzare. In sostanza, il passaggio al concetto di Città storica «non è un mero esercizio di estensione temporale», bensì l'espressione di «un'esigenza interpretativa, una capacità di leggere parti urba-

74. Comune di Roma (2003), *PRG. Relazione Illustrativa. Delibera di Adozione del Consiglio Comunale n.33 del 19/20 marzo 2003*, Comune di Roma, Roma, p. 55.

75. Gasparrini C. (2001), "Strategie, regole e progetti per la Città storica", in *Urbanistica*, n. 116, p. 95.

76. Comune di Roma (2003), PRG. *Relazione Illustrativa. Delibera di Adozione del Consiglio Comunale n.33 del 19/20 marzo 2003*, Comune di Roma, Roma, p. 56.

ne più ampie e diffuse nel territorio tradizionalmente “periferico” e di selezionare, anche entro processi di urbanizzazione più recente, quei tessuti e quei singoli materiali urbani che esprimono un valore storico e che richiedono quindi attenzione diversa volta al recupero, alla valorizzazione, e soprattutto alla fruizione»⁷⁶. Il principale risvolto di questa scelta è quello di affidare a questa parte di città un ruolo centrale nelle politiche di riqualificazione anche nella città da consolidare ed in quella da trasformare, stimolando una progettualità più consapevole della storia dei luoghi e attenta ai valori dei contesti.

Dunque, si fanno entrare a pieno titolo nella Città storica anche pezzi importanti di storia recente (i quartieri di Ridolfi, Quaroni, Libera, etc.) e si sostanzia un *processo di storicizzazione delle periferie*, che consiste nell’integrazione dei valori storici nei processi di trasformazione e riqualificazione, assumendo tali valori come punti di partenza e di qualità del progetto stesso e costruendo attorno ad essi dei programmi che li pongano al centro delle relazioni sociali dell’area d’intervento. Questo aspetto non solo rompe l’approccio classico della zonizzazione funzionale, che isola le periferie e ne limita caratteri e valori, ma allo stesso tempo «fa irrompere la memoria storica nell’intero corpo della città», dando un valore aggiunto (testimoniale, identitario, ma anche puramente economico) alle aree più periferiche e storicamente marginalizzate della capitale, e ne mette in luce la diversità e la specificità, oltre che costituire un elemento alla base della loro riqualificazione.

La *Città Storica* è dunque intesa come sistema urbano articolato e discontinuo, addensato al centro ma esteso, per concatenazioni di episodi architettonici e ambientali suscettibili di valorizzazione, dalle aree centrali verso le periferie e a tutto il territorio metropolitano. Per questo motivo, presenta un *triplice modello processuale*, fondato sull’integrazione di tre diverse categorie di intervento. La prima, di tipo regolativo, è riservata ai tessuti urbani omogenei definiti “tessuti della Città Storica” per i quali la cartografia in scala 1: 5.000 e le Norme Tecniche di Attuazione definiscono le procedure e le regole della trasformazione puntuale. La seconda, di tipo regolativo, è riservata ai tessuti urbani diversi dalla Città Storica, per i quali è stata predisposta la “Carta per la qualità” – dove sono cartografati tutti gli elementi archeologici e monumentali, vincolati e non vincolati, visibili sul tessuto della città contemporanea. La terza categoria di intervento, invece, è di tipo programmatico e progettuale, ed è rivolta agli ambiti urbani ritenuti strategici per la possibile attiva-

zione di dinamiche trasformative. Il NPRG, infatti, accanto ai tessuti individua cinque grandi *Ambiti di programmazione strategica* – Tevere, Mura, Parco Archeologico Monumentale, Foro Italico-Eur, Cintura ferroviaria – che costituiscono la definizione di una “visione di sfondo” della città incardinata sulla continuità fisica di alcuni segni eccellenti della sua storia, e che possono svolgere un rilevante ruolo nel consolidamento e nella valorizzazione della *forma urbis*⁷⁷. In definitiva, la definizione della Città storica rappresenta da un lato un rilevante avanzamento in termini di protezione del patrimonio storico, mentre dall’altro costituisce il punto di partenza per la valorizzazione delle aree più periferiche, a Roma sempre segnate dal ricco corredo di aree storico-archeologiche.

Dal punto di vista prettamente paesaggistico, ossia per la protezione, valorizzazione e tutela dell’Agro romano (Capo 2° del Sistema ambientale e agricolo) e delle abbondanti aree verdi previste dal piano, il NPRG prevede una serie di norme ed elaborati che, a partire dal Piano delle Certezze (1997), hanno permesso l’ingresso del tema del paesaggio nella sfera amministrativa dell’urbanistica. In particolare, nel Sistema ambientale, è presente l’elaborato della “Carta del sistema paesaggistico”, con cui è stato conferito al sistema di gestione del piano «la strumentazione tecnica necessaria alla valutazione dei nuovi interventi e un riferimento ai caratteri paesaggistici e fisionomici della campagna romana»⁷⁸, premessa anche per un’attiva opera di riqualificazione dei paesaggi degradati. La Carta classifica in ambiti fisionomici il territorio e segnala le strutture storico-insediative che assumono un rilievo paesaggistico; delinea una serie di ambiti del paesaggio distinti nelle loro peculiarità (Valle, Valle fluviale, Pianoro, Pendici vulcaniche, Pianura ondulata, Fascia costiera) con l’obiettivo di fornire una sorta di geografia dei paesaggi che caratterizzano e strutturano il territorio, fornendo una chiave di lettura per le stratigrafie insediative della campagna romana. La Carta, inoltre, segnala anche le aree in cui le ingenti presenze archeologiche, il mantenimento dei caratteri storici della struttura insediativa territoriale conferiscono una connotazione aggiuntiva e rilevante dei connotati fisionomici, riportando nel piano l’integrazione tra storia e natura che caratterizza il territorio romano. Oltre la Carta, il NPRG prevede anche una “Guida alla progettazione negli ambiti di paesaggio” che supporta il progettista e il valutatore nell’identificazione specifica dei caratteri e componenti paesaggistici, indicando i criteri per gli assetti ottimali, le trasformazioni, le soluzioni con impatto negativo, e introduce, all’interno delle Norme

77. Urbanistica.comune.roma.it (2008): “PRG - Il racconto: Dal centro storico alla città storica”; Gasparrini C. (2001), “Strategie, regole e progetti per la Città storica”, in *Urbanistica*, n. 116, pp. 98-99.

78. Cafiero G. (2001), “Il paesaggio”, in *Urbanistica*, n. 116, p. 162.

79. Oliva F. (2009), "Il Nuovo Prg di Roma e l'urbanistica italiana", in Ricci L. (a cura di), *Piano locale e... nuove regole, nuovi strumenti, nuovi meccanismi attuativi*, FrancoAngeli, Milano, pp. 21-22;
- Facchinetti M. (2009), "Urbanistica ed ecologia. Verso un modello di piano sostenibile", in Ricci L. (a cura di), *Piano locale e... nuove regole, nuovi strumenti, nuovi meccanismi attuativi*, FrancoAngeli, Milano, p. 144-146.
80. Comune di Roma (2003), *PRG. Relazione Illustrativa. Delibera di Adozione del Consiglio Comunale n.33 del 19/20 marzo 2003*, Comune di Roma, Roma, p. 115.

Tecniche di Attuazione, un capo di riferimento sulla "Promozione del paesaggio", contenente le indicazioni per gli interventi di restauro e riqualificazione paesaggistico-ambientale.

Altro elaborato strutturale del NPRG è la "Rete ecologica", elaborato prescrittivo che individua, articolandole per livelli di naturalità, le specifiche componenti che integrano ed intersecano il sistema insediativo e dei servizi, andando a rappresentare l'insieme dei principali ecosistemi del territorio comunale e delle relative connessioni⁷⁹. Di fatto, rappresenta una lettura gerarchizzata dell'insieme delle aree e degli elementi naturalistici che compongono il Sistema ambientale, finalizzata alla migliore gestione di tale sistema. Nella sua definizione è sottolineato sia il concetto di "rete", vale a dire le connessioni che devono essere garantite tra tutte le aree interessate al fine di massimizzarne gli effetti ambientali, sia il carattere "ecologico", ossia il concreto condizionamento sull'ambiente urbano e sulla vivibilità della città⁸⁰. Il paesaggio storico della capitale è dunque tutelato dalla Rete ecologica attraverso una serie di obiettivi, quali: la tutela delle aree di vegetazione naturale; la manutenzione e la garanzia della funzionalità del ricco reticolo idrografico dell'area metropolitana; la promozione di interventi di sistemazione del patrimonio archeologico, storico-monumentale e dei tracciati storici; la tutela dei punti di vista panoramici e di belvedere e la salvaguardia della continuità e dell'integrità paesaggistica; il mantenimento delle attività culturali esistenti e del carattere agricolo dell'Agro romano; il perseguire l'integrazione funzionale ed ecologica tra Sistema insediativo e Sistema ambientale e agricolo. La Rete si articola in tre diverse categorie di aree: le componenti primarie (aree "A") costituite dagli elementi più delicati e sensibili del sistema ambientale; le componenti secondarie (aree "B") che costituiscono elementi importanti per garantire la connettività della rete e che riguardano aree in parte compromesse, in parte trasformabili; le componenti di completamento (aree "C") che comprendono gli elementi di connessione del territorio extraurbano, ed urbano; per tali componenti il piano attiva azioni che garantiscano la connessione tra le altre componenti della rete. È da notare come la Carta della Rete ecologica è stata costruita attraverso la elaborazione di sette carte analitiche e tematiche di supporto di scala più ampia, presenti all'interno del piano, in modo da restituire un quadro sintetico delle complessità dei caratteri ambientali ed ecologici del territorio metropolitano. In tal modo, e assieme agli elaborati di tutela paesaggistica e a quelli del Sistema insediativo, il NPRG di Roma si pone come un piano

esemplare per la protezione, valorizzazione e tutela del paesaggio storico urbano, rendendolo un elemento centrale per la fruizione e per la riqualificazione della città esistente, con particolare attenzione alle aree periferiche e alle aree più marginalizzate.

REGOLE

Norme Tecniche di Attuazione (NTA) del NPRG (Titolo II - Sistema insediativo)

Capo 2° Città storica

Art.24. Norme generali

1. Per Città storica si intende l'insieme integrato costituito dall'area storica centrale interna alle mura, dalle parti urbane dell'espansione otto-novecentesca consolidata, interne ed esterne alle mura, e dai singoli siti e manufatti localizzati nell'intero territorio comunale, che presentano una identità storico-culturale definita da particolari qualità, riconoscibili e riconosciute dal punto di vista dei caratteri morfogenetici e strutturanti dell'impianto urbano e di quelli tipo-morfologici, architettonici e d'uso dei singoli tessuti, edifici e spazi aperti, anche in riferimento al senso e al significato da essi assunti nella memoria delle comunità insediate.

Art.25. Tessuti della Città storica

1. Si intendono per Tessuti della Città storica gli isolati o parti di isolato ad essa appartenenti costituiti dall'aggregazione di edifici, con relativi spazi aperti di pertinenza e l'esclusione delle sedi viarie, riconducibili a regole sostanzialmente omogenee d'impianto, suddivisione del suolo, disposizione e rapporto con i tracciati, nonché di prevalente caratterizzazione tipologica, formale, costruttiva e funzionale. Rientrano in tali tessuti gli edifici seriali e gli edifici a tipologia edilizia speciale esprimenti le stesse regole del tessuto di appartenenza.

2. I tessuti individuati nell'elaborato 2. "Sistemi e Regole", rapp. 1:5.000, si articolano in:

T1-Tessuti di origine medievale;

T2-Tessuti di espansione rinascimentale e moderna pre-unitaria;

T3-Tessuti di ristrutturazione urbanistica otto-novecentesca;

T4-Tessuti di espansione otto-novecentesca ad isolato;

T5-Tessuti di espansione otto-novecentesca a lottizzazione edilizia puntiforme;

T6-Tessuti di espansione novecentesca a fronti continue;

T7-Tessuti di espansione novecentesca a lottizzazione edilizia puntiforme;

T8-Tessuti di espansione novecentesca con impianto moderno e unitario;

T9-Edifici isolati;

T10-Nuclei storici isolati.

Art.31. Tessuti di espansione novecentesca a fronti continue (T6)

1. Sono Tessuti di espansione novecentesca a fronti continue i tessuti caratterizzati da una edificazione intensiva compatta con fronti prevalentemente continue ed allineate su strada, pianificati e realizzati con il Piano regolatore del 1931 o costruiti dopo il 1960 con piano particolareggiato approvato.

Art.33. Tessuti di espansione novecentesca con impianto moderno e unitario (T8)

1. Sono Tessuti di espansione novecentesca con impianto moderno e unitario i complessi di edilizia pubblica disegnati, sulla base di impianti urbani previsti dai Piani regolatori del 1931 e del 1962 e successive varianti, secondo i principi progettuali del Movimento Moderno così come interpretati dalla cultura urbanistica e architettonica italiana.

Titolo III - Sistema ambientale e agricolo

Capo 1° Componenti del sistema ambientale e agricolo

Art.68. Articolazione delle componenti

2. Concorrono al Sistema ambientale e al funzionamento ecologico dell'intero territorio le aree del "Sistema insediativo" e del "Sistema dei servizi, delle infrastrutture e impianti" ricadenti nella Rete ecologica di cui all'art. 72.

3. Concorrono alla definizione della disciplina del "Sistema ambientale e agricolo" gli Ambiti di paesaggio come individuati nell'elaborato G6. "Sistema paesaggistico": i progetti d'intervento dovranno conformarsi ai criteri e alle regole stabilite nell'elaborato G7. "Guida per la progettazione negli Ambiti di paesaggio".

Art.72. Rete ecologica

1. La Rete ecologica rappresenta l'insieme dei principali ecosistemi del territorio comunale e delle relative connessioni. Le misure, le azioni, gli interventi nella Rete ecologica sono volti a preserva-

re, valorizzare, ripristinare, in modo coordinato, i valori e i livelli di naturalità delle aree, nonché ad assicurarne l'integrazione secondo criteri e obiettivi di continuità geografica e di funzionalità ecologica. 4. In coerenza con gli obiettivi di cui al comma 1, nelle componenti primarie della Rete ecologica sono previste azioni prevalentemente di tutela e salvaguardia degli ecosistemi; nelle componenti secondarie sono previste azioni prevalentemente di ripristino e riqualificazione ambientale delle aree compromesse o degradate, anche al fine di garantire continuità della Rete ecologica; nelle componenti di completamento sono previste azioni prevalentemente finalizzate alla preservazione o ampliamento dei valori naturalistici, nonché all'integrazione con le altre componenti della Rete ecologica e tra queste e il "Sistema insediativo", secondo criteri di mobilità sostenibile a prevalenza ciclo-pedonale.

12. Al fine della preservazione e del rafforzamento della Rete ecologica, il Comune interviene con Programmi d'intervento, definiti anche nelle forme di cui all'art. 14, esteso ad ambiti vasti della stessa Rete, con particolare riguardo alle aree più degradate o di maggiore integrazione con il Sistema insediativo. I progetti o i Programmi d'intervento dovranno essere definiti secondo i seguenti obiettivi e indirizzi: tutelare e ampliare le aree di vegetazione naturale; adottare misure e sistemi di protezione della fauna stanziale e migratoria; promuovere e attuare interventi di manutenzione o rinaturalizzazione dei corsi d'acqua e del relativo contesto, garantendo la funzionalità del reticolo idrografico; promuovere gli interventi di sistemazione del patrimonio archeologico e storico-monumentale, secondo il dispositivo di cui all'art. 16, comma 6; tutelare i punti di vista panoramici e di belvedere, salvaguardandone le visuali, e assicurare la continuità e integrità paesaggistica; mantenere le attività colturali esistenti, se parte integrante dei caratteri tipici del paesaggio, o riconvertirle secondo la buona pratica agricola; limitare e, ove possibile ridurre, mediante interventi di rinaturalizzazione, la impermeabilizzazione del suolo; porre in opera le reti tecnologiche sotterranee senza compromettere la crescita degli apparati radicali, senza ostacolare le operazioni di aratura e irrigazione delle zone agricole, senza alterare il reticolo di deflusso superficiale delle acque; limitare altresì la realizzazione di recinzioni e di attraversamenti tecnologici aerei; perseguire una migliore integrazione funzionale ed ecologica tra Sistema insediativo e Sistema ambientale e agricolo; limitare l'inquinamento dei suoli, dell'aria, dell'acqua, nonché quello acustico, visivo e luminoso, secondo le indicazioni

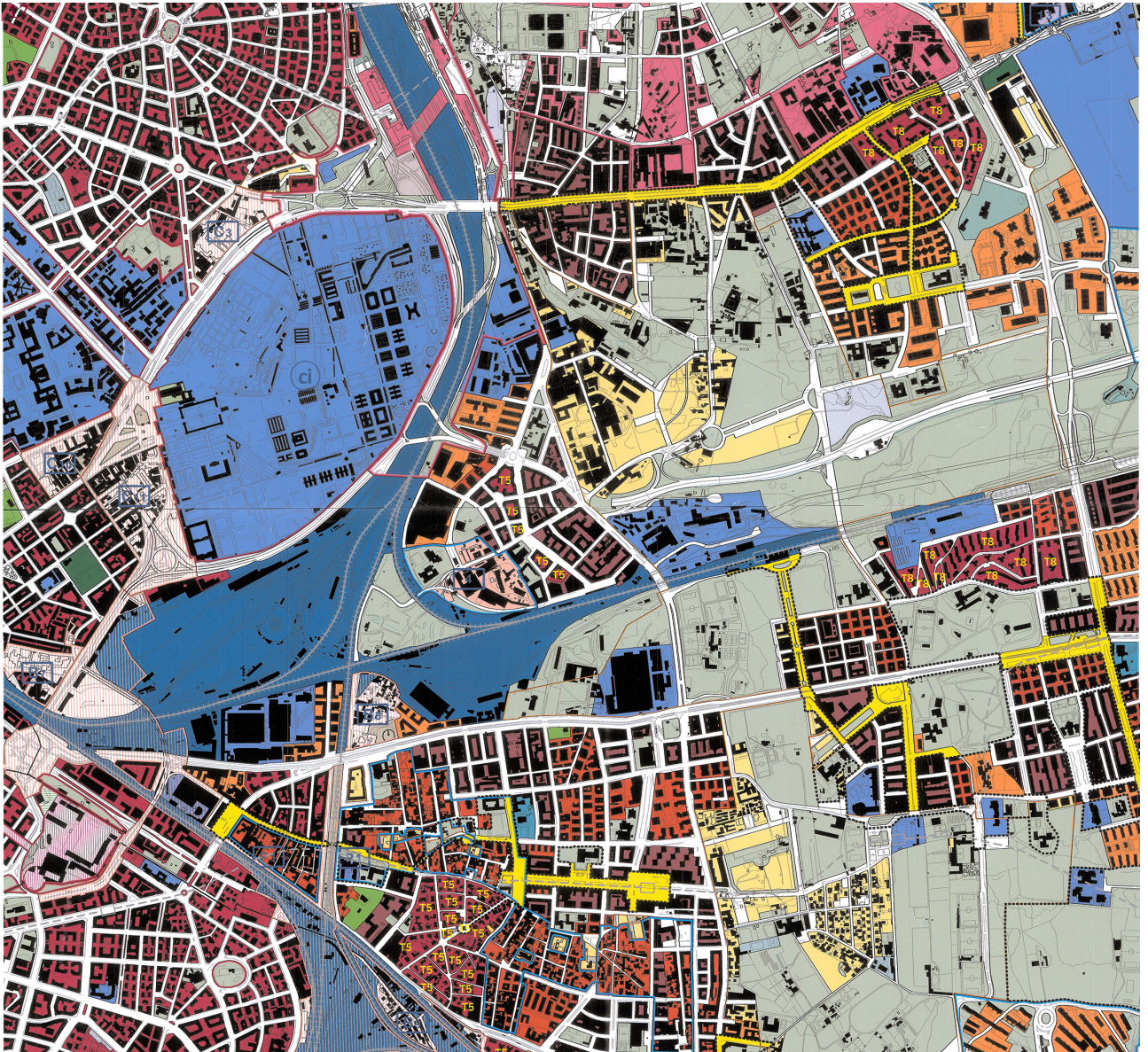
dei relativi Piani di settore.

Capo 2° Agro romano

Art.74. Norme generali

1. L'Agro romano comprende le parti del territorio extraurbano prevalentemente utilizzate per attività produttive agricole o comunque destinate al miglioramento delle attività di conduzione agricola del fondo e che presentano valori ambientali essenziali per il mantenimento dei cicli ecologici, per la tutela del paesaggio agrario, del patrimonio storico e del suo contesto e per un giusto proporzionamento tra le aree edificate e non edificate al fine di garantire condizioni equilibrate di naturalità, salubrità e produttività del territorio.
2. La disciplina dell'Agro romano ha la finalità di favorire, con il ricorso agli strumenti di programmazione regionale, nazionale e comunitaria: l'uso coordinato e sostenibile delle risorse naturalistiche ed antropiche in esso presenti; l'attività dell'impresa agricola, zootecnica e forestale come definita dal D.LGT n. 227/2001 e dal D.LGT n. 228/2001; lo sviluppo di filiere produttive di beni e servizi nei settori agro-alimentare, turistico, culturale, ambientale e artigianale.
3. Nell'Agro romano sono ammessi interventi di recupero edilizio e di nuova costruzione, come definiti dall'art. 9, finalizzati al mantenimento e al miglioramento della produzione agricola, allo svolgimento delle attività connesse (conservazione, lavorazione e commercializzazione dei prodotti del fondo), complementari e compatibili (agriturismo, ricreazione e tempo libero, educazione ambientale, tutela e valorizzazione di beni di interesse culturale e ambientale), secondo le modalità e i limiti di cui al presente Capo 2°.
4. Gli obiettivi di cui ai commi 2 e 3 sono perseguiti tramite intervento diretto o, nei casi previsti, tramite il ricorso al PAMA, come definito nell'art. 79. Una parte degli interventi diretti e gli interventi previsti dal PAMA sono subordinati alla valutazione ambientale di cui all'art. 10, commi 10 e 11, nonché alla redazione del Progetto di sistemazione dei manufatti di interesse archeologico, monumentale e architettonico, di cui all'art. 16, commi 6 e 7.
5. Nel patrimonio edilizio dell'Agro romano sono consentite, fatte salve quelle legittimamente in atto, le funzioni agricole, come definite dall'art. 6, comma 1, lett. f), nonché le attività previste dal D.LGT n. 228/2001, fatto salvo quanto previsto dagli articoli 77 e 81.
6. La disciplina dell'Agro romano è articolata secondo i seguenti

contenuti generali: a) usi del suolo e impianti; b) nuova edificazione; c) recupero del patrimonio edilizio.



17. Stralcio da Sistemi e Regole, con i tessuti della Città storica e della Città consolidata (2008)

SCHEDA 11: ROMA – Il NPRG del 2008: città consolidata, città compatta, città discontinua

Ente territoriale

Comune di Roma

Strumento

Nuovo Piano Regolatore Generale

Riferimento Normativo

Adottato dal Consiglio Comunale di Roma il 12 febbraio 2008

Autori

Giuseppe Campos Venuti, Stefano Garano, Gianluigi Nigro, Federico Oliva, Elio Piroddi, Laura Ricci, Carlo Gasparri, Mario Manieri Elia, Daniel Modigliani, Roberto Morassut

81. Comune di Roma (2008), *PRG. Norme Tecniche di Attuazione. Delibera di Approvazione del Consiglio Comunale n.18 del 12 febbraio 2008*, Comune di Roma, Roma, p. 43, art. 44.

82. Garano S. (2001), "La Città consolidata", in *Urbanistica*, n. 116, p. 124.

Il NPRG di Roma rappresenta un esempio emblematico nell'interpretazione del Sistema insediativo e delle sue componenti, in particolare per la definizione della *città consolidata*, cioè la parte di città realizzata nel corso del Novecento, dall'avvento del fascismo sino ai primi anni Duemila, che funge da testimone del "secolo breve" e che raccoglie al suo interno la maggior parte della popolazione cittadina. La *Città consolidata*, definita dalle Norme Tecniche di Attuazione del NPRG come «quella parte della città esistente stabilmente configurata e definita nelle sue caratteristiche morfologiche e, in alcune parti, tipologiche, in larga misura generata dall'attuazione degli strumenti urbanistici esecutivi dei Piani regolatori del 1931 e del 1962»⁸¹, ed è articolata in *tessuti* e *verde privato*. La Città consolidata comprende dunque i tessuti edilizi realizzati sulla base degli strumenti attuativi approvati a partire dal piano fascista del 1931, fino alle lottizzazioni private previste dal PRG del 1962 e ai piani di zona realizzati del primo (1964) e del secondo PEEP (1986). Si tratta, quindi, di «tessuti che costituiscono la maggior parte della città contemporanea pianificata, con un carattere notevolmente differenziato a seconda delle tipologie e dei periodi di costruzione»⁸². In questo sub-sistema del Sistema insediativo la modalità di intervento prevalente è quella dell'intervento diretto fino (dove concesso) alla categoria della demolizione e ricostruzione di singoli edifici; tuttavia, per quei tessuti che presentano particolari caratteri di

83. Comune di Roma (2003), *PRG. Relazione Illustrativa. Delibera di Adozione del Consiglio Comunale n.33 del 19/20 marzo 2003*, Comune di Roma, Roma, p. 114.

84. Garano S. (2001), "La Città consolidata", in *Urbanistica*, n. 116, pp. 124-130.

85. Marcelloni M. (2003), *Pensare la città contemporanea. Il Nuovo piano regolatore di Roma*, Laterza, Roma-Bari, p. 156.

degrado e disorganicità nell'impianto planimetrico e/o nel profilo altimetrico, e di eterogeneità dei caratteri tipologici e formali degli edifici, le norme prevedono la possibilità di intervento attraverso la promozione di Programmi integrati⁸³. Come rilevato da Stefano Garano⁸⁴, la *Città consolidata* è la più estesa delle quattro parti del Sistema insediativo in cui il piano articola il territorio urbanizzato, comprendendo più di 11.000 ettari di tessuti edilizi che hanno raggiunto un *livello di conformazione definito* in tutti i caratteri che qualificano gli insediamenti, come il rapporto del costruito con gli spazi vuoti, con le attrezzature, con l'impianto viario, con i lotti di pertinenza e con l'intero contesto urbano. Gli abitanti che vivono in queste zone, al 2001, erano circa 1.250.000, ossia pari a più del 45% degli abitanti del Comune: di conseguenza, gli interventi in questa parte di città hanno un impatto rilevante per un numero particolarmente elevato di cittadini. Gli interventi previsti sono finalizzati al mantenimento dell'impianto urbanistico attuale, alla conservazione degli edifici di valore architettonico, al miglioramento della qualità architettonica, tecnologica e funzionale della generalità del patrimonio edilizio, spesso in fase di obsolescenza e di degrado dei materiali utilizzati. Dunque, le strategie e gli approcci per questa ampia parte di città esistente sono riassumibili negli obiettivi specifici previsti per la Città consolidata:

- qualificazione degli spazi pubblici;
- cura degli edifici di qualità architettonica;
- miglioramento delle prestazioni edilizie e funzionali del patrimonio esistente;
- introdurre una presenza equilibrata di attività tra loro compatibili e complementari.

Come si può notare, le strategie sono molto diverse da quelle per la contigua Città storica, volta alla tutela e protezione del patrimonio edilizio (anche quando molto recente e, per cronologia, aderente ai caratteri dei tessuti consolidati): la Città consolidata, infatti, è sostanzialmente l'insieme dei tessuti edilizi che «non presentano particolari valori individuali o di tessuto tali da farli rientrare nella città storica [...] al suo interno ricadono tessuti realizzati nelle epoche più diverse, con tipologie e densità molto diverse»⁸⁵. Infatti, sotto un punto di vista meramente cronologico, è facile notare un grande cambiamento, prima stilistico e poi tipologico, nei tessuti edilizi della Città consolidata; a partire dal "barocchetto romano" e dallo stile classicista dei tessuti più antichi ad un linguaggio architettonico moderno, razionalista prima, neoplastico e postmoderno poi,

a Roma è possibile leggere buona parte della storia dei linguaggi architettonici dell'architettura contemporanea, in buona parte grazie alla grande espansione e anche ai programmi di edilizia economia e popolare⁸⁶. La diversità tipologica è piuttosto variegata, anche se i tipi edilizi base che oggi determinano l'immagine più diffusa della Roma contemporanea sono tre: il *villino* (edificio a due/tre piani con ampio lotto di pertinenza attrezzato, usato per edilizia di lusso), la *palazzina* (edificio di almeno quattro piani, altezza di 19 m, collocato sul confine del lotto lungo la strada, particolarmente diffuso in tutta Roma, anche per la tenace sostituzione dei villini, meno redditizi, con le palazzine, operata negli anni "lotto per lotto"⁸⁷), e l'*intensivo*, o "alveare umano" (derivazione del "fabbricato" ottocentesco, si tratta di un edificio di grandi densità abitative, con un'altezza variabile tra i 25 e i 35 m). I tre tipi edilizi descritti, codificati dal PR del 1931, configurano una parte specifica della Città consolidata, detta "città compatta". Questa definizione, benché non presente in questi termini all'interno del NPRG⁸⁸, ci permette di operare un'ulteriore analisi della Città consolidata, nella quale si possono ravvisare due parti urbane assai differenti nei loro caratteri morfo-tipologici: la *città compatta* e la *città discontinua*.

La città compatta, secondo la definizione di Stefano Garano⁸⁹, è quella parte di città costituita dalla Città storica e dalla parte della Città consolidata formata da tessuti realizzati con una *tipologia edilizia definita*, ossia le tre categorie elencate in precedenza. Infatti, la parte più antica della Città consolidata, realizzata sulla base del piano del 1931, si pone in evidente continuità con la Città storica, dato che i tessuti, lungo il perimetro che li divide, sono spesso simili nell'aggregazione tipologica, benché quelli della Città storica sono in prevalenza realizzati con i piani precedenti al 1931 (piano Viviani del 1889, piano Saint-Just del 1909). Si può affermare che la Città storica e la parte della Città consolidata costruita a tipologie definite fanno parte di un esteso continuum urbano che si differenzia in modo netto dalla parte della Città consolidata realizzata con la tipologia edilizia libera. Da notare anche come dei cinque "Ambiti di programmazione strategica" del piano, tre si diramano dalla parte più interna della Città storica (es. il Parco dei Fori e dell'Appia antica) includendo anche parti consistenti della Città consolidata, a dimostrazione della contiguità tra l'una e l'altra parte di città.

La *città discontinua* rappresenta invece la parte più recente della Città consolidata, ed è composta da tessuti edificati secondo i principi del PRG del 1962, che ha introdotto per primo le densità e gli

⁸⁶. Insolera I. (2011), *Roma Moderna*, Einaudi, Torino, p. 202.

⁸⁷. Insolera I. (2011), *Roma Moderna*, Einaudi, Torino, pp. 107-109.

⁸⁸. Nel NPRG sono infatti descritte solo le categorie di tessuti: a "tipologia edilizia definita" e a "tipologia edilizia libera".

⁸⁹. Garano S. (2001), "La Città consolidata", in *Urbanistica*, n. 116, pp. 128-130.

90. Garano S. (2001), "La Città consolidata", in *Urbanistica*, n. 116, p. 128.

indici di edificabilità come riferimenti urbanistici e, conseguentemente, anche la *tipologia edilizia libera*. Questo nuovo insieme di norme ha conformato i piani di zona e dei PEEP del 1964 e del 1986 e le lottizzazioni convenzionate. L'immagine che deriva dalla città costruita secondo gli indici di densità denuncia «un'evidente estraneità ai tessuti precedenti costruiti per tipologie definite, determinando una chiara soluzione di continuità nel contesto urbano»⁹⁰. In particolare, come sottolinea Stefano Garano (che si è occupato delle dinamiche di formazione e degli interventi sulla città consolidata della capitale), per quanto riguarda i vari piani PEEP si è trattato, nella maggior parte dei casi, di progetti autoreferenziali, senza rapporto alcuno con l'intorno, e anzi, spesso contrapposti a questo, quasi a sottolineare – in una sorta di autoaffermazione dei progettisti – la negazione dell'attribuzione di un valore ai tessuti edificati con le tipologie edilizie del PR del 1931. Di conseguenza, la parte più recente della Città consolidata (PEEP e lottizzazioni convenzionate) rappresenta, al contrario del continuum compatto dei tessuti a tipologia edilizia definita (città compatta), la discontinuità e la frammentazione dell'insediamento, da cui il termine "città discontinua". Questa parte più esterna della Città consolidata, infatti, si fonde con le aree della Città di ristrutturare, ossia con le aree della periferia spontanea e destrutturata, in gran parte abusiva, che si protende senza regole nell'immenso spazio dell'Agro romano accentuando i propri caratteri dispersivi e di basso livello qualitativo.

Nella Città consolidata, ogni attività di trasformazione edilizia era stata bloccata con la Variante del 1974 al PRG del '62, attraverso l'imposizione del Piano Particolareggiato nel caso di demolizione e ricostruzione di edifici con indice di edificabilità oltre i 3 mc/mq (onde evitare maggiori densità); questo indirizzo è stato successivamente ribaltato dal Piano delle certezze, che ha introdotto (in qualità di piano della terza generazione), alcuni principi per la *trasformazione qualitativa* e il rinnovo di questa parte di città. Oggi, lo stesso NPRG riprende questo principio di trasformazione urbana e miglioramento della qualità abitativa, permettendo ad esempio anche interventi che comportano la demolizione e ricostruzione di singoli edifici, sempre nei limiti dei volumi e delle superfici esistenti. Da questo punto vista, dunque, il NPRG riserva grande attenzione all'esigenza di trasformazione e di rinnovamento edilizio della Città consolidata, pur mantenendo i caratteri strutturali dei tessuti (ossia gli elementi che caratterizzano la tipologia, come il rapporto edificio/lotto di pertinenza) e applicando il divieto di incrementare

le volumetrie esistenti destinate alla residenza, onde non aumentare la densità urbana e il conseguente congestionamento. Naturalmente, alla luce dei differenti caratteri morfo-tipologici, per le due categorie di tessuti della Città consolidata si permettono degli interventi leggermente diversi: nei tessuti a tipologia edilizia definita (T1, T2) è ammessa la demolizione e ricostruzione dei singoli manufatti non vincolati, a condizione che l'edificio riedificato presenti le stesse caratteristiche morfo-tipologiche di quello preesistente⁹¹, mentre per i T3, i tessuti a tipologia edilizia libera, sono ammesse la ristrutturazione edilizia con variazione di tipologia e/o di sagoma e la demolizione e ricostruzione totale o parziale, anche per una pluralità di edifici (purché su lotti contigui ricadenti nello stesso isolato), purché non si proceda a frazionamento o ampliamento del lotto di pertinenza e purché gli edifici non siano vincolati. In conclusione, le disposizioni per la Città consolidata tutelano la struttura degli insediamenti grazie a una particolare attenzione agli impianti urbanistici e alle tipologie edilizie, senza però operarne una cristallizzazione dei caratteri, permettendo in tal modo sia il rinnovamento qualitativo delle varie parti di città, compatta e discontinua, sia la prosecuzione dell'immagine della città della Roma contemporanea.

REGOLE

Norme Tecniche di Attuazione (NTA) del NPRG (Titolo II - Sistema insediativo)

Capo 3° Città consolidata

Art.44. Norme generali

1. Per Città consolidata si intende quella parte della città esistente stabilmente configurata e definita nelle sue caratteristiche morfologiche e, in alcune parti, tipologiche, in larga misura generata dall'attuazione degli strumenti urbanistici esecutivi dei Piani regolatori del 1931 e del 1962.
2. All'interno della Città consolidata gli interventi sono finalizzati al perseguimento dei seguenti obiettivi: a) mantenimento o completamento dell'attuale impianto urbanistico; b) conservazione degli edifici di valore architettonico; c) miglioramento della qualità architettonica, funzionale e tecnologica della generalità del patrimonio edilizio; d) qualificazione e maggiore dotazione degli spazi pubblici; e) presenza equilibrata di attività tra loro compatibili e complementari.
3. La Città consolidata si articola nelle seguenti componenti:

⁹¹. Questa misura è simile a quella dei tessuti T5, T6, T7 e T8 della Città storica, di cui si condividono le stesse tipologie edilizie; questa possibilità ha di fatto generato il caso delle recenti demolizioni e ricostruzioni di palazzine e villini di pregio, con stessa tipologia ma definizione architettonica interna diversa, di alcuni edifici nella zona di Corso Trieste e di Piazza Bologna, per il quale ci sono state numerose proteste. Storto G. (2018): "IL DIRITTO ALLA CITTA' STORICA: Roma: la strage dei villini". Questo aspetto sottolinea nuovamente la continuità e la contiguità tra Città storica e Città consolidata, e dunque l'esistenza di una *città compatta* dalle caratteristiche morfo-tipologiche molto simili.

- a) Tessuti;
- b) Verde privato.

Art.45. Tessuti della Città consolidata. Norme generali

1. Si intendono per Tessuti della Città consolidata l'insieme di uno o più isolati, riconducibile a regole omogenee d'impianto, suddivisione del suolo, disposizione e rapporto con i tracciati viari, per lo più definite dalla strumentazione urbanistica generale ed esecutiva intervenuta a partire dal Piano regolatore del 1931.

2. I tessuti della Città consolidata, individuati nell'elaborato 3 "Sistemi e Regole", rapp. 1:10.000, si articolano in:

T1-Tessuti di espansione novecentesca a tipologia definita e a media densità insediativa;

T2-Tessuti di espansione novecentesca a tipologia definita e ad alta densità insediativa;

T3-Tessuti di espansione novecentesca a tipologia libera.

Art.46. Tessuti di espansione novecentesca a tipologia definita e a media densità insediativa (T1)

1. Sono Tessuti di espansione novecentesca a tipologia definita e a media densità insediativa i tessuti formati da edifici realizzati nel rispetto delle tipologie a "villini" o a "palazzine" e loro varianti normative, definite dai regolamenti edilizi o in sede di piano generale o di piani particolareggiati di attuazione del Piano regolatore del 1931, in zone di nuova espansione o di sostituzione di insediamenti precedenti. I caratteri peculiari sono:

- una struttura viaria ed una dotazione di attrezzature pubbliche generalmente sottodimensionate rispetto alle densità edificatorie realizzate;

- nel caso della tipologia "villini", una suddivisione fondiaria degli isolati caratterizzata da una parcellizzazione minuta e una disposizione degli edifici a m. 4 di distacco da tutti i confini, in alcuni casi con accessori ad un piano allineati sul fronte stradale;

- nel caso della tipologia "palazzine", una disposizione degli edifici sul fronte stradale, con prevalenza di negozi al pianoterra;

- una sistemazione a giardino delle parti residuali non utilizzate per l'accessibilità e/o la distribuzione alle unità edilizie e per le rampe delle autorimesse.

2. Gli interventi dovranno tendere, oltre agli obiettivi generali di cui al precedente art. 44, ai seguenti obiettivi specifici: a) valorizzazione e miglioramento delle aree di pertinenza e/o di uso condomi-

niale anche attraverso la conservazione e l'incremento del verde esistente; b) il miglioramento architettonico degli edifici degradati; c) riconfigurazione architettonica degli edifici degradati, soprattutto a causa dell'occupazione degli spazi aperti interni con manufatti accessori.

Art.47. Tessuti di espansione novecentesca a tipologia definita e ad alta densità insediativa (T2)

1. Sono Tessuti di espansione novecentesca a tipologia definita e ad alta densità insediativa i tessuti formati da edifici realizzati nel rispetto della tipologia "intensiva", definita dai regolamenti edilizi o in sede di piano generale o dai piani particolareggiati di attuazione del Piano regolatore del 1931, che hanno caratterizzato le zone di espansione o hanno sostituito insediamenti precedenti. I caratteri peculiari sono:

a) una struttura viaria e una dotazione di attrezzature collettive e di spazi pubblici sottodimensionati rispetto alle densità edificatorie;
b) una disposizione degli edifici allineati lungo il fronte stradale o disposti in senso normale a questo, spesso riconnessi da edifici accessori che ricompongono l'allineamento sul fronte stradale;
c) densità edilizie molto alte che non permettono l'adeguamento della dotazione di servizi e verde agli standard urbanistici.

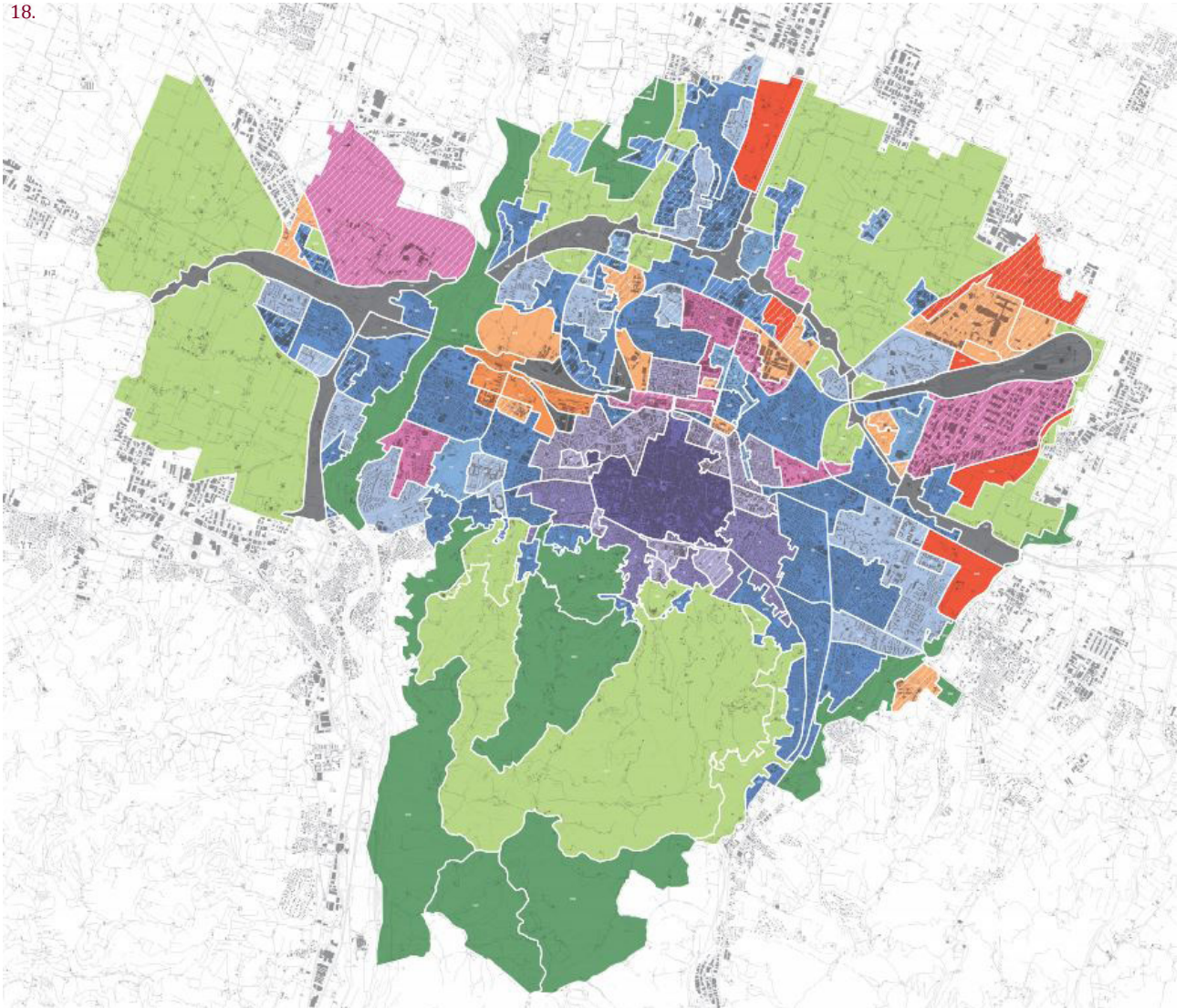
2. Gli interventi dovranno tendere, oltre agli obiettivi generali di cui al precedente art. 44, al diradamento complessivo delle zone in cui i tessuti sono inseriti, anche allo scopo di recuperare spazi per il verde e per i servizi collettivi o di interesse pubblico.

Art.48. Tessuti di espansione novecentesca a tipologia edilizia libera (T3)

1. Sono Tessuti di espansione novecentesca a tipologia edilizia libera i tessuti formati da edifici definiti da parametri quantitativi, secondo le prescrizioni del PRG del 1962, come densità ab/Ha, indici di fabbricabilità territoriale e fondiaria; quindi, a tipologia non definita dalle norme di piano, ma derivata dalle scelte degli operatori pubblici e privati, come nel caso dei Piani di zona, delle lottizzazioni convenzionate o delle zone F1 del PRG del 1962.

2. Gli interventi dovranno tendere alla omogeneizzazione dei tessuti, alla utilizzazione delle residue capacità insediative, al miglioramento dei servizi e delle urbanizzazioni.

18.



18. Carta delle Regole, con la classificazione per Territori e Ambiti del PSC di Bologna (2008)

SCHEMA 12: BOLOGNA – Il PSC del 2008: la riqualificazione del territorio urbano strutturato

Ente territoriale

Comune di Bologna

Strumento

Piano Strutturale Comunale

Riferimento Normativo

Adottato dal Consiglio Comunale di Bologna il 16 luglio 2007

Autori

Patrizia Gabellini, Giovanni Ginocchini, Bertrando Bonfantini, Mauro Bertocchi, Nadia Cattoli, Francesco Evangelisti, Giovanni Fini, Chiara Manaresi, Andrea Minghetti

92. Oliva F, Galuzzi P, Vitillo P. (2002), *Progettazione urbanistica. Materiali e riferimenti per la costruzione del piano comunale*, Maggioli Editore, Rimini, pp. 24-35.

Il Piano Strutturale Comunale (PSC) di Bologna del 2008, assieme ai Piani Operativi Comunali (POC) e al Regolamento Urbanistico Edilizio (RUE) e rappresenta un importante riferimento sia per l'evoluzione metodologica dell'urbanistica riformista, sia per gli interventi di riqualificazione sulle aree consolidate della città esistente. Il nuovo piano, infatti, redatto a seguito della nuova Legge Regionale 24 marzo 2000, n. 20, in materia di "Disciplina generale sulla tutela e l'uso del territorio", presenta una struttura triplice, articolata secondo tre livelli/componenti/strumenti differenti: il *Piano Strutturale*, che indica le scelte urbanistiche, quali le previsioni indicative (non prescrittive) per la mobilità, per l'ambiente, per le parti della città da conservare, da riqualificare e le parti dove saranno possibili nuovi interventi, articolato in tre "sistemi": ambientale, infrastrutturale e insediativo; il *Piano Operativo*, che nella sua molteplicità (in genere, più piani su più aree) indica le previsioni prescrittive del piano, raccogliendo le trasformazioni urbanistiche e le opere pubbliche che devono essere attuate sul territorio⁹²; infine, il *Regolamento Urbanistico Edilizio*, al quale compete la disciplina generale delle parti del territorio comunale non sottoposte a POC, attuabili con intervento edilizio diretto specificando gli usi e i modi di intervento sul patrimonio edilizio esistente.

A questa triplice definizione del piano di Bologna (modello più volte ripreso in vari piani della Regione Emilia-Romagna) si accompagna

93. Comune di Bologna (2007), *PSC-Piano Strutturale Comunale: Relazione illustrativa*, Comune di Bologna, Bologna, p. 22.

anche una nuova definizione del territorio comunale: in questo, vengono riconosciuti 189 “Ambiti”, per i quali il PSC indica delle politiche urbanistiche omogenee, e 34 “Situazioni” – urbane, di campagna, collinari – riconosciute dalla popolazione, che aggregano gli Ambiti tra loro, in modo da gestire i microprocessi di qualificazione. Gli Ambiti, inoltre, sono raggruppati (ai sensi della LR n. 20 del 2000) nel *Territorio da strutturare* (Ambiti per nuovi insediamenti, di sostituzione, in trasformazione), nel *Territorio urbano strutturato* (Ambiti da riqualificare, consolidati, storici) e nel *Territorio rurale* (Ambiti di valore naturale e ambientale, Ambiti agricoli di rilievo paesaggistico). Le azioni previste per i vari Ambiti sono articolate in tre Sistemi: il “Sistema delle infrastrutture per la mobilità” per un’accessibilità integrata e sostenibile diffusa in tutta la città; il “Sistema delle attrezzature e degli spazi collettivi” per la qualità sociale; il “Sistema delle dotazioni ecologiche e ambientali” per la qualità ambientale. Le strategie per la città esistente hanno a Bologna una chiara definizione territoriale, e si articolano su due livelli:

- Sette Strategie di livello urbano, le “Sette Città” (La Città della Ferrovia, Tangenziale, Collina, Reno, Savena, Via Emilia Ponente, Via Emilia Levante), le quali costituiscono sette figure territoriali individuate a partire da analogie territoriali, sociali e urbanistiche, interessate da progetti, politiche e azioni strategiche per il loro sviluppo;
- Trentaquattro strategie di livello locale, ossia le 34 “Situazioni”, in cui le trasformazioni descritte dalle Sette Città sono riportate e declinate in una dimensione più piccola.

In sostanza, il piano ha un approccio di *sviluppo locale* articolato su due livelli (le Sette Città, con obiettivi e previsioni per ciascuna di esse, e le singole Situazioni, i cui obiettivi ed interventi sono decise in accordo con quelle della Città di cui fa parte la Situazione) e declinato secondo i tre Sistemi del piano. Gli approcci alla città esistente, ovvero le strategie alla base delle Sette Città, sono⁹³:

- protezione e recupero dell’ambiente e del paesaggio;
- priorità agli intenti di ristrutturazione e riqualificazione del patrimonio edilizio esistente;
- centralità del trasporto pubblico e integrazione delle forme di mobilità;
- inserimento di un maggiore housing sociale mirato e articolato;
- aumento della dotazione di spazi pubblici e rafforzamento dei centri di vicinato;
- garantire una maggiore qualità morfologica;

- integrazione delle funzioni e degli usi.

Le Sette Città, figure e strategie territoriali, orientano le scelte per la costruzione della *città pubblica*: realizzazione prioritaria delle tre stazioni ferroviarie (Centrale, Prati di Caprara e San Vitale); nuovi spazi per dotazioni da reperire nelle aree produttive, ferroviarie e militari dismesse (Saffi e Bolognina); creazione di varchi trasversali verdi (come il parco del Navile) e rifunzionalizzazione degli spazi aperti che si attestano lungo la tangenziale (in particolare il Parco nord); riuso dell'area ex-Staveco per nuove attrezzature nella pedecollina; riconnessione dei grandi parchi collinari con la città (in accordo anche con le previsioni dei precedenti piani riformisti e il PRG del 1985); completamento dei due parchi fluviali del Reno e del Savena; nuova dotazione di servizi per le aree produttive; riqualificazione degli spazi aperti lungo la via Emilia. Il futuro di Bologna è dunque «fortemente legato al perseguimento di tali scelte come a quelle atte a favorire l'accessibilità, la qualificazione, e, ove sostenibile, il decentramento delle funzioni di scala metropolitana e nazionale maggiormente congestionanti»⁹⁴.

In particolare, gli interventi volti a migliorare l'abitabilità (e tutto ciò che riguarda l'ambito insediativo-morfologico) sono articolate e declinate nelle varie "microcittà" ossia le 34 Situazioni. Attraverso un insieme mirato di azioni, descritte nella scheda di Situazione, il PSC esplicita il contributo delle nuove dotazioni e delle loro prestazioni con riferimento ai contesti locali: centralità come recapiti della vita di quartiere, parcheggi, varchi, percorsi sicuri per la mobilità lenta sono alcune delle componenti che qualificano il nuovo sistema capillare della città pubblica⁹⁵. Il PSC, inoltre, individua l'housing sociale come una delle dotazioni rispondenti alla domanda diffusa di abitabilità. Intendendo per *housing sociale* l'insieme delle diverse soluzioni che permettono l'accesso alla casa (in affitto o in proprietà) alle componenti di popolazione urbana che non riescono ad accedere all'offerta del libero mercato, il PSC indica l'incremento di tali dotazioni, stabilendone l'entità complessiva e la presenza distribuita nel territorio.

L'housing sociale, così come gli altri interventi per la costruzione della città pubblica, è alla base delle azioni per la riqualificazione della città esistente. Questa è declinata nei tre Territori previsti dalla LR n. 20 del 2000; in particolare, il Territorio urbano strutturato, che riguarda la città consolidata e stabilmente configurata nei suoi caratteri, si articola in vari Ambiti consolidati e non ("Ambiti in via di consolidamento"). Tra gli Ambiti consolidati si trovano gli Ambiti

⁹⁴. Comune di Bologna (2007), *PSC-Piano Strutturale Comunale: Relazione illustrativa*, Comune di Bologna, Bologna, p. 124.

⁹⁵. Tale approccio e modalità di gestione/presentazione dei progetti è stato ripreso e ulteriormente sviluppato nelle Strategie Locali del nuovo PUG di Bologna, anche con l'aiuto dei LabQ-Laboratori di Quartiere. Innocenzi T. (2020), "Bologna. Il Piano Urbanistico Generale: la città esistente", in Poli I. (a cura di), *Città esistente e rigenerazione urbana. Per una integrazione tra urbs e civitas*, Aracne Editrice, Roma, pp. 171-181.

96. Cfr. Allegato 2 - Scheda 22.
Bologna – Il PUG del 2021: le
Strategie urbane, locali e i progetti
di areale.

più antichi (“Ambiti storici”), gli Ambiti che non necessitano di ulteriori interventi di miglioramento (“Ambiti pianificati consolidati”), poiché si tratta in genere di parti costruite in seguito all’attuazione di strumenti urbanistici preventivi, la cui realizzazione ha prodotto quartieri organici, con caratteristiche di continuità e dotati delle attrezzature urbanistiche, dunque ‘stabili’ rispetto a future trasformazioni edilizie e urbanistiche. Vi sono poi gli Ambiti che necessitano di interventi di riqualificazione. Tali Ambiti sono suddivisi negli “Ambiti da riqualificare”, in cui sono previsti interventi e politiche di riorganizzazione territoriale che favoriscano il miglioramento della qualità architettonico-ambientale dello spazio urbano, nonché una più equilibrata distribuzione di servizi, di dotazioni territoriali o di infrastrutture per la mobilità, e gli “Ambiti consolidati di qualificazione diffusa”, dove si ritiene che sia possibile innescare processi di miglioramento della città pubblica mediante modesti interventi di trasformazione, per la cui programmazione e attuazione è previsto un ruolo attivo della popolazione e dei quartieri cittadini. A tale proposito, si sottolinea come il PSC ponga una particolare attenzione ai processi partecipativi, storicamente presenti nel panorama culturale bolognese, rendendoli parte del processo di pianificazione – al punto che, con il nuovo PUG⁹⁶ del 2021, i “Laboratori di Quartiere” sono diventati un elemento strutturante del processo di costruzione del piano. Posto che gli Ambiti sono aggregati nelle varie Situazioni, ogni Situazione si pone come microcittà, che raccoglie al suo interno le azioni previste dagli Ambiti e li orienta in accordo con le politiche delle Sette Città.

Di conseguenza, si può leggere il PSC di Bologna come un piano di “città di città”, che raccoglie al suo interno le istanze per le varie trasformazioni territoriali procedendo non attraverso una lettura per tessuti urbani di carattere morfo-tipologico, che potrebbe ‘appiattire’ le varie caratteristiche di ogni area urbana, ma attraverso una lettura per Situazioni locali, in cui, per ogni area urbana (definita con processi partecipativi con la comunità locale) vengono descritti gli interventi previsti. Gli interventi sono catalogati sulla base della classificazione in Ambiti, fatta per una più puntuale definizione delle aree che necessitano di interventi di riqualificazione. Dunque, il PSC di Bologna mette in pratica la riqualificazione della città esistente e in particolare, del Territorio urbano strutturato, lo fa attraverso un *approccio local-based*, dove ciascuna delle Situazioni regola priorità e interventi, mettendo al centro del progetto la comunità, con la quale ogni progetto di riqualificazione è discusso ed applicato

sul territorio urbano.

REGOLE

Quadro normativo del PSC (Titolo 3 - Disciplina del territorio comunale)

Capo 3.1 Disciplina degli Ambiti

Art. 21 Territorio urbano strutturato

Gli Ambiti. Il Territorio urbano strutturato comprende le parti che, per la presenza di alcune aree o attività dismesse, richiedono una riorganizzazione spaziale (Ambiti da riqualificare); quelle relativamente stabili che ammettono interventi leggeri di qualificazione (Ambiti consolidati di qualificazione diffusa); quelle che si vanno consolidando attraverso il completamento dell'attuazione di strumenti urbanistici preventivi (Ambiti in via di consolidamento); quelle consolidate per impianto, attrezzature e stato di conservazione (Ambiti pianificati consolidati); quelle caratterizzate da impianti ed edifici di valore storico (Ambiti storici).

Art. 22 Ambiti da riqualificare

1. Caratteri. Gli Ambiti da riqualificare sono parti del territorio che richiedono interventi volti a recuperare diffusamente qualità urbana e ambientale, con potenziamento di infrastrutture e dotazioni collettive, introduzione di un mix funzionale sensibile alle nuove esigenze, miglioramento delle prestazioni di spazi e attrezzature. Possono essere a destinazione mista, cioè caratterizzati dall'adeguata compresenza di residenza e attività sociali, culturali, commerciali e produttive con essa compatibili, oppure specializzata, cioè caratterizzati dalla prevalenza di attività direzionali e produttive.

5. Prestazioni comuni agli Ambiti da riqualificare. Per la sostenibilità degli interventi di riqualificazione e un'adeguata qualità ambientale, la progettazione, in coerenza con le indicazioni della Valsat, deve garantire il rispetto di obiettivi di qualità ecologica, sociale, ambientale, della morfologia urbana e del sistema dei servizi [...].

Art. 23 Ambiti consolidati di qualificazione diffusa

1. Caratteri. Gli Ambiti consolidati di qualificazione diffusa sono parti del Territorio urbano strutturato, a destinazione mista o specializzata, cresciute per successive aggiunte senza un preventivo disegno unitario.

2. Obiettivi e prestazioni. Il Psc promuove il miglioramento median-

te interventi e opere di modesta entità edilizia finalizzati a realizzare nuove dotazioni territoriali (per mobilità, servizi, ambiente) e ad aumentare le prestazioni di quelle esistenti (accessibilità e fruibilità degli spazi). Negli Ambiti consolidati di qualificazione diffusa sono previsti interventi di recupero del patrimonio edilizio esistente. La nuova costruzione per sostituzione di edifici esistenti è ammissibile a condizione che contribuisca a realizzare gli obiettivi indicati dal Psc per la Situazione urbana di riferimento, e nel rispetto delle regole di seguito stabilite. Poc e Rue regoleranno gli interventi indiretti e diretti sul patrimonio esistente in base alla diversa caratterizzazione di Ambito misto o specializzato, perseguendo il mantenimento del mix funzionale compatibile con gli usi abitativi nel primo caso o indicando la necessità di mantenere usi produttivi nel secondo.

Negli Ambiti a caratterizzazione funzionale mista, il Rue disciplina gli interventi di conservazione e trasformazione del patrimonio edilizio esistente, con i seguenti indirizzi:

- introduzione di un mix funzionale sensibile alle nuove esigenze abitative; in questi Ambiti possono convivere usi abitativi, usi artigianali, servizi economici e amministrativi, commerciali, ricettivi, ricreativi, sociali; per valutare l'ammissibilità di ogni uso in relazione allo specifico contesto nel quale si inserisce, il Rue indicherà opportune condizioni di sostenibilità urbanistica e ambientale;
- miglioramento delle prestazioni di spazi e attrezzature pubbliche e degli edifici privati.

Il Poc individua e disciplina gli interventi di trasformazione di rilevante impatto urbanistico (Sul finale > 2.300 mq), programmando contestualmente la realizzazione delle necessarie dotazioni territoriali in relazione agli indirizzi stabiliti dal Psc per ogni Situazione, con i seguenti indirizzi:

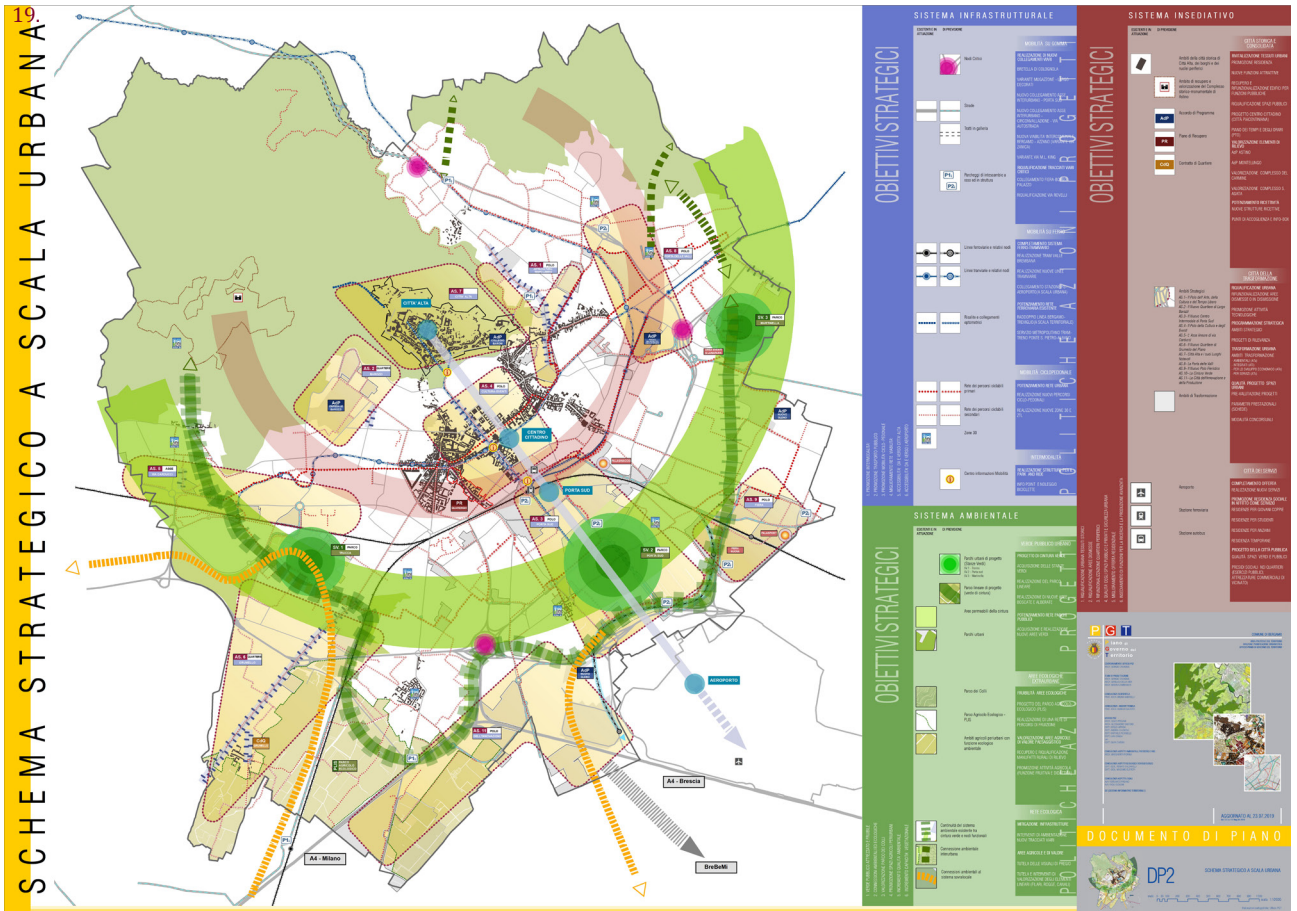
- gli interventi edilizi realizzabili andranno correttamente relazionati all'entità del costruito preesistente, o ai caratteri tipologici degli immobili in essere e a quelli urbanistici del contesto omogeneo consolidato;
- gli interventi dovranno contribuire al potenziamento delle infrastrutture e delle dotazioni collettive;
- le risorse per la realizzazione delle azioni di rafforzamento della qualità dello spazio pubblico potranno essere parzialmente ottenute dal contributo di costruzione corrisposto per interventi edilizi e dalla monetizzazione delle aree per dotazioni territoriali, finalizzati alla realizzazione di opere ed interventi pubblici nelle Situazioni in

cui il singolo Ambito ricade.

Riguardo al recupero e riuso degli insediamenti produttivi dismessi o in dismissione si formulano i seguenti indirizzi:

- nel caso di contenitori industriali ancora in funzione in Ambiti misti, la possibilità di trasformare le aree dal punto di vista urbanistico è condizionata dal raggiungimento di accordi preliminari al Poc che definiscano le modalità di delocalizzazione programmata delle attività produttive, il mix funzionale più adatto per il contesto, le dotazioni territoriali da realizzare in relazione agli obiettivi stabiliti per la Situazione;
- qualora si tratti di aree contigue a tessuti urbani residenziali, va prioritariamente valutata la possibilità e opportunità di un recupero dei contenitori ancora per attività economiche che siano compatibili dal punto di vista ambientale con il contesto residenziale e utili alla valorizzazione dei tessuti urbani in termini di mix funzionale e di vitalità economica; qualora non sia perseguibile o opportuno il recupero dei contenitori, va consentita la sostituzione e trasformazione per funzioni urbane integrate (residenza, servizi, attività economiche compatibili, ecc.);
- nel caso di sostituzione degli insediamenti, va perseguito il recupero o ripristino di percentuali elevate di superficie permeabile a verde [...]

Negli Ambiti consolidati di qualificazione diffusa specializzati l'obiettivo principale è il miglioramento delle condizioni di qualità urbana e vivibilità, compreso il rafforzamento della qualità dello spazio pubblico, e quello delle infrastrutture per l'urbanizzazione degli insediamenti. Il Rue disciplina gli interventi di conservazione e trasformazione del patrimonio edilizio esistente, escludendo il nuovo insediamento di usi abitativi, commerciali in strutture di vicinato, ricettivi, ricreativi e di servizi alla popolazione. Il Poc individua e disciplina gli interventi di trasformazione di rilevante impatto urbanistico, programmando contestualmente la realizzazione delle necessarie dotazioni territoriali in relazione agli indirizzi stabiliti dal Psc per ogni Situazione. Qualora gli interventi di trasformazione riguardino contenitori industriali dismessi, va di norma privilegiato il riuso, dei contenitori o delle aree, ancora per attività produttive, secondarie o terziarie, ferma restando la valutazione preventiva delle condizioni di compatibilità urbanistica e ambientale.



19. Schema Strategico a scala urbana con la Cintura e le Stanze Verdi, dal PGT di Bergamo (2014)

SCHEMA 13: BERGAMO – Il PGT del 2014: il contenimento e la valorizzazione della città esistente

Ente territoriale

Comune di Bergamo

Strumento

Piano Governo del Territorio

Riferimento Normativo

Validità prorogata dal Consiglio Comunale di Bergamo il 2 ottobre 2017

Autori

Bruno Gabrielli, Aurelio Galfetti, Giorgio Cavagnis, Gianluca Della Mea, Marina Zambianchi, Margherita Fiorina, Alberto Massa Saluzo, Marzia Lomboni, Serena Trussardi

97. Cfr. Allegato 2 - Scheda 19.

Bergamo – Il PGT del 2014: il Piano dei Servizi e la città dei servizi.

98. Gabrielli B. (2014), “Una strategia per Bergamo”, in Comune di Bergamo (2014), *PGT- Piano di Governo del territorio: Documento di Piano. Relazione*, Comune di Bergamo, Bergamo.

Il PGT di Bergamo del 2014 è un esempio di piano volto a contenere e a valorizzare la città esistente in un contesto di metropolizzazione del territorio – *l'arcipelago metropolitano* della Mega-City-Region da Torino a Trieste – ampia, diffusa e caratterizzata da un consumo di suolo massiccio, per lo sviluppo del settore industriale e manifatturiero. In tal senso, il PGT – forma di innovata di piano regolatore promossa dalla Regione Lombardia con la Legge Regionale 11 marzo 2005, n. 12, che prevede la distinzione in tre elaborati del PGT, in *Documento di Piano, Piano dei Servizi*⁹⁷ e *Piano delle Regole* – mette in atto tre approcci strategici alla città esistente che ricercano:

- un rapporto equilibrato tra la città, il suo hinterland, la provincia, la Mega-City-Region;
- la tutela e salvaguardia della risorsa territorio, attraverso la riduzione del consumo di suolo;
- la ricerca della qualità urbana, come fattore di benessere, di attrattività, integrazione e pluralismo culturale.

Come sottolinea Bruno Gabrielli⁹⁸, il nuovo PGT si innesta in un “percorso di eccellenza” della pianificazione italiana, iniziando dal piano di Piacentini (che qui ha dato la sua miglior prova), poi Angelini (grande interprete della città storica), fino al Piano Morini-Muzio, e poi Astengo-Dodi ed infine Secchi-Gandolfi. Il nuovo piano si pone in continuità con il Piano Secchi-Gandolfi, operando un avan-

zamento su tre obiettivi: un maggiore controllo dei processi di trasformazione (di livello micro e di livello macro) della città esistente (di quella consolidata e di quella ancora trasformabile); una maggiore specializzazione delle destinazioni d'uso per il ruolo di Bergamo nell'area metropolitana, in considerazione della scarsità della risorsa suolo della città (la città entro i confini comunali); infine, dare priorità, nel disegno del piano, alla componente paesaggistico-ambientale. Gli obiettivi mettono in evidenza alcuni aspetti della Bergamo contemporanea che sono stati ritenuti imprescindibili nella composizione del piano, come il fatto che la città, intesa quale insediamento urbano entro i confini amministrativi, ha sostanzialmente esaurito le sue possibilità di crescita, con le aree ancora disponibili poche e molto selezionate. Non potendo ampliare i propri confini comunali, ma cercando allo stesso tempo di non creare ostacolo al forte impulso economico in atto (la crescita economica pre-Covid 19 dell'hinterland bergamasco), il PGT deve innovare le modalità interpretative, i mezzi amministrativi e gli strumenti del Piano al fine di perseguire prioritariamente una migliore qualità della vita. In tal senso, il PGT si pone traguardi limitati di crescita, più limitati rispetto alla stessa domanda, dando una particolare priorità alle destinazioni d'uso privilegiando le funzioni "ricche", o comunque innovative e specialistiche per arricchire la città, ma allo stesso tempo senza trascurare le funzioni di base, i servizi ed i connettivi urbani, nonché i problemi sociali emergenti e le loro priorità, come quello di una maggiore edilizia residenziale pubblica. Il piano ricerca un equilibrio funzionale, in modo da non privilegiare troppo le funzioni portatrici di ricchezza (es. il nuovo Ospedale) rispetto a quelle più povere ma necessarie per buon livello di qualità della vita. Inoltre, proprio a causa dello 'scontro' fra crescita economica e nuove attrattività e, allo stesso tempo, dei confini ristretti e delle poche aree libere, il PGT pone tra i suoi principi quello della sostenibilità ambientale degli interventi e delle trasformazioni, intesa come la salvaguardia dei diritti delle future generazioni attraverso azioni di riduzione del consumo delle risorse.

Per questo motivo, onde evitare che le poche aree libere comunali siano occupate da operazioni di speculazione edilizia o con nuove funzioni ricche sull'onda della crescita economica, il piano realizza un progetto ambientale di "contenimento" della città esistente, detto *Cintura Verde*. Questo disegno lineare verde interconnette tra loro i maggiori spazi vuoti della città, attraverso tre componenti: una componente lineare (i filari verdi di alberi), una componente

spaziale (sistema di aree verdi che in parte saranno rese pubbliche), e una componente infrastrutturale (percorso pedonale e ciclabile). In particolare, il progetto prevede anche, attraverso una modalità compensativa/perequativa e di scambio pubblico/privato, l'acquisizione e la valorizzazione di ambiti verdi periurbani, potenziando il sistema ambientale urbano attraverso la realizzazione di Stanze Verdi inserite nella Cintura (connessioni ambientali e nuove aree verdi), e promuovendo il sistema agricolo e il carattere multifunzionale delle potenziali attività ad esso connesso (agricoltura ecologica) e realizzando questa nuova rete ecologica in stretta connessione con quella intercomunale e provinciale, attraverso la valorizzazione del nodo ecologico del Parco dei Colli⁹⁹. Nel progetto, si applicano il concetto di tutela del "paesaggio storico urbano", definendo le relazioni fra città e contado in termini di paesaggio ed invertendo la prospettiva di tale sistema di relazioni per dare valore a componenti culturali, di memoria storica legata ai luoghi e conservare le testimonianze storico-identitarie. Di conseguenza, si può affermare che il PGT di Bergamo, pur senza rinunciare alle misure per la crescita economica della città e del suo territorio, pone alla base delle sue scelte il contenimento della città esistente e del fenomeno dell'esplosione della città, riducendo il consumo di suolo attraverso sia la tutela delle aree ancora libere, sia attraverso la valorizzazione della stessa città esistente con un progetto verde, di costruzione e incremento della rete ecologica oggi esistente. L'obiettivo è quello di ridurre il fenomeno della metropolizzazione senza rinunciare alla valorizzazione della città esistente, interconnettendo la città con l'hinterland attraverso una mobilità dolce e garantendo una "Bergamo verde" attraverso il nuovo disegno del sistema ambientale.

⁹⁹. Comune di Bergamo (2014), *PGT- Piano di Governo del territorio: Documento di Piano. Relazione*, Comune di Bergamo, Bergamo, pp. 15-22.

REGOLE

*Piano delle Regole - Norme (TITOLO V - SISTEMA AMBIENTALE)
AMBITI DI VALORE ECOLOGICO-AMBIENTALE*

ART. 48.1 - OBIETTIVI

Il Piano delle Regole prevede azioni mirate alla salvaguardia delle aree verdi di valore ecologico ambientale esistenti, costituite non solo dal sistema delle aree verdi pubbliche e di uso pubblico esistenti (parchi, giardini, orti urbani, ...), ma anche e soprattutto prevede azioni di potenziamento, valorizzazione e sviluppo di nuovi spazi verdi di scala urbana (le Stanze Verdi del Documento di Piano), che costituiscono i nodi del progetto ecologico di scala urbana della Cin-

tura Verde. Le aree e gli elementi di valore ecologico-ambientale costituiscono elementi fondamentali per la qualità degli insediamenti urbani (tessuti del Sistema Insediativo) e rappresentano pertanto aree nelle quali sono previste azioni mirate al miglioramento della dotazione arborea e arbustiva, alla tutela delle caratteristiche di pregio esistenti e a progetti di complessivo potenziamento del verde urbano e della relativa rete ecologica.

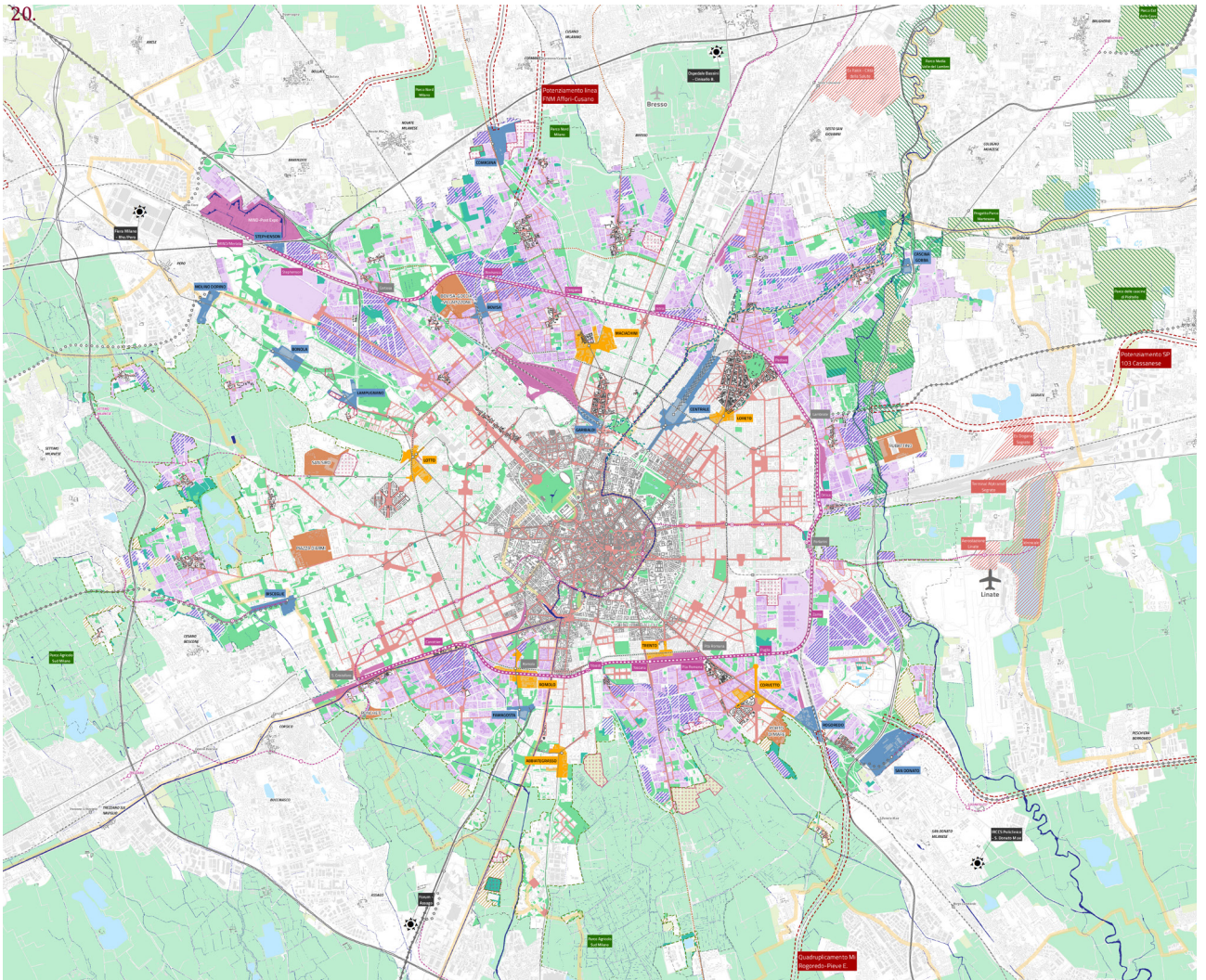
ART. 50.3 - SISTEMA DELLE AREE VERDI STRATEGICHE A VOCAZIONE PUBBLICA

È costituito dall'insieme delle aree la cui localizzazione e le cui caratteristiche ambientali, ecologiche e funzionali le distinguono per un evidente ruolo strategico all'interno del sistema delle aree verdi pubbliche di rilievo urbano. Coincidono con le aree indicate dal Documento di Piano e dal Piano dei Servizi come tre ambiti destinati al potenziamento del sistema degli spazi verdi pubblici urbani attraverso la realizzazione delle Stanze Verdi (V6b, V6c, V6d) appartenenti al progetto della Cintura Verde, integrate con le parti di tale progetto destinate alla realizzazione del Parco lineare e delle connessioni ciclo-pedonale della Cintura Verde (V6a). Per gli edifici esistenti che ricadono all'interno del Sistema delle Aree strategiche a vocazione pubblica e relativi spazi di pertinenza è consentito il mantenimento della destinazione d'uso esercitata alla data di adozione del PGT.

ART. 50.3.1 - CINTURA VERDE (V6)

La Cintura Verde è un sistema di aree verdi di scala urbana costituito dall'insieme integrato e connesso di ambiti verdi urbani attrezzati e fruibili con caratteristiche assimilabili ai parchi (denominati Stanze Verdi) e di un parco lineare con caratteristiche agro-forestali, appositamente progettato per garantire la connessione ecologica tra tali ambiti e altre aree di particolare interesse naturalistico, ambientale ed ecologico (esistenti o di progetto) e favorire contestualmente la fruizione del territorio, anche nelle parti periferiche periurbane con caratteristiche di tipo agronomico e rurale. È costituita pertanto dall'insieme delle tre Stanze Verdi (V6b, V6c, V6d) individuate dal Documento di Piano e dal Piano dei Servizi come "Stanza Verde: Parco della Trucca", "Stanza Verde: Parco della Martinella" e "Stanza Verde: Parco di Porta Sud", nonché dal "Parco lineare della Cintura Verde" (V6a) e dai relativi elementi di connessione, che sono disciplinati dagli artt. 18.10.7 e seguenti dell'elaborato denominato

“Ps0b - Apparato normativo” del Piano dei Servizi.



20. Progetto di Piano "Milano2030"
(Documento di Piano), dal PGT di
Milano (2019)

SCHEMA 14: MILANO – Il PGT del 2019: la città metropolitana e il rapporto con le aree centrali

Ente territoriale

Comune di Milano

Strumento

Piano Governo del Territorio

Riferimento Normativo

Approvato dal Consiglio Comunale di Milano il 14 ottobre 2019

Autori

Pierfrancesco Maran, Simona Collarini, Marino Bottini, Pietro Guermandi, Matteo Rovera, Carmen Salvaggio, Demetrio Scopelliti, Franco Sacchi, Alessandro Ali, Dario Corvi, Valentina Brambilla, Elena Corsi

100. Comune di Milano (2019), *PGT-Piano di Governo del territorio: Documento di Piano. Milano 2030 Visione, Costruzione, Strategie, Spazi. Relazione Generale*, Comune di Milano, Milano.

Il PGT di Milano del 2019 rappresenta un avanzamento del piano del capoluogo lombardo rispetto al precedente del 2012, redatto ai sensi della Legge Regionale n.12 del 2005 in materia di governo del territorio; il nuovo PGT prefigura gli obiettivi per una nuova Milano, da raggiungere entro il 2030. Gli approcci alla città esistente, sostanziati in strategie di piano, sono così riassumibili¹⁰⁰:

- potenziamento del ruolo di città metropolitana e del ruolo di “città globale”;
- attuazione di politiche urbane per una maggiore attrattività lavorativa e inclusività sociale;
- attuazione di politiche di risparmio di suolo e valorizzazione delle infrastrutture verdi e blu;
- valorizzazione dell’identità dei nove Municipi e degli 88 quartieri (NIL - Nuclei di Identità Locale) di cui si compone la città;
- rigenerazione diffusa del patrimonio edilizio esistente, in particolare nelle periferie.

Il ruolo che Milano vuole avere per la grande area metropolitana è quello di città centrale e polo di riferimento per l’intero hinterland che, a partire dagli anni Cinquanta, si è sviluppato lungo gli assi verso le aree industriali, produttive e manifatturiere lombarde. Milano, come Bergamo, di fatto è parte della Mega-City-Region, nonché polo primario del “triangolo industriale”; tuttavia, la città riveste

101. Comune di Milano (2019), *PGT-Piano di Governo del territorio: Documento di Piano. Milano 2030 Visione, Costruzione, Strategie, Spazi. Relazione Generale*, Comune di Milano, Milano, p. 13.

tradizionalmente il ruolo di città con una metropolizzazione di tipo “centrale”, in cui le attività legate al settore direzionale e terziario rivestono grande importanza a livello regionale, come a livello nazionale. Per questo motivo, il PGT, riprendendo le scelte dei Piani che lo hanno preceduto, considera Milano come «il centro allargato di una vasta regione urbana, fulcro di fenomeni di urbanizzazione differenziale e di regionalizzazione»¹⁰¹, e dunque, considera l’area metropolitana di Milano come un sistema territoriale integrato, nodo di reti di scala più vasta per le reti transeuropee multimodali che la attraversano, e dunque “città globale”, in grado di intercettare conoscenze e valori presenti su mercati più vasti, rielaborarli, per poi re-immetterli nei circuiti internazionali. Per questo ruolo, il PGT aumenta e intensifica l’offerta di servizi e nodi d’interscambio per il trasporto pubblico, a partire dalla realizzazione della nuova linea metropolitana M4 e dal prolungamento delle linee esistenti verso Monza e Settimo Milanese, con l’adeguamento della cintura ferroviaria (Circle-Line) e il potenziamento dell’alta velocità e del sistema aeroportuale. In modo complementare, “Milano 2030” promuove le reti e i servizi di mobilità dolce, attraverso il rafforzamento dei sistemi a vocazione pedonale e la definizione di nuove reti ciclabili. Dal punto di vista dell’attrattività e dell’inclusività, la città, consapevole del ruolo di centro funzionale ed economico, sceglie di implementare il sistema di servizi di scala metropolitana, modernizzando le infrastrutture (anche ‘sfruttando’ grandi eventi, come avvenuto con Expo 2015 e come previsto con le Olimpiadi invernali di Milano – Cortina 2026) e destinando i grandi vuoti urbani – Bovisa-Goccia-Villapizzone, San Siro, Piazza D’Armi, Ronchetto, Porto di Mare, Rubattino – prevalentemente a funzioni di carattere strategico e di uso pubblico (Gli ambiti per Grandi Funzioni Urbane - GFU). Per quanto riguarda l’inclusività, l’estensione della base occupazionale, l’accesso alla casa, all’istruzione, alla sanità e all’assistenza, il PGT favorisce l’abitare temporaneo e, soprattutto, l’affitto a canone agevolato (elementi già presenti nel PGT del 2012, potenziati in particolare con le misure varate sotto la giunta Pisapia). L’edilizia sociale (la cui quota sale dal 35 al 40%) e il recupero delle case sfitte (obiettivo Zero Case Sfritte negli immobili di edilizia residenziale pubblica MM entro il 2021 con il recupero di 3.000 alloggi) diviene così un fattore abilitante per lo sviluppo di una città attrattiva sia per i nuovi “ceti fluenti” – studenti e giovani a basso e medio reddito nelle prime fasi della carriera lavorativa – e per segmenti economicamente svantaggiati – famiglie a basso reddito, famiglie separate e single, anziani,

nuovi cittadini ecc. – in un’ottica di mixité sociale.

Per quanto riguarda l’aspetto ambientale, il nuovo PGT non genera nuove volumetrie rispetto al PGT 2012, ma tutela 1,7 milioni di m² dalla possibile urbanizzazione attraverso il ridimensionamento delle previsioni insediative e il vincolo a destinazione agricola su 350 ettari di aree agricole tutelate (espansione del Parco Agricolo Sud di 150 ettari), riducendo così del 4% il consumo di suolo. Inoltre, con lo sviluppo del progetto ForestaMi, si prevedono 3 milioni nuovi alberi nella città metropolitana, 20 nuovi parchi con incremento di aree verdi a Bovisa (da 10 a 50% delle aree) e Piazza d’Armi (da 50 a 75%), e con l’introduzione dell’Indice di Riduzione Impatto Climatico sul modello del Biotope Area Factor di Berlino, si calcolerà la dotazione minima d’integrazione del verde negli interventi urbanistici ed edilizi. Tutto questo si inserisce in un ampio progetto di sviluppo delle infrastrutture blu e verdi, l’una per recuperare il rapporto tra Milano e l’acqua (parchi di interesse sovralocale del Lambro e della Martesana, riapertura dei Navigli), e rendere meno ‘grigia’ Milano (tutela delle aree agricole, i “Raggi Verdi”, le “rotaie verdi” di giunzione tra i parchi periurbani, la rete ecologica, le aree del Parco Sud e sulle connessioni verdi verso il Parco Nord, i PLIS del nord Milano e il PLIS Est delle Cave, che si costituirà come un vero e proprio Parco Metropolitano).

Per quanto riguarda l’aspetto identitario degli 88 quartieri, il PGT persegue una densificazione selettiva e ricercando una città compatta, per valorizzare le sue identità a partire dalle specificità ambientali, economiche e sociali. In altre parole, i quartieri, o NIL - Nuclei di Identità Locale, prevedono politiche per i giovani in fase scolare, servizi “inclusivi” in grado di rispondere anche alle esigenze della popolazione straniera, servizi per gli anziani e per chi vive la città ma non vi risiede. La “Milano 2030” vuole estendere il centro-città oltre i suoi attuali confini, non solo a partire dalla riapertura dei Navigli e dal riuso degli scali ferroviari, ma anche attraverso l’individuazione di nuove centralità, grazie al riassetto dei nodi lungo la cerchia filoviaria (Loreto, Maciachini, Lotto, Romolo, Abbiategrasso, Trento, Corvetto), dunque attraverso un di piazze esistenti ripensate come porte a vocazione pedonale, cerniere in grado di stimolare investimenti volti al ridisegno dello spazio pubblico e a favorire il rinnovamento dei quartieri periferici. Questo aspetto è anche alla base dell’ultima strategia, poiché il nuovo PGT riconosce le centralità esterne come ambiti prioritari per avvicinare le periferie al centro, uno degli obiettivi principali del piano. Per ottenere questo, il

102. Cfr. Allegato 2 - Scheda 20. *Milano - Il PGT del 2019: gli Ambiti di Rinnovamento Urbano e le Grandi Funzioni Urbane.*

103. Cfr. Allegato 1 - Scheda 1. *Milano - Il PRG del 1953: la "zona bianca" del centro storico; cfr. Allegato 1 - Scheda 6. Milano - Le 130 varianti al PRG del 1976: la riqualificazione delle aree dismesse.*

piano riconosce degli "Ambiti di Rinnovamento Urbano"¹⁰² dove, assieme al riuso, riciclo e rinnovamento del patrimonio edilizio esistente (onde evitare l'abbandono degli edifici), saranno attuate politiche volte a stimolare processi di rigenerazione del patrimonio edilizio degradato, sfitto e dismesso, con leve e incentivi mirati a massimizzarne il rinnovamento, accrescere la qualità edilizia e urbanistica, potenziare il mix funzionale e la presenza e varietà di servizi pubblici e privati, salvaguardare il commercio di vicinato e le piccole attività artigianali, valorizzare la qualità dello spazio pubblico e rafforzare le connessioni verdi, in modo da facilitare lo sviluppo economico, sociale e culturale dei contesti più fragili. È da rilevare che l'approccio al recupero del patrimonio edilizio esistente, tipicamente riformista e in discontinuità con la politica milanese (volta, come visto nei precedenti casi studio¹⁰³, più alla demolizione e ricostruzione ex novo di singoli edifici e parti di città attraverso nuovi progetti urbani) è stato introdotto dal PGT del 2012 durante la giunta Pisapia.

Infatti, in tale periodo (2011-2016), il PGT del 2012, primo piano regolatore per la città dopo quello del 1976-1980, più volte passato in variante, ha introdotto in fase di controdeduzione alcune misure che si distaccano dall'approccio immobilista e "finanziarizzativo" della città, introducendo la "Manovra ERS" per l'Edilizia Residenziale Sociale (la delibera sull'housing sociale, poi traghettata e rielaborata nel nuovo PGT del 2019), una nuova gestione per le aree di EXPO 2015, e in generale una nuova politica urbanistica di cura per la città, sostanziata in vari progetti volti sia a migliorarne la qualità urbana, sia a sostenerne la crescita culturale. Milano ha dunque conosciuto una stagione di distacco politico ed urbanistico dai precedenti approcci alla città esistente, ancora legati alla stagione del progetto urbano, introducendo una visione unitaria e multiscale dello sviluppo della città che è stata ripresa anche nel PGT del 2019. Il PGT del 2019 "Milano 2030" presenta infatti vari elementi di innovazione, in particolare in materia ambientale e di riuso del patrimonio edilizio esistente, ponendosi in continuità con le innovazioni introdotte dal PGT del 2012. Eppure, nonostante i molti aspetti positivi, risulta interessante fare un'analisi del rapporto fra il centro-città (area delle Mura Spagnole), e l'area metropolitana, ossia tra Milano e la Città Metropolitana, nonché delle aree che il PGT si propone di riqualificare. Infatti, anche nel nuovo PGT si ripetono alcune scelte operate dalla città dal dopoguerra in poi, ossia il centralismo e la terziarizzazione delle aree centrali, per trasformarle in un este-

so centro direzionale (ormai, di livello internazionale) e residenziale d'élite. Il nuovo piano, anziché prendere le distanze da questo modello centralista e centralizzatore, dà per assodate le alte rendite differenziali del centro e, lungi dal combatterle, di fatto cristallizza il centro storico nel suo ruolo di centro economico ed esclusivo, non applicando la mixité sociale prevista dallo stesso piano. La mixité, di fatto, viene applicata solo nella prima periferia urbana, ormai investita dagli stessi fenomeni di gentrificazione del centro e quindi urgente di una lotta alla sostituzione sociale, e nelle periferie storiche, dove vengono attuati molti dei programmi di GFU e housing sociale. Eppure, anche questo rappresenta un elemento discutibile: la maggior parte degli interventi viene attuata in aree con vuoti destinati a "densificazione edilizia", operazione dietro la quale si nascondono, in realtà, le logiche della rendita urbana e dell'investimento immobiliare, anziché della lotta all'esclusione sociale. Il settore immobiliare milanese, che grazie alle misure di piano vede e partecipa al miglioramento della qualità abitativa anche in aree lontane dal centro, in una città di forte attrattività lavorativa per persone con basso potere d'acquisto (i cosiddetti "nuovi ceti fluenti", così come definiti dal PGT) e molto interconnessa (grazie al ricco sistema infrastrutturale), punta i propri investimenti sulle aree periferiche e con vuoti urbani, rendendole alla moda e operando così una operazione di sostituzione sociale. In sostanza, il pericolo latente in queste operazioni di "densificazione edilizia" è quello di favorire indirettamente la gentrificazione di aree oggi meno attraenti e dunque meno care, ma che in futuro potrebbero veder crescere il proprio valore e, di conseguenza, anche il tenore di vita e degli affitti. La motivazione più convincente di questo atteggiamento immobilista è data dallo stesso PGT, che permette di superare, a meno di 500 metri dalle metropolitane e stazioni ferroviarie e 250 metri dalle fermate tranviarie e filoviarie, l'indice massimo di edificabilità pari a 1 (mq/mq), purché tutta la quota eccedente sia in housing sociale in affitto. Questa operazione, benché in apparenza socialmente utile, nasconde in realtà la maggiorazione della densità abitativa, decentrando sempre più la popolazione lungo gli assi infrastrutturali verso aree esterne (dove la quota di housing in affitto sarà maggiore, vista la minore possibilità di incontrare immobili vincolati). Le GFU-Grandi Funzioni Urbane, inoltre, sono previste in quartieri già oggetto di una progressiva gentrificazione (dunque già oggetto di rivalutazione immobiliare) e rischiano, di fatto, di accentuare il fenomeno.

Concludendo, il rapporto tra l'area metropolitana e le aree centrali

del PGT è, sotto molti aspetti e diversamente dal PGT controdedotto del 2012, quello attuato negli ultimi settant'anni dai vari PRG milanesi e successive varianti. Benché sia difficile invertire, o anche solo bilanciare, la tendenza della città a diffondersi nel territorio e a sostituire le funzioni povere con quelle ricche, inaspando il rapporto di servitù tra Milano e le aree esterne della Città Metropolitana, il nuovo PGT non sembra prendere in considerazione tali aspetti, preferendo invece 'accettare' l'attuale situazione di forte gentrificazione dei quartieri popolari e residenziali di Milano, città con il costo della vita tra i più alti d'Italia, e il contemporaneo accentramento delle funzioni a maggiore reddito dell'area lombarda, restituendo ai cittadini una serie di operazioni volte a migliorare solo temporaneamente la qualità della vita, ma non a combattere in modo strutturale i meccanismi della rendita urbana e a riequilibrare i "rapporti di forza" tra aree centrali e territorio metropolitano. In sostanza, il centro di Milano rimane un'esclusiva cittadella della moda, della finanza e delle funzioni altamente specializzate, mentre l'ampia cintura dell'hinterland sembra sì destinata a vedere migliorate le proprie condizioni urbane, ma allo stesso tempo, a vedersi sempre asservita al centro, senza un autentico cambio di rotta.

REGOLE

Piano delle Regole – Norme di attuazione (TITOLO I – DISPOSIZIONI GENERALI)

CAPO II – DISCIPLINA GENERALE

Art. 9 Edilizia Residenziale Sociale

1. Si definiscono interventi di Edilizia Residenziale Sociale quegli interventi che assolvono a esigenze abitative, di durata indeterminata e/o a carattere temporaneo, di interesse generale per aumentare l'offerta di servizi abitativi a prezzi e/o a canoni inferiori al mercato, risultanti da appositi atti normativi di carattere programmatico o specifico.

3. All'interno di ambiti caratterizzati da elevati livelli di accessibilità di cui all'art. 17 è permesso il superamento dell'indice di edificabilità massimo purché siano utilizzati gli interventi di cui alla lettera b. e/o servizi abitativi pubblici. Detta realizzazione non determina fabbisogno di servizi.

5. Gli interventi di cui al presente articolo possono essere realizzati direttamente dai soggetti privati:

a. su aree cedute gratuitamente al Comune all'interno delle dota-

zioni urbanistiche obbligatorie per una quota fino al 20% della ST complessiva dell'intervento, anche mediante l'assegnazione in diritto di superficie;

b. su porzione della superficie territoriale complessiva dell'intervento, senza obbligo di cessione ma con gestione dei servizi abitativi realizzati a carico del privato. [...]

Art. 10 Sostenibilità ambientale e resilienza urbana

1. Obiettivi. Il presente articolo detta disposizioni per promuovere e incentivare la sostenibilità ambientale e resilienza urbana mediante l'introduzione di nuovi standard. Con riferimento agli obiettivi definiti dal Documento di Piano, gli interventi dovranno agire in termini di riduzione e minimizzazione delle emissioni di carbonio, di miglioramento del drenaggio e microclima urbano, realizzazione di infrastrutture verdi con l'obiettivo di ridurre l'immissione di acque meteoriche nel sistema fognario, di mitigare le isole di calore e di innalzare gli standard abitativi grazie all'aumento della presenza di verde urbano.

TITOLO II - DISCIPLINA URBANISTICA

CAPO I - RIGENERAZIONE

Art. 14 Definizione

1. Il Piano delle Regole individua nella Tav. R.02 e nella Tav. R.10, aree in cui, in maniera prioritaria rispetto ad altre, il PGT prevede una serie di norme e parametri e attiva una serie integrata di azioni, sia su spazi privati che su spazi pubblici, finalizzate ad attivare processi di rigenerazione diffusa; in tali aree possono essere previsti interventi urbanistico-edilizi e di iniziative sociali che includono la riqualificazione dell'ambiente costruito, la riorganizzazione dell'assetto urbano attraverso la realizzazione di attrezzature e infrastrutture, spazi verdi e servizi, il recupero o il potenziamento di quelli esistenti, il risanamento del costruito mediante la previsione di infrastrutture ecologiche finalizzate all'incremento della biodiversità nell'ambiente urbano di particolare interesse pubblico.

Art. 15 Disciplina

1. Gli ambiti oggetto di Rigenerazione, riportati sulla Tav. R.02 sono:
a. Ambiti di Rinnovo Urbano (ARU), così come definiti all'art. 22;
b. Ambiti relativi a Piazze, intesi come spazi urbani di cerniera tra le zone centrali della città e quelle marginali;

- c. Ambiti relativi a Nodi di interscambio, intesi come grandi attrezzature del trasporto pubblico e dell'interscambio;
- d. Ambiti di Rigenerazione Ambientale, intesi come luoghi aventi criticità ed elevata sensibilità ambientale;
- e. Ambiti relativi a Nuclei storici esterni, intesi come ambiti in cui si riconosce una qualità del tessuto morfologico che deriva dalle trasformazioni susseguitesi nella storia urbanistica della città, anche come quartieri popolari storici, e relativi a Spazi a vocazione pedonale, intesi come spazi pubblici o ad uso pubblico dove viene privilegiata la mobilità pedonale e ciclabile come struttura portante della vita urbana collettiva;
- f. Ambiti per Grandi Funzioni Urbane (GFU), così come definiti all'art. 16.

Negli ambiti oggetto di rigenerazione disciplinati in questo articolo è sempre possibile attuare interventi applicando la disciplina generale e le specifiche discipline dei tessuti di riferimento contenute nelle presenti norme d'attuazione; inoltre sono valide le disposizioni di cui ai seguenti commi.

CAPO II - GRANDI FUNZIONI URBANE

Art. 16 Grandi Funzioni Urbane

1. Gli ambiti per Grandi Funzioni Urbane (GFU) e i relativi sottoambiti, laddove indicati, sono individuati nella Tav. R.02 e sono destinati alla localizzazione di rilevanti funzioni per servizi pubblici e/o di interesse pubblico o generale, per attrezzature pubbliche, nonché per funzioni, anche private, aventi carattere strategico.
2. A ciascun ambito e sottoambito per GFU è riconosciuto l'Indice di edificabilità (IT) unico proprio del Tessuto Urbano Consolidato pari a 0,35 mq/mq di SL per la realizzazione di funzioni urbane accessorie o comunque compatibili con la GFU. Tale indice corrisponde all'indice di edificabilità (IT) massimo. Per l'ambito GFU di San Siro a prevalente proprietà comunale, il Consiglio Comunale può autorizzare, ai sensi del comma 3, la realizzazione di Grande Struttura di Vendita tra le funzioni urbane accessorie o comunque compatibili, necessarie a garantire la sostenibilità finanziaria della stessa GFU, senza necessità di variante urbanistica. [...]
3. Per ogni singolo ambito e sottoambito per GFU, ad eccezione dell'ambito "Bovisa - Goccia - Villapizzone" e dell'ambito "Piazza d'Armi", e ferme restando le disposizioni di cui ai successivi commi 5 e 6, il Consiglio Comunale autorizza l'insediamento della Grande Funzione Urbana esprimendosi, qualora questa non rientri tra i ser-

vizi del Catalogo dei servizi del PGT, in ordine alla natura ed alla rilevanza della funzione proposta, nonché sugli obiettivi pubblici da conseguire. Per il solo ambito di San Siro è ammesso l'insediamento di GSV- Grande Struttura di Vendita entro l'indice di edificabilità massimo previsto al comma 2, senza ulteriore autorizzazione da parte del Consiglio Comunale.

BIBLIOGRAFIA Parte Prima

- Aalbers M.B. (2011), *Place, Exclusion and Mortgage Markets*, Wiley, New York.
- Associazione Nazionale Centri Storico-Artistici (1960), “Carta di Gubbio del 1960”, in Toppetti F. (a cura di), *Paesaggi e città storica. Teorie e politiche del progetto*, Alinea Editrice, Firenze.
- Associazione Nazionale Centri Storico-Artistici (1971), *Una nuova politica per i centri storici. Atti del 6° convegno-congresso dell’ANCSA, 7-8-9 maggio 1971*, Bergamo, ANCSA, Gubbio.
- Associazione Nazionale Centri Storico-Artistici (1990), “Carta di Gubbio del 1990”, in Toppetti F. (a cura di), *Paesaggi e città storica. Teorie e politiche del progetto*, Alinea Editrice, Firenze.
- Atkinson A. B. (2015), *Inequality: what can be done?*, Harvard University Press, Cambridge.
- Augé M. (1992), *Nonluoghi*, Elèuthera, Milano.
- Aymonino C. (1971), *Origini e sviluppo della città moderna*, Marsilio Editori, Padova.
- Barca F., Forum Disuguaglianze e diversità (2019), *Cambiare rotta. Più giustizia sociale per il rilancio dell’Italia*, Laterza, Roma-Bari.
- Belfiore E. (2001), *Il Rimodellamento dello spazio urbano. Arte e tecnica della trasformazione*, Gangemi, Roma.
- Belfiore E. (2013), “Lo spazio pubblico. La contrazione del dominio pubblico nella città contemporanea e i modelli e i principi per la sua ricostruzione”, in *Lectures #1 – Design, Pianificazione e Tecnologia dell’Architettura*, Rdesignpress, Roma.
- Benevolo L. (1968), *Le origini dell’urbanistica moderna*, Laterza, Roma-Bari.
- Blečić I., a cura di (2017), *Lo scandalo urbanistico 50 anni dopo. Sguardi e orizzonti sulla proposta di riforma di Fiorentino Sullo*, Franco Angeli, Milano.
- Brodbeck K.-H. (2010), “Die Globale Herrschaft der Finanzmärkte”, in Yousefi H. R., Fischer K., Reese-Schäfer W. (a cura di), *Wege der Globalisierung*, Bautz Traugott, Nordhausen.
- Buttarelli G., Cappuccitti A., a cura di (2018), *Progetto urbanistico e qualità della città. Scenari, strumenti, processi*, Inu edizioni, Roma.
- Cafiero G. (2001), “Il paesaggio”, in *Urbanistica*, n. 116.
- Camera dei deputati – Servizio Studi (2021), *Misure di contrasto alla povertà*, Camera dei deputati, Roma.
- Camera dei deputati – Servizio Studi (2021), *Politiche sociali per fronteggiare l’emergenza coronavirus*, Camera dei deputati, Roma.
- Campos Venuti G. (1967), *Amministrare l’urbanistica*, Einaudi, Torino.
- Campos Venuti G. (1985), *Urbanistica e austerità*, Feltrinelli, Milano.
- Campos Venuti G. (1985), “Ancora sui piani della terza generazione”, in *Casabella*, n. 518.
- Campos Venuti G. (1987), *La terza generazione dell’urbanistica*, FrancoAngeli, Milano.
- Campos Venuti G. (1991), *L’urbanistica riformista*, Etaslibri, Milano.

- Campos Venuti G. (1995), "XXI Congresso INU. La nuova legge urbanistica. I principi e le regole. Documento preliminare. Prime riflessioni e proposte", in *Urbanistica Informazioni*, supplemento al n. 141.
- Campos Venuti G. (2001), "Il piano per Roma e le prospettive dell'urbanistica italiana", in *Urbanistica*, n. 116.
- Campos Venuti G. (2001), "Il Sistema della mobilità", in *Urbanistica*, n. 116.
- Campos Venuti G. (2008), "Dal piano unico, rigido, con varianti al piano triplice, flessibile con regole", in *Urbanistica Dossier*, n. 101, supplemento a *Urbanistica Informazioni*, n. 217.
- Campos Venuti G., Oliva F. a cura di (2010), *Città senza cultura. Intervista sull'urbanistica*, Laterza, Roma-Bari.
- Campos Venuti G., Oliva F., a cura di (1993), *Cinquant'anni di urbanistica in Italia. 1942-1992*, Laterza, Roma-Bari.
- Canali F. (2017), "Il Primo Piano Regolatore di Assisi di Giovanni Astengo (1957-1962)", in Canali F. (a cura di), *Piani Regolatori Comunali: Legislazione, Regolamenti e Modelli nel secondo dopoguerra (1945-2000)*, ASUP – Annali di Storia dell'Urbanistica e del Paesaggio, n. 5.
- Caniggia G., Maffei G.L. (1979), *Composizione architettonica e tipologia edilizia – 1. Lettura dell'edilizia di base*, Marsilio Editori, Venezia.
- Carminucci C. (2020), "La mobilità degli italiani al tempo del Covid-19", in *Urbanistica Informazioni*, n. 290-291.
- Carozzi C., Rozzi R. (1971), *Centri storici questione aperta*, De Donato Editore, Bari.
- Cassetti R. (2016), *La città compatta. Dopo la Postmodernità. I nuovi codici del disegno urbano*, Gangemi, Roma.
- Castells M. (1973), *Lotte urbane*, Marsilio Editori, Padova.
- Cecchini D., a cura di (2014), "Roma: Programmi integrati per la rigenerazione urbana diffusa", in *Urbanistica Informazioni*, n. 253-254.
- CECODHAS Housing Europe (2011), *Housing Europe Review 2012. The nuts and bolts of European social housing systems*, CECODHAS Housing Europe's Observatory, Brussels.
- Cederna A., Manieri Elia M. (1960), "Orientamenti critici sulla salvaguardia" in Astengo G. "Due convegni. Verso il Codice dell'Urbanistica", in *Urbanistica*, n. 32.
- Cellamare C. (2019), *Città fai-da-te. Tra antagonismo e cittadinanza. Storie di autorganizzazione urbana*, Donzelli, Roma.
- Cellamare C. (2020), *Abitare le periferie*, Bordeaux Edizioni, Roma.
- Cerase F.P., Mignella Calvosa F. (1976), *La nuova piccola borghesia. Teoria e ricerca su una classe in transizione*, Marsilio Editori, Venezia.
- Cerasoli M. (2015), "Qualità urbana, mobilità, qualità della vita: una "grammatica" per il Rinascimento della città", in *Urbanistica Informazioni*, supplemento al n. 263.
- Cervellati P.L., Scannavini R., a cura di (1973), *Interventi nei centri storici: Bologna. Politica e metodologia del restauro*, Società editrice il Mulino, Bologna.
- Ces.Co.Com, a cura di (2018), *Una ricerca lunga un anno. Partecipazione e immaginazione nell'esperienza dei Laboratori di Quartiere del Comune di Bologna. Sintesi dei dati di un anno di lavoro dei Laboratori di Quartiere e riflessioni sulla partecipazione a Bologna*, Centro Studi Avanzati su Consumi

- e Comunicazione, Bologna.
- Ciardini F. (2014), "Città sulla città. Trasformazioni urbane, strumenti, questioni", in *Lectures#3 – Design, Pianificazione e Tecnologia dell'Architettura*, Rdesignpress, Roma.
 - Colombini G. (2018), *Rigenerazione sociale, urbana e sostenibile*, Maggioli Editore, Rimini.
 - Commissione delle Comunità Europee (2003), *Relazione comune sull'integrazione sociale contenente una sintesi dei risultati dell'esame dei Piani di Azione Nazionali per l'Integrazione Sociale (2003-2005)*.
 - Commissione Europea (2021), *Piano d'azione sul Pilastro europeo dei diritti sociali*, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea.
 - Commissione Europea, Governo Italiano (2021), *Italia Domani, Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*.
 - Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado della città e delle loro periferie (2017), *Relazione sull'attività svolta dalla Commissione*, Camera dei deputati, Roma.
 - Comune di Bergamo (2014), *PGT- Piano di Governo del territorio: Documento di Piano. Relazione*, Comune di Bergamo, Bergamo.
 - Comune di Bologna (2007), *PSC-Piano Strutturale Comunale: Relazione illustrativa*, Comune di Bologna, Bologna.
 - Comune di Bologna (2021), *PUG-Piano Urbanistico Generale: Leggere il Piano*, Comune di Bologna, Bologna.
 - Comune di Ivrea (2004), *PRG2000. Progetto Definitivo, Lur 56/1977 e smi, art. 15, 7° comma. Relazione di piano*, Comune di Ivrea, Ivrea.
 - Comune di Milano (2019), *PGT- Piano di Governo del territorio: Documento di Piano. Milano 2030 Visione, Costruzione, Strategie, Spazi. Relazione Generale*, Comune di Milano, Milano.
 - Comune di Reggio Emilia (2011), *PSC-Piano Strutturale Comunale: Norme di attuazione. Testo coordinato*, Comune di Reggio Emilia, Reggio Emilia.
 - Comune di Roma (2003), *PRG. Relazione Illustrativa. Delibera di Adozione del Consiglio Comunale n.33 del 19/20 marzo 2003*, Comune di Roma, Roma.
 - Comune di Roma (2008), *PRG. Norme Tecniche di Attuazione. Delibera di Approvazione del Consiglio Comunale n.18 del 12 febbraio 2008*, Comune di Roma, Roma.
 - Comune di Roma (2016), *Gli indici di disagio sociale ed edilizio ricalcolati su base Roma*, Comune di Roma, Roma.
 - Comune di Roma (2018), *Il verde pubblico di Roma Capitale*, Comune di Roma, Roma.
 - Corboz A. (1983), "Le territoire comme palimpseste", in *Diogene*, n. 121.
 - D'Onofrio R., Talia M., a cura di (2016), *La rigenerazione urbana alla prova*, FrancoAngeli, Milano.
 - De Carlo G. (1966), *Urbino: la storia di una città e il piano della sua evoluzione urbanistica*, Marsilio, Padova.
 - De Lucia V. (1993), "Dalla legge del 1942 alle leggi di emergenza", in Campos Venuti G., Oliva F. (a cura di), *Cinquant'anni di urbanistica in Italia. 1942-1992*, Laterza, Roma-Bari.
 - Di Benedetto G. (1977), *Introduzione all'urbanistica*, Vallecchi editore, Firenze.
 - Di Biase C. (2010), "50 anni ANCSA", in Toppetti F. (a cura di), *Paesaggi e città storica. Teorie e poli-*

tiche del progetto, Alinea Editrice, Firenze.

- Esping-Anderson G. (1990), *The three worlds of welfare capitalism*, Princeton University Press, Princeton.
- European Commission (2007), *State aid control and regeneration of deprived urban areas. Vademe-cum*, Commission Staff Working Document.
- European Community (2016), *Urban Agenda for the EU. Pact of Amsterdam*. Agreed at the Informal Meeting of EU Ministers Responsible for Urban Matters on 30 May 2016 in Amsterdam, The Netherlands.
- European Economic and Social Committee (2010), *Urban regeneration: integrated approach*.
- Evangelisti F. (2019), "Un nuovo piano urbanistico per Bologna", in *Urbanistica Informazioni*, n. 286.
- Fabbri G. (1986), *Vienna città capitale del XIX secolo*, Officina Edizioni, Roma.
- Facchinetti M. (2009), "Urbanistica ed ecologia. Verso un modello di piano sostenibile", in Ricci L. (a cura di), *Piano locale e... nuove regole, nuovi strumenti, nuovi meccanismi attuativi*, FrancoAngeli, Milano.
- Falini P. (1997), *I territori della riqualificazione urbana*, Officina Edizioni, Roma.
- Farinella R. (2020), "Città e Covid-19. Riflessioni dal mondo", in *Urbanistica Informazioni*, n. 289.
- Ferretti L. V. (2012), *L'architettura del progetto urbano. Procedure e strumenti per l'architettura del progetto urbano*, FrancoAngeli, Milano.
- Forum Disuguaglianze e Diversità (2019), *15 Proposte per la Giustizia Sociale | Ispirate dal Programma di Azione di Anthony Atkinson*, Forum Disuguaglianze e Diversità, Milano.
- Frampton K. (2008), *Storia dell'architettura moderna – quarta edizione*, Zanichelli, Bologna.
- Fregolent L., Indovina F., Savino M., a cura di (2005), *L'esplosione della città*, Editrice Compositori, Bologna.
- Gabellini P. (1990), "Il progetto di piano", in *Urbanistica*, n. 99.
- Gabellini P. (2008), "Un piano che ripensa Bologna e l'urbanistica", in *Urbanistica*, n. 135.
- Gabellini P. (2018), *Le mutazioni dell'urbanistica. Principi, tecniche, competenze*, Carocci Editore, Roma.
- Gabrielli B. (1993), *Il recupero della città esistente. Saggi 1968-1992*, Etaslibri, Milano.
- Gabrielli B. (2011), "50 anni Ancsa: le idee di ieri, le responsabilità dell'oggi", in Toppetti F. (a cura di), *Paesaggi e città storica. Teorie e politiche del progetto*, Alinea Editrice, Firenze.
- Gabrielli B. (2014), "Una strategia per Bergamo", in Comune di Bergamo (2014), *PGT- Piano di Governo del territorio: Documento di Piano. Relazione*, Comune di Bergamo, Bergamo.
- Gaeta L., Janin Rivolin U., Mazza L. (2013), *Governo del territorio e pianificazione spaziale*, Città Studi Edizioni, Torino.
- Gainsforth S. (2019), *Airbnb città merce. Storie di resistenza alla gentrificazione digitale*, DeriveApprodi, Roma.
- Galassi A. (2013), "La strada: da spazio di mobilità a luogo di identità e relazioni", in *Lectures #1 – Design, Pianificazione e Tecnologia dell'Architettura*, Rdesignpress, Roma.
- Galassi A., Cattaruzza M. E., Clerici L., Innocenzi I., Valorani C. (2020), "The River Contract of the Tiber from Castel Giubileo to the Foce: An Innovative Practice for a Relationship between Tiber and Rome", in *Italian Journal of Planning Practice*, Volume n. 10, Issue n. 1.

- Gallino L. (2011), *Finanzcapitalismo. La civiltà del denaro in crisi*, Einaudi, Torino.
- Galuzzi P., Vitillo P., a cura di (2008), *Rigenerare la città. La perequazione urbanistica come progetto*, Maggioli, Rimini.
- Gambino R. (1990), "I centri storici italiani: quadro critico e strategie operative", in Gasparrini C. (1994), *L'attualità dell'urbanistica. Dal piano al progetto dal progetto al piano*, Etaslibri, Milano.
- Garano S. (2001), "La Città consolidata", in *Urbanistica*, n. 116.
- Garano S., a cura di (1990), *La riqualificazione delle periferie nella città europea*, Kappa, Roma.
- Gasparrini C. (1994), *L'attualità dell'urbanistica. Dal piano al progetto dal progetto al piano*, Etaslibri, Milano.
- Gasparrini C. (2001), "Strategie, regole e progetti per la Città storica", in *Urbanistica*, n. 116.
- Giaino C., a cura di (2019), *Dopo 50 anni di standard urbanistici in Italia. Percorsi di riforma, Inu edizioni*, Roma.
- Giallanella F. (2009), "Standard urbanistici e piano locale. Indicatori quantitativi e riferimenti prestazionali", in Ricci L. (a cura di), *Piano locale e... nuove regole, nuovi strumenti, nuovi meccanismi attuativi*, FrancoAngeli, Milano.
- Glass R. (1964), *Introduction to London: Aspects of Change*, Centre for Urban Studies, Macgibbon & Kee, London.
- Gregotti V. (2000), *Diciassette lettere sull'architettura*, Laterza, Roma-Bari.
- Guiducci R. (1975), *La città dei cittadini. Un'urbanistica per tutti*, Rizzoli, Milano.
- Hackworth J. (2002), "Postrecession gentrification in New York city", in *Urban Affairs Review*, Volume n. 37, Issue n. 6.
- Hackworth J., Smith N. (2001), "The changing state of gentrification", in *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, Volume n. 92, Issue n. 4.
- Harvey D. (2010), *L'enigma del capitale e il prezzo della sua sopravvivenza*, Feltrinelli, Milano.
- Harvey D. (2016), *Il capitalismo contro il diritto alla città*, Ombre corte, Verona.
- Indovina F. (2009), *Dalla città diffusa all'arcipelago metropolitano*, FrancoAngeli, Milano.
- Innocenzi T. (2020), "Bologna. Il Piano Urbanistico Generale: la città esistente", in Poli I. (a cura di), *Città esistente e rigenerazione urbana. Per una integrazione tra urbs e civitas*, Aracne Editrice, Roma.
- Innocenzi T. (2021), "Partecipazione e gentrificazione. Aiuto o contrasto?", in *Urbanistica Informazioni*, n. 300.
- Insolera I. (2011), *Roma Moderna*, Einaudi, Torino.
- Istat (2015), *Rapporto UrBes. Il Benessere equo e sostenibile nelle città*, Istat, Roma.
- Istat (2017), *Rapporto annuale 2017. La situazione del paese*, Istat, Roma.
- Istat (2018), *Rapporto annuale 2018. La situazione del paese*, Istat, Roma.
- Istat (2020), *Bes2020. Il Benessere equo e sostenibile in Italia*, Istat, Roma.
- Istat (2021), *Le statistiche dell'Istat sulla povertà | Anno 2020*, Istat, Roma.
- Istat (2021), *Il mercato del lavoro 2020. Una lettura integrata*, Istat, Roma.
- Karrer F., Moscato M., Ricci M., Segnalini O. (1998), *Il rinnovo urbano. Programmi integrati, di riqualificazione e di recupero urbano: valutazioni e prospettive*, Carocci, Roma.
- Kurz K., Blossfeld H. P. (2004), *Home Ownership and Social Inequality in Comparative Perspective*, Stanford University Press, Stanford.

- Le Corbusier (1963), *Maniera di pensare l'urbanistica*, Laterza, Roma-Bari.
- Lees L., Slater T., Wyly E. (2008), *Gentrification*, Routledge, London.
- Lefebvre H. (1968), *Il diritto alla città*, Marsilio Editori, Padova.
- Lefebvre H. (1972), *Il marxismo e la città*, Gabriele Mazzotta Editore, Milano.
- Lefebvre H. (1974), *La produzione dello spazio*, Mozzi, Milano.
- Lelo K., Monni S., Tomassi F. (2019), *Le mappe della disuguaglianza*, Donzelli, Roma.
- Levitas R. e altri (2007), *The multi-dimensional analysis of social exclusion*, Department of Sociology and School for Social Policy, Townsend Centre for the International Study of Poverty, and Bristol Institute for Public Affairs, University of Bristol, Bristol.
- Lynch K. (1960), *L'immagine della città*, Marsilio, Venezia.
- Macchi Cassia C. (1991), *Il grande progetto urbano. La forma della città e i desideri dei cittadini*, La Nuova Italia Scientifica, Roma.
- Macchi Cassia C. (1994), "Nuovi, diffusi e senza storia", in *Costruire*, n. 133.
- Marcelloni M. (2003), *Pensare la città contemporanea. Il Nuovo piano regolatore di Roma*, Laterza, Roma-Bari.
- Marcelloni M., a cura di (2005), *Questioni della città contemporanea*, Alinea, Firenze.
- Ministero del lavoro e delle politiche sociali (2016), *Linee guida per la costruzione di reti di collaborazione interistituzionale ed il coinvolgimento del terzo settore*, Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Roma.
- Ministero del lavoro e delle politiche sociali (2019), *Linee Guida per la definizione dei Patti per l'inclusione sociale*, Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Roma.
- Modigliani D. (2001), "Piani, programmi e azioni per la periferia", in *Urbanistica*, n. 116.
- Moraci F., Karrer F., Fazia C., Errigo M. F. (2020), "Inclusione sociale e nuovo welfare", in *Ananke*, n. 90.
- Moran J. (2007), "Early cultures of gentrification in London, 1955-1980", in *Journal of Urban History*, Volume n. 34, Issue n. 1.
- Musco F. (2016), "Nuove pratiche di rigenerazione in Europa", in D'Onofrio R., Talia M. (a cura di), *La rigenerazione urbana alla prova*, FrancoAngeli, Milano.
- Nel-lo O. (2001), *Ciutat de ciutats*, Editorial Empúries, Barcellona.
- Oliva F. (2009), "Il Nuovo Prg di Roma e l'urbanistica italiana", in Ricci L. (a cura di), *Piano locale e... nuove regole, nuovi strumenti, nuovi meccanismi attuativi*, FrancoAngeli, Milano.
- Oliva F., Galuzzi P., Vitillo P. (2002), *Progettazione urbanistica. Materiali e riferimenti per la costruzione del piano comunale*, Maggioli Editore, Rimini.
- Oliva F., Ricci L. (2017), "Promuovere la rigenerazione urbana e la riqualificazione del patrimonio costruito", in Antonini E., Tucci F. (a cura di), *Architettura, Città, Territorio verso la Green Economy*, Edizioni Ambiente, Roma.
- Organization for Economic Co-operation and Development (2014), *Cities and Climate Change. Policy Perspectives. National governments enabling local action*, OECD Publishing, Paris.
- Organization for Economic Co-operation and Development (2019), *Under Pressure: The Squeezed Middle Class*, OECD Publishing, Paris.
- Oxfam International (2021), *Il Virus della Disuguaglianza. Un'economia equa, giusta e sostenibile*

per ricucire un mondo lacerato dal Coronavirus, Oxfam GB, Oxford.

- Parlamento Europeo (2020), *Note sintetiche sull'Unione europea - Politica sociale e dell'occupazione: principi generali*.
- Parlamento Europeo, Consiglio Europeo, Commissione Europea (2017), *Pilastro europeo dei diritti sociali*, Ufficio delle pubblicazioni.
- Poli I. (2012), *Il Piano Urbanistico Locale e la città esistente. Strategie e Strumenti per la Riqualificazione della Città Consolidata*, in Dottorato di ricerca in Riqualificazione e Recupero insediativo, Roma.
- Poli I. (2020), *Città esistente e rigenerazione urbana. Per una integrazione tra urbs e civitas*, Aracne Editrice, Roma.
- Poli I., Ravagnan C. (2017), "La rigenerazione urbana nel piano regolatore generale di Roma. Tra attuazione e innovazione", in *Ciudades*, n. 20.
- Poli I., Ravagnan C. (2018), "Oltre la marginalità, attraverso le reti. Piani e progetti per la rigenerazione della Plaine Commune", in *Urbanistica*, n. 162.
- Poli I., Ravagnan C., a cura di (2015), "Piani, programmi e progetti per la rigenerazione urbana nel Lazio", in *Urbanistica Informazioni*, n. 263.
- Ravagnan C. (2015), "Governare la città contemporanea euro-mediterranea. Problematiche e prospettive di sostenibilità", in *Arel La Rivista*, n. 2.
- Ravagnan C. (2019), *Rigenerare le città e i territori contemporanei. Prospettive e nuovi riferimenti operativi per la sperimentazione*, Aracne Editrice, Roma.
- Ravagnan C. (2020), "Parigi. L'EPT Est Ensemble: reti infrastrutturali e reti ambientali", in Poli I. (a cura di), *Città esistente e rigenerazione urbana. Per una integrazione tra urbs e civitas*, Aracne Editrice, Roma.
- Ravagnan C., Poli I. (2019), "Le esperienze di rigenerazione in Francia", in Ravagnan C. (a cura di), *Rigenerare le città e i territori contemporanei. Prospettive e nuovi riferimenti operativi per la sperimentazione*, Aracne Editrice, Roma.
- Ricci L. (2001), "La Città da ristrutturare e la città della trasformazione", in *Urbanistica*, n. 116.
- Ricci L. (2005), *Diffusione insediativa, Territorio, Paesaggio. Un progetto per il governo delle trasformazioni territoriali contemporanee*, Carocci, Roma.
- Ricci L. (2014), "Governare il cambiamento: più urbanistica, più piani", in Franceschini A. (a cura di), *Sulla città futura. Verso un progetto ecologico*, List, Trento.
- Ricci L. (2017), "Governare la Città contemporanea. Riforme e strumenti per la rigenerazione urbana", in *Urbanistica*, n. 160.
- Ricci L. (2018), "Costruire la città pubblica per rigenerare la città contemporanea", in Ricci L., Battisti A., Cristallo V., Ravagnan C. (a cura di), *Costruire lo spazio pubblico. Tra storia, cultura e natura*, in *Urbanistica Dossier Online* n. 15, Inu Edizioni, Roma.
- Ricci L. (2019), "Prefazione. Governare la città contemporanea. Una nuova questione urbana" in Ravagnan C., *Rigenerare le città e i territori contemporanei. Prospettive e nuovi riferimenti operativi per la sperimentazione*, Aracne Editrice, Roma.
- Ricci L. (2020), "Nuova questione urbana e nuovo welfare. Regole, strumenti, meccanismi e risorse per una politica integrata di produzione di servizi", in *Ananke*, n. 90.

- Ricci L. (2020), "Prefazione. Città contemporanea e nuovo welfare. Una rete di reti per rigenerare la città esistente" in Poli I., *Città esistente e rigenerazione urbana. Per una integrazione tra urbs e civitas*, Aracne Editrice, Roma.
- Ricci L., a cura di (2009), *Piano locale e... nuove regole, nuovi strumenti, nuovi meccanismi attuativi*, FrancoAngeli, Milano.
- Ricci L., Poli I. (2018), "Rigenerare la città contemporanea. Tra sperimentazione e formazione / Regenerating contemporary city. Between experimentation and education", in *Agathon - International Journal of Architecture, Art and Design*, n. 3.
- Ricci L., Ravagnan C. (2017), "Europa mediterranea. Per una strategia di riequilibrio e di riqualificazione della città contemporanea", in *Urbanistica Informazioni*, Special Issues al n. 272.
- Rosenzweig C., Solecki W., Romero-Lankao P., Mehrotra S., Dhakal S., Ali Ibrahim S. (2018), *Climate Change and Cities: Second Assessment Report of the Urban Climate Change Research Network*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Rosina A., StartNet - Network transizione scuola-lavoro, a cura di (2020), *I NEET IN ITALIA. Dati, esperienze, indicazioni per efficaci politiche di attivazione*, StartNet - Network transizione scuola-lavoro.
- Saccomani S., a cura di (2015), "Periferie: che cosa è rimasto di una stagione di rigenerazione urbana?", in *Urbanistica Informazioni*, n. 259-260.
- Santamaria M., Martinez P. (2020), "Muovendoci verso un altro modello urbano", in *Urbanistica Informazioni*, n. 289.
- Secchi B. (1989), *Un progetto per l'urbanistica*, Einaudi, Torino.
- Secchi B. (1993), "Siena: l'importanza della forma", in Campos Venuti G., Oliva F. (a cura di), *Cinquant'anni di urbanistica in Italia. 1942-1992*, Laterza, Roma-Bari.
- Secchi B. (2010), "A New Urban Question. Understanding and Planning the Contemporary European City", in *Territorio*, n. 53.
- Secchi B. (2013), *La città dei ricchi e la città dei poveri*, Laterza, Roma-Bari.
- Semi G. (2015), *Gentrification. Tutte le città come Disneyland?*, Società editrice Il Mulino, Bologna.
- Sennett R. (2018), *Costruire e abitare. Etica per la città*, Feltrinelli, Milano.
- Smith N. (1984), *Uneven Development. Nature, Capital, and the Production of Space*, University of Georgia Press, Athens.
- Stewart M. (2018), "I nuovi privilegiati", in *Internazionale*, n. 1263.
- Streeck W. (2013), *Tempo guadagnato. La crisi rinviata del capitalismo democratico*, Feltrinelli, Milano.
- Sullo F. (1964), *Lo scandalo urbanistico*, Vallecchi Editore, Firenze.
- Testa V. (1971), *Disciplina Urbanistica - quinta edizione*, Giuffrè Editore, Milano.
- Thompson M. (1979), *Rubbish Theory. The Creation and Destruction of Value*, Oxford University Press, Oxford.
- Tosetto F. (2018), "Giancarlo De Carlo e il Primo Piano Regolatore di Urbino. Review of G. De Carlo, Urbino: la storia di una città e il piano della sua evoluzione urbanistica. Padova, Marsilio, 1966", in *Histories of Postwar Architecture*, n. 2.
- UNESCO (2011), *Recommendation on the Historic Urban Landscape*, UNESCO Publishing, Paris.

- Unione Europea (2012), *Versione consolidata del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea*, Gazzetta ufficiale dell'Unione europea.
- United Nations (2016), *Leaving no one behind: the imperative of inclusive development - Report on the World Social Situation 2016*, United Nations publication, New York.
- United Nations Development Programme (2020), *Human Development Report 2020. The next frontier. Human development and the Anthropocene*, United Nations publication, New York.
- Vaughan-Whitehead D. (2016), *Europe's Disappearing Middle Class? Evidence from the World of Work*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham.
- Vecchiotti S. (2018), "Dotazioni territoriali e servizi ecosistemici", in *Urbanistica Informazioni*, n. 280-281.
- Vicari Haddock S., Moulaert F., a cura di (2009), *Rigenerare la città. Pratiche di innovazione sociale nelle città europee*, Società editrice Il Mulino, Bologna.
- Weber M. (1904), *L'etica protestante e lo spirito del capitalismo*, Rizzoli, Milano.

Sitografia

- Agenda Digitale (2020): "Recovery Fund, che cos'è e a cosa serve", disponibile su: [<https://www.agendadigitale.eu/documenti/recovery-fund-che-cose-e-a-cosa-serve/>]
- Agenzia Entrate (2020): "Superbonus 110%", disponibile su: [<https://www.agenziaentrate.gov.it/portale/superbonus-110%25>]
- Aquaro D. (2012): "Negli Stati Uniti servono 150.000 dollari all'anno per vivere. E in Italia?", disponibile su: [<https://st.ilsole24ore.com/art/economia/2012-03-09/negli-stati-uniti-servono-130848.shtml>]
- Bennett J., Fry R., Kochhar R. (2020): "Are you in the American middle class? Find out with our income calculator", disponibile su: [<https://www.pewresearch.org/fact-tank/2020/07/23/are-you-in-the-american-middle-class/>]
- Biblioteca.Salaborsa (2020): "21 Giugno 1969: Piano di salvaguardia del centro storico", disponibile su: [https://www.bibliotecasalaborsa.it/cronologia/bologna/1969/piano_di_salvaguardia_del_centro_storico]
- Biblioteca.Salaborsa (2020): "Il Piano per l'Edilizia Economica e Popolare (PEEP)", disponibile su: [<https://www.bibliotecasalaborsa.it/cronologia/bologna/1963/1104>]
- Camera dei deputati (2021): "Misure di contrasto alla povertà", disponibile su: [https://temi.camera.it/leg18/temi/tl18_povert_estreme.html]
- Carabelli R., Pinna R. (1998): "Il Meccanismo Pianificatorio della Milano Contemporanea", disponibile su: [<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01259573/document>]
- Cittasostenibili.it (2003): "Scheda 19. Piani Attuativi Tradizionali e Programmi Complessi", disponibile su: [http://www.cittasostenibili.it/html/Scheda_23.htm]
- Comune di Bologna (2020): "Elezioni amministrative 2016 del 05/06/2016", disponibile su: [<http://elezioni.comune.bologna.it/bologna/pub/admin/elezione.do>]
- Comune di Bologna (2021): "Elezioni amministrative 2021", disponibile su: [<https://www.comune.>]

bologna.it/elezioni/amministrative-2021]

- Comune di Roma (2021): “Elezioni amministrative 2021”, disponibile su: [https://www.elezioni.comune.roma.it/elezioni/2021/amministrative/a102021/down.shtml]
- Corviale.it (2021): “Approfondimenti sulla storia”, disponibile su: [https://corviale.it/la-storia/approfondimenti-sulla-storia/]
- Foggia A. (2015): “Il Piano Sociale di Zona: che cos’è?”, disponibile su: [https://lepersoneprimaditutto.wordpress.com/2015/08/18/il-piano-sociale-di-zona-che-cose/]
- Fondazione Ca’ Romanino (2013): “Piani Regolatori di Urbino”, disponibile su: [https://www.fondazionecaromanino.it/piani-regolatori/]
- Forum Disuguaglianze e Diversità (2021): “Missione e visione”, disponibile su: [https://www.forumdisuguaglianzediversita.org/il-forumdd/]
- Governo Italiano (2022): “Italia Domani, Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Inclusione e coesione”, disponibile su: [https://italiadomani.gov.it/it/il-piano/missioni-pnrr/inclusione-coesione.html]
- IlSole24Ore (2020): “Redditi: valore medio di 21.660 euro, gli autonomi doppiano i dipendenti”, disponibile su: [https://www.ilsole24ore.com/art/redditi-valore-medio-21660-euro-autonomi-doppiano-dipendenti-ADm0qDM?refresh_ce=1]
- Ivreacittaindustriale.it (2020): “La Città Industriale”, disponibile su: [https://www.ivreacittaindustriale.it/citta-industriale/]
- Kilowatt.bo.it (2016): “Le Serre”, disponibile su: [https://leserre.kilowatt.bo.it/]
- Marro E. (2018): “Debito pubblico: come, quando e perché è esploso in Italia”, disponibile su: [https://www.ilsole24ore.com/art/debito-pubblico-come-quando-e-perche-e-esploso-italia-AEMRbSRG]
- Melchiori P. (2007): “Le 150 ore, un esperimento di vita e di cultura”, disponibile su: [http://www.universitadelledonne.it/le_150_ore.htm]
- Ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales (2019): “Démarche ÉcoQuartier”, disponibile su: [https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/demarche-ecoquartiers]
- Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2021): “PON Inclusione”, disponibile su: [https://poninclusione.lavoro.gov.it/]
- Professionearchitetto.it (2011): “Legge 765 del 1967”, disponibile su: [https://www.professionearchitetto.it/wiki/legge-765-del-1967/]
- Rossari A. (2018): “Trasformazione del territorio. Milano dal 1861 ad oggi”, disponibile su: [https://www.milanoattraverso.it/territorio/]
- Russo Spena G., Barca F. (2019): “Barca: Il capitalismo? Va ridiscusso. Più giustizia sociale altrimenti le disuguaglianze ci travolgeranno”, disponibile su: [https://www.giannellachannel.info/fabrizio-barca-forum-disuguaglianze/]
- Stagniwed (2015): “Il Centro Direzionale oggi”, disponibile su: [http://www.stagniwed.it/foto6.asp?File=prg1953&righe=1&inizio=17&InizioI=1&RigheI=50&Col=4]
- Stanghellini S. (2021): “INUcomunica: Paolo Avarello (1948 - 2021)”, disponibile su: [https://www.inu.it/news/paolo-avarello-1948-2021/]

- Storto G. (2018): "IL DIRITTO ALLA CITTA' STORICA: Roma: la strage dei villini", disponibile su: [<https://www.carteinregola.it/index.php/ecco-finalmente-una-spiegazione-chiara-e-sintetica-della-vicenda-dei-villini-e-di-cosa-le-istituzioni-potrebbero-dovrebbero-fare/>]
- UNESCO (2021): "Ivrea, città industriale del XX secolo", disponibile su: [<http://www.unesco.it/it/PatrimonioMondiale/Detail/543>]
- Urbanistica.comune.roma.it (2008): "PRG - Il racconto: Dal centro storico alla città storica", disponibile su: [<http://www.urbanistica.comune.roma.it/prg/prg-racconto/prg-racconto-cittastorica.html>]
- Vacas-Soriano C. (2017): "Europe's shrinking middle class", in *Eurofound*, disponibile su: [<https://www.eurofound.europa.eu/it/publications/blog/europes-shrinking-middle-class>]

PARTE 2

Piano locale e città pubblica.
Un nuovo *welfare urbano* per
l'inclusione sociale

WELFARE URBANO E PIANO LOCALE. GLI STRUMENTI PER LA RIGENERAZIONE DELLA CITTÀ ESISTENTE

ABSTRACT

Il capitolo, primo step della fase di operatività del percorso della ricerca, procede con l'analisi e la definizione degli strumenti del piano urbanistico locale per la rigenerazione integrata della città esistente. Il capitolo affronta prima il rapporto tra piano locale e città esistente, per delineare poi l'integrazione tra le misure per l'inclusione sociale e il piano urbanistico, attraverso la definizione delle nuove regole che governano tale rapporto. Sono poi analizzate la modalità con cui il piano locale si fa attuttore del welfare urbano, studiandone le possibilità di realizzazione attraverso le reti materiali e immateriali, ed illustrando le diverse prospettive di realizzazione della città pubblica nella città esistente (prospettiva strutturale, morfologica, ambientale, sociale). Il capitolo, delineando gli strumenti per la rigenerazione integrata per la città esistente e consolidata, pone le basi del capitolo successivo, dove saranno proposte le strategie e le azioni necessarie per la loro rigenerazione.

4.1 Piano locale e città esistente. Il piano e gli strumenti per la rigenerazione

La ricerca prosegue ora nell'analisi e nella definizione degli strumenti del *piano urbanistico locale*, a carattere operativo ed attuativo, da utilizzare per la rigenerazione della città esistente. Il capitolo affronta prima il rapporto tra piano locale e città esistente, studiandone gli strumenti più comunemente utilizzati nella prassi e nella disciplina urbanistica per la sua rigenerazione; viene poi affrontata la possibile integrazione tra le misure per l'inclusione sociale nella città esistente e il piano urbanistico, attraverso la definizione delle nuove regole che governano tale rapporto.

Successivamente, nel capitolo sono analizzate la modalità con cui il piano locale si fa attuatore di un moderno *welfare urbano*, studiandone le possibilità di realizzazione attraverso le reti materiali, volte a garantire accessibilità, funzionalità e fruibilità alla città esistente, e attraverso le reti immateriali, volte ad assicurarle benessere, qualità ed abitabilità. Inoltre, sono illustrate le diverse prospettive di realizzazione della città pubblica nella città esistente attraverso il piano locale, declinando queste sotto l'influenza dei Sistemi studiati (prospettiva strutturale, morfologica, ambientale) e alla luce delle analisi condotte in merito alle nuove questioni sociali della città esistente (prospettiva sociale). Tale parte costituisce l'introduzione al capitolo successivo¹, in cui le prospettive per la costruzione della città pubblica verranno utilizzate per definire le singole strategie per le componenti della città consolidata, dando così forma e sostanza alla strategia integrata di rigenerazione di questa parte della città esistente.

Come illustrato nei capitoli precedenti, la *città esistente* è il termine che rappresenta l'insieme del patrimonio insediativo, mentre il *piano locale*, è il principale strumento urbanistico che la legislazione nazionale, con la Legge n. 1150 del 1942, sceglie di utilizzare per la gestione, la programmazione e il controllo dello sviluppo della città e del territorio. Nonostante i vari tentativi di una riforma unitaria della Legge urbanistica, e l'affermarsi, col tempo, della *deregulation* urbanistica e del dibattito sulla possibile supremazia del progetto urbano sul Piano Regolatore Generale², quest'ultimo rimane, pur

1. Cfr. Parte seconda, paragrafo 5.1 *Una strategia integrata di rigenerazione per la città consolidata. Le prospettive.*

2. Cfr. Parte prima, paragrafo 1.1.3 *La terza generazione e i piani della trasformazione.*

3. Ricci L., a cura di (2009), *Piano locale e... nuove regole, nuovi strumenti, nuovi meccanismi attuativi*, FrancoAngeli, Milano.

4. Talia M., a cura di (2020), *La città contemporanea: un gigante dai piedi di argilla*, Planum Publisher, Roma-Milano; Gabellini P. (2017), "Una scommessa", in *Urbanistica* n. 157; Oliva F. (2013), "L'urbanistica italiana e la città europea", in *Urbanistica* n. 152.

5. Boschi F. (2018), "Strategia per la qualità urbana ed ecologico-ambientale", in *Urbanistica Informazioni*, n. 280-281.

6. Cfr. Allegato 2 - Scheda 22. *Bologna - Il PUG del 2021: le Strategie urbane, locali e i progetti di areale*; cfr. Allegato 2 - Scheda 21. *Bari - Il Piano Operativo PON Metro Bari 3.0 del 2019: la Strategia SISUS e il PUG*.

7. Talia M., a cura di (2020), *La città contemporanea: un gigante dai piedi di argilla*, Planum Publisher, Roma-Milano.

nelle differenti nomenclature regionali, il principale strumento di pianificazione e programmazione urbanistica³, ponendosi oggi sia come mezzo di gestione delle dinamiche urbane e territoriali e di riequilibrio degli interessi del territorio, sia come uno strumento proattivo per il miglioramento delle condizioni della popolazione urbana. Condizioni oggi mutate rispetto al passato e in cambiamento continuo, che spesso si uniscono con istanze e richieste mutate da parte della popolazione, che ormai non sono più limitate alla sola questione della casa, del lavoro o dei trasporti, ma che esprimono necessità e bisogni contemporanei, come la lotta ai cambiamenti climatici, l'innovazione digitale, la parità e l'identità di genere, i temi dell'immigrazione e dell'integrazione, le misure di contrasto alle disuguaglianze sociali. Il rapporto tra Piano locale e città esistente è dunque un rapporto ancora molto vivo, che oggi non si limita alle pure previsioni numeriche e settoriali, ma che è invece investito di una serie di processi innovativi che, se da un lato fanno trasparire l'obsolescenza dell'impostazione razionalista ed espansionista del PRG impostato della Legge n. 1150 del 1942, ormai vecchia di ottant'anni, dall'altro fanno emergere un dibattito costante sul piano e sulla sua funzione, sui suoi aggiornamenti e sulle nuove modalità di agire sulla città esistente, dibattito che emerge chiaramente dalle numerose Leggi urbanistiche regionali in materia. Pur nelle singole accezioni regionali, infatti, è possibile notare come, col tempo, sia emersa sempre di più la consapevolezza di un piano dalla forte accezione strategica⁴, in cui gli strumenti sono unitariamente ricondotti ad un «quadro di riferimento strategico»⁵ che sappia indirizzare lo sviluppo urbano, con obiettivi che si traducono in strategie spaziali ed azioni specifiche; è il caso, ad esempio, della SQUEA-Strategia per la qualità urbana ed ecologico-ambientale prevista nei PUG della Regione Emilia-Romagna dalla nuova L.R. n. 24/2017, o ancora, dalla Strategia SISUS-Strategia integrata di sviluppo urbano sostenibile, messa in atto nella Regione Puglia grazie al POR Puglia FESR FSE 2014/2020⁶. Questa visione o approccio strategico del piano si è affermato col tempo nella disciplina urbanistica sia per l'esempio della pianificazione europea, sia per la sua duttilità e per il non ricadere in un'accezione prescrittiva e impositiva, ma al contrario, per avere un carattere aperto e orientativo, con indicazioni da rimodellare sulla singolarità del caso specifico, anziché imporre regole stabilite a priori per l'intero territorio⁷. In questo panorama cangiante, emerge dunque l'uso, e spesso la necessità, di una strategia di governo pubblico del territorio; strategia che, come sostiene

ne Laura Ricci, dovrebbe essere unitaria, integrata e interscalare, finalizzata alla rigenerazione urbana e al riequilibrio territoriale, in modo da «restituire prospettive di equità, di inclusione sociale, di qualità urbanistico-ecologica e di efficienza al governo della città e dei territori contemporanei»⁸.

La *rigenerazione urbana*, come si può desumere dalla quasi totalità delle Leggi urbanistiche regionali, assume un ruolo principale nel rinnovamento del piano locale, assieme al nuovo assetto strategico del piano, che spesso diffonde la sua attuazione sull'intera città esistente⁹. Se, infatti, come emerso nei capitoli precedenti¹⁰, la rigenerazione urbana va intesa non solo come una strategia urbanistica che interessa la parte fisica della città, ma anche come un progetto di inclusione sociale e di sviluppo economico locale¹¹, questa, allora, assume oggi un ruolo centrale e strutturante per il piano, poiché ad esso viene sempre più richiesto di assumere un approccio integrato ai problemi e alle criticità del territorio, andando oltre i regolamenti tecnici e gli aspetti quantitativi per diventare, invece, uno strumento integrale, che sappia rispondere alle esigenze più diverse¹². Per tale ragione, si può dunque affermare, che il piano locale è sempre più spesso il *piano della rigenerazione della città esistente*, ossia il piano della rigenerazione, morfologica, fisico-funzionale ed ecologico-ambientale, e non più soltanto (o almeno, non solamente) della sua espansione, trasformazione o del governo dei fenomeni di metropolizzazione. Ne costituisce un caso emblematico il NPRG di Roma del 2008, che ha messo in campo un nuovo approccio integrato, interscalare e multidisciplinare di rigenerazione urbana, e che per questo è propriamente un «piano per la rigenerazione» e, di conseguenza, un piano per la costruzione della città pubblica, piano in cui viene adottata una «strategia urbanistica complessiva di integrazione e di riequilibrio urbano» per prefigurare un nuovo assetto decentrato di struttura urbana policentrica sostenibile e accessibile¹³. Alle modalità di rigenerazione della città esistente, come più volte ricordato, si innesta e si afferma progressivamente anche il tema dello sviluppo, innovazione e inclusione sociale, poiché la rigenerazione ha, nel suo etimo, la rinascita delle comunità su cui agisce, migliorandone (o, come visto, a volte acuendone¹⁴) tanto le condizioni urbane, quanto quelle sociali. Una rigenerazione, dunque, multiscale e soprattutto, multi e interdisciplinare, con la possibilità di rispondere, sempre più velocemente e in modo programmatico, a mutate istanze ed esigenze della popolazione; rigenerazione che, come sostiene Patrizia Gabellini, è ormai più una

8. Ricci L. (2018), "Costruire la città pubblica per rigenerare la città contemporanea", in Ricci L., Battisti A., Cristallo V., Ravagnan C. (a cura di), *Costruire lo spazio pubblico. Tra storia, cultura e natura*, in Urbanistica Dossier Online n. 15, Inu Edizioni, Roma.

9. Talia M., a cura di (2020), *La città contemporanea: un gigante dai piedi di argilla*, Planum Publisher, Roma-Milano; Galuzzi P., Vitillo P. (2018), "Città contemporanea e rigenerazione urbana. Temi, azioni, strumenti", in *Equilibri*, n. 1; D'Onofrio R., Talia M., a cura di (2016), *La rigenerazione urbana alla prova*, FrancoAngeli, Milano.

10. Cfr. Parte prima, paragrafo 1.1.4 *La quarta generazione e i piani della metropolizzazione: Gli anni Duemila. La città consolidata e la rigenerazione urbana e territoriale*.

11. Oliva F., Ricci L. (2017), "Promuovere la rigenerazione urbana e la riqualificazione del patrimonio costruito", in Antonini E., Tucci F. (a cura di), *Architettura, Città, Territorio verso la Green Economy*, Edizioni Ambiente, Roma.

12. Galuzzi P., Vitillo P., a cura di (2008), *Rigenerare la città. La perequazione urbanistica come progetto*, Maggioli, Rimini; D'Onofrio R., Talia M., a cura di (2016), *La rigenerazione urbana alla prova*, FrancoAngeli, Milano.

13. Ricci L. (2019), "Prefazione. Governare la città contemporanea. Una nuova questione urbana" in Ravagnan C., *Rigenerare le città e i territori contemporanei. Prospettive e nuovi riferimenti operativi per la sperimentazione*, Aracne Editrice, Roma, pp. 16-17.

14. Cfr. Parte prima, paragrafo 3.4.1 *La città compatta. Capitalizzazione del patrimonio e gentrificazione.*

15. Gabellini P. (2018), *Le mutazioni dell'urbanistica. Principi, tecniche, competenze*, Carocci Editore, Roma, pp. 65-66.

16. Galuzzi P., Vitillo P. (2018), "Città contemporanea e rigenerazione urbana. Temi, azioni, strumenti", in *Equilibri*, n. 1.

necessità che un obiettivo, una «prospettiva per realizzare la città contemporanea», poiché questa, grazie alle sue diverse prestazioni, risulta in grado di intercettare i nuovi bisogni della società e le dinamiche economiche in atto¹⁵, e di fornirne una risposta consapevole dei mutamenti occorsi.

Oggi, però, se la rigenerazione urbana è un elemento centrale del piano locale (o almeno così viene richiesto dalle varie Leggi Regionali), la modalità operativa con cui essa viene attuata sul territorio appare, il più delle volte, settoriale, esclusiva e viziata da regionalismi e dagli interessi locali. Infatti, benché la sempre più diffusa accezione strategica del piano auspichi e favorisca l'intervento di rigenerazione, lo strumento operativo con cui questo viene realizzato tende a cambiare molto di piano in piano, e non sempre con effetti positivi. Il rapporto tra il piano e gli strumenti per la rigenerazione segue infatti la normativa regionale in materia, e non di rado, gli strumenti operativi si rivelano una versione aggiornata di un Piano di Zona tradizionale, concentrato esclusivamente su una determinata zonizzazione prevista dal piano, senza collaborare con gli strumenti di settore circostanti e, il più delle volte, senza una politica inclusiva o un processo partecipatorio condiviso con la comunità oggetto dell'intervento. Lo strumento di piano per la rigenerazione della città esistente si profila allora come l'ennesimo progetto calato dall'alto, secondo una logica di "pianificazione a cascata" gerarchica e impositiva, in cui la mancanza di dialogo – sia fra strumenti, sia tra comunità e amministrazione – genera più un intervento di riqualificazione o rifunzionalizzazione che di rigenerazione, con il rischio di vedere la comunità non comprendere, e dunque non appropriarsi, dell'intervento stesso. Esistono, naturalmente, interventi di riqualificazione risalenti ai decenni passati, frutti di Piani e Programmi di Recupero (ad esempio, i PRUSST di Roma), che hanno avuto successo; la 'rigenerazione' non è una garanzia di un ottimo intervento. Tuttavia, il salto metodologico e concettuale effettuato da un'azione di rigenerazione urbana, ossia l'interesse a rivitalizzare il tessuto socioeconomico della zona, nonché, (in alcuni casi) la condivisione e la partecipazione della comunità al processo progettuale, porta a considerare quest'ultima come un atto necessario e integrato, da preferirsi alla riqualificazione o al generico 'recupero' di un'area¹⁶. Dunque, per fornire alla popolazione un intervento di rigenerazione, è necessario superare le forme di una strumentazione operativa tradizionale, ricercando e definendo nuovi strumenti operativi che abbiano in sé, intrinsecamente nella loro struttura, le modalità ope-

native della rigenerazione urbana, come la partecipazione e il dialogo con la comunità in tutto il percorso di progettazione e attuazione, la comunicazione delle attività e delle relazioni con i piani e i progetti limitrofi, ma anche la dotazione di un supporto analitico integrale, di un quadro delle coerenze con le strategie e finalità previste dal piano, di un cronoprogramma chiaro e condiviso con gli attori e i destinatari del progetto. Inoltre, lo strumento dovrebbe dichiarare ed effettivamente perseguire l'obiettivo della rigenerazione, ovvero offrire sia la rigenerazione fisica, energetica e funzionale del patrimonio degli edifici e degli spazi, sia la rigenerazione del tessuto sociale ed economico della comunità su cui lo strumento opera.

Tuttavia, per arrivare a definire nuovi strumenti operativi, è necessario partire prima dalla definizione e dall'analisi dei principali strumenti operativi esistenti, oggi utilizzati per la rigenerazione urbana, in modo da poterne mettere in luce le fragilità e i punti di forza, risorse e criticità e successivamente, alla luce delle strategie concepite, giungere a definire uno strumento operativo di rigenerazione della città esistente¹⁷ integrale ed integrato, che sappia operare su più fronti disciplinari, incluso quello dello sviluppo, dell'innovazione e dell'inclusione sociale delle comunità locali, e dunque anche sulla sua rivitalizzazione sociale ed economica. Questo, con particolare riferimento alla città consolidata, parte della città esistente ed oggetto di studio della presente ricerca per la capacità di rappresentare l'intero patrimonio edilizio esistente non storico o fase di costruzione o trasformazione¹⁸. Per tale ragione, i paragrafi successivi e le Schede contenute in questa Parte raccolgono la strumentazione operativa oggi più utilizzata per la rigenerazione urbana della città esistente, strumentazione che verrà di seguito analizzata e comparata, in modo da illustrare i principali riferimenti operativi disponibili nel panorama teorico-disciplinare contemporaneo.

4.1.1 I Programmi complessi e i programmi integrati

I *Programmi complessi* e i *programmi integrati* sono degli strumenti per la riqualificazione urbana, introdotti dall'inizio degli anni Novanta, non più volti a governare la crescita quantitativa della città esistente, ma a promuoverne invece la trasformazione qualitativa¹⁹. Per il loro carattere innovativo, che sancisce, come detto in precedenza, il passaggio dell'attenzione tradizionalmente riservata al centro storico all'intera città nel suo complesso²⁰, alcuni di essi sono stati utilizzati nelle esperienze più importanti della pianifica-

17. Cfr. Parte seconda, paragrafo 5. *Welfare urbano e inclusione sociale. Una strategia di rigenerazione*; Cfr. Parte terza, paragrafo 7. *Una ipotesi operativa*.

18. Cfr. Parte prima, paragrafo 2.1 *La città esistente e la città consolidata*.

19. Ricci L., a cura di (2009), *Piano locale e... nuove regole, nuovi strumenti, nuovi meccanismi attuativi*, FrancoAngeli, Milano; Cittasostenibili.it (2003): "Scheda 19. Piani Attuativi Tradizionali e Programmi Complessi".

20. Gasparrini C. (1994), *L'attualità dell'urbanistica. Dal piano al progetto dal progetto al piano*, Etaslibri, Milano, p. 219; cfr. Parte prima, paragrafo 1.1.3 *La terza generazione e i piani della trasformazione: Gli anni Novanta. La città esistente, la città storica e la riqualificazione urbana*.

21. Cfr. Allegato 2 - Scheda 15. Roma – Il NPRG del 2008: i Programmi Integrati di Intervento; Ravagnan C. (2019), *Rigenerare le città e i territori contemporanei. Prospettive e nuovi riferimenti operativi per la sperimentazione*, Aracne Editrice, Roma, pp. 95-98.

22. Vicari Haddock S., Moulaert F., a cura di (2009), *Rigenerare la città. Pratiche di innovazione sociale nelle città europee*, Società editrice Il Mulino, Bologna.

23. Vicari Haddock S., Moulaert F., a cura di (2009), *Rigenerare la città. Pratiche di innovazione sociale nelle città europee*, Società editrice Il Mulino, Bologna, p. 36.

24. Cittasostenibili.it (2003): "Scheda 19. Piani Attuativi Tradizionali e Programmi Complessi".

zione contemporanea, come i PrInt nel NPRG²¹. Sotto la dicitura di "Programmi complessi" si raccolgono vari strumenti; i primi sono stati introdotti dalla Legge n. 179 del 1992: si tratta dei *Programmi Integrati – PrInt* (art. 16) e dei *Programmi di Riqualificazione Urbana – PRIU* (art. 2). Provvedimenti e aggiornamenti successivi hanno introdotto: i *Programmi di Recupero Urbano – PRU* (art. 11 della Legge n. 493 del 1993); i *Contratti di Quartiere – CdQ* definiti da vari Bandi Ministeriali nel 1998 e nel 2001; i *Programmi di Riqualificazione Urbana e di Sviluppo Sostenibile del Territorio – PRUSST* (dal Decreto Ministeriale n. 1169 del 1998).

Come sottolineato da Serena Vicari Haddock e Frank Moulaert, a partire dall'azione dell'Unione Europea dalla seconda metà degli anni Ottanta in poi si è assistito al lancio di un'ampia serie di misure mirate alla coesione sociale e alla lotta all'esclusione, richiedendo progetti e politiche basati su integrazione e partecipazione degli attori locali²². Da un lato si è affermato l'uso di programmi nazionali e regionali contro la povertà, dall'altro, «questa filosofia di intervento ha permeato l'ideazione e l'uso di nuovi strumenti di pianificazione, nazionali e locali, che raccogliessero la sfida dello sviluppo integrato (in Italia, ad esempio, i contratti di quartiere, i patti territoriali nelle aree metropolitane, i programmi di riqualificazione urbana e i PRUSST) hanno diffuso l'impostazione data dalle iniziative europee»²³. Programmi europei e strumenti nazionali e locali per i progetti integrati mettono l'accento sulla necessità di costruire alleanze o partenariati (*partnership*) tra gli attori locali, al fine di mobilitare le risorse per lo sviluppo, in un quadro di mezzi limitati e crescenti domande. Poiché tali Programmi «affrontano e intendono risolvere i nuovi problemi della città contemporanea, caratterizzati dalla molteplicità delle funzioni, delle domande e delle esigenze di popolazioni urbane sempre più articolate e con diverse culture, che richiedono strategie per la sostenibilità e per la qualità urbana che non possono essere sostenute dalle risorse pubbliche ormai non più disponibili e che quindi richiedono una maggiore mobilitazione di risorse private»²⁴, questi strumenti sono stati definiti allusivamente Programmi *complessi*. Come sottolinea anche Chiara Ravagnan, la sperimentazione sulla riqualificazione urbana prima e sulla rigenerazione urbana poi ha introdotto tali programmi come strumenti straordinari, contraddistinti dal partenariato pubblico-privato per la riqualificazione di parti degradate della città esistente, similmente ai coevi programmi Urban europei. I Programmi complessi, ispirati a principi di sostenibilità e basati su innovative procedure

consensuali definite da varie riforme amministrative, hanno segnato una rottura con la precedente fase di recupero edilizio, mantenendo il carattere straordinario vincolato a finanziamenti specifici e sovraordinati²⁵.

Nei Programmi complessi si raccolgono dunque un insieme di strumenti per la riqualificazione in cui, anziché dare una destinazione d'uso globale e stabilire la disciplina per tutti i terreni e edifici entro un determinato perimetro (come accadeva per i Piani attuativi tradizionali), questi operano solo la realizzazione di alcuni, determinati interventi, per i quali vengono definiti i soggetti attuatori, le risorse economiche, i progetti preliminari e i tempi di attuazione. Sono, dunque, anche strumenti di gestione delle risorse, definendo gli interventi pubblici e privati, tra loro coordinati, che migliorino l'assetto e la qualità di un determinato ambito urbano. In particolare, per quanto riguarda l'aspetto gestionale ed economico, i Programmi integrano le risorse di *stakeholders* pubblici e privati, operando secondo tale schema: le risorse pubbliche costituiscono, in genere, solamente una parte ridotta degli investimenti complessivi, e fungono da 'volano' degli interventi; viceversa, le risorse private vengono mobilitate sia per la realizzazione degli interventi privati, dai quali i soggetti realizzatori traggono redditi di diversa natura (utili di impresa e parte delle rendite immobiliari), sia per la realizzazione degli interventi pubblici, finanziati attraverso i "contributi straordinari" aggiuntivi²⁶, di maggiore entità rispetto ai tradizionali oneri concessori (ovvero, gli oneri economici previsti ai sensi della Legge Bucalossi n. 10 del 1977, che li ha suddivisi in contributo per le urbanizzazioni, e in contributo sul costo di costruzione)²⁷. In tal modo, una quota della rendita immobiliare generata dalle trasformazioni torna alla città, grazie alla somma tra oneri concessori ordinari derivati dalla Bucalossi e contributi straordinari richiesti ai privati, migliorando le dotazioni urbane e le condizioni di vita negli ambiti cui sono destinati i programmi, senza però far pesare gli interi costi, spesso eccessivi e principale causa della mancata realizzazione dei piani attuativi tradizionali, sulle casse pubbliche. A scopo sintetico e comparativo, si riportano qui le principali differenze tra gli strumenti attuativi tradizionali (come i PUA o i PdZ) e i Programmi complessi²⁸:

- gli strumenti tradizionali disciplinano gli usi di tutto il territorio e degli immobili interni all'ambito entro un perimetro fisso e non modificabile se non con procedure di variante allo strumento; i complessi, invece, disciplinano solamente suoli e

25. Ravagnan C. (2019), *Rigenerare le città e i territori contemporanei. Prospettive e nuovi riferimenti operativi per la sperimentazione*, Aracne Editrice, Roma, p. 96.

26. Nel 2014 il contributo straordinario è diventato una norma nazionale, con la Legge 164/2014, articolo 17 comma 1 lettera g), che al punto 3) e 3) bis ha modificato il testo unico sull'edilizia, il Dpr 380/2001, articolo 16 comma 4, lettera d-ter e comma 4bis. La quota di contributo è ridotta ad un minimo del 50% della valorizzazione. Da Ravagnan C. (2019), *Rigenerare le città e i territori contemporanei. Prospettive e nuovi riferimenti operativi per la sperimentazione*, Aracne Editrice, Roma, p. 97.

27. Cittasostenibili.it (2003): "Scheda 19. Piani Attuativi Tradizionali e Programmi Complessi".

28. Cittasostenibili.it (2003): "Scheda 19. Piani Attuativi Tradizionali e Programmi Complessi".

29. Sullo F. (1964), *Lo scandalo urbanistico*, Vallecchi Editore, Firenze, pp. 59-61.

30. Cfr. Parte prima, paragrafo 1.1.3 *La terza generazione e i piani della trasformazione: Gli anni Novanta. La città esistente, la città storica e la riqualificazione urbana.*

immobili dove avvengono gli interventi, ed inoltre il perimetro di riferimento è modificabile;

- gli strumenti tradizionali demandano la realizzazione degli interventi pubblici e privati alle decisioni dei titolari degli immobili e alla disponibilità delle risorse pubbliche; viceversa, i complessi definiscono soggetti attuatori, risorse economiche, progetti preliminari e tempi di attuazione, con un approccio gestionale;
- contributo dei privati che finanzia gli strumenti tradizionali è costituito solo dagli oneri ai sensi della Legge Bucalossi; nei complessi, il contributo dei privati è costituito dalla somma degli oneri Bucalossi più il “contributo straordinario” aggiuntivo, ammortizzando così la spesa pubblica, meno alta che negli strumenti tradizionali;
- gli strumenti tradizionali sono esclusivamente di iniziativa pubblica, e i privati intervengono in sede di osservazioni/opposizioni; nei complessi, attraverso la pubblicazione del progetto preliminare e la possibilità di presentare proposte da parte dei privati, questi intervengono attivamente nel percorso di formazione dello strumento.

In sintesi, dunque, per Programma complesso si intende un insieme organico di interventi pubblici e privati coordinati tra loro a finanziamento misto pubblico/privato. Questa possibilità, prevista grazie a riforme amministrative susseguitesi nel corso degli anni Novanta, permette al privato di partecipare attivamente nel processo pianificatorio, riconoscendogli dunque un ruolo attivo nella trasformazione della città – ruolo sempre detenuto, come sosteneva Fiorentino Sullo già negli anni Sessanta²⁹, ma in realtà mai ufficialmente riconosciuto, o condiviso, dallo Stato – e, dunque, di operare un maggiore controllo da parte della pubblica amministrazione sui processi di trasformazione territoriale, con la gestione e la lista degli attori delle risorse condivisa pubblicamente. Per inciso, è da notare che il momento storico in cui si affermano i Programmi complessi è quello successivo allo scandalo (1992) di Tangentopoli: il riconoscere in modo ufficiale il ruolo dei privati nei processi di trasformazione indica anche una volontà di cambiamento nel modus operandi della pubblica amministrazione, con una ricerca sempre maggiore della trasparenza amministrativa e della partecipazione attiva.

Ad oggi, i Programmi complessi entrati nella prassi urbanistica ordinaria sono i *Programmi Integrati – PrInt*³⁰, così come definiti nell’articolo n. 16 della Legge n. 179 del 1992 “Norme per l’edilizia

residenziale pubblica". Questi, ai sensi di Legge, sono dei programmi «caratterizzati dalla presenza di pluralità di funzioni, dall'integrazione di diverse tipologie di intervento, ivi comprese le opere di urbanizzazione, da una dimensione tale da incidere sulla riorganizzazione urbana e dal possibile concorso di più operatori e risorse finanziarie pubblici e privati»³¹. La Legge inoltre definisce che soggetti pubblici e privati, singolarmente o riuniti in consorzio o associati fra di loro (dunque, anche associazioni di *stakeholders* o imprese), possono presentare al Comune Programmi integrati relativi a zone in tutto o in parte edificate o da destinare anche a nuova edificazione al fine della loro riqualificazione urbana ed ambientale; anche le regioni possono destinare parte delle somme loro attribuite alla formazione di programmi integrati. I Print, come già visto per i Programmi complessi, si contraddistinguono per la preventiva valutazione sulla fattibilità economica e gestionale degli interventi previsti, garantita da un partenariato pubblico/privato governato da regole pubbliche perequative³². La partecipazione di stakeholders privati va a contribuire sia nella fase di progetto preliminare, nella determinazione delle reali esigenze del territorio e della cittadinanza, sia nella fase di progetto definitivo, contribuendo operativamente al perseguimento del nuovo assetto individuato, attraverso la corresponsione di un contributo straordinario per l'attuazione delle opere pubbliche, la loro diretta realizzazione e/o la loro gestione³³. Lo strumento Print - Programma integrato è stato utilizzato nel NPRG di Roma³⁴, dove le Norme Tecniche di Attuazione del piano aggiungono che questo «ha la finalità di sollecitare, coordinare e integrare soggetti, finanziamenti, interventi pubblici e privati, diretti e indiretti. Il Programma integrato prevede, di norma, incentivi di tipo urbanistico, finanziario e fiscale, volti a favorire l'integrazione degli interventi, la qualità urbana e ambientale, e il finanziamento privato di opere pubbliche»³⁵. In altri termini, il NPRG introduce incentivi (in genere premi di edificabilità e/o possibilità di destinazioni d'uso più remunerative) purché il soggetto privato proponente che risponde al bando con proprie proposte di intervento, contribuisca alla realizzazione di opere pubbliche attraverso il "contributo straordinario". Inoltre, pur dichiarando che i Programmi integrati sono di iniziativa pubblica, il NPRG stabilisce che se il Comune non assume l'iniziativa, questa può essere assunta dai proprietari privati che rappresentino la maggioranza assoluta (invece del 75% del Comparto urbanistico previsto dai Piani attuativi tradizionali) del valore catastale degli immobili interessati dal programma³⁶. Tutta-

31. Legge 17 febbraio 1992, n. 179 "Norme per l'edilizia residenziale pubblica", art. 16, comma 1.

32. Ricci L., a cura di (2009), *Piano locale e... nuove regole, nuovi strumenti, nuovi meccanismi attuativi*, FrancoAngeli, Milano. 33. Ravagnan C. (2019), *Rigenerare le città e i territori contemporanei. Prospettive e nuovi riferimenti operativi per la sperimentazione*, Aracne Editrice, Roma, p. 96.

34. Cfr. Allegato 2 - Scheda 15. Roma - Il NPRG del 2008: i Programmi Integrati di Intervento.

35. Comune di Roma (2008), *PRG. Norme Tecniche di Attuazione. Delibera di Approvazione del Consiglio Comunale n.18 del 12 febbraio 2008*, Comune di Roma, Roma, p. 20.

36. Cittasostenibili.it (2003): "Scheda 19. Piani Attuativi Tradizionali e Programmi Complessi".

37. Ravagnan C. (2019), *Rigenerare le città e i territori contemporanei. Prospettive e nuovi riferimenti operativi per la sperimentazione*, Aracne Editrice, Roma, p. 97.

38. Cecchini D., a cura di (2014), "Roma: Programmi integrati per la rigenerazione urbana diffusa", in *Urbanistica Informazioni*, n. 253-254; Poli I., Ravagnan C. (2017), "La rigenerazione urbana nel piano regolatore generale di Roma. Tra attuazione e innovazione", in *Ciudades*, n. 20.

39. Carobbi P., Poli I., Ravagnan C. (2018), "I Programmi integrati nell'esperienza romana", in Buttarelli G., Cappuccitti A. (a cura di), *Progetto urbanistico e qualità della città. Scenari, strumenti, processi*, Inu edizioni, Roma.

40. Ravagnan C. (2019), *Rigenerare le città e i territori contemporanei. Prospettive e nuovi riferimenti operativi per la sperimentazione*, Aracne Editrice, Roma, pp. 97-98.

via, a distanza di oltre undici anni dall'approvazione del NPRG, solo venti Print hanno intrapreso l'iter approvativo, risultando, quindi, un'esperienza ancora non sufficientemente sperimentata³⁷. Questo è riconducibile a vari fattori e dinamiche in parte esterne ai PrInt, come, la generalizzata contrazione delle risorse pubbliche e private aggravata dalla crisi economica del 2008, e come l'inerzia dimostrata dalle differenti Amministrazioni succedutesi da tale data nelle fasi di start up dell'iter³⁸. Altri fattori, invece, sono legati a caratteri propri dello strumento, e sono relativi sia alle difficoltà connesse al portato innovativo e alla complessità delle procedure e dei meccanismi attuativi, sia ai caratteri precisi degli ambiti di intervento; tra questi, in particolare, l'elevata frammentazione delle proprietà coinvolte nell'ambito della città da ristrutturare, ossia, in buona misura, la parte discontinua della città consolidata. In assenza di un solido governo pubblico comunale e municipale nella fase attuativa, tali fattori hanno, nei fatti, lasciato a imprenditori e proprietari la gestione di uno strumento complesso e finalizzato alla soddisfazione degli interessi collettivi, proprio nel momento in cui si verificava una forte crisi economica e finanziaria a livello europeo, mentre a livello nazionale venivano varati provvedimenti deregolamentativi nel tentativo di dare nuovo slancio al settore edile, abdicando a un quadro di riferimento urbanistico e alla costruzione della città pubblica, come il Piano Casa³⁹. Nonostante la limitata sperimentazione di Roma, che impedisce una concreta valutazione sugli esiti di tali Programmi, è possibile comunque enucleare dai procedimenti intrapresi alcune importanti conferme teorico-disciplinari e metodologiche relative agli elementi di innovazione che connotano i Print⁴⁰; infatti, tali strumenti costituiscono l'esempio italiano più simile ai già citati programmi Urban europei, che hanno spesso ricevuto l'approvazione sia della comunità residente, sia della pubblica amministrazione e dei vari *stakeholders* partecipanti, per la flessibilità e la facilitazione gestionale degli stessi programmi. In sostanza, è auspicabile per il futuro un maggiore uso di tali strumenti complessi, siano essi PrInt o in altre forme innovate, a patto però che, come sottolineato in precedenza, vi sia un solido governo pubblico, comunale o municipale, nella fase attuativa del programma, senza lasciare che la mancata attenzione della parte pubblica possa andare a favore dell'interesse privato.

4.1.2 I Piani operativi comunali

I Piani Operativi Comunali (POC), sono uno strumento operati-

vo proposto nell'ambito della riforma del piano urbanistico locale (il *piano riformato*), così come emerso nel XXI Congresso INU "La nuova legge urbanistica. I principi e le regole" tenutosi a Bologna il 23-25 novembre 1995. Nel Congresso, fra i numerosi temi di studio⁴¹, si affrontò il tema della differenziazione tra la dimensione strutturale e operativa del piano riformato, differenziazione ritenuta necessaria al fine di distinguere fra una componente non soggetta a scadenze, strategica e con una visione futura della città, da una «componente attuativa legata ad una specifica dimensione temporale e di fattibilità degli interventi previsti»⁴². Questo portò alla cosiddetta *tripartizione del piano*, in cui si operò un distinguo fra tre componenti del piano: una strutturale, una operativa e una prescrittiva/regolamentativa⁴³: il piano si costituisce allora di tre componenti – il *Piano Strutturale*, il *Piano Operativo* e il *Regolamento Urbanistico Edilizio* – dai compiti specifici, differenziati l'uno dall'altro ma in stretta correlazione, in cui le componenti operative e regolamentative si pongono come le modalità di attuazione delle scelte per il territorio operate all'interno del Piano Strutturale. Questo, infatti, «individua strategie, obiettivi, finalità, invarianti, salvaguardie, ma non vincoli. Individua le grandi scelte urbanistiche relative alla mobilità, all'ambiente e alle parti di città da conservare, da riqualificare e trasformare»⁴⁴, mentre il RUE fissa regole e norme che disciplinano la trasformazione del territorio, nonché i principi relativi all'attuazione del piano e alle sue procedure, validi a tempo indeterminato.

Il POC, invece (nella proposta formulata dall'INU), è un piano parziale, riguarda solo alcuni ambiti di interventi per trasformazione e per infrastrutture e attrezzature commisurate agli obiettivi e alle risorse individuabili nel breve-medio periodo (4-5 anni). «Non si tratta del vecchio PPA (Programma pluriennale d'attuazione), di uno strumento di programmazione parziale di un disegno complessivo perfettamente formato, né di un semplice strumento di attuazione del Piano Strutturale, ma mantiene ampi margini di flessibilità nella definizione delle quantità, delle funzioni e anche della localizzazione delle aree da trasformare»⁴⁵. Infatti, il POC riguarda solo le parti di città a cui corrispondono progetti di trasformazione di massima indicati dal Piano Strutturale, senza valenza prescrittiva, definendo per tali parti il regime giuridico per gli immobili su cui si intende intervenire; inoltre, collega gli interventi di trasformazione alle risorse pubbliche disponibili, ossia al bilancio comunale e al programma per le opere pubbliche. In ultimo, il «modello attuativo

41. Cfr. Parte prima, paragrafo 1.1.4 *La quarta generazione e i piani della metropolizzazione*.

42. Oliva F., Galuzzi P., Vitillo P. (2002), *Progettazione urbanistica. Materiali e riferimenti per la costruzione del piano comunale*, Maggioli Editore, Rimini, p. 314.

43. Oliva F., Galuzzi P., Vitillo P. (2002), *Progettazione urbanistica. Materiali e riferimenti per la costruzione del piano comunale*, Maggioli Editore, Rimini, pp. 163-170 e 314-316.

44. Oliva F., Galuzzi P., Vitillo P. (2002), *Progettazione urbanistica. Materiali e riferimenti per la costruzione del piano comunale*, Maggioli Editore, Rimini, p. 168.

45. Oliva F., Galuzzi P., Vitillo P. (2002), *Progettazione urbanistica. Materiali e riferimenti per la costruzione del piano comunale*, Maggioli Editore, Rimini, p. 314.

46. Oliva F., Galuzzi P., Vitillo P. (2002), *Progettazione urbanistica. Materiali e riferimenti per la costruzione del piano comunale*, Maggioli Editore, Rimini, p. 315.

47. Oliva F., Galuzzi P., Vitillo P. (2002), *Progettazione urbanistica. Materiali e riferimenti per la costruzione del piano comunale*, Maggioli Editore, Rimini, p. 314.

48. Riforma del Titolo V della Costituzione nel 2001, in particolare, con la modifica dell'art. 117 della Costituzione che vede sentenziare che lo Stato ha potestà legislativa concorrente con le Regioni (e non esclusiva) in materia di governo del territorio. In realtà, alle Regioni era già stata concessa tale possibilità con il D.P.R. 15 gennaio 1972 n. 8, ma sono con la riforma costituzionale (e il successivo Testo unico dell'edilizia, con il D.P.R. 6 giugno 2001 n. 380, che ne ha incamerato le misure) la potestà legislativa in materia di governo del territorio diventa "concorrente" fra Stato e Regioni.

49. Campos Venuti G., Oliva F., a cura di (1993), *Cinquant'anni di urbanistica in Italia. 1942-1992*, Laterza, Roma-Bari, pp. 27-28.

50. La L.R. 20/2000 non aveva posto termini per il passaggio alla nuova pianificazione, facendo sì che quando venne emanata la nuova L.R. 24/2017, fossero «ancora presenti non pochi PRG redatti ai sensi della precedente LR 47/1978». Vecchiotti S.

(2018), "Continuità e innovazione nella nuova legge regionale", in *Urbanistica Informazioni* n. 280-281.

51. Piccinini M. (2006),

del Piano Operativo non è più espropriativo, ma *perequativo*, anche se lo strumento dell'esproprio (a valore di mercato, per garantire anche in questo caso il trattamento equo dei proprietari) non è cancellato ma resta come una possibilità eccezionale di intervento, cui l'Amministrazione comunale può sempre ricorrere: "perequazione compensativa sempre dove è possibile, esproprio sempre dove è necessario, questa l'essenza del nuovo modello attuativo"⁴⁶. Se pertanto la dimensione strutturale risponde alla necessità di definire un disegno di lungo periodo relativo al funzionamento della città e al suo ruolo nella dimensione territoriale, la componente operativa nel piano cerca invece di rispondere alle aspettative derivanti dai limiti ormai espliciti del piano regolatore tradizionale nella gestione della trasformazione urbana⁴⁷.

Con il "piano tripartito", si apre dunque una stagione diversa dell'urbanistica italiana, segnata non più dalla predominanza del PRG tradizionale, ma da forme rinnovate di piano, con nomenclature diverse e con ulteriori differenze interne, come ad esempio, la maggior accezione strategica accennata in precedenza. Infatti, anche prima della potestà legislativa concessa costituzionalmente alle Regioni in materia di governo del territorio⁴⁸, le varie leggi regionali avevano introdotto alcuni cambiamenti nella pianificazione - con l'affermazione di un sistema federalistico del settore urbanistico, segnato da una scarsa visione unitaria della pianificazione del territorio⁴⁹ - che, a seguito del Congresso e della riforma del Titolo V, si discostano sempre più dalla rigida impostazione della Legge 1150/1942, applicando, in molti casi, la divisione fra una componente strutturale e una operativa. È il caso della Regione Emilia-Romagna, con la Legge Regionale n. 20 del 2000, che introdusse il piano tripartito nella prassi urbanistica, suggerendo ai Comuni di sostituire il proprio PRG⁵⁰ con il nuovo strumento, composto dal Piano Strutturale Comunale (PSC), dal Regolamento Urbanistico Edilizio (RUE) e dai Piani Operativi Comunali (POC). Legge considerata come il prodotto «meglio riuscito rispetto alle indicazioni originarie del Congresso INU, e di cui ha seguito la sperimentazione»⁵¹, poi superata dalla successiva Legge Regionale n. 24 del 2017, che ha in parte ripreso i contenuti della precedente pur cambiando la forma del piano (ad esempio, salvaguardando i POC vigenti, ma sostituendoli, in una visione meno zonizzativa, più unitaria e programmaticamente strategica, con il nuovo PUG). La Legge Regionale n. 20/2000 definisce i POC (art. 30) come:

[comma 1] *«Il Piano Operativo Comunale è lo strumento urbanistico che individua e disciplina gli interventi di tutela e valorizzazione, di organizzazione e trasformazione del territorio da realizzare nell'arco temporale di cinque anni. Trascorso tale periodo, cessano di avere efficacia le previsioni del POC non attuate, sia quelle che conferiscono diritti edificatori sia quelle che comportano l'apposizione di vincoli preordinati all'esproprio.»*

[comma 2] *«Il POC contiene, per gli ambiti di intervento disciplinati:*
a) *la delimitazione, l'assetto urbanistico, le destinazioni d'uso, gli indici edilizi, anche apportando rettifiche non sostanziali ai perimetri degli ambiti individuati dal PSC, purché non riguardino ambiti soggetti a disciplina di tutela; [...]*

b) *le modalità di attuazione degli interventi di trasformazione, nonché di quelli di conservazione;*

c) *i contenuti fisico morfologici, sociali ed economici e le modalità di intervento;*

d) *l'indicazione delle trasformazioni da assoggettare a specifiche valutazioni di sostenibilità e fattibilità e ad interventi di mitigazione e compensazione degli effetti [...];*

e) *la definizione delle dotazioni territoriali da realizzare o riqualificare e delle relative aree, nonché gli interventi di integrazione paesaggistica;*

e-bis) *l'individuazione e la disciplina degli interventi di edilizia residenziale sociale [...];*

f) *la localizzazione delle opere e dei servizi pubblici e di interesse pubblico.*

f-bis) *una relazione sulle condizioni di fattibilità economico-finanziaria dei principali interventi disciplinati, nonché una agenda attinente all'attuazione del piano, che indichi i tempi, le risorse e i soggetti pubblici e privati chiamati ad attuarne le previsioni, con riferimento alle dotazioni territoriali, alle infrastrutture per la mobilità e agli interventi di edilizia residenziale sociale.»*

[comma 2-bis] *«Per gli ambiti di riqualificazione il POC definisce gli interventi di riqualificazione da realizzare ed i relativi obiettivi di qualità ed è caratterizzato, di norma, dalla pluralità delle funzioni, delle tipologie di intervento e degli operatori nonché dal coinvolgimento di risorse finanziarie pubbliche e private.»*

[comma 2-ter] *«L'intervento di riqualificazione urbana disciplinato dal POC è di dimensioni e consistenza tali da incidere sulla riorganizzazione della città e persegue:*

a) *il miglioramento delle condizioni di salubrità e sicurezza;*

“Considerazioni dell'INU Emilia-Romagna sul Progetto di Legge Regionale “Governo e riqualificazione solidale del territorio”, in Documento INU 13 dicembre 2006, Bologna.

52. Regione Emilia-Romagna, Legge Regionale 24 marzo 2000, n. 20 "Disciplina generale sulla tutela e l'uso del territorio", art. 30, commi 1, 2, 2-bis, 2-ter, 3 e 7.

53. Bevilacqua G. (2019), "Bologna. La sperimentazione tra piano e programmi", in Ravagnan C. (a cura di), *Rigenerare le città e i territori contemporanei. Prospettive e nuovi riferimenti operativi per la sperimentazione*, Aracne Editrice, Roma, p. 111.

54. Cfr. Allegato 2 – Scheda 18. *Reggio Emilia – Il PSC del 2011: i POC e l'Edilizia Residenziale Sociale*.

55. Cfr. Allegato 1 – Scheda 12. *Bologna – Il PSC del 2008: la riqualificazione del territorio urbano strutturato*.

b) l'arricchimento della dotazione dei servizi, del verde pubblico e delle opere infrastrutturali;

c) la riduzione della congestione urbana, garantendo l'accessibilità nelle sue varie forme;

d) il risparmio dell'uso delle risorse naturali disponibili ed in particolare il contenimento del consumo delle risorse energetiche;

e) la realizzazione di offerta abitativa, con particolare riferimento agli alloggi di edilizia residenziale sociale, nell'osservanza di quanto disposto dagli articoli A-6-bis e A-6-ter dell'Allegato.»

[comma 3] «*Nel definire le modalità di attuazione di ciascun nuovo insediamento o intervento di riqualificazione il POC applica criteri di perequazione, ai sensi dell'art.7.»*

[comma 7] «*Il POC si coordina con il bilancio pluriennale comunale ed ha il valore e gli effetti del programma pluriennale di attuazione, di cui all'art. 13 della Legge 28 gennaio 1977, n. 10. Esso costituisce strumento di indirizzo e coordinamento per il programma triennale delle opere pubbliche e per gli altri strumenti comunali settoriali, previsti da leggi statali e regionali.»*⁵²

In sostanza, dunque, il POC si configura come uno strumento operativo prescrittivo a durata limitata, su un'area definita (è uno strumento zonizzativo), che utilizza i criteri di perequazione e che persegue finalità di trasformazione della città esistente e, in sostanza, di riqualificazione urbana. Il POC, inoltre, «contiene prescrizioni ed indirizzi per la formazione dei Piani urbanistici attuativi e genera diritti e doveri temporanei per gli attuatori delle trasformazioni nel territorio da strutturare»⁵³, programmando le trasformazioni attuabili nei cinque anni (nel caso, ad esempio, della Regione Emilia-Romagna). Lo strumento dialoga costantemente sia con il PSC, che fissa a tempo potenzialmente indeterminato le strategie urbanistiche fondamentali e le regole di fondo per la tutela delle risorse ambientali, paesistiche, insediative, sia con il RUE, che fissa le regole che disciplinano la trasformazione degli ambiti del territorio strutturato e rurale.

Fra le esperienze più interessanti per la tripartizione del piano riformato e l'applicazione dei POC, si ricorda quella di Reggio Emilia⁵⁴, in cui viene posta particolare attenzione all'edilizia residenziale sociale, realizzata proprio attraverso lo strumento del POC, e del piano di Bologna del 2008⁵⁵, ritenuto uno degli esempi più avanzati di applicazione della riforma proposta nel 1995 dall'INU.

Per quanto riguarda Reggio Emilia, il Piano Operativo Comunale

viene definito come lo strumento per definire operativamente e governare nel tempo tutte le principali trasformazioni urbane⁵⁶. Esso, al ruolo attuativo di trasformazioni per ambiti, aggiunge anche quello di «piano-programma degli interventi che riguardano la città pubblica». Il POC, infatti, a Reggio Emilia è strettamente correlato con il Programma triennale delle opere pubbliche e con il Piano dei Servizi; esso si configura come «la loro traduzione spaziale, la sede in cui si verifica la coerenza spaziale fra la programmazione degli interventi a breve termine pubblici con quelli privati e si precisa e ottimizza il contributo di questi ultimi alla costruzione della città pubblica e alla risposta alle esigenze evidenziate nel Piano dei Servizi»⁵⁷. Di conseguenza, il POC assume una doppia veste: sia quella di disciplinare gli interventi di trasformazione negli ambiti da riqualificare e quelli di nuova urbanizzazione negli ambiti per nuovi insediamenti, sia quella di programmare l'assetto della città pubblica dal punto di vista operativo, definendo la programmazione degli interventi in materia di servizi e di attrezzature e spazi collettivi sulla base dell'individuazione delle eventuali carenze quali-quantitative presenti in ciascuna porzione urbana o centro abitato.

Per quanto riguarda Bologna, invece, il POC presente nel piano ha subito nel giro di pochi anni una serie di cambiamenti e aggiornamenti, configurandosi non più come strumento quinquennale, unico e onnicomprensivo di programmazione delle trasformazioni, ma come un insieme coordinato di più POC specifici e tematici con diverse validità nel tempo⁵⁸. Superando la lentezza procedurale del POC quale strumento generalista⁵⁹, rispetto alle dinamiche di trasformazione della città e del mercato, i nuovi POC tematici e locali garantiscono una maggiore flessibilità e sostenibilità dal punto di vista economico e tentano di superare il consueto disallineamento tra le dinamiche effettive in atto e le previsioni urbanistiche attese⁶⁰; la manovra di questi Piani operativi tematizzati, concentrati sulla rigenerazione, ha offerto dunque molteplici alternative per superare la crisi e orientare l'economia di Bologna verso prospettive sostenibili. Come ricorda Giulia Bevilacqua⁶¹, a Bologna il primo *POC per la qualificazione urbana diffusa* (2015) ha interessato ben 31 ex-aree produttive, ora dismesse e degradate, da destinare per il 30% a nuovi alloggi, per il 50% ad attività commerciali e per il 20% ad attività direzionali. L'operazione nel suo complesso permetterà alla città di ottenere come dotazioni 58.000 mq di spazio pubblico riqualificato tra aree verdi, nuova edilizia residenziale sociale e parcheggi. Il *POC per la rigenerazione di patrimoni pubblici* (2016),

56. Comune di Reggio Emilia (2011), *PSC-Piano Strutturale Comunale: P1 Relazione illustrativa*, Comune di Reggio Emilia, Reggio Emilia, p. 201.

57. Comune di Reggio Emilia (2011), *PSC-Piano Strutturale Comunale: P1 Relazione illustrativa*, Comune di Reggio Emilia, Reggio Emilia, p. 202.

58. Bevilacqua G. (2019), "Bologna. La sperimentazione tra piano e programmi", in Ravagnan C. (a cura di), *Rigenerare le città e i territori contemporanei. Prospettive e nuovi riferimenti operativi per la sperimentazione*, Aracne Editrice, Roma, p. 113.

59. Gabellini P. (2016), "Bologna 2011-2016: tra bilancio e prospettive", in *Urbanistica*, n. 158.

60. Manaresi C. (2016), "Innovare dentro le maglie normative", in *Urbanistica*, n. 158.

61. Bevilacqua G. (2019), "Bologna. La sperimentazione tra piano e programmi", in Ravagnan C. (a cura di), *Rigenerare le città e i territori contemporanei. Prospettive e nuovi riferimenti operativi per la sperimentazione*, Aracne Editrice, Roma, p. 113.

dell'anno successivo, permette di governare le trasformazioni delle aree dismesse innescando e sostenendo processi di rigenerazione urbana, senza ulteriore consumo di suolo, dando origine a nuove e importanti centralità urbane, collocate in posizioni strategiche. Infine, un terzo *POC per le Attrezzature e industrie insalubri* (2016) ha riguardato una serie di interventi e trasformazioni relative a strutture di servizio (sia pubbliche che private ad uso pubblico), di diversa importanza per la città, e due delocalizzazioni di industrie insalubri e non più adatte a permanere nei siti sinora occupati garantendo il risanamento/riassetto di tali aree. Da notare che i tre POC, che sono appunto divisi per tematiche specifiche, non sono stati eliminati dal nuovo PUG adottato nel 2021, ma anzi sono stati incamerati nelle azioni delle Strategie urbane del nuovo piano, fino alla loro completa attuazione sul territorio.

In conclusione, possiamo affermare che un POC è uno strumento che, nonostante sia stato superato dalla stessa Legge Regionale che ne ha promosso l'applicazione, rimane particolarmente interessante dal punto di vista teorico-disciplinare, soprattutto nella sua accezione tematica, rappresentando lo strumento operativo delle azioni di piano che riunisce in sé, al meglio, vari e diversi aspetti della programmazione di porzioni del territorio comunale.

4.1.3 Gli Ambiti di rigenerazione e di rinnovamento urbano

A differenza degli strumenti studiati in precedenza, piani tematici e programmi urbanistici integrati, con applicazione corrispondente alle strategie e agli obiettivi del piano vigente, vengono ora proposti come oggetto di studio gli *ambiti di rigenerazione e di rinnovamento urbano*, che non sono una strumentazione codipendente dal piano, ma sono piuttosto delle aree selezionate nel piano locale per mettere in atto azioni di rigenerazione e di riqualificazione urbana. Dunque, anziché essere strumenti a sé stanti, seppure strettamente legati agli obiettivi di piano, sono delle parti integrate e strutturanti il piano stesso, che attraverso di essi pianifica ed opera la rigenerazione di una determinata area. Essi, (a seconda delle specificità del piano), si pongono come progetti urbani integrati, ossia come progetti di parti di città dall'approccio multiscalare e multisistemico. Essendo *ambiti* di piano, sono governati da un principio zonizzativo, che però, il più delle volte, prescinde da una tradizionale zonizzazione funzionale per ricercare funzioni integrate e strategiche, interconnesse con quelle delle aree adiacenti e poste in stretta relazione

con i sistemi del piano.

Gli Ambiti di rigenerazione e di rinnovamento urbano (ARU) sono presenti in varie forme e nomi in diversi piani, riformati e non, volti alla città esistente; tale denominazione è stata però utilizzata in modo programmatico nell'ambito lombardo⁶², a seguito dell'adozione della Legge Regionale 11 marzo 2005, n. 12 "Legge per il governo del territorio"⁶³. Tale legge ha imposto nei Comuni lombardi l'uso del Piano di Governo del Territorio (PGT), un piano tripartito in tre componenti – il *Documento di Piano*, il *Piano dei Servizi* e il *Piano delle Regole* – che riprende, pur con molte differenze, il distinguo tra più dimensioni (in tal caso, tra una dimensione strutturale ed una prescrittiva) proposto dal Congresso INU di Bologna del 1995. Il PGT lombardo è dunque un piano composito, dove il Documento di Piano individua gli obiettivi di sviluppo del territorio comunale, definendone il quadro conoscitivo, ricognitivo e programmatico delle azioni e degli interventi; il Piano dei Servizi definisce la dotazione globale di aree per attrezzature pubbliche, le aree per l'edilizia residenziale pubblica e da dotazione a verde, il sistema del verde, dei servizi e delle infrastrutture; il Piano delle Regole definisce infine gli ambiti non progettuali del piano, ossia il tessuto urbano consolidato, le aree di uso agricolo, le aree dal valore paesaggistico-ambientale, etc., definendo contestualmente le regole urbanistico-edilizie alle quali essi sono assoggettati⁶⁴. Per quanto riguarda gli Ambiti di rigenerazione e di rinnovamento, la Legge prevede di individuare all'interno del Documento di Piano (art. 8), gli ambiti nei quali avviare processi di rigenerazione urbana e territoriale, delineando specifiche modalità di intervento e adeguate misure di incentivazione. Questo, allo scopo di «garantire lo sviluppo sociale ed economico sostenibile, la reintegrazione funzionale entro il sistema urbano e l'incremento delle prestazioni ambientali, ecologiche, paesaggistiche, energetiche, sismiche nonché l'implementazione dell'efficienza e della sicurezza del patrimonio infrastrutturale esistente»⁶⁵. Infatti, il Documento di Piano, per gli Ambiti individuati nei quali avviare processi di rigenerazione urbana e territoriale:

[comma 1] «Per gli ambiti individuati, la deliberazione, nel rispetto della disciplina urbanistica prevista dal PGT per gli stessi:

a) individua azioni volte alla semplificazione e accelerazione dei procedimenti amministrativi di competenza, alla riduzione dei costi, al supporto tecnico amministrativo;

b) incentiva gli interventi di rigenerazione urbana di elevata qualità

62. Come detto, gli ambiti di rigenerazione sono presenti anche in piani appartenenti ad altri contesti regionali; in questo caso, la ricerca sceglie di concentrarsi sull'ambito lombardo (Milano e Bergamo) per il carattere programmatico degli Ambiti, che si delineano più come strumenti codipendenti che come tradizionali ambiti di piano. Si veda:

Arcidiacono A. (2012), "Il governo delle trasformazioni urbane", in *Urbanistica Informazioni*, n. 242.

63. Per quanto riguarda la rigenerazione urbana, la L.R. 12/2005 è stata modificata e aggiornata ai sensi della Legge Regionale 26 novembre 2019 n. 18 "Misure di semplificazione e incentivazione per la rigenerazione urbana e territoriale, nonché per il recupero del patrimonio edilizio esistente. Modifiche e integrazioni alla legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio) e ad altre leggi regionali".

64. Legge Regionale 11 marzo 2005, n. 12 "Legge per il governo del territorio", art. 8, 9 e 10.

65. Legge Regionale 11 marzo 2005, n. 12 "Legge per il governo del territorio", art. 8, comma 2, lettera e (quinquies).

66. Legge Regionale 11 marzo 2005, n. 12 "Legge per il governo del territorio", art. 8 bis, comma 1.

67. Cfr. Parte prima, paragrafo 1.1.3 *La terza generazione e i piani della trasformazione*; cfr. Allegato 1 - Scheda 6. *Milano - Le 130 varianti al PRG del 1976: la riqualificazione delle aree dismesse.*

68. Arcidiacono A. (2012), "Il governo delle trasformazioni urbane", in *Urbanistica Informazioni*, n. 242.

69. Cfr. Allegato 2 - Scheda 20. *Milano - Il PGT del 2019: gli Ambiti di Rinnovamento Urbano e le Grandi Funzioni Urbane*; cfr. Allegato 1 - Scheda 14. *Milano - Il PGT del 2019: la città metropolitana e il rapporto con le aree centrali.*

70. Comune di Milano (2019), *PGT- Piano di Governo del territorio: Piano delle Regole. Norme di attuazione*, Comune di Milano, Milano, p. 20.

ambientale, prevedendo, tra l'altro, la valorizzazione e lo sviluppo di infrastrutture verdi multifunzionali, con particolare riferimento alla rete verde e alla rete ecologica, in connessione con il sistema urbano e ambientale esistente;

c) prevede gli usi temporanei, ai sensi dell'articolo 51 bis, consentiti prima e durante il processo di rigenerazione degli ambiti individuati;

d) prevede lo sviluppo della redazione di studi di fattibilità urbanistica ed economico-finanziaria.»⁶⁶

In sostanza, dunque, tali Ambiti si configurano come dei progetti urbani volti alla rigenerazione della città esistente, ma con la differenza, rispetto ad un progetto urbano, di essere parte integrata degli ambiti del piano, soprattutto in termini di definizione delle azioni da compiere negli ambiti del tessuto urbano consolidato (TUC), così come definiti dal Piano delle Regole. Di conseguenza, l'azione di rigenerazione non è più demandata ad uno strumento esterno al piano che spesso agisce in variante ad esso (come un progetto urbano, tipico nella prassi pianificatoria lombarda a partire dall'inizio degli anni Ottanta⁶⁷), ma ad una parte stessa del piano, ossia l'Ambito di rigenerazione, parte integrata e costitutiva dello stesso PGT; dunque, si può affermare che la progettualità di parti della città esistente, che per diverse decadi è stata, nella Regione Lombardia, esterna e 'concorrente' al piano locale, ora diventa elemento centrale del piano stesso, che in tal modo si pone come vettore di trasformazioni d'area (in forma di ambito di piano)⁶⁸.

Un caso esemplificativo è senz'altro rappresentato dal PGT di Milano⁶⁹, che raccoglie gli indirizzi della Legge nel PGT del 2012 prima e in quello del 2019 poi, innovandoli sulla base delle nuove istanze della popolazione. Come è possibile evincere all'art. 15 del Piano delle Regole⁷⁰, gli Ambiti oggetto di rigenerazione, sono gli Ambiti di Rinnovamento Urbano (ARU), gli Ambiti relativi a Piazze (intesi come spazi urbani di cerniera tra le zone centrali della città e quelle marginali), gli Ambiti relativi a Nodi di interscambio (intesi come grandi attrezzature del trasporto pubblico e dell'interscambio), gli Ambiti di Rigenerazione Ambientale (intesi come luoghi aventi criticità ed elevata sensibilità ambientale), gli Ambiti relativi a Nuclei storici esterni (intesi come ambiti in cui si riconosce una qualità del tessuto morfologico che deriva dalle trasformazioni susseguites nella storia urbanistica della città, e relativi a Spazi a vocazione pedonale), e infine, Ambiti per Grandi Funzioni Urbane (GFU). Come si può notare, gli Ambiti sono differenziati per tema, definendo del-

le aree di progetto su cui intervengono secondo una impostazione zonizzativa e tematica, ma sono posti in relazione con il contesto circostante (ossia gli ambiti del TUC, tessuto urbano consolidato), di cui rappresentano quasi degli approfondimenti progettuali, articolati per tema. Ad esempio, gli Ambiti di Rinnovamento urbano-ARU sono definiti come «le parti di città in cui il disegno degli spazi pubblici è incompleto» concentrandosi solo sugli spazi pubblici. L'obiettivo di tali Ambiti è quello di «è favorire uno sviluppo urbano volto a riqualificare il sistema di spazi pubblici esistenti attraverso una ridefinizione del rapporto con gli spazi privati e incentivare la realizzazione di nuovi sistemi locali di spazi collettivi»⁷¹, andando dunque a riconfigurare quegli spazi pubblici segnati da situazioni di disagio o di degrado, in modo da ricostituire delle centralità per i quartieri (gli 88 NIL, quartieri di Milano, ufficialmente riconosciuti dal PGT). Simile articolazione per tema è ravvisabile negli altri Ambiti (quelli per Nodi di interscambio, di Rigenerazione Ambientale, etc.) mentre invece si legge un carattere maggiormente integrato negli ambiti per Grandi Funzioni Urbane (GFU)⁷². Questi ambiti «sono destinati alla localizzazione di rilevanti funzioni per servizi pubblici e/o di interesse pubblico o generale, per attrezzature pubbliche, nonché per funzioni, anche private, aventi carattere strategico» che devono rispondere ad uno «schema progettuale di massima» generale per la GFU e ad uno schema di indirizzo pianificatorio per i relativi sottoambiti, presentati e discussi nella “Convenzione Quadro” apposita siglata tra gli *stakeholders* pubblici e privati. A ciascun ambito e sottoambito per GFU è riconosciuto l'Indice di edificabilità (IT) unico proprio del Tessuto Urbano Consolidato pari a 0,35 mq/mq di Superficie Lorda per la realizzazione di funzioni urbane accessorie o comunque compatibili con la GFU. Tale indice corrisponde all'indice di edificabilità massimo; infatti, come sottolinea Francesco Crupi, il PGT di Milano (del 2012, ma poi ripreso anche in quello del 2019) si differenzia fortemente dalle scelte degli anni Novanta proprio dalla scelta di attribuire a tutte le aree classificate urbane un medesimo indice edificatorio (“indice unico”) indipendentemente dalle caratteristiche urbanistiche e giuridiche dei suoli, radicalizzando la dimensione concettuale del principio perequativo dell'equità distributiva⁷³. In sostanza, dunque, le GFU si pongono come dei progetti urbani integrati, con gli stessi indici degli ambiti del tessuto urbano consolidato, segnando così una trasformazione delle aree più verde e con minore densità edilizia; progetti urbani segnati da una volontà partecipativa e di condivisione

71. Comune di Milano (2019), *PGT- Piano di Governo del territorio: Piano delle Regole. Norme di attuazione*, Comune di Milano, Milano, p. 28.

72. Comune di Milano (2019), *PGT- Piano di Governo del territorio: Piano delle Regole. Norme di attuazione*, Comune di Milano, Milano, p. 23; cfr. Allegato 2 - *Scheda 20. Milano – Il PGT del 2019: gli Ambiti di Rinnovamento Urbano e le Grandi Funzioni Urbane*.

73. Crupi F. (2019), “Milano. La sperimentazione tra piano e programmi”, in Ravagnan C. (a cura di), *Rigenerare le città e i territori contemporanei. Prospettive e nuovi riferimenti operativi per la sperimentazione*, Aracne Editrice, Roma, p. 107.

74. Crupi F. (2019), "Milano. La sperimentazione tra piano e programmi", in Ravagnan C. (a cura di), *Rigenerare le città e i territori contemporanei. Prospettive e nuovi riferimenti operativi per la sperimentazione*, Aracne Editrice, Roma, p. 106.

75. Cfr. Allegato 1 - Scheda 13. Bergamo - Il PGT del 2014: il contenimento e la valorizzazione della città esistente.

76. Comune di Bergamo (2020): "AMBITI DI RIGENERAZIONE URBANA E TERRITORIALE ART. 8bis L.R. 12/2005".

77. Cfr. Allegato 2 - Scheda 19. Bergamo - Il PGT del 2014: il Piano dei Servizi e la città dei servizi.

78. Comune di Bergamo (2020), *Deliberazione comunale 2020-08-07 n. 98. Individuazione degli Ambiti di rigenerazione urbana e territoriale ai sensi dell'art. 8 bis della LR 12/2005, come modificata dall'art. 3 della LR 18/2019 - Approvazione delle misure incentivanti*, Comune di Bergamo, Bergamo.

tra l'Amministrazione e il privato (così come da 'costume' milanese), ma in questo caso inseriti in una Convenzione Quadro che definisce le funzioni urbane, il sistema della mobilità, la dotazione territoriale minima per servizi, il cronoprogramma generale degli interventi e lo schema progettuale di massima. In questo contesto il PGT promuove dunque nuove modalità di gestione dei servizi, attraverso l'adozione del principio di "sussidiarietà orizzontale", finalizzato a dotare la città di funzioni pubbliche, mediante il coinvolgimento di soggetti e attori locali, capaci di produrre e gestire direttamente servizi collettivi aumentando il loro livello qualitativo e prestazionale⁷⁴.

Un'altra esperienza importante è quella di Bergamo, il cui PGT del 2014⁷⁵ rappresenta un caso di studio per il contenimento della città esistente e la sua valorizzazione, anche attraverso gli Ambiti di rigenerazione urbana e territoriale (AMBRURB), inizialmente previsti con denominazione diversa dal PGT e poi integrati e aggiornati sulla base dell'art. 3 della L.R. 18/2019, che ha indicato misure incentivanti per favorire interventi di trasformazione urbana su tali ambiti innovando l'art. 8 bis della L.R. 12/2005. Negli AMBRURB è necessario «avviare processi di rigenerazione urbana e territoriale, prevedendo specifiche modalità di intervento e adeguate misure di incentivazione anche allo scopo di garantire lo sviluppo sociale ed economico sostenibile, la reintegrazione funzionale entro il sistema urbano e l'incremento delle prestazioni ambientali, ecologiche, paesaggistiche, energetiche, sismiche nonché l'implementazione dell'efficienza e della sicurezza del patrimonio infrastrutturale esistente»⁷⁶. Tali Ambiti costituiscono solamente uno degli elementi di piano volti alla rigenerazione della città esistente e in particolare della città consolidata (i tessuti urbani consolidati TUC), i cui molteplici ambiti di rigenerazione a carattere ecologico-ambientale costituiscono l'ossatura portante del Piano dei Servizi e Città dei Servizi di Bergamo⁷⁷. In particolare, gli AMBRURB, che rappresentano l'elemento più aggiornato del PGT (approvati a luglio 2020), incentivano servizi e spazi pubblici con una riduzione del contributo di costruzione per gli stessi, grazie alla riduzione del 50% degli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria rispetto agli importi pieni tabellari di nuova edificazione e ristrutturazione della "Città in trasformazione", dei "Servizi e attrezzature d'interesse pubblico" e dei "Servizi abitativi pubblici e sociali", anche con la possibilità di estensione al 75% per interventi di particolare rilevanza pubblica⁷⁸. Inoltre, promuovono interventi più rapidi e certi, attraverso

la definizione di un sistema di Bandi pubblici meno complesso, in modo da diminuire sensibilmente i tempi di riqualificazione. Infine, per integrare ed armonizzare gli interventi previsti con quelli del PGT, gli AMBRURB sono stati preceduti da un corposo quadro conoscitivo ad opera dell'Ufficio di Piano, parte della Delibera, che mappa gli Ambiti delineando caso per caso le trasformazioni previste, proponendo nuovi usi temporanei delle aree e l'aggiornamento delle misure di riqualificazione precedentemente previste nelle stesse aree dal Piano dei Servizi e dal Piano delle Regole nel PGT.

In conclusione, dunque, gli AMBRURB di Bergamo e gli ARU e GFU di Milano si delineano (come da prassi urbanistica lombarda), quali progetti urbani integrati ed integranti il piano, con una maggiore libertà rispetto agli ambiti, sostanzialmente gestionali, presenti in altri piani; in questo caso, infatti, essi hanno una dimensione progettuale maggiore, delineandosi come progetti di area strutturanti il piano più che come aree del piano governate da esso. Si potrebbe affermare che la Legge Regionale n. 12 del 2005, che impone l'utilizzo programmatico del piano locale in una regione in cui, a partire da Milano, ci si è tradizionalmente allontanati dal suo utilizzo in favore di programmi e di schemi direttori in variante ad esso⁷⁹, cerchi di far convivere una pianificazione per piani con una per progetti, inserendole programmaticamente insieme in un unico strumento urbanistico (il PGT) tripartito. In ogni caso, gli Ambiti di rigenerazione e di rinnovamento urbano così delineati costituiscono più una sorta di strumento urbanistico integrato al piano che un ambito di piano, proponendosi dunque come una innovazione dello strumento di progetto oltre che dello stesso piano locale, in un'accezione tutta lombarda che costituisce una effettiva novità strumentale.

79. Cfr. Allegato 1 - Scheda 6. Milano - *Le 130 varianti al PRG del 1976: la riqualificazione delle aree dismesse.*

4.2 Piano locale e inclusione sociale. Le nuove regole

80. Cfr. Parte prima, paragrafo 3.1 *La nuova questione urbana e l'inclusione sociale*.

81. European Community (2016), *Urban Agenda for the EU. Pact of Amsterdam*. Agreed at the Informal Meeting of EU Ministers Responsible for Urban Matters on 30 May 2016 in Amsterdam, The Netherlands; Parlamento Europeo, Consiglio Europeo, Commissione Europea (2017), *Pilastro europeo dei diritti sociali*, Ufficio delle pubblicazioni.

82. Cfr. Parte prima, paragrafo 3.2 *Forme e modalità di inclusione. Le norme*.

83. Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado della città e delle loro periferie (2017), *Relazione sull'attività svolta dalla Commissione*, Camera dei deputati, Roma, pp. 19, 41-42 e 222; cfr. Parte prima, paragrafo 1.2 *La città esistente e la nuova questione urbana*.

84. European Commission (2007), *State aid control and regeneration of deprived urban areas*. *Vademecum*; European Economic and Social Committee (2010), *Urban regeneration: integrated approach*; Gabellini P. (2018), *Le mutazioni dell'urbanistica. Principi, tecniche, competenze*, Carocci Editore, Roma.

Come affermato in precedenza⁸⁰, il tema dell'*inclusione sociale* deve ritenersi imprescindibile, oggi, nelle politiche di governo del territorio, ed è per questo necessario ricercare un'integrazione fra tale tema di sviluppo e la pianificazione locale ordinaria, attraverso nuove regole e nuove possibilità di attuazione per le politiche di inclusione. Il motivo per cui è necessario operare tale integrazione è dato dall'importanza progressivamente riconosciuta nel tempo all'inclusione sociale, come emerge nei 17 *Sustainable Development Goals* della "2030 Agenda for Sustainable Development" delle Nazioni Unite, nonché dalle dodici priorità dell'Agenda Urbana Europea e dal Pilastro europeo dei diritti sociali⁸¹; mentre, in ambito nazionale, è stata di recente riconosciuta ad essa una importanza strutturante nello sviluppo del territorio dalla "Rete della protezione e dell'inclusione sociale", istituita dal Decreto Legislativo n. 147 del 2017, «Disposizioni per l'introduzione di una misura nazionale di contrasto alla povertà»⁸². Il tema dell'inclusione sociale, infatti, non è solo richiesto dall'Unione Europea come elemento prioritario delle politiche e delle azioni per lo sviluppo delle comunità urbane e rurali (necessario per sbloccare i fondi europei per i programmi PON, POR etc.) ma è anche una necessità, emersa chiaramente dalle inchieste condotte nelle città italiane dalla Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado della città e delle loro periferie, che ha evidenziato l'emergere di una "nuova questione urbana", le cui condizioni di disagio urbano, ma anche sociale ed economico, non sono più esclusivamente legate ad aree periferiche e marginali, ma ormai diffuse nell'intera città esistente⁸³. Inoltre, il tema dell'inclusione costituisce parte essenziale delle più innovative attività di rigenerazione urbana⁸⁴, volte non solo alla riconfigurazione morfologica dell'esistente, ma anche al consolidamento e al ripristino del tessuto sociale ed economico delle comunità insediate oggetto di intervento, per generare comunità più coese e inclusive, e in definitiva, più resistenti ai meccanismi esclusivi e sostitutivi determinati dalla rendita urbana e dal settore immobiliare⁸⁵.

La ricerca, come più volte sottolineato nei capitoli precedenti, studia il piano locale *reformista*, ossia un piano che riconosce e presta attenzione al mercato e alle sue esigenze, ma che allo stesso tempo, senza soffocare l'iniziativa imprenditoriale, vi impone regole di comportamento che sono necessarie a garantire e difendere gli interessi della comunità urbana e nazionale. Per tale ragione, il piano locale riformista è il piano del rinnovamento della città esistente, rinnovamento che passa attraverso *cinque salvaguardie* dei fattori essenziali della vita urbana: una salvaguardia pubblicistica, produttiva, ambientale, programmatica e, infine, una *salvaguardia sociale*, che usi «tutti i mezzi offerti dalla legislazione e dalla pratica urbanistica per difendere la permanenza in ogni quartiere della città di quei ceti popolari – operai, artigiani, bottegai, pensionati – che la selezione capitalistica tende invece a respingere nelle estreme periferie o nelle cinture metropolitane»⁸⁶. Questa frase, pronunciata da Giuseppe Campos Venuti trent'anni fa, dichiara con forza il coinvolgimento che il piano dovrebbe avere nelle questioni di natura economica e sociale delle comunità locali, ricercandone non solo la permanenza fisica volontaria nelle parti di città da queste abitate, ma anche una dignitosa qualità della vita. Questo perché, quando una comunità è in stato di povertà economica e culturale, inevitabilmente rifletterà tale stato di disagio nella parte di città da essa abitata, con conseguenze dirette sia per la città nella sua interezza, sia per la stessa comunità, sempre più segnata da una spirale di disagio sociale ed urbano, e dunque progressivamente marginalizzata. Ed allora, è necessario sottolineare il fatto che tale permanenza delle comunità, con la conseguente lotta all'esclusione sociale e lo sforzo compiuto affinché essa sia felice di rimanervi, non è ascrivibile solo a motivazioni politiche o ideologiche, ma risulta perfettamente in linea con le richieste dell'Unione Europea ai suoi Stati membri, per cercare insieme un progresso civile e sociale e una crescita sostenibile e inclusiva della popolazione europea. Dunque, è necessario considerare l'esclusione sociale, antonimo dell'inclusione, non soltanto come un meccanismo di tipo insediativo-morfologico (ossia legato all'esclusione dalla residenza in un dato luogo), ma anche economico, sociale e strutturale, poiché un quartiere diviene sempre più esclusivo tanto per il rincaro degli affitti e il crescente costo della vita, quanto per la progressiva sostituzione di funzioni meno pregiate ma d'uso quotidiano (scuole pubbliche e presidi di sanità locale, piccoli negozi, luoghi di ritrovo per giovani ed anziani, etc.) con funzioni più ricche, appetibili e rendibili sul mercato, come uffi-

85. Campos Venuti G. (1991), *L'urbanistica riformista*, Etaslibri, Milano.

86. Campos Venuti G. (1991), *L'urbanistica riformista*, Etaslibri, Milano, pp. 140-141.

87. Cfr. Parte prima, paragrafo 3.4.1 *La città compatta. Capitalizzazione del patrimonio e gentrificazione.*

88. Cfr. Allegato 1 - Scheda 2. Assisi - Il PRG del 1958: la conservazione del centro storico; cfr. Allegato 1 - Scheda 5. Bologna - Il PEEP per il centro storico del 1973: il centro storico come bene economico.

ci, locali e negozi di lusso, attività sportive esclusive, scuole e sanità privata⁸⁷.

Dunque, per arginare tali fenomeni di esclusione e progressivo allontanamento della popolazione più debole da un'area ritenuta appetibile per uno sviluppo immobiliare (l'odierna gentrificazione), e contestualmente recuperare dal disagio le aree che sono state sempre più marginalizzate e socialmente polarizzate, il piano deve dotarsi non solo di nuovi strumenti e di nuove strategie, ma anche di *nuovi contenuti e nuove regole*, che riescano a individuare, e a restituire all'Amministrazione, sia l'attuale situazione di disagio e disuguaglianza di un'area, sia i processi di esclusione che progressivamente potrebbero verificarsi in un quartiere o porzione di città. E quest'aspetto quasi 'profetico' delle scelte del settore immobiliare (nonché delle scelte della popolazione residente che, come visto, è spesso la prima a veicolare processi di gentrificazione e di esclusione) è un aspetto che il piano deve rincorrere e perseguire, poiché esso non appartiene solo alla sfera della sociologia urbana, ma anche alla sfera della pianificazione e del governo del territorio, che si preoccupa tanto di aspetti amministrativi e gestionali, quanto della crescita e dell'innovazione sociale della sua cittadinanza. E mentre gli esempi storici offerti dal panorama teorico-disciplinare sono vari e numerosi (basti pensare al Piano di Assisi di Astengo del 1958, o al PEEP di Cervellati del 1973 per il centro storico di Bologna⁸⁸), oggi, nell'attuale congiuntura post-pandemica e nella costante crescita delle disuguaglianze, non si può non pensare al piano locale come ad un possibile vettore di inclusione e innovazione sociale sul territorio, capace di gestire le numerose istanze della popolazione e, soprattutto, in grado di dargli una risposta efficace, duratura ed omnicomprensiva delle radici e delle problematiche latenti.

Pertanto, se l'innovazione del piano locale passa anche attraverso l'inclusione sociale, è necessario che questa sia 'impressa' ed applicata nelle azioni di piano previa una *quantificazione analitica dei problemi sociali di un territorio*; quantificazione imprescindibile per rilevare i problemi sociali che può essere effettuata attraverso *indici e indicatori* statistici, i quali consentono di percepire una serie di dati sulle carenze e sui bisogni della popolazione di una determinata area, dando così adito al piano di agire su di essa in modo mirato, multiscalare ed con azioni integrate e multisistemiche. Quest'uso, ampiamente utilizzato alla scala territoriale dai vari programmi PON e POR, procede da indicatori previsti dall'Unione Europea riportati nel *Quadro di valutazione della situazione sociale* previsto

21.

ALLEGATO 2: QUADRO DI VALUTAZIONE DELLA SITUAZIONE SOCIALE RIVEDUTO

	Indicatori principali	Indicatori secondari	OSS
Pari opportunità	Partecipazione degli adulti all'apprendimento negli ultimi 12 mesi** Percentuale di abbandono precoce di istruzione e formazione Livello individuale di competenze digitali Percentuale di NEET tra i giovani (15-29) Divario di genere nei livelli di occupazione Rapporto tra quintili di reddito (S80/S20)	Tasso di istruzione terziaria Scarso rendimento negli studi (anche per quanto attiene alle competenze digitali)** Partecipazione di adulti scarsamente qualificati all'apprendimento** Percentuale di adulti disoccupati con un'esperienza di apprendimento recente** Divario in termini di scarso rendimento tra il quarto inferiore e il quarto superiore dell'indice socioeconomico (PISA)** Divario di genere nel lavoro a tempo parziale Divario retributivo di genere non corretto Quota di reddito del 40 % della popolazione con reddito più basso (OSS)**	4. Istruzione di qualità 5. Parità di genere 10. Ridurre le disuguaglianze
Condizioni di lavoro eque	Tasso di occupazione Tasso di disoccupazione Tasso di disoccupazione di lunga durata Crescita del reddito lordo disponibile delle famiglie pro capite	Tasso di attività Tasso di disoccupazione giovanile Permanenza nell'attuale posto di lavoro, per durata Tasso di transizione da contratti a tempo determinato a contratti a tempo indeterminato Percentuale di lavoratori a tempo determinato involontari** Infortuni mortali sul lavoro per 100 000 lavoratori (OSS)** Tasso di rischio di povertà lavorativa	8. Lavoro dignitoso e crescita economica
Protezione e inclusione sociale	Tasso di rischio di povertà o di esclusione sociale (AROPE) Tasso di rischio di povertà o di esclusione dei minori (O-17)** Effetto dei trasferimenti sociali sulla riduzione della povertà (pensioni escluse) Divario nei livelli di occupazione tra persone con e senza disabilità** Onerosità eccessiva dei costi abitativi** Bambini di età inferiore a 3 anni inseriti in strutture formali di cura dell'infanzia Esigenze di cure mediche insoddisfatte dichiarate dall'interessato	Tasso di rischio di povertà (AROP) Tasso di deprivazione materiale e sociale grave (MSMD) Persone che vivono in famiglie a intensità di lavoro molto bassa Tasso di disagio abitativo grave (proprietario e locatario) Divario mediano del rischio di povertà** Tasso di percettori di prestazioni (percentuale di persone di età compresa tra i 18 e i 59 anni che percepiscono prestazioni sociali (diverse dalla pensione di vecchiaia) sulla popolazione a rischio di povertà)** Spesa sociale totale per funzione (% del PIL): protezione sociale, assistenza sanitaria, istruzione, assistenza a lungo termine** Copertura delle prestazioni di disoccupazione (per i disoccupati di breve periodo)** Copertura delle esigenze di assistenza a lungo termine** Tasso di sostituzione aggregato per le pensioni Percentuale della popolazione che non riesce a riscaldare adeguatamente la propria abitazione (OSS)** Dimensione "connettività" dell'indice di digitalizzazione dell'economia e della società Bambini dai 3 anni all'età dell'obbligo scolastico primario in strutture formali di cura dell'infanzia** Spese non rimborsate per l'assistenza sanitaria Anni di vita in buona salute a 65 anni: donne e uomini Tasso standardizzato di mortalità per cause prevenibili e trattabili (OSS)**	1. Sconfiggere la povertà 3. Salute e benessere

** Nuovo indicatore rispetto all'attuale versione del quadro di valutazione (tra parentesi il quadro in cui è attualmente utilizzato)

Nota: le disaggregazioni degli indicatori del quadro di valutazione della situazione sociale per classe di età, genere, paese di nascita e stato di disabilità saranno utilizzate a integrazione dell'analisi ove pertinente.

21. Quadro di valutazione della situazione sociale, con gli indicatori principali e secondari utilizzati⁸⁹

89. Commissione Europea (2021), *Piano d'azione sul Pilastro europeo dei diritti sociali*, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, p. 45.

90. Commissione Europea (2021), *Piano d'azione sul Pilastro europeo dei diritti sociali*, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, p. 45.

dal Pilastro europeo dei diritti sociali⁹⁰; indicatori che sono articolati secondo i temi del Pilastro (pari opportunità, condizioni di lavoro eque, protezione e inclusione sociale) e che costituiscono la base analitica per una valutazione sociale delle aree oggetto di studio, ma anche dei piani e programmi operativi (fig. 21). Questi indicatori sono presi solo parzialmente in considerazione dalla ricerca, che si concentra maggiormente sulla scala urbana e sulla costruzione della città pubblica – dunque, sugli indicatori volti esplicitamente

91. Lelo K., Monni S., Tomassi F. (2019), *Le mappe della disuguaglianza*, Donzelli, Roma, p. 146.

92. Dipartimento della Funzione Pubblica, FormezPA, Luigini C. (2017), *Il sistema degli indicatori di monitoraggio nella programmazione dei Fondi SIE*, Dipartimento della Funzione Pubblica, pp. 3-4.

alla realizzazione sul territorio di servizi ed infrastrutture alla base del *welfare urbano* – tuttavia, tali valori rientrano nella definizione dell'indicatore dell'*esclusione*; esclusione sociale che può essere definita in vari modi a seconda del contesto di analisi, ma nel caso delle risposte che offre il piano locale, essa significa «non disporre dell'istruzione che consente di cogliere le opportunità per realizzare sé stessi, non sentirsi pienamente parte della comunità a causa della mancanza di lavoro, essere discriminati per il proprio genere, avere problemi di alloggio o di ghettizzazione nelle case popolari, o più in generale, subire le differenze tra quartieri [di una città] in termini di sviluppo umano»⁹¹.

Indicatori che, all'interno dei Programmi Operativi, sono distinti in *indicatori finanziari*, di *output* (o realizzazione) e di *risultato*, per verificare i progressi nell'esecuzione del PO e il raggiungimento degli obiettivi prefissati sia a carattere qualitativo, sia a carattere quantitativo⁹²:

- gli *indicatori finanziari*, relativi all'avanzamento della spesa finanziaria assegnata attraverso il Programma, sono quantificati a livello di operazione, Asse e/o Programma, e si riferiscono alla spesa eleggibile inserita nel sistema dell'Autorità di Certificazione.
- gli *indicatori di realizzazione (output)*, sono relativi principalmente alla quantificazione del numero di progetti e numero di partecipanti alle iniziative finanziate, articolati su specifiche caratteristiche. Sono alla base della quantificazione dell'avanzamento fisico di un PO;
- gli *indicatori di risultato*, restituiscono informazioni sui cambiamenti relativi a chi o cosa ha beneficiato degli interventi, in termini di effetti raggiunti. Sono espressi solitamente attraverso una percentuale, e si distinguono in: *immediati*, che fotografa la situazione dei partecipanti al momento della conclusione delle attività relative ad un intervento; e *di lungo termine*, che misurano la situazione in essere ad un certo periodo dalla conclusione dell'intervento.

La definizione di tali indicatori, utilizzati per definire anche indici complessi, è fondamentale per il monitoraggio dei risultati raggiunti dai Programmi Operativi, e il mancato raggiungimento di essi fa scattare il blocco (parziale o totale) dei pagamenti dei fondi europei al Programma. In tal senso, si auspica che simile meccanismo venga applicato anche alle azioni di piano, secondo tempi e modalità decise in fase di programmazione, permettendo così l'attuazione di

quanto previsto – a meno che non si voglia incorrere in sanzioni disciplinari e blocco di eventuali fondi pubblici da parte di una Autorità di Gestione superiore e imparziale, come, ad esempio, il Ministero dei Lavori Pubblici.

Dunque, per realizzare l'inclusione sociale della città esistente e, in particolare, della città consolidata, è necessario attivare⁹³ in più fasi del piano una serie di *indici integrati*, come quello per lo sviluppo umano, ed *indicatori*, come quello del disagio e dell'esclusione, che permettano di comprendere qual è la reale situazione socioeconomica di un'area urbana, definendo così strategie ed azioni mirate per agire su di essa, con l'approccio interscalare, interdisciplinare e multisistemico che il piano locale innovato e riformista è in grado di porre in atto sul territorio.

4.2.1 Gli indici di sviluppo umano

L'espressione "sviluppo umano", o *human development*, nasce nei primi anni Novanta con l'Agenzia per lo sviluppo delle Nazioni Unite (UNDP – *United Nations Development Programme*) per mettere gli individui e non più il prodotto al centro della teoria e delle politiche. Il nuovo approccio presenta una chiara presa di distanza dalle teorie della crescita economica, troppo concentrate sul prodotto e poco sulle scelte che permettono agli individui di vivere una vita a cui attribuiscono valore⁹⁴. Come dichiarato dalla stessa UNDP:

*«Human development is an on-going journey, not a destination. Its centre of gravity has always been about more than just meeting basic needs. It is about empowering people to identify and pursue their own paths for a meaningful life, one anchored in expanding freedoms. It challenges us to think of people as agents rather than as patients»*⁹⁵

Il concetto di sviluppo umano è dunque sintetizzato dallo Human Development Index (HDI), detto anche Indice di Sviluppo Umano (ISU), inteso a rappresentare le risorse materiali che permettono di avere delle capacità base (*basic capabilities*) in grado di espandere le opportunità delle persone. Due *capabilities* – vivere una vita sana e avere un'istruzione – sono state considerate così importanti che sono stati misurati come parte dell'ISU fin dalla sua prima applicazione. A differenza del reddito o della crescita economica, infatti, queste *capabilities* non costituiscono un mezzo, ma un vero e proprio fine in sé stesso che deve essere raggiunto. A queste due dimensioni, conoscenza e vita sana, si è poi aggiunta una terza dimensione,

⁹³. In molte amministrazioni è già stato attivato l'uso di tali indicatori (il più delle volte, in modo indipendente dal piano) e si auspica che questo diventi la prassi in tutti gli strumenti del piano locale, sia in fase di analisi conoscitiva, sia in fase di attuazione degli interventi e di monitoraggio di quelli effettuati; è il caso del Comune di Roma, con il calcolo dell'Indice del Disagio Sociale (IDS) effettuato per Municipio e zona urbanistica: Comune di Roma (2016), *Gli indici di disagio sociale ed edilizio ricalcolati su base Roma*, Comune di Roma, Roma. Inoltre, tali indici (in particolare l'IDS), sono stati già utilizzati nelle *Zone Franche Urbane*, o ZFU, di iniziativa del Ministero dello Sviluppo Economico, indipendenti dagli strumenti di pianificazione locale sovraordinata ed istituite dalla Legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Legge Finanziaria 2007). Queste, di natura economico-assistenziale, sono definite come «ambiti territoriali, di dimensione prestabilita, dove si concentrano programmi di defiscalizzazione e decontribuzione rivolti alle imprese. Nate sulla base dell'esperienza francese delle *Zones Franches Urbaines* nell'obiettivo di favorire lo sviluppo economico e sociale di quartieri e aree urbane caratterizzate da disagio sociale, economico ed occupazionale, le ZFU intervengono anche per favorire la ripresa e lo sviluppo di territori colpiti da calamità naturali». La valutazione di ammissibilità delle proposte progettuali avviene in base all'IDS, finalizzato a misurare

il livello di esclusione sociale nelle aree candidate come ZFU. Ministero dello Sviluppo Economico (2019): "Zone Franche"; Ministero dello Sviluppo Economico (2008), *Zone franche urbane (ZFU) previste dall'art. 1, commi 340 e seguenti, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, come modificato dall'art. 1, commi 561 e seguenti, della legge 24 dicembre 2007, n. 244. Circolare recante i contenuti e le modalità di presentazione delle proposte progettuali delle amministrazioni comunali*, Ministero dello Sviluppo Economico, Roma, pp. 3-4.

94. Lelo K., Monni S., Tomassi F. (2019), *Le mappe della disuguaglianza*, Donzelli, Roma, p. 70.

95. United Nations Development Programme (2020), *Human Development Report 2020. The next frontier. Human development and the Anthropocene*, United Nations publication, New York, p. 6.

96. Lelo K., Monni S., Tomassi F. (2019), *Le mappe della disuguaglianza*, Donzelli, Roma, pp. 70-71.

97. Cfr. Parte prima, paragrafo 3.3 *Una questione sociale post-pandemica: il middle class shrinking*; in particolare, cfr. Box 2 - *Una definizione di "classe media"*.

l'accesso alle risorse necessarie per migliorare la nostra vita; queste tre dimensioni sono colte nell'ISU dal *reddito*, dal *livello di istruzione* e dalla *speranza di vita*, e vengono calcolate annualmente per ogni Stato del mondo nello *Human Development Report*, anche considerando le contingenze temporanee (come, ad esempio, la pandemia da Covid-19, che ha molto inficiato l'ISU di diversi Stati).

Naturalmente, l'ISU può essere calcolato anche a scala locale, sia comunale sia distrettuale; come però hanno rilevato Ketì Lelo, Salvatore Monni e Federico Tomassi nel loro lavoro sulla capitale e sul sistema di mappatura urbana #Mapparoma, la scelta dell'indicatore necessario «per cogliere una determinata dimensione dello sviluppo risente sia del tempo che dello spazio»⁹⁶. Infatti, prendendo il caso di Roma, mentre in uno Stato povero può essere sufficiente individuare la dimensione della conoscenza attraverso la scolarizzazione elementare, in una metropoli come Roma «a volte neanche il possesso di un diploma di laurea consente di raggiungere quello che è l'obiettivo ultimo dello sviluppo umano, e cioè la realizzazione di sé stessi attraverso la possibilità di ampliare le proprie scelte», perché vi è un surplus di offerta rispetto alla domanda; allo stesso modo, «anche il tempo influisce sull'adeguatezza dell'indicatore: a Roma in passato poteva essere sufficiente un buon liceo per realizzare sé stessi, ma domani forse neanche un dottorato di ricerca garantirà la certezza del risultato». Una situazione, dunque, complessa, che però vale la pena di essere mappata, poiché il più delle volte restituisce con chiarezza e integrità un quadro locale che, altrimenti, sarebbe frammentato fra numerosi indicatori, senza restituire una visione d'insieme su quelle aree che sono effettivamente più o meno sviluppate – ovvero, che le persone che le abitano abbiano più o meno la possibilità di realizzarsi e di vivere una vita lunga e sana. Dunque, gli indicatori utilizzati per costruire l'ISU si basano su tre dimensioni:

- il *reddito* per la dimensione dell'accesso alle risorse, ossia il dato del flusso di ricchezza in un dato periodo di tempo della popolazione residente in un'area (contrapposto al concetto di patrimonio, solo momentaneo), che nella maggior parte dei casi viene calcolato come "reddito medio percepito"⁹⁷;
- il *livello di istruzione* per la dimensione della conoscenza, calcolato attraverso gli anni e il grado di istruzione dei residenti di una determinata area;
- il *tasso standardizzato di mortalità* per la dimensione della vita lunga e sana, in assenza di dati sull'aspettativa di vita, spesso

difficili da reperire sulla scala locale.

Ogni dimensione viene calcolata con un proprio indice che varia tra 0 (minimo) e 1 (massimo), in modo che l'ISU finale sia la media geometrica di questi tre indici; naturalmente, l'ISU di per sé non ha gran valore esplicativo se non è accompagnato dai dati del livello di occupazione, nonché dagli indicatori di disagio e di esclusione sociale, che permettono di restituire una geografia completa e omnicomprensiva dei problemi sociali a livello locale o urbano. Per il caso della capitale d'Italia, tutte e tre le dimensioni analizzate mostrano «un quadro molto coerente e grave, che lega insieme le disuguaglianze: dove il reddito è elevato, anche i livelli di istruzione sono più alti, e la salute è complessivamente migliore, mentre dove il reddito è basso si studia poco e i rischi relativi alla salute incidono maggiormente»⁹⁸. Gli indicatori hanno dunque mostrato la coesistenza di due città, la “città dei ricchi”, per usare un'espressione di Bernardo Secchi, di Roma centro e Roma nord, dal benessere diffuso e le grandi opportunità di inclusione, e dall'altro lato, contigua, la “città dei poveri”, con uno stato di disagio socioeconomico profondo e preoccupante soprattutto nel quadrante est e nel litorale.

A questo quadro sconcertante e indicativo delle crescenti disuguaglianze del paese, va però fatta una considerazione pragmatica: nel momento in cui l'ISU viene incamerato nel processo di pianificazione – in particolare, parlando dell'esperienza romana, del pianificar facendo⁹⁹ – questo può consentire di indirizzare meglio e in modo più mirato le risorse destinate allo sviluppo e all'innovazione sociale di una determinata area; in altre parole, come nel caso dei fondi del PON Metro spesi a Bari¹⁰⁰, circa 80 milioni di euro erogati per progetti di rigenerazione urbana e innovazione sociale, l'uso sistematico di tale indice può aiutare le Amministrazioni a rendersi conto, e a dunque a risolvere, le situazioni di disagio e le carenze presenti nel territorio, oltre che ad ottenere i necessari fondi per risolverle. Inoltre, va ricordato che l'ISU non è un valore assoluto da raggiungere; anzi, come indica lo stesso UNDP, quest'ultimo va considerato come un *on-going journey, not a destination*: esso, infatti, deve essere aggiornato ed applicato nelle politiche di sviluppo finché non sarà più necessario metterlo in pratica, scomparendo le carenze che ne hanno generato il bisogno. In tal senso, l'ISU si pone come un vero strumento processuale per l'intercettazione e la risoluzione delle disuguaglianze del territorio, e come tale, dovrebbe far parte tanto dei quadri analitico-conoscitivi del piano, quanto dei meccanismi di attuazione sul territorio, nonché della gestione fu-

98. Lelo K., Monni S., Tomassi F. (2019), *Le mappe della disuguaglianza*, Donzelli, Roma, p. 71.

99. Ricci L., a cura di (2009), *Piano locale e... nuove regole, nuovi strumenti, nuovi meccanismi attuativi*, FrancoAngeli, Milano.

100. Cfr. Allegato 2 - Scheda 21. Bari – Il Piano Operativo PON Metro Bari 3.0 del 2019: la Strategia SISUS e il PUG.

101. Cfr. Parte seconda, paragrafo 4.2 *Piano locale e inclusione sociale. Le nuove regole*; cfr. Parte prima, paragrafo 3.1 *La nuova questione urbana e l'inclusione sociale*.

102. Comune di Roma (2016), *Gli indici di disagio sociale ed edilizio ricalcolati su base Roma*, Comune di Roma, Roma, p. 2.

103. Ministero dello Sviluppo Economico (2008), *Zone franche urbane (ZFU) previste dall'art. 1, commi 340 e seguenti, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, come modificato dall'art. 1, commi 561 e seguenti, della legge 24 dicembre 2007, n. 244. Circolare recante i contenuti e le modalità di presentazione delle proposte progettuali delle amministrazioni comunali*, Ministero dello Sviluppo Economico, Roma, pp. 3-4.

104. Lelo K., Monni S., Tomassi F. (2019), *Le mappe della disuguaglianza*, Donzelli, Roma, p. 22.

tura degli interventi realizzati, onde raccogliere l'effettivo miglioramento dell'ISU – e dunque, il miglioramento delle condizioni della popolazione.

4.2.2 Gli indicatori di disagio ed esclusione sociale

Il concetto di “esclusione sociale” è un concetto complesso e multifattoriale che illustra le modalità e le dinamiche con cui una persona può sentirsi esclusa da una comunità. Nella presente ricerca, come detto in precedenza¹⁰¹, si considera l'esclusione non solo come il perfetto antonimo dell'inclusione sociale, ma come una “condizione di carenza” di diversi fattori, quali la mancanza di un'istruzione superiore, di un lavoro e di un alloggio, la discriminazione per la propria condizione sociale ed economica, il proprio genere, la religione o l'etnia di appartenenza. Dato tale assetto complesso, si può considerare una comunità più o meno esclusiva a seconda dei fattori – e dunque anche degli indicatori – presi in considerazione dalla ricerca; uno degli indicatori che certamente costituisce la base per comprendere la misura dell'esclusione sociale in una determinata è, di per sé, un indice, risultato della media ponderata di più dati selezionati inerenti alle tematiche dell'esclusione. Tale indice è l'Indice di Disagio Sociale (IDS), il quale «fornisce una misura della possibile criticità socio-occupazionale di una determinata area. L'Indice Generale è calcolato come media ponderata degli scostamenti di specifici indicatori misurati sull'area d'interesse rispetto ai corrispondenti valori medi nazionali»¹⁰², in genere calcolati dall'Istat o fonti simili. L'IDS, similmente all'Indice dello Sviluppo Umano, è un indice complesso calcolato su più indicatori¹⁰³, ossia:

- *tasso di disoccupazione*, misurato con il rapporto tra la popolazione (range tra i 15 e i 64 anni) in cerca di occupazione, e le forze di lavoro nella stessa classe di età (DIS). In altri termini, può essere definito come il rapporto tra disoccupati e forza lavoro, a sua volta inteso come rapporto tra disoccupati / (occupati + disoccupati)¹⁰⁴;
- *tasso di occupazione*, misurato con il rapporto tra la popolazione occupata (range tra i 15 e i 64 anni), ed il totale della popolazione della stessa classe di età. Questo individua le potenzialità e le difficoltà del mercato del lavoro (OCC);
- *tasso di concentrazione giovanile*, misurato dal rapporto tra la popolazione residente di età inferiore ai 24 anni sul totale della popolazione (GIOV);
- *tasso di scolarizzazione*, misurato con il rapporto tra la popo-

lazione maggiore di sei anni con almeno un diploma di scuola secondaria, ed il totale della popolazione della stessa classe di età (SCOL).

L'indice risulta dunque una media ponderata degli scostamenti dei valori dei quattro indicatori dai rispettivi valori medi nazionali secondo la formula¹⁰⁵:

$$\text{IDS nella zona (i)} = 0,40(\text{DIS}_{(i)} - \text{DIS}_{\text{NAZ}}) + 0,30(\text{OCC}_{\text{NAZ}} - \text{OCC}_{(i)}) + 0,15(\text{GIOV}_{(i)} - \text{GIOV}_{\text{NAZ}}) + 0,15(\text{SCOL}_{\text{NAZ}} - \text{SCOL}_{(i)})$$

Il risultato mostra l'Indice di Disagio Sociale nella zona analizzata. Da formula, se tutti i tassi hanno valore pari al dato medio della città oggetto di studio, l'IDS nell'area d'interesse risulta pari a zero; in sostanza, dunque, un valore di $\text{IDS}_{(i)}$ maggiore di zero implica che l'Indice di Disagio Sociale nell'area considerata è maggiore del corrispondente valore medio cittadino, ovvero che nell'area considerata il disagio, così come misurato dagli indicatori, è maggiore della media cittadina. Dunque, nelle analisi del disagio sociale, è fondamentale che il valore di IDS sia sempre negativo¹⁰⁶.

Come detto, l'IDS è solo uno degli indicatori possibili che restituiscono l'indice di esclusione sociale di un'area; altri possibili indicatori d'uso comune sono, ad esempio¹⁰⁷, la quota di residenti che non hanno conseguito il diploma della scuola secondaria di primo grado (dunque, bassa scolarizzazione); la quota dei giovani tra i 15 e i 29 anni che non studiano, non fanno formazione e non sono sul mercato del lavoro (i cosiddetti Neet, in aumento in tutto il paese a seguito della crisi del 2008); la quota delle famiglie con potenziale disagio socioeconomico, definite come i nuclei con figli la cui persona di riferimento ha meno di 64 anni (dunque, l'età pensionabile) e nei quali nessun componente è occupato o pensionato, svelando dunque una fragilità o un disagio non effettivo ma potenzialmente crescente. Nel caso di Roma, in cui questi indicatori sono stati utilizzati per definire una mappa dell'esclusione sociale nei municipi e nelle zone urbanistiche della capitale¹⁰⁸, emerge chiaramente un risultato molto omogeneo, con una correlazione elevata tra non completamento della scuola media, potenziale disagio economico e disagio sociale, oltre che tra le due variabili scolastiche (non completamento e Neet). Ciò «induce a pensare che le scarse opportunità in termini di istruzione fin dalla scuola dell'obbligo si sedimentano nel corso del tempo, portando i figli nati in famiglie con potenziale o

¹⁰⁵. Ministero dello Sviluppo Economico (2008), *Zone franche urbane (ZFU) previste dall'art. 1, commi 340 e seguenti, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, come modificato dall'art. 1, commi 561 e seguenti, della legge 24 dicembre 2007, n. 244. Circolare recante i contenuti e le modalità di presentazione delle proposte progettuali delle amministrazioni comunali*, Ministero dello Sviluppo Economico, Roma, p. 4.

¹⁰⁶. Comune di Roma (2016), *Gli indici di disagio sociale ed edilizio ricalcolati su base Roma, Comune di Roma*, Roma, p. 2. Per vedere la formula applicata al caso romano, si veda p. 13.

¹⁰⁷. Sulla base delle analisi delle disuguaglianze di Roma compiute da Ketì Lelo, Salvatore Monni e Federico Tomassi nel loro saggio; Lelo K., Monni S., Tomassi F. (2019), *Le mappe della disuguaglianza*, Donzelli, Roma, pp. 146-147.

¹⁰⁸. Lelo K., Monni S., Tomassi F. (2019), *Le mappe della disuguaglianza*, Donzelli, Roma, pp. 146-153.

109. Lelo K., Monni S., Tomassi F. (2019), *Le mappe della disuguaglianza*, Donzelli, Roma, p. 147.

110. Ricci L., a cura di (2009), *Piano locale e... nuove regole, nuovi strumenti, nuovi meccanismi attuativi*, FrancoAngeli, Milano, pp. 45-46.

111. United Nations Development Programme (2020), *Human Development Report 2020. The next frontier. Human development and the Anthropocene*, United Nations publication, New York.

manifesto disagio economico a uscire dai percorsi formativi, e avere poi serie difficoltà di inserimento nel mercato del lavoro»¹⁰⁹. Da questo dato, emerge con evidenza l'importanza di calcolare l'indice di disagio e di esclusione con una certa frequenza, verificando i mutamenti positivi e negativi e prendendo, sulla base degli indicatori visualizzati, le misure mirate e necessarie per porre rimedio a tali carenze. Va inoltre sottolineato che tale processo di mappatura e di intervento dovrebbe diventare una sorta di *planning by doing*, per utilizzare l'espressione del NPRG di Roma, in cui a problema rilevato consegue un intervento puntuale messo in atto nel già processo di costruzione del piano, evitando di allungare ulteriormente i tempi¹¹⁰.

In conclusione, come tutti gli indici quantitativi su base matematica, le analisi che questi restituiscono dei bisogni del territorio tendono ad essere limitate da un eccessivo inquadramento dentro formule e cifre, dimenticando che tali bisogni spesso non sono solamente economici ed occupazionali, ma anche di credibilità sociale, di contenuti culturali, di aspettativa e soprattutto di qualità della vita, dunque difficilmente quantificabili¹¹¹. Eppure, è proprio qui che si rivela l'importanza dell'uso di tali indici e indicatori nella pianificazione urbana e territoriale: è tanto necessario mappare e ricondurre alcuni bisogni ad un dato numerico, quanto è irrinunciabile rispondere ad essi con una visione strategica, ampia e condivisa con la popolazione, che abbia un approccio multiscalare e che, pur applicandosi con interventi mirati e puntuali (ad esempio, la costruzione di nuovi servizi scolastici, la diffusione di una rete efficiente di servizi per l'impiego, etc.) abbia una visione d'insieme dello sviluppo della città e del territorio.

In sostanza, è fondamentale che tali contenuti e nuove regole entrino a far parte, in modo programmatico, del piano urbanistico locale, divenendo riferimenti imprescindibili per la conoscenza del territorio. Conoscenza che, come detto, non deve esaurirsi nella fase conoscitiva di un'area, ma che deve essere costantemente monitorata ed aggiornata, accompagnandosi in particolare all'intervento di rigenerazione messo in atto per risolvere il problema, in modo da dimostrarne la reale efficacia o il fallimento sul territorio. Solo con questa pianificazione che non si esaurisce nell'elaborato di piano, ma che continua quotidianamente come attività di amministrazione ordinaria (così come, ad esempio, è previsto dalla Legge Regionale n. 24 del 2017 dell'Emilia-Romagna, che auspica "l'ordinarietà della pianificazione"), il piano locale può superare le rigide forme

(a cascata) di un governo del territorio per diventare, invece, uno strumento flessibile, di pianificazione ma anche di innovazione ed inclusione sociale, più radicato sul territorio e maggiormente vicino ai reali bisogni dei cittadini.

4.3 Piano locale, città pubblica e nuovo welfare

112. Cfr. Parte prima, paragrafo 1. *Città esistente e questioni emergenti. L'evoluzione degli approcci nel Piano urbanistico.*

113. Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado della città e delle loro periferie (2017), *Relazione sull'attività svolta dalla Commissione*, Camera dei deputati, Roma, p. 42.

114. Ricci L. (2020), "Nuova questione urbana e nuovo welfare. Regole, strumenti, meccanismi e risorse per una politica integrata di produzione di servizi", in *Ananke*, n. 90; D'Onofrio R., Talia M., a cura di (2016), *La rigenerazione urbana alla prova*, FrancoAngeli, Milano.

115. Moraci F., Karrer F., Fazia C., Errigo M. F. (2020), "Inclusione sociale e nuovo welfare", in *Ananke*, n. 90; Ricci L. (2017), "Governare la Città contemporanea. Riforme e strumenti per la rigenerazione urbana", in *Urbanistica*, n. 160.

116. Poli I. (2020), *Città esistente e rigenerazione urbana. Per una integrazione tra urbs e civitas*, Aracne Editrice, Roma, pp. 99-100.

117. INU (2012), *Le proposte dell'Istituto Nazionale di Urbanistica per il superamento dell'emergenza e il rilancio del Paese*, Inu edizioni, Roma.

118. Ricci L. (2018), "Costruire la città pubblica per rigenerare la

Come illustrato nei capitoli 112 e paragrafi precedenti, il piano urbanistico locale, innovato nelle sue forme e riformista nella sua impostazione, viene considerato dalla presente ricerca come uno degli strumenti necessari per realizzare, alla scala locale, il nuovo assetto della città pubblica, necessario per rispondere alle mutate esigenze della città contemporanea e dare risposta alla "nuova questione urbana" 113, restituendo una "dimensione fisica" alle politiche di welfare urbano 114 sul territorio – politiche previste dalla legislazione corrente e dalla normativa nazionale ed europea, ma la cui attuazione sul territorio risulta spesso frammentata e senza una regia unitaria ed una visione strategica 115. Come rilevato da Irene Poli nel suo saggio sulla città esistente 116, nel quadro dell'attuale crisi finanziaria, sociale ed economico-produttiva, gli strumenti di pianificazione e i governi locali «sono chiamati a rispondere a questioni consolidate e a nuove istanze, quali la riduzione degli sprechi e l'efficienza nell'uso delle risorse (economiche, ambientali e sociali), una maggiore sobrietà ed efficacia nei progetti di trasformazione urbana, il coinvolgimento di un più ampio numero di soggetti portatori di interessi, presenti e nuovi, anche attraverso innovative forme di collaborazione e partenariato, l'applicazione di forme di sussidiarietà verticale e orizzontale, un'innovazione culturale verso stili di vita improntati a un uso più consapevole e responsabile del territorio, verso un'etica dei beni comuni». Quest'aspetto, ribadito anche dall'INU 117, mette in luce la necessità di un piano urbanistico locale innovativo, innovato, riformato rispetto alle forme di un PRG tradizionale, che facendo riferimento a una strategia unitaria di governo pubblico 118 espliciti le prestazioni da conseguire restituendo, in questo modo, finalità e utilità al progetto della città esistente, superando la logica di "inconcludente opposizione" tra pianificazione e altre, diverse forme di progettualità, nonché una inutile e anacronistica dimensione municipale 119.

Il piano locale, dunque, si pone non solo come strumento di pianificazione, gestione e governo del territorio, ma anche come portatore di un nuovo assetto della città pubblica, un assetto reticolare e diffu-

so sul territorio¹²⁰, che sia una «matrice di riferimento strutturale» a garanzia dei diritti, della rete di beni comuni identitari, e di una infrastruttura per un nuovo metabolismo urbano¹²¹. *Città pubblica*¹²² che rappresenta l'insieme delle componenti pubbliche o di uso pubblico relative agli spazi aperti, alle aree verdi, ai servizi, alla mobilità, alla residenza sociale, sorta di *telaio delle dotazioni pubbliche*, che può essere costruita attraverso un processo compensativo di rigenerazione, integrando nel processo la riqualificazione e il recupero di molteplici spazi e servizi¹²³ non utilizzati, dimenticati o mal utilizzati, derivati da forme di disagio sociale e degrado urbano stratificati ed acuiti nel tempo, i quali oggi, come riporta la Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado della città e delle loro periferie, costituiscono la "nuova questione urbana" della città esistente. Nuova questione urbana che, tradizionalmente intesa come condizione di disagio delle periferie, oggi viene invece ritenuta una «condizione trasversale» riscontrabile anche in molte, altre aree urbane, composta dalle criticità urbane, sociali ed economiche, radicate e transitorie, della città contemporanea¹²⁴.

Nel quadro di generalizzata marginalità connesso alla nuova questione urbana, le criticità generate dalla situazione di emergenza sanitaria per la pandemia da Covid-19 evidenziano, da un lato, un aggravamento delle carenze strutturali della città contemporanea, con diverse e molteplici ricadute negative sulle comunità insediate; dall'altro, queste criticità richiamano l'esigenza di mettere in campo politiche, strategie e strumenti finalizzati alla realizzazione di un *nuovo welfare urbano per le comunità*, specificatamente rivolto allo sviluppo e all'innovazione di quest'ultime, fornendo così delle risposte integrate alle istanze di rigenerazione ambientale, di rivitalizzazione sociale e di valorizzazione culturale ed economica della città, secondo giusti principi di sostenibilità, a garanzia dei diritti alla salute, all'istruzione, all'ambiente, alla mobilità pubblica, all'abitare, alla città¹²⁵. Questo richiede, come sottolineato da Laura Ricci, la messa in campo di una *nuova concezione delle politiche di welfare urbano*, le quali, attraverso un approccio sperimentale, connotato di alti livelli di interdisciplinarietà, interscalarità, iteratività e integrazione¹²⁶, recepiscono le nuove, pressanti istanze della città contemporanea assumendo una *dimensione fisico-territoriale* quale riferimento strutturale, ponendo così le basi per una maggiore presa e riscontro fisico sul territorio, rispondendo in tal modo ad una doppia esigenza: quella di risolvere le criticità urbane attraverso

città contemporanea", in Ricci L., Battisti A., Cristallo V., Ravagnan C. (a cura di), *Costruire lo spazio pubblico. Tra storia, cultura e natura*, in *Urbanistica Dossier Online* n. 15, Inu Edizioni, Roma; Ricci L. (2017), "Governare la Città contemporanea. Riforme e strumenti per la rigenerazione urbana", in *Urbanistica*, n. 160.

119. Galuzzi P., Vitillo P. (2018), "Città contemporanea e rigenerazione urbana. Temi, azioni, strumenti", in *Equilibri*, n. 1; Gabellini P. (2017), "Una scommessa", in *Urbanistica* n. 157; Oliva F. (2013), "L'urbanistica italiana e la città europea", in *Urbanistica* n. 152.

120. Ricci L. (2019), "Prefazione. Governare la città contemporanea. Una nuova questione urbana" in Ravagnan C., *Rigenerare le città e i territori contemporanei. Prospettive e nuovi riferimenti operativi per la sperimentazione*, Aracne Editrice, Roma, p. 11.

121. Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado della città e delle loro periferie (2017), *Relazione sull'attività svolta dalla Commissione*, Camera dei deputati, Roma, p. 49.

122. Ricci L. (2005), *Diffusione insediativa, Territorio, Paesaggio. Un progetto per il governo delle trasformazioni territoriali contemporanee*, Carocci, Roma.

123. Ricci L. (2020), "Prefazione. Città contemporanea e nuovo welfare. Una rete di reti per rigenerare la città esistente" in Poli I., *Città esistente e rigenerazione urbana. Per una integrazione tra*

urbs e civitas, Aracne Editrice, Roma, p. 16.

124. Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado della città e delle loro periferie (2017), *Relazione sull'attività svolta dalla Commissione*, Camera dei deputati, Roma, pp. 19, 41-42 e 222; cfr. Parte prima, paragrafo 1.2 *La città esistente e la nuova questione urbana*.

125. Ricci L. (2020), "Nuova questione urbana e nuovo welfare. Regole, strumenti, meccanismi e risorse per una politica integrata di produzione di servizi", in *Ananke*, n. 90; Ricci L. (2018), "Costruire la città pubblica per rigenerare la città contemporanea", in Ricci L., Battisti A., Cristallo V., Ravagnan C. (a cura di), *Costruire lo spazio pubblico. Tra storia, cultura e natura*, in *Urbanistica Dossier Online* n. 15, Inu Edizioni, Roma.

126. Ricci L. (2020), "Nuova questione urbana e nuovo welfare. Regole, strumenti, meccanismi e risorse per una politica integrata di produzione di servizi", in *Ananke*, n. 90; Ricci L. (2017), "Governare la Città contemporanea. Riforme e strumenti per la rigenerazione urbana", in *Urbanistica*, n. 160.

127. Moraci F., Karrer F., Fazia C., Errigo M. F. (2020), "Inclusione sociale e nuovo welfare", in *Ananke*, n. 90.

128. Cfr. Parte prima, paragrafo 1.1.4 *La quarta generazione e i piani della metropolizzazione*.

129. Cfr. Parte prima, paragrafo 3.1 *La nuova questione urbana e l'inclusione sociale*; cfr. Parte prima, paragrafo 3.3 *Una questione sociale*

so una visione di insieme, capace di interpretare esiti e potenzialità di rigenerazione della *città diffusa* e dei contesti metropolizzati, e quella di un rinnovato rapporto tra i processi di pianificazione e di progettazione.

In sintesi, dunque, è necessario trovare una nuova dimensione fisica alle politiche di welfare, troppo spesso slegate dalla realtà dei contesti territoriali, giungendo ad una sorta di loro "territorializzazione" nei vari e differenti contesti urbani, siano essi città storica, consolidata, diffusa o, ancora, nelle realtà metropolizzate o in fase di metropolizzazione, arrivando così a fornire alle comunità locali una nuova «dimensione urbana del welfare»¹²⁷. Negli ultimi decenni, infatti, le città sono state interessate da trasformazioni repentine, sia dal punto di vista strutturale e fisico-morfologico¹²⁸, sia da quello della propria dimensione sociale¹²⁹, che hanno avuto evidenti ricadute nella richiesta dei servizi ai sistemi di welfare, mutandone decisamente gli usi richiesti (maggiore richiesta di servizi digitali, dei servizi di assistenza al cittadino, di accompagnamento nel mondo del lavoro, etc.). In tal senso, è mutata la domanda del tipo di welfare richiesto, che oggi si profila non solo come erogatore di servizi, ma anche e sempre più come *welfare promotore di inclusione sociale*, grazie alla spinta delle politiche europee (per le quali il tema dell'inclusione è sia un obiettivo da raggiungere, sia un mezzo per porla in atto nelle società europee¹³⁰) e alla crescente presa di coscienza di forti tematiche sociali, quali la lotta alle disuguaglianze e alla crescente esclusività di città e quartieri. Come sottolineato da Francesca Moraci, Francesco Karrer, Celestina Fazia e Maurizio Francesco Errigo:

«Inclusione sociale e nuovo welfare, sono assunzioni recenti rispetto alla collocazione temporale del concetto di welfare urbano. Sono esiti importanti di un processo culturale particolarmente complesso, di consapevolezza e condivisione sociale. Gli strumenti che sono messi a disposizione per il governo del territorio devono in qualche modo consentire la costruzione di una vision della città che innalzi la sua competitività. La città "erogatrice" di servizi diventa un nuovo criterio di agglomerazione fisica acquisendo connotazione di rango che può trasformare/invertire gli equilibri di natura geografica e territoriale.»¹³¹

Dato che la domanda territoriale di servizi ed infrastrutture «tende a polverizzarsi in assenza di una programmazione transcalare

funzionale all'efficienza della mobilità e dei servizi di rete», a questi fini appare quindi necessario, come ribadito più volte da Laura Ricci¹³², prefigurare l'elaborazione di nuove prospettive e di nuovi riferimenti cognitivi e progettuali che recuperino significative relazioni tra componenti fisiche e componenti socioeconomiche del cambiamento; ed inoltre, mettere in campo nuovi parametri, strumenti, meccanismi attuativi e soprattutto risorse, che diano attuazione, a partire dal riconoscimento del cambiamento del fabbisogno sociale e dei comportamenti culturali odierni, a una politica di programmazione e di produzione di servizi per la costruzione della città pubblica seria e coerente, con una risposta fisica, e strutturale, sulle realtà urbane esistenti.

La realizzazione di un nuovo "welfare urbano per le comunità" richiama infatti l'esigenza di una strategia integrata e interscalare di governo pubblico che assuma la città pubblica, *rete di reti* materiali e immateriali, interattive e integrate come struttura di riferimento e ossatura portante della città stessa¹³³. Rete di reti dalla natura *materiale*, che trovano risposta nella dimensione morfologica e prettamente "fisica" degli interventi, e *immateriale*, che trovano risposta nella dimensione sociale delle comunità, fornendo attività e servizi improntati allo sviluppo della persona e del cittadino, al loro sostegno, all'assistenza socioassistenziale, lavorativa e sociosanitaria. Questo, con l'obiettivo di realizzare sul territorio lo *sviluppo integrale della persona*, come richiesto anche dall'Agenda Urbana Europea e in generale dalle politiche dell'UE¹³⁴, per uno sviluppo che non procede solo attraverso una mera fornitura quantitativa di servizi fisici al cittadino (aree verdi, infrastrutture, scuole, presidi sanitari locali, etc.), ma anche attraverso la fornitura di servizi immateriali, di supporto alla persona e volti al suo pieno inserimento nella comunità locali e nella società europea, alla sua inclusione ed integrazione, che passa attraverso sia dotazioni fisiche (centri per l'ascolto e per l'impiego, centri di istruzione, etc.) sia prestazioni di tipo qualitativo, come le politiche per l'ascolto e la partecipazione, per la mixité sociale, la promozione della parità di genere, la lotta alla povertà educativa e economica, il contrasto alla violenza, all'esclusione, alla discriminazione per l'identità di genere, l'orientamento sessuale, l'etnia o la religione. Come ha efficacemente riassunto Laura Ricci, il complesso insieme delle reti materiali e immateriali prevede:

«Reti di servizi pubblici e privati, di aree, di spazi e di attrezzature pubbliche per la salute, per l'istruzione, per la cultura; reti infrastrut-

post-pandemica: il middle class shrinking.

¹³⁰. Parlamento Europeo, Consiglio Europeo, Commissione Europea (2017), *Pilastro europeo dei diritti sociali*, Ufficio delle pubblicazioni.

¹³¹. Moraci F., Karrer F., Fazia C., Errigo M. F. (2020), "Inclusione sociale e nuovo welfare", in *Ananke*, n. 90.

¹³². Ricci L. (2020), "Nuova questione urbana e nuovo welfare. Regole, strumenti, meccanismi e risorse per una politica integrata di produzione di servizi", in *Ananke*, n. 90; Ricci L. (2019), "Prefazione. Governare la città contemporanea. Una nuova questione urbana" in Ravagnan C., *Rigenerare le città e i territori contemporanei. Prospettive e nuovi riferimenti operativi per la sperimentazione*, Aracne Editrice, Roma.

¹³³. Ricci L. (2020), "Nuova questione urbana e nuovo welfare. Regole, strumenti, meccanismi e risorse per una politica integrata di produzione di servizi", in *Ananke*, n. 90.

¹³⁴. Parlamento Europeo, Consiglio Europeo, Commissione Europea (2017), *Pilastro europeo dei diritti sociali*, Ufficio delle pubblicazioni; European Community (2016), *Urban Agenda for the EU. Pact of Amsterdam*. Agreed at the Informal Meeting of EU Ministers Responsible for Urban Matters on 30 May 2016 in Amsterdam, The Netherlands.

135. Ricci L. (2020), “Nuova questione urbana e nuovo welfare. Regole, strumenti, meccanismi e risorse per una politica integrata di produzione di servizi”, in *Ananke*, n. 90.

136. Ricci L. (2014), “Governare il cambiamento: più urbanistica, più piani”, in Franceschini A. (a cura di), *Sulla città futura. Verso un progetto ecologico*, List, Trento; Ricci L. (2018), “Costruire lo spazio pubblico, tra storia, cultura e natura. Tre prospettive per un’integrazione”, in Ricci L., Battisti A., Cristallo V., Ravagnan C. (a cura di), *Costruire lo spazio pubblico. Tra storia, cultura e natura*, in Urbanistica Dossier Online n. 15, Inu Edizioni, Roma.

turali per la mobilità sostenibile pubblica di livello urbano e metropolitano e per l’inclusione sociale; reti tecnologiche ed energetiche, reti per la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti; reti connettive del verde e delle acque per il funzionamento ecologico, per la rigenerazione ambientale delle risorse fondamentali; reti di componenti naturali e antropiche strutturanti, caratterizzanti e di dettaglio degli assetti paesaggistici; reti morfologiche di riconfigurazione degli spazi aperti, degli spazi residuali e dismessi, dei tessuti, dei manufatti; reti di valorizzazione delle emergenze storico-documentario-architettoniche, dei capisaldi architettonici, dei tracciati e dei percorsi storici; reti di funzioni, integrate e complementari, compatibili, permanenti e temporanee; reti di comunità, di soggetti attivi nei territori, di gestione condivisa dei beni comuni per la cura e la manutenzione dell’ambiente urbano, reti di partenariato pubblico-privato; reti di sviluppo e di rivitalizzazione socioeconomico e culturale, locale e urbana, di nuove economie urbane; reti per l’abitare, per l’inclusione sociale, per la riduzione dei conflitti; reti per la riconversione energetica e per la sostituzione del patrimonio edilizio.»¹³⁵

Dunque, per “mettere a sistema” o, ancora meglio, “fare rete” di tutte le reti necessarie allo sviluppo integrale della persona e del cittadino, è necessario introdurre una *strategia di governo pubblico* che sia unitaria, integrata e interscalare, e che, attraverso lo strumento del piano urbanistico locale, sia veicolo del nuovo assetto, innovato ed inclusivo, della città pubblica, volto tanto a garantire un “diritto alla città”, quanto a garantire il diritto ad una città più giusta, più equa, più inclusiva, in cui il cittadino o la cittadina non si sentano discriminati, isolati o emarginati, ma si sentano invece parte di una comunità: locale, legata alla scala di zona e quartiere, ed urbana, legata all’identità della città e alle scelte di sviluppo che questa offre ai suoi abitanti.

Per attuare tale strategia con una visione integrata ed ampio spettro, e al fine di individuare, con approccio multidisciplinare, le principali questioni e le nuove istanze della città esistente relative al welfare urbano e giungere quindi alla proposta di nuovi riferimenti operativi per essa e per la città consolidata, emerge la necessità di fare ricorso a tre prospettive disciplinari, tra esse complementari e interattive¹³⁶: una *prospettiva strutturale*, una *morfologica*, una *ambientale*, a cui si aggiunge una quarta prospettiva di indirizzo generale e complessivo delle precedenti, ossia una *prospettiva sociale*. Articolando il nuovo assetto della città pubblica attraverso queste

quattro prospettive la ricerca vuole giungere a definire, come dichiarato nella Parte Seconda, un *nuovo welfare urbano per l'inclusione sociale*, ovvero un welfare che, nel contesto del piano urbanistico locale, si ponga sia come "erogatore di servizi" nella sua accezione più tradizionale, sia come promotore di inclusione sociale, facendosi vettore di politiche di inclusione, innovazione e coesione sociale, fornendo servizi più inclusivi e rivolti a tutti i cittadini, senza barriere di etnia, età, reddito o sesso, configurando in tal modo il piano locale come un piano vettore di inclusione, diritti e rispetto della diversità della persona.

4.3.1 Piano locale e città pubblica. Le prospettive

Come rilevato nel paragrafo precedente, per realizzare la città pubblica nelle realtà urbane, siano esse compatte o diffuse sul territorio, è necessario articolare la sua costruzione secondo alcune prospettive di azione. La necessità programmatica di questa articolazione è data dalla carenza di una "ossatura portante" organizzativa della città pubblica, che spesso ne rallenta la realizzazione sul territorio, con l'effetto di limitare l'offerta e l'accesso ai servizi per i cittadini. Carenza, dunque, che può trovare soluzione attraverso «una struttura ordinatrice degli assetti urbani, finalizzata al riequilibrio e alla rigenerazione della città esistente per rispondere alle disuguaglianze sociali e alle ingiustizie spaziali, riaffermando e perseguendo il diritto alla città per tutte le comunità insediate, attraverso la definizione di un nuovo welfare urbano che risponda alle nuove istanze della popolazione»¹³⁷. Tale "struttura ordinatrice" necessita di un programma d'azione integrato con i Sistemi delle componenti della città esistente individuati dal piano¹³⁸: in tal modo, infatti, la realizzazione della città pubblica si innerva con i meccanismi di analisi, pianificazione e gestione del piano, giungendo alla sua attuazione e alla sua amministrazione ordinaria nel processo quotidiano di applicazione del piano locale sul territorio.

I Sistemi delle componenti della città esistente, dunque, articolano le tre dimensioni delle prospettive per la costruzione della città pubblica, individuando una *dimensione fisico-morfologica* (legata al Sistema insediativo e al patrimonio edilizio), una *dimensione strutturale* (legata al Sistema dei servizi e delle infrastrutture), una *dimensione ecologico-ambientale* (legata al Sistema ambientale e al verde urbano), e infine, come proposto dalla ricerca, una *dimensione dell'inclusione sociale e dello sviluppo umano*, che naturalmente è già alla base della volontà di realizzazione della città pubblica, ma

¹³⁷. Poli I. (2020), *Città esistente e rigenerazione urbana. Per una integrazione tra urbs e civitas*, Aracne Editrice, Roma, pp. 47-48.

¹³⁸. Cfr. Parte prima, paragrafo 2.2.1 *La città compatta. I Sistemi e le componenti*; cfr. Parte prima, paragrafo 2.2.2 *La città discontinua. I Sistemi e le componenti*.

139. Cfr. Parte seconda, paragrafo 5.1 *Una strategia integrata di rigenerazione per la città consolidata. Le prospettive.*

140. Poli I. (2020), *Città esistente e rigenerazione urbana. Per una integrazione tra urbs e civitas*, Aracne Editrice, Roma, p. 46.

141. Indovina F. (2009), *Dalla città diffusa all'arcipelago metropolitano*, FrancoAngeli, Milano; cfr. Parte prima, paragrafo 1.1.4 *La quarta generazione e i piani della metropolizzazione.*

142. Ricci L. (2014), "Governare il cambiamento: più urbanistica, più piani", in Franceschini A. (a cura di), *Sulla città futura. Verso un progetto ecologico*, List, Trento.

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

che, in un contesto urbano e metropolitano segnato dalla costante crescita delle disuguaglianze, assume importanza sempre più rilevante, fino a diventare una dimensione strutturante e irrinunciabile per una città pubblica più equa e inclusiva.

Ad ogni dimensione di costruzione della città pubblica, corrisponde una *prospettiva di azione*, che si declina sulla base delle componenti presenti in quella parte della città esistente. Nella parte successiva della ricerca, vengono illustrate, per ciascuna prospettiva, le strategie per una rigenerazione integrata e inclusiva della città consolidata, a garanzia della costruzione della città pubblica in essa, declinando le strategie per le singole componenti della città consolidata (città compatta e città discontinua) individuate dalla ricerca¹³⁹. Prima di giungere a tale parte, appare necessario analizzare rapidamente ciascuna prospettiva per la costruzione della città pubblica nella città esistente, in modo da procedere con maggiore consapevolezza nella definizione delle strategie per la città consolidata.

La prospettiva strutturale

«In una prospettiva strutturale della pianificazione assume particolare rilevanza e priorità il quadro di riferimento, la struttura portante dell'organizzazione fisico-funzionale degli assetti insediativi quale strumento di comprensione e di governo finalizzato al riequilibrio socioeconomico delle aree urbane e metropolitane. Una struttura necessariamente imperniata sulla città pubblica al fine di garantire livelli adeguati di qualità della vita a tutte le comunità locali.»¹⁴⁰

Come evidenziato da Irene Poli, la *prospettiva strutturale* è incentrata sull'organizzazione fisica e funzionale delle realtà urbane, sull'erogazione dei servizi alla scala locale e sulla loro accessibilità e fruizione. Per tale ragione, la prospettiva strutturale è basilare per la costruzione e l'attuazione della città pubblica, perché erogatrice dei servizi e delle funzioni per il cittadino senza le quali il welfare urbano non potrebbe trovare attuazione sul territorio. Tale prospettiva deve confrontarsi, oggi, con una dimensione urbana assai diversa da quella del passato: il fenomeno dell'esplosione urbana¹⁴¹ ha determinato la formazione di un assetto metropolizzato del territorio contraddistinto da «un uso estensivamente e indifferentemente urbano»¹⁴² che vede la distribuzione di pattern eterogenei di popolazioni differenti per etnia, religione, ceto sociale, professioni¹⁴³, oltre che vere e proprie *gated communities* che hanno mutato il senso proprio della città, portandolo da luogo di integrazione fisico-

morfologica, funzionale e socioculturale per antonomasia, a spazio di separazione, discontinuità ed esclusione sociale¹⁴⁴. La popolazione, nonché le attività di servizio e produttive si distribuiscono sul territorio guidate da nuovi modelli comportamentali e nuovi valori; modelli e valori che, sostiene Irene Poli¹⁴⁵, sono sempre più fondati sull'individualismo nelle modalità del consumo, dell'abitare, del tempo libero e del muoversi nel territorio attraverso spostamenti, prevalentemente individuali privati su gomma, assai dilatati¹⁴⁶ e che mostrano un'evoluzione, dalla richiesta di soddisfacimento dei diritti primari, all'espressione dei bisogni individuali e collettivi, fino alla fase attuale di costante manifestazione di *desideri*.

Come sostiene Rossana Galdini, la «pervasività dell'urbano rende oggi [...] più che mai attuali l'affermazione di un diritto all'appropriazione dell'urbano e le sue rivendicazioni per il soddisfacimento dei bisogni primari, ma anche dei desideri intesi come *bisogni sociali emergenti*»¹⁴⁷. Bisogni sociali che trovano dunque riscontro in *istanze* della popolazione maggiormente differenziate e complesse, più di tipo qualitativo-prestazionale che quantitativo¹⁴⁸, come l'ambiente, i trasporti collettivi, l'accessibilità e la prossimità al cittadino di attrezzature e servizi pubblici (si ricordano, ad esempio, i programmi per le «città dai 15 minuti», in cui la dotazione dei servizi è talmente capillare e diffusa da poter permettere a ogni cittadino di accedere ai servizi principali in un quarto d'ora¹⁴⁹). Oltre a tali istanze, la città contemporanea è segnata da ingiustizie e disuguaglianze sociali crescenti, a cui si associano forme di ingiustizia spaziale che assumono dimensioni e caratteri differenti in ciascuna delle forme insediative della città, invalidando, quindi, il concetto di *periferia*, ormai non più riferibile solo alla lontananza rispetto al centro urbano¹⁵⁰, sostituendo ad esso, invece, quello della «nuova questione urbana», che sottende la compresenza di più fattori, relativi «alla marginalità economica e sociale, al degrado edilizio e alla carenza di servizi»¹⁵¹ propria dello sviluppo delle grandi aree urbane nella loro interezza.

In sintesi, dunque, la città contemporanea è segnata da istanze di varia natura, legate contestualmente alla domanda di servizi ed infrastrutture per realizzare il «diritto alla città»¹⁵², derivato delle lotte sociali degli anni Sessanta e Settanta, e alla richiesta di una città pubblica che sia più equa, inclusiva e condivisa con tutti. Infatti, non è assicurato che la struttura del welfare urbano esistente sia «giusta», inclusiva nei confronti di tutti e tenda a superare le disuguaglianze territoriali; al contrario, le strutture del welfare (scuole,

¹⁴⁴. Poli I., Rossi F. (2017), «Rigenerare la città spontanea e abusiva: Italia e Spagna», in *Urbanistica Informazioni*, n. 272.

¹⁴⁵. Poli I. (2020), *Città esistente e rigenerazione urbana. Per una integrazione tra urbs e civitas*, Aracne Editrice, Roma, pp. 46-48.

¹⁴⁶. Belfiore E. (2013), «Lo spazio pubblico. La contrazione del dominio pubblico nella città contemporanea e i modelli e i principi per la sua ricostruzione», in *Lectures #1 – Design, Pianificazione e Tecnologia dell'Architettura*, Rdesignpress, Roma.

¹⁴⁷. Galdini R. (2017), *Terapie urbane. I nuovi spazi pubblici della città contemporanea*, Rubbettino Editore, Soveria Mannelli, p. 28.

¹⁴⁸. Galuzzi P., Vitillo P., a cura di (2008), *Rigenerare la città. La perequazione urbanistica come progetto*, Maggioli, Rimini.

¹⁴⁹. Manzini E. (2021), *Abitare la prossimità. Idee per la città dei 15 minuti*, Egea, Milano.

¹⁵⁰. Marcelloni M., a cura di (2005), *Questioni della città contemporanea*, Alinea, Firenze.

¹⁵¹. Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado della città e delle loro periferie (2017), *Relazione sull'attività svolta dalla Commissione*, Camera dei deputati, Roma, p. 39.

¹⁵². Lefebvre H. (1968), *Il diritto alla città*, Marsilio Editori, Padova.

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

presidi sanitari, servizi comunali di vario genere, etc.) già presenti nella città contemporanea sono spesso concentrate nella parte antica della città o in quella immediatamente contigua, mentre vi è una parallela carenza nelle parti più discontinue e nelle aree urbane frutto della metropolizzazione¹⁵³, con gravi ricadute sulla loro effettiva accessibilità; i servizi erogati sono spesso ospitati in edifici o strutture obsolete dal punto di vista architettonico e tecnologico, non di rado con barriere architettoniche che ne inficiano gravemente l'accessibilità ai cittadini disabili; le risorse umane, che sono parte strutturante e irrinunciabile del servizio, spesso sono vicine all'età pensionabile e non presentano una formazione adeguata, con delle competenze, soprattutto in campo digitale e linguistico, lacunose e inibitorie del servizio; i tempi per l'erogazione del servizio stesso sono mediamente più lunghi della media europea e con forti oscillazioni tra le amministrazioni; infine, le modalità di erogazione del servizio sono spesso poco trasparenti e poco attente alla comunicazione al cittadino, con conseguente senso di disagio e di esclusione per quest'ultimo.

L'esempio più recente che riflette tale situazione è stata la gestione del servizio di vaccinazione per il contrasto al Covid-19, per il quale è stata realizzata una rete capillare di hub vaccinali sul territorio, che, però, non è stata accompagnata da un'adeguata campagna comunicativa, educativa ed esplicativa sulla natura del vaccino, con il risultato di far percepire la vaccinazione (gratuita, non obbligatoria e previa visita medica) come una imposizione obbligatoria delle autorità, fomentando il disagio sociale acuito dalla pandemia e lasciando campo libero a speculazioni e fake news deleterie sia per il servizio che per le stesse autorità.

Dunque, onde evitare il ripetersi di simili avvenimenti, è necessario che la prospettiva strutturale di costruzione della città pubblica sia efficacemente realizzata sul territorio non solo in termini prettamente fisici, con la realizzazione a rete di nuovi, efficienti servizi a sostituzione di quelli in fase di decadimento e obsolescenza, ma anche in termini di *equa redistribuzione dei servizi sul territorio*, con attenzione all'accessibilità e all'inclusività di tutti i cittadini, da realizzarsi anche a mezzo di nuove forme di dialogo, comunicazione e partecipazione, al fine di rendere il servizio non tanto un'espressione di standard quantitativi a realizzarsi per legge, quanto una prestazione qualitativa in risposta ai problemi locali e alle difficoltà della comunità a cui il servizio è rivolto.

La prospettiva morfologica

La *prospettiva morfologica* o fisico-morfologica, individua il ruolo della forma come uno «strumento transcalare cognitivo e progettuale»¹⁵⁴ per cogliere la specificità e l'identità storico-culturale e sociale dei luoghi¹⁵⁵, come anche il «potenziale euristico»¹⁵⁶ per la vivibilità e l'abitabilità, riaffermando con forza la rilevanza della «fisicità della città e del territorio»¹⁵⁷. Come fa notare Irene Poli¹⁵⁸, la forma delle strutture insediative viene riletta, in questa prospettiva, per la sua *pregnanza*, ovvero per la sua capacità di interpretare e restituire sincronicamente i mutamenti degli insediamenti, le modalità di aggregazione e stratificazione, le relazioni con la struttura geomorfologica e idrografica, così come le abitudini sociali e gli stili di vita legati ai riferimenti culturali e alle condizioni economiche della popolazione che li abita¹⁵⁹. In questo quadro, la prospettiva morfologica focalizza l'attenzione sulla *forma* urbana, dunque al contempo spaziale e architettonica, in qualità di «espressione dell'identità storico-culturale e sociale della *civitas*, estendendo il campo di analisi non solo alla città compatta bensì riconoscendo valori e significati, seppure ancora potenziali e non espressi, alla globalità delle forme insediative che costituiscono la città contemporanea»¹⁶⁰, assumendo in tal modo «il valore della città esistente in quanto tale»¹⁶¹. Questo significa dunque che, a esito di un processo disciplinare di riconsiderazione della qualità della città esistente nella sua totalità e non solo nelle sue parti storiche¹⁶², ogni parte di essa presenta degli specifici caratteri identitari degni – senza operarne una cristallizzazione – di salvaguardia e manutenzione. Ciò in un contesto urbano che, esito dei processi di metropolizzazione, è ormai caratterizzato dalla frammentazione spaziale dei sistemi insediativi, annullando «i preesistenti equilibri territoriali omologando a canoni globalizzati i differenti paesaggi culturali e le diverse forme dell'urbano»¹⁶³, con il risultato che, in un territorio frammentato, privo di confini, si manifestano condizioni evidenti di compromissione ambientale e di ingiustizia spaziale¹⁶⁴. Ed allora, per arginare il verificarsi di sempre maggiori fenomeni di disuguaglianza spaziale e sociale, è allora necessario che l'urbanistica, le scienze sociali, la politica, si confrontino con «i problemi della dismissione, dell'incuria, della mancanza di funzione, della perdita di significati di parti di città che diventano vuoti, scarti, aree residuali»¹⁶⁵. Problemi che possono trovare risposta nella ricerca, fra più discipline, di una *continuità fisica dello spazio pubblico*, della relazione simbolica e percettiva tra i luoghi che esso garantisce e del senso di identità, di

154. Ricci L. (2014), "Governare il cambiamento: più urbanistica, più piani", in Franceschini A. (a cura di), *Sulla città futura. Verso un progetto ecologico*, List, Trento.

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

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

157. Macchi Cassia C. (1994), "Nuovi, diffusi e senza storia", in *Costruire*, n. 133; Macchi Cassia C. (1991), *Il grande progetto urbano. La forma della città e i desideri dei cittadini*, La Nuova Italia Scientifica, Roma.

158. Poli I. (2020), *Città esistente e rigenerazione urbana. Per una integrazione tra urbs e civitas*, Aracne Editrice, Roma, p. 48.

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

160. Poli I. (2020), *Città esistente e rigenerazione urbana. Per una integrazione tra urbs e civitas*, Aracne Editrice, Roma, p. 48.

161. Terranova A. (1993), "Contributo", in Gabrielli B. (a cura di), *Il recupero della città esistente. Saggi 1968-1992*, Etaslibri, Milano, p. 355.

162. Cfr. Parte prima, paragrafo 1.1.3 *La terza generazione e i piani della trasformazione: Gli anni Novanta. La città esistente, la città storica e la riqualificazione urbana*.

163. Poli I. (2020), *Città esistente e rigenerazione urbana. Per una integrazione tra urbs e civitas*, Aracne Editrice, Roma, p. 49.

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

Roma-Bari.

165. Galdini R. (2017), *Terapie urbane. I nuovi spazi pubblici della città contemporanea*, Rubbettino Editore, Soveria Mannelli, p. 114.

166. Poli I. (2020), *Città esistente e rigenerazione urbana. Per una integrazione tra urbs e civitas*, Aracne Editrice, Roma, p. 49.

167. Galdini R. (2017), *Terapie urbane. I nuovi spazi pubblici della città contemporanea*, Rubbettino Editore, Soveria Mannelli, p. 114.

168. Colarossi P., Latini A. (2009), "La città del buon abitare e la progettazione urbana", in *Urbanistica*, n. 140.

169. Poli I. (2020), *Città esistente e rigenerazione urbana. Per una integrazione tra urbs e civitas*, Aracne Editrice, Roma, p. 49.

170. Cfr. Parte prima, paragrafo 1.1.3 *La terza generazione e i piani della trasformazione*.

171. Rosenzweig C., Solecki W., Romero-Lankao P., Mehrotra S., Dhakal S., Ali Ibrahim S. (2018), *Climate Change and Cities: Second Assessment Report of the Urban Climate Change Research Network*, Cambridge University Press, Cambridge; Organization for Economic Co-operation and Development (2014), *Cities and Climate Change. Policy Perspectives. National governments enabling local action*, OECD Publishing, Paris; European Commission (2013), *Strategia dell'UE di adattamento ai cambiamenti climatici, 2013/C 216 final 2013*.

172. Poli I. (2020), *Città esistente e rigenerazione urbana. Per una integrazione tra urbs e civitas*, Aracne Editrice, Roma, p. 50.

coesione sociale e di inclusività che lo spazio pubblico rappresenta per le comunità locali¹⁶⁶.

«Nonostante le rapide evoluzioni che caratterizzano le dinamiche urbane, e le difficoltà che si frappongono, gli spazi pubblici permangono gli ambiti potenzialmente più idonei allo sviluppo del capitale sociale, alla redistribuzione del capitale spaziale, alla promozione del capitale culturale, e, non ultimo, anche economico.»¹⁶⁷

Per questo, è fondamentale che, in una prospettiva morfologica di costruzione della città pubblica, venga posta particolare attenzione alla ritessitura del telaio degli spazi pubblici, combattendone la dissoluzione, che altrimenti genererebbe, e già genera, una dissoluzione dei legami intangibili tra comunità e territorio, tra cittadino e spazio fisico «che determinano il senso di essere abitanti di un luogo, di riconoscere quel luogo come ambito del proprio abitare»¹⁶⁸, sintetizzabile, come sostiene Irene Poli, nel concetto di *appartenenza*. La ricomposizione e la risignificazione dei luoghi richiede pertanto di ricucire il legame tra continuità fisica e integrazione sociale, tra spazio e fruitore, tra forma e identità attraverso il riposizionamento al centro del dibattito e della sperimentazione i beni comuni identitari per restituire spazi pubblici per i territori frammentati e disomogenei della città esistente, per consolidare la coesione sociale, per attuare dinamiche di inclusione e partecipazione e dunque esercitare la cittadinanza, anche nelle forme del dissenso civile o della libera espressione, per, infine, formare e valorizzare il senso di comunità e di appartenenza ai luoghi¹⁶⁹.

La prospettiva ambientale

Come rilevato nella prima parte della ricerca¹⁷⁰, a partire dalla fine degli anni Ottanta si è verificato un progressivo risvegliarsi della coscienza cittadina sui temi della protezione ecologico-ambientale, temi che oggi, in pieno *climate change*, assumono una rilevanza prioritaria, ormai irrinunciabile in ogni azione di trasformazione della città esistente¹⁷¹. Dunque, è necessario attuare una *prospettiva ambientale* di costruzione della città pubblica guidando la pianificazione verso assetti territoriali meno estensivi e aggressivi in termini di consumo, inquinamento e frammentazione dei sistemi ecologico-ambientali e paesaggistici¹⁷², con impatti ambientali minimizzati, in linea col principio del "non arrecare danni significativi" all'ambiente (*do not significant harm-DNSH*) che ispira il NGEU e i pro-

grammi nazionali ed europei¹⁷³, andando a perseguire, attraverso strumenti e regole flessibili, multidimensionali e multidisciplinari, strategie proattive rivolte alla rigenerazione della città esistente, che abbiano nel loro etimo le attività di *greening* e decarbonizzazione, applicandole in tal modo nei contesti urbani più diversi¹⁷⁴. La città esistente, la sua configurazione territoriale e la sua disgregazione in forme insediative giustapposte, il suo sistema funzionale e infrastrutturale, il suo enorme patrimonio edilizio si connotano per i caratteri fortemente dissipativi, congestionanti, energivori ed inquinanti¹⁷⁵. Questi caratteri sono responsabili, in varia misura, della disgregazione dei telai e dei reticoli ambientali, fondamentali per il regolare compimento dei cicli naturali, nonché del depauperamento delle risorse, dell'inquinamento, della perdita di biodiversità e della carenza di servizi ecosistemici, elementi che concorrono ad accrescere la fragilità e la vulnerabilità ai rischi ambientali della città e del territorio¹⁷⁶. Sulle ricadute negative dei fenomeni insediativi attuali convergono numerosi rapporti e ricerche¹⁷⁷, che evidenziano non solo un cambio di paradigma nel modo di progettare e gestire le città, ma anche e soprattutto la necessità di dare priorità strategica all'integrazione tra la riduzione dei rischi e l'adattamento ai cambiamenti climatici anche in ambito urbano oltre che territoriale¹⁷⁸, promuovendo approcci e strategie multiscalari e multio-biettivo in grado di coniugare interventi e misure di prevenzione e mitigazione degli eventi calamitosi con uno sviluppo *place-based* fondato sui beni comuni, su pratiche sociali innovative e su economie ecologicamente orientate¹⁷⁹, nonché usi del suolo, modelli di mobilità, consumi energetici sostenibili e compatibili. In questo quadro la prospettiva ecologico-ambientale pone il focus sulla individuazione di nuove componenti strutturali di valenza strategica per la pianificazione, integrate, multiscalari e multifunzionali¹⁸⁰, quali le *infrastrutture verdi*¹⁸¹, che si costituiscano come riferimento sia per la costruzione di una città pubblica ecologicamente orientata, per la riorganizzazione della base economica delle città e per l'innescio di nuovi metabolismi urbani, sia per la riduzione della vulnerabilità ai rischi ambientali e ai cambiamenti climatici dei territori¹⁸². Le *infrastrutture verdi* assicurano, in questo senso, lo sviluppo sostenibile e la rigenerazione ecologica, guidando le trasformazioni urbanistiche e edilizie della città esistente e preservando il consumo di suolo non urbanizzato, e di fatto garantendo il "diritto al verde" e alla città pubblica.

Diritto al verde che non è focalizzato su una visione antropica della

¹⁷³. Commissione Europea, Governo Italiano (2021), *Italia Domani, Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*.

¹⁷⁴. Cfr. Parte seconda, paragrafo 5.1 *Una strategia integrata di rigenerazione per la città consolidata. Le prospettive*.

¹⁷⁵. Galuzzi P., Vitillo P. (2011), *Praticare il piano?*, Inu edizioni, Roma.

¹⁷⁶. Poli I. (2020), *Città esistente e rigenerazione urbana. Per una integrazione tra urbs e civitas*, Aracne Editrice, Roma, p. 50.

¹⁷⁷. CRCS (2018), *Consumo di suolo, servizi ecosistemici e green infrastructures: caratteri territoriali, approcci disciplinari e progetti innovativi. Rapporto 2018*, a cura di Arcidiacono A., Di Simine D., Ronchi S., Salata S., con Politecnico di Milano, Inu, Legambiente; Organization for Economic Co-operation and Development (2014), *Cities and Climate Change. Policy Perspectives. National governments enabling local action*, OECD Publishing, Paris; Fregolent L., Indovina F., Savino M., a cura di (2005), *L'esplosione della città*, Editrice Compositori, Bologna.

¹⁷⁸. Poli I. (2020), *Città esistente e rigenerazione urbana. Per una integrazione tra urbs e civitas*, Aracne Editrice, Roma, p. 50.

¹⁷⁹. Poli I., Uras S. (2020), "Il ruolo delle green infrastructure nella costruzione di strategie adattive resilienti nelle aree urbane", in Talia M. (a cura di), *La città contemporanea: un gigante dai piedi di argilla*, Planum Publisher, Roma-Milano.

¹⁸⁰. Poli I. (2020), *Città esistente*

e rigenerazione urbana. Per una integrazione tra urbs e civitas, Aracne Editrice, Roma, p. 51.

181. European Commission (2013), *Strategia dell'UE di adattamento ai cambiamenti climatici*, 2013/C 216 final 2013.

182. Poli I., Uras S. (2020), "Il ruolo delle green infrastructure nella costruzione di strategie adattive resilienti nelle aree urbane", in Talia M. (a cura di), *La città contemporanea: un gigante dai piedi di argilla*, Planum Publisher, Roma-Milano.

183. Per una definizione di "inclusione sociale", cfr. Parte prima, paragrafo 3.1 *La nuova questione urbana e l'inclusione sociale*; paragrafo 3.2 *Forme e modalità di inclusione. Le norme*.

184. Vicari Haddock S., Moulaert F., a cura di (2009), *Rigenerare la città. Pratiche di innovazione sociale nelle città europee*, Società editrice Il Mulino, Bologna.

185. Ovvero, lo sviluppo di un sistema capitalistico a seguito del secondo conflitto mondiale che garantiva misure basilari di welfare alla popolazione, "contratto sociale" fra Stato, mercato e sindacati. Esping-Anderson G. (1990), *The three worlds of welfare capitalism*, Princeton University Press, Princeton; Cfr. Parte prima, paragrafo 3.3 *Una questione sociale post-pandemica: il middle class shrinking*.

186. Streeck W. (2013), *Tempo guadagnato. La crisi rinviata del capitalismo democratico*, Feltrinelli, Milano, pp. 48-50.

natura e delle sue componenti, quanto piuttosto sulla tutela e salvaguardia e, al contempo, al permettere una sua accessibilità diffusa, concessa a tutti e non selettiva sulla base della posizione delle parti di città in cui si risiede; in tal senso, la prospettiva ambientale si fa vettore di giustizia spaziale e inclusione sociale quando ricerca e pone in atto tanto la tutela dell'ambiente, quanto la garanzia dell'accessibilità e della fruizione responsabile e informata delle infrastrutture verdi e dei corridoi ecologici. "Diritto al verde" che dunque si pone come elemento di costruzione di una città pubblica ecologicamente e culturalmente responsabile, ma anche inclusiva e diffusa per tutti, facendo sì che la fruizione del capitale naturale sia una fruizione informata, condivisa ed aperta a tutti i cittadini.

La prospettiva sociale

La *prospettiva sociale* è una quarta prospettiva di costruzione della città pubblica che, affiancandosi alle prospettive precedenti, le indirizza e le orienta verso la realizzazione di una città pubblica che sia inclusiva¹⁸³, socialmente innovativa e intesa a rafforzare il ruolo identitario e aggregativo delle comunità sul territorio. Essa, inoltre, intende integrare le politiche attive promosse dallo Stato per il lavoro, il sociale e l'assistenza sociosanitaria con il "Sistema della pianificazione", ossia con il sistema delle misure di pianificazione (piani, progetti, programmi e strumenti operativi) introdotte dal piano locale, con l'obiettivo di realizzare un *welfare urbano integrato*, in cui le politiche attive esistenti affianchino la dotazione quantitativa di servizi al cittadino prevista dal D.M. 1444/1968 con nuove prestazioni di livello qualitativo, specificatamente rivolte allo sviluppo umano e alla lotta alle disuguaglianze.

Come rilevato da Serena Vicari Haddock e Frank Moulaert¹⁸⁴, dalla seconda metà degli anni Ottanta in poi (in particolare, dalla crisi petrolifera del 1979), con la radicale trasformazione delle condizioni di base che avevano consentito gli equilibri del *welfare capitalism*¹⁸⁵ postbellico, la città subisce un progressivo *processo di frammentazione spaziale e sociale*, con lacerazioni costituite dai nuovi "vuoti urbani", dalla progressiva dismissione industriale e dal degrado delle aree adiacenti e periferiche, soprattutto se connotate da edilizia popolare pubblica; aree, dunque, in cui si concentrano gli effetti della crisi economica e del riorientamento delle politiche nazionali e locali in tema di welfare¹⁸⁶. Infatti, la concentrazione spaziale e la combinazione di processi di esclusione dal mercato del lavoro, di isolamento sociale e discriminazione nella dotazione

infrastrutturale, «coinvolgono interi quartieri e comunità in una spirale di progressivo degrado in cui questi processi si rafforzano a vicenda»¹⁸⁷. Le 'ferite' nella struttura sociale sono diverse ed intercorrelate fra loro: la disoccupazione, soprattutto tra la popolazione a bassa qualificazione professionale; le nuove e tradizionali forme di povertà che interessano quote consistenti della popolazione; una accresciuta vulnerabilità sociale che colpisce non solo i settori della popolazione tradizionalmente ritenuti più 'deboli', ma anche porzioni rilevanti delle classi medie. La geografia contemporanea della città mette in luce gli effetti dei processi di frammentazione e di polarizzazione della società, esacerbandoli, e, in particolare nelle società dove il welfare nazionale e locale ha abdicato da tempo al suo ruolo redistributivo, portandoli a uno stadio grave e violento, con alti livelli di criminalità e di instabilità sociale. Questo a sua volta genera delle *gated communities* dei ceti più benestanti, aree della città protette da forme private di security in cui le classi alte si compattano come entità autonome, «isole di ricchezza e prestigio che si contrappongono in modo stridente alle aree di povertà a cui sono a volte adiacenti»¹⁸⁸. In questa situazione di progressiva segregazione socioeconomica, e conseguente zonizzazione sociospaziale, frequente in America Latina¹⁸⁹ e in crescita anche in Cina e USA (ovvero i paesi dove il coefficiente di Gini per la disuguaglianza dei redditi è particolarmente elevato¹⁹⁰) la città si afferma sempre più come la *dual city*, la "città dei ricchi e la città dei poveri", descritta da Bernardo Secchi¹⁹¹, in cui le parti di città vanno incontro a sempre minore dialogo finché, inevitabilmente, si giunge ad uno scontro – in genere, vinto da coloro che hanno i mezzi per proteggersi, ossia le ricche ed elitarie *gated community*.

In questo quadro poco edificante e sempre più escludente, il realizzare la città pubblica assume un ruolo prioritario, irrinunciabile e non rinviabile, poiché questa può aiutare il processo di superamento delle disuguaglianze spaziali e sociali, può implementare la crescita economica, può fornire una maggiore stabilità e coesione sociale, e, in ultimo, assicurare la tenuta delle istituzioni democratiche, sempre in bilico nei paesi con un alto livello di disuguaglianze. Non è un caso, infatti, che nell'attuale situazione di instabilità post-pandemica l'Unione Europea abbia deciso di potenziare il Fondo Sociale Europeo (ora FSE+ per il 202-27) e di destinare la maggior parte delle risorse del Recovery Fund e di Next Generation UE a programmi sociali, progetti di sviluppo economico e di animazione dei territori più svantaggiati; il PNRR italiano¹⁹² ha già varato

¹⁸⁷. Vicari Haddock S., Moulaert F., a cura di (2009), *Rigenerare la città. Pratiche di innovazione sociale nelle città europee*, Società editrice Il Mulino, Bologna, p. 24.

¹⁸⁸. Vicari Haddock S., Moulaert F., a cura di (2009), *Rigenerare la città. Pratiche di innovazione sociale nelle città europee*, Società editrice Il Mulino, Bologna, p. 24.

¹⁸⁹. Jaramillo S. (1999), "El papel del mercado del suelo en la configuración de algunos rasgos socioespaciales de las ciudades latinoamericanas", in *Territorios*, 1st ed. vol. 002, Universidad de los Andes, Bogotá.

¹⁹⁰. Cfr. Parte prima, paragrafo 3.3 *Una questione sociale post-pandemica: il middle class shrinking*.

¹⁹¹. Secchi B. (2013), *La città dei ricchi e la città dei poveri*, Laterza, Roma-Bari.

¹⁹². https://www.governo.it/Portals/0/Documenti/2023/03/20230321_PNRR.pdf

192. Commissione Europea, Governo Italiano (2021), *Italia Domani, Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*.

193. Cfr. Box 1 - PNRR, *Programmi operativi e inclusione sociale*.

una serie di azioni in modo da sostenere la reinfrastrutturazione dei territori, le politiche attive per lavoro e occupazione, le misure socioassistenziali, le misure per il contrasto alla povertà e l'inclusione sociale¹⁹³.

In tal senso, allora, emerge con sempre maggiore importanza la necessità di introdurre misure per la costruzione di una città pubblica caratterizzata da due aspetti: da un lato, una *città pubblica inclusiva*, attraverso il ripensamento e la riorganizzazione dei servizi ordinari in servizi che prestino una forte attenzione alle dimensioni dell'inclusione sociale e alle sue modalità di realizzazione, come, ad esempio, la riduzione delle disuguaglianze spaziali (costruendo servizi dove è presente una carenza strutturale, in un'ottica di equa redistribuzione degli stessi sul territorio), la lotta alla povertà (con misure di assistenza lavorativa), la sanità pubblica di scala locale (con la diffusione di presidi sanitari e sociosanitari a livello di quartiere), la risoluzione della questione abitativa (attraverso nuove attuazioni di edilizia residenziale sociale, la redistribuzione del grande patrimonio immobiliare sfitto e non utilizzato per ragioni speculative, la lotta alla marginalizzazione insediativa delle periferie, la messa in campo di misure per gli affitti calmierati, per l'accessibilità alle aste immobiliari, per il contrasto alla dinamiche di gentrificazione e airbnbizzazione), l'essere *user friendly* (erogando servizi senza barriere architettoniche, linguistiche o digitali, in modo che essi siano fruibili anche da persone disabili, anziane e di origine straniera), l'abbattimento del *gender gap*, delle disuguaglianze di genere e delle discriminazioni etniche, religiose o sulla base dell'orientamento sessuale (prevedendo misure di aiuto alle vittime di violenza, odio e discriminazione, come case famiglia, corsi educativi, centri di accoglienza temporanea, percorsi di reinserimento nel mondo del lavoro), l'introduzione di attività per il dialogo e la partecipazione della cittadinanza nelle azioni di governo della città e del territorio (attraverso l'ascolto delle loro istanze, con la messa in campo di laboratori di quartiere, di attività di conoscenza e progettazione condivise). Dall'altro, è necessario costruire una città pubblica che sia *integrazione tra programmi sociali e pianificazione ordinaria*, che si configuri come elemento di realizzazione dei primi attraverso l'uso programmatico dei secondi, utilizzando gli strumenti attuativi della pianificazione di livello locale (piani, programmi e progetti) per attuare in modo quotidiano nell'amministrazione corrente le misure di inclusione e sviluppo sociale previste dei programmi sociali nazionali, regionali e locali. Questo peraltro assicura, su più Sistemi

e a differenti livelli, la realizzazione della città pubblica inclusiva, facendo sì che questa non sia realizzata solo attraverso gli interventi puntuali sopradescritti, ma li inserisca in una logica di rete, e di *reti di reti*¹⁹⁴, del quadro delle coerenze del piano locale e dei Sistemi e delle sue componenti, in una logica integrata in cui piano e strumenti si basino su «insiemi coordinati di politiche che integrano diversi settori (casa, lavoro, servizi, etc.) in interventi multidimensionali in cui viene promosso il coinvolgimento attivo dei destinatari delle politiche»¹⁹⁵. In altre parole, se per il piano locale contemporaneo si parla in termini di “piano della rigenerazione”, si tratta di mettere in atto misure di *rigenerazione integrata*, sostanziati nella pianificazione anche da strumenti noti (come i programmi complessi) che però abbiano un ‘taglio’ decisamente mirato alla coesione sociale e alla lotta all’esclusione, con progetti e politiche basati sull’integrazione e la partecipazione degli attori locali.

In definitiva, parlare di *prospettiva sociale* di costruzione della città pubblica significa, da un lato, pensare – e, dunque, elaborare nuovi riferimenti teorico-metodologici – a come la città pubblica possa essere più inclusiva, attendendo ai bisogni dei più fragili, di coloro che sono oggetto di violenza e di discriminazione ma anche di coloro che sono oggetto di situazioni urbane ingiuste, marginalizzate o sottoposte a forte attenzione dal mercato immobiliare, con conseguente esclusione di chi è meno provvisto di mezzi; dall’altro, significa studiare e mettere in campo i nuovi riferimenti operativi per la sua attuazione, integrando i programmi sociali e le risorse destinate allo sviluppo umano con gli strumenti della pianificazione, giungendo così all’elaborazione di un piano locale che sia vettore e promotore di giustizia e inclusione sociale sul territorio, come da piano locale riformista.

4.3.2 Piano locale e welfare urbano. Le reti materiali

Da quanto emerso in precedenza, per ottemperare alla costruzione di una città pubblica innovata ed inclusiva è necessario ripensare il tema del *welfare urbano*, incentrandolo sullo *sviluppo integrale del cittadino e delle comunità*, sia attraverso la tradizionale erogazione quantitativa di servizi, sia con un nuovo approccio prestazionale-qualitativo legato ai servizi stessi¹⁹⁶. Come affermato anche dalla Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado della città e delle loro periferie, la “nuova questione urbana” richiede un nuovo welfare urbano, che superi il concetto di *standard* finalizzato a una mera quantificazione e distri-

194. Ricci L. (2020), “Nuova questione urbana e nuovo welfare. Regole, strumenti, meccanismi e risorse per una politica integrata di produzione di servizi”, in *Ananke*, n. 90.

195. Vicari Haddock S., Moulaert F., a cura di (2009), *Rigenerare la città. Pratiche di innovazione sociale nelle città europee*, Società editrice Il Mulino, Bologna, p. 35.

196. Galuzzi P., Vitillo P., a cura di (2008), *Rigenerare la città. La perequazione urbanistica come progetto*, Maggioli, Rimini.

197. Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado della città e delle loro periferie (2017), *Relazione sull'attività svolta dalla Commissione*, Camera dei deputati, Roma, p. 42.

198. Ricci L. (2020), "Nuova questione urbana e nuovo welfare. Regole, strumenti, meccanismi e risorse per una politica integrata di produzione di servizi", in *Ananke*, n. 90.

199. Ricci L. (2020), "Nuova questione urbana e nuovo welfare. Regole, strumenti, meccanismi e risorse per una politica integrata di produzione di servizi", in *Ananke*, n. 90; Ricci L. (2020), "Prefazione. Città contemporanea e nuovo welfare. Una rete di reti per rigenerare la città esistente" in Poli L., *Città esistente e rigenerazione urbana. Per una integrazione tra urbs e civitas*, Aracne Editrice, Roma, p. 17.

buzione localizzativa di aree per servizi pubblici, a favore di una loro effettiva acquisizione, realizzazione, manutenzione, gestione e fruizione, individuando «la costruzione della città pubblica come matrice di riferimento per la rigenerazione urbana, sostanziandone così il carattere precipuamente sociale»¹⁹⁷.

Dunque, sempre nel quadro disciplinare ed operativo del piano locale, per costruire la città pubblica è necessario articolare le azioni per la sua realizzazione non solo attraverso le *quattro prospettive* sopra descritte, ma anche attraverso una visione a "rete" degli interventi. Rete di interventi che è complessa e dalla doppia natura, poiché raccoglie in essa sia *reti materiali*, rivolte alla dimensione morfologica, prettamente "fisica" e quantitativa degli interventi, spesso configurandosi come azioni rivolte alla mobilità, agli spazi pubblici e alle aree verdi, alla presenza materica del servizio inteso come oggetto architettonico sul territorio (il complesso scolastico, la rete ospedaliera, la filiera di servizi, etc.); sia *reti immateriali*, di carattere prestazionale-qualitativo e caratterizzate dall'approccio multidimensionale, che si sostanziano in attività e prestazioni orientate alla sfera socioassistenziale, sociosanitaria, all'inserimento nel mondo del lavoro, al supporto e all'ascolto alla persona, avendo dunque come obiettivo non l'erogazione di un servizio prettamente materico-architettonico, ma quello di un servizio "non materiale" di assistenza e sviluppo integrale della persona, per accrescerne il benessere generale e soddisfarne sia i bisogni fisici, che quelli psicologici. Le due tipologie di reti, integrate tra loro, formano una "rete di reti", che garantisce un presidio e una dotazione di servizi sul territorio capillare¹⁹⁸, volta a rispondere a tutte le istanze della comunità e del cittadino, e realizzando così una nuova città pubblica, maggiormente accessibile, innovata nei suoi caratteri e componenti e, soprattutto, diffusa in ogni parte del territorio, dalle aree più antiche e compatte della città storica e consolidata, alle realtà urbane dei territori della metropolizzazione.

Come efficacemente sintetizzato da Laura Ricci¹⁹⁹, che si è più volte occupata dell'argomento nelle sue ricerche disciplinari per la costruzione di una città pubblica più equa, diffusa e condivisa in ogni parte della città esistente, per *reti materiali* si possono intendere: reti di servizi pubblici e privati, di aree, di spazi e di attrezzature pubbliche per la salute, per l'istruzione, per la cultura; reti infrastrutturali per la mobilità sostenibile pubblica di livello urbano e metropolitano e per l'inclusione sociale; reti tecnologiche ed energetiche, reti per la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti; reti connet-

tive del verde e delle acque per il funzionamento ecologico, per la rigenerazione ambientale delle risorse fondamentali; reti di componenti naturali e antropiche strutturanti, caratterizzanti e di dettaglio degli assetti paesaggistici; reti morfologiche di riconfigurazione degli spazi aperti, degli spazi residuali e dismessi, dei tessuti, dei manufatti; reti di valorizzazione delle emergenze storico-documentario-architettoniche, dei capisaldi architettonici, dei tracciati e dei percorsi storici; reti per la riconversione energetica e per la sostituzione del patrimonio edilizio.

L'insieme delle reti materiali è sostanzialmente volto a garantire, ai cittadini e alle comunità della città contemporanea, una maggiore *accessibilità* ai servizi, il potenziale incremento della *funzionalità* del patrimonio insediativo esistente, e l'implementazione della *fruibilità* dei servizi erogati, affinché la città pubblica realizzata dalle reti materiali garantisca, sotto il punto di vista fisico-materico, il diritto alla città.

Accessibilità, funzionalità, fruibilità

Per *accessibilità* si intende, genericamente, la possibilità di un facile accesso a un luogo, una rete o, in questo caso, a una rete di servizi. L'accessibilità si configura come un carattere fondamentale della costruzione inclusiva della città pubblica, poiché garantisce che i servizi erogati siano fisicamente accessibili a tutti, senza discriminazioni, in particolare per le persone affette da *disabilità*²⁰⁰ fisica (persone con condizione di handicap e/o di menomazioni a carico di strutture e funzioni corporee che incidono nello svolgimento delle attività quotidiane, in genere legate alla sfera motoria), psichiche (persone con diverse forme di ritardo mentale) e sensoriali (disabilità legate all'udito e alla vista)²⁰¹. Dunque, fornire un *servizio accessibile* significa prima di tutto erogare un servizio senza barriere fisiche di alcuna sorta, come le barriere architettoniche e ambientali (in particolare, per le persone con *disabilità* fisiche e sensoriali) e digitali²⁰² (erogando servizi e informazioni fruibili anche per coloro che necessitano di tecnologie assistive o configurazioni particolari, come persone anziane o disabili), ma anche lavorare per abbattere le barriere sociali che una persona con *disabilità* potrebbe incontrare nel corso della sua esistenza quotidiana, e che potrebbero portare, o peggiorare, ad una *disabilità* di tipo psichico – per questo, è importante che alla “rete materiale” dei servizi della città pubblica vi sia affiancata anche una “rete immateriale”, volta a fornire sia i servizi di assistenza alla persona con *disabilità*, sia a educare

²⁰⁰. Negli ultimi vent'anni, dopo la “Classificazione Internazionale del Funzionamento, della Salute e della *Disabilità*” o ICF, pubblicata nel 2001 dall'OMS, si è pervenuti ad una nuova classificazione della *disabilità* che tenesse conto anche degli aspetti ambientali nei quali è vissuta. La correlazione tra stato di salute e ambiente ha permesso di definire la *disabilità* come una «condizione di salute in un contesto sfavorevole». Il termine *disabilità* ha così assunto il significato di “fenomeno multidimensionale” risultante dall'interazione tra persona e ambiente fisico e sociale. Solo considerando ogni aspetto della vita delle persone con *disabilità* si possono fornire loro gli strumenti necessari volti ad acquisire una buona autonomia, con un conseguente miglioramento della qualità di vita che garantisca una sempre maggiore inclusione sociale. Da Istituti Polesani (2021): “*Disabilità* fisiche, psichiche e sensoriali: origini, differenze e definizioni”.

²⁰¹. Istituti Polesani (2021): “*Disabilità* fisiche, psichiche e sensoriali: origini, differenze e definizioni”.

²⁰². Esistono varie linee guida per l'accessibilità per i sistemi informatici: in ambito internazionale, ci si affida alle WCAG (Web Content Accessibility Guidelines) redatte dalla WAI (Web Accessibility Initiative, sezione del World Wide Web Consortium); in ambito nazionale, si deve tenere conto della Legge n. 4 del 9 gennaio 2004, detta “Legge Stanca”.

203. Belfiore E. (2001), *Il Rimodellamento dello spazio urbano. Arte e tecnica della trasformazione*, Gangemi, Roma.
204. Frampton K. (2008), *Storia dell'architettura moderna – quarta edizione*, Zanichelli, Bologna; Belfiore E. (2001), *Il Rimodellamento dello spazio urbano. Arte e tecnica della trasformazione*, Gangemi, Roma.
205. Dal "Regolamento di attuazione" della Legge 9 gennaio 2004, n. 4 (Legge Stanca), art. 1, comma 1, lettera f).

e sensibilizzare le persone non disabili alle difficoltà che le prime possono incontrare nella vita quotidiana. L'accessibilità può anche assumere altri significati, connessi ad esempio ad un fattore di tipo economico (un servizio accessibile dovrebbe essere gratuito o con costi contenuti, in modo che le persone con mezzi limitati possano accedervi) sociale (un servizio non deve essere discriminatorio sulla base del censo, né per motivi etnici, religiosi o legati alla sfera della sessualità) e linguistico (un servizio deve tenere in considerazione la fruizione da parte di persone che non parlano la lingua nazionale, avendo la possibilità di accedere ai medesimi contenuti in lingua inglese). Come si può evincere facilmente, l'accessibilità è un fattore garantito sia dalla rete materiale dei servizi della città pubblica che da quella immateriale; per questo, e soprattutto per facilitare le condizioni di vita alle persone affette da disabilità, è necessario una forte integrazione reciproca.

Per quanto concerne la *funzionalità*, con essa si intende che un servizio deve rispondere alla funzione per cui esso è stato programmato. Il concetto, divenuto centrale nel Movimento Moderno²⁰³, indica la capacità di erogazione del servizio da parte dell'elemento fisico-architettonico che lo ospita, in termini di rapidità, efficienza, risparmio di risorse e fruibilità del servizio stesso. In altre parole, con *servizio funzionale* si intende un servizio che compie adeguatamente la sua funzione, senza rischi per la sicurezza e per la fruibilità da parte di un utente: si parla infatti di "sicurezza funzionale" come parte della sicurezza complessiva di un prodotto o un servizio per garantire il corretto comportamento sia durante il normale funzionamento del prodotto che in condizioni di guasto. Nel caso di un servizio della città pubblica, dunque, erogare un servizio funzionale significa fornire un servizio sicuro, che garantisca la qualità del servizio in ogni momento della sua erogazione all'utente, e che lo faccia (parafrasando i dettami dell'architettura razionalista, che ha consolidato nel linguaggio comune l'uso di tale concetto²⁰⁴) senza sprechi di tempo, denaro o spazio.

Un servizio funzionale non svolge il suo scopo se non è connotato dalla *fruibilità* finale del servizio erogato. Per fruibilità si intende, come da Legge gennaio 2004, n. 4 (Legge Stanca) in materia di Disposizioni per favorire l'accesso dei soggetti disabili agli strumenti informatici, la «caratteristica dei servizi di rispondere a criteri di facilità e semplicità d'uso, di efficienza, di rispondenza alle esigenze dell'utente, di gradevolezza e di soddisfazione nell'uso del prodotto»²⁰⁵. In sintesi, dunque, per fruibilità si intende correntemente

la facilità d'uso del servizio, che deve essere sempre garantita all'utente, pena il venire meno del carattere inclusivo e *user friendly* del servizio (non l'inutilità del servizio stesso, come invece accadrebbe del caso della mancata accessibilità, più 'grave' perché più escludente). Il servizio fisico dovrebbe, di conseguenza, non solo essere accessibile ai più, ma anche fruibile, ossia dall'uso facile, dal procedimento semplice e dalla funzionalità garantita, con l'obiettivo di costruire una città pubblica che sia accessibile e piacevole da fruire e partecipare, lasciando un senso di soddisfazione e di gradimento dopo aver usufruito del servizio. In tal senso, la fruibilità di un servizio collabora a costruire una *inclusività della città pubblica* totale, 'a trecentosessanta gradi', attenta a soddisfare le più svariate esigenze dell'utente, secondo una interpretazione del servizio non come mera dotazione quantitativa, ma come servizio di qualità rispondente a richieste plurime.

4.3.3 Piano locale e welfare urbano. Le reti immateriali

Come detto in precedenza, la costruzione a rete della città pubblica avviene non solo dal punto di vista della dotazione quantitativa e materiale dei servizi, ma anche con una *dotazione immateriale*, con l'erogazione di servizi caratterizzati da prestazioni qualitative al cittadino²⁰⁶, che configurano una "rete immateriale" di servizi di pari importanza a quella materiale, giungendo a fornire alle comunità una città pubblica integrale, onnicomprensiva nella raccolta e risoluzione delle loro istanze e dei loro desideri. Come efficacemente sintetizzato da Laura Ricci²⁰⁷, per *reti immateriali* si possono intendere: reti di funzioni, integrate e complementari, compatibili, permanenti e temporanee; reti di comunità, di soggetti attivi nei territori, di gestione condivisa dei beni comuni per la cura e la manutenzione dell'ambiente urbano, reti di partenariato pubblico-privato; reti di sviluppo e di rivitalizzazione socioeconomico e culturale, locale e urbana, di nuove economie urbane; reti per l'abitare, per l'inclusione sociale, per la riduzione dei conflitti.

L'insieme delle reti immateriali è sostanzialmente volto a garantire, ai cittadini e alle comunità della città contemporanea, un *benessere* globale, comprensivo di diversi aspetti (benessere economico, sanitario, sociale, ambientale, etc.), raggiungibile attraverso un alto livello di *qualità* dei servizi, intesi dunque come dotazione sul territorio nel loro aspetto qualitativo-prestazionale. Altro elemento della rete immateriale dei servizi è la ricerca di una maggiore *abitabilità* della realtà urbana, attraverso l'erogazione di mezzi rivolti

206. Galuzzi P., Vitillo P., a cura di (2008), *Rigenerare la città. La perequazione urbanistica come progetto*, Maggioli, Rimini.

207. Ricci L. (2020), "Nuova questione urbana e nuovo welfare. Regole, strumenti, meccanismi e risorse per una politica integrata di produzione di servizi", in *Ananke*, n. 90; Ricci L. (2020), "Prefazione. Città contemporanea e nuovo welfare. Una rete di reti per rigenerare la città esistente" in Poli L., *Città esistente e rigenerazione urbana. Per una integrazione tra urbs e civitas*, Aracne Editrice, Roma, p. 17.

208. Definizione ribadita nel merito del Convegno Internazionale "Costruire lo spazio pubblico. From Spaces to Places", del 18 marzo 2019, organizzato dal Dipartimento PDTA - Dipartimento di Pianificazione, Design e Tecnologia dell'Architettura dell'Università di Roma "La Sapienza". Bianchi G., Galassi A. (2020), *From Spaces to Places. Un'esperienza interdisciplinare*, in Urbanistica Dossier Online n. 18, Inu Edizioni, Roma.

209. World Health Organization Regional Office for Europe (2012), *Measurement of and target-setting for well-being: an initiative by the WHO Regional Office for Europe. Second meeting of the expert group. Paris, France, 25-26 June 2012*, WHO Regional Office for Europe, Copenhagen, p. 4.

alla fruizione, facilità e accessibilità d'uso di servizi e beni comuni della città, trasformando quest'ultima in una rete di luoghi – *from spaces to places*²⁰⁸ – vivibili e 'abitabili' quotidianamente dal cittadino, con la garanzia, sotto il punto di vista prestazionale, del pieno diritto alla città.

Benessere, qualità, abitabilità

Per *benessere*, si intende lo stato emotivo, mentale, fisico, sociale e spirituale di "ben-essere" di un individuo. Come riportato dal Regional Office for Europe dell'Organizzazione Mondiale della Sanità, il concetto di benessere è multidimensionale, e raccoglie al suo interno vari aspetti:

*«The Oxford English dictionary defines well-being as 'the state of being comfortable, healthy, or happy'. Despite the lack of a more precise definition, the term is often used in the academic literature, frequently in a way that echoes the WHO definition of health as 'a state of complete physical, mental, and social well-being and not merely the absence of disease or infirmity'. It has the sense of reflecting something about a person's overall state of being, beyond more narrow or specific measures. It is sometimes specifically linked to mental/psychological health, though the general usage is in the sense of a broader concept.»*²⁰⁹

Questa definizione, però, fa sostanzialmente riferimento alla vecchia definizione di salute data dalla Costituzione dell'OMS del 1948; a partire dal 2011, invece, la "salute" viene definita dall'OMS come «la capacità di adattamento e di auto gestirsi di fronte alle sfide sociali, fisiche ed emotive». Per tale ragione, la nuova definizione di benessere data dall'OMS nel documento del 2012 è la seguente:

«Well-being exists in two dimensions, subjective and objective. It comprises an individual's experience of their life as well as a comparison of life circumstances with social norms and values. This definition says that well-being and health are interactive concepts with some common determinants, such as health and social systems. Health influences overall well-being, yet wellbeing also affects future health. Across countries people usually agree on the minimum ingredients of well-being (the 'big picture'), even if the identification of important areas or components remains a normative exercise. Examples of life circumstance include health, education, work, social relationships,

*built and natural environments, security, civic engagement and governance, housing and work-life balance. Subjective experiences include a person's overall sense of well-being, psychological functioning and affective states.»*²¹⁰

In sintesi, il benessere può essere misurato sia da un punto di vista soggettivo, che da un punto di vista oggettivo, secondo una serie di indicatori che si riferiscono alla «salute, istruzione, lavoro, relazioni sociali, ambiente naturale e costruito, sicurezza, impegno civico e governance, abitazione ed equilibrio tra lavoro e vita privata». Per tale ragione, si può dunque affermare che le misure di welfare urbano e quelle per la costruzione di una città pubblica inclusiva costituiscono un elemento centrale, e strutturale, per realizzare il benessere del cittadino. Benessere che, proprio per la sua natura *multidimensionale*²¹¹, non può essere realizzato solo attraverso servizi di natura 'fisica' o materica, ma deve essere costruito nella sua interezza con reti "immateriali" di servizi, intesi sia come servizi di assistenza al cittadino di natura medica, sia come misure di assistenza per il lavoro, per la questione abitativa, per la fruizione dell'ambiente e del capitale naturale, per la costruzione di relazioni sociali anche con gruppi sociali differenti da quello di origine (incrementando i processi di integrazione), e così via. In questo quadro complesso, il benessere appare allora uno degli elementi chiave da tenere in considerazione per la costruzione della *città pubblica inclusiva*, assolutamente necessario per un sistema di welfare (urbano e non) rivolto allo sviluppo integrale del cittadino.

Il concetto di *qualità* è anch'esso multidimensionale, procedendo da una sfera filosofica in cui allude alla descrizione di una proprietà di un ente, per andare ad esprimere, nel campo del welfare, il concetto di "qualità urbana". Tuttavia, nella ricerca per la costruzione di una città pubblica inclusiva appare necessario considerare al suo posto il concetto, multidisciplinare e di più ampio spettro, di "qualità della vita", o *quality of life*, spesso abbreviata in QOL:

*«Quality of life (QOL) is defined by the WHO as "individuals' perceptions of their position in life in the context of the culture and value systems in which they live and in relation to their goals, expectations, standards and concerns". It is a broad ranging concept incorporating in a complex way the persons' physical health, psychological state, level of independence, social relationships, personal beliefs and their relationships to salient features of the environment.»*²¹²

²¹⁰ World Health Organization Regional Office for Europe (2012), *Measurement of and target-setting for well-being: an initiative by the WHO Regional Office for Europe. Second meeting of the expert group. Paris, France, 25–26 June 2012*, WHO Regional Office for Europe, Copenhagen, p. 9.

²¹¹ World Health Organization Regional Office for Europe (2012), *Measurement of and target-setting for well-being: an initiative by the WHO Regional Office for Europe. Second meeting of the expert group. Paris, France, 25–26 June 2012*, WHO Regional Office for Europe, Copenhagen, p. 8.

²¹² World Health Organization (1998), *Programme on Mental Health. WHOQOL User Manual*, Department of Mental Health, World Health Organization, Geneva, p. 11.

213. Cfr. Parte seconda, paragrafo
4.2.1 *Gli indici di sviluppo umano.*

Questa definizione indica che la qualità della vita si riferisce ad una valutazione di tipo soggettivo, incorporata in un contesto culturale, sociale e ambientale; per tale ragione, come fa notare la stessa OMS, la qualità della vita non può essere semplicemente equiparata ai termini “stato di salute”, “stile di vita”, “soddisfazione di vita”, “stato mentale” o “benessere”, ma raccoglie tutti questi aspetti in sé, e li esprime (in termini oggettivi) con determinati indicatori che ad essi si riferiscono. Uno di questi è senz’altro l’ISU o Indice di Sviluppo Umano²¹³, seguito dal Physical Quality of Life Index (PQLI), dal Social Progress Index (SPI) e da altri indici multidimensionali che raccolgono i dati di diversi indicatori orientandoli su un tema specifico, come ad esempio l’Happy Planet Index (HPI), introdotto nel 2006 dal New Economics Foundation. Naturalmente, la qualità della vita rappresenta uno degli obiettivi più importanti da raggiungere per il welfare urbano; anche in questo caso, come per il benessere, la multidimensionalità e la transcalarità delle azioni volte ad assicurare una maggiore qualità della vita è legata all’erogazione di servizi differenti, sia intesi (in termini urbanistici) come dotazioni di standard territoriali, sia come prestazioni di tipo qualitativo al cittadino. L’uso dell’ISU per raggiungere un adeguato livello di qualità della vita per tutti i cittadini, senza distinguere di censo, sesso o provenienza o altri fattori discriminatori, è dunque auspicabile per la sua multifattorialità, e come tale dovrebbe far parte della pratica urbanistica corrente per poter quantificare la mancanza di un buon livello di qualità della vita in aree o parti di città, intervenendo con azioni mirate per la sua soluzione. Da notare che il concetto di qualità della vita è strettamente connesso a quello di “qualità urbana”, senza la quale non sarebbe possibile (in termini prettamente fisici di dotazioni territoriali) raggiungere un buon livello della prima. In ultimo, appare necessario analizzare il concetto di *abitabilità*, legato sia al concetto di benessere che di qualità (urbana e della vita). L’abitabilità procede da diversi fattori; come si può evincere dal documento tecnico del “Certificato di abitabilità”, utilizzato in ambito nazionale ed ora sostituito, per abitabilità si intende giuridicamente il comprovato uso abitativo di un bene immobile, e dunque per estensione, anche tutte le caratteristiche che concorrono a determinarne l’uso. Tali caratteristiche, di tipo tecnico, procedono essenzialmente da una sfera fisica (agibilità degli spazi, efficienza degli impianti, etc.), ma possono essere connesse anche alla sfera delle istanze e dei diritti sociali, come, ad esempio, la richiesta dell’abi-

tabilità degli spazi pubblici, della casa e della residenza popolare, e dell'estensione dell'accesso (sotto molteplici aspetti: fisico, giuridico, sociale ed economico) alla stessa casa. Si riportano, come esempio disciplinare, le Strategie Urbane legate all'obiettivo di piano "Abitabilità e Inclusione" del nuovo PUG di Bologna²¹⁴; obiettivo che vuole «sostenere la crescita demografica offrendo abitazioni e servizi cui famiglie, giovani e studenti possano accedere garantendo altresì spazi innovativi per il lavoro»²¹⁵. Le Strategie messe in campo per raggiungerlo sono proprio l'estensione dell'accesso alla casa, il garantire la diffusione di una rete equilibrata di attrezzature e servizi di qualità, il ridisegnare gli spazi aperti e il conservare i caratteri del paesaggio storico urbano rinnovandone il ruolo nella città. Come si può notare, il concetto di abitabilità, riletto nell'ottica della risoluzione della questione abitativa²¹⁶, diventa uno dei mezzi più importanti per introdurre una maggiore e diffusa inclusione sociale nella città esistente; estendendo l'accesso alla casa senza discriminazioni si promuovono infatti sia i valori della giustizia sociale e spaziale, sia l'integrazione e la mixité sociale, costruendo in tal modo un *welfare urbano* più equo, attento al benessere (fisico, economico e psicologico) dell'intera popolazione, e riducendo le disuguaglianze sociospaziali della città contemporanea²¹⁷.

²¹⁴. Cfr. Allegato 2 - Scheda 22. *Bologna - Il PUG del 2021: le Strategie urbane, locali e i progetti di areale.*

²¹⁵. Comune di Bologna (2021), *PUG-Piano Urbanistico Generale: Leggere il Piano*, Comune di Bologna, Bologna.

²¹⁶. Cfr. Parte prima, paragrafo 3.5.1 *La questione abitativa.*

²¹⁷. Secchi B. (2013), *La città dei ricchi e la città dei poveri*, Laterza, Roma-Bari.

WELFARE URBANO E INCLUSIONE SOCIALE. UNA STRATEGIA DI RIGENERAZIONE

ABSTRACT

Il capitolo, secondo step della fase di operatività del percorso della ricerca, procede con la definizione della strategia integrata di rigenerazione della città esistente, con particolare riferimento alla città consolidata e alle sue componenti. Il capitolo delinea operativamente le differenti strategie che compongono la strategia unitaria ed integrata di rigenerazione della città esistente, definendo ciascuna strategia per le componenti della città consolidata e declinandole secondo le quattro prospettive di azione del piano urbanistico locale per la costruzione della città pubblica, ossia la prospettiva strutturale, fisico-morfologica, ecologico-ambientale e la prospettiva sociale, per la realizzazione di un welfare urbano socialmente inclusivo ed innovato nei suoi caratteri e nelle modalità di attuazione sul territorio. Le strategie vengono elaborate sulla base delle best practices analizzate nell'Allegato 2, prendendo in considerazione le strategie e le azioni per la rigenerazione introdotte in ciascuno dei casi studio. Tali strategie concorrono a definire, in un momento successivo della ricerca, i nuovi riferimenti teorico-metodologici ed operativi, con particolare riferimento ad un'ipotesi operativa che metta in atto le strategie elaborate.

5.1 Una strategia integrata di rigenerazione per la città consolidata. Le prospettive

Come ulteriore passaggio metodologico nella definizione delle modalità operative di rigenerazione urbana della città contemporanea, dopo aver analizzato lo strumento urbanistico di programmazione, attuazione e gestione della rigenerazione, ovvero il piano locale e i suoi strumenti operativi¹, la ricerca prosegue ora nella definizione della *strategia integrata di rigenerazione della città esistente*, con particolare riferimento alla *città consolidata* e alle sue componenti, la città compatta e la città discontinua. Il capitolo, sulla base di quanto emerso nei capitoli precedenti, delinea operativamente le differenti strategie che compongono la strategia unitaria ed integrata di rigenerazione della città esistente, definendo ciascuna strategia per le componenti della città consolidata e declinandole secondo le *quattro prospettive* di azione del piano urbanistico locale per la costruzione della città pubblica², ossia la prospettiva strutturale, la prospettiva fisico-morfologica, la prospettiva ecologico-ambientale e, infine, la prospettiva sociale, per la realizzazione di un *welfare urbano* socialmente inclusivo ed innovato nei suoi caratteri e nelle modalità di attuazione sul territorio.

Le singole strategie, differenti per ciascuna componente della città consolidata, sono definite a partire dall'enunciazione di un obiettivo generale, a cui seguono le strategie articolate secondo il loro indirizzo specifico, affrontato in modo più dettagliato all'interno dei paragrafi con le possibili azioni e interventi da introdurre per la risoluzione delle questioni aperte e delle istanze delle componenti della città consolidata emerse nei capitoli precedenti³. Le strategie, inoltre, vengono elaborate sulla base delle *best practices* contemporanee analizzate nelle Schede – Allegato 2 della Parte Seconda⁴, prendendo in considerazione le strategie e le azioni per la rigenerazione integrata che sono state introdotte in ciascuno dei casi studio. Infine, le strategie integrate elaborate nel paragrafo concorrono a definire, in un momento successivo della ricerca⁵, i riferimenti teorico-metodologici ed operativi innovati per l'integrazione tra piano urbanistico locale e temi dell'inclusione sociale, con particolare riferimento ad un'ipotesi operativa che metta in atto le strate-

1. Cfr. Parte seconda, paragrafo 4. *Welfare urbano e Piano locale. Gli strumenti per la rigenerazione della città esistente.*

2. Cfr. Parte seconda, paragrafo 4.3.1 *Piano locale e città pubblica. Le prospettive.*

3. Cfr. Parte prima, paragrafo 3.4 *La città consolidata. Le questioni aperte*; paragrafo 3.5 *Le istanze di inclusione nella città consolidata.*

4. Cfr. Allegato 2 – *Le Schede. Strumenti e strategie per una rigenerazione integrata.*

5. Cfr. Parte terza, paragrafo 6. *Nuovi riferimenti teorico-metodologici*; paragrafo 7. *Una ipotesi operativa.*

6. Vicari Haddock S., Moulaert F., a cura di (2009), *Rigenerare la città. Pratiche di innovazione sociale nelle città europee*, Società editrice Il Mulino, Bologna, p. 35.

gie elaborate. A seguito dello studio dello *strumento* di intervento sulla città esistente, quale il piano urbanistico locale, si ritiene ora necessario compiere un ulteriore passaggio metodologico andando ad analizzare la *strategia* necessaria per mettere in atto la rigenerazione della città contemporanea. Rigenerazione che, come più volte sottolineato all'interno della ricerca, deve avere *carattere integrato*, multiscalare e interdisciplinare, in cui si vadano a congiungere e a completarsi vari approcci specifici dei singoli interventi di rigenerazione, approcci come la rigenerazione prettamente *fisica* del patrimonio insediativo (assimilabile alla riqualificazione), la rigenerazione *ambientale* (alla rinaturalizzazione), *strutturale* (alla ri-funzionalizzazione), ma anche *sociale, economica e culturale*: in sintesi, dunque, una *rigenerazione urbana integrata nei suoi caratteri e nei suoi approcci*. Come sintetizzato da Serena Vicari Haddock e Frank Moulaert, per "rigenerazione integrata" si intende:

«Rigenerazione integrata. Con questa etichetta ci riferiamo a una famiglia di approcci allo sviluppo su base territoriale che, differenziandosi dai modelli più tradizionali, si basano su insiemi coordinati di politiche che integrano diversi settori (casa, lavoro, servizi, etc.) in interventi multidimensionali in cui viene promosso il coinvolgimento attivo dei destinatari delle politiche. Accanto a questo e al contenuto primariamente sociale degli interventi, il terzo elemento che contraddistingue questo approccio è una visione ampia dello sviluppo umano, in cui trovano spazio bisogni di riconoscimento, emancipazione, empowerment. Infine, se i grandi progetti di rinnovo urbano sono espressione di una linea di intervento che rafforza le dinamiche di mercato, i programmi di sviluppo integrato favoriscono invece un approccio alternativo per politiche locali di sviluppo che affrontino specificatamente i processi di esclusione e marginalizzazione sociale e, riconoscendo le determinanti locali di tali processi, agiscono con interventi sia sulle persone che sulle aree in cui essi si manifestano in maniera più acuta.»⁶

In altre parole, dunque, la rigenerazione integrata raccoglie e mette a sistema vari approcci e modalità di intervento con il fine di attuare una rigenerazione omnicomprensiva dell'area in oggetto, operando su più scale ed integrando fra loro diverse discipline. Come rilevato dai due autori, l'aspetto *sociale*, connesso alle tematiche dell'inclusione e dell'*empowerment* del cittadino, costituisce un elemento prioritario nella rigenerazione integrata, che passa attraverso

forme di partecipazione delle comunità e di dialogo sociale con gli *stakeholders* presenti nell'area e la pubblica amministrazione. In tal senso, la strategia di rigenerazione della città consolidata viene definita dalla ricerca come *integrata* poiché mira ad integrare tra loro vari aspetti della rigenerazione, definendo le singole strategie e le linee di azione per ogni approccio alla città esistente, con particolare attenzione alla costruzione di percorsi di condivisione tra cittadino, attori pubblici e attori privati locali. Per "approcci alla città esistente" si intendono, in questo stadio della ricerca, le differenti *prospettive di azione* per la costruzione della città pubblica definite nel capitolo precedente, che declinano strategie e interventi di rigenerazione secondo quattro diversi fattori, inerenti alla sfera fisico-morfologica, ecologico-ambientale, dei servizi e delle infrastrutture, dell'inclusione sociale e delle azioni di salvaguardia per le comunità. Le prospettive, complementari e interattive, seppur concepite per la costruzione della città pubblica⁷, possono essere considerate anche come prospettive per la rigenerazione della città esistente, nel caso in cui le strategie di rigenerazione siano volte al rinnovamento e al potenziamento del *welfare urbano* e del ruolo della città pubblica, così come auspicato e voluto dalla ricerca.

La strategia integrata di rigenerazione della città consolidata viene dunque articolata secondo *quattro prospettive*, da cui procedono le singole strategie per le componenti della città consolidata, ovvero la città compatta e la città discontinua – le quali, presentando significative differenze morfo-tipologiche, ambientali e strutturali, ma anche sociali ed economiche, sono oggetto di strategie specifiche che si articolano secondo i caratteri precipi di ogni componente. In termini generali, per la città consolidata nella sua interezza, è possibile richiamare alcune questioni riconducibili alle quattro prospettive analizzate in precedenza⁸:

- in una *prospettiva strutturale*, la presenza, nella città compatta, di aree dismesse o sottoutilizzate a seguito dei processi di dismissione causati dalle mutate dinamiche socio-economiche che hanno interessato le aree produttive e gli impianti obsoleti retaggio della città industriale, che richiedono interventi di bonifica, trasformazione e rifunzionalizzazione; la strutturale e generalizzata carenza di servizi pubblici, dovuta alla mancata attuazione negli insediamenti di edilizia residenziale pubblica; la mobilità demandata quasi esclusivamente all'uso dei mezzi privati su gomma, con il conseguente congestionamento della città compatta e il pendolarismo insostenibile degli abitanti dei

7. Ricci L. (2014), "Governare il cambiamento: più urbanistica, più piani", in Franceschini A. (a cura di), *Sulla città futura. Verso un progetto ecologico*, List, Trento; Ricci L. (2018), "Costruire lo spazio pubblico, tra storia, cultura e natura. Tre prospettive per un'integrazione", in Ricci L., Battisti A., Cristallo V., Ravagnan C. (a cura di), *Costruire lo spazio pubblico. Tra storia, cultura e natura*, in *Urbanistica Dossier Online* n. 15, Inu Edizioni, Roma.

8. Poli I. (2020), *Città esistente e rigenerazione urbana. Per una integrazione tra urbs e civitas*, Aracne Editrice, Roma, pp. 64-65; cfr. Parte prima, paragrafo 2.2 *La città consolidata: città compatta e città discontinua*; paragrafo 3.4 *La città consolidata. Le questioni aperte*.

nuclei più periferici; l'assenza di spazi aperti e di parcheggi nelle maglie più compatte dei tessuti densi, nonché genericamente di connessioni adeguate, in particolare di mobilità pubblica sostenibile;

- in una *prospettiva morfologica*, la frammentazione, la discontinuità e la autoreferenzialità degli insediamenti di edilizia pubblica si riflette nella configurazione dello spazio pubblico, spesso connotato da abbandono, scarsa manutenzione e assenza di cura, a loro volta cause di insicurezza e mancata riconoscibilità da parte della popolazione. A questo si aggiunge la presenza generalizzata di un enorme stock edilizio, pubblico e privato, in generale (ma in particolare nelle aree più povere) fortemente degradato, caratterizzato dall'obsolescenza di materiali ed elementi strutturali, che necessita di interventi di adeguamento dimensionale, impiantistico prestazionale, costruttivo, sismico e, soprattutto, di efficientamento energetico ed abbattimento delle emissioni di diossido di carbonio e di particolato;
- in una *prospettiva ecologico-ambientale*, la frammentazione dei reticoli ambientali, la forte impermeabilizzazione dei suoli urbanizzati, la scarsità di aree e connessioni ambientali si confrontano con la presenza, nella città discontinua, di aree libere, agricole o incolte o ancora abbandonate, spesso con *brownfields* residuali e interstiziali. Inoltre, l'esiguità di spazi verdi configurati, accessibili e fruibili aggrava la situazione di disagio sociale della città consolidata, non potendo assolvere in modo efficace né al ruolo ecologico e ambientale né ad un ruolo sociale, ricreativo e culturale;
- in una *prospettiva sociale*, la doppia questione delle dinamiche economico-sociali che, nelle parti della città compatta, segnano ad acuiscono le disuguaglianze sociali e spaziali. Nei tessuti della città compatta, la progressiva capitalizzazione del patrimonio edilizio esistente, derivata dalla mancata attenzione alla protezione dei ceti più poveri, causa il fenomeno incalzante della gentrificazione e dell'espulsione dei ceti sociali meno abbienti, sostituendo ad essi ceti più benestanti o attori economico-finanziari; nella città discontinua, la marginalità insediativa e strutturale aumenta la polarizzazione sociale della popolazione più povera ed asservita, nel lavoro come nelle funzioni ricreative, alla ricca città centrale, evidenziando l'affermazione di una *dual city*, città dei ricchi e città dei poveri, tra loro opposte e foriere di disagio, criminalità e instabilità politica e sociale.

Alle singole strategie per componenti, dunque, il compito di fornire risposte adeguate, complementari e interattive, ai problemi della città consolidata, sapendo distinguere con attenzione le differenti criticità esistenti tra le diverse componenti, con il fine di realizzare una città più giusta, più equa e volta a fornire le stesse opportunità di crescita a tutti i cittadini, senza discriminazioni sulla base del ceto sociale, del sesso, razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale – così come sancito dalla stessa Unione Europea⁹.

Strategie che, oltre a dover agire in stretta interdipendenza le une con le altre, non dovrebbero avere un carattere limitato nel tempo, ma piuttosto, essere connotate da un *carattere adattivo*, adeguandosi ai mutevoli scenari della città esistente e 'aggiustando il tiro' delle proprie scelte e proposte nel tempo, soprattutto per quanto riguarda i connotati sociali ed economici di un'area. Strategie, dunque, che come già delineato nelle più recenti ed innovative leggi urbanistiche regionali, come la Legge Regionale n. 24 del 2017 della Regione Emilia-Romagna, non costituiscono un capitale fisso delle scelte di piano, ma piuttosto si configurano come un "quadro strategico di riferimento" adattabile e mutevole alle trasformazioni della città, sia per rispondere alle emergenze climatiche e sismiche, sia per indirizzare lo sviluppo e la trasformazione della città verso una nuova sostenibilità fisica e ambientale, secondo un "quadro delle coerenze" espresso già in fase di programmazione del piano. Strategie che, oltre ad essere fra loro comunicanti e interdipendenti, rispondendo così ad una più ampia e unitaria strategia integrata per la rigenerazione della città esistente, dovrebbero sempre tenere in considerazione l'effetto delle loro scelte sulle comunità, sulla popolazione che abita o fruisce della città, in sostanza sul *capitale umano*, ricercandone l'innovazione e lo sviluppo equo. In tal senso, occorre ribadire l'importanza di un *approccio volto all'inclusione e alla coesione sociale* sotteso a tutte le strategie di seguito esposte, che non ricercano la rigenerazione della città consolidata solo nel proprio ristretto settore di prospettiva, ma che, al contrario, sono volte sempre alla costruzione di una città – e di una città pubblica – più equa e inclusiva. Questo, seguendo anche le diverse direttive in materia espresse dall'Unione Europea nella sua Agenda Urbana (che a loro volta si raccordano ai *17 Sustainable Development Goals* delle Nazioni Unite), e anche, in un'ottica prettamente finanziaria ed operativa, nei Fondi Strutturali introdotti dall'Unione per lo sviluppo dei cittadini e cittadine. Per esempio, i Programmi Operativi

9. Commissione Europea (2021), *Piano d'azione sul Pilastro europeo dei diritti sociali*, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, p. 26.

10. Regioni meno sviluppate (RMS): meno del 75% del Pil europeo; regioni in transizione (RiT): tra il 75% e il 100% del Pil europeo.

11. Cfr. Parte prima, paragrafo 3.5 *Le istanze di inclusione nella città consolidata.*

(PON, a livello nazionale e POR a livello regionale) definiti in merito all'Accordo di Partenariato siglato tra Stato e Unione vengono finanziati dal Fondo Sociale Europeo (FSE, ora FSE+ per il 2021-27) e dal Fondo per lo Sviluppo Regionale (FESR), oltre che, in minor parte, da altri fondi (ad es., il PON per la Giusta Transizione, rivolto alle Regioni meno sviluppate, è finanziato dal *Justice Transition Fund*, o JTF); fondi, e dunque denaro per investimenti sul territorio, che hanno nel loro etimo un marcato carattere sociale, rivolto allo sviluppo integrale del cittadino e delle comunità e, nel caso dell'FSE 2014-2020, sono stati rivolti a sostenere l'occupazione sostenibile e mobilità dei lavoratori (38,5% delle risorse del fondo), all'istruzione e formazione per le competenze e l'apprendimento permanente (35,2%), all'inclusione sociale, alla lotta alla povertà e alle discriminazioni (22,7%) e alla capacità istituzionale e amministrativa (3,7%). In sintesi, dunque, l'Unione Europea è sempre più orientata verso un'integrazione degli interventi e delle strategie per lo sviluppo delle regioni meno sviluppate o in transizione¹⁰ dell'Unione, ponendo grande attenzione alle tematiche dell'inclusione, della coesione e della protezione sociale.

Sulla linea delle proposte europee, le strategie per la rigenerazione della città consolidata e delle sue componenti di seguito esposte sono dunque fortemente orientate allo sviluppo dell'inclusione sociale, alla ricerca dell'innovazione sociale delle comunità, al rafforzamento del loro senso di appartenenza e di identità territoriale, all'integrazione reciproca, all'apertura dei gruppi sociali al nuovo e al diverso, ma anche alla salvaguardia delle comunità più fragili e in stato di debolezza economica, di disagio sociale, di carenze formative e difficoltà occupazionali. Strategie, dunque, che cercano di dare risposta alle *istanze di inclusione sociale* della città consolidata¹¹, così come analizzate in precedenza, dando però risposta attraverso un approccio interscalare e multidisciplinare. Per tale ragione, esse sono articolate per differenti prospettive di azione, in modo da comporre una strategia unitaria che sia effettivamente integrale ed integrata nelle sue azioni e nei suoi approcci. Una strategia che abbia un approccio integrato e una visione multiscalare, che non restituisca solo una città caratterizzata da una maggiore decoro urbano, da una nuova *smartness* delle infrastrutture e da un patrimonio edilizio riqualificato, ma che soprattutto restituisca una città più equa, meno segnata dalle disuguaglianze urbane, economiche e sociali. Per tale ragione, è opportuno ribadire che ogni strategia proposta concorre a dare nuova definizione alla *città pubblica*; città pubblica che, come

più volte ricordato, costituisce sia la matrice fisica della strategia di rigenerazione, sia il quadro delle coerenze delle scelte strutturanti di un processo complessivo e compensativo di rigenerazione delle città e dei territori contemporanei¹².

5.1.1 La prospettiva strutturale

Per *prospettiva strutturale* si intendono le strategie per la rigenerazione urbana volte ad assicurare, alle componenti della città consolidata, maggiori servizi di livello locale ed urbano, migliori e nuove infrastrutture per la mobilità e l'innovazione digitale e tecnologica, e, come efficacemente sintetizzato da Irene Poli, «la struttura portante dell'organizzazione fisico-funzionale degli assetti insediativi, quale strumento di comprensione e di governo finalizzato al riequilibrio socio-economico delle aree urbane e metropolitane»¹³. Pertanto, le strategie che vengono qui definite sono volte, in sostanza, a rafforzare e soprattutto a riequilibrare la rete delle infrastrutture e dei servizi presenti sul territorio, combattendo l'asservimento e il pendolarismo lavorativo e funzionale delle aree periferiche verso le aree centrali, limitando l'uso dei mezzi privati su gomma e proponendo maggiori servizi alla scala di prossimità per il cittadino, anche secondo il modello della "città dei 15 minuti"¹⁴. Come alludono i titoli dei paragrafi successivi, per le differenti componenti della città consolidata, la città compatta e la città discontinua, si prevedono strategie diverse, mutate dalla specificità dei caratteri funzionali e fisico-morfologici. Nel caso della città compatta, si propongono strategie per il suo *decongestionamento*, dal traffico come dall'eccesso di servizi e funzioni centrali che, con la loro concentrazione nelle aree storiche e della prima periferia, rendono difficoltosa la mobilità sia degli abitanti della città compatta, quanto di quella delle persone che sono costrette a recarvisi dalle aree più esterne della città. Nel caso della città discontinua, si propongono strategie per la sua *attrattività*, riconfigurando il suo sistema della mobilità per l'accesso alle aree centrali e, soprattutto, dotandola di nuovi servizi di livello locale ed urbano, che rendano la vita quotidiana allettante e soddisfacente.

Per una città compatta decongestionata

Per la città compatta, in una prospettiva strutturale di costruzione della città pubblica, tenuto conto delle criticità e delle caratteristiche del Sistema dei servizi e delle infrastrutture¹⁵ di questa parte di città, si propone l'obiettivo strategico: *decongestionamento del traf-*

12. Ricci L., a cura di (2009), *Piano locale e... nuove regole, nuovi strumenti, nuovi meccanismi attuativi*, FrancoAngeli, Milano; Campos Venuti G., Oliva F. a cura di (2010), *Città senza cultura. Intervista sull'urbanistica*, Laterza, Roma-Bari.

13. Poli I. (2020), *Città esistente e rigenerazione urbana. Per una integrazione tra urbs e civitas*, Aracne Editrice, Roma, p. 46.

14. Manzini E. (2021), *Abitare la prossimità. Idee per la città dei 15 minuti*, Egea, Milano.

15. Cfr. Parte prima, paragrafo 2.2.1 *La città compatta. I Sistemi e le componenti: Il Sistema dei servizi e delle infrastrutture*.

fico e decentralizzazione delle funzioni centrali. Tale obiettivo può essere raggiunto attraverso le seguenti strategie:

- limitare l'uso generalizzato dei mezzi privati su gomma;
- potenziare il trasporto pubblico esistente, quali linee tranviarie, su ferro o su gomma;
- potenziare l'uso della bicicletta e in generale le forme di mobilità dolce;
- prevedere nuove forme di mobilità sostenibile e in modalità condivisa (*shared*);
- istituire nuove aree pedonali, zone a traffico limitato e "zone 30" nelle aree centrali;
- sperimentando nuove forme di gestione temporanea delle aree dismesse;
- spostare le funzioni centrali più rilevanti e congestionanti, generatrici di grandi flussi di persone, in aree della periferia e della città discontinua;
- riutilizzare il patrimonio edilizio lasciato libero dalla decentralizzazione delle funzioni per nuovi servizi di livello locale e forme di housing sociale.

Da quanto emerso nelle analisi dei caratteri della città compatta, infatti, il congestionamento delle aree centrali è strettamente connesso alla forte concentrazione di "funzioni ricche", come uffici, centri direzionali, amministrativi, finanziari, e in generale, grandi sedi del settore terziario, nelle aree antiche e della prima periferia storica, quest'ultime storicamente infrastrutturate. Tuttavia, dopo la graduale dismissione delle aree industriali e produttive adiacenti alla prima e alla seconda periferia storica, e alla loro riconversione in uffici e in aree lavorative del terziario, queste parti di città hanno conosciuto sia un progressivo aumento del loro valore economico, sia un costante (già presente e mai diminuito) congestionamento del traffico veicolare, con forti disagi per la popolazione. A questo tema è inoltre strettamente connesso, e costituisce oggi una criticità sempre più grave, l'insostenibilità ambientale di questo modo di vivere la città, derivata dall'uso quasi esclusivo del mezzo dell'automobile privata, ("anomalia genetica delle città italiane", secondo le parole di Campos Venuti), spesso a combustibili fossili, a scapito invece di un trasporto pubblico meno inquinante e meno congestionante, soprattutto se qualitativamente efficiente, se erogato in quantità adatte al soddisfacimento dei flussi, se elettrico ed integrato con forme 'dolci' di mobilità sostenibile, come autobus, monopattini e biciclette.

Di fatto, le strategie proposte sono piuttosto note nel panorama teorico-disciplinare, e costituiscono la summa di molte delle strategie ed azioni messe in campo negli ultimi vent'anni nella maggior parte delle *best practices* analizzate all'interno della ricerca. In particolare, il decongestionamento delle aree compatte è stato tentato dalla città di Barcellona¹⁶ con il programma *Illes* dai primi anni Duemila, e successivamente, con il *Programa Superilles* a partire dal 2012, applicando un nuovo modello di spazio pubblico, che permettesse di superare le criticità ricorrenti dell'Eixample otto-novecentesco di Barcellona, ossia l'alto inquinamento ambientale ed il grande volume di un traffico veicolare di transito che vuole soltanto attraversare la città senza fruirlo. A tali criticità, si aggiunge anche l'istanza di realizzare delle azioni migliorative che abbiano un potenziale di irraggiamento e impatto sul resto della città¹⁷, e non siano limitate puntualmente alle sole corti della città compatta di Cerdà. Per tale ragione, il modello proposto è detto dell'*Eix Verd*, dell'asse verde, che prevede una serie di azioni per il deflusso della maggior parte del traffico su assi secondari, lasciando più porzioni di "isole" del tessuto ottocentesco – le *Superilles*, perché radunano più edifici a corte, disegnando delle estese 'aree di intervento' – libere dal traffico, con le strade trasformate in spazi pubblici lineari, caratterizzate dalla presenza diffusa di piste ciclabili. Gli *Eixos Verds*, innovativi assi verdi ciclabili e pedonali risultato della riconfigurazione degli assi esistenti, si integrano dunque con le places, le piazze, che diventano i punti di raccordo fra la rete degli *eixos*, e che concorrono a definire l'ulteriore modello del *Carrer del Segle XXI*, oggi in fase di realizzazione e sperimentazione nell'Eixample, con l'idea di estendere tale modello a tutta la città. La realizzazione di questi assi si traduce in una serie di azioni legate agli usi, alla mobilità, al verde, all'accessibilità, all'arredo e all'illuminazione. Nell'insieme, l'*eix verd* promuove «l'appropriazione della strada da parte delle persone, con più vita familiare, commercio locale e meno inquinamento e rumore»¹⁸, e si configura in sostanza come un intervento di rigenerazione urbana lineare e integrata, poiché, oltre all'aspetto prettamente fisico-morfologico, va a riconfigurare la maglia viaria e il traffico veicolare, eliminando il passaggio di automobili nella città compatta e, dunque, operando una decongestione totale, che a sua volta concorre alla salubrità dell'area (i progetti prevedono la piantumazione di nuove alberature e parti di suolo permeabile) e alla generale scomparsa della concentrazione di automobili, di parcheggi, di spazio rubato ai cittadini dalle macchine e dal loro movimen-

16. Cfr. Allegato 2 - Scheda 25. *Barcelona – Il Programa Superilles Barcelona del 2021: il Model Eix Verd*.

17. Ajuntament de Barcelona (2021), *Superilla Barcelona: Model Nous Eixos Verds*, Ajuntament de Barcelona, Barcelona, pp. 6-8.

18. Ajuntament de Barcelona (2021): "Així serà el carrer del segle XXI".

19. Cfr. Allegato 2 - Scheda 16. *Parigi - Il programma ÉcoQuartier del 2009: le Zones d'aménagement concerté (ZAC)*.
20. Dragotto M., Berrini M. (2011), "Ecoquartieri e rigenerazione urbana", in *Ecoscienza*, n. 4;
- Ravagnan C. (2019), *Rigenerare le città e i territori contemporanei. Prospettive e nuovi riferimenti operativi per la sperimentazione*, Aracne Editrice, Roma, pp. 41-42.

to. Tutte queste azioni sono accompagnate dal rafforzamento della rete di trasporto pubblico, sostanzialmente su gomma, con nuovi veicoli elettrici e dotati di corsie preferenziali e con sede propria, sul modello dei BRT sudamericani.

Per quanto riguarda la decentralizzazione delle funzioni, più che il caso di Barcellona, concentrata maggiormente sul decongestionamento dei tessuti storici e compatti, è necessario ricordare l'esempio della città di Parigi¹⁹, e in particolare quello delle ZAC - *Zone d'Aménagement Concerté*, realizzate dalla *Mairie* in tutto l'ambito della città consolidata. Le ZAC sono uno strumento urbanistico che integra fra loro vari aspetti, in genere legati al soddisfacimento della domanda di alloggi sociali, di aree verdi e spazi pubblici, di nuove attrezzature urbane e di nuovi collegamenti. I progetti sono diversi fra loro e sono sempre modellati sulla specificità del contesto: ad esempio, per la ZAC di Boucicaut, realizzata in un ospedale popolare della Belle Époque, vi è stata la rifunzionalizzazione della struttura per alloggi sociali, demandando le funzioni ospedaliere a poli maggiormente attrezzati nelle aree limitrofe della città, ben collegate con le aree centrali dalla rete della metropolitana e del trasporto pubblico; invece, per ZAC come quella di Clichy-Batignolles, l'intervento è stato complesso ed espressamente volto alla decentralizzazione delle funzioni centrali dalla città storica, coinvolgendo anche nomi noti nel mondo della progettazione architettonica. La ZAC di Clichy-Batignolles costituisce un noto caso di *écoquartier*, ovvero di un quartiere altamente sostenibile, che integra le esigenze dello sviluppo con i temi dell'energia pulita, della salvaguardia dell'ambiente e della vita sociale dei residenti²⁰, e nel caso di Clichy-Batignolles, uno dei principali interventi è stato quello di ospitare la *Cité de Justice*, con il nuovo Tribunale di Parigi disegnato da Renzo Piano. Il Tribunale, ritenuta una funzione altamente congestionante, nonché pericolosa a causa del rischio di attentati, per l'antica e stretta Île de la Cité, è stato dunque spostato in una nuova, moderna sede, meno centrale ma molto ben collegata grazie alla presenza di numerose linee di trasporto pubblico sia sotterranee, sia a cielo aperto, come bus e tram; il Tribunale si inserisce inoltre appieno nel progetto di riqualificazione ambientale dell'*écoquartier*, rappresentando il polo terminale del grande Parc Martin Luther-King, con ampie aree rinaturalizzate e grandi spazi pubblici, a differenza della sua vecchia sede, immersa nel *turistic core* della città. Concludendo, le strategie per la città compatta, dal punto di vista dei servizi e delle infrastrutture, devono passare per un generale potenziamento del sistema di tra-

sporto pubblico e dal parallelo abbandono dell'uso dell'automobile, processo che, però, deve essere necessariamente accompagnato anche dalla decentralizzazione delle funzioni e dei luoghi di lavoro che generano un maggiore flusso di traffico, andando così a valorizzare le aree più periferiche ed abbattendo il fenomeno del pendolarismo quotidiano verso le aree più antiche e fragili della città.

21. Cfr. Parte prima, paragrafo 2.2.2 *La città discontinua. I Sistemi e le componenti: Il Sistema dei servizi e delle infrastrutture.*

Per una città discontinua attrattiva

Per la città discontinua, in una prospettiva strutturale di costruzione della città pubblica, tenuto conto delle criticità e delle caratteristiche del Sistema dei servizi e delle infrastrutture²¹ di questa parte di città, si propone l'obiettivo strategico: *attrattività, accessibilità e nuove centralità urbane*. Tale obiettivo può essere raggiunto attraverso le seguenti strategie:

- portando nuove funzioni, sia 'umili' sia 'ricche', dalla città centrale alle cinture esterne;
- erogando maggiori servizi di livello locale, soprattutto scolastici e sanitari, ma anche spazi per l'arte e la cultura, diffusi ed integrati con l'insediamento;
- favorendo i servizi e le attività commerciali di vicinato;
- prevedendo una rete diffusa di centri per la formazione e per l'impiego, volti all'inserimento attivo nel mondo del lavoro;
- costruendo nuove centralità e poli di attrazione funzionali nelle aree residenziali-dormitorio;
- favorendo la decentralizzazione di uffici e luoghi di lavoro e sostenendo l'insediamento di nuove attività economiche e produttive in condizioni di compatibilità ambientale;
- prefigurando maggiori collegamenti infrastrutturali, dotando di nuove e più rapide linee di trasporto pubblico multimodali le aree periferiche e disconnesse con la città esistente;
- prevedendo nuove connessioni tra gli insediamenti con forme di mobilità sostenibile, quali piste ciclo-pedonali, potenziando la trama esistente nel contesto extraurbano;
- rinforzando le connessioni di attività, infrastrutture e servizi fra la città discontinua, le nuove aree della metropolizzazione e la fascia dei comuni limitrofi (hinterland) alla città esistente;
- favorendo la distribuzione e il coordinamento delle funzioni digitali nelle aree esterne.

Da quanto emerso dalle analisi dei capitoli precedenti, infatti, le carenze della città discontinua dal punto di vista strutturale sono sostanzialmente due: da un lato, la scarsità costante e mai risolta di

22. Cfr. Allegato 2 - Scheda 26.
*Verso un Social Urbanism - I
Proyectos Urbanos Integrales di
Medellín.*

23. Leite C., Acosta C., Militelli
F., Jajamovich G., Wilderom M.,
Bonduki N., Somekh N., Herling T.
(2019), *Social Urbanism in Latin
America. Cases and Instruments of
Planning, Land Policy and Financing
the City Transformation with Social
Inclusion*, Springer Nature; Sennett
R. (2018), *Costruire e abitare. Etica
per la città*, Feltrinelli, Milano.

servizi di livello locale, di funzioni ed attività economiche, di presidi scolastici e sanitari di qualità e, in generale, di luoghi del lavoro non connessi al settore primario (agricolo-allevamento) e secondario (manifatturiero-artigianale); dall'altro, l'evidente insufficienza di collegamenti con il resto della città esistente, con conseguente isolamento fisico e marginalità sociale, nonché pendolarismo forzato per la maggior parte dei residenti, costretti ad un logorante ed ecologicamente insostenibile asservimento ai luoghi di lavoro concentrati nelle aree centrali. Le cause di questo isolamento fisico sono note ed illustrate nella Parte Prima; viceversa, risulta necessario concentrarsi ora sulle modalità di risoluzione di tali istanze, in modo da ribaltare l'attuale situazione della città discontinua: da area connotata dal disagio sociale, dalla povertà economica e lavorativa e da una generale percezione di irrisolvibile degrado, essa deve assurgere a nuovo polo di attrazione, di cambiamento sociale e di transizione eco-sostenibile per l'intera città esistente. Nell'ottica del sistema dei servizi e delle infrastrutture, essa dovrebbe dotarsi di nuove centralità urbane, ovvero di poli di servizi, di attività e di azioni comuni che costituiscano un richiamo - una nuova centralità - per l'intera città nel suo complesso; centralità non rappresentate da giganteschi centri commerciali o grandi poli medico-universitari che, al di là delle funzioni e delle attività economiche accessorie generate, sono in sostanza slegati dal contesto circostante, ma piuttosto da un *insieme concertato di funzioni*, che disponendosi in una rete capillare e diffusa, costituiscano nuove forme di attrattività degli e per gli insediamenti. Questo, unito alla più volte auspicata maggiorazione e costruzione di nuovi collegamenti di trasporto pubblico, più rapidi ed efficienti degli esistenti, che aumenti l'accessibilità delle aree e che mettano in collegamento le aree periferiche con le aree centrali. Questo, con l'obiettivo di potenziare la realizzazione di nuovi luoghi di lavoro del settore terziario, di nuove sedi delle funzioni centrali in fase di decentralizzazione e che, in sostanza, ribaltino il pendolarismo verso le aree centrali per riorientarlo verso le innovate e attrattive aree della periferia esterna.

Gli esempi e le *best practices* che delineano le strategie riportate sono numerosi e raccolgono una serie piuttosto ampia di casi di studio; partendo da un noto esempio internazionale, si ricorda il noto caso dei PUI - *Proyectos urbanos integrales* di Medellín²², emblema delle teorie del social urbanism ormai diffuse in tutto il contesto dell'America Latina²³. Ogni PUI, che si configura come un progetto urbano integrato con una forte componente di sviluppo e inclusione so-

ciale, è incentrato su un settore di zona che agisce sulle 16 *comunas* della città, le aree urbane di Medellín, riferendosi in particolare ai *barrios informales*, ovvero ai quartieri poveri costruiti ai limiti della città, sulle pendici delle Ande, durante i cinquant'anni di guerra civile del paese. Nelle *comunas*, i PUI combattono le fragilità dei *barrios* attraverso iniziative culturali e programmi di scolarizzazione, opere di urbanizzazione primaria, opere di re-infrastrutturazione e in generale con la riconfigurazione del patrimonio edilizio fatiscente o di scarsa qualità, unito insieme ad interventi di edilizia pubblica per servizi dedicati alla scuola, alla cultura e alla creatività²⁴. Gli interventi sono dunque fortemente integrati, con una grande attenzione al rinnovamento dei servizi e delle infrastrutture, che si sostanzia in progetti di qualità architettonica. È il caso dei *library parks*, ossia di parchi pubblici attrezzati con biblioteca, centri sportivi e culturale, di cui il *Parque Biblioteca de España*, realizzato dallo Studio Mazzanti nel 2007, è un esempio noto e ben conosciuto, in cui avvengono attività di formazione e di sviluppo delle comunità e del cittadino, come sport e attività culturali. I *library parks* costituiscono nuove centralità urbane della periferia di Medellín, poli di attrazione sia per gli stessi abitanti che per i turisti, dato l'alto numero di visite (gestite dalla stessa comunità) effettuate nei nuovi parchi²⁵. Inoltre, a questo sistema di luoghi-poli funzionali si aggiunge anche un rinnovato sistema di collegamento con le aree centrali della città, la funivia *Metrocable*, realizzata insieme alla rete di piste ciclo-pedonali e ai nuovi collegamenti di autobus e trasporto pubblico. Altro caso internazionale di infrastrutturazione della città discontinua e del potenziamento della sua accessibilità ed attrattività è senz'altro rappresentato dal già citato caso di Parigi²⁶ e dalle ZAC più periferiche e concentrate in ex zone industriali, come i Docks di Saint Ouen e i progetti di rivitalizzazione della *Plaine Commune*, o ancora, dal caso di Barcellona e dei progetti per il *barrio* della Mina, sul modello dei programmi europei URBACT e URBAN I e II²⁷.

In ambito nazionale, si possono ricordare alcuni casi noti nell'ambito disciplinare che offrono diversi spunti di riflessione. Uno di questi è rappresentato dal caso dei Programmi Integrati di Intervento del NPRG di Roma²⁸, ovvero programmi urbani con azioni ad ampio spettro per la riqualificazione dei tessuti "da ristrutturare", ovvero quelle parti della città esistente in stato di disagio o di degrado in cui è stato ritenuto necessario un intervento integrato, inerente sia alla riconfigurazione e completamento del tessuto urbano, sia alla realizzazione di servizi e infrastrutture pubbliche (ma anche private di

²⁴. Boschetti A., Parolotto F. (2014), "Medellín Mapping - una metropoli aperta e inclusiva" in *The Plan*, n. 073, pp. 20-23.

²⁵. L'urbanista e studioso Richard Sennett ne riporta una vivace descrizione nel suo testo: Sennett R. (2018), *Costruire e abitare. Etica per la città*, Feltrinelli, Milano, pp. 194-195.

²⁶. Cfr. Allegato 2 - Scheda 16. Parigi - Il programma *ÉcoQuartier del 2009: le Zones d'aménagement concerté (ZAC)*.

²⁷. Ravagnan C. (2019), *Rigenerare le città e i territori contemporanei. Prospettive e nuovi riferimenti operativi per la sperimentazione*, Aracne Editrice, Roma.

²⁸. Cfr. Allegato 2 - Scheda 15. Roma - Il NPRG del 2008: i Programmi Integrati di Intervento.

29. Ravagnan C. (2019), *Rigenerare le città e i territori contemporanei. Prospettive e nuovi riferimenti operativi per la sperimentazione*, Aracne Editrice, Roma, p. 97.

30. Cfr. Allegato 2 - Scheda 19. Bergamo – Il PGT del 2014: il Piano dei Servizi e la città dei servizi.

31. Comune di Bergamo (2014), *PGT- Piano di Governo del territorio: Piano dei Servizi. Relazione*, Comune di Bergamo, Bergamo, pp. 3-6 e 78-79.

32. Cfr. Allegato 2 - Scheda 20. Milano – Il PGT del 2019: gli Ambiti di Rinnovamento Urbano e le Grandi Funzioni Urbane; Cfr. Allegato 1 - Scheda 14. Milano – Il PGT del 2019: la città metropolitana e il rapporto con le aree centrali.

33. Comune di Milano (2019), *PGT- Piano di Governo del territorio: Piano delle Regole. Norme di attuazione*, Comune di Milano, Milano, p. 23.

interesse pubblico) e di nuovi spazi pubblici e di aggregazione. L'idea è quella di potenziare le aree attraverso 'iniezioni' di servizi e di funzioni forti, riconnettendosi alla rete del ferro prevista dal piano. Di per sé, i PrInt sono un esempio interessante di strumento per un rinnovamento integrato di un'area depressa; tuttavia, ad oggi sono stati realizzati solo pochi programmi di quelli previsti dal NPRG²⁹, rendendosi dunque necessaria una rimodulazione degli iter burocratici che spesso appesantiscono gli strumenti proposti, anziché facilitarne l'applicazione. Altro esempio di potenziamento di servizi nelle aree della periferia, con contestuale limitazione di fenomeni di ulteriore crescita e completamento della città discontinua, è rappresentato dal caso del PGT di Bergamo³⁰, il quale propone nel suo Piano dei Servizi (PdS) la città dei servizi, attraverso la realizzazione di "filieri di servizi", in una visione integrata multiscalare dei servizi esistenti e di progetto che regoli l'efficienza del sistema dei servizi in logica di filiera, in particolare attraverso nuovi percorsi e mezzi/modi per raggiungere i servizi³¹. In tal modo, il piano cerca sia di rivitalizzare le aree della Bergamo bassa in stato di disagio o difficoltà lavorativa e di spostamento, e al contempo, di fermare l'espansione della città prevedendo fasce di tutela delle aree agricole e degli spazi pubblici (il sistema delle *Stanze Verdi*, parte della più ampia ed integrata *Cintura Verde* della città). Altro esempio, nell'area lombarda, è rappresentato dal nuovo PGT di Milano³², che opera nelle aree più periferiche un rinnovamento delle infrastrutture. Nel caso di Milano, in cui la città discontinua si fonde in realtà con gli insediamenti della metropolizzazione, gli Ambiti di Rinnovamento Urbano (ARU), e le Grandi Funzioni Urbane (GFU) previste dal piano si pongono in realtà come dei progetti di centralità urbano-metropolitane, anziché esclusivamente urbane; la differenza fra gli ARU e le GFU risiede nel fatto che i primi sono rivolti a quelle parti di città in cui il disegno degli spazi pubblici è incompleto, mentre le seconde sono parti di città in cui è prevista la localizzazione di «rilevanti funzioni per servizi pubblici e/o di interesse pubblico [...] nonché per funzioni, anche private, aventi carattere strategico»³³. Le GFU, in particolare, inserite in contesti periferici, si pongono come poli di attrazione per nuove funzioni e per la crescita e lo sviluppo della città. Tuttavia, come evidenziato anche nella scheda di riferimento, l'apertura delle GFU alle funzioni private appare come un aiuto al potente settore immobiliare milanese che, in cerca di nuove aree da valorizzare (dato l'alto e ormai fermo valore delle aree centrali), ha la possibilità di accrescere il valore di aree periferiche e in quartieri oggi de-

gradati, ma passibili di gentrificazione nel prossimo futuro. Questo spinge ad interrogarsi sull'efficacia delle 'iniezioni di funzioni forti' e sugli interessi che si celano dietro interventi di questo tipo, dato che, come rilevava Campos Venuti, la risposta alla depressione della periferia non risiede tanto nei grandi poli funzionali, quanto piuttosto nella necessità di erogare servizi di livello locale e collegamenti rapidi ed efficaci con il resto della città³⁴.

Ancora, prendendo in considerazione un caso dell'Italia centrale, Bologna e il suo nuovo PUG³⁵, le strategie previste per la rigenerazione integrata delle periferie prevedono interventi simili a quelli esposti in come, ad esempio, «favorire l'insediamento diffuso delle attività economiche in condizioni di compatibilità ambientale», o ancora, «sostenere una complessiva re-infrastrutturazione urbana», entrambe Strategie urbane dell'obiettivo di piano "Attrattività e lavoro"³⁶. Il PUG infatti elabora delle Strategie, di livello urbano e locale, che da un alto dettano gli indirizzi dell'agenda urbana di piano, e dall'altro (nel caso delle Strategie locali), prospettano dei metaprogetti di areale, ossia dei progetti urbani non prescrittivi a scala di quartiere in cui viene prefigurata una proposta operativa di rigenerazione integrata, da tenere in considerazione per le associazioni di cittadini e gli *stakeholders*. Nel caso di quartieri periferici, come quelli della Terza Bologna (Pilastro e San Donato Nuovo), oltre la costruzione di una rete tranviaria di collegamento con la periferia storica e le aree centrali e il potenziamento della rete ciclabile urbana ed extra-urbana, sono proposte una serie di servizi di livello locale, specificatamente studiate per il contesto in cui saranno realizzate, secondo le reali istanze dei cittadini, senza sovradimensionamenti difficilmente realizzabili.

Simile approccio, meno *local-based* ma comunque focalizzato sull'apportare servizi e collegamenti nelle aree più depresse e dimenticate della città, è stato applicato in due casi italiani, a Taranto³⁷ e a Bari³⁸. Nel caso di Taranto, la definizione del Programma Ecosistema Taranto, strategia di transizione economica, ecologica ed energetica, che si pone come un "modello di governance" fra le varie parti in attesa del nuovo PUG (in sostituzione del vecchio PRG di espansione del 1978), vuole restituire una città resiliente e soprattutto sostenibile, entro il 2030. In tal caso, per i quartieri vicini all'ex Ilva, segnati da degrado e da altissimi livelli di inquinamento, si propongono non solo nuovi servizi e collegamenti con le aree centrali, ma anche un programma di riqualificazione ambientale per l'area, che va di pari passo con le azioni per il dialogo sociale e la

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

35. Cfr. Allegato 2 - Scheda 22. *Bologna - Il PUG del 2021: le Strategie urbane, locali e i progetti di areale*.

36. Comune di Bologna (2021), *PUG-Piano Urbanistico Generale: Leggere il Piano*, Comune di Bologna, Bologna.

37. Cfr. Allegato 2 - Scheda 23. *Taranto - Verso il PUG del 2021: il programma Ecosistema Taranto*.

38. Cfr. Allegato 2 - Scheda 21. *Bari - Il Piano Operativo PON Metro Bari 3.0 del 2019: la Strategia SISUS e il PUG*.

39. Comune di Bari (2019): "Sisus: strategia integrata di sviluppo urbano sostenibile consegnati i progetti di rigenerazione per il territorio del Municipio IV".

valorizzazione dell'area stessa, in un'ottica di nuovo polo attrattivo per la città e, soprattutto, per le comunità operaie che sono rimaste senza lavoro per la progressiva riconversione del centro dell'Ilva. Per quanto riguarda il caso di Bari, la città ha vinto circa 80 milioni di euro con i suoi progetti presentati nell'ambito del PON Metro per le città metropolitane (anticipando così il redigendo PUG); i progetti, oltre la rigenerazione dell'area portuale e della città vecchia, sono rivolti in buona misura alla riqualificazione delle aree periferiche della città consolidata, e sono inserite in un quadro strategico, la strategia SISUS, che si sostanzia in un programma integrato di interventi ed è finalizzata «alla rigenerazione sostenibile dei contesti edificati marginali, in parte di iniziativa pubblica, presenti negli ambiti individuati; alla riconnessione tra i centri storici delle ex frazioni e i tessuti contigui; alla riconnessione di queste parti di città rispetto a infrastrutture esistenti e invariante paesaggistico-ambientali attualmente percepite come elementi di separazione (le lame, la viabilità)»³⁹. Ancora una volta, dunque, emerge l'istanza dei tessuti della città discontinua: quella del miglioramento delle connessioni spaziali, sociali ed ecologiche, tra città e quartieri periferici, da effettuarsi sia con maggiori collegamenti ed infrastrutture per la mobilità ed il trasporto pubblico, sia con nuovi servizi. Servizi che non costituiscono solo la risposta in termini quantitativi alle carenze della città dell'espansione, quanto, piuttosto devono essere realizzati in un'ottica qualitativa-prestazionale, che risponda alle necessità puntuali delle aree; che non sia vettore di gentrificazione; che sia volta agli aspetti formativi e culturali, ma che tenga in considerazione anche gli aspetti del lavoro, dell'inserimento e della protezione sociale, costruendo comunità in periferia che non si sentano 'periferiche', marginalizzate o escluse dalla vita della città, ma che anzi ne siano i nuovi protagonisti, attrattori di turismo, di nuove funzioni e di nuove attività economiche.

5.1.2 La prospettiva morfologica

Per *prospettiva morfologica* si intendono le strategie per la rigenerazione urbana volte ad assicurare, alle componenti della città consolidata, una maggiore qualità fisico-morfologica all'edificato e agli insediamenti, sia dal punto di vista della riconfigurazione degli spazi pubblici e delle connessioni fisiche tra gli insediamenti, sia da quello della riqualificazione architettonica-edilizia, energetica, e manutentiva di singoli manufatti, anche con riferimento all'accessibilità e all'abbattimento delle barriere architettoniche. Si rileva

dunque l'importanza del tema dell'abitabilità della città e delle sue parti, ossia del livello della qualità della vita che essa – sia in termini di servizi, che in termini di qualità ambientale e soprattutto, di qualità edilizia – può restituire alle comunità e ai cittadini. Inoltre, vengono presi in particolare considerazione le tematiche inerenti alla sostenibilità degli insediamenti, istanza oggi sempre più pressante per il contrasto al cambiamento climatico e restituire così città sempre meno inquinanti e impattanti sul clima. A questo, si deve aggiungere, come efficacemente rilevato da Irene Poli, che la prospettiva morfologica non si limita alla sola forma fisica dell'edificato o dello spazio urbano, ma considera quest'ultima anche come parte integrante della 'pregnanza' degli insediamenti, come parte strutturante dell'identità dei luoghi e del "senso di appartenenza" che essi generano nelle persone che li abitano; forma delle strutture insediative, dunque, che possiede la capacità di «interpretare e restituire sincronicamente i mutamenti degli insediamenti, le modalità di aggregazione e stratificazione, le relazioni con la struttura geomorfologica e idrografica, così come le abitudini sociali e gli stili di vita legati ai riferimenti culturali e alle condizioni economiche della popolazione che li abita»⁴⁰. Di conseguenza, la prospettiva morfologica focalizza l'attenzione sia sulla "forma" fisica della città in senso stretto, sia sulla forma quale espressione dell'identità storico-culturale e sociale della *civitas*, cercando di ricostruire quei legami intangibili tra comunità e territorio, tra cittadino e spazio fisico «che determinano il senso di essere abitanti di un luogo, di riconoscere quel luogo come ambito del proprio abitare»⁴¹, a sua volta sintetizzabile nel concetto di appartenenza. Pertanto, le strategie che vengono qui definite sono volte, in sostanza, ad attuare una doppia istanza: sia quella dell'incremento della dimensione dell'abitare sostenibile e inclusivo, sia quella della ricomposizione e la risignificazione dei luoghi, attraverso la riqualificazione degli spazi pubblici, la valorizzazione di luoghi di aggregazione e beni comuni, il potenziamento e rigenerazione del patrimonio di edilizia pubblico-popolare, degli edifici pubblici, dei caratteri fisici di servizi ed infrastrutture per il cittadino. Come alludono i titoli dei paragrafi successivi, per le differenti componenti della città consolidata, la città compatta e la città discontinua, si prevedono strategie diverse, mutate dalla specificità dei caratteri fisico-morfologici. Nel caso della città compatta, si propongono strategie per la sua riconfigurazione fisica in termini di *sostenibilità*, prevedendo misure per l'abbattimento delle emissioni di diossido di carbonio e la riduzione del fenomeno dell'isola di ca-

40. Poli I. (2020), *Città esistente e rigenerazione urbana. Per una integrazione tra urbs e civitas*, Aracne Editrice, Roma, p. 48; Macchi Cassia C. (1994), "Nuovi, diffusi e senza storia", in *Costruire*, n. 133.

41. Colarossi P, Latini A. (2009), "La città del buon abitare e la progettazione urbana", in *Urbanistica*, n. 140.

42. Cfr. Parte prima, paragrafo 2.2.1 *La città compatta. I Sistemi e le componenti: Il Sistema insediativo e i tessuti.*

lore urbano (*urban heat island*), e allo stesso tempo, valorizzando lo spazio pubblico e i luoghi di aggregazione esistenti. Nel caso della città discontinua, si propongono strategie per migliorare la sua *abitabilità*, sia attraverso la riconfigurazione fisica degli spazi comuni e delle connessioni fra gli insediamenti dispersi e frammentato sul territorio, sia tramite la cura e la manutenzione dello stock edilizio, pubblico e privato, riservando cura particolare agli edifici in stato di degrado e alle situazioni segnate dal disagio sociale e da alti indici di esclusione, sostanziano così la presenza delle istituzioni, fortificando il senso di appartenenza e comunità e migliorando la qualità abitativa del contesto.

Per una città compatta sostenibile

Per la città compatta, in una prospettiva strutturale di costruzione della città pubblica, tenuto conto delle criticità e delle caratteristiche del Sistema insediativo e dei tessuti⁴² di questa parte di città, si propone l'obiettivo strategico: *riconfigurazione sostenibile e valorizzazione dello spazio pubblico*. Tale obiettivo può essere raggiunto attraverso le seguenti strategie:

- promuovendo e incentivando le diverse forme di efficientamento e riqualificazione energetica ed impiantistica del patrimonio edilizio esistente;
- erogando aiuti per contrastare l'invecchiamento del patrimonio edilizio, nel caso di famiglie o di comunità indigenti;
- mitigando l'effetto isola di calore urbano e introducendo misure finalizzate all'adattamento climatico degli edifici;
- garantendo elevate prestazioni agli edifici e agli spazi aperti di proprietà ed uso pubblico;
- promuovendo interventi per incrementare la raccolta differenziata da parte di tutti i tipi di utenza e riducendo la produzione di rifiuti;
- realizzando nuovi spazi pubblici di alta qualità architettonica e ambientale e valorizzando quelli esistenti;
- potenziando l'uso comune di spazi pubblici e luoghi di aggregazione con attività artistiche, culturali, sportive e di interesse civico, anche a carattere temporaneo;
- rinnovando lo spazio stradale in termini di qualità formale ed ambientale, accessibilità e sicurezza.

Da quanto emerso nelle analisi dei caratteri della città compatta, infatti, questa è caratterizzata da un patrimonio edilizio che, a seconda dell'epoca, della tipologia e dell'originaria destinazione d'uso

e di censo, presenta caratteri più o meno marcati di obsolescenza e degrado di strutture e rivestimenti. A questa obsolescenza, molto variabile, si aggiunge però una diffusa presenza di elementi di chiusura ed illuminazione degli edifici (finestre, porte, murature, etc.) a nullo o scarso isolamento termico, con una contestuale presenza di impianti di riscaldamento-raffreddamento insostenibili, dall'alto consumo energetico e dalle alte emissioni di diossido carbonio e particolato atmosferico. Questa situazione, generata da una costruzione massiccia del patrimonio edilizio prima della crisi energetica del 1973 – anno da cui si cominciò gradatamente a prendere atto dell'importanza dell'isolamento termico – ha portato ad avere dei tessuti della città compatta non solo altamente inquinanti, ma anche oggetto di un grave fenomeno di *urban heat island*, ossia del fenomeno dell'isola di calore urbano, per il quale le aree compatte e altamente pavimentate, senza aree o spazi verdi, sono soggette ad un innalzamento delle temperature, con una maggiorazione di sei, sette gradi sopra la media, rispetto alle temperature dei tessuti frammentati o dispersi nelle aree agricole della città discontinua. Di conseguenza, le aree della città compatta soffrono maggiormente il caldo in estate, generano forti dispersioni di calore e gravi emissioni di gas dagli impianti singoli e obsoleti di riscaldamento, concorrendo all'altissimo tasso di inquinamento generato dalle grandi città e, con peso non indifferente, al cambiamento climatico⁴³. Per tale ragione, le strategie di rigenerazione della città compatta non possono non prendere in considerazione delle misure volte al mitigamento dell'impatto climatico; misure che vanno di pari passo con la valorizzazione e il potenziamento degli spazi pubblici verdi, connotati da alberature, da parti de-sigillate da asfalto e dalle pavimentazioni permeabili, contribuendo così al *greening* degli insediamenti e all'abbattimento di calore eccessivo e dei livelli di inquinamento⁴⁴. Inoltre, la miglioria degli spazi pubblici porta al rafforzamento del senso di appartenenza e di identità tra spazio e comunità auspicato dalle strategie: attività di rafforzamento che, dunque, rappresenta sia un miglioramento della dimensione fisica dello spazio pubblico, sia un elemento di sviluppo della qualità della vita per le stesse comunità.

Le strategie esposte cercano dunque di conciliare, nella città compatta, l'aspetto della sostenibilità ambientale con quello della valorizzazione della dimensione sociale della forma dell'insediamento; strategie che lavorano di comune accordo e che riprendono, dal punto di vista prettamente fisico-morfologico dell'edificato e della

43. Rosenzweig C., Solecki W., Romero-Lankao P., Mehrotra S., Dhakal S., Ali Ibrahim S. (2018), *Climate Change and Cities: Second Assessment Report of the Urban Climate Change Research Network*, Cambridge University Press, Cambridge; Organization for Economic Co-operation and Development (2014), *Cities and Climate Change. Policy Perspectives. National governments enabling local action*, OECD Publishing, Paris; European Commission (2013), *Strategia dell'UE di adattamento ai cambiamenti climatici, 2013/C 216 final* 2013.

44. Cfr. Parte seconda, paragrafo 5.1.3 *La prospettiva ambientale. Per una città compatta verde*.

45. Cfr. Parte seconda, paragrafo 5.1.3 *La prospettiva ambientale. Per una città compatta verde.*

46. Cfr. Allegato 2 - Scheda 25. *Barcellona – Il Programa Superilles Barcelona del 2021: il Model Eix Verd.*

47. Ajuntament de Barcelona (2021), *Superilla Barcelona: Model Nous Eixos Verds*, Ajuntament de Barcelona, Barcelona, p. 10.

48. Cfr. Allegato 2 - Scheda 16. *Parigi – Il programma ÉcoQuartier del 2009: le Zones d'aménagement concerté (ZAC).*

49. Cfr. Allegato 2 - Scheda 17. *Bordeaux – Il programma PNRQAD del 2010: il progetto urbano Bordeaux [Re]Centres.*

trama urbana, le strategie per una città compatta “verde” proposte in merito alla prospettiva ambientale⁴⁵. Le strategie qui esposte sono sostanzialmente il frutto della sintesi valutativa di alcune *best practices* di città europee connotate dalla rigenerazione di ampie aree della prima e della seconda periferia storica. È il caso del già menzionato caso delle *Illes e Superilles* di Barcellona⁴⁶, programma urbanistico concentrato sia sui quartieri ottocenteschi di Cerdà sia su altre zone della periferia del Novecento (Poblenou, Horta, Hostafrancs i Sant Antoni), nel quale il modello *Eix Verd* e il nuovo modello appositamente concepito per l'Eixample, *Carrer del Segle XXI*, è volto a dare «prossimità e diritto allo spazio pubblico, allo spazio d'uso cittadino, a camminare, stare e giocare; con una visione femminista, dando priorità a bambini e anziani; favorendo i servizi e il commercio locale; a dare una visione infrastrutturale dello spazio pubblico, con particolare attenzione al ciclo dell'acqua, al verde e alla biodiversità, al suolo e all'energia»⁴⁷. Un programma integrato di realizzazione degli spazi pubblici, dunque, ottenuto grazie alla progressiva eliminazione della mobilità privata su gomma in favore dello spazio pubblico, che è volto a restituire carreggiate e corsie alla popolazione in termini di spazio pubblico verde, permeabile, occasione di incontro, svago e di funzioni temporanee, come arte e cultura. Da notare l'attenzione che il *Programa Superilles* pone alla sostenibilità ambientale e alla mitigazione del cambiamento climatico, a partire dal recepimento della *Declaració d'Emergència Climàtica* della Catalogna e dalle azioni volte al rinverdimento degli spazi e alla piantumazione di nuovi filari alberati. Costituiscono inoltre delle buone pratiche di riferimento, in ambito francese, sia il caso delle ZAC di Parigi, sia quello del PNRQAD per l'area storica di Bordeaux. Nel caso delle ZAC di Parigi⁴⁸, si ricorda la ZAC di Boucicaut, realizzata nell'area di un ospedale dei primi anni del '900, in cui la rifunzionalizzazione della struttura ad uso di *logements sociaux* per studenti, famiglie numerose e persone bisognose di alloggio o in cerca di lavoro, è andata di pari passo con la riqualificazione delle aree verdi del quartiere e degli spazi comuni dell'ospedale, dotando il quartiere di nuovi spazi pubblici e recuperando un manufatto degradato – come previsto dalle linee guida per gli *écoquartiers* delle Leggi Grenelles I e II, del 2009-2010. Nel caso di Bordeaux⁴⁹, il progetto *Bordeaux [Re]Centres*, realizzato nell'ambito del *Programme National de Requalification des Quartiers Anciens Dégradés - PNRQAD*, rappresenta un esempio di progetto di rigenerazione integrata dei *quartiers anciens* e dei *faubourg* ottocenteschi,

finanziato dal PNRQAD, Programma urbano nazionale di rigenerazione urbana integrata dei quartieri antichi delle città francesi, volto al recupero dello stock edilizio, all'innescamento di nuove attività economiche e al supporto della popolazione residente. In particolare, *Bordeaux [Re]Centres* ricerca lo sviluppo sostenibile, il miglioramento dell'edilizia abitativa, il rilancio dell'economia locale, la sistemazione di spazi pubblici adeguati alle nuove esigenze dei residenti. Il progetto si sviluppa con un approccio multifattoriale: è un *projet urbain*, per migliorare gli spazi pubblici e rafforzare i servizi di prossimità; un *projet social*, volto a creare le condizioni per una migliore qualità d'uso dei quartieri; un *projet durable*, volto a portare la natura in città⁵⁰; un *projet patrimonial*, per la valorizzazione economica del patrimonio edilizio; ed infine un *projet humain*, dalla natura partecipativa⁵¹. Il progetto è incentrato sulla riqualificazione del *quartier du cœur de ville* della Gironde, con attenzione alla sua efficienza energetica, agli aspetti della sostenibilità ambientale e al miglioramento delle dotazioni pubbliche, con un focus particolare sulla riqualificazione degli spazi comuni del quartiere, andando a ripristinare la "vita di vicinato" del quartiere e, allo stesso tempo, incrementano la generale qualità edilizia.

Passando agli esempi in ambito nazionale, l'integrazione di più interventi sui tessuti della prima e seconda periferia storica, con un focus sulla sostenibilità e lo spazio pubblico, è stata applicata con logica transcalare e multidisciplinare in particolare nel nuovo PUG di Bologna⁵², che nelle già citate Strategie locali prevede un progetto di rigenerazione dell'insediamento integrato, sostenibile, e 'identitario'. Il PUG, infatti, sull'onda della Legge Regionale n. 24 del 2017, particolarmente attenta al contrasto ai cambiamenti climatici, alla rigenerazione e all'efficientamento del patrimonio edilizio esistente, va a integrare, ad un doppio livello di governance strategica, sia l'aspetto della transizione energetica, sia quello della valorizzazione dell'identità cittadina e di quartiere, riprendendo in tal modo anche le linee guida del precedente *Bologna Adaptation Plan* (BLUEAP), piano di redazione comunale con misure volte al contrasto dei cambiamenti climatici e alla riduzione dell'isola di calore urbano. Fanno parte del PUG l'obiettivo "Resilienza e Ambiente" e "Abitabilità e Inclusione"; di questi, il primo è volto ad assicurare salute e benessere minimizzando i rischi che derivano dal cambiamento climatico, rigenerando i suoli antropizzati, sviluppando l'eco-rete urbana e sostenendo la transizione energetica degli edifici; il secondo è volto a garantire la diffusione di una rete equilibrata di attrezzature e servi-

⁵⁰. Si ricorda a tale proposito il programma *Ville Durable*, così come i programmi "Nature en ville", *Ecocité*, alla scala urbana, e il programma *ÉcoQuartier*, alla scala locale, che testimoniano lo sforzo che il governo francese sta ponendo sulla rigenerazione urbana quale motore di sostenibilità e di transizione ecologica. Ravagnan C. (2019), *Rigenerare le città e i territori contemporanei. Prospettive e nuovi riferimenti operativi per la sperimentazione*, Aracne Editrice, Roma.

⁵¹. Bordeaux.fr (2021): "Bordeaux Re Centres - Centre historique"; Bordeaux.fr (2021): "Un patrimoine rénové pour un habitat contemporain".

⁵². Cfr. Allegato 2 - Scheda 22. *Bologna - Il PUG del 2021: le Strategie urbane, locali e i progetti di areale*.

53. Cfr. Parte prima, paragrafo 2.2.2 *La città discontinua. I Sistemi e le componenti: Il Sistema insediativo e i tessuti.*

zi di qualità attraverso il ridisegno degli spazi aperti, realizzato a livello locale attraverso i progetti di areale contenuti nelle Strategie locali. Tali Strategie, che hanno come priorità la dimensione dell'abitabilità, data la scala locale, si concentrano sulla riconfigurazione degli spazi pubblici, ricercando la dimensione dell'identità locale di areale, con l'applicazione delle misure di transizione energetica e sviluppo della sostenibilità previste dalle Strategie urbane su di un livello più 'tangibile' dal cittadino, accompagnandolo (anche attraverso i numerosi processi partecipativi messi in atto in fase di definizione del PUG) nella comprensione delle tematiche della sostenibilità, andando al contempo a fortificare la dimensione di appartenenza del cittadino al suo areale. In conclusione, le strategie da mettere in campo per una rigenerazione fisico-morfologica ed integrata della città compatta – essendo quest'ultima formata da insediamenti stabilmente configurati e protetti, e dunque impassibili di interventi di forte modifiche – devono essere rivolte a due aspetti: da un lato, l'efficientamento energetico degli edifici, ricercando l'abbattimento delle emissioni di particolato e diossido di carbonio ed evitando di aggravare il livello di inquinamento delle aree centrali, con riduzione dello *urban heat island*; dall'altro, gli interventi per la sostenibilità del patrimonio edilizio devono andare di pari passo con il potenziamento degli spazi pubblici e dei luoghi identitari e di aggregazione per i residenti del quartiere, possibilmente attraverso una riconfigurazione 'verde', volta ad apportare maggiori quantità di verde urbano, di alberature e di spazi permeabili alle acque meteoriche nei contesti più densi, caldi e compatti della città esistente.

Per una città discontinua abitabile

Per la città discontinua, in una prospettiva strutturale di costruzione della città pubblica, tenuto conto delle criticità e delle caratteristiche del Sistema insediativo e dei tessuti⁵³ di questa parte di città, si propone l'obiettivo strategico: *abitabilità, désenclavement, riconnessione e manutenzione degli insediamenti*. Tale obiettivo può essere raggiunto attraverso le seguenti strategie:

- sostenendo una complessiva re-infrastrutturazione dei nuclei isolati e dispersi nel territorio;
- consolidando la trama urbana esistente e rafforzando le connessioni fra gli insediamenti;
- favorendo l'insediamento di nuove attività economiche e produttive del settore terziario in prossimità delle aree residenziali;

- prevedendo dotazioni maggiori di servizi a livello locale ed alla scala di vicinato, in particolare di tipo scolastico, sanitario e per l'inserimento lavorativo;
- sostenendo le attività economiche, le piccole e medie imprese (PMI), le attività manifatturiere ed artigianali esistenti, favorendone la regolarizzazione a norma di legge, l'aggiornamento tecnico e il loro efficientamento in termini di sostenibilità ambientale;
- favorendo la trasformazione di assi carrabili dall'uso rado o poco frequente in nuovi spazi pubblici lineari, con forme integrate di trasporto pubblico;
- prevedendo misure di riqualificazione, miglioramento ed efficientamento del patrimonio edilizio, pubblico e privato;
- prevedendo una manutenzione programmata del patrimonio residenziale pubblico;
- favorendo attività di interesse culturale ed artistico, attività di formazione e manifestazioni sportive negli spazi pubblici degli insediamenti;
- favorendo attività di incontro e processi partecipativi negli spazi pubblici grazie all'aiuto delle associazioni locali.

Da quanto emerso nelle analisi dei caratteri della città discontinua, la marginalità insediativa delle sue aree deriva principalmente dal pensiero razionalista; pensiero, quello del Movimento Moderno, di una città diversa dalla compatta e asfissiante città ottocentesca; pensiero di una città segnata da settori e comparti funzionali ben definiti e separati, caratterizzata dalla zonizzazione monofunzionale, dagli insediamenti immersi nel verde, dal distacco dalla città centrale e basata sulla connessione reciproca degli insediamenti attraverso l'automobile e in generale l'uso del mezzo privato su gomma. Pensiero, questo, che ha portato alla creazione di nuclei insediativi pianificati lontani dalla "città dove avvengono le cose", ovvero la città storica e compatta, e contestualmente, ha indirettamente facilitato l'affermarsi di nuclei di edilizia spontanea o abusiva, sorta in assenza o in contrasto del piano, segnata dall'assenza di opere di urbanizzazione, di collegamenti e di funzioni. Edilizia e forma della città che, dunque, anche quando pianificata, è stata spesso portatrice di isolamento urbano e sociale per la popolazione, generando il concetto di *periferia*⁵⁴ che ancora oggi connota negativamente queste aree. Periferia segnata da criticità che, sinteticamente, possono essere riassunte, come rilevano Irene Poli e Chiara Ravagnan, nella «non sostenibilità della struttura urbana, nell'obsolescenza funzio-

54. Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado della città e delle loro periferie (2017), *Relazione sull'attività svolta dalla Commissione*, Camera dei deputati, Roma.

55. Poli I. (2020), *Città esistente e rigenerazione urbana. Per una integrazione tra urbs e civitas*, Aracne Editrice, Roma, p. 63; Poli I., Ravagnan C. (2018), "Oltre la marginalità, attraverso le reti. Piani e progetti per la rigenerazione della Plaine Commune", in *Urbanistica*, n. 162.

56. Cfr. Allegato 2 - Scheda 24. *Valencia – Il Plan Estratégico de Vivienda al 2021: le Lineas Estratégicas*.

nale delle componenti insediative, nella scarsità e vetustà delle attrezzature pubbliche, nella 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 della mobilità, esito di un processo di crescita urbana basato sulla mobilità privata su gomma»⁵⁵. Dunque, le strategie proposte tentano di dare risposta a tali criticità, soprattutto tenendo conto di quelle che sono ormai le richieste "quasi tradizionali" delle periferie italiane, ovvero la richiesta di collegamenti pubblici sufficienti con le aree centrali, la richiesta di servizi e attrezzature scolastiche e sanitarie locali, la domanda di nuove e maggiori opportunità di lavoro e la richiesta di azioni ed interventi per risanare la scarsa qualità edilizia del patrimonio insediativo, in particolare di quello pubblico di realizzazione PEEP, ma anche di quello privato – segnato dall'uso misto di residenza e attività manifatturiere-artigianali a conduzione semi-familiare, come officine e laboratori. Richieste, dunque, di una maggiore abitabilità delle aree (intesa sia nel senso prettamente fisico-edilizio, ma anche in quello sociale e lavorativo) ma anche di riconnessione fra gli insediamenti e di manutenzione del patrimonio esistente; manutenzione, dal latino *manu-tenere*, cioè "mettere mano" all'edificio architettonico, che allude all'attenzione costante e programmatica che lo Stato dovrebbe avere nei confronti della 'cosa' pubblica, in particolare se questa è rivolta ai più deboli e ai più fragili – come nel caso dei servizi e dell'edilizia economica e popolare. Richieste che ruotano anche, in modo indiretto, alla domanda di spazi pubblici non solo esteticamente belli, ma soprattutto funzionali alla vita della comunità che vi risiede, alle associazioni che potrebbero fruirne e soprattutto, alle occasioni di lavoro che essi potrebbero apportare alla comunità, se fossero utilizzati per eventi e manifestazioni di interesse urbano, legati allo sport, alla cultura, al cinema. In tal senso, lo spazio pubblico non costituisce solo il luogo dell'aggregazione, ma anche il mezzo per l'inclusione sociale, per l'integrazione di classi e comunità e, dunque, per il désenclavement, per l'uscita dall'isolamento fisico e sociale delle periferie, rompendone l'enclave fisico-strutturale da cui sono connotate.

Fra i casi studio analizzati, si menziona il *Plan Estratégico de Vivienda* della città di Valencia⁵⁶, che rappresenta uno strumento di inclusione sociale e di incremento dell'abitabilità attraverso le forme della *vivienda social*, rigenerando le aree più esterne e disperse della città nella *huerta* (il territorio agricolo), tramite un nuovo stock di edilizia sociale, di servizi e di collegamenti, unito alla parallela

messa in campo di strategie volte al lavoro, alla protezione e all'inclusione sociale. Da quanto emerge dal rapporto del *Plan Estratégico*, tra il 2016 e il 2017 i prezzi d'affitto sono cresciuti del 20%, che nel caso specifico di Valencia, nasconde una vera e propria emergenza abitativa (*situación de emergencia habitacional*)⁵⁷. Nel 2017 la Generalitat Valenciana ha varato la *Ley por la Función Social de la Vivienda*, che considera la "casa come un diritto" e che è volta facilitare l'accesso alla casa, anche promuovendo l'accesso agli immobili vuoti e da ristrutturare, oltre che a proporre nuove costruzioni. Il *Plan Estratégico*, che individua in modo programmatico le strategie⁵⁸ e le azioni da realizzare attraverso nuovi progetti urbani, è volto a creare delle procedure integrate per affrontare la domanda, l'aggiudicazione e la gestione delle risorse abitative, a rispondere alle emergenze abitative e alla povertà energetica, ad aumentare l'offerta di alloggi a prezzi accessibili nella città di Valencia; i progetti sono volti a riabilitare, rigenerare e rinnovare quest'ultima, anche in accordo con il *Plan des Servics Socials*, a promuovere la prossimità e la partecipazione dei cittadini, ed infine ad effettuare il follow-up, la valutazione e la diffusione del *Plan Estratégico* stesso. Questo, dunque, non rappresenta tanto una *best practice* per la realizzazione fisica degli interventi (di recente vi sono state anche delle critiche per la loro mancata attuazione), quanto piuttosto per l'assetto strategico e programmatico delle azioni proposte, che si configura come un modello di integrazione progressiva fra vari interventi e vari settori, per una edilizia sociale che vada di pari passo con aspetti della programmazione sociale e dei servizi per il cittadino.

Citando un caso pratico di realizzazione di interventi di edilizia sociale, si ricorda il caso dei POC di Reggio Emilia⁵⁹, realizzati nell'ambito del PSC del 2011. Reggio Emilia, che possiede una forte tradizione di urbanistica riformista, con il PSC (ora ricompreso ed aggiornato dal PUG del 2021), delinea le scelte strategiche di assetto e sviluppo del territorio comunale, tutelandone l'integrità fisica, ambientale e culturale ed invertendo il tradizionale meccanismo di esclusione e marginalizzazione delle aree periferiche, soprattutto di quelle destinate all'ERS – la nuova forma di edilizia residenziale sociale, o *social housing*, prevista dalla legislazione nazionale in sostituzione ed aggiornamento dell'ERP. La città, infatti, dovendo dotarsi di nuove forme di edilizia sociale, e non potendo attuare un programma di recupero e conversione del patrimonio edilizio delle aree centrali – considerata anche la piccola dimensione della città storica e la relativa vicinanza delle aree periferiche con quel-

57. Ayuntamiento de Valencia (2017), *Plan Estratégico de Vivienda para la Ciudad de Valencia 2017-2021*, Ayuntamiento de Valencia, Valencia, p. 47.

58. Ayuntamiento de Valencia (2017), *Plan Estratégico de Vivienda para la Ciudad de Valencia 2017-2021*, Ayuntamiento de Valencia, Valencia, pp. 188 e 192-317.

59. Cfr. Allegato 2 - Scheda 18. *Reggio Emilia – Il PSC del 2011: i POC e l'Edilizia Residenziale Sociale*.

60. Comune di Reggio Emilia (2011), *PSC-Piano Strutturale Comunale: P1 Relazione illustrativa*, Comune di Reggio Emilia, Reggio Emilia, p. 110.

61. Comune di Reggio Emilia (2011), *PSC-Piano Strutturale Comunale: P1 Relazione illustrativa*, Comune di Reggio Emilia, Reggio Emilia, pp. 112-113.

62. Cfr. Allegato 2 - Scheda 16. *Parigi - Il programma ÉcoQuartier del 2009: le Zones d'aménagement concerté (ZAC)*.

63. Cfr. Allegato 2 - Scheda 23. *Taranto - Verso il PUG del 2021: il programma Ecosistema Taranto*.

le centrali - sceglie di costruire alcuni nuovi insediamenti di ERS in aree esterne alla città, ma con un approccio integrato che costituisce un'occasione di riabilitazione e valorizzazione delle periferie esistenti, oltre che di nuova realizzazione inclusiva, di qualità e ben collegata con il resto della città. Anche in questo caso, vi è una difficoltà di accesso alla casa che negli ultimi anni si è allargata ad un «campo vasto di figure sociali» prima toccate solo limitatamente dalla questione-casa: giovani coppie, persone nella fase iniziale dell'inserimento nel mondo del lavoro, lavoratori che devono risiedere per periodi transitori, lavoratori interessati da processi di mobilità territoriale; in genere, «tutti gli strati di popolazione meno radicati nella realtà locale e pur indispensabili all'economia locale»⁶⁰. Per evitare un ulteriore aggravamento della questione abitativa, il piano sceglie dunque di «intervenire soprattutto sul mercato dell'affitto, agendo con misure 'congiunturali' di sostegno alle famiglie diretto (fondo sociale per l'affitto) e indiretto (strumenti di garanzia e di intermediazione)», introducendo azioni per ampliare e consolidare tale mercato. Con il PSC, l'ERS diventa una dotazione territoriale, da assicurare in ogni nuovo insediamento previsto, attribuendo direttamente all'Amministrazione Comunale una quota di diritti edificatori per pubblica finalità, integrando all'ERS non solo una buona qualità edilizia, ma anche una qualità ecologico-ambientale, attraverso nuove prestazioni energetiche, o una realizzazione degli alloggi segnata dalla bio-edilizia, e applicando la linea d'azione di limitare l'uso di risorse, attraverso l'abbattimento del consumo di suolo per nuove costruzioni, privilegiando azioni di recupero o sostituzione di tessuti degradati esistenti e il riuso dei «vuoti urbani»⁶¹. Per quanto riguarda gli atti di *désenclavement* propriamente detto, termine nato nel contesto francese che allude ad interventi fisici, infrastrutturali e sociali, oltre gli interventi delle ZAC di Parigi più periferiche⁶² (come nel caso dei Docks di Saint Ouen, o l'area urbana dopo gli interventi fatti a Tolbiac già a partire dagli anni Novanta), si ricordano, nel contesto italiano, i casi di Taranto e Bari.

La ragione di questo legame è dettata dal fatto che entrambe le città, portuali ed ex-industriali, hanno sviluppato negli anni Sessanta e Settanta delle periferie particolarmente problematiche, sia dal punto di vista fisico-morfologico, che sociale ed ambientale (quest'ultimo, in particolare a Taranto). Fra i due, Taranto⁶³ rappresenta il caso più *work in progress*, poiché il Programma Ecosistema Taranto rappresenta più un modello di governance delle future azioni (di piano e non) previste sul territorio, che non un programma di attua-

zione; tuttavia, a partire dalle strategie del Programma⁶⁴, in particolare *Accessibilità e connessione e Spazio alla comunità*, si possono evincere alcune future azioni dal punto di vista fisico. Nel caso della prima strategia, si cerca di «agevolare le trasformazioni materiali e immateriali di una comunità capace di autodeterminarsi», attraverso il nuovo PUG e l'avviamento dei piani di Rigenerazione Urbana e i Piani Articolati delle Trasformazioni (PAT), finalizzati alla valorizzazione e alla protezione del territorio già urbanizzato; per la seconda, si cerca di «dare etica della prossimità nei quartieri per un nuovo rapporto tra pubblico e privato», istituendo nuove azioni di *capacity building* dei servizi di quartiere; sviluppando progetti e imprese a elevato impatto sociale e ambientale, per sostenere i processi di trasformazione urbana; mettendo in atto le misure di innovazione sociale attraverso: nuove reti dello sviluppo locale, come la mappa dell'innovazione sociale; il Regolamento dei beni comuni; le Reti ICT e la digitalizzazione; l'implementazione dell'Urban Transition Center nei quartieri; l'applicazione di pratiche di riuso, delle economie circolari e delle trasformazioni urbane.

Nel caso di Bari⁶⁵, invece, i programmi per la rigenerazione sono diversi, anche a causa della specificità di Bari, città metropolitana e parte di un'ampia rete di collegamenti infrastrutturali sul territorio, in particolare con Brindisi. La città, oltre ad aver vinto una serie di bandi di progetto messi a disposizione dal PON Metro per lo sviluppo delle città metropolitane, ha anche lavorato in sinergia con la Regione Puglia per la *Strategia SISUS - Strategia integrata di sviluppo urbano sostenibile*, i cui progetti sono connessi al POR regionale. In particolare, per il Municipio IV, il Municipio più interno e più periferico della città, la SISUS (riferita al quartiere Santa Rita) prevede: la rigenerazione fisica, sociale ed ecologica dei quartieri di edilizia residenziale pubblica localizzati ai margini del centro urbano consolidato miglioramento delle connessioni spaziali, sociali ed ecologiche, tra città e quartieri periferici, superando l'effetto barriera determinato da infrastrutture stradali e ambientali; la connessione con le stazioni di servizio del trasporto pubblico, e qualificazione dell'accessibilità alle stazioni e valorizzazione del ruolo delle stazioni quali centri di servizio per la qualità urbana; infine, il recupero di edifici dismessi o sottoutilizzati di proprietà comunale a fini sociali, per fare da cerniera «tra contesti marginali e centri consolidati e incubatori per lo sviluppo di nuove funzioni ambientali, sociali ed economiche»⁶⁶. Gli interventi proposti sono finalizzati «alla realizzazione di una città compatta, fondata sulla reale e pie-

64. Comune di Taranto (2020): "Urban Transition Center - ECOSISTEMA TARANTO".

65. Cfr. Allegato 2 - Scheda 21. Bari - Il Piano Operativo PON Metro Bari 3.0 del 2019: la Strategia SISUS e il PUG.

66. Bari Innovazione Sociale (2019): "Rigenerazione urbana quartiere Santa Rita (SISUS)".

67. Cfr. Parte seconda, paragrafo 4.3.3 *Piano locale e welfare urbano. Le reti immateriali. Benessere, qualità, abitabilità.*

na accessibilità diffusa, sul contenimento del consumo di suolo e su un più efficiente utilizzo delle risorse»; colpisce il riferimento alla *città compatta*, che allude alla riconfigurazione fisico-morfologica del quartiere per renderlo più simile a quella parte di città ritenuta più vivibile e più 'tradizionale', ossia connotata dai tradizionali caratteri di una città europea, come la strada-luogo di aggregazione, gli spazi pubblici condivisi, l'accessibilità non demandata alla mobilità con uso esclusivo dell'automobile, attraverso la diffusione di forme di mobilità dolce e un sistema di nodi intermodali tra sistemi di trasporto pubblico e privato (parcheggi, aree destinate al bike sharing e car sharing), nonché tramite l'utilizzo degli spazi urbani aperti (aree verdi, spazi pubblici, aree pertinenziali, aree agricole marginali) per una pluralità di funzioni in grado di ridurre il disagio sociale dell'area. In tal modo, si compie una rigenerazione che non è solamente fisico-morfologica, ma che è anche profondamente integrata, volta alla riconnessione reciproca di brani di città diffusi e dispersi sul territorio, ma anche all'apertura degli stessi alla città esistente, potenziando la città metropolitana nella sua interezza. In conclusione, come affrontato in precedenza⁶⁷, l'abitabilità è un concetto complesso, che procede da una dimensione fisico-morfologica per comprendere anche aspetti legati alle connessioni e ai servizi, alle opportunità offerte al cittadino, allo spazio pubblico e alle relazioni fra queste dimensioni e quest'ultimo. Dunque, per contesti segnati dalla mancanza di identità, da un isolamento che da una sfera fisica va a segnare profondamente anche quella sociale ed economica del cittadino che vi risiede, diventa allora necessario un'azione integrata, che sappia conciliare più aspetti e che, attenta prima di tutto ad offrire una risposta alla *domanda della casa* – casa come diritto sociale – arrivi ad offrire le occasioni, i collegamenti materiali (fisici e spaziali) e immateriali (opportunità e idee), tra la città delle attività e i nuclei frammentati sul territorio, costruendo così non solo una città più coesa, ma anche una città più giusta, "desanclivizzata" e senza più isolamenti fisici, sociali e spaziali.

5.1.3 La prospettiva ambientale

Per *prospettiva ambientale* si intendono le strategie per la rigenerazione urbana volte ad assicurare, alle componenti della città consolidata, una maggiore qualità ecologico-ambientale, valorizzando e potenziando le componenti naturali e antropico-vegetazionali nell'ambito urbano e dando attuazione ad un modello urbano sostenibile e resiliente, che limiti la dissipazione delle risorse fonamen-

tali (suolo, acqua, aria), che abbia impatti ambientali minimizzati in linea col principio del "non arrecare danni significativi" all'ambiente (*do not significant harm* – DNSH), e che metta in atto strategie di mitigazione e di adattamento al *global climate change*. Come efficacemente sintetizzato da Irene Poli, ciò può essere raggiunto «guidando la pianificazione verso assetti territoriali meno estensivi e aggressivi in termini di consumo, inquinamento e frammentazione dei sistemi ecologico-ambientali e paesaggistici»⁶⁸, ricercando l'integrazione tra discipline diverse e ripensando il rapporto tra la città, l'uomo e la natura. Per tale ragione, le strategie che qui vengono definite procedono da considerazioni volte alla salvaguardia ambientale ed ecologica, considerando che la città esistente, e in particolare la parte di città consolidata, presenta caratteri ormai altamente insostenibili, dissipativi, congestionanti, energivori ed inquinanti⁶⁹, e che la risoluzione di tali criticità è ormai una istanza non più rinviabile⁷⁰, da perseguire con ogni mezzo offerto dalla pianificazione. Pertanto, le strategie qui proposte tentano di arginare tale fenomeno attraverso due approcci distinti, declinati sulle differenti componenti della città consolidata, prevedendo strategie diverse, mutate dalla specificità dei caratteri ecologico-ambientali. Come alludono i titoli dei paragrafi successivi, nel caso della città compatta, si propongono strategie per renderla *più verde*, intendendo con questo l'atto di renderla più sostenibile, attraverso interventi volti a migliorarne la qualità ambientale, abbatterne le emissioni e limitarne la dispersione di calore ed energia. Tali strategie collaborano in stretta misura con quelle analizzate dal punto di vista della prospettiva fisico-morfologica⁷¹, essendo interventi principalmente rivolti – data la scarsità di aree verdi – al patrimonio edilizio: questo va a sottolineare l'importanza data nella ricerca alla sostenibilità ambientale della città consolidata e dei tessuti compatti, tra i più inquinanti ed inquinanti della città contemporanea. Nel caso della città discontinua, si propongono strategie per renderla più *ecologica*, ovvero, per rafforzarne la dimensione ambientale, valorizzando, potenziando, e allo stesso tempo salvaguardando, il suo *capitale naturale*, il territorio agricolo antropizzato, spesso sfruttato, che la caratterizza e in cui sono immersi i suoi insediamenti. Capitale naturale che si fonde con le ampie aree verdi dello spazio urbano aperto⁷² del disegno degli impianti insediativi, secondo lo spirito razionalista, che si unisce ad esso e che costituisce motivo di isolamento fisico dell'insediamento, ma anche una ricchezza naturale e paesaggistica unica, che può costituire una risorsa per la rigenerazione integrata (e in-

68. Poli I. (2020), *Città esistente e rigenerazione urbana. Per una integrazione tra urbs e civitas*, Aracne Editrice, Roma, p. 50.

69. Galuzzi P., Vitillo P. (2011), *Praticare il piano?*, Inu edizioni, Roma.

70. Rosenzweig C., Solecki W., Romero-Lankao P., Mehrotra S., Dhakal S., Ali Ibrahim S. (2018), *Climate Change and Cities: Second Assessment Report of the Urban Climate Change Research Network*, Cambridge University Press, Cambridge; Organization for Economic Co-operation and Development (2014), *Cities and Climate Change. Policy Perspectives. National governments enabling local action*, OECD Publishing, Paris; European Commission (2013), *Strategia dell'UE di adattamento ai cambiamenti climatici, 2013/C 216 final* 2013.

71. Cfr. Parte seconda, paragrafo 5.1.2 *La prospettiva morfologica. Per una città compatta sostenibile*.

72. Belfiore E. (2001), *Il Rimodellamento dello spazio urbano. Arte e tecnica della trasformazione*, Gangemi, Roma.

73. Cfr. Parte prima, paragrafo 2.2.1 *La città compatta. I Sistemi e le componenti: Il Sistema ambientale e il verde urbano.*

nesco economico) dell'insediamento stesso.

Per una città compatta verde

Per la città compatta, in una prospettiva strutturale di costruzione della città pubblica, tenuto conto delle criticità e delle caratteristiche del Sistema ambientale e del verde urbano⁷³ di questa parte di città, si propone l'obiettivo strategico: *qualità ambientale e nature-based solutions*. Tale obiettivo può essere raggiunto attraverso le seguenti strategie:

- sviluppando la rete ecologica urbana, potenziando le infrastrutture urbane verdi e blu presenti nella trama urbana e all'interno degli insediamenti;
- prevedendo interventi di de-sigillazione e de-pavimentazione dei suoli;
- riaprendo e riportando all'aria aperta corsi d'acqua, fossi e rii tombati nella trama urbana, migliorandone la qualità delle acque anche attraverso la fitodepurazione;
- prevedendo spazi adeguati per l'esondazione e l'allagamento temporaneo controllato delle acque, con l'installazione di spazi verdi, aree ed habitat umidi;
- potenziando i corridoi ambientali, aumentando quantità e qualità di filari alberati ed alberature urbane, aiuole, spazi verdi non pavimentati;
- favorendo la rinaturalizzazione e il recupero delle aree verdi interstiziali lasciate libere tra gli insediamenti nella fase di espansione;
- preservando e tutelando le aree verdi urbane e le ville, i giardini e i parchi storici;
- favorendo misure di *greening* energetico ed impiantistico degli edifici, come tetti verdi e cappotti termici naturali;
- favorendo misure poco impattanti e basso consumo di riscaldamento e raffrescamento degli edifici, quali la geotermia e il ricircolo interno dell'aria e dell'acqua.

Da quanto emerso nelle analisi dei caratteri della città compatta, il sistema ambientale è il sistema urbano meno presente, a causa delle rapide e dense dinamiche di costruzione della città, che in Italia ha spesso favorito tipologie edilizie intensive, valutando il suolo esclusivamente come bene fondiario da cui estrarre una maggiore rendita possibile. Pertanto, nella città compatta, realizzata in continuità morfo-tipologica con la città storica e i nuclei antichi, spesso carenti di parchi, spazi ed aree verdi all'interno dei suoi tessuti (ad ecce-

zione dei parchi delle ville patrizie, che però erano suburbani e di incontro nella fascia fra città e campagna, poi cancellate o inglobate nelle espansioni ottocentesche), di rado presenta delle aree verdi o libere, e nel caso di parchi, piazze e giardini realizzati dopo la fase dell'Unità d'Italia, si tratta spesso di aree dal verde ornamentale, esotico o importato, caratterizzate da un alto tasso di pavimentazione e impermeabilizzazione⁷⁴. Ancora, già nella fase post-unitaria e poi per tutto il Novecento, si è provveduto a ricoprire, tombare e, di conseguenza quasi a dimenticare, i corsi d'acqua interni alla trama urbana, come i Navigli a Milano o i canali a Bologna, con effetti il più delle volte nefasti per la salubrità delle aree e, soprattutto, per il rischio idrogeologico in occasione di forti piogge e in fase di piena. Questo evidente 'allontanamento' della natura, per la sensibilità contemporanea quasi incomprensibile, era dettato dalla volontà di distaccare la città e la vita moderna da quella agricola e rurale, limitando le aree verdi a decorazione ornamentale e abbellimento della città. Questa scelta, culturale oltre che economica – solo le aree più benestanti erano contraddistinte da parchi o giardini, o da tipologie edilizie, come villini e palazzine, che permettevano di conservare un po' di spazio verde di contorno all'edificio⁷⁵, mentre il resto della città veniva costruito ad intensivi con piccoli cortili verdi comuni – ha portato alla realizzazione di una parte di città densa, molto inquinata ed inquinante, dove le temperature sono più alte della città discontinua (il cui avere pezzi o 'bracci' verdi fra gli insediamenti regola le temperature percepite, raffrescando gli edifici), e dove si verifica il già menzionato fenomeno dello *urban heat island*, rendendo le aree afose ed asfissianti nella stagione calda. Inoltre, l'alto tasso di impermeabilizzazione dei suoli porta al congestionamento degli impianti, all'impedimento, per le acque, di raggiungere l'acqua di falda, accumulandosi invece in tubature ed impianti, o peggio evaporando, 'assetando' a lungo andare anche i territori limitrofi alla città. In ultimo, il dilavamento continuo e l'accumulo di acqua, in pozzanghere e/o nel substrato della pavimentazione (soprattutto se d'asfalto), portano alla rapida obsolescenza di quest'ultimo, con conseguenti costi di manutenzione e sostituzione, oltre che disagi per la popolazione. Pertanto, le strategie proposte dal punto di vista ecologico-ambientale per la città compatta sono mirate al rendere quest'ultima più "verde", ovvero ad apportare una maggiore quantità di verde urbano, di spazi aperti, di filari alberati e di superfici verdi, dai suoli de-sigillati e dai corsi d'acqua riaperti e stombati, sia per incrementare la rete ecologica e l'eco-rete urbana, sia per una

74. Ravagnan C. (2019), *Rigenerare le città e i territori contemporanei. Prospettive e nuovi riferimenti operativi per la sperimentazione*, Aracne Editrice, Roma.

75. Insolera I. (2011), *Roma Moderna*, Einaudi, Torino, p. 107-109.

76. Cfr. Parte seconda, paragrafo 5.1.2 *La prospettiva morfologica. Per una città compatta sostenibile.*

77. Cfr. Allegato 2 - Scheda 25. *Barcellona – Il Programa Superilles Barcelona del 2021: il Model Eix Verd.*

78. Ajuntament de Barcelona (2021), *Superilla Barcelona: Model Nous Eixos Verds*, Ajuntament de Barcelona, Barcelona, pp. 14-21.

79. Cfr. Allegato 2 - Scheda 16. *Parigi – Il programma ÉcoQuartier del 2009: le Zones d'aménagement concerté (ZAC).*

mitigazione dell'isola di calore urbano, sia, infine, per una maggiore fruizione e godimento da parte dei cittadini. Riprendendo e lavorando in comune accordo con le strategie per una città compatta sostenibile⁷⁶, affrontate in merito alla prospettiva morfologica, le forme di rigenerazione urbana previste in questa parte di città vanno dunque a fortificare il sistema ambientale nella trama urbana e rendere più sostenibile il patrimonio edilizio, potenziando al contempo l'identità dei luoghi e dando risposte concrete all'abbattimento di consumi energetici e crescita delle temperature, riducendo l'impatto della città sull'ambiente.

Per tale ragione, i casi studio qui presentati sono, in buona misura, gli stessi presentati nel paragrafo sulla città compatta sostenibile; tuttavia, di essi è importante metterne in luce l'aspetto ambientale, come *best practices* di settore replicabile anche in altri contesti. È il caso di Barcellona⁷⁷ e del *Model Eix Verd*, parte del *Programa Superilles*, che oltre a prevedere nuovi spazi pubblici e un generale rimodellamento della mobilità urbana, prevede anche la contestuale installazione di nuovi e maggiori filari alberati, nonché il potenziamento degli esistenti, prevedendo in alcune parti delle carreggiate strappate al traffico, la de-pavimentazione del suolo⁷⁸, affinché l'acqua piovana possa raggiungere quella più profonda di falda. Questo, per ottenere la *màxima naturalització dels carrers*, eliminando la *llosa* (la pavimentazione) delle strade e degli spazi comuni laddove possibile, ripristinando un suolo libero di assorbire le acque ed essere base per la crescita di piante e di una rinnovata biodiversità. In tal modo, il *Programa* auspica anche il rafforzamento dell'eco-rete urbana, che dai parchi e le alture di Montjuïc, si estende per il resto della città fino ad arrivare al mare, appoggiandosi ai filari alberati dell'Eixample e ai vari parchi della città; eco-rete che viene potenziata dal disegno degli *eixos verds*, degli assi verdi, anche grazie al nuovo numero di alberi piantumati, concorrenti anche al mitigamento del calore urbano e al raffrescamento degli edifici – con conseguente minor *desperdicio* di energia e di emissioni inquinanti. Ancora, Parigi⁷⁹, con l'applicazione del modello degli *écoquartiers*, illustra in modo ottimale la cura posta nella riconfigurazione della città consolidata, grazie all'importanza crescente data alla creazione di parchi e spazi verdi nei tessuti compatti, come quello del già citato caso di Boucicaud, arrivando – in particolare nei casi di quartieri operai della prima e della seconda periferia storica – a realizzare stagni e bacini idrici di raccolta delle acque piovane, dall'esondazione controllata e prevedibile, che a loro volta diventano nuovi parchi

urbani e spazi verdi attrezzati per i cittadini, ma anche oasi naturali per la flora e la fauna cittadina, migratoria e dei territori circostanti. Ne è un esempio l'*écoquartier* dei Docks de Saint-Ouen in parte di nuova realizzazione, in parte agganciato ai quartieri portuali ed operai dei docks; a Saint-Ouen parte delle acque dei canali sono state convogliate presso un lago/bacino artificiale che è diventato in breve tempo sia un'oasi naturale, con un ricco habitat umido, sia uno dei parchi più verdi di Parigi, con aree dedicate agli orti urbani per i residenti della zona. Intervento simile è quello del Parc Martin Luther King a Clichy-Batignolles, dove un grande bacino raccoglie le acque piovane e reflue degli edifici circostanti come uno stagno controllato, depurandole attraverso sistemi di fitodepurazione, e restituendole poi agli edifici per un raffrescamento naturale. Del resto, la lotta al riuso delle acque e all'impermeabilizzazione dei suoli è piuttosto diffusa in Francia a partire dalle *Loi Grenelles*⁸⁰, ed è facilmente ravvisabile, ad esempio, negli interventi per la mobilità su tram, dove le rotaie spesso non corrono su di un letto di cemento o di asfalto, ma su corsie verdi che favoriscono il drenaggio delle acque e la permeabilità dei suoli.

Per quanto riguarda l'ambito nazionale, si richiama l'attenzione in particolare sui casi di Bergamo e Bologna. La città di Bergamo, infatti, pone con il PGT del 2014 una forte attenzione alle tematiche ambientali⁸¹, di controllo e contenimento dell'espansione urbana; con la *Cintura Verde* e le *Stanze Verdi*, la città tenta di porre un limite alla crescita – soprattutto residenziale, ma anche produttiva e manifatturiera – della città esistente, e lo fa con un sistema di piccoli parchi, di aree verdi attrezzate (le Stanze) e di aree agricole protette (la Cintura) che circondano la "città bassa", penetrando al suo interno nelle aree dense e compatte grazie a dei corridoi ambientali – sorta di elementi verdi lineari, di complemento agli ambiti d'area e puntuali distribuiti nella maglia urbana. A questi si aggiunge un parco lineare con caratteristiche agro-forestali, progettato per garantire la connessione ecologica tra i diversi ambiti e altre aree di particolare interesse naturalistico, ambientale ed ecologico⁸². I corridoi sono una componente principale dell'infrastruttura verde urbana, e si compongono di filari alberati, spazi lineari ai lati delle carreggiate de-sigillati con uso di aiuole o lasciate a libera rinaturalizzazione, piste ciclabili e pedonali dal pavimento non impermeabile, che intrecciandosi danno origine alle Stanze Verdi, dove la popolazione può sostare e incontrarsi. In tal modo, Bergamo non va solo a potenziare il sistema degli spazi pubblici, ma anche quello della rete eco-

80. Ravagnan C. (2020), "Parigi. L'EPT Est Ensemble: reti infrastrutturali e reti ambientali", in Poli I. (a cura di), *Città esistente e rigenerazione urbana. Per una integrazione tra urbs e civitas*, Aracne Editrice, Roma; Poli I., Ravagnan C. (2018), "Oltre la marginalità, attraverso le reti. Piani e progetti per la rigenerazione della Plaine Commune", in *Urbanistica*, n. 162.

81. Cfr. Allegato 2 - Scheda 19. Bergamo – Il PGT del 2014: il Piano dei Servizi e la città dei servizi; cfr. Allegato 1 - Scheda 13. Bergamo – Il PGT del 2014: il contenimento e la valorizzazione della città esistente.

82. Comune di Bergamo (2014), *PGT- Piano di Governo del territorio: Documento di Piano. Relazione*, Comune di Bergamo, Bergamo.

83. Cfr. Allegato 2 - Scheda 22. *Bologna – Il PUG del 2021: le Strategie urbane, locali e i progetti di areale.*

84. Dalla Strategia urbana “Sviluppare l’eco-rete urbana”. Comune di Bologna (2021), *PUG-Piano Urbanistico Generale: Leggere il Piano*, Comune di Bologna, Bologna, p. 25.

85. Comune di Bologna (2021), *PUG-Piano Urbanistico Generale: Leggere il Piano*, Comune di Bologna, Bologna, p. 18.

logica, in un contesto sempre più densamente abitato e fortemente antropizzato, e riesce a connettere, attraverso le infrastrutture verdi e i corridoi ambientali, la città compatta con la città discontinua, in un ideale sistema di verde che, dall’assetto puntuale e sporadico nella città più densa, arriva ad allargarsi e a strutturarsi nella città discontinua. Diverso invece il già citato caso del nuovo PUG di Bologna⁸³, che raccoglie le preoccupazioni della città sul cambiamento climatico e sull’aumento delle temperature, in particolare nella densa area del centro storico e della prima periferia storica. In tal senso, il PUG raccoglie l’eredità del BLUEAP, *Bologna Adaptation Plan*, piano di misure volte al contrasto dei cambiamenti climatici e alla riduzione dell’isola di calore urbano, che ha sottolineato con forza l’importanza di apportare maggiori superfici verdi all’interno della città e l’importanza di introdurre misure finalizzate all’adattamento climatico degli edifici, nonché ripristinare e sostenere l’eco-rete urbana, costruendo un’infrastruttura blu urbana, riducendo i prelievi da acque superficiali e di falda, migliorando la qualità delle acque superficiali e garantendo il regolare deflusso delle acque negli imbocchi dei rii e fossi tombinati⁸⁴. Queste azioni sono parte delle 60 azioni di piano, di cui 19 azioni sono riconducibili alle quattro Strategie urbane dell’obiettivo di piano *Resilienza e Ambiente*, volto ad «assicurare salute e benessere a chi abita la città oggi e a chi la abiterà domani, minimizzando i rischi per le persone e le cose, anche quelli che derivano dal cambiamento climatico, sostenendo la transizione energetica»⁸⁵. Le Strategie urbane e l’obiettivo di piano sono sostanziati sul territorio dalle Strategie locali, che lavorano sugli areali di quartiere e che inseriscono nei progetti di rigenerazione urbana a piccola scala le misure di rinverdimento, rinaturalizzazione e de-sigillazione dei suoli previste a grande scala dalle Strategie urbane; questo assicura non solo la territorializzazione delle misure adottate, ma anche la ricucitura del telaio ambientale e il rafforzamento e potenziamento della rete ecologica previsto dallo stesso piano. La visione finale, infatti, è quella di rendere Bologna non solo una città più “verde”, ma anche una città più connessa con il territorio circostante e, soprattutto, di evitare le ondate di calore nella città compatta– dove non sono presenti aree verdi o spazi aperti per un ricambio d’aria e ombreggiamento dell’area. Inoltre, la riapertura del sistema delle acque nel centro e nella prima periferia storica (la Seconda Bologna) permetterebbe di mettere in luce un valore storico e identitario della città, di cui spesso non se ha coscienza, ponendosi allo stesso tempo come un’ulteriore possibilità di raffre-

scamento naturale e ricircolo dell'aria tra i vicoli della città. Concludendo, le strategie proposte per la città compatta dal punto di vista ecologico-ambientale sono volte ad un semplice scopo, derivato dalla presa di coscienza delle sue criticità strutturali: portare più "verde" negli e tra gli insediamenti, realizzando più aree e spazi aperti, più filari alberati e corridoi ambientali, riaprendo canali e corsi d'acqua tombati, de-sigillando suoli e terreni cementificati, e in generale, laddove possibile, prevedere interventi di rinaturalizzazione. In questo modo non si otterrà solamente una città compatta più verde, ma una città compatta più sostenibile, più sana e più salubre, oltre a minore impatto sull'ambiente e sul cambiamento climatico. Sarà inoltre una città meno calda e più ombreggiata, e dunque più vivibile per i cittadini, oltre che connotata da una maggiore e migliore qualità dello spazio pubblico.

Per una città discontinua ecologica

Per la città discontinua, in una prospettiva strutturale di costruzione della città pubblica, tenuto conto delle criticità e delle caratteristiche del Sistema ambientale e del verde urbano⁸⁶ di questa parte di città, si propone l'obiettivo strategico: *fruizione e salvaguardia del capitale naturale*. Tale obiettivo può essere raggiunto attraverso le seguenti strategie:

- potenziando il sistema della rete ecologica e delle infrastrutture verdi e blu;
- tutelando i bacini fluviali e torrentizi, le componenti vegetazionali naturali ed antropiche del territorio circostante ed interno agli insediamenti;
- prevedendo attività di monitoraggio, controllo e protezione da sversamenti di liquidi inquinanti, dall'abbandono di materiali di scarto, dall'uso di pesticidi e fertilizzanti inquinanti nei territori ad uso agricolo, nelle aree verdi e nei bacini di fiumi e torrenti;
- de-sigillando e de-pavimentando suoli ed aree senza funzione specifica, o sovradimensionate rispetto alle reali necessità del territorio;
- attuando interventi a favore della rinaturalizzazione di aree abbandonate, abusive o degradate, come cave e discariche, anche con usi agricoli semi-privati, come gli orti urbani;
- scoraggiando l'ulteriore espansione urbana e preservando il paesaggio agricolo e urbano;
- prevedendo misure a favore della fruizione e della valorizza-

86. Cfr. Parte prima, paragrafo 2.2.2 *La città discontinua. I Sistemi e le componenti: Il Sistema ambientale e il verde urbano.*

87. Poli I. (2020), *Città esistente e rigenerazione urbana. Per una integrazione tra urbs e civitas*, Aracne Editrice, Roma, p. 63.

88. Poli I., Ravagnan C. (2018), "Oltre la marginalità, attraverso le reti. Piani e progetti per la rigenerazione della Plaine Commune", in *Urbanistica*, n. 162.

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

zione del paesaggio agricolo e dell'uso agro-silvo-pastorale nei territori limitrofi ed interni agli insediamenti;

- prevedendo nuove connessioni di mobilità dolce e percorsi pedonali tra gli insediamenti, nelle aree verdi, agricole o naturalistiche;
- prevedendo lo sviluppo di reti di percorsi e sentieri sicuri connessi con gli itinerari turistici nazionali ed europei;
- potenziando la comunicazione per una migliore conoscenza di parchi, territori ed aree tutelate.

Da quanto emerso nelle analisi dei caratteri della città discontinua, a differenza dei contigui tessuti compatti, qui il sistema prevalente non è quello insediativo, bensì il sistema ecologico-ambientale, a causa delle rapide e frammentate dinamiche di costruzione della città, spesso spontanee o in contrasto con il piano e dunque abusive, connotate dalla dispersione dell'insediamento nel territorio agricolo, dall'isolamento infrastrutturale e sociale dei nuclei, e dal rapporto diretto, quasi stridente, tra il contesto urbano e quello agricolo-pastorale. Nuclei caratterizzati dalla «presenza di spazi aperti residuali e non configurati, abbandonati, privi di identità e interazioni con il contesto»⁸⁷, nei quali, però, di fonte all'isolamento fisico e sociale, si può riscontrare un «elevato potenziale ecologico-ambientale» dovuto proprio alla presenza di grandi spazi aperti urbani e alla permanenza di lacerti coltivati o destinati al pascolo, benché connotati, nella maggior parte dei casi, da usi impropri, da abbandono e da evidenti discontinuità⁸⁸. Ancora, queste aree oggi sono spesso oggetto di fenomeni di metropolizzazione, ovvero non si espandono più in un territorio agricolo ancora 'vergine', privo di grandi processi di antropizzazione; al contrario, gli insediamenti 'storici' della periferia e della città discontinua tendono a saldarsi con gli insediamenti e le frange della nuova *città diffusa*, frutto della metropolizzazione del territorio, che a partire dalla cintura dei comuni limitrofi, tende a espandersi e ad agglomerarsi in nuclei e insediamenti urbani, senza tuttavia arrivare ad essere connotata dai caratteri tipici della città tradizionalmente intesa⁸⁹. Come ricordato da Irene Poli, questo fenomeno, dal punto di vista ecologico-ambientale, non può che portare ad un «progressivo e inesorabile consumo di suolo, vale a dire la continua occupazione di suolo extraurbano e la sua trasformazione in suolo urbano, che si somma al parimenti non sostenibile spreco delle risorse e che determina inquinamento, impoverimento e frammentazione dei reticoli ambientali, nonché fragilità, insicurezza dei territori nei confronti dei rischi ambientali, sempre più

virulenti nella attuale fase di *climate change*»⁹⁰. Pertanto, considerate le criticità ormai storiche della città discontinua e l'odierna fase di trasformazione, le strategie per una sua rigenerazione integrata dal punto di vista di una prospettiva ecologico-ambientale devono tenere conto della necessità di salvaguardare il "capitale naturale", per cui si intende l'insieme delle componenti naturali (ma anche antropiche, contemplando ad esempio i filari alberati, i parchi e le ville storiche, i prati e le aree verdi, le coltivazioni, etc.), vegetazionali e non, che costituiscono un capitale nazionale di estrema importanza, al pari di quello industriale o produttivo, che come tale va tutelato e valorizzato. Questo, anche nel caso di un territorio caotico, dove il mondo dell'agricoltura e della pastorizia viene a stretto contatto con contesti prettamente urbani e ritmi e dimensioni tipici della vita di città; in tal senso, la città discontinua e il territorio in cui essa si trova costituiscono un unicum del paesaggio urbano, nazionale e non, e come tali non dovrebbero essere solo oggetto di critica, ma anche occasione per scoprire e conoscere la storia recente del paese – oltre che ad offrire nuove opportunità di lavoro e di rafforzamento dell'identità per le comunità che vi risiedono.

Le strategie per una rigenerazione integrata della città discontinua, soprattutto se connotate da una visione rivalutativa delle periferie, non dispregiativa o compassionevole, possono ottenere molto in termini di crescita dell'identità e di miglioramento qualità della vita; in particolare se procedono dalla sfera ambientale, la ricchezza maggiore che la città discontinua, soprattutto se paragonata alla città compatta e ai nuclei centrali. Per tale ragione, i casi studio qui presentati, in primis quello del NPRG di Roma, presentano tutti un approccio positivo e migliorativo dell'ambito delle periferie, avendo anche alla base come contenuto culturale il filone teorico-disciplinare del *paesaggio storico urbano* e dell'importanza di una 'storizzazione' delle periferie⁹¹. A Roma, con il NPRG del 2008⁹², viene infatti effettuato un lavoro sulla "città svantaggiata", in cui ci si muove verso la valorizzazione del paesaggio storico urbano, ricercando la salvaguardia delle aree con valore paesaggistico e storico-testimoniale nelle periferie e nell'area metropolitana, con l'obiettivo di innescare un processo di riqualificazione e rivitalizzazione dei tessuti più svantaggiati. La riqualificazione del paesaggio urbano, inteso come 'storico' per la presenza di caratteri unici, come quello dell'Agro e dei numerosi resti archeologici, nonché per la ricchezza delle componenti naturalistiche, costituisce un elemento chiave per la riqualificazione della periferia romana, attuata attraverso la «ri-

⁹⁰. Poli I. (2020), *Città esistente e rigenerazione urbana. Per una integrazione tra urbs e civitas*, Aracne Editrice, Roma, pp. 68-69.

⁹¹. Cfr. Parte prima, paragrafo 1.1.3 *La terza generazione e i piani della trasformazione: Gli anni Novanta. La città esistente, la città storica e la riqualificazione urbana.*

⁹². Cfr. Allegato 1 - Scheda 10. *Roma – Il NPRG del 2008: la riqualificazione del paesaggio storico urbano*; Cfr. Allegato 1 - Scheda 11. *Roma – Il NPRG del 2008: città consolidata, città compatta, città discontinua.*

93. Comune di Roma (2003), *PRG. Relazione Illustrativa. Delibera di Adozione del Consiglio Comunale n.33 del 19/20 marzo 2003*, Comune di Roma, Roma, p. 17.

94. Oliva F. (2009), "Il Nuovo Prg di Roma e l'urbanistica italiana", in Ricci L. (a cura di), *Piano locale e... nuove regole, nuovi strumenti, nuovi meccanismi attuativi*, FrancoAngeli, Milano, pp. 21-22; Facchinetti M. (2009), "Urbanistica ed ecologia. Verso un modello di piano sostenibile", in Ricci L. (a cura di), *Piano locale e... nuove regole, nuovi strumenti, nuovi meccanismi attuativi*, FrancoAngeli, Milano, p. 144-146.

95. Comune di Roma (2003), *PRG. Relazione Illustrativa. Delibera di Adozione del Consiglio Comunale n.33 del 19/20 marzo 2003*, Comune di Roma, Roma, p. 115.

96. Cfr. Allegato 2 - Scheda 19. Bergamo - Il PGT del 2014: il Piano dei Servizi e la città dei servizi; cfr. Allegato 1 - Scheda 13. Bergamo - Il PGT del 2014: il contenimento e la valorizzazione della città esistente.

composizione dei tessuti della città esistente oggi slabbrati e privi di forma e sostanza urbana»⁹³. Ricomposizione che avviene operativamente attraverso azioni di piano come l'implementazione dei servizi di scala locale, la "cura del ferro" per le connessioni infrastrutturali fra i nuclei frammentati e dispersi nel territorio agricolo e la città centrale, e infine, attraverso l'istituzione di numerosi parchi ed aree protette e tutelate. Aree che vanno a valorizzare il proprio capitale naturale attraverso l'aiuto di enti ed associazioni del settore (WWF e LIPU), ma anche e soprattutto con l'aiuto di associazioni locali e di quartiere (peraltro molto importanti per la costruzione dell'identità del territorio e per affermare i presidi della legalità - si pensi alle attività di associazionismo e valorizzazione del territorio di Tor Bella Monaca, del Corviale e di San Basilio), e del volontariato di cittadini. Queste misure sono rafforzate dall'azione del piano in materia di connessioni ciclabili e pedonali fra gli insediamenti e lungo il fiume Tevere che, benché ad oggi realizzate solo in parte, sono in fase di attuazione e anche di incremento - si pensi alle attività per il GRAB, Grande Raccordo Anulare Ciclabile, che dovrebbe connettere ad anello la maggior parte dei tessuti della città discontinua del territorio comunale; o ancora, la pista ciclabile che da Castel Giubileo giunge fino ad Ostia e alla foce del Tevere. Particolare importanza per la salvaguardia del capitale naturale della città è rivestita dall'elaborato della *Rete ecologica*, elaborato prescrittivo che individua, articolandole per livelli di naturalità, le specifiche componenti che integrano ed intersecano il sistema insediativo e dei servizi, andando a rappresentare l'insieme dei principali ecosistemi del territorio comunale e delle relative connessioni⁹⁴ e ridisegnando, potenziandolo, l'assetto generale del sistema ambientale. In tal senso, la Rete ecologica va a sostanziare la scelta di considerare Agro e periferia romana come paesaggio storico urbano, tutelando le aree di vegetazione naturale e il reticolo idrografico dell'area metropolitana; promuovendo interventi per il patrimonio archeologico, storico-monumentale e dei tracciati storici; tutelando i punti panoramici e di belvedere e salvaguardando la continuità e l'integrità paesaggistica; mantenendole attività colturali esistenti e il carattere agricolo dell'Agro romano; perseguendo l'integrazione funzionale ed ecologica tra Sistema insediativo e Sistema ambientale e agricolo⁹⁵.

Altro caso di protezione dei territori agricoli limitrofi alla città esistente, e al tentativo di integrazione con la città, è senz'altro il già menzionato caso di Bergamo⁹⁶ e del PGT del 2014, che, come ricorda Bruno Gabrielli che ne ha curato l'impostazione, va a dare

forte priorità, nel disegno del piano, alla componente paesaggistico-ambientale⁹⁷. Il PGT, per evitare che le poche aree libere comunali ai margini della città esistente siano occupate da nuove espansioni, realizza un progetto ambientale di “contenimento” della città, detto *Cintura Verde*. Questo disegno del verde abbraccia la città con un disegno a mezzaluna, interconnettendo contestualmente i maggiori spazi vuoti della città, attraverso tre componenti: una componente lineare (i filari verdi di alberi), una componente spaziale (sistema di aree verdi che in parte saranno rese pubbliche), e una componente infrastrutturale (percorso pedonale e ciclabile), promuovendo inoltre il sistema agricolo e il carattere multifunzionale delle potenziali attività ad esso connesso (agricoltura ecologica). Questo ha portato alla realizzazione di una nuova rete ecologica in connessione con quella intercomunale e provinciale, attraverso la valorizzazione del nodo ecologico del Parco dei Colli⁹⁸ e, più in generale, del territorio ad uso agricolo che si inserisce negli interstizi, nelle ‘dita’ della città esistente allargatasi nel territorio durante la fase di espansione. Questo peraltro comporta anche del densificazioni mirate dei tessuti discontinui, ricollegandoli anche dal punto di vista morfologico alla città compatta, mentre salvaguarda le aree verdi previste come *Stanze Verdi*, a loro volta inserite nel sistema a rete del verde urbano, andandosi poi a concludere nel sistema della *Cintura Verde*. Dunque, il nuovo piano pone alla base delle sue scelte il contenimento della città e del crescente fenomeno della città diffusa, riducendo il consumo di suolo con la tutela delle aree ancora libere e la valorizzazione della città esistente con un progetto verde, di costruzione ed incremento della rete ecologica.

Altri due casi di studio significativi, e simili per impostazione – grazie alla comune radice del riformismo urbanistico e della L.R. n. 24 del 2017 della Regione Emilia-Romagna, che sancisce, per nuovi PUG come quello di Bologna, di riprendere le misure adottate in precedenza dal PSC – sono i casi di Bologna e di Reggio Emilia. Nel caso di Reggio Emilia⁹⁹, analizzato nella ricerca dal punto di vista dell’edilizia sociale e delle modalità operative (i POC), emerge però, sin dal piano degli anni Novanta, una sensibilità ambientale non indifferente, poi traghettata nel nuovo PSC del 2011 e ancora, nel nuovo PUG del 2021. Questa sensibilità si sostanzia nel salvaguardare la fascia di incontro tra città e campagna della Bassa, attraverso una serie di misure volte all’integrazione fra il territorio agricolo e gli insediamenti, come l’installazione di nuovi parchi e di corridoi ambientali, della tutela e della pulizia dei canali e dei corsi d’acqua

97. Gabrielli B. (2014), “Una strategia per Bergamo”, in Comune di Bergamo (2014), *PGT- Piano di Governo del territorio: Documento di Piano. Relazione*, Comune di Bergamo, Bergamo.

98. Comune di Bergamo (2014), *PGT- Piano di Governo del territorio: Documento di Piano. Relazione*, Comune di Bergamo, Bergamo, pp. 15-22.

99. Cfr. Allegato 2 - *Scheda 18. Reggio Emilia – Il PSC del 2011: i POC e l’Edilizia Residenziale Sociale.*

100. Cfr. Allegato 2 - Scheda 22. *Bologna – Il PUG del 2021: le Strategie urbane, locali e i progetti di areale.*

101. Dalla Strategia urbana “Qualificare la relazione tra territorio urbano ed extra-urbano”. Comune di Bologna (2021), *PUG- Piano Urbanistico Generale: Leggere il Piano*, Comune di Bologna, Bologna, p. 25.

di collegamento fra il centro e l’area agricola (un tempo, parte della vasta rete di canali di connessione per tutta la pianura padana, dall’Emilia fino a Milano), della realizzazione di nuove piste ciclabili in sede propria e di connessioni pedonali, implementando l’uso, in area urbana, della mobilità dolce per gli spostamenti; ancora, la valorizzazione delle aree verdi urbane ed extra-urbane delle aree della residenza economica e popolare, rese ancora più fruibili sia con interventi di manutenzione del verde sia con attività di comunità, come attività culturali, sportive e di partecipazione attiva – spesso condivise con quelle della città centrale, che in questi parchi periurbani realizza parte del proprio programma di attività estive, come il teatro all’aperto.

Nel caso di Bologna¹⁰⁰, ancora, il nuovo PUG riprende le misure di ‘apertura’ e di valorizzazione della Terza Bologna già portate avanti (in realtà fin dalla loro realizzazione negli anni Sessanta avvenuta secondo i principi dell’urbanistica riformista) dal PSC e dai precedenti PRG, per le quali, però, si prevede non solo una maggiore connessione con il centro città, ma anche il potenziamento della fascia di incontro fra città e campagna, in generale fino ad oggi meno coinvolta nelle attività di valorizzazione degli insediamenti della periferia. Attraverso il rafforzamento del sistema dei parchi del fiume Reno e del torrente Savena (da de-sigillare e rinaturalizzare) e in generale la qualificazione della relazione tra territorio urbano ed extra-urbano, compiuta attraverso la valorizzazione di parchi e boschi periurbani (in modo da migliorarne la fruibilità anche turistica), la creazione di nuove aree verdi e di fasce di tutela delle aree agricole limitrofe agli insediamenti, con il favoreggiamento di pratiche innovative di agricoltura periurbana grazie alla ricostruzione di filiere corte (produzione, vendita e consumo sul posto), il completamento della rete ciclabile urbana ed extra-urbana e lo sviluppo di reti di percorsi e sentieri sicuri connessi con gli itinerari turistici nazionali ed europei¹⁰¹, viene messa in campo un’agenda di attività e di azioni per la rigenerazione urbana ed extra-urbana integrata che costituisce una delle migliori *best practices* qui analizzate. Tali azioni, previste alla scala urbana dalle Strategie urbane, vengono sostanziate alla scala locale nella realizzazione dei progetti di areale contenute nelle Strategie locali, che oltre ad integrarsi organicamente con il resto degli altri progetti dei vari areali circostanti, vanno a declinare sulle specificità del contesto le scelte di piano, con il vantaggio di restituire ai cittadini un elaborato di facile lettura e comprensione, che li aiuta non solo a comprendere i futuri interventi previsti

nel loro quartiere, ma anche le relazioni esistenti fra quest'ultimo e le aree circostanti. In tal senso, si evince l'importanza della comunicazione e della condivisione della conoscenza sugli interventi previsti o realizzati, soprattutto su quelli concernenti la rete ecologica, spesso più 'silenziosi' e meno conosciuti, ad eccezione delle associazioni locali e dai residenti, ma non dal resto della popolazione cittadina e dai turisti, attratti dalla città centrale. Di conseguenza, emerge l'importanza di far conoscere i parchi, le aree ecologiche e le fasce di incontro tra città e campagna, anche alla popolazione che non vi risiede, nonché incrementare forme di turismo interno, volte a far conoscere il proprio territorio, sia con scopo ludico-didattico (come nel caso di fattorie didattiche per scuole e corsi universitari), sia con scopo conoscitivo-voluttuario, magari connesso con il settore enogastronomico e la valorizzazione delle eccellenze alimentari del territorio e delle produzioni locali. Per Bologna, che ha realizzato il primo agri-food park (FICO) ai limiti della periferia del Pilastro, dove si possono vedere i vari processi produttivi degli alimenti locali e provare i prodotti locali, significa delocalizzare parte del proprio turismo al di fuori di un congestionato centro storico, e di far conoscere le produzioni e la tradizione culinaria locale anche nelle aree della periferia, valorizzando i prodotti locali e la filiera corta. In conclusione, le strategie per la rigenerazione integrata della città discontinua dal punto di vista ambientale possono costituire un motore di rilancio economico per le periferie e le aree della "città svantaggiata"; fruizione e rilancio economico che passano attraverso il potenziamento e la tutela della rete ecologica, delle aree agricole e del capitale naturale di queste parti di città, che ne costituiscono di fatto non solo il principale motivo di isolamento e di marginalità insediativa, ma anche il valore economico, identitario e paesaggistico più grande. È compito dunque del piano non fermarsi ad una visione poco attenta alle peculiarità territoriali, ma anzi, nello spirito del paesaggio storico urbano (consigliato anche dall'UNESCO¹⁰²) trovare le modalità e le occasioni per far sì che arrivino maggiori opportunità alla popolazione (in termine di lavoro, di svago, di interessi culturali e sportivi) residente e non, ma anche, allo stesso tempo, vi sia un rafforzamento del sistema ambientale ed ecologico, realizzando così città più verdi e sostenibili, meno impattanti sul clima, sull'ambiente e sul territorio circostante.

102. UNESCO (2011), *Recommendation on the Historic Urban Landscape*, UNESCO Publishing, Paris.

5.1.4 La prospettiva sociale

Per *prospettiva sociale* si intendono le strategie per la rigenerazio-

103. Putnam R. D. (1993), *Making democracy work. Civic traditions in modern Italy*, Princeton University Press, Princeton.

104. Lelo K., Monni S., Tomassi F. (2019), *Le mappe della disuguaglianza*, Donzelli, Roma, p. 57.

105. Cfr. Parte prima, paragrafo 3.4 *La città consolidata. Le questioni aperte*; paragrafo 3.5 *Le istanze di inclusione nella città consolidata*.

ne urbana volte ad assicurare una maggiore inclusione, protezione e salvaguardia sociale alle comunità, residenti e camminanti, e ai singoli cittadini delle componenti della città consolidata, al fine di migliorarne non solo le condizioni di vita, ma anche di offrire contestualmente servizi, opportunità ed occasioni che possano portare al loro sviluppo integrale, aumentandone le possibilità di crescita economica, lavorativa, sociale e culturale e consolidando contestualmente il *capitale sociale* della comunità di cui fanno parte. Questo, che è stato definito da Robert David Putnam come «l'insieme di aspetti della vita sociale, quali le reti relazionali, le norme e la fiducia reciproca, che consentono ai membri di una comunità di agire assieme in modo più efficace nel raggiungimento di obiettivi condivisi»¹⁰³, e che è, al pari del “capitale fisico” (macchinari, impianti e infrastrutture) e di quello umano (anni di scolarizzazione), un fattore essenziale dello sviluppo economico¹⁰⁴, costituisce l'obiettivo primario della prospettiva sociale della rigenerazione urbana, ossia costruire una città in cui ai cittadini vengano sia concesse le opportunità per uno sviluppo integrale della propria persona, sia si possano sentire parte di comunità forti, protette e radicate sul territorio, contribuendo in tal modo al loro benessere fisico e psicologico. La città consolidata (e dunque la maggior parte della città esistente contemporanea), non sempre presenta delle situazioni favorevoli in tal senso; anzi, come più volte menzionato all'interno della ricerca¹⁰⁵, i tessuti consolidati sono spesso carenti di servizi e infrastrutture, sono oggetto di complesse dinamiche di espulsione sociale, tendono a portare alla marginalizzazione e alla ghettizzazione delle comunità più povere e più fragili, e in definitiva, non aiutano con le proprie componenti strutturali, ambientali, fisico-morfologiche a concorrere allo sviluppo integrale del cittadino, né – soprattutto nelle città grandi e medie – permettono a quest'ultimo di sentirsi incluso e parte di una più ampia ed accogliente comunità, sia essa locale ma anche cittadina. Pertanto, le strategie qui proposte, in collaborazione con le precedenti delle altre prospettive, tentano di costruire una città consolidata (e dunque una città esistente) più inclusiva, socialmente coesa, più giusta e rivolta alla crescita totale di tutti gli abitanti, con particolare attenzione a coloro che sono vittima di qualunque forma di discriminazione, hanno una situazione economica instabile o critica, non hanno un'occupazione o una residenza stabile e hanno un basso livello di istruzione e di formazione lavorativa. In tal senso, la prospettiva sociale costituisce, da un lato, una prospettiva di reindirizzamento delle altre prospettive e del-

le loro strategie, in modo che le azioni che esse propongono siano sempre volte all'inclusività; dall'altro, costituisce una vera e propria prospettiva di costruzione della città pubblica, attraverso una rete di strategie e interventi 'immateriali', che, nella loro dimensione più sociale che fisico-architettonica, concorrono al pieno sviluppo del cittadino alla stessa stregua delle reti 'materiali', usufruendo e al contempo migliorando i servizi apportati da altre prospettive di costruzione della città pubblica. Naturalmente, come per le altre prospettive, le strategie qui proposte sono declinate sulla base delle differenti componenti della città consolidata, prevedendo strategie differenti, poiché mutate dalla specificità dei caratteri sociali e delle dinamiche socioeconomiche in atto, nonché dalla differente dotazione di servizi e dalla differente morfologia urbana. Come alludono i titoli dei paragrafi successivi, nel caso della città compatta, si propongono strategie per una città compatta *integrata*, ovvero, per una città compatta in cui vi sia maggiore integrazione sociale fra comunità diverse, sia fra quelle di origine straniera e quelle italiane, sia fra comunità dal reddito differente, per costruire una parte di città non esclusiva e che anzi, sia volta al contrasto di dinamiche di espulsione sociale, come la gentrificazione di aree più povere e antiche. Nel caso della città discontinua, si propongono strategie per renderla più *coesa*, sia nelle dinamiche interne ad essa (fra persone e comunità che vi risiedono), sia nel rapporto con il resto della città esistente, da cui spesso è staccata ed isolata, con conseguente marginalizzazione e ghettizzazione delle comunità che vi appartengono. Strategie, dunque, che oltre a lavorare sulle e con le comunità, si trovano in rapporto di complementarità con le precedenti analizzate nel capitolo, ricercando il benessere, l'accessibilità e la qualità della vita come obiettivi prioritari, con una visione integrale ed integrata della costruzione della città pubblica e per costruire città e comunità più coese, più inclusive, più paritarie, più giuste e in definitiva, anche più felici.

Per una città compatta integrata

Per la città compatta, in una prospettiva strutturale di costruzione della città pubblica, tenuto conto delle criticità e delle risorse, delle questioni aperte e delle dinamiche sociali ed economiche¹⁰⁶ in atto in questa parte di città, si propone l'obiettivo strategico: *mixité sociale e salvaguardia delle comunità*. Tale obiettivo può essere raggiunto attraverso le seguenti strategie:

- favorendo misure per il contrasto alla gentrificazione e all'e-

106. Cfr. Parte prima, paragrafo 3.4.1 *La città compatta. Capitalizzazione del patrimonio e gentrificazione.*

spulsione passiva dei residenti in difficoltà economiche o a reddito basso e medio-basso;

- erogando aiuti per il sostegno alla permanenza delle attività locali e favorendo servizi, attività commerciali e botteghe storiche;
- limitando il cambio d'uso e la conversione di edifici dismessi in uffici e edilizia di lusso;
- sperimentando forme di riuso pubblico di edifici il cui uso è venuto meno a causa della pandemia come forme abitative sociali e spazi comuni per la comunità;
- favorendo l'offerta abitativa sociale e l'offerta abitativa in locazione a prezzi controllati (equo canone) per una maggiore integrazione sociale;
- coinvolgendo le comunità attraverso processi partecipativi e promuovendo lo sviluppo delle capacità delle parti sociali;
- favorendo misure per il dialogo e l'integrazione sociale fra comunità locali e cittadini di paesi terzi, persone o comunità di origine straniera;
- promuovendo l'accesso all'occupazione, in particolare dei giovani, incentivando l'avvio alle piccole e medie imprese locali;
- promuovendo misure per l'integrazione sociale delle persone a rischio di povertà o esclusione sociale, compresi gli indigenti e i bambini;
- erogando aiuti sociali ed assistenziali per la popolazione anziana, sola, fragile o con disabilità in condizioni di reddito sfavorevoli;
- promuovendo misure volte ad incoraggiare l'invecchiamento attivo e sano;
- sostenendo le attività di associazionismo e del terzo settore operanti sul territorio.

Le strategie qui proposte sono numerose e, in realtà, non esaustive delle misure che potrebbero essere messe in campo per la risoluzione delle questioni aperte della città compatta; questioni che derivano da dinamiche socioeconomiche complesse e multifattoriali, come la gentrificazione di aree centrali e semicentrali di estrazione popolare, la finanziarizzazione del patrimonio edilizio e la conseguente crescita dei meccanismi di rendita urbana differenziale, ma anche l'invecchiamento della popolazione delle aree centrali, la chiusura di attività commerciali e botteghe storiche, la terziarizzazione del patrimonio edilizio residenziale, e ancora, la mancata integrazione sociale fra soggetti di origine straniera e comunità locali, l'impoveri-

mento progressivo della popolazione di classe media e medio-bassa (il *middle class shrinking*) e la riduzione del potere di acquisto in aree sempre più care, la difficoltà di trovare un alloggio sociale o in locazione a prezzi accessibili e concordati¹⁰⁷. Da quanto emerso in precedenza, tali questioni sono il frutto di dinamiche di trasformazione economica, sociale e culturale della città esistente e procedono da cause antiche, come il progressivo passaggio dalla fase di espansione urbana a quella della trasformazione del patrimonio edilizio¹⁰⁸, in particolare di quello produttivo-industriale, militare, dirigenziale e delle grandi infrastrutture postunitarie che, nella fase di dismissione degli anni Ottanta e Novanta, sono state riconvertite per uso terziario (uffici, banche, etc.) o per il mondo del lusso. Questo ha portato all'ovvia conseguenza della crescita del valore delle aree, con effetti sul costo locale della vita, l'innalzamento di prezzi di generi e beni, la rarefazione di attività commerciali non rivolte alla vendita di beni di lusso o per il divertimento (bar, pub, locali specializzati, etc.), sul progressivo rincaro del costo degli immobili e del costo degli affitti. Affitti che, in mancanza dell'applicazione di facilitazioni economiche e di prezzi concordati tra proprietari ed affittuari (equo canone), sono spesso molto cari nelle grandi città, non affrontabili da studenti e pensionati, e dunque rivolti in prevalenza a fasce della popolazione appartenenti alla classe medio-alta, o comunque a lavoratori specializzati. Questo costituisce una delle cause principali del fenomeno della gentrificazione delle aree centrali e semi-centrali, ed è per tale ragione che una delle modalità di contrasto è rappresentata proprio dall'erogazione di maggiori alloggi sociali, e del favorire, con sgravi fiscali, l'adozione di misure di affitto a canone concordato. Ancora, benché la popolazione della città compatta appartenga, in genere, alla classe media, gli stravolgimenti economici legati alla crisi del 2008 e, più recentemente, alla pandemia da Covid-19, hanno ulteriormente impoverito tale classe, che spesso vive situazioni di disagio prima sconosciute e, come rilevato dal recente rapporto sulla povertà dell'Istat¹⁰⁹, per nulla secondarie rispetto a quelle della popolazione più povera residente nelle periferie e nelle aree della città discontinua. Popolazione che è, sempre più anziana, dovuta sia all'invecchiamento costante della popolazione e all'abbassamento del tasso di natalità, sia alla 'fuga' delle giovani famiglie dalle aree centrali e semicentrali verso le parti della città discontinua, con un minor costo della vita con una maggiore presenza di aree verdi¹¹⁰, nonostante la generale carenza di presidi scolastici di livello locale. Pertanto, considerate le questioni

¹⁰⁷. Cfr. Parte prima, paragrafo 3.5 *Le istanze di inclusione nella città consolidata*.

¹⁰⁸. Campos Venuti G. (1987), *La terza generazione dell'urbanistica*, FrancoAngeli, Milano.

¹⁰⁹. Istat (2021), *Le statistiche dell'Istat sulla povertà | Anno 2020*, Istat, Roma.

¹¹⁰. Lelo K., Monni S., Tomassi F. (2019), *Le mappe della disuguaglianza*, Donzelli, Roma, pp. 34-39.

111. Cfr. Allegato 2 - Scheda 16. Parigi - Il programma *ÉcoQuartier del 2009: le Zones d'aménagement concerté (ZAC)*.

112. Dragotto M., Berrini M. (2011), "Ecoquartieri e rigenerazione urbana", in *Ecoscienza*, n.4; Ravagnan C. (2019), *Rigenerare le città e i territori contemporanei. Prospettive e nuovi riferimenti operativi per la sperimentazione*, Aracne Editrice, Roma, pp. 41-42.

sociali e le dinamiche economiche in atto, le strategie proposte dal punto di vista sociale per la città compatta sono mirate al rendere quest'ultima più integrata, ovvero, con una maggiore integrazione di gruppi e comunità differenti, e anche di classi sociali dal diverso reddito, senza privilegiare quelle più benestanti ed evitando così, in ultima analisi, di rendere la centri e prima periferia storica delle 'isole di ricchezza', opposte alle aree povere e senza servizi (e ad esse asservite) della città discontinua. Al contempo, strategie e misure adottate per combattere la gentrificazione vengono considerate anche vettori di una positiva integrazione funzionale, evitando che le aree centrali, oltre a diventare esclusive aree residenziali di lusso, finiscano per essere totalmente consacrate al settore terziario, con l'eliminazione di quella vita di vicinato e di comunità che caratterizza, e rende 'vive', le aree meno ricche.

Di conseguenza, i casi studio qui presentati sono casi essenzialmente volti a combattere l'esclusione dei ceti meno benestanti, a salvaguardare le classi popolari nelle aree oggetto di interesse da parte del mercato immobiliare, e dunque, ad apportare una maggiore *mixité* sociale nei quartieri centrali e semicentrali, attraverso misure afferenti sia alla sfera degli studi sociali, sia alla pianificazione. *Mixité* che, come suggerisce la stessa parola, nasce nel contesto francese, per cercare di porre rimedio alla ghettizzazione delle *banlieue* e dei quartieri periferici delle grandi città francesi, prima fra tutte Parigi. Dunque, fra i casi studio analizzati si ricordano quelli di Parigi e di Bordeaux; nel caso della capitale francese¹¹¹, come già evidenziato nei paragrafi precedenti, gli interventi messi in atto dal generale riassetto della città, soprattutto quello operato attraverso le ZAC, sono fortemente caratterizzati dalla presenza di *logements sociaux* rivolti a immigrati occupati, studenti, giovani coppie, single con figli, etc. ovvero a soggetti che potrebbero avere difficoltà a trovare un alloggio nel difficile e caro mercato di Parigi. Obiettivo delle ZAC, e più in generale della 'formula' degli *écoquartiers* con cui queste sono spesso realizzate, è infatti quello di combinare tra loro un mix di funzioni urbane, di attività produttive e di classi sociali, offrendo servizi di prossimità, spazi di incontro ed aree verdi, creando comunità e senso di appartenenza¹¹²; viene dunque applicato il concetto della *mixité*, sociale ma anche funzionale. Un caso tipo è quello del già menzionato quartiere di Boucicaut, dove, al posto di alcuni padiglioni in stato di degrado, sono stati realizzati dei nuovi, moderni edifici ad uso residenziale con destinazione mista, oltre alla realizzazione di nuove funzioni commerciali al piano

terra, al recupero degli spazi aperti e al riuso dei padiglioni dell'ex ospedale per scuola ed asilo nido; ancora, nei Docks de Saint Ouen o a Clichy-Batignolles, tale formula è stata ripresa e realizzata su larga scala, con parte dello stock edilizio destinato all'uso sociale, mentre il resto è stato venduto privatamente, in modo da integrare i destinatari degli alloggi sociali con i proprietari degli alloggi privati. Caso simile è quello di Bordeaux¹¹³, che in linea con i principi del PNRQAD nazionale – sancito dalla Loi Molle, legge in materia di attività e politiche per la casa (*mobilisation pour le logement*) anche sociale, e lotta all'esclusione sociale (*lutte contre l'exclusion*) – con il progetto *Bordeaux [Re]Centres*, presenta una forte dimensione di protezione ed integrazione sociale della popolazione residente nei *quartiers anciens* e nei *faubourg* popolari ottocenteschi. Il progetto urbano è infatti volto al recupero dello stock edilizio, all'innescamento di nuove attività economiche e al supporto, nonché alla salvaguardia, della popolazione residente. Nell'ottica della mixité sociale, il patrimonio edilizio privato viene riqualificato per fornire un'offerta diversificata degli alloggi, realizzando anche alloggi sociali in affitto (i *logements locatifs sociaux*) e alloggi temporanei (*places d'hébergement*) per persone in difficoltà, come donne vittime di violenza, immigrati, studenti e persone in cerca di un'occupazione; a queste misure, si aggiungono anche quelle di protezione e supporto alla comunità (politiche per il lavoro), il finanziamento di nuove attività commerciali, e gli interventi rivolti al patrimonio architettonico, mettendo mano agli alloggi scadenti e agli alloggi sfitti in condizioni di degrado. Infatti, come sottolineato dall'ANRU, l'*Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine*, il PNRQAD promuove, attraverso lo strumento del progetto urbano, «una riabilitazione completa dei quartieri per promuovere diversità sociale, diversificazione degli alloggi e miglioramento energetico degli edifici preservando le qualità architettoniche e del patrimonio»¹¹⁴. Nel caso specifico di *Bordeaux [Re]Centres*, il progetto¹¹⁵ è volto a migliorare il comfort abitativo degli attuali residenti e garantire la diversità sociale; a diversificare l'offerta immobiliare sostenendo la proprietà abitativa e la produzione di alloggi in locazione con canoni liberi, intermedi o sociali; ad offrire ai nuovi residenti, e in particolare alle famiglie, alle giovani famiglie con o senza figli e ai giovani, un'offerta residenziale adeguata. In particolare, per mantenere i residenti nel loro quartiere, il programma di riqualificazione abitativa utilizza una "prospezione di rialloggio" (*prospection des relogements*) gestita dalla piattaforma InCité; inoltre, introduce un comitato che

¹¹³. Cfr. Allegato 2 - Scheda 17. *Bordeaux – Il programma PNRQAD del 2010: il progetto urbano Bordeaux [Re]Centres*.

¹¹⁴. ANRU (2021): "Le Programme National de Requalification des Quartiers Anciens Dégradés (PNRQAD)".

¹¹⁵. Bordeaux.fr (2021): "Un patrimoine rénové pour un habitat contemporain".

116. Cfr. Allegato 2 - Scheda 22.
Bologna – Il PUG del 2021: le Strategie urbane, locali e i progetti di areale.

117. Cfr. Allegato 1 - Scheda 5.
Bologna – Il PEEP per il centro storico del 1973: il centro storico come bene economico.

118. Comune di Bologna (2021),
PUG-Piano Urbanistico Generale: Leggere il Piano, Comune di Bologna, Bologna.

riunisce tutti i partner volti a garantire sia il coordinamento delle pratiche, sia il follow-up delle famiglie (Centro comunale d'azione sociale, Direzione dipartimentale della sanità e degli affari sociali, Direzione dipartimentale delle attrezzature, Fondo assegni familiari, assistenti sociali, etc.). In tal senso, *Bordeaux [Re]Centres* è anche un progetto di partenariato e di governance sociale, coordinando tra loro vari aspetti della pianificazione e della comunicazione tra gli *stakeholders* e le diverse parti in campo, seguendo le famiglie non solo dal punto di vista abitativo, ma anche quello del supporto lavorativo, assistenziale e dell'inclusione sociale delle famiglie.

Per quanto riguarda l'Italia, oggi sempre più città stanno implementando i loro piani con misure volte all'assistenza sociale e alla salvaguardia delle comunità più fragili nelle aree storiche e compatte della città centrale. Benché il termine "gentrificazione" sia ormai sempre più noto nel panorama nazionale e nella comunicazione mediatica, ci si trova ancora in una fase di transizione e di comprensione del problema, più che di effettiva risoluzione; tuttavia, rispetto al passato sono stati fatti numerosi passi avanti, soprattutto per quanto riguarda la consapevolezza del tema e l'applicazione delle prime misure di contrasto. Come caso studio, si ricorda il nuovo PUG di Bologna¹¹⁶, con l'adozione di misure di piano volte alla lotta alla gentrificazione e risposta alla crescente domanda abitativa. Bologna, infatti, per le piccole dimensioni della città storica, la grande affluenza di studenti universitari e la concentrazione della maggior parte delle facoltà e delle sedi dell'Università in pieno centro storico (Piazza Verdi, Via Zamboni), ha visto col tempo crescere sempre più la richiesta di alloggi, soprattutto in locazione, ed è venuta meno ai principi di integrazione sociale realizzati dal PEEP di Cervellati del 1973¹¹⁷. Per risolvere tale aspetto, e mettere in atto delle misure di contrasto alla gentrificazione delle aree della città storica e della prima periferia storica (Seconda Bologna), nonché per garantire sul territorio maggiori e più diffusi servizi sociali, la città con l'obiettivo *Abitabilità e inclusione*, mette in campo delle Strategie urbane per «sostenere la crescita demografica offrendo abitazioni e servizi cui famiglie, giovani e studenti possano accedere garantendo altresì spazi innovativi per il lavoro»¹¹⁸. Queste Strategie, declinate sul territorio dalle Strategie locali, sono volte ad estendere l'accesso alla casa, a garantire la diffusione di una rete equilibrata di attrezzature e servizi di qualità, a ridisegnare gli spazi aperti e a conservare i caratteri del paesaggio storico urbano rinnovandone il ruolo; in particolare, tra le azioni prefigurate vi è il favorire l'aumento e

l'innovazione di offerta abitativa in locazione, il favorire l'aumento di offerta abitativa sociale e lo sperimentare nuove forme abitative; ancora, per raggiungere un concreto rafforzamento della comunità e della vita di quartiere, oltre alle misure *place based* previste dalle Strategie locali nei progetti di areale, vi è anche l'azione di piano del favorire i servizi e le attività commerciali di vicinato, il favorire la riqualificazione o la realizzazione delle dotazioni territoriali, l'introdurre (soprattutto per le aree vicine a complessi produttivi) mix funzionali e tipologici nelle aree specializzate prossime a tessuti residenziali, e infine, il coinvolgere le comunità attraverso processi partecipativi. Quest'ultima azione, nello spirito del "pianificar facendo" di derivazione romana ed impostazione riformista, è già messo in atto in fase di redazione del piano attraverso la positiva esperienza dei LabQ – Laboratori di Quartiere, che grazie all'aiuto della Fondazione Innovazione Urbana hanno raccolto le istanze della popolazione direttamente sul territorio, facendole rientrare all'interno delle scelte di piano. Un piano che, in sostanza, riprende molte delle misure del precedente PSC, ma a cui si aggiunge un maggiore focus sulla dimensione dell'abitabilità della città, del lavoro e dell'occupazione della popolazione, nonché sull'attenzione ad erogare misure per un'inclusione attiva del cittadino, realizzata attraverso misure integrate e condivise anche con le associazioni del terzo settore e i comitati di quartiere, per una maggiore protezione della popolazione e un'assistenza più puntuale alle fasce svantaggiate.

Concludendo, le strategie per una rigenerazione urbana integrata e socialmente inclusiva della città compatta devono necessariamente essere rivolte alla ricerca di una maggiore mixité sociale, nonché mettere in atto azioni per la salvaguardia delle comunità povere e fragili che in essa possono risiedere; in ultima analisi, devono contrastare il fenomeno sociale e la questione aperta oggi presente in buona parte dei tessuti compatti e semicentrali delle città italiane, ovvero la gentrificazione di queste aree e la loro progressiva esclusività ed elitarietà, che porta all'espulsione dei soggetti che non hanno i mezzi per affrontare gli accresciuti costi della vita. Tali strategie devono necessariamente integrarsi con misure proprie della sfera della protezione e dell'assistenza sociale; solo con una visione integrata sarà infatti possibile costruire una città integrata, in cui, indipendentemente dal luogo in cui si vive, si possano godere delle stesse occasioni e delle stesse opportunità di crescita.

119. Cfr. Parte prima, paragrafo 3.4.2 *La città discontinua. Marginalità insediativa e polarizzazione sociale.*

Per una città discontinua coesa

Per la città discontinua, in una prospettiva strutturale di costruzione della città pubblica, tenuto conto delle criticità e delle risorse, delle questioni aperte e delle dinamiche sociali ed economiche¹¹⁹ in atto in questa parte di città, si propone l'obiettivo strategico: *sostegno e integrazione, nuove economie e nuovi lavori*. Tale obiettivo può essere raggiunto attraverso le seguenti strategie:

- garantendo la diffusione e l'accesso, paritario e tempestivo, ad una rete equilibrata di servizi ed attrezzature di qualità, sostenibili ed economiche;
- erogando migliori servizi di livello locale, con particolare riferimento ad attività commerciali di vicinato, scuole e asili nido, presidi sanitari locali;
- modernizzando i sistemi di protezione ed assistenza sociale esistenti, rafforzando l'offerta di servizi di assistenza e sostegno alle famiglie, agli anziani, alle persone fragili, indigenti o con disabilità presenti nel territorio, come i patti per l'inclusione;
- migliorando l'accesso di cittadini di paesi terzi e di gruppi emarginati, quali rom e sinti, all'istruzione e al lavoro, promuovendone l'integrazione e l'inclusione sociale nelle comunità;
- sostenendo le pari opportunità e promuovendo l'inserimento lavorativo e la partecipazione attiva delle donne nella società;
- favorendo l'occupazione dei giovani e dei Neet con misure di formazione e di inserimento lavorativo ad hoc, prevedendo anche misure di sostegno economico temporaneo;
- sostenendo il completamento dei percorsi di istruzione e promuovendo l'accesso a forme e percorsi di reinserimento lavorativo, di formazione ed aggiornamento professionale;
- favorendo l'innovazione delle aree produttive pianificate con una nuova articolazione degli usi, promuovendo l'insediamento di start up e di nuove imprese sul territorio;
- individuando zone in cui decentralizzare le funzioni pubbliche centrali;
- promuovendo la realizzazione, con forme di partenariato, di aree dagli usi misti e integrati per ospitare il settore pubblico e privato, nuovi servizi e nuove quote di residenza sociale;
- prefigurando nuove infrastrutture di collegamento e di trasporto pubblico con le aree centrali e con i poli dei servizi o della produzione;
- favorendo la regolarizzazione delle attività manifatturiere della

città discontinua, prevedendo misure per il loro sostegno e il loro sviluppo e diffusione su portali digitali;

- coinvolgendo le comunità nei processi decisionali attraverso la partecipazione attiva;
- sostenendo le attività di associazionismo e del terzo settore operanti sul territorio.

Da quanto emerso in precedenza, la città discontinua e, in senso più estensivo, le periferie, sono caratterizzate da numerose problematiche sociali¹²⁰, spesso risalenti all'epoca della loro formazione, e strettamente connesse sia all'assetto morfologico e strutturale degli insediamenti. Insediamenti che, nella maggior parte dei casi, sono avvenuti spontaneamente ai margini della città compatta, centrale e borghese, a partire dagli anni Venti e Trenta del Novecento; insediamenti che, spesso nati come agglomerazione attorno a torri, casali ed antiche fattorie suburbane, sono diventati sempre più grandi e popolosi senza però trovare connessione, sociale e fisica, con la città esistente. Una città esistente, di estrazione principalmente 'borghe- se', lontana dai problemi di una periferia povera ed ancora legata alle usanze e ai costumi di mondo contadino e, dunque, personifica- zione dell'altro, dell'antico e del diverso, lontano dalle idee imperia- li del regime e dallo sviluppo moderno, fordista e di importazione statunitense che di questo ne avrebbe preso il posto. Una periferia che è stata spesso investita, ma non migliorata, dalla civiltà delle macchine e dal mito della modernità, salvo poi mantenere ancora oggi lacerti di campi coltivati, di colture e di seminativi all'interno degli insediamenti; una periferia che, come più volte sottolineato all'interno della ricerca, non è stata né libera di evolversi socialmen- te, rimanendo sempre una sorta di ghetto in cui concentrare i vari interventi di edilizia economica e popolare (giusti e necessari, ma spesso escludenti e penalizzanti), né libera di accedere alle funzioni, e dunque alle opportunità, della città centrale, a causa del suo iso- lamento fisico e strutturale, sempre condannato eppure mai risolto. Una periferia, dunque, che è ormai morfologicamente consolidata nei suoi assetti pianificati come nelle sue forme spontanee come in quelle abusive, sorte durante la grande fase di espansione degli anni Sessanta e Settanta, e che ora può dirsi a pieno titolo "città consolidata", benché 'discontinua', perché dispersa e frammentata nel territorio agricolo. Città consolidata che, però, è profondamente diversa dai vicini tessuti compatti, densi di funzioni e ben connessi con le aree del centro e della concentrazione funzionale: diversità che emerge sia nelle differenze tra le varie componenti dei Siste-

¹²⁰ Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado della città e delle loro periferie (2017), *Relazione sull'attività svolta dalla Commissione*, Camera dei deputati, Roma.

121. Cfr. Parte prima, paragrafo 3.4.2 *La città discontinua. Marginalità insediativa e polarizzazione sociale.*

mi, sia nella diversa estrazione sociale e nei diversi livelli di occupazione, di istruzione, di aspettativa di vita e di sviluppo umano, nonché nell'evidente distacco fra il reddito medio percepito¹²¹. Tali aree infatti sono, nella maggior parte dei casi (fanno eccezione i nuclei isolati e protetti per il ceto alto e medio-alto, enclaves di ricchezza chiuse e senza rapporti con il contesto circostante), povere e socialmente segregate, dove il livello di istruzione è basso, la disoccupazione è alta, le professioni sono limitate e in genere umili e mal pagate, con livelli di criminalità mediamente più alti delle aree centrali (fatta eccezione per Napoli), e dove la povertà è, il più delle volte, ereditaria e strutturale nelle famiglie. Contesti in cui, spesso, sono presenti persone provenienti da paesi terzi e comunità nomadi chiuse (rom, sinti e camminanti) socialmente emarginate, la cui integrazione con le comunità residenti è difficile, complicata da barriere culturali che sarebbero facilmente arginabili con la scuola e con le misure del dialogo fra le parti, misure che, però, spesso giungono troppo tardi e in modalità né costante, né di qualità. Contesti in cui la carenza strutturale del lavoro, e la conseguente povertà, generano risentimento, frustrazione e fenomeni di depressione negli adulti, contraendo consumi, generando violenze – spesso di genere – e limitando le possibilità di sviluppo dei giovani; giovani che, a loro volta, tendono a non proseguire nel percorso di studi, né ad inserirsi facilmente nel mondo del lavoro (i cosiddetti giovani Neet, giovani fra i 15 e i 29 anni che non studiano né lavorano, sono qui maggiormente presenti), limitando le loro possibilità di riscatto e di crescita socioeconomica rispetto ai loro coetanei della città centrale. Lavoro che, peraltro, è il più delle volte circoscritto alle funzioni delle aree centrali, difficoltoso da trovare in loco e spesso semplicemente assente; l'assenza di forme significative di economia locale, di posti di lavoro in prossimità degli insediamenti, dalle posizioni remunerative e dalla possibilità di fare carriera, è evidente, e rende gli insediamenti delle aree residenziali-dormitorio, in cui ci si sofferma per dormire, per poi vivere in altre parti della città. Inoltre, l'accesso ridotto alle aree e alle funzioni 'ricche' della città, intese come sedi di istruzione di livello superiore, di lavori remunerativi, di formazione e svago culturale, nonché di divertimento e dello shopping, oltre a costituire ulteriore fonte di isolamento culturale, costringono gli abitanti della città discontinua ad un pendolarismo continuo, aggravato dalla scarsa presenza di connessioni di trasporto pubblico e della mobilità demandata all'uso quasi esclusivo su gomma; pendolarismo che ruba tempo utile allo studio, alla vita fa-

miliare, al lavoro e che aggrava i livelli di stress e di stanchezza della popolazione. Si può affermare che la distanza dai principali luoghi di lavoro e poli tecnologici, finanziari e direzionali più importanti è spesso sinonimo della distanza sociale della popolazione che vive in queste aree; una distanza che si tramuta in isolamento, in marginalità, e infine, in oblio e/o commiserazione da parte dell'intera città esistente, che considera chi, per impossibilità economica o semplicemente per nascita, è 'costretto' a vivere in questi posti, come un cittadino di serie B.

Perciò, le strategie proposte non sono volte soltanto al riequilibrio territoriale ed urbano, alla redistribuzione delle funzioni, alla riconnessione infrastrutturale e dei servizi della città discontinua, ma sono strategie volte a superare le ingiustizie sociali, e dunque anche spaziali, che connotano da decenni questi 'brani' di città. Tali strategie sconfinano dalla disciplina urbanistica per entrare in quella della protezione e dell'inclusione sociale; sconfinamento che oggi, a seguito di un decennio di debole crescita e degli effetti della pandemia da Covid-19, è divenuto un'istanza ormai non più rinviabile, e che si auspica possa trovare un rapido riscontro nei nuovi strumenti di piano, risolvendo le due maggiori piaghe sociali della città contemporanea, ovvero la gentrificazione e la marginalizzazione sociale, nel modo più integrato possibile, restituendo prospettive di equità ed equilibrio alla città, alle comunità e al territorio che esse abitano. Per ottenere questo, le strategie qui definite procedono da una doppia dimensione, di inclusione sociale e di trasformazione urbana, derivate da *best practices* internazionali, nazionali ed europee che hanno saputo dare primaria rilevanza non agli interessi che governano la città, ma alle persone che la abitano, poiché ritenuti degni di attenzione da parte delle istituzioni e degni di una città più giusta, più inclusiva, più efficiente, e più coraggiosa.

Partendo da casi nazionali, si possono ricordare gli sforzi di Roma, Reggio Emilia e Bari, che con modalità e strumenti diversi, negli ultimi vent'anni hanno cercato di costruire una periferia meno ingiusta e segregata. Nel caso di Roma¹²², il NPRG del 2008 ha riconosciuto quello che è stato definito come il "primato della città svantaggiata", ovvero la preponderante ed allarmante presenza di tessuti periferici con condizioni disagio urbano e sociale, che presenta minori opportunità di crescita e di sviluppo (minori vantaggi di partenza) rispetto alle aree centrali e ai Municipi più ricchi¹²³. Il NPRG, per questo, ha introdotto due nuovi strumenti: il *Regolamento della partecipazione* degli abitanti alla determinazione delle scelte di

¹²². Cfr. Allegato 1 - Scheda 10. Roma - Il NPRG del 2008: la riqualificazione del paesaggio storico urbano; cfr. Allegato 1 - Scheda 11. Roma - Il NPRG del 2008: città consolidata, città compatta, città discontinua; cfr. Allegato 2 - Scheda 15. Roma - Il NPRG del 2008: i Programmi Integrati di Intervento.
¹²³. Comune di Roma (2003), PRG. *Relazione Illustrativa. Delibera di Adozione del Consiglio Comunale n.33 del 19/20 marzo 2003*, Comune di Roma, Roma, pp. 51-55.

124. Comune di Roma (2003), *PRG. Relazione Illustrativa. Delibera di Adozione del Consiglio Comunale n.33 del 19/20 marzo 2003*, Comune di Roma, Roma, pp. 28-30.

trasformazione più rilevanti, che vengono attuate con la modalità del progetto urbano previsto nelle Norme Tecniche di Attuazione; e il *Documento di impatto sociale*, formalmente allegato alla *Carta per la qualità sociale*, redatto insieme al progetto urbano, contenente le informazioni relative alle caratteristiche dei contesti limitrofi all'ambito della centralità, un programma di gestione delle opere da realizzare concordato con i cittadini, le attività autofinanziate che possono essere promosse e incentivate, le nuove opportunità di lavoro e di accesso ai servizi che si creano o si possono sostenere, le iniziative di animazione culturale e sociale da attivare¹²⁴. Questi due strumenti sono stati pensati per la trasformazione dei tessuti della periferia, consolidati o ancora da consolidare, e di fatto si costituivano, già agli inizi degli anni Duemila, come strumenti di inclusione sociale, di integrazione e di sviluppo delle comunità, apportando alla progettazione degli ambiti urbani del piano la conoscenza e la consapevolezza della situazione sociale esistente nel piano, in modo da realizzare dei progetti d'ambito fortemente *place-based* e pensati localmente. In realtà, per le difficoltà burocratiche incontrate, nella maggior parte degli ambiti di trasformazione previsti dal piano questi due documenti non sono stati quasi mai prodotti; tuttavia, si possono considerare una innovazione strumentale ed operativa molto utile ed interessante, che prende coscienza della realtà alla base del disagio urbano e sociale alla base della definizione del primato della "città svantaggiata". Città svantaggiata per la quale si prevede la riorganizzazione dei tessuti, parte di un processo di trasformazione qualitativa finalizzato a "trasformarli in città" e a renderli parti integranti del suo funzionamento complessivo. Per questo, la periferia viene "aggredita" contemporaneamente dall'alto e dal basso dal piano, con politiche e programmi che la riguardino e che facciano parte del processo generale di modernizzazione e di riorganizzazione fisica e funzionale dell'intera città; interventi e programmi strutturali che coinvolgano la periferia nel processo generale e quindi nel progetto e nella visione generale della città. Per questo, vengono privilegiati ed incentivati tutti gli interventi di carattere integrato e trasversale sia sul piano funzionale (con l'obiettivo di riconnettere e ricucire parti separate dei tessuti proponendo localmente funzioni, servizi ed attrezzature) sia sul piano operativo e finanziario (sviluppendo il concorso dell'intervento pubblico e privato offrendo possibilità operative a tutti i soggetti, anche a quelli proprietari di aree a destinazione pubblica), garantendo forti livelli di elasticità e flessibilità. Inoltre, viene ritenuto indispensabile un processo di

decentramento per quanto riguarda le politiche diffuse, attuando in tal modo una *struttura urbana policentrica e accessibile*, in cui, attraverso una presenza pubblica forte a livello locale, depositaria dei problemi quotidiani dei cittadini che vivono e lavorano nella zona, «è possibile dare senso e credibilità ai programmi di recupero e di riqualificazione, e alla esigenza di stimolo, di promozione e di coordinamento della pluralità degli interventi»¹²⁵. Per tale ragione, dunque, sui tessuti della città discontinua il NPRG va a pensare una serie di interventi che sono pensati localmente e di volta in volta, attraverso il progetto urbano e il suo disegno, inserito nel più ampio disegno generale della città (carezza strutturale di Roma fin dal piano del 1962), per un riassetto generale della periferia connotato dal suo sviluppo, dal riequilibrio delle funzioni, da maggiore giustizia sociale e spaziale.

Nel caso di Reggio Emilia, analizzato per la similarità del tema dell'alloggio sociale insieme a quello di Valencia, entrambi già trattati in precedenza¹²⁶ con particolare riferimento agli interventi di edilizia sociale e all'aspetto fisico-morfologico per una trasformazione inclusiva e volta ad incrementare l'abitabilità dei tessuti, si può evidenziare l'importanza di un focus sociale e di una prospettiva di sviluppo umano all'interno dei loro interventi e delle azioni di piano. Nel caso di Reggio Emilia¹²⁷, la tradizione riformista della città ha fatto sì, fin alla loro costruzione, che i tessuti più periferici ed immersi nella campagna non fossero delle propaggini urbane abbandonate a sé stesse, ma fossero piuttosto delle parti integrate ed integrati della città, in cui le comunità che vi risiedevano costituissero parte attiva della cittadinanza nel suo complesso. Per questo, i POC e il Piano Strutturale Comunale del 2011, propongono un modello di edilizia sociale che, oltre ad andare ad abbassare i costi per gli affitti e ad aumentare l'offerta abitativa per le fasce più deboli, rende i nuovi abitanti parte costitutiva della società di Reggio, attraverso delle azioni volte all'inclusione che si distaccano dalla sfera puramente materiale dell'intervento. Infatti, il PSC, inteso anche come un progetto per la sostenibilità, la qualità e la coesione sociale, vuole portare avanti il "modello emiliano", proponendo *Reggio città capitale sociale*, mettendo in campo un lavoro importante di sinergie, con un'attenzione speciale alla «costruzione integrata di quel welfare di comunità che è oggi l'unica risposta per riconoscere uguale valore e dignità tanto ai bisogni che alle potenzialità del territorio reggiano e dei suoi abitanti»¹²⁸. Welfare volto a favorire l'integrazione culturale, garantire l'accessibilità per tutti

¹²⁵. Comune di Roma (2003), PRG. *Relazione Illustrativa. Delibera di Adozione del Consiglio Comunale n.33 del 19/20 marzo 2003*, Comune di Roma, Roma, p. 52.

¹²⁶. Cfr. Parte seconda, paragrafo 5.1.2 *La prospettiva morfologica. Per una città discontinua abitabile*.

¹²⁷. Cfr. Allegato 2 - Scheda 18. *Reggio Emilia - Il PSC del 2011: i POC e l'Edilizia Residenziale Sociale*.

¹²⁸. Comune di Reggio Emilia (2011), *PSC-Piano Strutturale Comunale: P1 Relazione illustrativa*, Comune di Reggio Emilia, Reggio Emilia, p. 16.

129. Cfr. Allegato 2 - Scheda 24. *Valencia – Il Plan Estratégico de Vivienda al 2021: le Lineas Estratégicas.*

130. Ayuntamiento de Valencia (2017), *Plan Estratégico de Vivienda para la Ciudad de Valencia 2017-2021*, Ayuntamiento de Valencia, Valencia.

i cittadini alle diverse opportunità di formazione e di educazione al senso civico, promuovere un modello di crescita fondato sulle conoscenze, sui saperi e sulla solidarietà; welfare che è stato attuato sul territorio tenendo conto di tre diverse esigenze. La prima, quella di indicare nel PSC soluzioni abitative per quelle fasce in aumento anche tra il cosiddetto ceto medio che, per problemi economici, relazionali e culturali hanno necessità di trovare risposte adeguate nei nuovi quartieri e nelle realtà territoriali costruite ex novo o da riqualificare, quali, ad esempio, l'edilizia residenziale e sociale per la realizzazione di dotazioni minime di appartamenti protetti o con facilitazioni relazionali. La seconda, la necessità di inventare, ricostruire, consolidare centralità territoriali, costruendo piazze, rafforzando le polarità esistenti e creando e strutturando la città in modo da facilitare azioni di mutuo aiuto o di messa in valore delle risorse informali. La terza, il bisogno di costruire, parallelamente al PSC, il nuovo piano dei tempi e orari della città per leggere e interpretare le nuove dinamiche sociali rispetto all'articolazione del territorio onde evitare che l'aspetto materiale, l'infrastruttura urbana, prenda il sopravvento sull'aspetto umano. In questo, la città di Reggio Emilia si pone, ancora una volta, come un modello positivo di integrazione fra i vari aspetti della pianificazione, tenendo però in primaria considerazione l'aspetto umano ed umanistico e dello sviluppo del cittadino, che è carente nella maggior parte dei piani contemporanei.

Per quanto riguarda invece il caso di Valencia¹²⁹, la nuova offerta di *viviendas sociales*, come già detto in precedenza, si muove parallelamente all'offerta di nuovi *servics socials*, di nuovi servizi sociali, delineando un *Plan Estratégico de Vivienda* integrato e contraddistinto da una dimensione doppia, al contempo fisica e sociale. Infatti, nelle *Lineas Estratégicas* definite dal piano, emerge con evidenza l'integrazione fra l'obiettivo del diritto alla casa e quello di una città più inclusiva; tra le linee strategiche più rilevanti, si ricordano il *crear unos procedimientos integrados de atención a la demanda, adjudicación y gestión de los recursos habitacionales* (linea estratégica n. 1) e *rehabilitar, regenerar y renovar la ciudad de Valencia* (linea estratégica n. 4)¹³⁰. Per quanto riguarda la prima linea, essa si articola in quattro obiettivi, con venti azioni di piano, tra i quali: "definire i criteri di valutazione che garantiscono l'uguaglianza ed evitano la discriminazione dei nuclei familiari in base alla loro dimensione, composizione o reddito", "definire le misure pubblicitarie per raggiungere il maggior numero di persone e dei nuclei familiari avente

diritto”, o ancora “stabilire protocolli di coordinamento per definire le necessità di accompagnamento di nuclei conviventi da attenzionare in via preferenziale”; per la seconda linea, vi sono cinque obiettivi e undici azioni, come “diagnosticare le possibilità di creazione di posti di lavoro attraverso gli interventi di riabilitazione”, “effettuare le diagnosi socio-urbane dei quartieri o delle aree rilevate come vulnerabili”, e “incoraggiare l’uso della capacità di auto-organizzazione della cittadinanza per la fornitura di alloggi a prezzi accessibili”. In sostanza, dunque, il *Plan Estratégico* si pone sia come piano tematico per realizzare l’alloggio sociale nella città di Valencia, sia come programma di azioni ed interventi fisici per la territorializzazione, attraverso la casa, degli interventi previsti dal *Plan de Servicios Sociales de la ciudad de Valencia 2019-2023*, così come altri piani volti all’inclusione e alla coesione sociale¹³¹ che, in ottemperanza a una politica sempre più inclusiva promossa dalla Comunitat Valenciana, cercano di porre rimedio alle situazioni di disuguaglianza emerse in Spagna a seguito della crisi economica. Il *Plan Estratégico de Vivienda* assume dunque un ruolo trasversale: da un lato, si pone come piano per la realizzazione tematica della città pubblica (l’alloggio sociale), dall’altro, concilia e integra tra loro vari strumenti per la coesione territoriale, al fine di costruire una città più coesa, e anche di porre rimedio alla carenza di un piano urbanistico generale aggiornato¹³².

Riprendendo con un caso nazionale, più trasversale e volto all’integrazione fra la sfera delle politiche e della programmazione sociale (anche europea) e quella della pianificazione, si menziona la *best practice* di Bari¹³³, i cui numerosi progetti di rigenerazione urbana sono stati finanziati nell’ambito del PON Metro, programma operativo plurifondo (FSE e FESR)¹³⁴, e dunque con un forte taglio di inclusione e sviluppo sociale (derivato dall’Fondo Sociale Europeo), in cui sono stati proposti cinque Assi tematici afferenti ad un Piano Operativo, proposto – similmente ad un piano regolatore – alla dell’intero territorio del Comune¹³⁵. Di questi Assi, due (Asse 3 e Asse 4) sono rivolti ai Servizi per l’inclusione sociale (Asse 3) e alle Infrastrutture per l’inclusione sociale (Asse 4); gli Assi presentano strategie ed azioni comuni, che collaborano strettamente per la rigenerazione urbana della città esistente, con particolare riferimento ai quartieri delle periferie o delle aree degradate. L’Asse 3 ha come strategia lo sviluppo di nuovi modelli di secondo welfare e di attivazione sociale rivolti alle fasce deboli e tesi a sostenere l’emancipazione dal bisogno, attraverso opportunità di *learning on the job* (La-

¹³¹. *Estrategia Valenciana de Juventud 2019-2023, Estrategia Valenciana para la Igualdad y la Inclusión del Pueblo Gitano 2018-2023*, etc.; ci si riferisce in particolare al *Plan Valenciano de Inclusión y Cohesión Social 2017-2022* (PVICs), che in modo congiunto con la Comunitat Valenciana analizza la situazione sociale nella regione e promuove azioni per l’inclusione e la coesione in un ampio contesto territoriale.

¹³². Il *Plan General de Ordenación Urbana* (PGOU) risale al 1988 ed è in fase di aggiornamento; similmente alla situazione italiana, infatti, molte città spagnole hanno piano risalenti a più di quarant’anni fa, e data la difficoltà di una redazione nuova, si preferisce aggiornarlo attraverso piani e programmi tematici previsti dalla legislazione vigente – ricordando, in questo, gli insegnamenti sulla riforma graduale dell’urbanistica di Campos Venuti.

¹³³. Cfr. Allegato 2 - Scheda 21. Bari – Il Piano Operativo PON Metro Bari 3.0 del 2019: la Strategia SISUS e il PUG.

¹³⁴. Cfr. Box 1 - PNRR, Programmi operativi e inclusione sociale.

¹³⁵. Comune di Bari (2019), *Piano Operativo Città di Bari*, Comune di Bari, Bari, pp. 12-13, 65-66, 97-98, 146-147, 165-166; Agenzia per la Coesione Territoriale (2019): “Indice Agenda Urbana Bari”.

136. Comune di Bari (2019), *Piano Operativo Città di Bari*, Comune di Bari, Bari, p. 146.

137. Simile al PON ma livello regionale; grazie al POR Puglia, è stato lanciato il bando regionale "Rigenerazione Urbana sostenibile", in attuazione all'Asse Prioritario XII – Sviluppo Urbano Sostenibile 12.1, del POR Puglia FESR FSE 2014/2020.

138. Tale Strategia (la SSU) è stata presentata nel 2016 prima del PON, ed ha poi costituito la base per la SISUS, approvata nel 2017, che ne riprende obiettivi ed azioni declinandoli localmente su specifici ambiti territoriali. Infine, il PON del 2019 riprende, nei suoi progetti, gli ambiti di rigenerazione proposti dalla SISUS.

boratorio Cantiere), il rafforzamento delle conoscenze e *capabilities* (Biblioteche di quartiere), la formazione professionale, il (re)inserimento lavorativo (Porta Futuro Bari, Faber), la creazione di forme di impresa sociale comunitaria e di prossimità (Urbis), la realizzazione di esperienze urbane e di quartiere orientate alla costruzione di capitale sociale e di innovazione sociale (Bari Innovazione Sociale). L'Asse 4, rivolto alle infrastrutture per il rafforzamento dei servizi per l'inclusione; l'Asse insiste sulla rigenerazione urbana, culturale e sociale delle aree marginali di Bari, con il duplice obiettivo di ricucitura urbana e di riqualificazione sociale ed economica, ricollegandosi alle programmazioni in corso (DPRI, PUG, MAP, Piano Sociale di Zona, SISUS, Piano Periferie). La strategia dell'Asse 4 prevede per questo la realizzazione di quindici spazi pubblici di comunità e la creazione di cinque hub strategici dell'innovazione sociale, che in rete con le biblioteche di quartiere e i servizi previsti sull'Asse 3, possono rappresentare dei riferimenti per i quartieri e occasioni di apprendimento, lavoro, sperimentazione e networking. In definitiva, gli Assi coinvolgono vari aspetti della rigenerazione urbana, con un forte inclinazione a progetti di natura inclusiva e di supporto e sostegno alla comunità, attraverso un'integrazione tra elementi tangibili e intangibili di offerta di prossimità, grazie alla quale «si creano i presupposti di una rigenerazione urbana che non sia solo intesa in forma fisica ma anche culturale e sociale»¹³⁶. I progetti afferenti agli ASSI e proposti per il PON sono parte costituente del nuovo Piano Urbanistico Generale (PUG), attualmente in formazione, ma che si baserà anche sugli Assi proposti per il PON, che dunque rappresenta una anticipazione a tutti gli effetti dei contenuti del nuovo strumento urbanistico. Inoltre, come accennato in precedenza, la città ha collaborato con la Regione Puglia in merito alla *Strategia SISUS - Strategia integrata di sviluppo urbano sostenibile*, i cui progetti sono connessi ai bandi per la rigenerazione varati dal POR regionale¹³⁷. La SISUS, che rappresenta una evoluzione della strategia presentata per il PON (la Strategia di Sviluppo Urbano Sostenibile della Città di Bari, presentata all'Agenzia per la Coesione Territoriale a febbraio 2016¹³⁸), si sostanzia in un programma di interventi fortemente integrati ed è finalizzata alla rigenerazione sostenibile dei contesti edificati marginali. Per tale ragione, Bari può dirsi oggi una delle città italiane che spende maggiormente i fondi europei, attraverso delle azioni integrate che fondono al meglio le politiche sociali con l'intervento 'fisico' di rigenerazione. Infine, un ultimo caso di studio, assai noto nel panorama teorico-

disciplinare per aver dato origine e sostanza tecnica e attuativa al filone del *Social Urbanism*, ovvero di una pianificazione urbanistica volta non solo ad una riconfigurazione morfologica dello stock edilizio, ma anche a contrastare la povertà e il disagio sociale delle comunità a cui erano rivolti, attraverso misure volte all'inclusione sociale, allo sviluppo delle comunità e all'accesso al mondo del lavoro¹³⁹. Tale caso è quello della città colombiana di Medellín¹⁴⁰, città dell'*urbanismo social* che, secondo la definizione della EDU-*Empresa de Desarrollo Urbano* di Medellín, è da intendersi come «strumento di inclusione spaziale e costruzione di eguaglianza nell'accesso alle possibilità, che cerca di realizzare interventi nelle zone marginali della città in una forma integrale, con una forte componente sociale e di partecipazione cittadina»¹⁴¹. La città, come detto in precedenza¹⁴², si è ripresa dalla gravissima crisi economica e sociale in cui verteva alla fine degli anni Novanta grazie ad una serie di interventi di rigenerazione urbana integrata transcalari e, soprattutto, interdisciplinari, dove all'intervento di riconfigurazione fisico-morfologica si accompagna anche l'intervento di inclusione sociale, di sviluppo umano, di reinserimento lavorativo e di sostegno e protezione sociale. Lo strumento utilizzato per realizzare tali interventi è il *Proyecto Urbano Integral* (PUI), che si configura come un progetto urbano integrato volto anche allo sviluppo e all'inclusione sociale delle comunità, e che può essere definito come uno «strumento di intervento urbano che copre dimensioni fisiche, sociali e istituzionali, al fine di risolvere problemi specifici su un territorio definito, posizionando allo stesso tempo tutti gli strumenti di sviluppo disponibili, pensati a seconda dell'area di intervento»¹⁴³. Un PUI ricerca il *desarrollo humano integral*, ossia lo sviluppo integrale dell'uomo, e sostanzia dunque sul territorio i principi del *Social Urbanism*; inoltre, essi seguono un chiaro processo metodologico¹⁴⁴, che si articola in quattro fasi (*planificación, formulación, gestión, sostenibilidad y apropiación*) e che, procedendo da una tripla analisi dell'area (*diagnóstico físico, social, interinstitucional*), prosegue nella *identificación de problemas*, dove vengono elencati le principali criticità dell'area, per poi arrivare a definire il progetto d'area, realizzarlo e, in ultimo, definirne le modalità di gestione e soprattutto, quelle di *apropiación*, dove le opere realizzate con i PUI sono oggetto di partecipazione e di conoscenza condivisa con comunità, affinché essa vengano adottate e diventino una 'proprietà' dei residenti. Ogni PUI, inoltre, lavora su tre dimensioni, sociale, fisica e istituzionale, che sono alla base delle strategie specifiche per la rigenerazione fisica e

¹³⁹. Leite C., Acosta C., Militelli F., Jajamovich G., Wilderom M., Bonduki N., Somekh N., Herling T. (2019), *Social Urbanism in Latin America. Cases and Instruments of Planning, Land Policy and Financing the City Transformation with Social Inclusion*, Springer Nature, cap. 1-2.

¹⁴⁰. Cfr. Allegato 2 - Scheda 26. *Verso un Social Urbanism - I Proyectos Urbanos Integrales di Medellín*.

¹⁴¹. Urbam EAFIT (2015), *Medellín modelo de transformación urbana - Proyecto Urbano Integral P.U.I. en la zona nororiental*, Issuu Inc., Palo Alto, p. 37.

¹⁴². Cfr. Parte seconda, paragrafo 5.1.1 *La prospettiva strutturale. Per una città discontinua attrattiva*.

¹⁴³. PUI (2010): "PUI - Proyectos Urbanos Integrales".

¹⁴⁴. Urbam EAFIT (2015), *Medellín modelo de transformación urbana - Proyecto Urbano Integral P.U.I. en la zona nororiental*, Issuu Inc., Palo Alto, p. 59.

145. Urbam EAFIT (2015), *Medellín modelo de transformación urbana – Proyecto Urbano Integral P.U.I. en la zona nororiental*, Issuu Inc., Palo Alto, p. 59.

146. Sennett R. (2018), *Costruire e abitare. Etica per la città*, Feltrinelli, Milano, pp. 198-200.

sociale dei singoli *barrios o comunas*: una “dimensione sociale”, per la quale la comunità partecipa attivamente a tutte le fasi del processo dall’identificazione di risorse e criticità alla formulazione dei progetti; una “dimensione fisica”, per la quale si prevede la realizzazione e miglioramento degli spazi pubblici esistenti, la costruzione di alloggi sociali, di nuovi servizi e realizzazione di progetti di recupero ambientale; una “dimensione istituzionale”, in cui si organizza il coordinamento integrale delle azioni di tutti gli uffici di un Municipio. Da notare che i processi partecipativi si basano sull’accordo fra «Consiglio Consultivo, Giunte di amministrazione locale, Giunte di Azione Comunale riuniti in Asocomunal, *mesas barriales* [tavoli di vicinato, simili a dei comitati di quartiere], ONG sociali, organizzazioni comunitarie, leader istituzionali e naturali formali e non formali della comunità»¹⁴⁵, e che dunque costituiscono anche l’occasione per una conoscenza reciproca fra istituzioni pubbliche e comunità locali, che spesso non si conoscono. Infatti, uno dei problemi più gravi dei *barrios informales* di Medellín è, da sempre, l’assenza delle istituzioni, che spesso non hanno né cognizione di causa dei legami sociali, delle istanze e delle richieste delle comunità, né, in alcuni casi, sono a conoscenza di quante persone vivono, sono nate o decedute in un’area. Una situazione molto diversa da quella europea, ma che è stata pian piano risolta grazie ai vari *mesas barriales*, tavoli di vicinato e di confronto tra l’amministrazione e famiglie residenti, per la raccolta di dati e di istanze sul territorio, ma anche per la reciproca conoscenza e la discussione di misure comuni. Infatti, gli interventi proposti da ogni PUI, oltre ad essere fortemente indirizzati verso la ‘territorializzazione’ di politiche sociali, di misure per la protezione e l’assistenza sociale a famiglie numerose, alle madri single, ai giovani e agli anziani, sono anche uno strumento di valorizzazione del territorio, attraverso la realizzazione di nuovi servizi ed infrastrutture di collegamento con i luoghi di lavoro (concentrati nelle aree centrali della città), di istruzione e formazione (grazie alle biblioteche e ai centri di formazione e di educazione notturna), e di sviluppo integrale per i più giovani, attraverso la cultura gratuita e lo sport (si pensi ai già citati *library parks*). In definitiva, dunque, i PUI già realizzati, oltre ad aver dato prova della loro efficacia e funzionamento – in alcuni casi, come ricordato da Richard Sennett¹⁴⁶, hanno generato anche percorsi di turismo autogestiti dalle comunità – sono un ottimo esempio di integrazione fra progetto urbano e politiche sociali, fra welfare urbano e programmi per lo sviluppo umano, fra urbanistica e inclusione sociale. Inoltre, aspetto non se-

condario, nei PUI vengono promosse alleanze con il settore privato, le ONG, le organizzazioni nazionali e internazionali e con le organizzazioni della comunità, realizzando quel partenariato tra pubblico e privato che, oltre a portare alla rapida ed effettiva realizzazione del progetto, assicura anche lo sviluppo economico locale e il consolidamento delle associazioni locali e di terzo settore sul territorio.

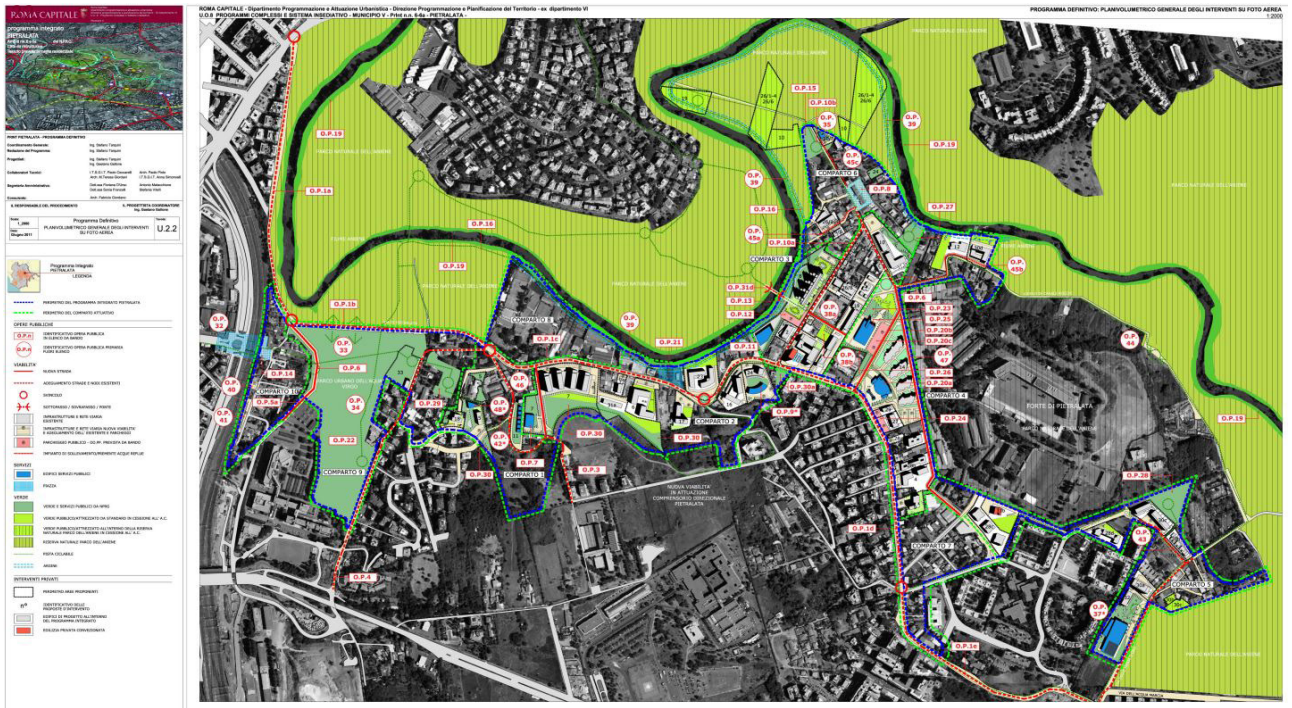
In conclusione, per realizzare una città discontinua davvero coesa, socialmente inclusa ed inclusiva, è necessario lavorare non in modo settoriale, ma con una visione integrata e trasversale, su più scale differenti e, soprattutto, attraverso e tramite diverse discipline, afferenti sia alla dimensione dello sviluppo sociale, sia a quella dello sviluppo territoriale, da realizzarsi attraverso infrastrutture, servizi, connessioni, ma anche spazi pubblici, luoghi per la formazione e la crescita individuale, e nuovi luoghi per nuovi lavori e nuove economie. Il lavoro e la formazione, infatti, di pari passo con l'alloggio sociale e il diritto all'istruzione e all'assistenza, sono diritti fondamentali dell'uomo e parti costituenti del "diritto alla città". Diritto che, nelle periferie, come nei contesti dei nuclei urbani al limite della città esistente, frammentati e dispersi nel territorio agricolo, o nelle ampie frange urbane dei territori della metropolizzazione, senza fine, senza luoghi e senza identità, appare come esigenza, come un'istanza non più rinviabile, che necessita di misure integrate ed efficaci, territorializzate sul territorio attraverso interventi di rigenerazione urbana integrale ed integrata, volti a costruire non solo una città più felice, ma una collettività più giusta, più umana e più coesa.

ALLEGATO 2
LE SCHEDE

STRUMENTI E STRATEGIE PER UNA RIGENERAZIONE INTEGRATA

ABSTRACT

L'Allegato, il secondo a supporto della ricerca, raccoglie una selezione di piani regolatori, strumenti urbanistici e documenti strategici nazionali ed europei, di città grandi e medie dell'Europa occidentale (con l'eccezione del caso colombiano di Medellín), attuati negli ultimi vent'anni e ritenuti delle best practices a livello internazionale, che delineano i diversi approcci e modalità per mettere in atto una rigenerazione integrata della città esistente e delle sue componenti consolidate. I casi studio qui analizzati costituiscono un approfondimento utile alla ricerca per costruire le azioni e le strategie tematiche inerenti al campo della pianificazione urbanistica come a quello dell'inclusione sociale che, integrate tra loro, compongono la strategia unitaria ed integrata di rigenerazione della città esistente, obiettivo della ricerca e base per la definizione, nella Parte Terza della ricerca, dei nuovi riferimenti teorico-metodologici ed operativi per la costruzione di un piano locale innovato, sociale ed inclusivo.



22. Il Print - Programma Integrato di Intervento di Pietralata, ambiti n. 6-6a del NPRG (2008-2011)

SCHEMA 15: ROMA – Il NPRG del 2008: i Programmi Integrati di Intervento

Ente territoriale

Comune di Roma

Strumento

PrInt - Programma Integrato di Intervento (Nuovo Piano Regolatore Generale)

Riferimento Normativo

NPRG adottato dal Consiglio Comunale il 12 febbraio 2008

Autori

Giuseppe Campos Venuti, Stefano Garano, Gianluigi Nigro, Federico Oliva, Elio Piroddi, Laura Ricci, Carlo Gasparrini, Mario Manieri Elia, Daniel Modigliani, Roberto Morassut

Il PrInt - Programma Integrato di Intervento è uno strumento di intervento¹, introdotto dalla Legge n. 179 del 1992, in forma di programma urbano, del NPRG di Roma. Essi perseguono il principio di sostenibilità attraverso l'incremento della dotazione pubblica di servizi e infrastrutture, la diversificazione del mix funzionale, la riqualificazione degli spazi aperti e il trasferimento delle volumetrie non coerenti con le esigenze di tutela e riqualificazione ambientale delle aree ricomprese nella *Rete ecologica comunale*². I PrInt si applicano prevalentemente nei tessuti della *città da ristrutturare*, oltre che ai tessuti della "Città consolidata" e della "Città della trasformazione". Sebbene sia comunque permessa dalle norme l'attuazione diretta nei Tessuti della Città da ristrutturare, il piano incentiva, mediante meccanismi premiali, il ricorso alla attuazione indiretta, con l'obiettivo di stimolare l'avvio di processi di riqualificazione estesi ad ampi settori degradati³. In particolare, la Città di ristrutturare è, secondo le Norme Tecniche di Attuazione del piano, «quella parte della città esistente solo parzialmente configurata e scarsamente definita nelle sue caratteristiche di impianto, morfologiche e di tipologia edilizia, che richiede consistenti interventi di riordino, di miglioramento e/o completamento di tali caratteri nonché di adeguamento ed integrazione della viabilità, degli spazi e dei servizi pubblici»⁴. In altre parole, i tessuti della Città da ristrutturare

1. Cfr. Parte seconda, paragrafo 4.1.1 *I Programmi complessi e i programmi integrati*; Comune di Roma (2003), *PRG. Relazione Illustrativa. Delibera di Adozione del Consiglio Comunale n.33 del 19/20 marzo 2003*, Comune di Roma, Roma, p. 53; Comune di Roma (2008), *PRG. Norme Tecniche di Attuazione. Delibera di Approvazione del Consiglio Comunale n.18 del 12 febbraio 2008*, Comune di Roma, Roma, Capo 3°, art. 14, pp. 20-21. Per quanto riguarda i singoli Ambiti per i Programmi Integrati per ciascuna delle tre Città, si vedano le NTA agli articoli n. 50 (Città consolidata), n. 53 (Città da ristrutturare) e n. 60 (Città della trasformazione).
2. Ravagnan C. (2019), *Rigenerare le città e i territori contemporanei. Prospettive e nuovi riferimenti operativi per la sperimentazione*, Aracne Editrice, Roma, p. 96.
3. Ravagnan C. (2019), *Rigenerare le città e i territori contemporanei. Prospettive e nuovi riferimenti operativi per la sperimentazione*, Aracne Editrice, Roma, p. 96.
4. Comune di Roma (2008), *PRG. Norme Tecniche di Attuazione. Delibera di Approvazione del Consiglio Comunale n.18 del 12 febbraio 2008*, Comune di Roma, Roma, Capo 4°, art. 51, p. 47.

5. Cfr. Parte seconda, paragrafo 4.1.1 *I Programmi complessi e i programmi integrati*.

6. Ravagnan C. (2019), *Rigenerare le città e i territori contemporanei. Prospettive e nuovi riferimenti operativi per la sperimentazione*, Aracne Editrice, Roma, pp. 96-97; Ricci L., a cura di (2009), *Piano locale e... nuove regole, nuovi strumenti, nuovi meccanismi attuativi*, FrancoAngeli, Milano.

turare sono quei tessuti, spesso in periferia e ai margini della Città consolidata, che versano in particolari situazioni di abbandono o di degrado, e la cui rigenerazione è affidata a un progetto urbano integrato, detto PrInt. Le strategie per la rigenerazione promosse dai PrInt riguardano:

- la riqualificazione, la riconfigurazione e il completamento del tessuto urbano, anche attraverso opere di valorizzazione del patrimonio edilizio esistente;
- la realizzazione di servizi e infrastrutture pubbliche (ma anche private di interesse pubblico) fortemente integrate con il contesto urbano circostante;
- la realizzazione di nuovi spazi pubblici e di aggregazione;
- la riqualificazione ambientale, la valorizzazione dei beni culturali e la promozione di turismo rurale nelle aree dell'Agro romano.

A queste strategie si aggiunge, in alcuni PrInt, la partecipazione della popolazione al processo di progettazione. Essi, inoltre, costituiscono gli ambiti privilegiati per l'applicazione delle principali fattispecie di perequazione urbanistica e finanziaria introdotte dal NPRG, in particolare: il contributo straordinario⁵ per il quale la quota maggioritaria (66,6%) delle principali valorizzazioni immobiliari generate dalle previsioni urbanistiche, in coerenza con quanto successivamente sancito a livello nazionale, è soggetta alla corresponsione di un contributo finanziario extra, che l'Amministrazione utilizza, all'interno degli stessi ambiti di prelievo del contributo, con finalità di riqualificazione urbana; sono presenti gli incentivi per il rinnovo edilizio, di cui possono beneficiare gli interventi di rinnovo del patrimonio edilizio degradato; è presente la cessione compensativa delle aree per il verde e i servizi pubblici, meccanismo attuativo, che consente di ottenere dal 90 al 100% delle aree in cessione gratuita da parte dei proprietari, in cambio della possibilità di esercitare i diritti edificatori scaturiti da un indice di acquisizione compensativa, in loco o in apposite aree di concentrazione⁶.

I Programmi Integrati di Roma (Il NPRG individua nella Città da ristrutturare 165 PrInt, di cui 85 su Tessuti prevalentemente residenziali e 80 su Tessuti prevalentemente per attività, cui corrispondono circa 400.000 abitanti insediati; ad oggi sono stati realizzati o in fase di attuazione: Tor Tre Teste, Ficarone, Santa Colomba, Settebagni, Ciampino, Pietralata, Tomba di Nerone, Santa Palomba) procedono dalla filosofia del *progetto integrato*, sperimentata da oltre trent'anni in tutte le grandi e medie città europee, e rappresentano «lo stru-

mento più idoneo a rispondere alla molteplicità delle esigenze locali e puntuali della riqualificazione, [e] a consentire la negoziazione locale anche fra un limitato numero di operatori»⁷. Infatti, il NPRG introduce incentivi (in genere premi di edificabilità e/o possibilità di destinazioni d'uso più remunerative) purché il soggetto privato proponente che risponde al bando con sue proposte di intervento contribuisca alla realizzazione di opere pubbliche attraverso un "contributo straordinario", aggiuntivo e di maggiore entità rispetto ai tradizionali oneri concessori della Bucalossi, che in tal modo profila un maggiore contributo al PrInt da parte dei privati, recuperando una quota della rendita immobiliare generata da questi ultimi. Inoltre, pur dichiarando che i Programmi integrati sono di iniziativa pubblica, il NPRG stabilisce che se il Comune non assume l'iniziativa, questa può essere assunta dai proprietari privati che rappresentino la maggioranza assoluta (invece del 75% del Comparto urbanistico previsto dai Piani attuativi tradizionali) del valore catastale degli immobili interessati dal programma⁸. Dunque, lo *stakeholder* privato viene inserito in modo attivo nel processo pianificatorio, facendo sì che questo risponda in modo diretto alle richieste ed esigenze dei principali attori presenti nel territorio (soggetti pubblici e privati, singolarmente o riuniti in consorzio o associati fra di loro, come sottolinea la Legge 179/1992).

Un grande avanzamento procedurale del PrInt rispetto ai precedenti programmi di recupero e di riqualificazione è la possibilità di passare ad una fase ordinaria della loro attuazione, grazie sia alla nuova, più flessibile normativa di piano, sia all'ampia serie di studi ed analisi effettuate delle condizioni di partenza e delle indicazioni di possibili soluzioni progettuali; studi che a loro volta costituiscono una parte integrante ancorché non prescrittiva del nuovo strumento urbanistico. L'insieme delle informazioni di tali analisi garantiscono «l'immediato passaggio alla predisposizione di programmi integrati sostituendo quello che, nella procedura straordinaria, era stato il ruolo del "programma preliminare" sulla cui base presentare i progetti»⁹. A questo avanzamento si aggiunge l'introduzione del principio di "perequazione urbanistica" per l'acquisizione delle aree utili per la realizzazione dei progetti. Questo, che consente un approccio realistico al finanziamento delle sole aree inevitabilmente acquisibili tramite l'esproprio e limita la drammaticità della decadenza dei vincoli quinquennali e del risarcimento per le eventuali reiterazioni, costituisce un forte contributo ai processi ed ai programmi di riqualificazione, che in tal modo seguono un iter meno dispendioso per

7. Comune di Roma (2003), *PRG. Relazione Illustrativa. Delibera di Adozione del Consiglio Comunale n.33 del 19/20 marzo 2003*, Comune di Roma, Roma, p. 53.

8. Cittasostenibili.it (2003): "Scheda 19. Piani Attuativi Tradizionali e Programmi Complessi".

9. Comune di Roma (2003), *PRG. Relazione Illustrativa. Delibera di Adozione del Consiglio Comunale n.33 del 19/20 marzo 2003*, Comune di Roma, Roma, p. 54.

10. Cfr. Allegato 1 - Scheda 10. Roma – Il NPRG del 2008: la riqualificazione del paesaggio storico urbano; cfr. Parte prima, paragrafo 1.1.3 *La terza generazione e i piani della trasformazione: Gli anni Novanta. La città esistente, la città storica e la riqualificazione urbana*; cfr. Parte prima, paragrafo 1.1.4 *La quarta generazione e i piani della metropolizzazione: Gli anni Duemila. La città consolidata e la rigenerazione urbana e territoriale*; Comune di Roma (2003), PRG. *Relazione Illustrativa. Delibera di Adozione del Consiglio Comunale n.33 del 19/20 marzo 2003*, Comune di Roma, Roma, p. 55.

11. Ravagnan C. (2019), *Rigenerare le città e i territori contemporanei. Prospettive e nuovi riferimenti operativi per la sperimentazione*, Aracne Editrice, Roma, p. 97.

12. Cecchini D., a cura di (2014), "Roma: Programmi integrati per la rigenerazione urbana diffusa", in *Urbanistica Informazioni*, n. 253-254; Poli I., Ravagnan C. (2017), "La rigenerazione urbana nel piano regolatore generale di Roma. Tra attuazione e innovazione", in *Ciudades*, n. 20.

l'amministrazione e, al tempo stesso, configurano i PrInt come uno degli strumenti più innovativi del NPRG. Inoltre, con i Programmi Integrati si sancisce l'effettiva importanza dei nuovi Municipi, che grazie alla conoscenza puntuale delle specifiche situazioni e delle priorità o dei punti più interessanti di innesco dei processi, garantiscono l'incentivazione alla predisposizione di programmi di intervento e la congruenza delle proposte rispetto agli obiettivi. Infatti, la proposta del NPRG è quella di delegare tutta la fase di promozione, valutazione e approvazione delle politiche diffuse e degli stessi progetti relativi agli ambiti di trasformazione ordinaria, ai nuovi municipi. In tal modo, si concretizza la linea di «dare gambe alla costruzione delle città di Roma e del massimo di coinvolgimento attivo, con un ruolo di protagonismo e partecipazione». In ultimo, è da notare come alcuni PrInt siano raccolti ad aree immerse nell'Agro romano e nelle frange urbane che con esso si scontrano e si mescolano. In un'ottica di "storicizzazione delle periferie", e di estensione dell'attenzione rivolta alla Città storica anche al resto dell'intera città esistente, alle tracce dell'uomo sul territorio e, più in generale, alla valorizzazione del paesaggio storico urbano¹⁰, i PrInt raccolgono azioni ed interventi per valorizzare e musealizzare non solo resti antichi, ma anche le testimonianze della vita rurale dell'Agro, che costituisce un patrimonio immateriale su cui basare un nuovo rapporto della città con le sue aree più periferiche: non solo spazi abbandonati e poi riqualificati, ma nuovi "luoghi" rigenerati, presidio delle comunità locali. Tuttavia, a distanza di oltre undici anni dall'approvazione del Piano, solo venti Print hanno intrapreso l'iter approvativo, risultando, quindi, un'esperienza ancora non sufficientemente sperimentata¹¹. Questo è riconducibile alla compresenza di diversi fattori, in parte dovuti a cause indipendenti dai Programmi stessi, come, in prima istanza, la generalizzata contrazione delle risorse pubbliche e private aggravata dalla crisi economica proprio a partire dal 2008 (anno di approvazione del NPRG), e come l'inerzia dimostrata dalle differenti Amministrazioni succedutesi da tale data nelle fasi di start up dell'iter¹². Altri fattori, invece, sono legati ai caratteri propri dello strumento, così come definito dalle norme del Piano, e sono relativi sia alle difficoltà connesse al portato innovativo e alla complessità delle procedure e dei meccanismi attuativi, sia ai caratteri precipi degli ambiti di intervento. Tra questi, in particolare, l'elevata frammentazione delle proprietà coinvolte, tipica dei contesti insediativi della Città da ristrutturare, che rende difficoltoso il raggiungimento della necessaria "massa critica" per la

sostenibilità economica del Programma¹³. In assenza, quindi, di un solido governo pubblico comunale e municipale nella fase attuativa, tali fattori hanno, nei fatti, lasciato a imprenditori e proprietari la gestione di uno strumento nuovo, complesso e finalizzato alla soddisfazione degli interessi collettivi, proprio nel momento in cui, a livello europeo, si verificava una crisi economica e finanziaria che ha modificato la struttura economica dei nostri contesti politico-culturali e imprenditoriali, e, a livello nazionale, venivano varati provvedimenti deregolamentativi, nel tentativo di dare nuovo slancio al settore edile, abdicando a un quadro di riferimento urbanistico e alla costruzione della città pubblica, come il Piano Casa¹⁴. Nonostante la limitata sperimentazione, è possibile comunque enucleare dai procedimenti intrapresi alcune importanti conferme teorico-disciplinari e metodologiche relative agli elementi di innovazione che connotano i Print¹⁵: questi, infatti, risultano uno degli strumenti attuativi più importanti ed innovativi del piano, ancora oggi oggetto di studio nell'ambito disciplinare e più volte rielaborato, con forma diverse, in altri piani riformisti successivi.

REGOLE

Norme Tecniche di Attuazione (NTA) del NPRG (Titolo I - Disposizioni generali)

Capo 3° Modalità e strumenti di attuazione del Piano

Art.14. Programma integrato

1. Il Programma integrato ha la finalità di sollecitare, coordinare e integrare soggetti, finanziamenti, interventi pubblici e privati, diretti e indiretti. Il Programma integrato prevede, di norma, incentivi di tipo urbanistico, finanziario e fiscale, volti a favorire l'integrazione degli interventi, la qualità urbana e ambientale, e il finanziamento privato di opere pubbliche.

2. Il Programma integrato è di iniziativa pubblica, fatto salvo l'intervento sostitutivo dei proprietari, ai sensi dell'art. 13, comma 6.

3. Il Programma integrato si applica:

a) all'intero Sistema insediativo, e con le modalità di cui all'art. 13, comma 3, al fine di programmare e promuovere l'applicazione degli istituti di perequazione di cui all'art. 17, comma 2;

b) nella Città storica, al fine di coordinare, anche mediante incentivi, gli interventi diretti privati e la loro integrazione con interventi sugli spazi pubblici, con particolare riguardo alle zone più degradate;

¹³ Ravagnan C. (2019), *Rigenerare le città e i territori contemporanei. Prospettive e nuovi riferimenti operativi per la sperimentazione*, Aracne Editrice, Roma, p. 97.

¹⁴ Carobbi P., Poli I., Ravagnan C. (2018), "I Programmi integrati nell'esperienza romana", in Buttarelli G., Cappuccitti A. (a cura di), *Progetto urbanistico e qualità della città. Scenari, strumenti, processi*, Inu edizioni, Roma.

¹⁵ Ravagnan C. (2019), *Rigenerare le città e i territori contemporanei. Prospettive e nuovi riferimenti operativi per la sperimentazione*, Aracne Editrice, Roma, p. 98.

- c) negli Ambiti di valorizzazione della Città storica, in alternativa al Piano di recupero e al Progetto urbano, per le finalità indicate dalla specifica disciplina;
- d) nei Tessuti della Città consolidata, al fine di ristrutturare impianti urbani disomogenei e incompiuti, favorendo, mediante incentivi urbanistici, il diradamento o trasferimento delle costruzioni e il reperimento di aree per servizi pubblici;
- e) nei Tessuti della Città da ristrutturare, al fine di migliorare la qualità urbana e la dotazione di infrastrutture e servizi pubblici, mediante incentivi urbanistici e il concorso privato nel finanziamento di opere pubbliche;
- f) negli Ambiti di programmazione strategica, in alternativa al Progetto urbano, al fine di coordinare, in ambiti particolari, le previsioni del Programma triennale opere pubbliche con interventi privati di recupero e valorizzazione;
- g) nelle Centralità locali, in alternativa al Progetto unitario o al Progetto urbano, al fine di definire l'assetto urbanistico di tali ambiti;
- h) nelle aree a Servizi pubblici, al fine di acquisirne in modo coordinato la pubblica disponibilità, anche mediante la cessione compensativa di cui all'art. 22;
- i) nell'Agro romano, al fine di promuovere interventi integrati di riqualificazione ambientale, valorizzazione dei beni culturali, promozione di turismo rurale;
- j) nelle aree della Rete ecologica, al fine di promuovere, coordinare, indirizzare, anche dal punto di vista progettuale, gli interventi di cui all'art. 10, in ambiti vasti e su più componenti di PRG, tra loro integrate;
- k) con la finalità di cui all'art. 12, comma 7, con particolare riguardo a quei settori urbani in cui siano compresenti diversi Tessuti della Città da ristrutturare e diversi Nuclei di edilizia ex-abusiva, che necessitano di una organizzazione complessiva, soprattutto in tema di mobilità locale e di localizzazione di servizi comuni.

4. Il Programma integrato è promosso e definito, di norma, con la seguente procedura:

- a) formazione di un Programma preliminare che definisca: obiettivi, incentivi, indirizzi per la definizione degli interventi privati, anche sotto forma di piano preliminare di assetto; interventi pubblici prioritari; finanziamenti pubblici disponibili o attivabili;
- b) pubblicazione del programma preliminare, mediante avviso o bando pubblico, che definisca i termini e le modalità di presentazio-

ne delle proposte d'intervento o delle istanze di accesso agli incentivi di cui all'art. 17, comma 3;

c) valutazione e ridefinizione, anche mediante procedura negoziale, delle proposte presentate, sulla base degli obiettivi e dei criteri definiti nel Programma preliminare;

d) formazione e approvazione del Programma definitivo, anche in più fasi e stralci, e relativo aggiornamento del Programma preliminare.

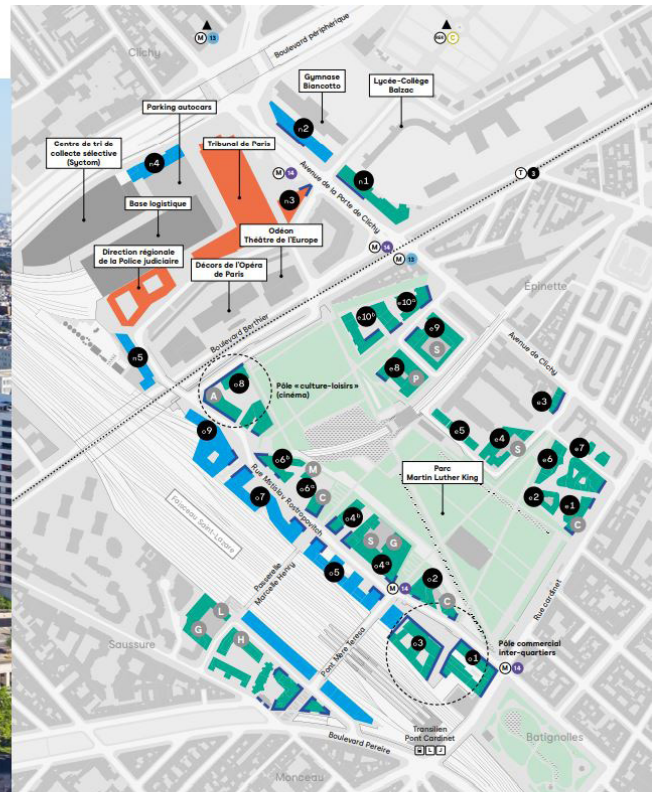
5. Il Programma definitivo contiene, quali elaborati essenziali: la definizione progettuale, anche a livelli differenziati, degli interventi diretti e indiretti, pubblici e privati; le aree su cui individuare eventuali comparti e procedere alla costituzione del Consorzio; il Piano finanziario; il Programma temporale.

6. Per i Programmi integrati nella Città consolidata e nella Città da ristrutturare sono individuati appositi ambiti d'intervento e la relativa disciplina, secondo gli articoli 50 e 53.

7. Qualora, ai fini dell'approvazione, del finanziamento e dell'attuazione del Programma integrato, sia richiesta la partecipazione di altre amministrazioni, il Comune, al fine di accelerare le relative procedure, promuove la conferenza di servizi di cui agli articoli 14 e seguenti della legge n. 241/1990 e, all'occorrenza, l'accordo di programma di cui all'art. 34 del D.LGT n. 267/2000.

8. Se non approvato tramite accordo di programma, il Programma integrato è soggetto alle procedure di cui all'art. 2 della LR n. 36/1987; se contiene al suo interno strumenti urbanistici esecutivi di iniziativa pubblica, è soggetto alle procedure di pubblicazione di cui all'art. 15 della legge n. 1150/1942, nonché alle procedure di approvazione di cui all'art. 1 della LR n. 36/1987.

23. **Panorama des projets**



- Logements privés et sociaux
- Cite judiciaire
- Bureaux
- Commerces, services, activités
- Pôle inter-quartiers et «culture-loisirs»
- 3 crèches
- 1 halte-garderie
- 3 groupes scolaires
- 1 centre PMI
- 1 collège
- 2 gymnases
- 1 centre d'animation
- 1 école maternelle

23. L'écoquartier di Clichy-Batignolles a Parigi, realizzato con ZAC (2001-2019)

SCHEDA 16: PARIGI – Il programma *ÉcoQuartier* del 2009: le *Zones d'aménagement concerté* (ZAC)

Ente territoriale

Ville de Paris

Strumento

Zone d'Aménagement Concerté - ZAC

Riferimento Normativo

ZAC: Code de l'urbanisme, art. L311-1; démarche (programma) *ÉcoQuartier*: Loi n° 2009-967 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (Loi Grenelle 2)

Autori

ZAC Clichy-Batignolles: Mairie de Paris, Paris & Métropole Aménagement, Espaces Ferroviaires-SNCF Immobilier, François Grether, Jacqueline Osty, bureau d'études technique OGI

16. Code de l'urbanisme (2018): "Article L311-1".

17. Ville de Paris (2020): "Les zones d'aménagement concerté (ZAC)".

Le ZAC, o *Zones d'Aménagement Concerté*, sono definite dal Codice dell'urbanistica francese come «le aree entro le quali un'autorità pubblica o un ente pubblico ivi vocato decide di intervenire per realizzare o far realizzare la sistemazione e l'attrezzatura dei terreni, in particolare di quelli che questa comunità o questo ente ha acquisito o acquisirà al fine di assegnarli o concederli successivamente ad utenti pubblici o privati»¹⁶. Dunque, una ZAC è una procedura-strumento urbanistico che permette la sistemazione – "aménagement" – di aree urbane che necessitano di interventi di rigenerazione urbana, riconfigurando l'area secondo un progetto urbano previsto dalla stessa ZAC e offrendo «alle autorità pubbliche un quadro giuridico, finanziario e tecnico idoneo a realizzare un'operazione di sviluppo»¹⁷. La ZAC è inoltre uno *strumento concertato*, ossia sviluppato assieme alla popolazione alla quale è destinato l'intervento: in applicazione dell'articolo L103-2 e seguenti, «prima dell'istituzione della ZAC deve essere effettuata una consultazione preventiva che coinvolga gli abitanti e le persone interessate. Inoltre, deve essere effettuato uno studio di impatto ambientale, il cui contenuto è determinato dal codice ambientale. Quindi, la consultazione dà luogo a una valutazione e il progetto ZAC e lo studio di impatto sono resi disponibili al pubblico». L'aspetto partecipativo è uno degli aspetti

18. Ville de Paris (2020): "Les zones d'aménagement concerté (ZAC)".
19. Larousse (2021): "écoquartier".
20. Dragotto M., Berrini M. (2011), "Ecoquartieri e rigenerazione urbana", in *Ecoscienza*, n.4;
Ravagnan C. (2019), *Rigenerare le città e i territori contemporanei. Prospettive e nuovi riferimenti operativi per la sperimentazione*, Aracne Editrice, Roma, pp. 41-42.
Le strategie, o riferimenti per «un ecoquartiere inteso come patto per la rigenerazione urbana», qui sintetizzate, provengono da un documento proposto da Audis, GBC Italia, e Legambiente.

più innovativi delle ZAC, che in poco tempo sono diventati uno degli strumenti maggiormente utilizzati nella rigenerazione urbana francese, con particolare riferimento alla città di Parigi, che ad oggi ne ha in vigore 18, distribuite in varie parti della città (sono presenti ZAC sia nella città storica, come ad esempio la ZAC Boucicaut, sia nelle aree periferiche, ex industriali e ferroviarie, come i Docks di Saint-Ouen o l'area di Paris Rive Gauche). In genere, una ZAC può essere realizzata sia direttamente dalla stessa comunità (gestione) sia da un promotore, attraverso un contratto di concessione assegnato dalla comunità. Spesso, questa modalità è la più utilizzata, in particolare per ZAC molto grandi (come per l'area di Clichy-Batignolles, gestita dalla società Paris Batignolles Aménagement), o anche per ZAC più piccole ma riunite sotto un unico soggetto promotore. La sua messa in opera prevede la realizzazione di studi tecnici preliminari, la bonifica del suolo (demolizioni, disinquinamento, ecc.), il disegno della nuova viabilità e la creazione di spazi pubblici (reti, strade, piazze, spazi verdi); il finanziamento di queste azioni è assicurato dal trasferimento dei diritti di costruzione a sviluppatori o proprietari sociali per la costruzione di alloggi, negozi o attività in conformità con il programma di costruzione precedentemente stabilito¹⁸. Lo strumento, comunque, non rimane in vigore per lungo tempo: una volta terminata la ZAC, viene avviato un processo di soppressione, in modo da lasciare spazio alla gestione della comunità. Le ZAC vengono spesso realizzate (non sempre: dipende dal contesto e dalle criticità dell'area, in particolare se si tratta di *brownfields*) sotto forma di *écoquartiers*, ecoquartieri, neologismo che indica una «parte di una città o gruppo di edifici che integra le esigenze dello sviluppo sostenibile, in particolare per quanto riguarda l'energia, l'ambiente e la vita sociale»¹⁹. Il termine è divenuto di uso comune a partire dai primi anni Duemila, affermandosi in particolare dopo gli accordi Grenelle de l'Environnement nel 2007, successivamente sanciti con le Leggi Grenelles I e II, del 2009-2010. Le strategie per la rigenerazione promosse dagli *écoquartiers* riguardano²⁰:

- il riqualificare aree già urbanizzate e recuperare aree degradate, tutelare le aree verdi e le risorse naturali presenti, sostituire edifici obsoleti con edifici dalla nuova qualità urbana;
- combinare tra loro un mix di funzioni urbane, di attività produttive e di classi sociali, offrendo servizi di prossimità, spazi di incontro e aree verdi, creando comunità e senso di appartenenza;
- migliorando e favorendo le connessioni urbanistiche, infrastrutturali e funzionali tra il quartiere e il resto della città, con-

- contribuendo alla rigenerazione della città nel suo insieme;
- considerando la gestione del quartiere come un fattore da progettare insieme all'intervento;
- riducendo al minimo gli sprechi di energia e generando da fonti rinnovabili e in loco la gran parte dell'energia utilizzata;
- raccogliendo e ricicla acque e rifiuti, realizzando sistemi di drenaggio delle acque piovane, tetti verdi o bianchi, orti di quartiere, aree permeabili e alberatura diffusa, per adattarsi ai cambiamenti climatici in corso;
- il progetto viene definito e adattato alla specifica situazione locale, attraverso meccanismi di progettazione partecipata e integrata;
- sottoponendo a certificazione di sostenibilità l'intervento complessivo e i singoli edifici.

A partire dalle misure specificamente previste in materia di tutela ambientale, le Leggi Grenelles hanno introdotto un più ampio quadro di riferimento, nella consapevolezza che "le politiche pubbliche devono promuovere lo sviluppo sostenibile" conciliando "la tutela e la valorizzazione dell'ambiente, lo sviluppo economico e il progresso sociale" (Loi Grenelle I, art. 1, comma 3). In linea con tale consapevolezza, sono stati promossi, a livello nazionale, i programmi "Nature en ville", e *Ecocité*, alla scala urbana, e il programma *Éco-Quartier*, alla scala locale, finalizzati a «stimolare e disseminare progetti di trasformazione urbana sostenibile e resiliente, che facciano particolare riferimento a strategie di adattamento ai cambiamenti climatici, al miglioramento energetico, alla riduzione dell'inquinamento, alla gestione del ciclo dell'acqua, alla preservazione della diversità biologica e al rafforzamento della presenza delle componenti vegetazionali in ambito urbano»²¹. Il programma *ÉcoQuartier* pone al centro del progetto di rigenerazione il ruolo della natura e dell'ambiente, in termini di sostenibilità (qualità del *cadre de vie*), tecnici (servizi igienico-sanitari, conservazione dell'acqua piovana) e socioeconomici (agricoltura urbana, turismo green); il programma *EcoCité*, invece, rivolge la riflessione alla scala degli agglomerati urbani dando attenzione alla costruzione di grandi spazi verdi e allo sviluppo della *trame verte et bleue*. La *trame* indica la rete di infrastrutture verdi e blu che va oltre il singolo ecoquartiere e che diventa un elemento strutturante del territorio e del paesaggio urbano, applicando i principi previsti dalle leggi Grenelles e attuando gli obiettivi ecologici richiesti; uno degli esempi più noti in tal senso, sempre a Parigi, è costituito dalla ZAC dei Docks di Saint-Ouen,

21. Ravagnan C., Poli I. (2019), "Le esperienze di rigenerazione in Francia", in Ravagnan C. (a cura di), *Rigenerare le città e i territori contemporanei. Prospettive e nuovi riferimenti operativi per la sperimentazione*, Aracne Editrice, Roma, p. 123.

22. Ravagnan C., Poli I. (2019), “Le esperienze di rigenerazione in Francia”, in Ravagnan C. (a cura di), *Rigenerare le città e i territori contemporanei. Prospettive e nuovi riferimenti operativi per la sperimentazione*, Aracne Editrice, Roma, p. 129.

23. Paris & Métropole Aménagement, Ville de Paris (2020), *Clichy-Batignolles. Une nouvelle qualité urbaine*, Paris & Métropole Aménagement, Paris.

all'interno del territorio della *Plaine Commune*, che opera una riqualificazione a vasta scala di un'ex area industriale e ferroviaria nella prima cintura metropolitana della capitale francese, con un parco di 12 ettari che stabilisce una continuità e una integrazione tra la città storica e consolidata e il nuovo quartiere in costruzione. Il parco, tipico elemento degli *écoquartiers* (è infatti presente anche in aree molto più piccole della città storica, come ad esempio nella ZAC Boucicaut) è qui articolato in una zona di orti e giardini condivisi, con una serra educativa di 1.400 mq e un bacino idrico per la raccolta e la redistribuzione dell'acqua piovana, che costituisce il centro del sistema di gestione delle acque piovane dell'intero quartiere²². Un altro *écoquartier* realizzato con una ZAC e caratterizzato da un progetto altamente sostenibile e dall'uso massiccio di spazi pubblici, è la ZAC Clichy-Batignolles, in piena città consolidata di Parigi, che punta alla riqualificazione di un ampio spazio ferroviario attraverso nuove residenze, uffici ed infrastrutture pubbliche. La ZAC, che è uno dei più grandi progetti urbani in corso a Parigi, si sviluppa su 54 ettari dell'antica *friche ferroviaire* di Batignolles, nel 17° arrondissement; l'amministrazione e la gestione del progetto è stata affidata dalla Ville de Paris alla “Paris & Métropole Aménagement”, una *société publique locale d'aménagement*, creata nel 2010, che coordina le varie azioni, anche dal punto di vista immobiliare (la società acquista il terreno e vende i diritti edificatori a operatori privati e *baillleurs sociaux*, i “proprietari sociali”, ossia i costruttori degli alloggi sociali). L'area della ZAC, per la maggior parte di proprietà delle società ferroviarie SNCF et RFF, è stata infatti divisa in lotti destinati a edifici privati, pubblici e *logements sociaux*, o alloggi sociali, in modo da venire incontro alla forte domanda di alloggi e di spazi di lavoro nella capitale francese; in totale, il distretto ospiterà 7.500 abitanti e coprirà circa 12.700 posti di lavoro²³. L'aspetto più impattante del progetto risiede nel grande uso degli spazi pubblici, in particolare nel Parc Martin Luther-King, esteso per 10 ettari e caratterizzato dal riuso delle acque per un bacino idrico e biotopo, che collega fra loro le varie parti del progetto, abbatte il riscaldamento estivo e dona un grande spazio verde attrezzato alla città, concludendo l'asse di progetto con il nuovo Tribunale di Parigi disegnato da Renzo Piano.

REGOLE

Code de l'urbanisme, Livre III : Aménagement foncier, Titre Ier : Opérations d'aménagement

Chapitre Ier : Zones d'aménagement concerté (Articles L311-1 à L311-8)

Article L311-1

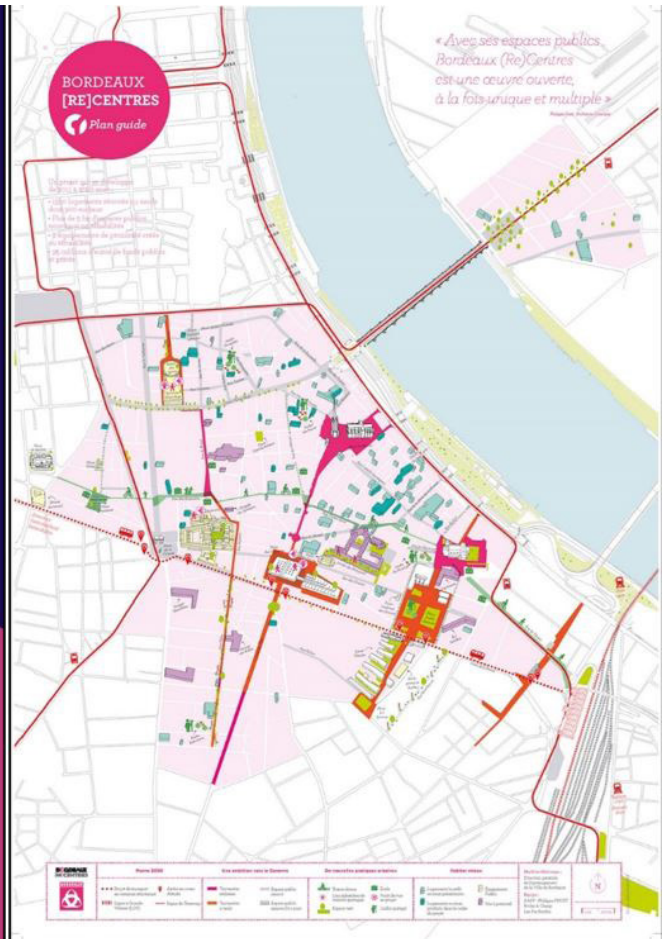
Les zones d'aménagement concerté sont les zones à l'intérieur desquelles une collectivité publique ou un établissement public y ayant vocation décide d'intervenir pour réaliser ou faire réaliser l'aménagement et l'équipement des terrains, notamment de ceux que cette collectivité ou cet établissement a acquis ou acquerra en vue de les céder ou de les concéder ultérieurement à des utilisateurs publics ou privés. Le périmètre et le programme de la zone d'aménagement concerté sont approuvés par délibération du conseil municipal ou de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale ou dans les conditions prévues par décret en Conseil d'Etat, en application de l'article L. 151-7-2. Sont toutefois créées par le préfet, après avis du conseil municipal de la ou des communes concernées ou de l'établissement public de coopération intercommunale compétent, les zones d'aménagement concerté réalisées à l'initiative de l'Etat, des régions, des départements ou de leurs établissements publics et concessionnaires et les zones d'aménagement concerté situées, en tout ou partie, à l'intérieur d'un périmètre d'opération d'intérêt national. La décision qui approuve le périmètre et le programme de la zone peut également approuver l'aménagement et l'équipement de celle-ci. Une même zone d'aménagement concerté peut être créée sur plusieurs emplacements territorialement distincts.

Article L311-2

A compter de la publication de l'acte créant une zone d'aménagement concerté:

1° Les propriétaires des terrains compris dans cette zone peuvent mettre en demeure la collectivité publique ou l'établissement public qui a pris l'initiative de la création de la zone de procéder à l'acquisition de leur terrain, dans les conditions et délais prévus à l'article L. 230-1;

2° Lorsque des travaux, des constructions ou des installations sont susceptibles de compromettre ou de rendre plus onéreux l'aménagement et l'équipement de la zone, le sursis à statuer peut être prononcé dans les conditions définies à l'article L. 424-1.



24. Il Programma nazionale PNRQAD e il progetto Bordeaux [Re]Centres (2010)

SCHEDA 17: BORDEAUX – Il programma PNRQAD del 2010: il progetto urbano *Bordeaux [Re]Centres*

Ente territoriale

Ville de Bordeaux

Strumento

Programme National de Requalification des Quartiers Anciens Dégradés - PNRQAD

Riferimento Normativo

PNRQAD: Loi n° 2009-323 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion (Loi Molle) e Décret n° 2009-1780 de la liste des quartiers bénéficiaires du programme national de requalification des quartiers anciens dégradés (Bordeaux: art. 1 - 6°).

Autori

Bordeaux [Re]Centres: Mairie de Bordeaux, l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat, Bordeaux Métropole, InCité, Conseil général de la Gironde, Conseil régional d'Aquitaine.

24. Loi Molle n° 2009-323, Chapitre III, art. 25. Légifrance (2016): "LOI n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion".

25. ANRU (2021): "Le Programme National de Requalification des Quartiers Anciens Dégradés (PNRQAD)".

Il PNRQAD, o *Programme National de Requalification des Quartiers Anciens Dégradés*, è un piano-programma di riqualificazione dei centri storici francesi promosso dallo Stato, volto ad «avviare le azioni necessarie per una riqualificazione globale di questi quartieri promuovendo la mixité sociale, ricercando un equilibrio tra abitazioni e attività e migliorando le prestazioni energetiche degli edifici»²⁴. Il Programma, sovvenzionato con 380 milioni di euro dall'ANRU, dall'ANAH e dallo Stato, è stato sancito dalla Loi Molle n° 2009-32, legge in materia di "mobilitazione per la casa e lotta all'esclusione", e riguarda i *quartiers anciens* che presentano «o un'elevata concentrazione di alloggi inadeguati e una situazione economica e sociale particolarmente difficile per gli abitanti, oppure un'elevata percentuale di alloggi degradati sfitti e un significativo squilibrio tra domanda e offerta di alloggi». La lista dei quartieri è fissata per Decreto dello Stato (il Decreto n° 2009-1780 del 31 dicembre 2009) che individua 40 quartieri che beneficiano del PNRQAD, i quali, per ottenere i fondi, devono essere oggetto di appositi progetti urbani con azioni integrate, destinati al loro recupero e rigenerazione (ad oggi, i quartieri sono circa 30, con 25 progetti finanziati)²⁵. Le

26. Légifrance (2016): “LOI n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l’exclusion”.

27. ANRU (2021): “Le Programme National de Requalification des Quartiers Anciens Dégradés (PNRQAD)”.

strategie per la rigenerazione di questi quartieri coincidono con le azioni previste dallo stesso Programma definite all’art. 25 della Loi Molle del 2009²⁶:

- la rivalorizzazione degli *ilots d’habitat* degradati mediante l’acquisizione dei fondi e la loro rivendita, nudi o edificati;
- il ri-alloggiamento degli abitanti, con l’obiettivo prioritario di mantenerli all’interno dello stesso quartiere riqualificato;
- la produzione di alloggi sociali in affitto (*logements locatifs sociaux*) e di alloggi temporanei (*places d’hébergement*) così come la diversificazione dell’offerta immobiliare;
- la riqualificazione del patrimonio edilizio privato (*parc privé*) esistente;
- il miglioramento delle prestazioni energetiche degli edifici;
- la lotta all’alloggio scadente (*l’habitat indigne*);
- lo sviluppo di spazi e strutture pubbliche locali;
- la riorganizzazione o creazione di attività economiche e commerciali, servizi pubblici e servizi sanitari;
- la realizzazione di un supporto sociale per i residenti;
- l’attuazione di studi preliminari e interventi ingegneristici necessari all’attuazione del programma.

In sostanza, il PNRQAD è un Programma integrato di rigenerazione urbana dei quartieri antichi delle città francesi, volto al recupero dello stock edilizio, all’innescamento di nuove attività economiche e al supporto della popolazione residente. Nell’ottica della mixité sociale, il patrimonio edilizio privato viene riqualificato per fornire un’offerta diversificata degli alloggi, realizzando anche alloggi sociali in affitto (i *logements locatifs sociaux*) e alloggi temporanei (*places d’hébergement*) per persone in difficoltà, come donne vittime di violenza, immigrati, studenti e persone in cerca di un’occupazione. Come ricordato dall’ANRU, l’*Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine*, uno degli obiettivi del Programma è la promozione del “mantenimento in loco” delle famiglie residenti con difficoltà sociali per evitare la gentrificazione dell’area²⁷, inibendo il loro allontanamento a causa del caro affitti e del costo della vita crescente. La lotta alla sostituzione sociale viene effettuata sia con misure di protezione e supporto alla comunità (politiche per il lavoro), sia con il finanziamento di nuove attività commerciali, sia con interventi rivolti al patrimonio architettonico, mettendo mano agli alloggi scadenti e agli alloggi sfitti in condizioni di degrado. Si può dunque affermare che il PNRQAD promuove, attraverso lo strumento del progetto urbano, «una riabilitazione completa dei quartieri per

promuovere la diversità sociale, la diversificazione degli alloggi, il miglioramento energetico degli edifici preservando le qualità architettoniche e del patrimonio»²⁸. Il Programma è rivolto ai cosiddetti *quartiers anciens*, dalla grande varietà tipologica: sono infatti presenti quartieri medievali che hanno subito una forte densificazione (sopraelevazione di edifici, riempimento di cortili) che ha influito negativamente sulla loro abitabilità; quartieri del XVII e XVIII secolo che hanno sofferto di una mancanza di manutenzione edilizia; quartieri di periferia (*faubourg*) ottocenteschi che presentano una qualità edilizia mediocre. Alcuni quartieri hanno un grande valore patrimoniale: sette di questi sono infatti inseriti in aree vincolate (*secteurs sauvegardés*), altri sette in aree per la tutela del patrimonio architettonico, urbano e paesaggistico o aree per la valorizzazione dell'architettura e del patrimonio. Dunque, nonostante il PNRQAD sia principalmente rivolto ai tessuti della città storica, il Programma risulta comunque rilevante ai fini della ricerca, poiché le misure di salvaguardia messe in atto per la rigenerazione dei *quartiers anciens* costituiscono un buon esempio di rigenerazione urbana integrata, sia architettonica sia sociale, in cui le misure di valorizzazione non sono rivolte solo al manufatto ma anche all'intera comunità che vi abita, auspicandone il rafforzamento e la permanenza sul territorio. Del resto, non è un caso che il PNRQAD sia sancito dalla Loi Molle, strumenti giuridico in materia di attività e politiche per la casa (*mobilisation pour le logement*) e lotta all'esclusione sociale (*lutte contre l'exclusion*). In quest'ottica, il Programma ricorda alcune misure messe in atto dal PEEP del 1973 per il centro storico di Bologna di Pierluigi Cervellati²⁹, che si impegnava per un'area storica urbana recuperata e socialmente integrata.

Una delle città il cui centro è stato oggetto di un progetto finanziato dal PNRQAD è l'antica città mercantile di Bordeaux, il cui progetto, *Bordeaux [Re]Centres*, si è incentrato sulla riqualificazione del *quartier du cœur de ville* della Gironde³⁰. Il progetto urbano, lanciato nel 2010, ricerca lo sviluppo sostenibile, il miglioramento dell'edilizia abitativa, il rilancio dell'economia locale, la sistemazione di spazi pubblici adeguati alle nuove esigenze dei residenti. Il progetto si sviluppa con un approccio multifattoriale, assumendo varie forme: un *projet urbain*, volto a migliorare gli spazi pubblici e rafforzare i servizi di prossimità; un *projet social*, volto a creare le condizioni per una migliore qualità d'uso dei quartieri, ad offrire nuove abitazioni per una migliore qualità della vita, a lottare contro le abitazioni degradate o non adeguate; un *projet durable*, volto a portare la natura

28. ANRU (2021): "Le Programme National de Requalification des Quartiers Anciens Dégradés (PNRQAD)".

29. Cfr. Allegato 1 - Scheda 5. *Bologna - Il PEEP per il centro storico del 1973: il centro storico come bene economico*.

30. Décret n° 2009-1780, art. 1, n. 6°. Légifrance (2010): "Décret n° 2009-1780 du 31 décembre 2009 fixant la liste des quartiers bénéficiaires du programme national de requalification des quartiers anciens dégradés".

31. Bordeaux.fr (2021): “Bordeaux Re Centres - Centre historique”.

32. Bordeaux Métropole (2020): “Bordeaux [Re]Centres”.

33. Bordeaux.fr (2021): “Un patrimoine rénové pour un habitat contemporain”.

in città; un *projet patrimonial*, per la valorizzazione economica del patrimonio edilizio; un *projet humain*, di natura partecipativa, poiché «nulla accadrà senza un lavoro partecipativo con i residenti e le associazioni»³¹.

Il progetto, oltre a garantire la riqualificazione degli spazi pubblici, la realizzazione e la riabilitazione di strutture pubbliche, il recupero degli alloggi degradati e la creazione di nuovi alloggi sociali (anche attraverso il recupero degli edifici sfitti o degradati)³², cerca di ricostruire il rapporto tra il residente e il quartiere. Per questo, i tre obiettivi del progetto³³, sulla base delle strategie del PNRQAD, sono:

- migliorare il comfort abitativo degli attuali residenti e garantire la diversità sociale;
- diversificare l’offerta immobiliare sostenendo la proprietà abitativa e la produzione di alloggi in locazione con canoni liberi, intermedi o sociali;
- offrire ai nuovi residenti, e in particolare alle famiglie, alle giovani famiglie con o senza figli e ai giovani pensionati, un’offerta residenziale adeguata.

In particolare, per mantenere i residenti nel loro quartiere – se desiderano farlo – si deve consentire ai residenti più vulnerabili di trovare un alloggio che soddisfi le loro esigenze. Dunque, il programma di riqualificazione abitativa da un lato si appoggia a una “prospezione di rialloggio” (*prospection des relogements*) gestita dalla piattaforma apposita InCité; dall’altro, invece, si avvalora di un comitato che riunisce tutti i partner che assicurano sia il coordinamento delle pratiche – di natura sociale e per il rialloggiamento – sia il follow-up delle famiglie (Centro comunale d’azione sociale, Direzione dipartimentale della sanità e degli affari sociali, Direzione dipartimentale delle attrezzature, Fondo assegni familiari, assistenti sociali, etc.). Anche nel caso di Bordeaux, dunque, il progetto che parte dal PNRQAD non è solo architettonico-urbano, ma è anche progetto di innovazione e inclusione sociale, applicando ad un progetto che lavora sulla morfologia della città anche gli aspetti delle politiche sociali, per il lavoro e per i servizi, con un approccio integrato e consapevole della realtà sociale che vive nell’area interessata dal progetto. Attualmente, Bordeaux [Re]Centres è giunto alla sua fase conclusiva, con un accordo di partnership (Ville de Bordeaux, Bordeaux Métropole, ANRU), di 42 milioni di euro, di cui 22,3 milioni di euro di riuso del suolo per produrre 300 alloggi sociali pubblici; 9,7 milioni per la riqualificazione degli spazi pubblici; 6,4 milioni per la

realizzazione e la riabilitazione di strutture pubbliche; 1,5 milioni per attrezzature con fini economici (nuove attività commerciali) e 2 milioni per voci di ingegneria e lavori strutturali³⁴.

34. Bordeaux Métropole (2020): "Bordeaux [Re]Centres".

REGOLE

LOI n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion

Chapitre III: PROGRAMME NATIONAL DE REQUALIFICATION DES QUARTIERS ANCIENS DEGRADEES (Articles 25 à 27)

Article 25

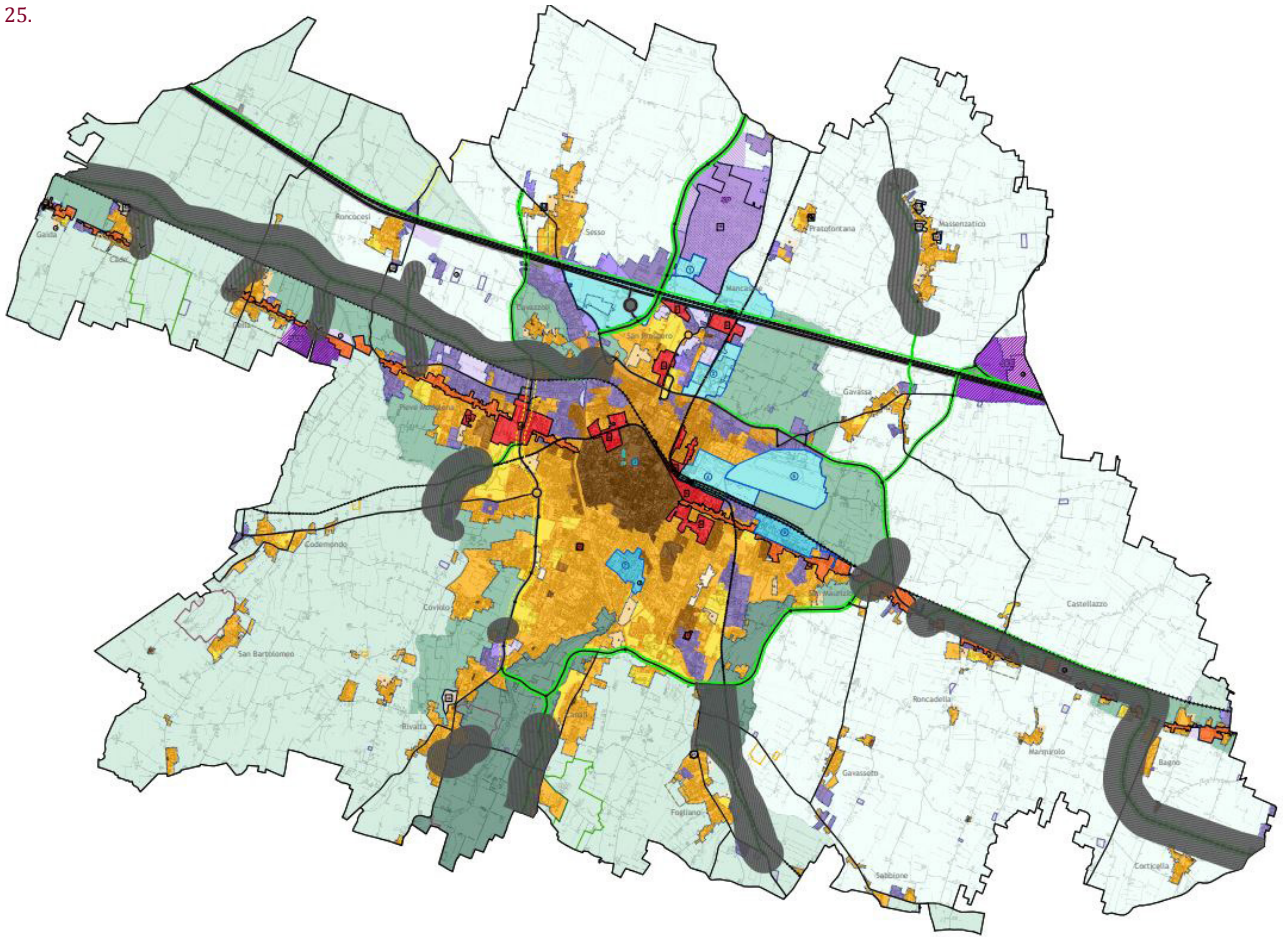
Le programme national de requalification des quartiers anciens dégradés vise à engager les actions nécessaires à une requalification globale de ces quartiers tout en favorisant la mixité sociale, en recherchant un équilibre entre habitat et activités et en améliorant la performance énergétique des bâtiments.

Le programme concerne les quartiers, dont la liste est fixée par décret, présentant soit une concentration élevée d'habitat indigne et une situation économique et sociale des habitants particulièrement difficile, soit une part élevée d'habitat dégradé vacant et un déséquilibre important entre l'offre et la demande de logements.

Les actions de ce programme peuvent porter notamment sur :

- la revalorisation des îlots d'habitat dégradé par l'acquisition du foncier et sa revente, nu ou bâti;
- le relogement des habitants, avec pour objectif prioritaire leur maintien au sein du même quartier requalifié;
- la production de logements locatifs sociaux et de places d'hébergement ainsi que la diversification de l'offre immobilière;
- la réhabilitation du parc privé existant;
- l'amélioration de la performance énergétique des bâtiments;
- la lutte contre l'habitat indigne;
- l'aménagement des espaces et des équipements publics de proximité;
- la réorganisation ou la création d'activités économiques et commerciales, de services publics et de services de santé;
- l'accompagnement social des habitants;
- la réalisation des études préliminaires et opérations d'ingénierie nécessaires à sa mise en œuvre.

25.



25. Gli Ambiti programmatici del PSC di Reggio Emilia con gli indirizzi di RUE e POC (2011)

SCHEDA 18: REGGIO EMILIA – Il PSC del 2011: i POC e l'Edilizia Residenziale Sociale

Ente territoriale

Comune di Reggio Emilia

Strumento

Piano Strutturale Comunale, Piani Operativi Comunali

Riferimento Normativo

Approvato dal Consiglio Comunale il 5 aprile 2011

Autori

Giuseppe Campos Venuti, Rudi Fallaci, Massimo Magnani, Maria Sergio, Elisa Iori, Moreno Veronese, Maddalena Fortelli, Paolo Tamagnini, Marco Bertani, Valeria Spinato, Luca Dall'Aglio, Anna Praticelli, Gianluca Galuppo, Elisa Ferretti

Il PSC del 2011 di Reggio Emilia costituisce un esempio di piano locale tripartito riformista. Il piano, che assume tale forma a seguito della Legge Regionale n. 20 del 2000 per la "Disciplina generale sulla tutela e l'uso del territorio"³⁵, anziché avere un assetto unitario e generale, come un PRG tradizionale, è suddiviso in tre elaborati, volti a superare le difficoltà di esecuzione e di attuazione del piano locale ancora segnato dall'impostazione della Legge n. 1150 del 1942³⁶. Il PSC riprende ed innova gli indirizzi contenuti nel precedente PRG del 2001, che rappresenta un piano-cerniera tra l'urbanistica riformista di tradizione emiliana e i nuovi contenuti strutturali e ambientali introdotti dalla L.R. 20/2000, i cui temi sono stati sviluppati organicamente nel PSC³⁷. I tre strumenti che compongono il piano sono il Piano Strutturale Comunale (PSC), il Regolamento Urbanistico Edilizio (RUE), i Piani Operativi Comunali (POC), anche con strumenti e programmi ad hoc per aree selezionate (i PRU, Programmi di riqualificazione urbana). Il PSC «individua strategie, obiettivi, finalità, invariante, salvaguardie, ma non vincoli. Individua le grandi scelte urbanistiche relative alla mobilità, all'ambiente e alle parti di città da conservare, da riqualificare e da trasformare»³⁸, e nel caso specifico di Reggio Emilia, esso «delinea le scelte strategiche di assetto e sviluppo dell'intero territorio comunale e ne tutela l'integrità fisica e ambientale e l'identità culturale, in coerenza con le linee

35. Legge poi sostituita dalla Legge Regionale n. 24 del 2017, che ha ripristinato la forma unitaria del piano (il PUG) con novità in materia di standard, indirizzi strategici e tutela del territorio e del paesaggio.

36. Oliva F., Galuzzi P., Vitillo P. (2002), *Progettazione urbanistica. Materiali e riferimenti per la costruzione del piano comunale*, Maggioli Editore, Rimini, pp. 164-166.

37. Galuzzi P., Vitillo P. (2011), *Praticare il piano?*, Inu edizioni, Roma; Poli I. (2012), *Il Piano Urbanistico Locale e la città esistente. Strategie e Strumenti per la Riqualificazione della Città Consolidata*, in Dottorato di ricerca in Riqualificazione e Recupero insediativo, Roma.

38. Oliva F., Galuzzi P., Vitillo P. (2002), *Progettazione urbanistica. Materiali e riferimenti per la costruzione del piano comunale*, Maggioli Editore, Rimini, p. 168.

39. Comune di Reggio Emilia (2011), *PSC-Piano Strutturale Comunale: Norme di attuazione. Testo coordinato*, Comune di Reggio Emilia, Reggio Emilia, p. 1.

40. Comune di Reggio Emilia (2011), *PSC-Piano Strutturale Comunale: P1 Relazione illustrativa, Comune di Reggio Emilia*, Reggio Emilia, pp. 43-130.

41. Galuzzi P., Vitillo P. (2011), *Praticare il piano?*, Inu edizioni, Roma; Galuzzi P., Vitillo P., a cura di (2008), *Rigenerare la città. La perequazione urbanistica come progetto*, Maggioli, Rimini.

di assetto territoriale definite dalla pianificazione provinciale»³⁹. Il PSC, dunque, oltre a corrispondere agli indirizzi previsti alla scala di area vasta, inserendo Reggio Emilia in una visione di sviluppo integrata con le altre città emiliane a livello intercomunale, prevede una crescita integrale della stessa raccogliendo al suo interno sia aspetti fisico-morfologici che sociali ed economici. Le strategie per la sua rigenerazione e il suo sviluppo sono raccolti nella Relazione del PSC⁴⁰, sintetizzati in 6 strategie e 15 linee di azione del piano:

- “la città non si amplia, si trasforma”: limite all’espansione della città e contenimento della dispersione urbana;
- “la città si trasforma e si rinnova”: costruire una rete di poli di eccellenza nell’esistente (es. sistema delle ville ducali, polo universitario del San Lazzaro, etc.) e valorizzare la città storica;
- “la città si riqualifica”: riqualificazione diffusa dei tessuti urbani (in particolare degli ambiti urbani consolidati), progetti specifici di riqualificazione (via Emilia, zona nord, frazioni), attuare un nuovo modo di costruire ed abitare (qualità dell’alloggio);
- “la città si ammoderna”: nuovo sistema della mobilità, nuovi luoghi per la produzione e offerta commerciale;
- “la città pubblica si rafforza”: azioni per l’edilizia sociale (ERS come dotazione territoriale) e un Piano dei servizi per una più elevata coesione sociale;
- “il territorio riconosce e valorizza le sue risorse”: opportunità di paesaggi (proponendo qualità con geografia, storia e identità dei luoghi attraverso gli Ambiti del paesaggio), salvaguardare il territorio dell’agricoltura, e potenziare la rete ecologica e la biodiversità.

In sostanza, il PSC affronta il governo del territorio con un approccio integrato e multidisciplinare, che spazia dalla tutela del paesaggio e della dimensione ambientale, molto forte nella tradizione urbanistica della città (a partire dal PRG del 1962, passando per il Progetto preliminare di riordino urbanistico ecologico del 1989 e confluenndo nel Progetto preliminare del PRG del 1994, in cui si integrano ecologia, ambiente e perequazione urbanistica, mettendo in atto anche le prime politiche di riqualificazione urbanistico-ecologica per la città esistente⁴¹), arrivando a fondere con essa una serie di politiche per la coesione e lo sviluppo sociale. A Reggio Emilia, infatti, viene fatto un ragionamento a livello di piano per combattere la crisi economica che allora cominciava a palesarsi nel paese e nella realtà manifatturiera della Pianura Padana; le strategie e le azioni di piano, in particolare quelle rivolte a potenziare la produzione e

l'offerta commerciale e a dotare la città di più servizi pubblici, vogliono «promuovere e favorire un nuovo ciclo di sviluppo qualitativo della città, offrendo alla parte migliore del settore edile e alla sua filiera la prospettiva di uscire dalla crisi rafforzati sul terreno della qualità e dell'innovazione»⁴². Proprio per sostenere il settore edile e garantire un sostegno effettivo per la questione della casa, oltre alle scelte in materia di potenziamento dei servizi e riqualificazione del patrimonio edilizio esistente (attraverso incentivi, POC e PRU locali), il nuovo piano prevede una politica di sostegno in materia di ERS, Edilizia Residenziale Sociale, che rappresenta uno dei 'punti di forza' del piano.

Come rilevato nel PSC⁴³, la marginalizzazione del mercato dell'affitto, principalmente dettata dalla larga diffusione delle abitazioni di proprietà, aumenta una difficoltà di accesso alla casa che, negli ultimi anni e in particolare per effetto della crisi economica, si è allargata ad un «campo vasto di figure sociali» prima toccate solo limitatamente dalla questione-casa: giovani coppie, persone nella fase iniziale dell'inserimento nel mondo del lavoro, lavoratori che devono risiedere a Reggio Emilia per periodi transitori, lavoratori interessati da processi di mobilità territoriale; in genere, «tutti gli strati di popolazione meno radicati nella realtà locale e pur indispensabili all'economia locale»⁴⁴. Per evitare un ulteriore aggravamento della questione abitativa, il piano sceglie dunque di «intervenire soprattutto sul mercato dell'affitto, agendo con misure 'congiunturali' di sostegno alle famiglie diretto (fondo sociale per l'affitto) e indiretto (strumenti di garanzia e di intermediazione)», mettendo in campo azioni per ampliare e consolidare tale mercato. In tal senso, alla strumentazione urbanistica viene dunque riconosciuto un ruolo centrale nella risposta alla questione della casa, rispondendo alla domanda di edilizia residenziale sociale attraverso «l'acquisizione gratuita di aree edificabili, ovvero l'obbligo ai soggetti privati attuatori delle trasformazioni urbane di realizzare quote di abitazioni rivolte alla domanda sociale, in particolare quote di abitazioni destinate in modo permanente o duraturo all'affitto a canoni calmierati». Dunque, al settore dell'edilizia viene offerta la possibilità (presente fin dal PRG del 2001 e poi sostanziata dal PPA 2006-2010) di realizzare una quota di edificazione aggiuntiva in ambiti di trasformazione o nuovo insediamento da destinare ad abitazioni per l'affitto, convenzionandone la gestione con l'Amministrazione comunale o, in alternativa, cedendo al Comune le aree necessarie per attuarla. A questa misura, si aggiungono alcune iniziative volte ad aumentare

42. Comune di Reggio Emilia (2011), *PSC-Piano Strutturale Comunale: P1 Relazione illustrativa*, Comune di Reggio Emilia, Reggio Emilia, p. 131.

43. Comune di Reggio Emilia (2011), *PSC-Piano Strutturale Comunale: P1 Relazione illustrativa*, Comune di Reggio Emilia, Reggio Emilia, pp. 110-113.

44. Comune di Reggio Emilia (2011), *PSC-Piano Strutturale Comunale: P1 Relazione illustrativa*, Comune di Reggio Emilia, Reggio Emilia, p. 110.

L'offerta, sia pubblica che privata, di edilizia residenziale a canoni moderati, individuando interventi di medio periodo diretti ad alleviare la tensione abitativa e dunque a calmierare i prezzi, sia sul mercato delle locazioni che sul mercato delle compravendite immobiliari. In particolare, è stato istituito un Fondo di garanzia ed Fondo per l'affitto; ma si sono anche realizzati importanti progetti di recupero (PRU Compagnoni, Mascagni, Stranieri, Foscatò) e riqualificazione del patrimonio ERP esistente.

Con il PSC si è voluto compiere un ulteriore passo in linea con le recenti pratiche urbanistiche, ossia considerando l'ERS come una vera e propria *dotazione territoriale*, da assicurare in ogni nuovo insediamento attribuendo direttamente all'Amministrazione Comunale una quota di diritti edificatori per pubblica finalità, affidandone la realizzazione agli stessi soggetti attuatori degli interventi privati, e dunque procedendo nella sua realizzazione attraverso bandi ad evidenza pubblica. L'obiettivo dichiarato dal PSC è infatti quello di destinare all'edilizia sociale il 20% dell'intera nuova produzione di abitazioni nelle aree di trasformazione, rispettando il target proposto a livello regionale dalla L.R. 20/2000, che a sua volta inquadra l'ERS all'interno del sistema dei servizi pubblici, al pari di standard quantitativi quali il verde, i parcheggi, etc. L'offerta del piano per la residenza sociale può raggiungere l'entità di circa 2200 alloggi, circa il 20 % dell'indirizzo assunto riguardo al dimensionamento del piano, di cui 500 alloggi possono essere realizzati nei comparti già approvati ma ancora non attuati; 600 alloggi deriveranno dalle opportunità di riqualificazione degli ambiti strategici e frazionali della città esistente e dei poli funzionali; 1000 alloggi deriveranno dall'attuazione dei comparti previsti dal PRG 2001 inseriti in PPA o demandati al POC; 100 alloggi deriveranno dalle previsioni residenziali inserite dal PSC e relative alle due aree per ERS e delocalizzazioni di Fogliano e Pratofontana come risultanti dalla proposta di ridimensionamento territoriale. La nuova ERS, aggiuntiva rispetto ai diritti edificatori attribuiti alla proprietà dei suoli, sarà realizzata in tutti i nuovi insediamenti sulle aree che saranno cedute gratuitamente al Comune, insieme alle aree per le Dotazioni Territoriali, con il risultato innovativo di essere distribuita capillarmente in tutte le nuove trasformazioni urbane. All'ERS di proprietà pubblica, realizzata su aree pubbliche con finanziamenti pubblici, si affiancherà l'ERS di proprietà privata convenzionata, realizzata su aree pubbliche cedute in diritto di superficie, o anche su aree private, i cui livelli di affitto saranno convenzionati secondo le esperienze già

realizzate a Reggio Emilia applicando le quote di edilizia sociale aggiuntiva previste nel PRG 2001. Alle misure di ERS, il PSC aggiunge l'auspicio ad applicare anche un ampio ventaglio di politiche diversificate per ampliare l'offerta di affitto: la messa in campo di nuovi operatori, istituzionali, privati o misti; la messa a punto di nuove formule finanziarie, anche attraverso una più estesa concertazione e coinvolgimento dei diversi attori interessati; l'utilizzo della leva fiscale (ICI), etc. Questo per dare il via ad una nuova stagione di housing sociale, che sia basata su un approccio intersettoriale e abbia una visione integrata, che ad esempio integri all'ERS non solo una buona qualità edilizia, ma anche una qualità ecologico-ambientale, attraverso nuove ed efficienti prestazioni energetiche, o una realizzazione degli alloggi segnata dalla bio edilizia, o ancora, applicando la linea d'azione di limitare l'uso di risorse territoriali, attraverso l'abbattimento del consumo di suolo per nuove costruzioni, privilegiando azioni di recupero o sostituzione di tessuti degradati esistenti e il riuso dei nuovi "vuoti urbani"⁴⁵.

L'ERS trova una sua dimensione operativa attraverso i POC. Il Piano Operativo Comunale è lo strumento, della durata di cinque anni, per definire operativamente e governare nel tempo tutte le principali trasformazioni urbane: in particolare, per quanto riguarda gli interventi di iniziativa privata, esso disciplina gli interventi di trasformazione negli ambiti da riqualificare e quelli di nuova urbanizzazione negli ambiti per nuovi insediamenti, ivi compresi quelli specializzati per attività produttive e poli funzionali⁴⁶. Per tali interventi (art. 30 della L.R. 20/2000) il POC contiene:

- la delimitazione, l'assetto urbanistico, le destinazioni d'uso, gli indici edilizi;
- i contenuti fisico morfologici, sociali ed economici e le modalità di intervento;
- la definizione delle dotazioni territoriali da realizzare o riqualificare e delle relative aree, nonché gli interventi di integrazione paesaggistica;
- la localizzazione delle opere e dei servizi pubblici e di interesse pubblico.

Al ruolo attuativo di trasformazioni per ambiti, il POC aggiunge anche quello di «piano-programma degli interventi che riguardano la città pubblica». Il POC, infatti, è strettamente correlato con il Programma triennale delle opere pubbliche e con il Piano dei Servizi; esso si configura come «la loro traduzione spaziale, la sede in cui si verifica la coerenza spaziale fra la programmazione degli interventi

45. Comune di Reggio Emilia (2011), *PSC-Piano Strutturale Comunale: P1 Relazione illustrativa*, Comune di Reggio Emilia, Reggio Emilia, pp. 112-113.

46. Comune di Reggio Emilia (2011), *PSC-Piano Strutturale Comunale: P1 Relazione illustrativa*, Comune di Reggio Emilia, Reggio Emilia, pp. 201-202.

47. Comune di Reggio Emilia (2011), *PSC-Piano Strutturale Comunale: P1 Relazione illustrativa*, Comune di Reggio Emilia, Reggio Emilia, p. 202.

a breve termine pubblici con quelli privati e si precisa e ottimizza il contributo di questi ultimi alla costruzione della città pubblica e alla risposta alle esigenze evidenziate nel Piano dei Servizi»⁴⁷. In altre parole, dunque, il POC rappresenta lo strumento operativo delle azioni di piano, riunendo in sé vari aspetti della programmazione di porzioni del territorio comunale; è infatti anche la sede della programmazione degli interventi in materia di servizi e di attrezzature e spazi collettivi, sulla base dell'individuazione delle eventuali carenze quali-quantitative presenti in ciascuna porzione urbana o centro abitato; definisce le modalità e condizioni di utilizzo dei diritti edificatori, attraverso la perimetrazione di comparti e l'individuazione delle aree ove trasferire e concentrare l'edificazione, nonché delle aree da cedere per spazi collettivi; inoltre, programma gli interventi per la realizzazione dell'ERS sia attraverso la negoziazione con gli stessi soggetti attuatori privati, sia attraverso la messa a bando delle aree gratuitamente acquisite a tale scopo, configurandosi dunque anche come strumento di bando e gestione dell'affidamento delle aree. In ultima analisi, dunque, la forte politica a favore dell'ERS del piano di Reggio Emilia si basa in buona misura sulla definizione e l'attuazione dei POC, che assumono il duplice ruolo di programmatori e attuatori, innovando il piano attraverso la chiara definizione degli step da compiersi (dal progetto d'area alla messa a bando delle aree). Questo aspetto rappresenta una delle innovazioni più interessanti per la disciplina del piano, e benché la nuova L.R. 24/2017 abbia sostituito i POC ripristinando (in forma aggiornata) il piano unitario, questi rimangono uno degli strumenti più interessanti per l'attuazione delle misure a favore dell'housing sociale, o di tematiche specifiche (mobilità, politiche sociali) che necessitano di una programmazione e gestione innovata a livello comunale.

REGOLE

Norme di attuazione del PSC. Testo coordinato

CAPO I - CONTENUTI DEL PIANO STRUTTURALE COMUNALE E DISPOSIZIONI GENERALI

Art. 1.9. La disciplina del POC

1. Il POC individua e programma gli interventi di trasformazione, di valorizzazione, di organizzazione ed infrastrutturazione del territorio da realizzarsi nell'arco temporale di un quinquennio.

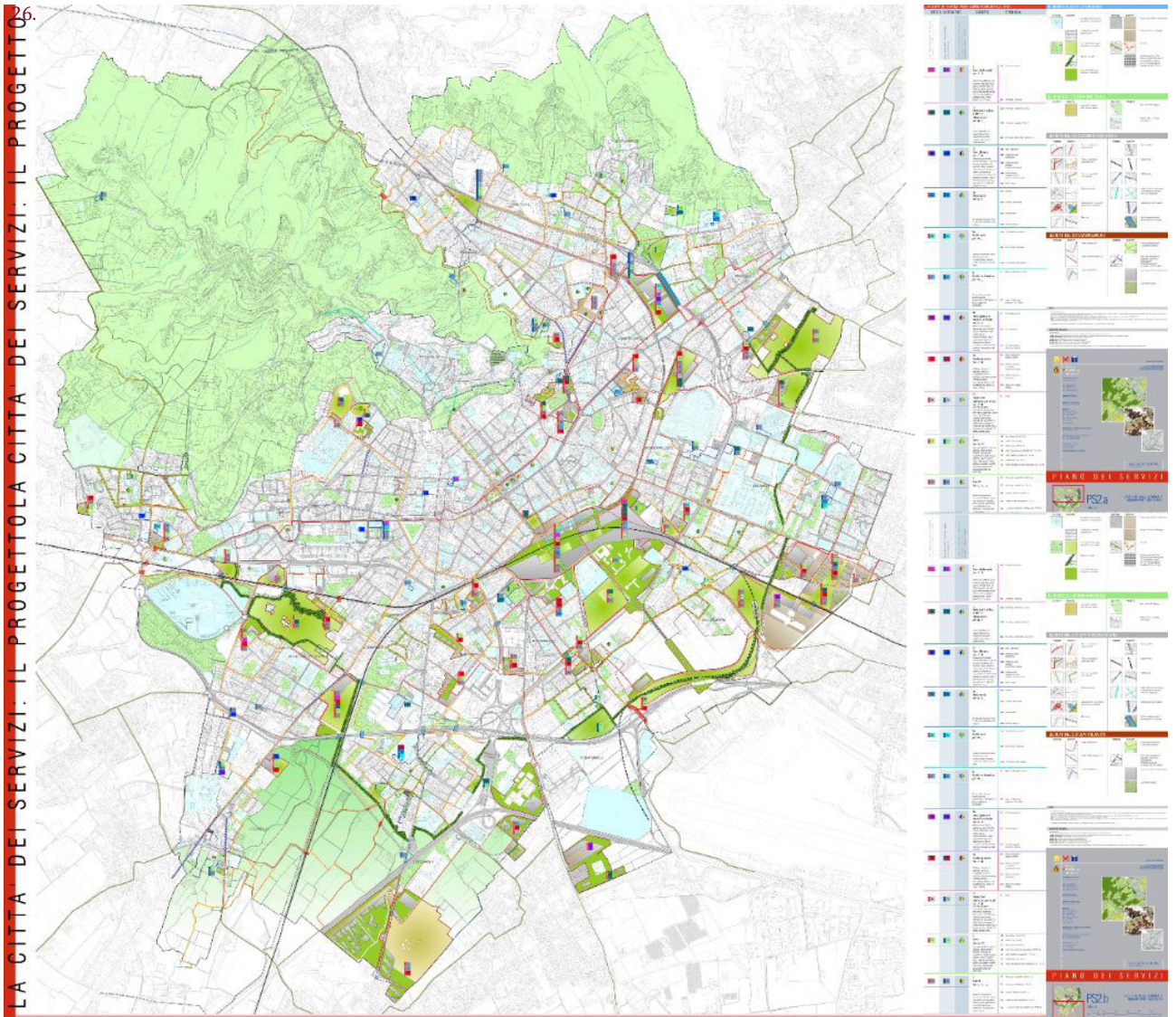
2. Il POC è predisposto in conformità al PSC e non ne può modificare

gli indirizzi. Il POC interviene nelle aree inedificate da urbanizzare e in quelle già edificate da riusare e riqualificare, individuando comparti di attuazione in base al Documento programmatico per la qualità urbana, assegnando a questi delle potenzialità di intervento e stabilendo gli impegni temporali, le condizioni e gli obblighi per la loro attuazione, anche in relazione alle valutazioni e delle condizioni espresse nella ValSAT ai fini della sostenibilità.

3. Le previsioni del POC, se non ne è stata avviata l'attuazione, decadono e perdono di efficacia alla scadenza del POC dopo 5 anni dalla sua approvazione; le previsioni di interventi di iniziativa privata che siano decadute per scadenza del POC non saranno riproposte nel POC immediatamente successivo, salvo motivate eccezioni.

4. Il POC definisce catastalmente il perimetro e la dimensione di ciascun comparto di attuazione, anche includendo nello stesso comparto aree non contigue. La delimitazione dei comparti può essere effettuata anche apportando modifiche non sostanziali ai perimetri degli ambiti individuati dal PSC, purché non riguardino ambiti soggetti a disciplina di tutela. Per ogni comparto che individua, il POC stabilisce le linee dell'assetto urbanistico, i parametri urbanistici e ambientali e, nel rispetto delle disposizioni di tipo generale del RUE in quanto applicabili, le modalità attuative degli interventi programmati.

5. Il POC contiene inoltre il Piano delle opere, degli interventi e dei servizi pubblici da realizzare in un periodo di 5 anni, sia con finanziamenti pubblici che con finanziamento a carico di soggetti privati in relazione ad interventi previsti nel POC stesso ai sensi dei successivi articoli 5.1, 6.5 e 6.6.



26. Il progetto del Piano dei Servizi dal PGT di Bergamo (2014)

SCHEDA 19: BERGAMO – Il PGT del 2014: il Piano dei Servizi e la città dei servizi

Ente territoriale

Comune di Bergamo

Strumento

Piano Governo del Territorio

Riferimento Normativo

Validità prorogata dal Consiglio Comunale di Bergamo il 2 ottobre 2017

Autori

Bruno Gabrielli, Aurelio Galfetti, Giorgio Cavagnis, Gianluca Della Mea, Marina Zambianchi, Margherita Fiorina, Alberto Massa Saluzzo, Marzia Lomboni, Serena Trussardi

48. Cfr. Allegato 1 - Scheda 13. Bergamo – Il PGT del 2014: il contenimento e la valorizzazione della città esistente.

49. Comune di Bergamo (2014), PGT- Piano di Governo del territorio: Piano dei Servizi. Relazione, Comune di Bergamo, Bergamo, p. 1.

Il PGT di Bergamo, così come analizzato nella precedente scheda⁴⁸, è un piano che segue la nuova impostazione in materia di pianificazione locale dettata dalla Legge Regionale 11 marzo 2005 n. 12 della Regione Lombardia, che prevede la suddivisione del piano in più elaborati tematici (Documento di Piano, Piano dei Servizi e Piano delle Regole), e del quale il Piano dei Servizi (PdS) «si configura oggi come elemento cardine del collegamento tra le politiche di erogazione dei servizi, nei loro riflessi urbanistici, e le problematiche più generali di regolazione degli usi della Città»⁴⁹. La costruzione del Piano dei Servizi si basa sull'analisi dei servizi di livello locale e sovra-locale, in riferimento alla dotazione esistente, nei caratteri di qualità, accessibilità spaziale e temporale, fruibilità e in relazione al fabbisogno rilevabile. Il Piano individua l'offerta attuale dei servizi pubblici e di interesse pubblico e generale, affrontando la domanda attraverso un processo partecipativo, che fa emergere il quadro dei bisogni pregressi nei diversi ambiti territoriali, analizzato alle diverse scale di riferimento, ossia di prossimità, urbana e territoriale. Il Piano dei Servizi ha come obiettivo la realizzazione di nuovi servizi ed il potenziamento e miglioramento di quelli esistenti, nella logica della costruzione di sistemi integrati di servizi: per questo motivo, il PdS dialoga in ogni parte con le misure adottate dagli altri elaborati del PGT, con numerosi rimandi ad essi (il PGT auspica

50. Cfr. Allegato 1 - Scheda 13. Bergamo – Il PGT del 2014: il contenimento e la valorizzazione della città esistente.

51. Comune di Bergamo (2014), PGT- Piano di Governo del territorio: Piano dei Servizi. Relazione, Comune di Bergamo, Bergamo, pp. 3-6 e 78-79.

la lettura contemporanea delle varie parti che lo compongono). Le strategie per la rigenerazione della città di Bergamo coincidono con quelle menzionate nella scheda precedente⁵⁰; tuttavia, per quanto riguarda gli obiettivi strategici⁵¹ di piano connessi ai servizi, questi si possono riassumere in:

- la costruzione di un sistema ambientale, dando continuità alle parti di città costruita e in trasformazione attraverso la creazione di un sistema del verde fruibile e di mobilità dolce;
- la progettazione di “filiera di servizi”, in una visione integrata multiscalare dei servizi esistenti e di progetto che regoli l’efficienza del sistema dei servizi in logica di filiera, in particolare attraverso nuovi percorsi e mezzi/modi per raggiungere i servizi;
- garantire una nuova accessibilità spaziale e temporale con la realizzazione e il potenziamento del sistema di mobilità sostenibile, con particolare attenzione all’età dell’utente del servizio e alle sue condizioni di motilità;
- la costruzione e la promozione di una nuova qualità urbana e dei servizi, attraverso la ricerca della qualità architettonica dello spazio pubblico (aperto e costruito), la manutenzione, la sicurezza, l’accoglienza e la sensibilità ad ospitare diverse età e la loro compresenza.

A queste strategie, si possono aggiungere anche la realizzazione di una nuova offerta abitativa di alloggi in affitto calmierato (allargando l’offerta anche a soggetti non appartenenti a categorie del disagio o della discriminazione sociale ma che per reddito hanno difficoltà a far fronte alle richieste del mercato), e la realizzazione di aree per servizi legati al commercio e al turismo, con localizzazioni selezionate in base all’accessibilità e al minore impatto ambientale, evitando ripercussioni negative, possibili impatti e rischi di compromissione del contesto circostante.

Il PdS, dunque, concorre alla costruzione degli obiettivi di piano attraverso la costruzione di una vera e propria *città dei servizi* per Bergamo, in una logica interscalare e di interconnessione multimodale tra le aree attrezzate a servizi, le aree verdi, la mobilità dolce e i servizi di prossimità, ritenuti i punti forti per far attecchire la “filiera dei servizi” sul territorio. Alla base di tali scelte, è stato fatto il ragionamento di perseguire logiche di sviluppo *qualitative* anziché quantitative, per il miglioramento della qualità della vita e per concorrere al riequilibrio sociale, economico ed ambientale della città. Dunque, gli standard dei servizi pubblici, benché espressi in mq

quantitativi come da D.M. 1444/1968, seguono logiche prestazionali e qualitative (il quadro delle "prestazioni pubbliche") basate sulle indagini dei bisogni del territorio e sul recepimento delle richieste ricevute dal processo partecipativo; si parte dunque a fondare il dimensionamento in termini di servizi e attrezzature sulla base di istanze reali e non su fabbisogni teorici futuri, per i quali si determina in ogni caso una stima quantitativa basata sul rispetto degli standard minimi richiesti dal D.M. 1444/6852. Dunque, come da tabella, lo standard minimo residenziale dei 18 mq/ab (già superato con l'offerta e il completamento dell'esistente grazie ai precedenti piani di impostazione progressista e riformista) viene incrementato fino a 34,31 mq/ab nei dati di sintesi del progetto di PdS, raddoppiando l'offerta rispetto ai minimi previsti per legge (in particolare per le aree verdi e gli spazi pubblici, il doppio e il triplo di quelli richiesti). Il progetto di miglioramento e incremento dei servizi proposto dal PdS opera su due scale: la *scala locale*, di quartiere e di prossimità, che si declina con interventi orientati a migliorare la qualità dello spazio pubblico esistente, l'accessibilità alle funzioni nei quartieri e la vivibilità dell'area, potenziando o realizzando nuovi servizi integrati con quelli esistenti; la *scala territoriale*, urbana e sovraurbana, che si declina con interventi sull'accessibilità agli ambiti strategici del PGT e sulla valorizzazione del ruolo di ogni ambito strategico rispetto alla città e al territorio. A questa scala il progetto considera la localizzazione o il potenziamento dei servizi di interesse sovralocale, degli attrattori di popolazioni temporanee, la loro accessibilità multimodale e i servizi complementari, anche con riferimento alle grandi aree verdi previste dallo stesso piano, quale il progetto della *Cintura Verde* (parco lineare di connessione e contenimento della città esistente⁵³) e delle *Stanze Verdi*, i nuovi grandi parchi urbani previsti per un totale di 67 ettari.

Per quanto riguarda le modalità di acquisizione delle aree, come già espresso nel Documento di Piano, il modello scelto è quello perequativo/compensativo, con l'obiettivo «di consentire inserimenti qualitativi di attrezzature e servizi che concorrano al disegno della città pubblica negli ambiti di trasformazione ma anche nei tessuti urbani consolidati»⁵⁴. Le previsioni contenute nel Piano dei Servizi si attuano prevalentemente mediante: la cessione gratuita al patrimonio comunale delle aree necessarie per la realizzazione delle attrezzature pubbliche o di interesse pubblico, in attuazione delle previsioni contenute dal Documento di Piano per gli Ambiti di Trasformazione, ovvero dal Piano delle Regole per i Piani attuativi e le

. Comune di Bergamo (2014), *PGT- Piano di Governo del territorio: Piano dei Servizi. Relazione*, Comune di Bergamo, Bergamo, p. 77.

⁵³. Cfr. Allegato 1 - *Scheda 13. Bergamo - Il PGT del 2014: il contenimento e la valorizzazione della città esistente*.

⁵⁴. Comune di Bergamo (2014), *PGT- Piano di Governo del territorio: Piano dei Servizi. Relazione*, Comune di Bergamo, Bergamo, p. 74.

55. Gabrielli B. (2014), "Una strategia per Bergamo", in Comune di Bergamo (2014), *PGT- Piano di Governo del territorio: Documento di Piano. Relazione*, Comune di Bergamo, Bergamo.

nuove edificazioni; l'applicazione dei criteri perequativi e compensativi previsti dall'art. 11 della L.R. 12/2005 ed applicati dal PGT; il concorso da parte dei privati al completamento dell'offerta dei servizi; l'attivazione delle più idonee procedure di espropriazione per pubblica utilità od accordi bonari, qualora le aree per attrezzature pubbliche o di interesse pubblico individuate dal PdS non possano essere acquisite secondo le modalità perequative e compensative. Inoltre, il PdS, al fine di favorire l'attuazione delle previsioni strategiche, promuove "sinergie di sussidi" alla realizzazione dei servizi prioritari per i programmi dell'Amministrazione comunale, in modo da velocizzarne la realizzazione, pur rimanendo all'interno del modello scelto di acquisizione delle aree.

In conclusione, come già rilevato in sede di analisi degli obiettivi del PGT, il Piano dei Servizi di Bergamo ricalca l'impostazione riformista presentata dai piani precedenti; la città, come ricorda Bruno Gabrielli⁵⁵, ha una lunga tradizione di piani che, a partire da Astengo e ancor prima di lui, sono sempre stati indirizzati alla conservazione della città storica, nonostante la crescita delle manifatture e delle realtà produttive bergamasche; in particolare dall'ultimo piano di Secchi e nel PGT attuale, la tutela del paesaggio e l'interesse a circoscrivere la crescita della città si sono accompagnati alla valorizzazione della città esistente attraverso una selezione attenta e puntuale delle funzioni più ricche e pregiate, cercando allo stesso tempo di salvaguardare le poche aree non urbanizzate restanti. Tale selezione è stata però fatta anche con grande consapevolezza delle necessità della popolazione, senza sacrificare le funzioni meno ricche necessarie alla vita quotidiana, come scuole elementari, aziende sanitarie locali e servizi di prossimità, che anzi vengono e incrementate dalle previsioni del PdS. In conclusione, dunque, il PGT di Bergamo rappresenta un esempio di piano molto attento alla tutela e alla valorizzazione dell'esistente, che opera però senza porre un freno allo sviluppo economico della città, consapevole del ruolo di Bergamo come uno dei poli della Mega City Region del nord del paese.

REGOLE

Piano dei Servizi - Norme (TITOLO I - DISPOSIZIONI GENERALI)

CAPO I - Obiettivi, contenuti ed effetti del Piano dei Servizi

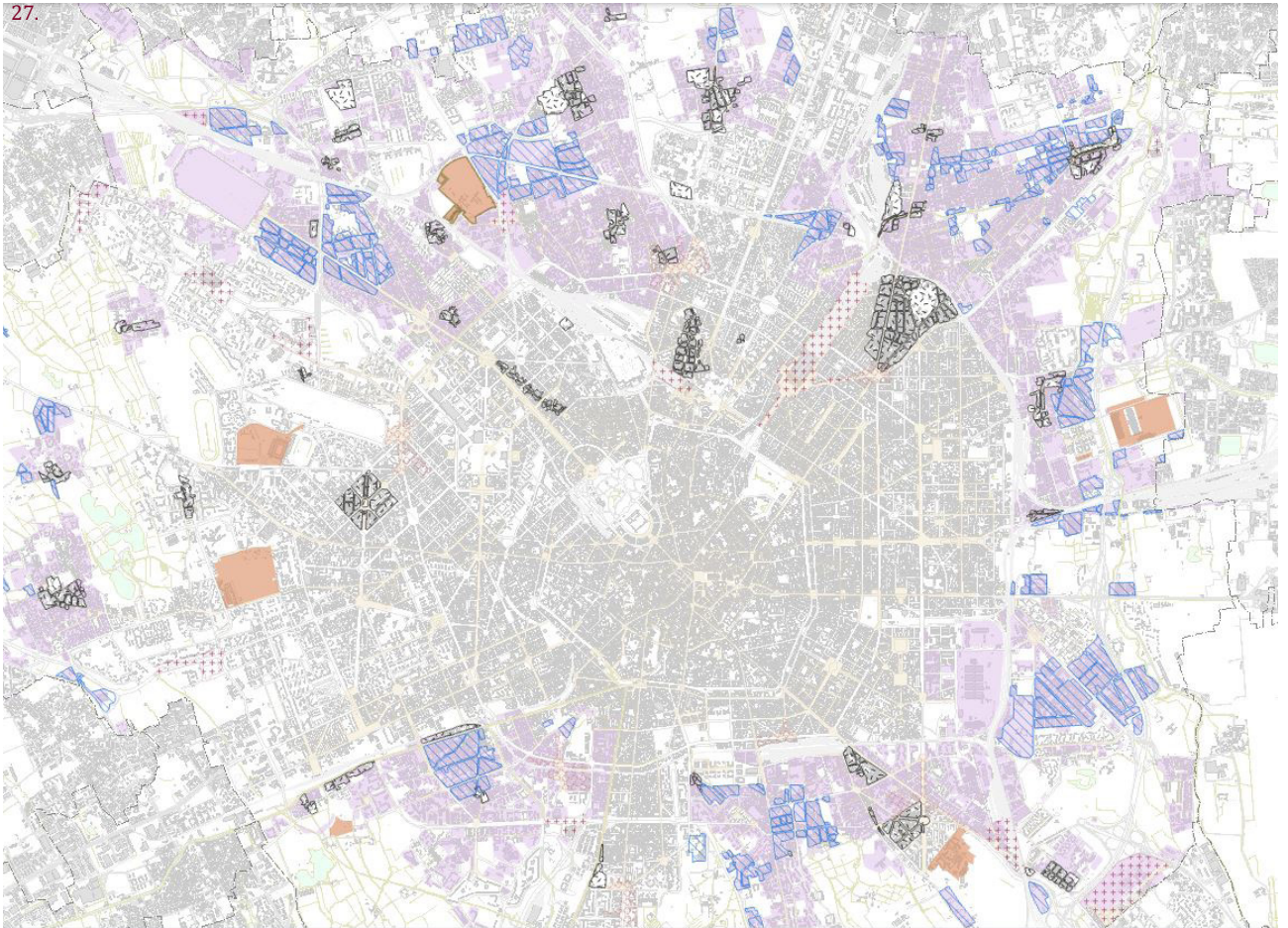
ART. 1 - Oggetto e obiettivi del Piano dei Servizi

Il Piano dei Servizi, costituito dagli elaborati elencati al successivo art. 4, è articolazione del Piano di Governo del Territorio ed è redatto ai sensi della Legge Regionale 11 marzo 2005 n. 12 "Legge per il

Governo del Territorio” e s.m.i., con particolare riferimento all’art. 9. Il Piano dei Servizi costituisce lo strumento di programmazione e gestione di tutti i servizi pubblici e di interesse pubblico o generale, al fine di soddisfare i bisogni degli abitanti residenti e gravitanti nell’ambito del territorio comunale e di quelli indotti dalle trasformazioni urbanistiche previste Documento di Piano. Il Piano dei Servizi concorre pertanto al perseguimento degli obiettivi strategici del PGT per realizzare un coerente disegno dell’assetto urbanistico del territorio comunale. Il Piano si pone l’obiettivo di fornire una base di conoscenza e indicazioni adeguate, individuando criteri per la realizzazione di nuovi servizi e per il miglioramento e potenziamento di quelli esistenti, nella logica della costruzione di sistemi integrati di servizi. Il Piano dei Servizi di Bergamo declina la visione della città pubblica in quattro linee di azione strategica:

- costruire un sistema ambientale;
- progettare una “filiera di servizi”;
- garantire accessibilità spaziale e temporale;
- generare qualità urbana e dei servizi.

Il Piano dei Servizi effettua, di conseguenza, una dettagliata ricognizione dei servizi pubblici e di interesse pubblico o generale esistenti, verificando i loro livelli di fruibilità, qualità ed accessibilità; verifica poi quale sia la domanda in tema di servizi generata dalla popolazione residente e da quella gravitante o fluttuante nell’ambito del territorio comunale; il Piano dei Servizi individua inoltre gli obiettivi strategici e le azioni che ritiene doveroso perseguire al fine di adeguare, implementare ed integrare l’offerta di servizi pubblici e di interesse pubblico. Il Piano dei Servizi individua quali debbano essere i servizi pubblici o di interesse pubblico, in relazione alla popolazione residente, gravitante, fluttuante e da insediare. Attua infine criteri perequativi e compensativi previsti dal Documento di Piano. Il Piano dei Servizi ha quindi l’ulteriore precipuo obiettivo di promuovere una politica dei servizi in grado di garantire la qualità delle scelte attraverso il potenziamento e miglioramento dei servizi, della loro accessibilità e fruibilità, nella logica della costruzione di sistemi integrati e verificandone le condizioni di fattibilità, anche economica. Si propone quindi l’applicazione di un meccanismo virtuoso che porti alla definizione di condizioni e modalità di attuazione realmente efficaci, orientate ad un superamento dei limiti connessi a meccanismi espropriativi a favore di un sempre più diretto coinvolgimento dei privati nella realizzazione e gestione dei servizi.



27. Il PGT "Milano 2030" con gli ARU in violetto e le GFU in arancio (2019)

SCHEDA 20: MILANO – Il PGT del 2019: gli Ambiti di Rinnovo Urbano e le Grandi Funzioni Urbane

Ente territoriale

Comune di Milano

Strumento

Piano Governo del Territorio

Riferimento Normativo

Approvato dal Consiglio Comunale di Milano il 14 ottobre 2019

Autori

Pierfrancesco Maran, Simona Collarini, Marino Bottini, Pietro Guermandi, Matteo Rovera, Carmen Salvaggio, Demetrio Scopelliti, Franco Sacchi, Alessandro Ali, Dario Corvi, Valentina Brambilla, Elena Corsi

Come analizzato in precedenza⁵⁶, il nuovo PGT di Milano del 2019 (divenuto efficace in tutte le sue parti il 5 febbraio 2020, anche della Variante al Piano delle Regole per Milano 2030), costituisce uno degli esempi più avanti di piano pluripartito (composto da quattro elaborati tra loro intercomunicanti: Documento di Piano, Piano dei Servizi, Piano delle Regole, Piano per le Attrezzature Religiose) del piano urbanistico locale lombardo. Il PGT del 2019, che rappresenta un aggiornamento del precedente PGT del 2012 (primo piano della città di Milano dal PRG del 1976), ne ricalca forma e strumenti, introducendo alcune novità dal punto di vista delle strategie per la rigenerazione e la riqualificazione dello stock abitativo. Risultano particolarmente interessanti, a questo fine, gli strumenti scelti: gli ARU – Ambiti di Rinnovo Urbano, e le GFU – Grandi Funzioni Urbane, che operano su zone di TUC – Tessuti urbani consolidati, ossia la città consolidata di Milano, ritenute incomplete nella definizione degli spazi pubblici (ARU) e oggetto di iniezioni di funzioni forti per una rigenerazione integrata e multifattoriale (GFU)⁵⁷. Le strategie di rigenerazione previste per la città coincidono con quelle menzionate nella scheda precedente⁵⁸; tuttavia, per quanto concerne i singoli strumenti, esse possono essere così riassunte:

- gli Ambiti di Rinnovo Urbano sono rivolti a quelle parti di città in cui il disegno degli spazi pubblici è incompleto. Per

⁵⁶. Cfr. Allegato 1 - Scheda 14.

Milano – Il PGT del 2019: la città metropolitana e il rapporto con le aree centrali.

⁵⁷. Comune di Milano (2019), *PGT-Piano di Governo del territorio: Documento di Piano. Milano 2030 Visione, Costruzione, Strategie, Spazi. Relazione Generale*, Comune di Milano, Milano.

⁵⁸. Cfr. Allegato 1 - Scheda 14.

Milano – Il PGT del 2019: la città metropolitana e il rapporto con le aree centrali.

59. Comune di Milano (2019), *PGT- Piano di Governo del territorio: Piano delle Regole. Norme di attuazione*, Comune di Milano, Milano, p. 28.

60. Comune di Milano (2019), *PGT- Piano di Governo del territorio: Piano delle Regole. Norme di attuazione*, Comune di Milano, Milano, p. 23.

61. Cfr. Allegato 1 - *Scheda 14. Milano – Il PGT del 2019: la città metropolitana e il rapporto con le aree centrali*; cfr. Allegato 1 - *Scheda 6. Milano – Le 130 varianti al PRG del 1976: la riqualificazione delle aree dismesse*.

questo, la strategia è quella di riqualificare il sistema di spazi pubblici esistenti, attraverso «una ridefinizione del rapporto con gli spazi privati e incentivare la realizzazione di nuovi sistemi locali di spazi collettivi»⁵⁹;

- le Grandi Funzioni Urbane sono parti di città in cui è prevista la localizzazione di «rilevanti funzioni per servizi pubblici e/o di interesse pubblico o generale, per attrezzature pubbliche, nonché per funzioni, anche private, aventi carattere strategico»⁶⁰.

In sostanza, dunque, ambedue perseguono e operano la rigenerazione urbana da un punto di vista prettamente morfologico, concentrandosi sia sulla riconfigurazione degli spazi pubblici esistenti parte del sistema degli 88 NIL (quartieri di Milano) ufficialmente riconosciuti dal Piano, sia sulla creazione di nuovi poli multifunzionali di servizi (le GFU), le quali, inserite in contesti periferici, si pongono come poli di attrazione per nuove funzioni e per la crescita e lo sviluppo della città.

Tuttavia, come rilevato nella precedente scheda dedicata al PGT, il progetto Milano2030 si pone, in particolar modo attraverso le GFU, come un piano che tende a facilitare fenomeni di gentrificazione, anziché combatterli: quest'ultime, infatti, molto simili al sistema dei grandi progetti urbani che hanno segnato la politica urbanistica milanese fin dagli anni Ottanta⁶¹ e che sono continuati sino ad oggi, tendono a rilevarsi anche dei vettori di investimenti immobiliari nella zona, oltre che delle efficaci dotazioni di funzioni ricche. Il mercato immobiliare milanese, infatti, in continua crescita nonostante le ridotte dimensioni della città e del suo centro, è alla costante ricerca di zone meno care dove sia possibile fare investimenti finanziarizzabili che durino nel tempo; le zone scelte dalle GFU sono sì zone che chiedono maggiori servizi, ma sono anche zone popolari, con costi nettamente inferiori rispetto al centro (con cui sono ottimamente collegate), e dunque, sono obiettivi di facile acquisizione da parte del mercato, che le rinnova ma che le rende anche progressivamente più care. Si auspica dunque che il PGT non intervenga sulla città solo attraverso nuove funzioni o misure a favore dell'ERS (in effetti, ampiamente previste dal PGT, soprattutto nelle aree destinate alle GFU), ma che si operi attivamente per il contrasto alla gentrificazione e alla sostituzione sociale delle fasce più deboli in zone che, nel giro di dieci anni, potranno diventare nuovi poli di servizi per la città, scacciando via la popolazione più fragile e meno abbiente.

REGOLE

Piano delle Regole – Norme di attuazione (TITOLO II – DISCIPLINA URBANISTICA)

CAPO II - GRANDI FUNZIONI URBANE

Art. 16 Grandi Funzioni Urbane

1. Gli ambiti per Grandi Funzioni Urbane (GFU) e i relativi sottoambiti, laddove indicati, sono individuati nella Tav. R.02 e sono destinati alla localizzazione di rilevanti funzioni per servizi pubblici e/o di interesse pubblico o generale, per attrezzature pubbliche, nonché per funzioni, anche private, aventi carattere strategico.

2. A ciascun ambito e sottoambito per GFU è riconosciuto l'Indice di edificabilità (IT) unico proprio del Tessuto Urbano Consolidato pari a 0,35 mq/mq di SL per la realizzazione di funzioni urbane accessorie o comunque compatibili con la GFU. Tale indice corrisponde all'indice di edificabilità (IT) massimo. Per l'ambito GFU di San Siro a prevalente proprietà comunale, il Consiglio Comunale può autorizzare, ai sensi del comma 3, la realizzazione di Grande Struttura di Vendita tra le funzioni urbane accessorie o comunque compatibili, necessarie a garantire la sostenibilità finanziaria della stessa GFU, senza necessità di variante urbanistica. La realizzazione della Grande Funzione Urbana avviene in modo autonomo, mentre la facoltà di utilizzare l'indice di edificabilità del TUC per le funzioni urbane dovrà essere connessa funzionalmente e temporalmente alla realizzazione delle funzioni per servizi pubblici e/o di interesse pubblico o generale, per attrezzature pubbliche, nonché per funzioni anche private aventi carattere strategico secondo modalità e tempi che verranno definiti con apposita "Convenzione Quadro", così come illustrati al successivo comma 4.

3. Per ogni singolo ambito e sottoambito per GFU, ad eccezione dell'ambito "Bovisa - Goccia - Villapizzone" e dell'ambito "Piazza d'Armi", e ferme restando le disposizioni di cui ai successivi commi 5 e 6, il Consiglio Comunale autorizza l'insediamento della Grande Funzione Urbana esprimendosi, qualora questa non rientri tra i servizi del Catalogo dei servizi del PGT, in ordine alla natura ed alla rilevanza della funzione proposta, nonché sugli obiettivi pubblici da conseguire. Per il solo ambito di San Siro è ammesso l'insediamento di GSV entro l'indice di edificabilità massimo previsto al comma 2, senza ulteriore autorizzazione da parte del Consiglio Comunale.

4. L'attuazione degli interventi relativi alla GFU potrà avvenire anche per parti distinte e, qualora non venga realizzato dal Comune,

dovrà avvenire a seguito di apposita “Convenzione Quadro”, per ogni ambito o sottoambito, da approvarsi con deliberazione della Giunta Comunale che si esprimerà in ordine ai seguenti elementi essenziali:

- a. le funzioni urbane accessorie o compatibili con la GFU;
- b. il sistema della mobilità e del trasporto pubblico;
- c. la dotazione territoriale minima per servizi, le aree di cessione e la superficie permeabile;
- d. il cronoprogramma generale degli interventi, con riferimento anche al possibile utilizzo dell'indice (IT) unico di 0,35 mq/mq di SL per funzioni urbane accessorie;
- e. lo schema progettuale di massima e, laddove necessario, l'individuazione di sub-lotti di intervento e delle relative modalità di attuazione.

Laddove vi siano sottoambiti l'Amministrazione Comunale potrà redigere uno schema di indirizzo pianificatorio, da approvarsi con deliberazione della Giunta Comunale, che consenta di coordinare e indirizzare gli sviluppi dei sottoambiti con l'intero ambito per GFU. In pendenza della Convenzione Quadro, negli Ambiti destinati alla GFU, sono sempre ammessi gli interventi per la realizzazione di servizi pubblici e/o di interesse pubblico o generale. Preventivamente alle disposizioni sopraesposte, è possibile attuare interventi edilizi fino alla ristrutturazione edilizia con mantenimento della sagoma e del sedime, anche con cambio di destinazione d'uso. Nell'ambito dell'istruttoria della proposta di intervento all'interno degli ambiti GFU, sarà predisposto un apposito tavolo di confronto tra Comune, Città Metropolitana e Regione Lombardia finalizzato a raccordare le programmazioni tra gli Enti, rafforzando così i processi di cooperazione inter-istituzionale alle varie scale. La Convenzione Quadro dovrà individuare adeguati indicatori rapportati alle funzioni che si andranno ad insediare, che soddisfino gli elementi essenziali individuati nonché eventuali altri ritenuti necessari, che siano in grado di valutare la sostenibilità degli interventi previsti in fase di attuazione.

5. L'ambito “Bovisa – Goccia - Villapizzone” è composto dai sottoambiti “Bovisa – Goccia” e “Bovisa – Villapizzone”, per i quali la Grande Funzione Urbana e i principali obiettivi pubblici sono così individuati:

- a. per il sottoambito “Bovisa- Goccia” la GFU è destinata a ospitare l'ampliamento del campus universitario e la creazione di spazi per ricerca e innovazione; i. gli obiettivi pubblici sono volti alla re-

alizzazione delle opere di bonifica, nonché nella creazione di un significativo sistema di servizi e spazi pubblici e verde, nel recupero degli immobili storici di pregio esistenti, nella riqualificazione della stazione di Bovisa FNM e nel miglioramento delle connessioni tra le stazioni, il comparto della "Bovisa -Goccia- Villapizzone" e i quartieri Bovisa, Villapizzone e Certosa; ii. le funzioni urbane accessorie prevalenti sono quelle direzionali, produttive, finalizzate alla creazione di un parco scientifico- tecnologico; è ammessa la residenza universitaria; iii. la dotazione minima per servizi è la previsione di minimo il 50% della ST per aree verdi.

b. per il sottoambito "Bovisa- Villapizzone" la GFU è destinata al potenziamento degli impianti a servizio della rete cittadina di produzione di energia e a ospitare l'ampliamento del campus universitario e la creazione di spazi per ricerca e innovazione; i. gli obiettivi pubblici sono volti alla realizzazione delle opere di bonifica, nel recupero degli immobili storici di pregio esistenti, nel miglioramento delle connessioni tra le stazioni, il comparto della "Bovisa - Goccia- Villapizzone" e i quartieri Bovisa e Villapizzone; ii. le funzioni urbane accessorie prevalenti sono quelle direzionali, produttive, ricettive; è ammessa la residenza universitaria. iii. la dotazione minima per servizi è la previsione dell'impianto per la produzione di energia e il recupero degli immobili storici di pregio esistenti.

6. Per l'Area di P.zza d'Armi:

a. la GFU è costituita da un grande parco urbano che include anche l'area boschiva esistente e corrisponde almeno al 75% della ST. Il parco costituisce dotazione minima per servizi.

b. sulle aree non interessate dal grande parco urbano sarà possibile realizzare funzioni urbane accessorie e servizi previsti dal catalogo non computabili nella SL tra cui a titolo esemplificativo le categorie amministrativo, servizi sociali, sport, servizi abitativi.

7. L'attuazione della GFU Rubattino vedrà il coinvolgimento del Municipio 3.

8. Per l'ambito di Porto di Mare le proposte di intervento devono essere compatibili con i contenuti della tutela.

CAPO VI - AMBITI DI RINNOVAMENTO URBANO

art. 22 Definizione

1. Sono Ambiti di Rinnovo Urbano (ARU) le parti di città in cui il disegno degli spazi pubblici è incompleto.

2. L'obiettivo in questi ambiti è favorire uno sviluppo urbano volto a riqualificare il sistema di spazi pubblici esistenti attraverso una

ridefinizione del rapporto con gli spazi privati e incentivare la realizzazione di nuovi sistemi locali di spazi collettivi.

art. 23 Disciplina

1. La Tav. R.03 del Piano delle Regole identifica e disciplina gli ARU.
2. Per gli ARU, nei casi di ristrutturazione edilizia, nuova costruzione e ristrutturazione urbanistica valgono le seguenti indicazioni, rappresentate nella Tav. R.03:

a. allineamento di almeno il 50% della linea di altezza dell'edificio sul confine con lo spazio pubblico entro l'Involuppo Limite (IL). Nel caso in cui il lotto edificabile sia inserito in un contesto di cortina esistente, solo negli interventi con funzione urbana residenziale prevalente, vale l'altezza dell'edificio adiacente più alto presente in cortina raggiungibile in eccedenza dell'indice di edificabilità territoriale massimo previsto mediante l'utilizzo, in alternativa o in forma composta, di diritti edificatori anche perequati, premialità di cui all'articolo 13 comma 11 e quote di Edilizia Residenziale Sociale;
b. arretramento di almeno 3 m della linea di altezza dell'edificio dal confine di proprietà verso lo spazio pubblico. L'area risultante dall'arretramento deve essere prevalentemente destinata a verde, opportunamente piantumata e preferibilmente di uso pubblico. Tale ultima indicazione è prescrittiva per gli interventi soggetti a convenzionamento.

3. All'interno del Tessuto Urbano Consolidato (TUC), l'edificazione in tutto o in parte all'interno dei cortili dovrà essere di altezza inferiore o pari (fatto salvo il rispetto delle norme igienico-sanitarie e regolamentari esistenti) a quella dell'edificio preesistente. I diritti edificatori potranno essere totalmente o parzialmente trasferiti.

4. In caso di diversa attuazione delle previsioni stabilite dal precedente comma 2, resta salva la facoltà di procedere previo parere preventivo positivo della commissione per il paesaggio. E' fatto salvo quanto previsto all'art. 6 delle presenti norme.

5. Superficie Coperta (SCOP):

a. SCOP \leq esistente negli interventi sino alla ristrutturazione edilizia, eventualmente aumentabile fino ad un massimo del 60% della superficie fondiaria, se l'esistente dovesse essere inferiore;

b. SCOP \leq 60% della superficie fondiaria, negli interventi di nuova costruzione e ristrutturazione urbanistica.

6. Gli interventi previsti in tale articolo che interessano immobili sottoposti a tutela paesaggistica con apposito provvedimento, i cui ambiti sono rappresentati graficamente nella Tav. R.06, dovranno

recepire i criteri e gli indirizzi presenti nelle relative disposizioni di tutela.

7. All'interno del Tessuto Urbano Consolidato (TUC), in tutti gli interventi edilizi, la realizzazione e la modifica di spazi sottotetto è consentita unicamente con altezze interne inferiori, in ogni punto, a m 1,80.



28. Locandina per l'Agenda Urbana con le indicazioni per il nuovo PON Metro di Bari 3.0 (2019)

SCHEDA 21: BARI – Il Piano Operativo PON Metro Bari 3.0 del 2019: la Strategia SISUS e il PUG

Ente territoriale

Comune di Bari

Strumento

PON Metro Bari (livello metropolitano), Strategia SISUS (livello regionale)

Riferimento Normativo

Programma Operativo Nazionale Città metropolitane “PON Metro 2014-2020”

Autori

Marisa Lupelli, Staff Autorità Urbana

Il PON Metro Bari 3.0 è un programma operativo per la città di Bari approvato nel 2019 (nella sua versione 3.0), parte del *Programma operativo nazionale plurifondo Città metropolitane 2014-2020*, detto PON Metro, che si inserisce nel quadro dell'Agenda urbana nazionale e delle strategie di sviluppo urbano sostenibile delineate nell'Accordo di Partenariato⁶² per la programmazione 2014-2020, in linea con gli obiettivi e le strategie della costituenda Agenda urbana europea, che identifica le aree urbane come territori chiave per cogliere le sfide di crescita intelligente, inclusiva e sostenibile proprie della Strategia Europa 2020⁶³. In seguito all'approvazione della Legge 56/2014 “Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni”, che prevede la creazione di Città metropolitane e rilancia la dimensione metropolitana come scala per la pianificazione e la gestione di servizi cruciali per lo sviluppo e la coesione territoriale, Bari, Città metropolitana, è stata selezionata nel 2014 per un PON Metro che ha raggiunto la sua terza versione (3.0) e che ha ottenuto, grazie alla qualità e alla quantità dei progetti proposti, una dotazione finanziaria di 81 milioni di euro⁶⁴. Grazie ai fondi del PON, la città sta vivendo una stagione di rigenerazione urbana e sociale di grande importanza, che da un lato realizza gli obiettivi definiti nel *Documento Programmatico per la Rigenerazione Urbana* (DPRU) del Comune, risalente al 2011 e ancora non attuato, e dall'altro si pone come promotore delle azioni

⁶². Documento, preparato da uno Stato membro con il coinvolgimento dei partner, che definisce la strategia e le priorità di tale Stato membro nonché le modalità di impiego efficace ed efficiente dei Fondi SIE, ossia i Fondi strutturali e d'investimento europei, gestiti congiuntamente dalla Commissione europea e dai paesi dell'UE.

⁶³. Agenzia per la Coesione Territoriale (2014), *Programma Operativo nell'ambito dell'obiettivo “Investimenti in favore della crescita e dell'occupazione”*, Agenzia per la Coesione Territoriale, p. 3.

⁶⁴. A mero scopo indicativo, si ricorda che la capitale dispone di soli 37 milioni di euro di risorse.

65. Comune di Bari (2019), *Piano Operativo Città di Bari*, Comune di Bari, Bari, pp. 12-13, 65-66, 97-98, 146-147, 165-166; Agenzia per la Coesione Territoriale (2019): "Indice Agenda Urbana Bari".

di rigenerazione previste dal redigendo Piano Urbanistico Generale e dalla *Strategia SISUS - Strategia integrata di sviluppo urbano sostenibile*, varata a livello regionale dalla Regione Puglia. Il PON Metro di Bari trova attuazione attraverso il Piano Operativo, documento redatto dal Comune che contiene strategie, progetti e attività per la rigenerazione della città di Bari. Il Piano Operativo delinea, attraverso 5 differenti Assi, le strategie da mettere in campo⁶⁵:

- Asse 1: Agenda Digitale Metropolitana; con tale Asse, si prosegue il percorso programmatico ("Bari Smart City") finalizzato alla conversione della realtà urbana barese a *smart*, mediante l'attuazione di interventi finalizzati al miglioramento della qualità della vita dei cittadini rendendo al contempo più sostenibile la città dal punto di vista ambientale. Tali interventi hanno l'obiettivo principale di potenziare il processo in corso di dematerializzazione dei procedimenti tecnici ed amministrativi (e-government), il miglioramento dell'erogazione dei servizi al cittadino in termini di efficienza ed efficacia, il rinnovamento e l'efficientamento dei servizi pubblici (es. il Catasto Digitale urbano, il tracciamento dei rifiuti, etc.).
- Asse 2: Sostenibilità dei servizi pubblici e della mobilità urbana; l'Asse si pone l'obiettivo di potenziare il processo di sviluppo di interventi innovativi e condivisi con i cittadini che portino alla rigenerazione ecologica della città, in ottica della trasformazione di Bari in una Smart City. In attuazione di quanto definito dalla Città di Bari nel proprio *Piano d'Azione per l'Energia Sostenibile* (PAES) l'azione mira a ridurre il consumo della CO2 della città con interventi in materia di mobilità, interventi ricompresi nel *Piano Urbano per la Mobilità Sostenibile* (PUMS). Fra questi, si ricordano la realizzazione di *park and ride* periferici, il potenziamento delle piste ciclabili e la realizzazione di sistemi intermodali ferro-gomma, con particolare focus sull'implementazione della rete di Trasporto Pubblico Locale (TPL) e sulla realizzazione di un Servizio Ferroviario Metropolitan, per l'interoperabilità/intermodalità tra spostamenti urbani ed extra-urbani.
- Asse 3: Servizi per l'inclusione sociale; tale Asse, che lavora in stretta collaborazione con il successivo, ha come strategia lo sviluppo di nuovi modelli di secondo welfare e di attivazione sociale rivolti alle fasce deboli e tesi a sostenere l'emancipazione dal bisogno, attraverso opportunità di *learning on the job* (Laboratorio Cantiere), il rafforzamento delle conoscenze

e delle *capabilities* (Biblioteche di quartiere), la formazione professionale, il (re)inserimento lavorativo (Porta Futuro Bari, Faber), la creazione di forme di impresa sociale comunitaria e di prossimità (Urbis), la realizzazione di esperienze urbane e di quartiere orientate alla costruzione di capitale sociale e di innovazione sociale (Bari Innovazione Sociale). Un modello di servizi e opportunità diffuse sulle aree bersaglio e che opera coerentemente con gli obiettivi di riuso e riqualificazione di immobili e degli spazi pubblici previsti nell'Asse 4 e che rappresentano i luoghi (Hub) attraverso cui coinvolgere l'utenza debole della città, nei percorsi di sviluppo urbano, attenuando gli effetti prodotti dalla relazione tra povertà, esclusione sociale e illegalità e fornendo ai cittadini gli strumenti per interrompere questa spirale esclusiva, attraverso il proprio impegno. Per questo, la strategia si fonda sulla compresenza e integrazione tra servizi più tradizionali di welfare urbano con politiche ispirate ai modelli delle *insurgent city*, città nelle quali gruppi di cittadini sviluppano la capacità di auto-definire le proprie necessità e auto-gestire i propri servizi e soluzioni (in maniera anche informale e non strutturata). Inoltre, l'amministrazione si impegna ad attivare dei punti di accesso mobili (PIS) e distribuiti sui quartieri (Equipe multidimensionali) che agiscano in modo integrato e di concerto con l'Agenzia per la Casa e il Job Centre comunale Porta Futuro Bari, per garantire sul territorio la presa in carico dei nuclei familiari nell'ambito delle povertà estreme (Case di comunità, Alloggio sociale, Centri di accoglienza diurna e notturna, Strutture di prima accoglienza, Case per emergenza abitativa), dell'integrazione dei migranti (Casa delle Culture) e dell'inclusione attiva, redigendo una 'diagnosi sociale' del nucleo familiare⁶⁶ e attivando per i beneficiari percorsi di accompagnamento alla casa, di *empowerment*, di sostegno educativo, di qualificazione professionale e di inserimento lavorativo. Da notare che questo Asse lavora coerentemente con quanto previsto dal PON Inclusione 2014-2020, dalle Linee di indirizzo per il contrasto alla grave emarginazione adulta, dal Piano Povertà Regione Puglia 2018-2020 e dalla Legge Regionale n. 3/2016 (Reddito di Dignità).

- Asse 4: Infrastrutture per l'inclusione sociale; l'Asse insiste sul tema della rigenerazione urbana, culturale e sociale delle aree marginali di Bari, con il duplice obiettivo di ricucitura urbana e di riqualificazione sociale ed economica, ricollegandosi alle

66. Azioni previste all'interno delle misure per il RDC – Reddito di Cittadinanza, nonché il Reddito di Dignità regionale.

programmazioni in corso (DPRI, PUG, MAP, Piano Sociale di Zona, SISUS, Piano Periferie). Per procedere con le azioni previste, è stato necessario definire e individuare delle aree bersaglio considerando alcuni indicatori basati sul Censimento 2011, rappresentativi dei diversi gradi e situazioni di difficoltà socio-economica e degrado urbanistico e sociale. In questa ottica si è stratificato e zonizzato il contesto urbano in aree marginali, assumendo come variabili di caratterizzazione la presenza di disoccupati di lunga durata e di cassa integrati, l'intensità di giovani inoccupati, il tasso di alfabetizzazione e la dispersione scolastica, la presenza di famiglie a basso reddito e di anziani con redditi molto bassi, la presenza di fenomeni di microcriminalità e illegalità. Su ciascuna area bersaglio, si prevede una forte sinergia tra gli interventi fisici di riqualificazione dello spazio pubblico, i contenitori pubblici di innovazione e i servizi previsti nell'Asse 3 (Laboratori Cantiere, Urbis, Bari Innovazione Sociale, Rete delle Biblioteche), a comporre un quadro di offerta integrata che possa agire di concerto sulla multidimensionalità del bisogno sociale avvertito sul quartiere, costruendo dunque dei luoghi condivisi animati e percepiti come riferimenti e opportunità concrete dalle comunità. La strategia dell'Asse 4 prevede per questo la realizzazione di 15 spazi pubblici di comunità e la creazione di 5 hub strategici dell'innovazione sociale, che in rete con le biblioteche di quartiere e i servizi previsti sull'Asse 3, possono rappresentare dei riferimenti per i quartieri e occasioni di apprendimento, lavoro, sperimentazione e networking. Gli immobili pubblici riqualificati dovranno da un lato rivitalizzare il quartiere sviluppando funzioni di rango in grado di attrarre giovani e soggetti del terzo settore, e dall'altro contrastare i fenomeni di marginalità sociale, attraverso interventi volti alla tutela di famiglie disagiate, immigrati, disoccupati, senza fissa dimora ed anziani, coinvolgendo anche le scuole e i servizi sociali del territorio, in particolare le agenzie formative e i Centri di Ascolto per le Famiglie.

- Asse 5: Assistenza tecnica; l'Asse interviene per il supporto tecnico e amministrativo nelle attività di programmazione, attuazione, controllo, sorveglianza, valutazione, comunicazione delle opportunità e pubblicazione degli interventi, perseguendo l'obiettivo generale di buona e sana gestione procedurale, fisica e finanziaria del Programma Operativo. Per questo, l'Asse delinea due linee di azione (le azioni di supporto all'efficacia e all'effi-

cienza e le azioni di supporto al confronto interistituzionale e partenariale), che sono volte a realizzare un Piano di comunicazione, informazione e pubblicità, per una diffusione capillare delle informazioni nei confronti dei potenziali beneficiari delle iniziative finanziate e la massima pubblicizzazione dei contenuti e dei risultati realizzati presso tutti i soggetti interessati e presso i cittadini; ad esso, si aggiunge anche un Piano di animazione territoriale, per realizzare una collaborazione fattiva del partenariato istituzionale e sociale alla co-progettazione, attuazione e sorveglianza degli interventi del programma, attraverso modalità di coinvolgimento e partecipazione.

I 5 Assi prevedono in totale 35 differenti progetti di attuazione sul territorio, e come sopra descritto, coinvolgono vari aspetti della rigenerazione urbana, con un forte inclinazione a progetti di natura inclusiva e di supporto e sostegno alla comunità, attraverso un'integrazione tra elementi tangibili e intangibili di offerta di prossimità, grazie alla quale «si creano i presupposti di una rigenerazione urbana che non sia solo intesa in forma fisica ma anche culturale e sociale»⁶⁷. Questo rende il PON Metro uno strumento (non urbanistico) di grande rilevanza per la sua interdisciplinarietà, i cui progetti presentano un alto grado di integrazione, lavorando sia a scala territoriale sia a scala urbana e tenendo conto di una diversa gamma di obiettivi, che vanno oltre la mera riqualificazione urbana e edilizia per costruire, invece, dei presidi sociali stabili nel tempo. Inoltre, è da notare che tutti i progetti proposti per il PON sono parte costituente del nuovo Piano Urbanistico Generale (PUG), attualmente ancora in formazione, ma che si baserà anche sugli Assi proposti per il PON, che dunque rappresenta una anticipazione dei contenuti dello strumento urbanistico.

Oltre al PON, la città di Bari ha lavorato in sinergia con la Regione Puglia in merito alla *Strategia SISUS - Strategia integrata di sviluppo urbano sostenibile*, i cui progetti sono connessi ai bandi per la rigenerazione varati dal POR regionale⁶⁸. La SISUS, che rappresenta una evoluzione della strategia presentata per il PON (la Strategia di Sviluppo Urbano Sostenibile della Città di Bari, presentata all'Agenzia per la Coesione Territoriale a febbraio 2016⁶⁹), si sostanzia in un programma integrato di interventi ed è finalizzata «alla rigenerazione sostenibile dei contesti edificati marginali, in parte di iniziativa pubblica, presenti negli ambiti individuati; alla riconnessione tra i centri storici delle ex frazioni e i tessuti contigui; alla riconnessione di queste parti di città rispetto a infrastrutture esistenti e invariati

67. Comune di Bari (2019), *Piano Operativo Città di Bari*, Comune di Bari, Bari, p. 146.

68. Simile al PON ma livello regionale; grazie al POR Puglia, è stato lanciato il bando regionale "Rigenerazione Urbana sostenibile", in attuazione all'Asse Prioritario XII - Sviluppo Urbano Sostenibile 12.1, del POR Puglia FESR FSE 2014/2020.

69. Tale Strategia (la SSU) è stata presentata nel 2016 prima del PON, ed ha poi costituito la base per la SISUS, approvata nel 2017, che ne riprende obiettivi ed azioni declinandoli localmente su specifici ambiti territoriali. Infine, il PON del 2019 riprende, nei suoi progetti, gli ambiti di rigenerazione proposti dalla SISUS.

70. Comune di Bari (2019): "Sisus: strategia integrata di sviluppo urbano sostenibile consegnati i progetti di rigenerazione per il territorio del Municipio IV".

71. Bari Innovazione Sociale (2019): "Rigenerazione urbana quartiere Santa Rita (SISUS)". Gli obiettivi di seguito elencati sono gli obiettivi della SISUS declinati per il quartiere Santa Rita, ma costituiscono allo stesso tempo la base delle azioni previste negli altri ambiti del Municipio IV.

paesaggistico-ambientali attualmente percepite come elementi di separazione (le lame, la viabilità)»⁷⁰. La Strategia SISUS riprende e pone le premesse per l'attuazione di alcuni obiettivi già assunti dall'amministrazione comunale nella visione di Bari Smart City; tali obiettivi, declinati localmente (la SISUS è rivolta precisi ambiti territoriali presenti all'interno del Municipio IV), sono alla base della strategia di rigenerazione, che lavora su tali fronti⁷¹:

- rigenerazione fisica, sociale ed ecologica dei quartieri di edilizia residenziale pubblica localizzati ai margini del centro urbano consolidato;
- miglioramento delle connessioni spaziali, sociali ed ecologiche, tra città e quartieri periferici, superando l'effetto barriera determinato da infrastrutture stradali e ambientali;
- connessione con le stazioni di servizio del trasporto pubblico, qualificazione dell'accessibilità alle stazioni e valorizzazione del ruolo delle stazioni quali centri di servizio per la qualità urbana;
- recupero di edifici dismessi o sottoutilizzati di proprietà comunale a fini sociali, quali cerniera tra contesti marginali e centri consolidati e incubatori per lo sviluppo di nuove funzioni ambientali, sociali ed economiche;
- miglioramento della sostenibilità ambientale del patrimonio edilizio esistente e della qualità urbana;
- valorizzazione delle infrastrutture verdi e delle relazioni con il contesto costruito, in particolare attraverso il recupero delle aree libere attualmente non utilizzate e degradate.

Tutti gli interventi proposti sono finalizzati «alla realizzazione di una città compatta, fondata sulla reale e piena accessibilità diffusa, sul contenimento del consumo di suolo e su un più efficiente utilizzo delle risorse»; l'idea è quella di rendere il quartiere accessibile, attraverso la diffusione di forme di mobilità dolce e un sistema di nodi intermodali tra sistemi di trasporto pubblico e privato (parcheggi, aree destinate al bike sharing e car sharing), nonché attraverso la l'utilizzo degli spazi urbani aperti (aree verdi, spazi pubblici, aree pertinenziali, aree agricole marginali) per una pluralità di funzioni in grado di ridurre il disagio sociale e accrescere il valore della rete ecologica locale. Questo, per ottenere una città "passiva", che sappia sfruttare le favorevoli condizioni climatiche e ambientali per ridurre i consumi energetici urbani e contribuire alla riqualificazione del patrimonio edilizio esistente, attraverso una serie di interventi integrati, contestuale al fine di rafforzare il valore di ciascun interven-

to e determinare un effetto volano per la realizzazione di ulteriori iniziative. Anche nel caso della Strategia SISUS, gli obiettivi proposti sono in continuità con gli obiettivi assunti dal redigendo Piano Urbanistico Generale (PUG), dato che nella definizione degli interventi un ruolo significativo è stato assunto dal percorso partecipativo del PUG, ancora in atto, che ha restituito il punto di vista dei residenti coinvolgendo inoltre diversi attori istituzionali, operatori economici, realtà associative e sindacali⁷².

In conclusione, la città di Bari rappresenta oggi una delle realtà metropolitane italiane più innovative dal punto di vista della rigenerazione urbana. La città sta vivendo, grazie ai fondi del PON ma anche grazie ad un'amministrazione piena di proposte ed attenta alle novità disciplinari, una stagione di recupero e rigenerazione peculiare, quasi *sui generis* nel panorama del Sud Italia, paragonabile forse al caso di Taranto⁷³ e di poche altre città di più piccola scala; l'aver ottenuto così tanti fondi europei rappresenta dunque un motore di rilancio per la città, e testimonia la volontà, e la capacità, di poter cambiare in meglio lo stato delle cose, costruendo così una città inclusiva, coesa e con una migliore qualità urbana.

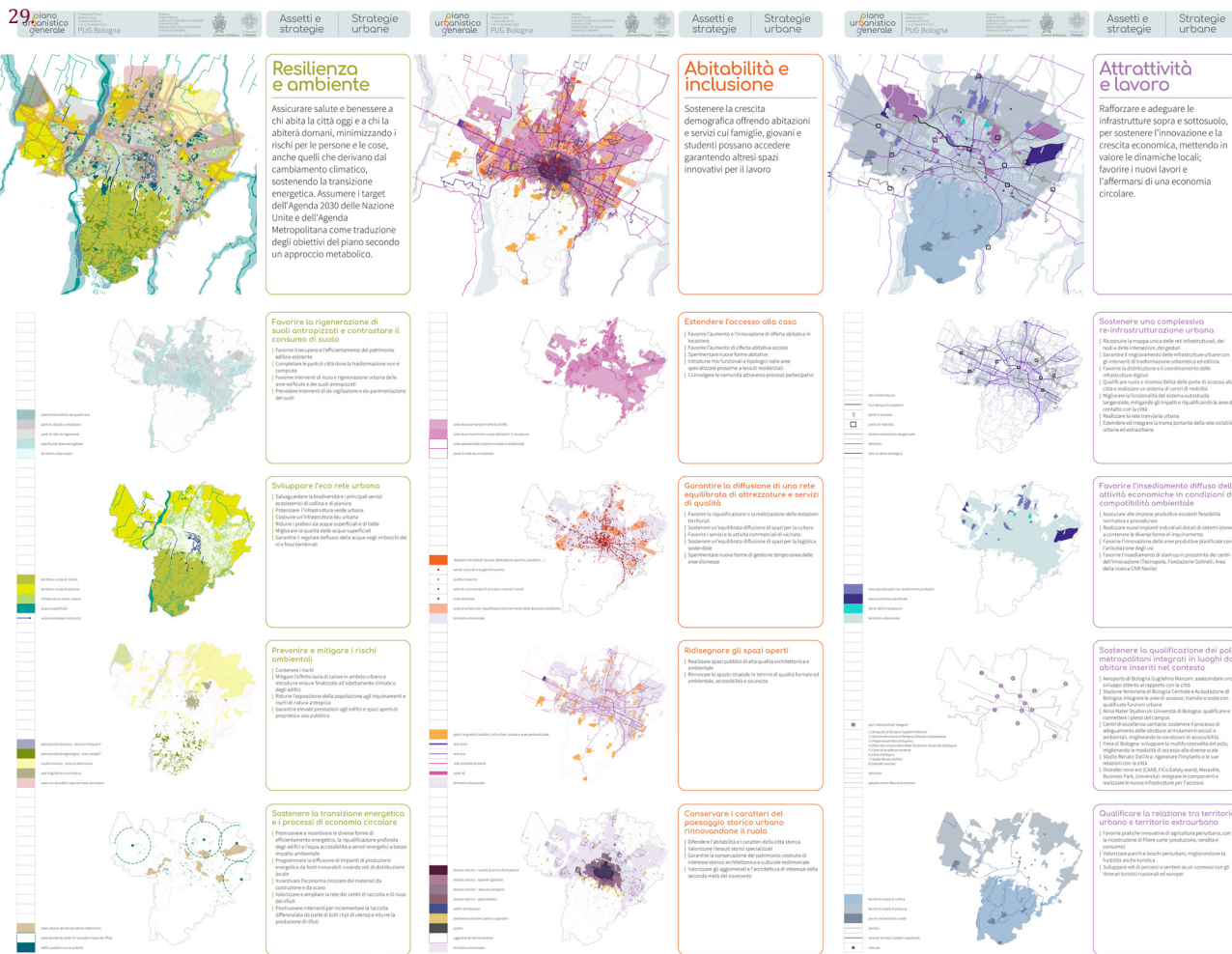
REGOLE

Data la natura programmatica e progettuale del Piano Operativo PON Metro Bari 3.0, si rimanda agli Assi sopra descritti e alla consultazione dei progetti contenuti nel *Piano Operativo Città di Bari*⁷⁴.

⁷². Comune di Bari (2019): "Sisus: strategia integrata di sviluppo urbano sostenibile consegnati i progetti di rigenerazione per il territorio del Municipio IV".

⁷³. Cfr. Allegato 2 - Scheda 23. *Taranto - Verso il PUG del 2021: il programma Ecosistema Taranto*.

⁷⁴. Comune di Bari (2019), *Piano Operativo Città di Bari*, Comune di Bari, Bari.



29. Le tre Strategie urbane del nuovo PUG di Bologna (2020)

SCHEMA 22: BOLOGNA – Il PUG del 2021: le Strategie urbane, locali e i progetti di areale

Ente territoriale

Comune di Bologna

Strumento

Piano Urbanistico Generale

Riferimento Normativo

Approvato dal Consiglio Comunale di Bologna il 26 luglio 2021

Autori

Ufficio di Piano del Comune di Bologna, Patrizia Gabellini, Francesco Evangelisti, Valentina Orioli

Il PUG di Bologna, redatto ai sensi della nuova Legge Regionale 21 dicembre 2017, n. 24 dell'Emilia-Romagna per la "Disciplina regionale sulla tutela e l'uso del territorio", rappresenta uno degli esempi più innovativi in materia di rigenerazione della città esistente oggi in Italia. Il PUG, sorta di variante del precedente Piano Strutturale Comunale (PSC), si costituisce come esito di un significativo processo partecipativo e di concertazione interistituzionale⁷⁵, e sostituisce il sistema di pianificazione previgente, pur ponendosi in continuità operativa con il PSC del 2008, mettendone in atto gli strumenti attuativi ed operativi (i POC) vigenti⁷⁶. Nella L.R. n. 24/2017, la novità più evidente introdotta è costituita dal superamento dei tre livelli di articolazione del Piano locale⁷⁷, così come era stato sancito dalla precedente L.R. 20/2000, la quale, seppur ritenuta uno degli esempi più avanzati di applicazione della riforma urbanistica proposta nel Congresso del 1995 dall'Istituto Nazionale di Urbanistica, svoltosi proprio nel capoluogo emiliano, ha mostrato nel tempo alcune complessità procedurali e ritardi nella sua attuazione; fra le varie questioni che hanno portato al suo superamento c'è stata la sopravvivenza di vari PRG ancora redatti secondo la vecchia L.R. 47/1978, ormai fuori dal tempo nelle azioni e negli intenti⁷⁸. Tale sostituzione ha come obiettivo l'adeguamento e l'implementazione della Legge nei temi della «sostenibilità ambientale e contrasto ai cambiamenti climatici, progressiva limitazione e annullamento del consumo del suolo agricolo, riuso e rigenerazione urbana con nuovi

⁷⁵. Evangelisti F. (2019), "Un nuovo piano urbanistico per Bologna", in *Urbanistica Informazioni*, n. 286.

⁷⁶. Cfr. Allegato 1 – Scheda 12.

Bologna – Il PSC del 2008: la riqualificazione del territorio urbano strutturato. Infatti, la L.R. prescrive l'avviamento di una «unica variante generale diretta a unificare e conformare le previsioni dei piani vigenti ai contenuti del PUG» (LR 24/2017, art. 3, c. 4), da redigere entro tre anni dall'entrata in vigore della Legge, e da approvare entro ulteriori due, in modo da favorire, in tempi brevi, l'assunzione del PUG e l'adeguamento e attuazione dei precedenti strumenti.

⁷⁷. Il PSC, Piano strutturale comunale, i POC, Piani operativi comunali, e il RUE, Regolamento urbanistico edilizio.

⁷⁸. Vecchiotti S. (2018), "Continuità e innovazione nella nuova legge regionale", in *Urbanistica Informazioni* n. 280-281.

79. Piccinini M., Vecchiotti S. (2019), "Intervista a Raffaele Donini. Vicepresidente della Regione Emilia-Romagna e Assessore ai trasporti, reti infrastrutture materiali e immateriali, programmazione territoriale e agenda digitale", in *Urbanistica Informazioni*, n. 284-285, pp. 8-9.

80. Boschi F. (2018), "Strategia per la qualità urbana ed ecologico-ambientale", in *Urbanistica Informazioni*, n. 280-281.

81. Innocenzi T. (2020), "Bologna. Il Piano Urbanistico Generale: la città esistente", in Poli I. (a cura di), *Città esistente e rigenerazione urbana. Per una integrazione tra urbs e civitas*, Aracne Editrice, Roma, pp. 171-181.

82. Boschi F. (2018), "Strategia per la qualità urbana ed ecologico-ambientale", in *Urbanistica Informazioni*, n. 280-281.

83. Evangelisti F. (2019), "Un nuovo piano urbanistico per Bologna", in *Urbanistica Informazioni*, n. 286, p. 8-11.

84. Comune di Bologna (2021), *PUG-Piano Urbanistico Generale: Leggere il Piano*, Comune di Bologna, Bologna.

standard urbanistici adatti alle mutate esigenze della popolazione, nuovi strumenti per la gestione della pianificazione generale e semplificazione amministrativa»⁷⁹. La nuova L.R. sancisce il passaggio a un *sistema di pianificazione per competenza*, caratterizzato da strumenti urbanistici più liberi e flessibili⁸⁰, non gerarchicamente sotto-ordinati e sottoposti a una visione scalare della strumentazione, a loro volta contraddistinti da una chiara visione strategica⁸¹. Altra novità introdotta dalla Legge è quella di porre, alla base dei PUG, una *Strategia per la qualità urbana ed ecologico-ambientale*, in qualità di «quadro di riferimento strategico» per indirizzare lo sviluppo urbano⁸² i cui obiettivi si traducono in strategie spaziali ed azioni specifiche. La componente strategica assume pertanto un ruolo centrale nel piano comunale, dotandolo di una maggiore flessibilità e adattabilità e garantendo, peraltro, una maggiore partecipazione delle comunità locali insediate. Essa restituisce la «sintesi di un percorso che prende atto che l'espansione è finita e lavora su un'idea diversa di comunità urbana, assumendo [...] la necessità di una sempre maggiore resilienza ambientale, l'opportunità di sostenere l'attrattività della città e l'offerta qualificata di lavoro, il bisogno di garantire abitabilità ed inclusione sociale»⁸³.

Il PUG di Bologna riprende gli obiettivi generali proposti dalla nuova L.R. e li articola in tre obiettivi specifici di Piano – *Resilienza e Ambiente, Abitabilità e Inclusione, Attrattività e Lavoro* – che configurano la futura visione della città; visione che viene articolata in due differenti tipi di strategie: le Strategie urbane e le Strategie locali. Tali Strategie costituiscono una rappresentazione di carattere sintetico e ideogrammatico che ha come ambito di riferimento l'assetto consolidato della città, e sono pertanto da intendersi come un "piano idea" che si confronta con il "piano norma" costituito dalla Disciplina del Piano. Le Strategie urbane, le Strategie locali e la Disciplina del Piano costituiscono il «dispositivo centrale del Piano» ed interpretano e danno concretezza alla SQUEA - Strategia per la qualità urbana ed ecologico-ambientale prefigurata dalla L.R. 24/2017⁸⁴. Da notare che l'impronta strategica del Piano è stata scelta per proporre un modello di pianificazione maggiormente dinamico, in cui le Strategie forniscano «indirizzi figurati», più che previsioni da raggiungere, con idee e proposte valutate attraverso processi partecipativi, e che abbiano alla base delle loro azioni la rigenerazione del patrimonio abitativo esistente. Questa diventa un tema imprescindibile del piano poiché «intercetta domande ed offerte plurali» senza omologarsi, ed è capace di mediare e di trovare

un equilibrio dinamico tra le varie istanze presenti nel territorio⁸⁵; inoltre, il ricorso sistematico ad azioni di rigenerazione è volto a ridurre l'uso del consumo di suolo, che da L.R. dovrebbe arrivare a "saldo zero" entro il 2050. Al tema della rigenerazione urbana si affianca il tema dell'inclusione e dell'innovazione sociale della comunità cittadina, tema presente sin dalla fase di conoscenza del PUG, con informazioni di carattere qualitativo ottenute tramite un processo partecipativo della popolazione ai lavori di analisi compiuti da FIU - Fondazione Innovazione Urbana (sondaggi sulla qualità della vita, laboratori di quartiere, questionario, passeggiate, interviste mirate), che restituiscono un ricco Quadro Conoscitivo, da cui sono desunte le Strategie per la città, sia urbane che locali.

Le *Strategie urbane* per la città esistente riguardano tutto il territorio comunale, declinandosi secondo i tre obiettivi di Piano. Ogni obiettivo è presentato in una Tavola illustrativa e coniugato in quattro Strategie urbane che a loro volta definiscono le 60 azioni di piano⁸⁶:

- Obiettivo *Resilienza e ambiente*: l'obiettivo vuole «assicurare salute e benessere a chi abita la città oggi e a chi la abiterà domani, minimizzando i rischi per le persone e le cose, anche quelli che derivano dal cambiamento climatico, sostenendo la transizione energetica». Le Strategie per raggiungerlo sono: favorire la rigenerazione di suoli antropizzati e contrastare il consumo di suolo; sviluppare l'eco rete urbana; prevenire e mitigare i rischi ambientali; sostenere la transizione energetica e i processi di economia circolare.
- - Obiettivo *Abitabilità e inclusione*: l'obiettivo vuole «sostenere la crescita demografica offrendo abitazioni e servizi cui famiglie, giovani e studenti possano accedere garantendo altresì spazi innovativi per il lavoro». Le Strategie per raggiungerlo sono: estendere l'accesso alla casa; garantire la diffusione di una rete equilibrata di attrezzature e servizi di qualità; ridisegnare gli spazi aperti; conservare i caratteri del paesaggio storico urbano rinnovandone il ruolo.
- - Obiettivo *Attrattività e lavoro*: l'obiettivo vuole «rafforzare e adeguare le infrastrutture sopra e sottosuolo, per sostenere l'innovazione e la crescita economica, mettendo in valore le dinamiche locali; favorire i nuovi lavori e l'affermarsi di una economia circolare». Le Strategie per raggiungerlo sono: sostenere una complessiva re-infrastrutturazione urbana; favorire l'insediamento diffuso delle attività economiche in condizioni

⁸⁵ Gabellini P. (2018), *Le mutazioni dell'urbanistica. Principi, tecniche, competenze*, Carocci Editore, Roma, p. 67. La Gabellini è stata consulente sia del PSC del 2008, sia del nuovo PUG.

⁸⁶ Comune di Bologna (2021), *PUG-Piano Urbanistico Generale: Leggere il Piano*, Comune di Bologna, Bologna.

87. Evangelisti F. (2019), "Un nuovo piano urbanistico per Bologna", in *Urbanistica Informazioni*, n. 286.

di compatibilità ambientale; sostenere la qualificazione dei poli metropolitanici integrati in luoghi da abitare inseriti nel contesto; qualificare la relazione tra territorio urbano e territorio extraurbano.

Il PUG definisce inoltre 24 *Strategie Locali*, dette "areali", cioè «parti di città riconoscibili dai cittadini e sulle quali si è lavorato con i Laboratori di Quartiere» che richiamano la divisione in Situazioni del vecchio PSC, benché questi siano in numero minore e non hanno carattere prescrittivo come i precedenti. Le Strategie Locali si «configurano come un sistema di "indirizzi figurati", come supporto per le politiche pubbliche e le proposte di rigenerazione urbanistica, come strumento per gli attori che intendono intervenire sul territorio». Esse, dunque, forniscono indicazioni di carattere spaziale per il miglioramento della qualità urbana ed ecologico-ambientale, con un approccio di sviluppo *local-based*, costituendo una somma di 24 progetti urbani pensati localmente e con l'apporto della popolazione. Ogni Strategia indica infatti le azioni locali da compiere, e l'intero apparato si sostanzia in 24 Tavole illustrative, una per ogni areale (un areale = una Strategia). In tal modo, il PUG non solo programma le azioni da compiere in ogni singola parte di città, mappandone risorse e criticità e proponendo una soluzione locale, ma al tempo stesso ricollega ogni singolo progetto alla visione generale delle Strategie Urbane, facendo sì che queste siano puntualmente messe in atto, areale dopo areale. Le Strategie Locali costituiscono dunque un fondamentale 'salto di scala' dal piano al luogo, riavvicinando il PUG ai cittadini e facendo sì che questi si attuino non solo attraverso le prescrizioni, ma anche e soprattutto attraverso il contributo partecipativo dei cittadini stessi, consci della visione che il piano ha per il loro areale e della visione d'insieme in cui esso è inserito.

Ogni Strategia Locale è composta da:

- una descrizione dell'areale, contenente il suo profilo spaziale, volto a rilevare il cambiamento avvenuto negli ultimi dieci anni dall'adozione del PSC;
- un *progetto di areale*, costruito analizzando le opportunità e i problemi dell'areale, selezionando i principali elementi spaziali o manufatti architettonici interessati dalle Strategie urbane, con particolare attenzione all'abitabilità. Viene dunque costruito una "metaprogetto" non prescrittivo, sovrapponendo in maniera ideogrammatica le relazioni da creare o sviluppare (connessioni funzionali e di significato), raccogliendo gli esiti di un lavoro di ascolto dal territorio⁸⁷;

- una strategia, espressa in forma di una “agenda”, che fornisce indicazioni di carattere spaziale, ordinate secondo priorità stabilite in modo condiviso con la comunità locale.

Le indicazioni contenute nelle Strategie locali sono state individuate a seguito delle attività svolte, dal 2017, nei Laboratori di Quartiere: «il Comune di Bologna, con il coordinamento della Fondazione per l'Innovazione Urbana e in stretta collaborazione con i Quartieri, [ha promosso] i Laboratori di Quartiere, spazi di confronto democratici e accessibili a tutte e tutti. Attraverso assemblee pubbliche nei quartieri, incontri tematici e via web, l'obiettivo [è stato] attivare processi stabili di ascolto, dialogo e collaborazione in ogni quartiere, per far emergere priorità, bisogni, indicazioni e proposte, immaginando soluzioni condivise»⁸⁸. I Laboratori, fortemente partecipati (solo nel 2019 si è registrato il coinvolgimento di 7.000 persone) hanno costituito un vero e proprio percorso di accompagnamento all'approvazione del PUG, poiché sono stati i luoghi in cui discutere con associazioni, comitati e cittadini la definizione delle Strategie locali. Le Strategie locali costituiscono dunque il dispositivo centrale del Piano, e forniscono degli indirizzi concordati tra Comune e cittadini rivolti a differenti *stakeholders*, sia pubblici sia privati. Per questo motivo, il *progetto di areale* contenuto all'interno di ciascuna Strategia si pone come “progetto pilota” per lo sviluppo dell'area, assumendo l'area stessa come una centralità, attraverso il potenziamento della città pubblica, del tessuto economico, della qualità dell'abitare e della coesione sociale.

Le azioni previste dal progetto di areale puntano in modo prioritario alla rigenerazione degli spazi pubblici, al recupero e alla riqualificazione delle aree e dei manufatti dismessi, alla realizzazione di nuove aree verdi e al disegno di nuovi spazi aperti, a prevenire i rischi ambientali (in particolare nelle aree fluviali), a fornire nuove infrastrutture di mobilità e di trasporto pubblico alla cittadinanza. Ogni progetto viene elaborato in continuità con gli areali circostanti, dunque l'insieme delle Strategie Locali assume l'aspetto di un *sistema territoriale reticolare*, che si prefigura come composto da luoghi notevoli, “riconoscibili”, connessi tra loro da relazioni definite come «connessioni funzionali e di significato», sia materiali (rete della mobilità, trasporto pubblico, sistema degli spazi aperti) che immateriali (funzionali, simboliche), che consentono il dialogo e l'interdipendenza tra gli areali.

In sintesi, il sistema delle Strategie locali ricuce le diverse parti della città, rapportando realtà con caratteri anche molto differenti tra

⁸⁸ Fondazione Innovazione Urbana (2020): “Laboratori di Quartiere”.

loro al fine di dare sostanza agli obiettivi del Piano. In quest'ottica, assume grande rilevanza il processo partecipativo realizzato insieme da Comune, dalla FIU-Fondazione Innovazione Urbana e dai cittadini bolognesi, con il fine comune di superare le barriere comunicative fra Pubblica Amministrazione e cittadinanza, condividendo le scelte e le azioni di progetto attraverso il coinvolgimento diretto dei residenti, auspicando la successiva "adozione dell'intervento" da parte della comunità. La scelta di puntare sulla partecipazione e la comunicazione delle scelte pubbliche si inserisce appieno nel solco della cultura comunale della città di Bologna, e rappresenta un ulteriore punto di forza e di accettazione di uno strumento che, ad oggi, si prefigura come uno dei più innovativi del panorama disciplinare.

REGOLE

Disciplina del Piano. Assetti e Strategie del PUG (Strategie per la qualità urbana ed ecologico-ambientale - 4. Strategie locali)

Strategie locali per la qualità urbana ed ecologico ambientale

4001. Le strategie per la qualità urbana ed ecologico-ambientale, definite dal Piano ai sensi dell'art. 34 della LR 24/17, sono articolate in Strategie urbane, definite dai precedenti capitoli e Strategie locali, definite nel presente capitolo e rappresentate nelle ventiquattro corrispondenti tavole.

4002. I ventiquattro inquadramenti del territorio comunale sono riferiti a parti di città corrispondenti agli "areali urbani" indicati dalla legge regionale (art.34 comma 2). Ogni parte di città è caratterizzata dalla presenza di riconoscibili relazioni spaziali, funzionali, ambientali e costituisce riferimento condiviso per chi abita quel territorio. Il Piano, attraverso le Strategie locali, persegue specifici obiettivi di qualità urbana ed ecologico ambientale e individua specifiche azioni, interventi o politiche da attuare nelle successive fasi di programmazione e attuazione.

4003. Ogni Strategia locale contiene la descrizione dell'areale, l'individuazione di opportunità e problemi nel territorio, l'indicazione di azioni prioritarie finalizzate a rafforzare le connessioni funzionali e di significato di quella parte del territorio. Nella parte cartografica dell'elaborato sono altresì indicati i principali interventi pubblici, in corso o programmati, per rafforzare il sistema delle attrezzature di interesse comune.

> Opportunità e problemi

4004. Sono evidenziati i luoghi e le connessioni fisiche da valorizzare e le aree che richiedono particolari cautele. Gli elementi individuati come "opportunità e problemi" sono:

- spazi pubblici: sono tratti di strada, intersezioni, slarghi e piazze selezionati per il ruolo importante che svolgono in relazione alle pratiche della vita in pubblico; comprendono al loro interno le attrezzature e gli spazi collettivi;
- luoghi riconoscibili: sono edifici ed elementi particolarmente rappresentativi del patrimonio di interesse storico-architettonico, ma anche del patrimonio di interesse simbolico o storico-testimoniale, riconosciuti dalle persone come luoghi della memoria e dell'identità sedimentata;
- percorsi: sono gli elementi necessari a dare continuità alla rete dei principali percorsi ciclo-pedonali;
- infrastrutture verdi e blu: sono i principali elementi che contribuiscono alla continuità della rete verde esistente (filari ed elementi arborei) e della rete blu costituita dal sistema dei fiumi, dei torrenti e dei canali;
- aree in trasformazione: è riportato l'assetto di progetto delle aree in corso di trasformazione, con riferimento agli elementi rilevanti per le Strategie locali (nuovi spazi pubblici, percorsi...);
- aree interessate da rischi naturali: sono riportate dalla Tavola dei vincoli le alluvioni frequenti, le frane attive e frane quiescenti, le zone di attenzione dal punto di vista sismico;
- aree interessate da rischi antropici: sono riportate le aree individuate nel campo di applicazione di alcune azioni del Piano: le aree ad alta fragilità microclimatica (azione 1.3c >>), aree particolarmente esposte al rumore (in prossimità delle principali infrastrutture di trasporto o sottese dalle rotte nominali maggiormente utilizzate dai vettori aerei in decollo dall'Aeroporto di Bologna - azione 1.3d >>), aree particolarmente esposte all'inquinamento elettromagnetico (azione 1.3d >>), aree a rischio di incidente rilevante (azione 1.3d >>), aree dismesse o sottoutilizzate spesso caratterizzate da degrado per abbandono (scheda 25 di Profili e Conoscenze >>).

> *Connessioni funzionali e di significato*

4005. Sono evidenziate strategie figurate di progetto, da leggersi in relazione alle azioni prioritarie descritte in forma di testo con punti elenco, sempre nella medesima tavola. Gli elementi individuati come "connessioni funzionali e di significato" sono:

- centralità: i simboli (cerchi concentrici) indicano luoghi privilegia-

ti della vita in pubblico, delle pratiche sociali, fruibili, aggregative, delle relazioni di prossimità; mentre le connessioni fra i cerchi (linee di rizoma) indicano il riconoscimento di sinergie che si stabiliscono tra quei luoghi;

- connessioni: sono traiettorie finalizzate a creare o facilitare relazioni tra attrezzature o parti della città, percorsi che possono contribuire a migliorare la continuità nell'accesso ai sistemi di centralità, linee di forza e recapiti di sistemi che poi si articoleranno in percorsi pedonali e ciclabili ovvero in sistemi di percorrenza attrezzati, sicuri, protetti, ombreggiati, oppure anche spazi naturali che costituiscono elementi di connessione di aree verdi e biomasse vegetali;
- conversioni: sono aree "dismesse" o "interrotte" che, per condizioni di degrado e sottoutilizzazione, costituiscono opportunità di rigenerazione.

> *Valore delle Strategie locali*

4006. Le ventiquattro tavole intitolate "Assetti e strategie | Strategie locali" contengono una cartografia a carattere ideogrammatico, che allude a strategie, e indicazioni progettuali che hanno valore di indirizzo e carattere processuale, ovvero aprono un percorso di interpretazione e affinamento che verrà presentato con l'Accordo operativo o il Permesso di costruire convenzionato e concertato con l'Amministrazione tenendo conto degli atti programmatici dei diversi settori competenti in materia.

4007. Per l'Amministrazione le indicazioni delle Strategie locali costituiscono indirizzi per la programmazione delle opere pubbliche e delle azioni che i Quartieri possono mettere in campo a favore del miglioramento della qualità urbana.

> *Aggiornamento delle Strategie locali*

4008. Per la definizione delle Strategie locali, il Piano si è avvalso del percorso di ascolto che ha accompagnato in modo specifico l'elaborazione del Piano e dei Laboratori di Quartiere avviati dal 2017 dal Comune di Bologna insieme a Fondazione per l'Innovazione Urbana. Le strategie locali restituiscono pertanto la lettura del territorio al momento di elaborazione del Piano e verranno aggiornate con le modalità indicate in Processi e procedure - punto 02.h Aggiornamento del Piano.



Ecosistema Taranto

Strategia di transizione ecologica, economica ed energetica di Taranto Resilient City



30. Il sistema degli strumenti e la relazione con il programma Ecosistema Taranto (2021)

SCHEDA 23: TARANTO – Verso il PUG del 2021: il programma Ecosistema Taranto

Ente territoriale

Comune di Taranto

Strumento

Programma Ecosistema Taranto (in previsione del Piano Urbanistico Generale)

Riferimento Normativo

Protocollo firmato il 31 gennaio 2020

Autori

Enrico Giovannini, Ubaldo Occhinegro, Francesca Viggiano, Augusto Ressa, Fabiano Marti, Ylenia Gallo, Edmondo Ruggiero, Francesca Irpinia, Ludovica Coda, Valerio Papa, Simone Marchesi

89. Comune di Taranto (2020):
“Enrico Giovannini: “Con
“Ecosistema Taranto” nasce un
progetto finalizzato a migliorare
il benessere complessivo dei
cittadini”.

Il Programma Ecosistema Taranto è una «strategia di transizione economica, ecologica ed energetica del comune di Taranto»⁸⁹, per una Taranto Resilient City; il programma costituisce un nuovo modello di governance sostenibile dello sviluppo della città, che precede e accompagna il percorso di formazione del nuovo Piano Urbanistico Generale (PUG). Attualmente, infatti, la città di Taranto vede ancora attivo il PRG del 1978, il quale, benché passato più volte in variante, non risulta conforme alla Legge Regionale 27 luglio 2001, n. 20, della Regione Puglia in materia di “Norme generali di governo e uso del territorio”, in cui si prevede che la pianificazione urbanistica comunale si effettui solo mediante il PUG e i PUE (articolo n. 8). Il processo per il PUG ha subito una svolta nel 2017, quando, nell’ambito delle attività previste per la revisione del Piano Regolatore Generale, si è cominciato a redigere il Documento Programmatico Preliminare (DPP) che comprende gli obiettivi ed i criteri di impostazione del PUG. Il DPP, approvato a giugno 2019, viene dunque accompagnato da una strategia urbana di governance della rigenerazione urbana e territoriale della città di Taranto, rappresentata dal programma Ecosistema; a questo, si affiancano altri strumenti di programmazione urbanistica, come il Piano Urbano della Mobilità Sostenibile, il Piano Regolatore Portuale, il Piano delle Coste. Questi strumenti e strategie, sostanzialmente tutti varati in un’unica giun-

90. Comune di Taranto. (2021):
“Taranto verso il nuovo Piano
Urbanistico Generale, pubblicata la
gara per la progettazione”.

91. Comune di Taranto (2020):
“Urban Transition Center -
ECOSISTEMA TARANTO”.

ta (Giunta Melucci), vogliono accompagnare Taranto nel percorso di transizione da città post-industriale a capitale mediterranea di resilienza e sostenibilità⁹⁰. Il PRG del 1978 ancora vigente disegnava infatti una città industriale dalla crescita esponenziale, con espansioni previste per ospitare circa 400 mila persone, sviluppata a macchia d'olio su un territorio molto vasto. Oggi, come sottolinea l'assessore Ubaldo Occhinegro, si sono palesati tutti gli errori che quella visione di città, di società, di economia ha portato sul territorio, quali la disgregazione del tessuto urbano e del tessuto sociale, i gravissimi problemi di inquinamento, l'abbandono della Città Vecchia e del Borgo; problemi che cercano una risposta unitaria ed integrata per la rigenerazione non solo dei singoli quartieri, ma di tutta la città, nel nome dell'attenzione al verde, all'ambiente, alla salute e ai servizi per i cittadini. Questa necessità trova risposta nel programma Ecosistema Taranto, per una città resiliente (obiettivo: *Taranto Resilient City*) entro il 2030, che costituisce appunto la strategia unitaria ed integrata di intervento per la rigenerazione della città esistente che definisce i progetti per disegnare il nuovo volto della città e che, assieme agli altri strumenti di programmazione, porta alla formazione di un PUG innovativo, inclusivo e sostenibile. Ecosistema Taranto si basa sul Protocollo “Individuazione di criteri di valutazione e monitoraggio delle performance Ecosistema Taranto – Strategia di transizione ecologica, economica ed energetica della Città di Taranto” che è stato firmato agli inizi del 2020 dal Comune, dall'ASviS, dalla Camera di Commercio di Taranto, dal Centro di Cultura per lo Sviluppo “G. Lazzati” e dall'Università degli Studi di Bari “Aldo Moro”- Centro di Eccellenza di Ateneo per la Sostenibilità (CEAaS). L'intero programma è affidato a una società di sviluppo urbano istituita dal Comune, la Urban Transition Center (UTC, su modello della FIU di Bologna) che costituisce un «luogo di dialogo tra attori istituzionali, sociali, economici e culturali, e che mira a coinvolgere la comunità locale»⁹¹ attraverso processi partecipativi. L'UTC è il “motore del cambiamento” alla base dell'innovazione istituzionale prevista dalla strategia di transizione ecologica, energetica ed economica “Ecosistema Taranto - Resilient City”, affinché Ecosistema Taranto si svolga nella modalità più giusta possibile, soprattutto attenzionando la partecipazione condivisa sulle direttive scelte. Le strategie per la rigenerazione della città esistente delineate da Ecosistema Taranto e perseguite dall'UTC sono:

- *Culture dell'abitare*: semplificare le condizioni di accessibilità all'offerta di welfare. Tale strategia viene sostanziata attraverso

due azioni: bandire un nuovo bando ERP, per un housing sociale dal diritto alla casa al diritto alla città; mettere in atto un nuovo Piano Casa.

- *Accessibilità e connessione*: agevolare le trasformazioni materiali e immateriali di una comunità capace di autodeterminarsi. Tale strategia viene sostanziata attraverso tre azioni: redigere il nuovo PUG; avviare i Piani di Rigenerazione Urbana e i Piani Articolati delle Trasformazioni (PAT), finalizzati alla valorizzazione e alla protezione del territorio già urbanizzato, anticipando le azioni di rigenerazione già previste nel DPP (L.R.21/2008; L.R. 18/2019; redigenda norma regionale sulla bellezza); applicare forme di urbanismo tattico (tactical urbanism) per le attività di rigenerazione;
- *Innovazione di processo*: coesione sociale ed economia circolare per superare le monoculture. Tale strategia viene sostanziata attraverso due azioni: i "quartieri in trasformazione", ovvero l'applicare filiere integrate di formazione formale, informale, e non formale dei e nei quartieri; l'azione "microclima Taranto", ossia istituire e sostenere una rete delle micro economie dei sistemi urbani di Taranto.
- *Spazio alla comunità*: etica della prossimità nei quartieri per un nuovo rapporto tra pubblico e privato. Tale strategia viene sostanziata attraverso tre azioni: istituire nuove azioni di capacity building dei servizi di quartiere; sviluppare progetti e imprese a elevato impatto sociale e ambientale, per sostenere i processi di trasformazione urbana; mettere in atto le misure di innovazione sociale attraverso: nuove reti dello sviluppo locale, come la mappa dell'innovazione sociale; il Regolamento dei beni comuni; le Reti ICT e la digitalizzazione; l'implementazione dell'Urban Transition Center nei quartieri; l'applicazione di pratiche di riuso, delle economie circolari e delle trasformazioni urbane.

Il programma Ecosistema Taranto, dunque, in qualità di strategia unitaria del Comune di Taranto per la transizione ecologica, economica ed energetica della città, si pone come un *modello di governance* fra le varie parti, integrandone gli obiettivi e gli strumenti, con il fine di restituire una città resiliente, e soprattutto sostenibile, entro il 2030. Il programma, dunque, non si pone come strumento urbanistico in sé, quanto piuttosto come strategia unitaria e interscalare di governo pubblico⁹² che governa e integra fra loro i vari strumenti, delineandone obiettivi ed azioni comuni. Questo nuovo modello di

92. Ricci L. (2018), "Costruire la città pubblica per rigenerare la città contemporanea", in Ricci L., Battisti A., Cristallo V., Ravagnan C. (a cura di), *Costruire lo spazio pubblico. Tra storia, cultura e natura*, in Urbanistica Dossier Online n. 15, Inu Edizioni, Roma; Ricci L. (2017), "Governare la Città contemporanea. Riforme e strumenti per la rigenerazione urbana", in *Urbanistica*, n. 160.

93. Cfr. Allegato 2 - Scheda 22.
Bologna – Il PUG del 2021: le
Strategie urbane, locali e i progetti
di areale.

governo della città esistente – *governance*, poiché partecipato dalla popolazione – rappresenta il vero elemento di innovazione di Ecosistema Taranto. Infatti, alla frammentazione degli strumenti di piano e dei vari tematismi in cui alcuni di essi si trovano costretti (es. il PUMS che si occupa della sola mobilità e che non dialoga col Piano Regolatore Portuale, o ancora i PUE e i PAT che presentano visioni differenti per una stessa area), il programma Ecosistema contrappone una “cabina di regia” generale, dove obiettivi e strategie comuni vengono definite chiaramente e ad essa azioni e prescrizioni dei singoli strumenti vengono ricollegate. In tal modo, il percorso di formazione del PUG si avvale di un quadro di riferimento che, benché abbia carattere puramente strategico, costruisce una visione d’insieme chiara e costante nel processo di piano, a cui il PUG può sempre riferirsi, aldilà dei cambi di natura politica o ideologica a cui potrebbe sottostare il piano lungo il suo iter per l’adozione. Il programma, dunque, che per certi versi può ricordare la SQUEA – Strategia per la qualità urbana ed ecologico ambientale, prevista dalla Legge Regionale 24/2017 dell’Emilia-Romagna⁹³, si pone come un punto di riferimento per la formazione degli strumenti urbanistici e la loro “collaborazione reciproca” – ossia, l’integrazione degli obiettivi e delle azioni – giungendo a innovare il percorso di formazione di piano, e coinvolgendo allo stesso tempo la popolazione. Infatti, uno degli obiettivi dell’UTC è sia quello di comunicare e informare la popolazione sul processo di formazione del piano, sulla raccolta dati, sulle analisi condotte e sui dati finora pubblicati (in particolare sul Documento Programmatico Preliminare), sia quello di organizzare incontri con la cittadinanza per raccogliere pareri, dubbi e impressioni, in modo da dirigere le scelte di piano verso azioni condivise anche dalla popolazione. In questo modo, come già similmente accaduto con i Laboratori di Quartiere a Bologna, il PUG si arricchisce delle esperienze quotidiane dei tarantini, e opera quel salto, di scala e percezione, dall’essere uno strumento urbanistico tradizionale a essere uno strumento di gestione del territorio condiviso, coeso e inclusivo.

REGOLE

Data la natura puramente strategica e non prescrittiva del programma Ecosistema Taranto, si è scelto di non riportare qui alcuna regola, ma di rimandare alla consultazione del Protocollo del programma e al Documento Programmatico Preliminare (DPP).



31. Il Plan General de Ordenación Urbana di Valencia e il Plan Estratégico de vivienda (2017)

SCHEMA 24: VALENCIA – Il *Plan Estratégico de Vivienda al 2021: le Líneas Estratégicas*

Ente territoriale

Ayuntamiento de Valencia

Strumento

Plan Estratégico de Vivienda para la Ciudad de Valencia

Riferimento Normativo

Ley 2/2017, de la Generalitat, por la Función Social de la Vivienda de la Comunitat Valenciana

Autori

Max Gigling, Iker San Román, Dolors Clavell, Carles Gascó, Javier Canales

94. Ayuntamiento de Valencia (2017), *Plan Estratégico de Vivienda para la Ciudad de Valencia 2017-2021*, Ayuntamiento de Valencia, Valencia, p. 37.

95. Ayuntamiento de Valencia (2017), *Plan Estratégico de Vivienda para la Ciudad de Valencia 2017-2021*, Ayuntamiento de Valencia, Valencia, p. 47.

Il *Plan Estratégico de Vivienda para la Ciudad de Valencia* rappresenta uno strumento di gestione e pianificazione del patrimonio edilizio esistente varato dall'Ayuntamiento (Comune) di Valencia sin dal 2014, e poi successivamente ripreso ed ampliato, per far fronte alla domanda di *vivienda*, ossia di abitazioni, da parte della popolazione valenciana. Il *Plan Estratégico* affronta tali problematiche attraverso una lunga diagnosi dello stato di mercato delle abitazioni disponibili nella città, nonché della società valenciana e delle sue possibilità economiche, traducendo le sue azioni attraverso sei differenti *Líneas Estratégicas*. Se infatti la città spagnola presenta un'offerta dello stock edilizio (*parque de viviendas*) ampia, in rapporto alla popolazione (circa 415.000 abitazioni al Censo del 2011, con una superficie tipica tra i 76 e i 90 mq, per una popolazione di circa 800.000 abitanti)⁹⁴, lo stock abitativo purtroppo non è facilmente accessibile (al Censo del 2011, il 61% delle abitazioni della città), spesso si presenta in stato «ruinoso, malo o deficiente» (il 12% dello stock, con aree sia centrali sia periferiche in cui si arriva al 30%) e ha conosciuto, negli anni post-crisi, un significativo rialzo del prezzo degli affitti. Da quanto emerge dal rapporto del *Plan Estratégico*, tra il 2016 e il 2017 i prezzi d'affitto sono cresciuti del 20%, seguendo un andamento comune a tutte le grandi città spagnole, ma che, nel caso specifico di Valencia, nasconde una vera e propria emergenza abitativa (*situación de emergencia habitacional*)⁹⁵. Questa è dovuta

96. Ayuntamiento de Valencia (2017), *Plan Estratégico de Vivienda para la Ciudad de Valencia 2017-2021*, Ayuntamiento de Valencia, Valencia, p. 48.

97. *Estrategia Valenciana de Juventud 2019-2023, Estrategia Valenciana para la Igualdad y la Inclusión del Pueblo Gitano 2018-2023*, etc.; ci si riferisce in particolare al *Plan Valenciano de Inclusión y Cohesión Social 2017-2022* (PVICs), che in modo congiunto con la Comunitat Valenciana analizza la situazione sociale nella regione e promuove azioni per l'inclusione e la coesione in un ampio contesto territoriale.

98. Ayuntamiento de Valencia (2017), *Plan Estratégico de Vivienda para la Ciudad de Valencia 2017-2021*, Ayuntamiento de Valencia, Valencia, pp. 188 e 192-317.

a due cause principali: da un lato, si è verificata una significativa riduzione dell'offerta disponibile (tra maggio 2014 e gennaio 2017, l'offerta delle abitazioni in affitto si è ridotta a meno della metà), dall'altro, c'è stata una progressiva scomparsa di un'offerta abitativa economicamente accessibile (sul sito Idealista, uno dei più utilizzati in Spagna per la compravendita ed affitto delle abitazioni, l'offerta disponibile per affitti fino a 450 euro è passata da 2.093 case nel giugno 2014, a 233 case a gennaio 2017, per l'intera città di Valencia). A questo, si aggiungono gli effetti di una legge locale del 2013 per la durata minima dei contratti di affitto, passata da 5 anni a 3 anni, per la quale il numero di abitazioni in situazioni di fine contratto è notevolmente cresciuta, costringendo molte più persone a confrontarsi con un mercato più caro e dall'offerta sempre minore. Di questo effetto non si può incolpare il solo settore turistico, ma si devono ricercare cause più profonde, legate alla ripresa del settore immobiliare e alla speculazione immobiliare (la stessa che ha portato al crollo dell'economia spagnola nel 2008, a seguito della crisi finanziaria e del crollo del prezzo degli immobili). Eppure, come rilevato dallo stesso rapporto, la situazione di fatto non è percepita⁹⁶, mentre l'emergenza non accenna a diminuire.

Per far fronte all'emergenza abitativa, già nel 2014 l'Ayuntamiento di Valencia aveva varato un Plan Estratégico apposito per fornire una maggiore offerta di *viviendas sociales* alla popolazione che ne avesse fatto richiesta, cercando così di arginare il fenomeno; nel 2017 la Generalitat Valenciana, ossia l'organo legislativo regionale della Comunità Valenciana, ha varato la *Ley por la Función Social de la Vivienda*, che considera la casa come un diritto e che è volta facilitare l'accesso alla casa, anche promuovendo l'accesso agli immobili vuoti e da ristrutturare, oltre che a proporre nuove costruzioni. La Legge ha ispirato il nuovo Plan Estratégico, molto più integrato del precedente con il *Plan General de Ordenación Urbana* (PGOU), risalente al 1988 e ora in fase di aggiornamento; al nuovo piano si aggiungono e si integrano anche il *Plan de Servicios Sociales de la ciudad de Valencia 2019-2023*, così come altri piani tematici volti all'inclusione e alla coesione sociale⁹⁷ che, in ottemperanza a una politica sempre più inclusiva promossa dalla Comunitat, cercano di porre rimedio alle situazioni di disuguaglianza emerse in Spagna a seguito della crisi economica.

Le sei *Líneas Estratégicas* per la rigenerazione connesse all'incremento dell'offerta abitativa e ad una facilitazione al suo accesso, proposte all'interno del *Plan Estratégico de Vivienda*⁹⁸, sono:

- creare procedure integrate per affrontare la domanda, l'aggiudicazione e la gestione delle risorse abitative;
- rispondere alle emergenze abitative e alla povertà energetica;
- aumentare l'offerta di alloggi a prezzi accessibili nella città di Valencia;
- riabilitare, rigenerare e rinnovare la città di Valencia;
- promuovere la prossimità e la partecipazione dei cittadini;
- effettuare il follow-up, la valutazione e la diffusione del Plan Estratégico.

99. Agencias La Vanguardia (2021):
"El PP dice que hay 1.550 personas
en València que esperan una
vivienda social".

Ogni *Línea Estratégica* presenta a sua volta una sorta di 'famiglia' di obiettivi, che vengono realizzati sul territorio attraverso una serie di azioni, che a lor volta si rifanno all'apparato normativo (sono dunque espresse nella voce "Regole" della scheda in oggetto). In generale, si può notare una chiara e strutturata piramide organizzativa di azioni ed obiettivi, che portano alla definizione di un Plan Estratégico molto ben definito, con molteplici aspetti di integrazione sia con strumenti tematici diversi (urbanistici, ma anche sociali, economici, etc.) sia con le norme a livello regionale e non solo di livello locale. Tuttavia, come è stato fatto recentemente fatto notare in sede municipale⁹⁹, le varie azioni previste dal Plan Estratégico sono state spesso disattese, a causa della mancanza di fondi con i quali avrebbero dovuto essere realizzate sul territorio: la lista delle persone in attesa di una *vivienda social* ha subito un allungamento, a fronte di quattro abitazioni effettivamente realizzate. Benché alcuni progetti previsti siano in realtà in fase di attuazione (es. torre di 100 viviendas sociales in vcalles Pintor Sabater- Quatre Carreres- Ciutat de las Arts i de les Ciències, prevista al punto 5, Anexo 4 del Plan Estratégico, di cui è stato pubblicato il progetto), resta ancora molto da fare per soddisfare la domanda di alloggi popolari nella città, soprattutto a livello di riduzione degli affitti, di politiche a sostegno diretto della popolazione e di rigenerazione del patrimonio edilizio esistente (più caro della media), anziché proporre nuove costruzioni e aumentare così il consumo di suolo.

REGOLE

Plan Estratégico de Vivienda para la Ciudad de Valencia (PARTE II)

ESTRATEGIA 1. CREAR UNOS PROCEDIMIENTOS INTEGRADOS DE ATENCIÓN A LA DEMANDA, ADJUDICACIÓN Y GESTIÓN DE LOS RECURSOS HABITACIONALES

Objetivo 1.1. Crear una Comisión Municipal de Vivienda

Acción 1.1.1. Diseñar el funcionamiento de la Comisión Municipal de Vivienda;

Acción 1.1.2. Aprobar por el órgano competente la creación de la Comisión Municipal de Vivienda;

Objetivo 1.2. Crear el registro permanente de demandantes de vivienda asequible

Acción 1.2.1. Diseñar el Registro municipal de demandantes de vivienda asequible;

Acción 1.2.2. Constituir el Registro municipal de demandantes de vivienda asequible;

Acción 1.2.3. Crear el formulario unificado de solicitud de inscripción en el Registro municipal de demandantes de vivienda;

Acción 1.2.4. Definir los procedimientos de publicidad activa para alcanzar la inscripción del mayor número de personas y hogares con derecho en el Registro;

Acción 1.2.5. Realizar la explotación estadística de los datos del Registro de demandantes;

Objetivo 1.3. Articular los procedimientos de adjudicación de viviendas y ayudas

Acción 1.3.1. Diseñar el Registro municipal de oferta de recursos habitacionales;

Acción 1.3.2. Elaborar los procedimientos de baremación y adjudicación;

Acción 1.3.3. Definir los criterios de baremación que garantizan la igualdad y evitan la discriminación de los hogares por su tamaño, composición o régimen de tenencia;

Acción 1.3.4. Definir las características individuales y colectivas incluidas en el proceso de baremación, así como su puntuación relativa;

Acción 1.3.5. Regular los procedimientos de baremación y adjudicación de los recursos habitacionales del Registro de oferta;

Acción 1.3.6. Habilitar el Registro de oferta como fuente de información sobre viviendas asequibles y ayudas no gestionadas por el Ayuntamiento;

Objetivo 1.4. Establecer los procedimientos de atención a las personas usuarias y las viviendas del parque municipal

Acción 1.4.1. Definir un sistema de gestión sostenible de las viviendas en uso bajo la responsabilidad del Ayuntamiento;

Acción 1.4.2. Adecuar los sistemas de precios de alquiler a la situación económica de las familias;

Acción 1.4.3. Establecer protocolos de coordinación para definir las

necesidades de acompañamiento de unidades de convivencia de atención preferente;

Acción 1.4.4. Diseñar los itinerarios y criterios de rotación del parque gestionado por el Ayuntamiento de Valencia;

Acción 1.4.5. Planificar los procedimientos de atención y resolución de reclamaciones de los usuarios y las usuarias del parque público de vivienda;

Acción 1.4.6. Implementar los procedimientos de inspección y prevención de infracciones en el parque público de vivienda;

Acción 1.4.7. Constituir Juntas administradoras en todas las comunidades de hogares usuarios del parque público en alquiler.

ESTRATEGIA 2. RESPONDER A LAS SITUACIONES DE EMERGENCIA HABITACIONAL Y POBREZA ENERGÉTICA

Objetivo 2.1. Definir las situaciones de emergencia habitacional que son objeto de protección pública;

Acción 2.1.1. Establecer los supuestos en los que el Ayuntamiento va a prestar atención, asesoramiento y ayuda;

Acción 2.1.2. Articular los procedimientos de coordinación, atención y derivación de personas en proceso de emergencia habitacional;

Objetivo 2.2. Articular los recursos públicos con los que se va a atender a las personas en situación de emergencia habitacional

Acción 2.2.1. Dotar de recursos suficientes la Oficina de información y atención en materia de vivienda;

Acción 2.2.2. Establecer el procedimiento de asesoramiento e intermediación en casos ejecuciones hipotecarias y desahucios;

Acción 2.2.3. Dotar presupuestariamente ayudas económicas específicas a las personas o familias en situación de exclusión social o emergencia habitacional;

Objetivo 2.3. Desarrollar la prevención y asistencia en situaciones de pobreza energética

Acción 2.3.1. Establecer los supuestos de pobreza energética en los que el Ayuntamiento considera necesario intervenir;

Acción 2.3.2. Dotar presupuestariamente ayudas para paliar los efectos de la pobreza energética;

Acción 2.3.3. Implantar los procedimientos necesarios para desarrollar lo previsto en la Ley por la Función Social de la Vivienda y la Ley para paliar y reducir la pobreza energética en la Comunitat Valenciana;

Objetivo 2.4. Crear los procedimientos necesarios para actuar como entidad colaboradora y subsidiaria de la Generalitat en la aplicación

de la Ley por la Función Social de la vivienda

Acción 2.4.1. Coordinar con la Generalitat las características de la demanda a atender y los instrumentos de registro de las solicitudes;

Acción 2.4.2. Establecer servicios de mediación para atender a personas privadas de su vivienda;

Acción 2.4.3. Tramitar el pago de alquileres y ayudas para paliar la pobreza energética dirigidas a colectivos en riesgo de exclusión;

Acción 2.4.4. Tramitar las ayudas al alquiler y prestaciones de urgencia para las personas y unidades de convivencia que el coste de la vivienda puede situar en riesgo de exclusión social residencial;

Objetivo 2.5. Desarrollar herramientas subsidiarias para garantizar una vivienda digna y adecuada, en situación de déficit de oferta de alojamientos o viviendas asequibles

Acción 2.5.1. Realizar convocatorias de ayudas al alquiler.

ESTRATEGIA 3. INCREMENTAR LA OFERTA DE VIVIENDA PROTEGIDA Y ASEQUIBLE EN LA CIUDAD DE VALÈNCIA

Objetivo 3.1. Cuantificar la oferta de vivienda con la que se va a atender a los demandantes de vivienda

Acción 3.1.1. Cuantificar la oferta de vivienda de protección pública susceptible de iniciación;

Acción 3.1.2. Delimitar los sectores y ámbitos de desarrollo preferente susceptibles de acoger vivienda protegida y asequible;

Acción 3.1.3. Desarrollar un censo de viviendas deshabitadas y viviendas infrautilizadas susceptibles de ser cedidas a programas públicos de fomento del alquiler asequible;

Acción 3.1.4. Actualizar la situación del registro de solares sin edificar;

Objetivo 3.2. Incrementar la dotación y mejorar la gestión del parque público en alquiler

Acción 3.2.1. Determinar los suelos susceptibles de actuaciones de promoción pública por parte del Ayuntamiento de València, preferentemente en régimen de alquiler;

Acción 3.2.2. Asignar los objetivos de promoción pública y las dotaciones presupuestarias necesarias para iniciar las promociones;

Acción 3.2.3. Proceder a la reforma, adecuación o rehabilitación de las viviendas del

parque público que se encuentren desocupadas por su estado de conservación;

Acción 3.2.4. Adquirir viviendas en ofertas pública de compra;

Acción 3.2.5. Conveniar la cesión de viviendas para su incorpora-

ción al parque público municipal;

Objetivo 3.3. Crear el programa de movilización de la vivienda deshabitada hacia el alquiler asequible;

Acción 3.3.1. Detectar las zonas y barrios con mayor presencia de vivienda desocupada o infrautilizada;

Acción 3.3.2. Aprobar el marco jurídico que regule el programa;

Acción 3.3.3. Conveniar con profesionales de la mediación inmobiliaria la participación en el programa;

Objetivo 3.4. Fomentar fórmulas de autopromoción colectiva de vivienda

Acción 3.4.1. Inventariar los suelos y edificios municipales aptos para su cesión a cooperativas o entidades sin ánimo de lucro, que desarrollen el modelo de cesión de uso;

Acción 3.4.2. Regular los requisitos de las entidades que quieran acceder a los suelos y edificios, priorizando los proyectos que garantizan un retorno social de la inversión pública;

Acción 3.4.3. Definir un programa municipal de fomento de cooperativas de viviendas accesibles en alquiler;

Acción 3.4.4. Presupuestar las líneas municipales de fomento del acceso colectivo a la vivienda (ayudas a la promoción, asesoramiento técnico...);

Objetivo 3.5. Estudiar de fórmulas alternativas de acceso a la vivienda

Acción 3.5.1. Detectar oportunidades de edificación o rehabilitación en suelos o edificios de carácter equipamental, a fin de promover alojamientos dotacionales;

Acción 3.5.2. Analizar la implantación de programas de vivienda compartida;

Acción 3.5.3. Estudiar la viabilidad jurídica y económica de las propiedades compartidas;

Acción 3.5.4. Diseñar una actuación de masovería urbana.

ESTRATEGIA 4. REHABILITAR, REGENERAR Y RENOVAR LA CIUDAD DE VALENCIA

Objetivo 4.1. Analizar el marco normativo local para incentivar las actuaciones de rehabilitación del parque existente

Acción 4.1.1. Estudiar los cambios normativos o de procedimiento más adecuados para incentivar las actuaciones de rehabilitación por parte de comunidades de propietarios;

Acción 4.1.2. Analizar las posibilidades de actuación del Ayuntamiento como Agente Rehabilitador;

Acción 4.1.3. Diagnosticar las posibilidades de generación de em-

pleo mediante las actuaciones de rehabilitación;

Objetivo 4.2. Detectar las distintas tipologías edificatorias con necesidades de rehabilitación o adecuación

Acción 4.2.1. Actualizar el mapa de infravivienda del municipio;

Acción 4.2.2. Generar el mapa con los edificios que deberán presentar el informe de evaluación en los próximos años;

Acción 4.2.3. Actualizar el inventario de edificaciones con necesidades de mejora de la accesibilidad;

Acción 4.2.4. Inventariar de las viviendas con problemas de ruido excesivo;

Objetivo 4.3. Consignar presupuestariamente las ayudas a la rehabilitación

Acción 4.3.1. Determinar las actuaciones susceptibles de promoción prioritaria;

Acción 4.3.2. Redactar las bases de convocatoria de las ayudas municipales;

Objetivo 4.4. Delimitar las zonas urbanas degradadas y los programas de intervención socio-urbanística necesarios

Acción 4.4.1. Realizar los diagnósticos socio-urbanísticos de los barrios o zonas detectadas como vulnerables;

Objetivo 4.5. Vincular las políticas de rehabilitación con la reducción de emisiones

Acción 4.5.1. Establecer los objetivos cuantitativos de ahorro energético y reducción de emisiones a conseguir por la ciudad de València mediante actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas.

ESTRATEGIA 5. PROMOVER LA PROXIMIDAD Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Objetivo 5.1. Consolidar y ampliar los canales y mecanismos de información y atención a la ciudadanía en temas de vivienda

Acción 5.1.1. Coordinar los puntos de información ciudadana especializados en materia de vivienda mediante las cartas de servicios;

Acción 5.1.2. Consolidar y desarrollar la disponibilidad de la información en materia de vivienda en la web municipal;

Objetivo 5.2. Promover y facilitar procesos de participación e implicación ciudadana

Acción 5.2.1. Determinar la modalidad de participación del tercer sector en la Comisión Municipal de Vivienda;

Acción 5.2.2. Poner en marcha el proceso de elaboración colectiva de los procedimientos asociados a la Estrategia 1;

Acción 5.2.3. Fomentar el aprovechamiento de la capacidad de autoorganización de la ciudadanía para la provisión de vivienda asequible.

ESTRATEGIA 6. REALIZAR EL SEGUIMIENTO, LA EVALUACIÓN Y LA DIFUSIÓN DEL PLAN ESTRATÉGICO

Objetivo 6.1. Articular los procedimientos de seguimiento, evaluación y gestión de cambios del Plan Estratégico de Vivienda para la ciudad de Valencia

Acción 6.1.1. Constituir y regular una Mesa de Seguimiento y Evaluación del Plan Estratégico;

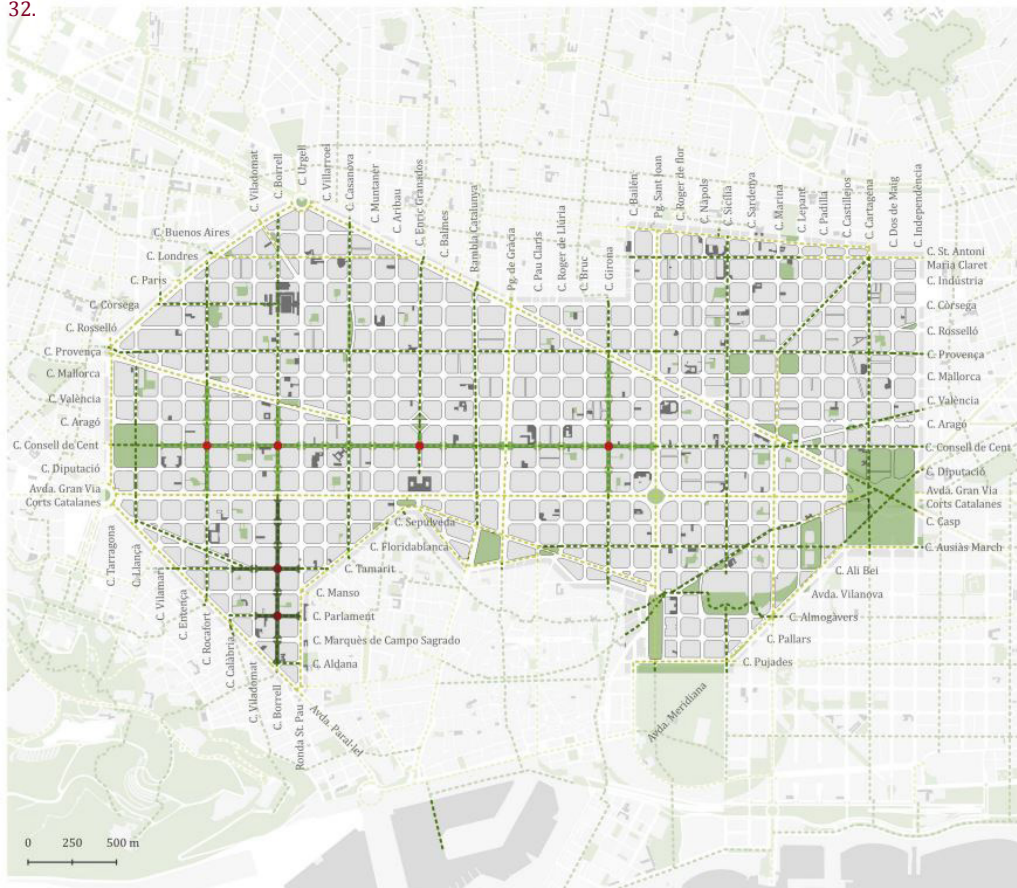
Acción 6.1.2. Realizar un balance periódico del grado de ejecución del Plan Estratégico;

Acción 6.1.3. Realizar el informe de evaluación final del Plan Estratégico;

Objetivo 6.2. Establecer el sistema de difusión pública de la información existente en materia de ejecución del Plan Estratégico

Acción 6.2.1. Articular la difusión pública de la información de ejecución del Plan Estratégico.

32.



Programa Superilles
Àmbit Eixample

Eixos verds i places

Horitzó 2023

- Eixos verds prioritats vianants realitzats
- Places realitzades
- Eixos verds
- Places octogonals
- Futur Eix verd prioritats vianants
- Eix verd sense prioritats vianants
- Espais verds
- Equipaments educatius



32. Il Programma Superilla per l'Eixample, con gli Eixos Verds e il sistema degli spazi pubblici (2020)

SCHEDA 25: BARCELLONA – Il *Programa Superilles Barcelona* del 2021: il *Model Eix Verd*

Ente territoriale

Ajuntament de Barcelona

Strumento

Programa Superilles Barcelona

Riferimento Normativo

Non è stato possibile trovare l'atto amministrativo a riguardo

Autori

Oficina Tècnica Superilla Barcelona, Janet Sanz, Xavier Matilla Aya-la, Mercè Llopis Freixas, Ariadna Miquel Amengual, Daniel Alsina i Torra, UTE b67 Palomeras Arquitectes, SLP + Cierto Estudio, SCCLP, Salvador Rueda

100. Ravagnan C. (2019), *Rigenerare le città e i territori contemporanei. Prospettive e nuovi riferimenti operativi per la sperimentazione*, Aracne Editrice, Roma, pp. 35-36.

Il *Programa Superilles Barcelona* è un programma di rigenerazione urbana dell'Ajuntament de Barcelona, sviluppato sulla base delle idee di Salvador Rueda sulle *illes* (isole) pedonali negli anni Ottanta e oggi giunto alla sua terza edizione (nella forma delle *Superilles*), grazie alle precedenti e positive esperienze del *Pla de Mobilitat Urbana- PMU de Barcelona 2013-2018* e al *Programa Superilles 2012-2015 e 2016-2019*. Barcellona è una città che, dopo la caduta del franchismo e con la stagione delle Olimpiadi del 1992, ha conosciuto una importante stagione di risveglio culturale che ha coinciso con un rinnovato interesse nei confronti della città e della sua qualità urbana, sostanziato da numerose attività di riqualificazione e rigenerazione urbana (conosciuti, a partire dalla metà degli anni Novanta come il "*modelo Barcelona*")¹⁰⁰. Questo modello, concentrato sulla riqualificazione di assi e luoghi significativi per la città (la Rambla, la spiaggia, ma anche il *barrio* popolare della Mina), si è evoluto col tempo, passando da grandi progetti urbani dalle spiccate caratteristiche morfologiche, a progetti a scala locale, segnati da processi partecipativi ed azioni concordate con la popolazione. Quest'ultima, infatti, benché raccoglie i frutti della crescita economica e del riconoscimento internazionale della città, ha visto anche crescere significativamente il costo della vita e degli affitti, con conseguente perdita del tessuto sociale della città, scalzato dal turismo

101. Gainsforth S. (2019), *Airbnb città merce. Storie di resistenza alla gentrificazione digitale*, DeriveApprodi, Roma.

102. Rossi F. (2020), "Barcellona. I Programmi Illas e Superillas: i tessuti consolidati dell'Eixample", in Poli I. (a cura di), *Città esistente e rigenerazione urbana. Per una integrazione tra urbs e civitas*, Aracne Editrice, Roma, pp. 187-189.

103. Ajuntament de Barcelona (2021), *Superilla Barcelona: Model Nous Eixos Verds*, Ajuntament de Barcelona, Barcelona, pp. 6-8.

104. Ajuntament de Barcelona (2021), *Superilla Barcelona: Model Nous Eixos Verds*, Ajuntament de Barcelona, Barcelona, p. 10.

di massa e dagli affitti a breve termine¹⁰¹. A questo scenario, si è aggiunto anche la crescita del traffico e dell'inquinamento acustico, che ha portato, già a partire dagli anni Novanta, a una serie di misure per la riabilitazione del tessuto ottocentesco dell'Eixample, le cui corti erano state fortemente alterate attraverso continue superfetazioni edilizie che ne hanno aumentato negli anni la densità¹⁰². Nel 1986 viene approvata la *Ordenança per a la Rehabilitació i Millora de l'Eixample de Barcelona*, che sancisce il processo di riconversione delle corti interne: l'idea, detta delle *illes*, ossia isole di spazio pubblico, è quella di riqualificare le corti attraverso investimenti modesti, per riconvertirle in giardini e piazze destinati alla città. Il programma prevede, infatti, che, da ciascun isolato sia possibile raggiungere uno di questi spazi a piedi ed in pochi minuti, cioè a meno di 200 metri di distanza: questo costituisce una rete di spazi pubblici ed accessibili che, con il tempo, riqualificano interamente l'Eixample. A partire dal 2012, viene operato un salto di scala: anziché concentrarsi solo sulle corti dei palazzi di Cerdà, viene varato il *Programa Superilles* (2012-2015) oggi giunto alla sua terza edizione. Il Programma, che ha già lavorato sui quartieri di Sant Martí e Poblenou, oggi si concentra nuovamente sull'Eixample, a causa di alcuni problemi non ancora risolti dalla puntualità delle *illes* (alto inquinamento ambientale, grande volume di traffico in transito che vuole solo attraversare la città, potenziale di irraggiamento e impatto sul resto della città delle azioni previste)¹⁰³. Le strategie per la rigenerazione della città esistente e storica previste dal *Programa Superilles* prevedono dunque un nuovo modello di spazio pubblico (*nou model d'espai públic*), «con la possibilità di poter accogliere altri usi e con la capacità di essere più efficiente e resiliente dal punto di vista ambientale», andando oltre la riconfigurazione puramente morfologica e prevedendo una serie di *criteris generals* che delineano il nuovo modello. Tali criteri sono¹⁰⁴:

- dare prossimità e diritto allo spazio pubblico, allo spazio d'uso cittadino, a camminare, stare e giocare; con una visione femminista, dando priorità a bambini e anziani; favorendo i servizi e il commercio locale;
- dare una visione infrastrutturale dello spazio pubblico, con attenzione al ciclo dell'acqua, al verde e alla biodiversità, al suolo e all'energia;
- dare una nuova matericità o uso dei materiali (*materialitat*), con nuove soluzioni e materiali a basso impatto ambientale, adattabili ed ergonomici;

- dare valore delle permanenze (*permanències*), degli elementi esistenti, del paesaggio e del patrimonio storico;
- dare accesso e servizi.

In sostanza, il nuovo *Programa Superilles* elabora per l'Eixample un innovativo modello di spazio pubblico, detto anche *Carrer del Segle XXI*, che integra i criteri sopra espressi per creare una sorta di modello-matrice di asse stradale valido per vari contesti: sia per gli assi viari dell'Eixample, sia per altre parti della città, in modo da procedere con quel 'salto di scala' che contraddistingue il passaggio *da illa a superilla* (ossia, da cellula urbana a intero distretto o quartiere). Per tale ragione, la *superilla* prevista per l'Eixample, che sarà il nucleo centrale per realizzare la *Superilla Barcelona* – ovvero l'estensione del modello *Carrer del Segle XXI* a buona parte delle strade della città – si compone di due parti principali: gli *Eixos Verds*, gli innovativi assi verdi ciclabili e pedonali risultato della riconfigurazione degli assi esistenti, e le *Places*, le piazze, che diventano i punti di raccordo fra la rete degli *eixos verds*. Negli assi verdi viene applicato il modello del *Carrer*, che si basa su tre obiettivi¹⁰⁵:

- favorire la vita di strada: i cittadini al centro;
- innovazione: progettazione di una nuova infrastruttura ambientale;
- riattivazione economica: stimolo al commercio locale.

La concretizzazione di questi assi si traduce in una serie di fondamenti e caratteristiche di base legate agli usi, alla mobilità, al verde, all'accessibilità, all'arredo e all'illuminazione. Insieme formano un asse verde (*eix verd*) che promuoverà «l'appropriazione della strada da parte delle persone, con più vita familiare, commercio locale e meno inquinamento e rumore». In sostanza, dunque, gli *eixos verds* costituiscono un modello di rigenerazione urbana lineare, basato sia sulla riconfigurazione degli spazi e delle caratteristiche morfologiche degli assi viari (dunque mobilità, arredo urbano, presenza di *natur based solutions*, etc.) sia sulla società che li vive, ossia i residenti e gli avventori occasionali. Questo fa sì che il *Model Eixos Verds* (ossia, il modello *Carrer* applicato negli assi verdi, che diventano loro stessi *Carrers del Segle XXI*) costituisca sia un progetto di riconfigurazione, sia un progetto di sviluppo economico e sociale, com'è nella natura di un vero atto di rigenerazione urbana¹⁰⁶. Le azioni previste nel *Model Eixos Verds* sono sintetizzate nella pagina web partecipativa dell'Ajuntament de Barcelona (il Comune)¹⁰⁷, e prevedono:

- *Vida al carrer: ús prioritari de la ciutadania*: dare priorità asso-

¹⁰⁵. Ajuntament de Barcelona (2021): "Així serà el carrer del segle XXI".

¹⁰⁶. Oliva F, Ricci L. (2017), "Promuovere la rigenerazione urbana e la riqualificazione del patrimonio costruito", in Antonini E., Tucci F. (a cura di), *Architettura, Città, Territorio verso la Green Economy*, Edizioni Ambiente, Roma.

¹⁰⁷. Ajuntament de Barcelona (2021): "Així serà el carrer del segle XXI".

luta per i pedoni su ogni percorso, sia a piedi, sia per sostare e socializzare. I veicoli sono agenti ospiti (*agents convidats*): potranno guidare in casi eccezionali, a 10 km/h, e senza percorsi rettilinei, poiché dovranno svoltare in curva;

- *Plataforma única de façana a façana i desapareix l'asfalt*: gli assi verdi saranno in sede unica (*plataforma única*), senza barriere o divisioni. Viene eliminato il dislivello attuale tra marciapiede e strada, e l'intero spazio stradale è dedicato all'uso sociale, alle persone. L'asfalto scomparirà e la pavimentazione principale sarà il ciottolato (*panot*), aggiornato secondo i nuovi requisiti di resistenza. Per identificare edifici storici, strutture o luoghi unici, verrà utilizzato il granito, un materiale nobile che a Barcellona è già utilizzato sui marciapiedi;
- *Explosió del verd: de l'1% a més del 10%*: le strade di oggi dedicano solo l'1% della superficie al verde: per questo, nelle strade future vi sarà dedicato almeno il 10%, con molto più risalto degli alberi nel paesaggio. Si stima che i 21 assi previsti nel progetto *Superilla Barcelona* avranno fino a 4.000 nuovi alberi e saranno biancospino, tiglio, susino e altre specie. Gli alberi occuperanno la parte centrale della strada in modo che possano crescere di più e diventare più frondosi;
- *Una nova infraestructura ambiental i un subsòl més fèrtil*: la strada diventerà un'infrastruttura ambientale impegnata nella sostenibilità, nell'efficienza e nell'autosufficienza energetica. Ciò si otterrà passando da un sottosuolo compattato e impermeabile, legato al passaggio dei veicoli, ad un sottosuolo permeabile e fertile che favorisca la crescita del verde, degli alberi e la gestione del ciclo dell'acqua. Ci sarà più spazio per le radici degli alberi e quindi più ricchezza e biodiversità. Verranno create due nuove aree di sottosuolo vegetale per la piantumazione a verde: una tra i 6 e 7 m e l'altra tra i 2 e 3,5 m. La disposizione delle due strisce sarà asimmetrica per cercare il massimo livello di soleggiamento. Si passerà invece da un modello che non gestisce nessun tipo di acqua piovana a un modello che ne gestirà il 30%. L'acqua sarà raccolta in aree con vegetazione, che ne favorirà l'infiltrazione e la ritenzione. Verranno inoltre incorporati impianti fotovoltaici per favorire l'autosufficienza energetica degli assi verdi per la captazione solare (l'energia sarà utilizzata per il consumo stradale: illuminazione, etc.);
- *Carrers accessibles per a tothom*: la strada sarà accessibile al 100% per favorire il passaggio e la permanenza di qualsiasi

gruppo, con elementi come passerelle, pulsanti, semafori, indicatori di passaggio, etc. Verranno mantenuti gli attuali attraversamenti pedonali e verrà creato un nuovo passaggio pedonale centrale. Il nuovo *eix verd* garantisce il passaggio e le necessità dei servizi di emergenza, vigili del fuoco, raccolta rifiuti, pulizie, ecc. Inoltre, integrerà i depositi necessari in ogni sezione, e incorporerà il nuovo modello di deposito approvato nel nuovo contratto di Neteja, che è più basso e riduce l'impatto e le barriere visive. Per quanto riguarda carica e discarica, sarà permesso nell'intera area attraverso un controllo orario e tramite l'utilizzo di una app;

- *Un nou enllumenat per a una nova atmosfera*: si passerà da una illuminazione progettata per i veicoli a una illuminazione a misura d'uomo. I nuovi lampioni saranno più bassi, e saranno posizionati in punti centrali della strada, creando una nuova illuminazione che favorirà gli usi sociali;
- *Nou mobiliari per fomentar els usos socials*: per portare più vita di strada e più attività di quartiere, sarà incorporato più arredo urbano. Saranno posizionate più panchine, fontane, aree gioco e persino tavoli. L'obiettivo è favorire l'uso sociale della strada. Si studierà per vedere se sia possibile che alcuni di questi arredi siano mobili. Inoltre, in ogni sezione della strada verranno creati uno spazio abitativo e un'area giochi per bambini;
- *Foment del comerç de proximitat*: il nuovo modello sarà anche un fattore di riattivazione economica, incoraggiando la vita commerciale di facciata in facciata (*de façana a façana*), grazie alla piattaforma unica e alla scomparsa della barriera posta dalle corsie di traffico, garantendo al contempo carico e scarico, consentendo orari specifici delle strisce. Studi recenti e l'esperienza della Superilla de Sant Antoni mostrano che la pacificazione delle strade (*pacificació*) favorisce la passeggiata dei cittadini e gli acquisti nei negozi locali: l'anno 2018, anno di inaugurazione del Mercato e della Superilla de Sant Antoni, l'afflusso di visitatori nell'area di Sant Antoni Comerç è aumentato del 16%, raggiungendo i 64 milioni di visitatori all'anno.

In conclusione, dunque, il *Model Eixos Verds* si presenta come una rigenerazione multimodale degli assi viari: se da un lato si concentra molto sulla loro riconfigurazione fisica, dall'altro applica una serie di misure volte all'adozione da parte dei cittadini dell'intervento, comprendendo varie azioni dal punto di vista economico-sociale (come il supporto ai negozi di quartiere). In questo modello, però

108. Gainsforth S. (2019), *Airbnb città merce. Storie di resistenza alla gentrificazione digitale*, DeriveApprodi, Roma; Rossi F. (2020), "Barcelona. I Programmi Illas e Superillas: i tessuti consolidati dell'Eixample", in Poli I. (a cura di), *Città esistente e rigenerazione urbana. Per una integrazione tra urbs e civitas*, Aracne Editrice, Roma.

109. Ajuntament de Barcelona (2021), *Superilla Barcelona: Model Nous Eixos Verds*, Ajuntament de Barcelona, Barcelona.

si possono ravvisare alcune criticità che si sono già presentate nelle Superilles già realizzate, ossia il pericolo di una forte gentrificazione dello stock abitativo (crescita significativa degli affitti) e delle attività commerciali (passando da casalinghi e beni di prima necessità a oggettistica, cibi e beni di lusso), scalzando via i residenti meno abbienti con altri più facoltosi (o con il turismo a breve termine, come nel fenomeno dell'airbnbizzazione)¹⁰⁸. Da pochi anni, la sindaca Ada Colau è stata eletta con un programma politico di lotta a tale fenomeno; nonostante la qualità urbana della città stia progressivamente crescendo, il fenomeno della gentrificazione e sostituzione sociale sembra essere ancora grave e non pienamente risolto.

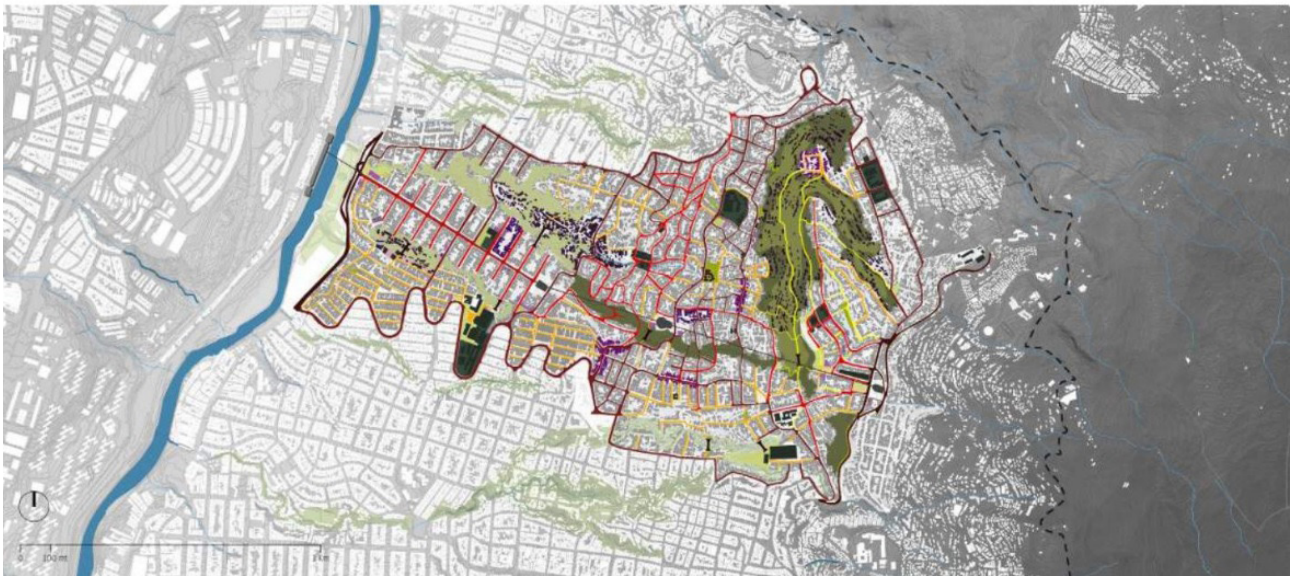
REGOLE

Data la natura progettuale del *Programa Superilla*, si rimanda alle azioni sopra descritte e alla consultazione delle tavole di progetto contenute nel Documento del *Model Nous Eixos Verds*¹⁰⁹.

33.

- | | | | |
|---|---|--|-----|
| Consolidación de nuevas centralidades | ● | Plan de reasentamiento y mejoramiento de viviendas | ● |
| Mejoramiento de equipamientos colectivos | ● | Nuevos edificios en corazón de manzana | ● |
| Áreas de recuperación del cerro | ● | Viviendas de posible reubicación y compra de predios | ● |
| Construcción de parques lineales de quebrada | ● | Plan terrazas | ● |
| Mejoramiento de calles arterias urbanas principales | ● | Construcción de edificios mixtos | ● |
| Mejoramiento de calles arterias urbanas secundarias | ● | Edificios de reubicación Juan Bobo | ● |
| Mejoramiento de calles de continuidad urbana | ● | Mejoramiento de calles de conexión barrial | ● |
| Mejoramiento de calles vecinales | ● | Quebradas | — |
| Mejoramiento y construcción de caminos peatonales | ● | Río Medellín | — |
| Construcción de puentes vehiculares | — | Perímetro urbano | --- |
| Construcción de puentes peatonales | — | Estaciones Metrocable | — |

Plano 28: Plan Maestro PUI Nororiental Fuente: EDU, 2004. Edición: equipo gráfico EDU - urban EAFIT.



33. Il Progetto Urbano Integral (PUI)
 Nororientale di Medellín (2004)

SCHEDA 26: Verso un *Social Urbanism* – I *Proyectos Urbanos Integrales* di Medellín

Ente territoriale

Alcaldía de Medellín

Strumento

Proyecto Urbano Integral

Riferimento Normativo

Plan de Desarrollo Municipal 2004-2007

Autori

Empresa de Desarrollo Urbano (EDU) de Medellín

I *Proyectos Urbanos Integrales* (PUI) sono uno strumento di progettazione urbana usato per la rigenerazione di alcuni dei quartieri più poveri e con la minore qualità urbana della città di Medellín, in Colombia. Grazie ai PUI e a un'amministrazione attenta alle problematiche sociali, il capoluogo della regione di Antioquia ha conosciuto un progressivo riscatto umano ed economico che la pone, oggi, come una città dalla qualità di vita in costante crescita¹¹⁰. La città colombiana, ex polo industriale, ha visto infatti una crisi progressiva a partire dal 1970, quando, dopo un lungo periodo di instabilità e lotte politiche, si affermano nella regione i cartelli della droga, i *narcos*, fra cui spicca la figura di Pablo Escobar, capo del cartello di Medellín. Nei decenni successivi la città affronta una situazione sociale molto difficile, caratterizzata da altissimi livelli di criminalità e da una rapida crescita dei quartieri più poveri, i *barrios informales*, lungo le pendici della valle in cui è ubicata la città; l'urbanizzazione incontrollata è causata dall'immigrazione forzata in città della popolazione contadina, vittima dell'instabilità e della violenza nelle campagne. La massa dei *barrios informales* evidenzia allora il patto di non belligeranza – il «*sometimiento a la justicia*» – stipulato fra Stato e cartelli sotto il governo di César Gaviria (1990-1994) a causa del loro peso economico delle azioni terroristiche¹¹¹. La situazione cambia a metà degli anni '90 quando, dopo lo smantellamento del cartello di Medellín, la città vive un cambiamento politico, e si opera per cancellare l'etichetta di "città della droga" e per migliorare la condizione dei *barrios*, caratterizzati da gravi carenze nelle opere

¹¹⁰. Medellín *Cómo Vamos* (2019), *Informe de Calidad de Vida de Medellín 2016-2019*, Medellín *Cómo Vamos*; Sennett R. (2018), *Costruire e abitare. Etica per la città*, Feltrinelli, Milano, pp. 196-206.

¹¹¹. Arias Trujillo R. (2011), "Del Frente Nacional a nuestros días", in Reyes Posada C.J. (a cura di), *Historia de Colombia. Todo lo que hay que saber*, Debolsillo, Bogotá, pp. 311-363.

112. Sennett R. (2018), *Costruire e abitare. Etica per la città*, Feltrinelli, Milano, p. 197.

113. EDU (2021): "EDU – Empresa de Desarrollo Urbano".

114. PUI (2010): "PUI – Proyectos Urbanos Integrales".

115. Leite C., Acosta C., Militelii F., Jajamovich G., Wilderom M., Bonduki N., Somekh N., Herling T. (2019), *Social Urbanism in Latin America. Cases and Instruments of Planning, Land Policy and Financing the City Transformation with Social Inclusion*, Springer Nature, cap. 1-2.

di urbanizzazione, infrastrutture e servizi essenziali. La crescita spontanea degli insediamenti aveva infatti innalzato interi quartieri a ridosso delle *quebradas*, pericolosi torrenti di montagna a flusso stagionale, con conseguenze drammatiche; la mancanza di strade e di un servizio di mobilità pubblica rendeva difficoltoso l'accesso della maggior parte dei *barrios* al centro della città, sede delle più importanti aziende e pubblici uffici del Dipartimento di Antioquia.

Il processo di rigenerazione urbana inizia attraverso le scelte del nuovo sindaco della città Sergio Fajardo¹¹² che a partire dal 2004 sceglie di agire sul territorio attraverso nuovi strumenti operativi, i *Proyectos Urbanos Integrales* (PUI), gestiti da una impresa locale pubblica dotata di autonomia, la *Empresa de Desarrollo Urbano* (EDU)¹¹³, che ne cura la programmazione degli interventi, la gestione economica e l'attuazione sul territorio. Ogni PUI, che si configura come un progetto urbano integrato con una forte componente di sviluppo e inclusione sociale, è incentrato su un settore di zona – *sector nororiental, noroccidental, etc.* – che agisce sulle 16 *comunas* della città, le tradizionali aree urbane di Medellín. I PUI prevedono, per ogni settore, una serie di interventi a livello locale e a livello strutturale, in linea con le macro-strategie enunciate nel *Plan de Desarrollo* per la città e il territorio metropolitano. La definizione di un PUI è la seguente: «Il *Proyecto Urbano Integral* è uno strumento di intervento urbano che copre dimensioni fisiche, sociali e istituzionali, al fine di risolvere problemi specifici su un territorio definito, posizionando allo stesso tempo tutti gli strumenti di sviluppo disponibili, pensati a seconda dell'area di intervento»¹¹⁴.

Un PUI ricerca il *desarrollo humano integral*, ossia lo sviluppo integrale dell'uomo, che si trova alla base della branca della disciplina urbanistica detta *Social Urbanism*, "urbanesimo sociale". Questo è nato a partire da alcuni progetti urbani sudamericani (in particolare a Medellín, capofila di questa nuova visione, e Bogotá, con le misure per una *economía naranja* rivolta ai meno fortunati), che erano volti non solo ad una riconfigurazione morfologica dello stock edilizio, ma anche a contrastare la povertà e il disagio sociale delle comunità a cui erano rivolti, attraverso misure volte all'inclusione sociale, allo sviluppo delle comunità e all'accesso al mondo del lavoro¹¹⁵. Si può in effetti definire *urbanismo social*, secondo la definizione della EDU di Medellín, come uno «strumento di inclusione spaziale e costruzione di eguaglianza nell'accesso alle possibilità, che cerca di realizzare interventi nelle zone marginali della città in una forma integrale, con una forte componente sociale e di partecipazione

cittadina»¹¹⁶. In sostanza, dunque, l'*urbanismo social* promuove lo sviluppo integrale dell'essere umano intendendo questo come uno strumento di «sviluppo per la gente», per il quale significa affrontare problemi come la povertà, l'esclusione, la disuguaglianza, la violenza, la mancanza di crescita economica e la bassa governabilità democratica, attraverso progetti e programmi interistituzionali localizzati nelle zone più marginali e marginalizzate della città¹¹⁷. In tal senso, i PUI sono lo strumento e il vettore urbanistico dell'*urbanismo social* per la città di Medellín, costituendone sia lo strumento di progettazione e di programmazione, sia di effettiva attuazione e di animazione del territorio, grazie al loro approccio integrale (*Proyectos Urbanos Integrales*), integrato e olistico.

I PUI seguono le *Líneas Estratégicas* (le macro-strategie) definite all'interno del *Plan de Desarrollo* della città. In sostanza, queste macro-strategie sono volte a costruire una città:

- *Gobernable y participativa*
- *Productiva, competitiva y solidaria*
- *Social e incluyente*
- *Integrada con la región y el mundo*
- *Espacio para el encuentro.*

Questa visione della città futura delinea le singole strategie da modellare e applicarsi localmente, di volta in volta nei settori e nelle zone studiate dal singolo PUI. Per tale ragione, i PUI presentano il seguente processo metodologico¹¹⁸: nella prima fase di *planificación*, viene effettuata una tripla analisi dell'area (*diagnóstico físico, social, interinstitucional*) che raccoglie vari aspetti della vita quotidiana della zona o del settore studiato; questo conduce poi a un momento di *identificación de problemas*, dove vengono elencati le principali criticità dell'area secondo un approccio multidisciplinare. Segue poi la seconda fase di *formulación* del progetto, distinta nelle fasi di progetto (*diseño*) ed esecuzione o messa in opera del progetto (*ejecución*), a cui segue la terza fase di *gestión*, a carattere partecipato e discusso insieme con la comunità (che spesso ne gestisce attivamente le opere), e infine la fase di *sostenibilidad y apropiación*, dove le opere realizzate con i PUI vengono sottoposte a forme di manutenzione e di adozione/appropriazione – proseguimento della gestione condivisa – con le comunità locali. Ogni PUI lavora su tre dimensioni, che sono alla base delle strategie specifiche per la rigenerazione fisica e sociale dei singoli *barrios o comunas*:

- **Sociale**: la comunità partecipa attivamente a tutte le fasi del processo (*participación comunitaria*) dall'identificazione di ri-

¹¹⁶. Urbam EAFIT (2015), *Medellín modelo de transformación urbana – Proyecto Urbano Integral P.U.I. en la zona nororiental*, Issuu Inc., Palo Alto, p. 37.

¹¹⁷. Urbam EAFIT (2015), *Medellín modelo de transformación urbana – Proyecto Urbano Integral P.U.I. en la zona nororiental*, Issuu Inc., Palo Alto, pp. 44-45.

¹¹⁸. Urbam EAFIT (2015), *Medellín modelo de transformación urbana – Proyecto Urbano Integral P.U.I. en la zona nororiental*, Issuu Inc., Palo Alto, p. 59.

119. Boschetti A., Parolotto F. (2014), "Medellín Mapping – una metropoli aperta e inclusiva" in *The Plan*, n. 073, pp. 20-23.

120. Echeverri A., Orsini F.M. (2014), "Medellín Mapping – una città in trasformazione" in *The Plan*, n. 073, pp. 24-27; Sennett R. (2018), *Costruire e abitare. Etica per la città*, Feltrinelli, Milano.

sorse e criticità alla formulazione dei progetti; i processi partecipativi si basano sull'accordo fra «Consiglio Consultivo, Giunte di amministrazione locale, Giunte di Azione Comunale riuniti in Asocomunal, *mesas barriales* (tavoli di vicinato, simili a dei comitati di quartiere), ONG sociali, organizzazioni comunitarie, leader istituzionali e naturali formali e non formali della comunità».

- Fisica: si prevede la realizzazione e miglioramento degli spazi pubblici esistenti, la costruzione di alloggi sociali, di nuovi servizi e realizzazione di progetti di recupero ambientale (*espacio público y movilidad, participación comunitaria, vivienda*) attraverso la costruzione di nuovi parchi e il recupero di aree verdi abbandonate o in stato di degrado.
- Istituzionale: si organizza il coordinamento integrale (*gestión interinstitucional e intersectorial*) delle azioni di tutti gli uffici di un Municipio. Vengono inoltre promosse alleanze con il settore privato, le ONG, le organizzazioni nazionali e internazionali e con le organizzazioni della comunità. A tal proposito si ricorda l'importanza dei finanziamenti da parte di aiuti statali e internazionali da parte dell'agenzia francese *AFD - Agence Française de Développement*, sempre gestiti in modo congiunto dalla Impresa EDU e dall'Alcaldía di Medellín.

I PUI, sviluppati dalla EDU e attuati dal Comune, combattono le fragilità sociali dei barrios più poveri sia attraverso programmi e iniziative culturali e di scolarizzazione, sia attraverso opere di urbanizzazione primaria, opere di re-infrastrutturazione e in generale con la riconfigurazione del patrimonio edilizio fatiscente o di scarsa qualità, unito insieme ad interventi di edilizia pubblica per servizi dedicati alla scuola, alla cultura e alla creatività¹¹⁹. Una delle finalità è quella di combattere l'alto tasso di abbandono scolastico proprio dei *barrios* più poveri con l'idea di realizzare centri culturali polifunzionali, con funzione di biblioteca e di coinvolgimento della comunità in percorsi scolastici e culturali. Un esempio è il caso del *library park*, ossia di un parco pubblico attrezzato con biblioteca/centro culturale annesso *Parque Biblioteca de España*, realizzato dallo Studio Mazzanti nel 2007, con un manufatto di architettura contemporanea di pregio e di qualità architettonica, più volte riconosciuto con vari premi internazionali¹²⁰. La biblioteca fa parte del sistema di *library parks* previsto dal PUI del settore *Nororiental*, che è arrivato a contare, nel 2011, un totale di dieci centri culturali, spazi scolastici e biblioteche pubbliche inserite in un'area verde

attrezzata. La presenza di uno spazio pubblico arricchisce infatti la funzione della biblioteca, che spesso funge anche da centro per l'impiego e luogo per l'incontro della comunità e delle *mesas de barrio*, simili ai Laboratori di quartiere ma incentrati in particolare sulla gestione e l'assegnazione delle risorse locali e sul dialogo con la pubblica amministrazione. Il sistema dei *library parks* si inserisce all'interno di un più ampio programma di parchi urbani, distribuiti nei vari PUI, che mira a creare una rete di spazi verdi attrezzati in un contesto densamente edificato, carente sia di aree verdi (nonostante la presenza di *quebradas* e delle aree naturali delle pendici andine, le quali però sovrastano le aree abitate senza minimamente integrarsi con esse), sia di spazi pubblici con attrezzature per l'infanzia, lo sport e il riposo. I vari *library parks* sono gestiti in forma partecipata con la EDU e le locali comunità delle *comunas*; come nel caso del *Parque Biblioteca Plaza de España*, affidato alla comunità, che dopo l'intervento ha visto ridursi notevolmente il livello di criminalità e un congiunto rafforzamento della comunità, con risultati anche economici, come ad esempio l'organizzazione autonoma di tour turistici per visitare la comuna, realizzati dai bambini della comunità¹²¹.

Un'altra finalità dei PUI è senz'altro la realizzazione di vari alloggi sociali (*viviendas sociales*), che sono distinte in varie tipologie: di nuova realizzazione (spesso, in forma di edifici bassi di tre piani o torri, multifunzionali, di 6 piani), da acquisizione e ristrutturazione di abitazioni private esistenti, da rigenerazione di edifici per deposito o stock edilizio abbandonato. Al processo di costruzione, si affianca quello di gestione degli stessi e di mappatura dei bisogni e delle richieste della popolazione; di fatto, al processo di affidamento dell'alloggio corre parallelo anche un processo di mappatura delle famiglie bisognose, delle persone che necessitano di aiuto (anche sanitario ed economico) e delle persone con carenze nell'educazione primaria. Di conseguenza, il processo, realizzato porta a porta, ha permesso sia di fornire molti nuovi alloggi dotati degli standard e della qualità minima edilizia, e allo stesso tempo di fornire una diagnosi sociale dell'area, per poter intervenire contestualmente con politiche socioassistenziali e sociosanitarie.

In ultimo, dal punto di vista infrastrutturale i PUI intervengono sulle zone attraverso interventi di decongestionamento del traffico e di collegamento con il centro della città, sede delle funzioni più importanti e di quasi tutti i luoghi di lavoro. Data la particolare orografia della maggior parte dei *barrios informales*, costruiti lungo le pendi-

121. Sennett R. (2018), *Costruire e abitare. Etica per la città*, Feltrinelli, Milano, pp. 198-200.

122. Urbam EAFIT (2015), *Medellín modelo de transformación urbana – Proyecto Urbano Integral P.U.I. en la zona nororiental*, Issuu Inc., Palo Alto, pp. 32-36.

123. Sennett R. (2018), *Costruire e abitare. Etica per la città*, Feltrinelli, Milano, p. 197-207.

ci di ripidi costoloni della Cordillera, il miglior modo per superare grandi dislivelli è stato quello di dotare al città di un efficiente sistema di trasporto pubblico funicolare, il *Metrocable*, che permette di scavalcare le masse abitate in tempi rapidi senza l'uso della macchina, riconnettendosi poi al sistema di *ciclovías*, percorsi ciclopedonali, realizzati lungo il fiume che attraversa trasversalmente la città. La maggior parte dello spazio strappato alle carreggiate delle strade è stato destinato a nuovi spazi pubblici o a scale mobili coperte, per raggiungere rapidamente le varie parti delle *comunas*.

Concludendo, la capacità di offrire nuove possibilità di migliorare la propria condizione sociale e l'affermazione, con la costruzione di spazi pubblici, parchi, sistemi di trasporto pubblico etc., assicura la presenza tangibile dello Stato nelle aree più marginali della città¹²², contribuendo a costruire un "patto sociale" che era venuto a mancare negli anni più bui della politica cittadina e del governo del cartello della droga. Questo costituisce un modello di sviluppo e di rigenerazione urbana volto non solo alla riqualificazione del patrimonio edilizio esistente, ma anche al sostegno e alla rigenerazione sociale delle parti più svantaggiate della città, costituendo anche l'occasione di una rinnovata fiducia nell'ordine della società civile¹²³.

REGOLE

Data la natura progettuale dei PUI, si rimanda alle azioni sopra descritte e alla consultazioni dei singoli PUI per settore della città di Medellín.

BIBLIOGRAFIA Parte Seconda

- Agenzia per la Coesione Territoriale (2014), *Programma Operativo nell'ambito dell'obiettivo "Investimenti in favore della crescita e dell'occupazione"*, Agenzia per la Coesione Territoriale.
- Ajuntament de Barcelona (2021), *Superilla Barcelona: Model Nous Eixos Verds*, Ajuntament de Barcelona, Barcelona.
- Arcidiacono A. (2012), "Il governo delle trasformazioni urbane", in *Urbanistica Informazioni*, n. 242.
- Arias Trujillo R. (2011), "Del Frente Nacional a nuestros días", in Reyes Posada C.J. (a cura di), *Historia de Colombia. Todo lo que hay que saber*, Debolsillo, Bogotá.
- Ayuntamiento de Valencia (2017), *Plan Estratégico de Vivienda para la Ciudad de Valencia 2017-2021*, Ayuntamiento de Valencia, Valencia.
- Belfiore E. (2001), *Il Rimodellamento dello spazio urbano. Arte e tecnica della trasformazione*, Gangemi, Roma.
- Belfiore E. (2013), "Lo spazio pubblico. La contrazione del dominio pubblico nella città contemporanea e i modelli e i principi per la sua ricostruzione", in *Lectures #1 - Design, Pianificazione e Tecnologia dell'Architettura*, Rdesignpress, Roma.
- Bevilacqua G. (2019), "Bologna. La sperimentazione tra piano e programmi", in Ravagnan C. (a cura di), *Rigenerare le città e i territori contemporanei. Prospettive e nuovi riferimenti operativi per la sperimentazione*, Aracne Editrice, Roma.
- Bianchi G., Galassi A. (2020), *From Spaces to Places. Un'esperienza interdisciplinare*, in *Urbanistica Dossier Online* n. 18, Inu Edizioni, Roma.
- Boschetti A., Parolotto F. (2014), "Medellín Mapping - una metropoli aperta e inclusiva" in *The Plan*, n. 073.
- Boschi F. (2018), "Strategia per la qualità urbana ed ecologico-ambientale", in *Urbanistica Informazioni*, n. 280-281.
- Buttarelli G., Cappuccitti A., a cura di (2018), *Progetto urbanistico e qualità della città. Scenari, strumenti, processi*, Inu edizioni, Roma.
- Campos Venuti G. (1987), *La terza generazione dell'urbanistica*, FrancoAngeli, Milano.
- Campos Venuti G. (1991), *L'urbanistica riformista*, Etaslibri, Milano.
- Campos Venuti G., Oliva F., a cura di (1993), *Cinquant'anni di urbanistica in Italia. 1942-1992*, Laterza, Roma-Bari.
- Carobbi P., Poli I., Ravagnan C. (2018), "I Programmi integrati nell'esperienza romana", in Buttarelli G., Cappuccitti A. (a cura di), *Progetto urbanistico e qualità della città. Scenari, strumenti, processi*, Inu edizioni, Roma.
- Colarossi P., Latini A. (2009), "La città del buon abitare e la progettazione urbana", in *Urbanistica*, n. 140.

- Commissione Europea (2021), *Piano d'azione sul Pilastro europeo dei diritti sociali*, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea.
- Commissione Europea, Governo Italiano (2021), *Italia Domani, Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*.
- Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado della città e delle loro periferie (2017), *Relazione sull'attività svolta dalla Commissione*, Camera dei deputati, Roma.
- Comune di Bari (2019), *Piano Operativo Città di Bari*, Comune di Bari, Bari.
- Comune di Bergamo (2014), *PGT- Piano di Governo del territorio: Documento di Piano. Relazione*, Comune di Bergamo, Bergamo.
- Comune di Bergamo (2014), *PGT- Piano di Governo del territorio: Piano dei Servizi. Relazione*, Comune di Bergamo, Bergamo.
- Comune di Bergamo (2020), *Deliberazione comunale 2020-08-07 n. 98. Individuazione degli Ambiti di rigenerazione urbana e territoriale ai sensi dell'art. 8 bis della LR 12/2005, come modificata dall'art. 3 della LR 18/2019 – Approvazione delle misure incentivanti*, Comune di Bergamo, Bergamo.
- Comune di Bologna (2021), *PUG-Piano Urbanistico Generale: Leggere il Piano*, Comune di Bologna, Bologna.
- Comune di Milano (2019), *PGT- Piano di Governo del territorio: Documento di Piano. Milano 2030 Visione, Costruzione, Strategie, Spazi. Relazione Generale*, Comune di Milano, Milano.
- Comune di Milano (2019), *PGT- Piano di Governo del territorio: Piano delle Regole. Norme di attuazione*, Comune di Milano, Milano.
- Comune di Reggio Emilia (2011), *PSC-Piano Strutturale Comunale: Norme di attuazione. Testo coordinato*, Comune di Reggio Emilia, Reggio Emilia.
- Comune di Reggio Emilia (2011), *PSC-Piano Strutturale Comunale: P1 Relazione illustrativa*, Comune di Reggio Emilia, Reggio Emilia.
- Comune di Roma (2003), *PRG. Relazione Illustrativa. Delibera di Adozione del Consiglio Comunale n.33 del 19/20 marzo 2003*, Comune di Roma, Roma.
- Comune di Roma (2008), *PRG. Norme Tecniche di Attuazione. Delibera di Approvazione del Consiglio Comunale n.18 del 12 febbraio 2008*, Comune di Roma, Roma.
- Comune di Roma (2016), *Gli indici di disagio sociale ed edilizio ricalcolati su base Roma*, Comune di Roma, Roma.
- CRCS (2018), *Consumo di suolo, servizi ecosistemici e green infrastructures: caratteri territoriali, approcci disciplinari e progetti innovativi. Rapporto 2018*, a cura di Arcidiacono A., Di Simine D., Ronchi S., Salata S., con Politecnico di Milano, Inu, Legambiente.
- Crupi F. (2019), "Milano. La sperimentazione tra piano e programmi", in Ravagnan C. (a cura di), *Rigenerare le città e i territori contemporanei. Prospettive e nuovi riferimenti operativi per la sperimentazione*, Aracne Editrice, Roma.
- D'Onofrio R., Talia M., a cura di (2016), *La rigenerazione urbana alla prova*, FrancoAngeli, Milano.
- Dipartimento della Funzione Pubblica, FormezPA, Luigini C. (2017), *Il sistema degli indicatori di monitoraggio nella programmazione dei Fondi SIE*, Dipartimento della Funzione Pubblica.
- Dragotto M., Berrini M. (2011), "Ecoquartieri e rigenerazione urbana", in *Ecoscienza*, n. 4.

- Echeverri A., Orsini F.M. (2014), "Medellín Mapping – una città in trasformazione" in *The Plan*, n. 073.
- Esping-Anderson G. (1990), *The three worlds of welfare capitalism*, Princeton University Press, Princeton.
- European Commission (2007), *State aid control and regeneration of deprived urban areas. Vademe-cum*, Commission Staff Working Document.
- European Commission (2013), *Strategia dell'UE di adattamento ai cambiamenti climatici*, 2013/C 216 final 2013.
- European Community (2016), *Urban Agenda for the EU. Pact of Amsterdam*. Agreed at the Informal Meeting of EU Ministers Responsible for Urban Matters on 30 May 2016 in Amsterdam, The Netherlands.
- European Economic and Social Committee (2010), *Urban regeneration: integrated approach*.
- Evangelisti F. (2019), "Un nuovo piano urbanistico per Bologna", in *Urbanistica Informazioni*, n. 286.
- Facchinetti M. (2009), "Urbanistica ed ecologia. Verso un modello di piano sostenibile", in Ricci L. (a cura di), *Piano locale e... nuove regole, nuovi strumenti, nuovi meccanismi attuativi*, FrancoAngeli, Milano.
- Frampton K. (2008), *Storia dell'architettura moderna – quarta edizione*, Zanichelli, Bologna.
- Fregolent L., Indovina F., Savino M., a cura di (2005), *L'esplosione della città*, Editrice Compositori, Bologna.
- Gabellini P. (2016), "Bologna 2011-2016: tra bilancio e prospettive", in *Urbanistica*, n. 158.
- Gabellini P. (2017), "Una scommessa", in *Urbanistica*, n. 157.
- Gabellini P. (2018), *Le mutazioni dell'urbanistica. Principi, tecniche, competenze*, Carocci Editore, Roma.
- Gabrielli B. (2014), "Una strategia per Bergamo", in Comune di Bergamo (2014), *PGT- Piano di Governo del territorio: Documento di Piano. Relazione*, Comune di Bergamo, Bergamo.
- Gainsforth S. (2019), *Airbnb città merce. Storie di resistenza alla gentrificazione digitale*, DeriveApprodi, Roma.
- Galdini R. (2017), *Terapie urbane. I nuovi spazi pubblici della città contemporanea*, Rubbettino Editore, Soveria Mannelli.
- Galuzzi P., Vitillo P. (2011), *Praticare il piano?*, Inu edizioni, Roma.
- Galuzzi P., Vitillo P. (2018), "Città contemporanea e rigenerazione urbana. Temi, azioni, strumenti", in *Equilibri*, n. 1.
- Galuzzi P., Vitillo P., a cura di (2008), *Rigenerare la città. La perequazione urbanistica come progetto*, Maggioli, Rimini.
- Indovina F. (2009), *Dalla città diffusa all'arcipelago metropolitano*, FrancoAngeli, Milano.
- Innocenzi T. (2020), "Bologna. Il Piano Urbanistico Generale: la città esistente", in Poli I. (a cura di), *Città esistente e rigenerazione urbana. Per una integrazione tra urbs e civitas*, Aracne Editrice, Roma.
- Insolera I. (2011), *Roma Moderna*, Einaudi, Torino.
- INU (2012), *Le proposte dell'Istituto Nazionale di Urbanistica per il superamento dell'emergenza e il rilancio del Paese*, Inu edizioni, Roma.
- Istat (2021), *Le statistiche dell'Istat sulla povertà | Anno 2020*, Istat, Roma.

- Jaramillo S. (1999), "El papel del mercado del suelo en la configuración de algunos rasgos socio-espaciales de las ciudades latinoamericanas", in *Territorios*, 1st ed. vol. 002, Universidad de los Andes, Bogotá.
- Lefebvre H. (1968), *Il diritto alla città*, Marsilio Editori, Padova.
- Leite C., Acosta C., Militelii F., Jajamovich G., Wilderom M., Bonduki N., Somekh N., Herling T. (2019), *Social Urbanism in Latin America. Cases and Instruments of Planning, Land Policy and Financing the City Transformation with Social Inclusion*, Springer Nature.
- Lelo K., Monni S., Tomassi F. (2019), *Le mappe della disuguaglianza*, Donzelli, Roma.
- Macchi Cassia C. (1991), *Il grande progetto urbano. La forma della città e i desideri dei cittadini*, La Nuova Italia Scientifica, Roma.
- Macchi Cassia C. (1994), "Nuovi, diffusi e senza storia", in *Costruire*, n. 133.
- Manaresi C. (2016), "Innovare dentro le maglie normative", in *Urbanistica*, n. 158.
- Manzini E. (2021), *Abitare la prossimità. Idee per la città dei 15 minuti*, Egea, Milano.
- Marcelloni M., a cura di (2005), *Questioni della città contemporanea*, Alinea, Firenze.
- Medellín Cómo Vamos (2019), *Informe de Calidad de Vida de Medellín 2016-2019*, Medellín Cómo Vamos.
- Ministero dello Sviluppo Economico (2008), *Zone franche urbane (ZFU) previste dall'art. 1, commi 340 e seguenti, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, come modificato dall'art. 1, commi 561 e seguenti, della legge 24 dicembre 2007, n. 244. Circolare recante i contenuti e le modalità di presentazione delle proposte progettuali delle amministrazioni comunali*, Ministero dello Sviluppo Economico, Roma.
- Moraci F., Karrer F., Fazia C., Errigo M. F. (2020), "Inclusione sociale e nuovo welfare", in *Ananke*, n. 90.
- Oliva F. (2009), "Il Nuovo Prg di Roma e l'urbanistica italiana", in Ricci L. (a cura di), *Piano locale e... nuove regole, nuovi strumenti, nuovi meccanismi attuativi*, FrancoAngeli, Milano.
- Oliva F. (2013), "L'urbanistica italiana e la città europea", in *Urbanistica*, n. 152.
- Oliva F., Galuzzi P., Vitillo P. (2002), *Progettazione urbanistica. Materiali e riferimenti per la costruzione del piano comunale*, Maggioli Editore, Rimini.
- Oliva F., Ricci L. (2017), "Promuovere la rigenerazione urbana e la riqualificazione del patrimonio costruito", in Antonini E., Tucci F. (a cura di), *Architettura, Città, Territorio verso la Green Economy*, Edizioni Ambiente, Roma.
- Organization for Economic Co-operation and Development (2014), *Cities and Climate Change. Policy Perspectives. National governments enabling local action*, OECD Publishing, Paris.
- Paris & Métropole Aménagement, Ville de Paris (2020), *Clichy-Batignolles. Une nouvelle qualité urbaine*, Paris & Métropole Aménagement, Paris.
- Parlamento Europeo, Consiglio Europeo, Commissione Europea (2017), *Pilastro europeo dei diritti sociali*, Ufficio delle pubblicazioni.
- Piccinini M. (2006), "Considerazioni dell'INU Emilia-Romagna sul Progetto di Legge Regionale "Governo e riqualificazione solidale del territorio", in *Documento INU 13 dicembre 2006*, Bologna.
- Piccinini M., Vecchietti S. (2019), "Intervista a Raffaele Donini. Vicepresidente della Regione Emilia-Romagna e Assessore ai trasporti, reti infrastrutture materiali e immateriali, programmazione ter-

- ritoriale e agenda digitale”, in *Urbanistica Informazioni*, n. 284-285.
- Poli I. (2012), *Il Piano Urbanistico Locale e la città esistente. Strategie e Strumenti per la Riqualificazione della Città Consolidata*, in Dottorato di ricerca in Riqualificazione e Recupero insediativo, Roma.
 - Poli I. (2020), *Città esistente e rigenerazione urbana. Per una integrazione tra urbs e civitas*, Aracne Editrice, Roma.
 - Poli I., Ravagnan C. (2018), “Oltre la marginalità, attraverso le reti. Piani e progetti per la rigenerazione della Plaine Commune”, in *Urbanistica*, n. 162.
 - Poli I., Rossi F. (2017), “Rigenerare la città spontanea e abusiva: Italia e Spagna”, in *Urbanistica Informazioni*, n. 272.
 - Poli I., Uras S. (2020), “Il ruolo delle green infrastructure nella costruzione di strategie adattive resilienti nelle aree urbane”, in Talia M. (a cura di), *La città contemporanea: un gigante dai piedi di argilla*, Planum Publisher, Roma-Milano.
 - Putnam R. D. (1993), *Making democracy work. Civic traditions in modern Italy*, Princeton University Press, Princeton.
 - Ravagnan C. (2019), *Rigenerare le città e i territori contemporanei. Prospettive e nuovi riferimenti operativi per la sperimentazione*, Aracne Editrice, Roma.
 - Ravagnan C. (2020), “Parigi. L’EPT Est Ensemble: reti infrastrutturali e reti ambientali”, in Poli I. (a cura di), *Città esistente e rigenerazione urbana. Per una integrazione tra urbs e civitas*, Aracne Editrice, Roma.
 - Ravagnan C., Poli I. (2019), “Le esperienze di rigenerazione in Francia”, in Ravagnan C. (a cura di), *Rigenerare le città e i territori contemporanei. Prospettive e nuovi riferimenti operativi per la sperimentazione*, Aracne Editrice, Roma.
 - Ricci L. (2005), *Diffusione insediativa, Territorio, Paesaggio. Un progetto per il governo delle trasformazioni territoriali contemporanee*, Carocci, Roma.
 - Ricci L. (2014), “Governare il cambiamento: più urbanistica, più piani”, in Franceschini A. (a cura di), *Sulla città futura. Verso un progetto ecologico*, List, Trento.
 - Ricci L. (2017), “Governare la Città contemporanea. Riforme e strumenti per la rigenerazione urbana”, in *Urbanistica*, n. 160.
 - Ricci L. (2018), “Costruire la città pubblica per rigenerare la città contemporanea”, in Ricci L., Battisti A., Cristallo V., Ravagnan C. (a cura di), *Costruire lo spazio pubblico. Tra storia, cultura e natura*, in *Urbanistica Dossier Online* n. 15, Inu Edizioni, Roma.
 - Ricci L. (2018), “Costruire lo spazio pubblico, tra storia, cultura e natura. Tre prospettive per un’integrazione”, in Ricci L., Battisti A., Cristallo V., Ravagnan C. (a cura di), *Costruire lo spazio pubblico. Tra storia, cultura e natura*, in *Urbanistica Dossier Online* n. 15, Inu Edizioni, Roma.
 - Ricci L. (2019), “Prefazione. Governare la città contemporanea. Una nuova questione urbana” in Ravagnan C., *Rigenerare le città e i territori contemporanei. Prospettive e nuovi riferimenti operativi per la sperimentazione*, Aracne Editrice, Roma.
 - Ricci L. (2020), “Nuova questione urbana e nuovo welfare. Regole, strumenti, meccanismi e risorse per una politica integrata di produzione di servizi”, in *Ananke*, n. 90.
 - Ricci L. (2020), “Prefazione. Città contemporanea e nuovo welfare. Una rete di reti per rigenerare

la città esistente” in Poli I., *Città esistente e rigenerazione urbana. Per una integrazione tra urbs e civitas*, Aracne Editrice, Roma.

- Ricci L., a cura di (2009), *Piano locale e... nuove regole, nuovi strumenti, nuovi meccanismi attuativi*, FrancoAngeli, Milano.
- Rosenzweig C., Solecki W., Romero-Lankao P., Mehrotra S., Dhakal S., Ali Ibrahim S. (2018), *Climate Change and Cities: Second Assessment Report of the Urban Climate Change Research Network*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Rossi F. (2020), “Barcellona. I Programmi Illas e Superillas: i tessuti consolidati dell’Eixample”, in Poli I. (a cura di), *Città esistente e rigenerazione urbana. Per una integrazione tra urbs e civitas*, Aracne Editrice, Roma.
- Secchi B. (2013), *La città dei ricchi e la città dei poveri*, Laterza, Roma-Bari.
- Sennett R. (2018), *Costruire e abitare. Etica per la città*, Feltrinelli, Milano.
- Streeck W. (2013), *Tempo guadagnato. La crisi rinviata del capitalismo democratico*, Feltrinelli, Milano.
- Sullo F. (1964), *Lo scandalo urbanistico*, Vallecchi Editore, Firenze.
- Talia M., a cura di (2020), *La città contemporanea: un gigante dai piedi di argilla*, Planum Publisher, Roma-Milano.
- Terranova A. (1993), “Contributo”, in Gabrielli B. (a cura di), *Il recupero della città esistente. Saggi 1968-1992*, Etaslibri, Milano.
- UNESCO (2011), *Recommendation on the Historic Urban Landscape*, UNESCO Publishing, Paris.
- United Nations Development Programme (2020), *Human Development Report 2020. The next frontier. Human development and the Anthropocene*, United Nations publication, New York.
- Urbam EAFIT (2015), *Medellín modelo de transformación urbana – Proyecto Urbano Integral P.U.I. en la zona nororiental*, Issuu Inc., Palo Alto.
- Vecchietti S. (2018), “Continuità e innovazione nella nuova legge regionale”, in *Urbanistica Informazioni* n. 280-281.
- Vicari Haddock S., Moolaert F., a cura di (2009), *Rigenerare la città. Pratiche di innovazione sociale nelle città europee*, Società editrice Il Mulino, Bologna.
- World Health Organization (1998), *Programme on Mental Health. WHOQOL User Manual*, Department of Mental Health, World Health Organization, Geneva.
- World Health Organization Regional Office for Europe (2012), *Measurement of and target-setting for well-being: an initiative by the WHO Regional Office for Europe. Second meeting of the expert group. Paris, France, 25-26 June 2012*, WHO Regional Office for Europe, Copenhagen.

Sitografia

- Agencias La Vanguardia (2021): “El PP dice que hay 1.550 personas en València que esperan una vivienda social”, disponibile su: [<https://www.lavanguardia.com/politica/20210104/6164750/pp-dice-hay-1-550-personas-valencia-esperan-vivienda-social.html>]
- Agenzia per la Coesione Territoriale (2019): “Indice Agenda Urbana Bari”, disponibile su: [<http://www.ponmetro.it/agende-urbane-citta/bari/prova-bari/>]

- Ajuntament de Barcelona (2021): “Així serà el carrer del segle XXI”, disponibile su: [<https://ajuntament.barcelona.cat/superilles/ca/aixi-sera-el-carrer-del-segle-xxi>]
- ANRU (2021): “Le Programme National de Requalification des Quartiers Anciens Dégradés (PNRQAD)”, disponibile su: [<https://www.anru.fr/le-programme-national-de-requalification-des-quartiers-anciens-degrades-pnrqad>]
- Bari Innovazione Sociale (2019): “Rigenerazione urbana quartiere Santa Rita (SISUS)”, disponibile su: [<https://www.bariinnovazionesociale.it/quartiere-santa-rita-bari-rigenerazione/>]
- Bordeaux Métropole (2020): “Bordeaux [Re]Centres”, disponibile su: [<https://www.bordeaux-metropole.fr/Grands-projets/Projets-d-amenagements/Renouvellement-urbain-des-quartiers/Bordeaux-Re-Centres>]
- Bordeaux.fr (2021): “Bordeaux Re Centres - Centre historique”, disponibile su: [https://www.bordeaux.fr/pgPresStand8.psm1?_nfpb=true&_pageLabel=pgPresStand8&classofcontent=presentationStandard&id=63940]
- Bordeaux.fr (2021): “Un patrimoine rénové pour un habitat contemporain”, disponibile su: [https://www.bordeaux.fr/ebx/pgPresStand8.psm1?_nfpb=true&_pageLabel=pgPresStand8&classofcontent=presentationStandard&id=1219]
- Cittasostenibili.it (2003): “Scheda 19. Piani Attuativi Tradizionali e Programmi Complessi”, disponibile su: [http://www.cittasostenibili.it/html/Scheda_23.htm]
- Code de l'urbanisme (2018): “Article L311-1”, disponibile su: [https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000037666723/]
- Comune di Bari (2019): “Sisus: strategia integrata di sviluppo urbano sostenibile consegnati i progetti di rigenerazione per il territorio del Municipio IV”, disponibile su: [<https://www.comune.bari.it/-/sisus-strategia-integrata-di-sviluppo-urbano-sostenibile-consegnati-i-progetti-di-rigenerazione-per-il-territorio-del-municipio-iv>]
- Comune di Bergamo (2020): “AMBITI DI RIGENERAZIONE URBANA E TERRITORIALE ART. 8bis L.R. 12/2005”, disponibile su: [<https://www.comune.bergamo.it/metadati-geografici/ambiti-di-rigenerazione-urbana-e-territoriale-art.-8bis-l.r.-122005>]
- Comune di Taranto (2020): “Enrico Giovannini: “Con “Ecosistema Taranto” nasce un progetto finalizzato a migliorare il benessere complessivo dei cittadini”, disponibile su: [<https://www.comune.taranto.it/index.php/13-news/1602-enrico-giovannini-con-ecosistema-taranto-nasce-un-progetto-finalizzato-a-migliorare-il-benessere-complessivo-dei-cittadini>]
- Comune di Taranto (2020): “Urban Transition Center - ECOSISTEMA TARANTO”, disponibile su: [<https://www.comune.taranto.it/index.php/elenco-news/3142-ecosistema-taranto>]
- Comune di Taranto (2021): “Taranto verso il nuovo Piano Urbanistico Generale, pubblicata la gara per la progettazione”, disponibile su: [<https://www.comune.taranto.it/index.php/13-news/3923-taranto-verso-il-nuovo-piano-urbanistico-generale-pubblicata-la-gara-per-la-progettazione>]
- EDU (2021): “EDU – Empresa de Desarrollo Urbano”, disponibile su: [<http://www.edu.gov.co/index.php>]
- Fondazione Innovazione Urbana (2020): “Laboratori di Quartiere”, disponibile su: [<http://www.fondazioneinnovazionesociale.it/progetto/labquartiere>]
- Istituti Polesani (2021): “Disabilità fisiche, psichiche e sensoriali: origini, differenze e definizioni”,

disponibile su: [<https://www.istitutipolesani.it/guide/disabilita-fisiche-psichiche-sensoriali/>]

- Larousse (2021): “écoquartier”, disponibile su: [<https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/%C3%A9coquartier/10910366>]
- Légifrance (2010): “Décret n° 2009-1780 du 31 décembre 2009 fixant la liste des quartiers bénéficiaires du programme national de requalification des quartiers anciens dégradés”, disponibile su: [<https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000021574041/>]
- Légifrance (2016): “LOI n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion”, disponibile su: [https://www.legifrance.gouv.fr/loda/article_lc/LEGIARTI000020440300/]
- Ministero dello Sviluppo Economico (2019): “Zone Franche”, disponibile su: [<https://www.mise.gov.it/index.php/it/incentivi/impresa/zone-franche-urbane>]
- PUI (2010): “PUI – Proyectos Urbanos Integrales”, disponibile su: [<https://proyectosurbanosintegrales.blogspot.com/p/que-es-el-pui.html>]
- Ville de Paris (2020): “Les zones d'aménagement concerté (ZAC)”, disponibile su: [<https://www.paris.fr/pages/les-zones-d-amenagement-concerte-zac-5763>]

PARTE 3

Piano urbanistico e inclusione sociale. Nuovi riferimenti teorico-metodologici e operativi

CAPITOLO 6

NUOVI RIFERIMENTI TEORICO-METODOLOGICI

ABSTRACT

Il capitolo, primo step della fase di sperimentazione del percorso della ricerca, procede con la definizione dei nuovi riferimenti teorico-metodologici che concorrono ad apportare una maggiore inclusione sociale nella città esistente, con particolare riferimento ai tessuti consolidati. Il capitolo elabora ed analizza i nuovi riferimenti teorici e il processo metodologico con cui l'inclusione sociale può essere declinata sul territorio, per una sua 'territorializzazione' fisica, compiuta attraverso le reti materiali e immateriali della città pubblica. Si richiamano dunque le riflessioni sulla città pubblica e le strategie prefigurate in precedenza per la rigenerazione integrata della città consolidata per giungere a delineare un approccio integrato tra welfare urbano, rigenerazione urbana e inclusione sociale che sappia accogliere tutte le istanze di inclusione della città consolidata, fornendo ad esse una risposta fisica grazie ad un welfare urbano innovato, inclusivo e sostenibile.

6.1 Un approccio integrato tra welfare urbano, rigenerazione urbana e inclusione sociale

La ricerca prosegue nella definizione dei nuovi *riferimenti teorico-metodologici* che concorrono ad apportare una maggiore inclusione sociale nella città esistente, con particolare riferimento ai tessuti consolidati. Il capitolo elabora ed analizza i nuovi riferimenti teorici e il processo metodologico con cui l'inclusione sociale può essere declinata sul territorio, arrivando ad una sua 'territorializzazione' fisica, compiuta attraverso le reti materiali e immateriali costituenti la città pubblica. Si richiamano dunque le riflessioni sulla città pubblica e le strategie prefigurate in precedenza¹ per la rigenerazione integrata della città consolidata e delle sue componenti, nonché le tematiche inerenti all'inclusione sociale², per giungere a delineare un *approccio integrato* tra welfare urbano, rigenerazione urbana e inclusione sociale che sappia accogliere tutte le istanze di inclusione della città esistente e della città consolidata, fornendo ad esse una risposta fisica grazie ad un *welfare urbano* innovato, inclusivo e sostenibile.

Da quanto emerso nei capitoli precedenti, l'importanza delle tematiche inerenti all'*inclusione sociale* è accresciuta nel tempo e, oggi, costituisce uno dei "temi caldi" del dibattito teorico-disciplinare e delle agende politiche urbane. La ragione di tale rilevanza è dettata da vari aspetti, come il progressivo indebolimento dello stato sociale, la mancata introduzione di efficienti politiche per il lavoro per l'abbattimento della disoccupazione a seguito della crisi economica del 2008, la precarizzazione e la specializzazione del mondo del lavoro, l'allargamento della forbice tra classi sociali e il costante indebolimento del ceto medio³, la mancata crescita di stipendi e salari; aspetti che si fondono con carenze strutturali del paese, come il divario economico, culturale e tecnologico tra Nord e Sud, la povertà ereditaria, lo stato di disagio urbano e sociale delle periferie e la situazione di marginalità ed oblio delle aree interne del paese⁴. A questi aspetti, si aggiunge anche la crescente rilevanza che ha assunto, per l'Unione Europea, la programmazione dei Fondi Strutturali e di Investimento Europei (Fondi SIE), che a partire dalla prima programmazione della fine degli anni Ottanta, hanno assun-

1. Cfr. Parte seconda, paragrafo 4.3 *Piano locale, città pubblica e nuovo welfare*; paragrafo 5.1 *Una strategia integrata di rigenerazione per la città consolidata. Le prospettive*.

2. Cfr. Parte prima, paragrafo 3.1 *La nuova questione urbana e l'inclusione sociale*; paragrafo 3.2 *Forme e modalità di inclusione. Le norme*; paragrafo 3.5 *Le istanze di inclusione nella città consolidata*.

3. Cfr. Parte prima, paragrafo 3.3 *Una questione sociale post-pandemica: il middle class shrinking*.

4. Barca F., Forum Disuguaglianze e diversità (2019), *Cambiare rotta. Più giustizia sociale per il rilancio dell'Italia*, Laterza, Roma-Bari.

5. Parlamento Europeo, Consiglio Europeo, Commissione Europea (2017), *Pilastro europeo dei diritti sociali*, Ufficio delle pubblicazioni.

6. Cfr. Parte prima, paragrafo 3.2 *Forme e modalità di inclusione. Le norme.*

7. Non a caso, uno dei fondi strutturali dell'Unione è rappresentato proprio dal *Just Transition Fund* (JTF, di 1.030 milioni di euro), che in Italia finanzia il *PON JTF per una giusta transizione*. Questo è rivolto alle Regioni meno sviluppate (RMS, con il Pil inferiore al 75% della media UE) ed ha come Autorità di Gestione l'Agenzia per la Coesione Territoriale.

8. Borja J., Muxi Z. (2001), *El espacio público. Ciudad y ciudadanía*, Electa, Barcellona.

to importanza e proporzioni economiche sempre crescenti, fino a diventare una delle principali fonte di finanziamento, in Italia, degli interventi sociali (grazie al FSE), dello sviluppo regionale (al FESR) e lo sviluppo rurale (al FEASR) compiuti sul territorio nazionale, in particolare con l'attuazione dei Programmi Operativi, a livello nazionale (PON) e regionale (POR). Ambo i Programmi Operativi, che si rivolgono a varie classi di regioni articolandosi per temi specifici, tendono ad avere sempre una forte impostazione volta all'inclusione, alla protezione e all'inserimento nella società del singolo individuo; molti di essi (in particolare, tutti i POR), sono finanziati con il Fondo Sociale Europeo, ora Plus (FSE+) con la nuova programmazione del 2021-2027, che impone agli interventi e alle azioni pagate con il Fondo di dare attuazione ai principi del Pilastro Europeo dei Diritti Sociali, siglato nel 2016 ed oggi alla base di tutte le attività dell'Unione⁵. Ancora, come analizzato in precedenza⁶, la normativa nazionale corrente in materia di inclusione è vasta e in costante aggiornamento; strumenti come il Reddito di cittadinanza (RdC), che nella fase più acuta della pandemia è stato destinato principalmente al sostegno economico della popolazione, sono stati costruiti per attivare una doppia dimensione di assistenza – di reinserimento lavorativo con il Patto per il Lavoro, quando i bisogni del nucleo familiare richiedente siano connessi alla situazione lavorativa; di sostegno alle famiglie con il Patto per l'inclusione sociale, laddove i bisogni del nucleo siano complessi e multidimensionali – e costituiscono oggi un elemento centrale del dibattito politico e dell'agenda politica nazionale.

Dunque, si avverte su più livelli della politica un bisogno crescente di inclusione e coesione sociale; bisogno che richiede la messa in campo di sforzi attivi per pratiche, politiche, ma soprattutto azioni e interventi, che non solo garantiscano una maggiore giustizia sociale, ma che siano anche motore di un generale rinnovamento della società, per una transizione giusta verso nuovi valori di equità, di dialogo, di integrazione e di partecipazione⁷. Per quanto riguarda la pianificazione e l'urbanistica, queste rappresentano degli attori primari per la realizzazione, a scala territoriale e locale, delle istanze di inclusione richieste dalla popolazione; realizzazione che, come ribadito più volte nella ricerca, non può non passare attraverso il potenziamento del *welfare urbano*, il cui connotato sociopolitico di «spazio di cittadinanza, di comunità, di coesione»⁸, così come di quello socio-economico di “bene comune”, trova riscontro nella costruzione della *città pubblica* quale struttura primaria di riferimen-

to, «fondamento proprio del principio di pianificazione, a garanzia dei diritti sanciti sin dagli anni Sessanta e Settanta, all'istruzione, alla salute, alla casa, e, più recentemente, alla mobilità pubblica e alla residenza sociale»⁹. Città pubblica che costituisce, dunque, il principale mezzo per sostanziare il "diritto alla città" auspicato da Lefebvre e da Harvey¹⁰, e che oggi, epoca di trasformazioni sociali e di progressivo accentramento della ricchezza in mano a pochi e a danno di molti, non può prescindere da una dimensione di salvaguardia, protezione e assistenza sociale. Protezione e assistenza che non costituiscono solo misure di aiuto al soggetto in stato di difficoltà economica, ma che assumono un senso più ampio ed integrato, ricercando il pieno sviluppo delle sue capacità, la sua piena inclusione nella società e nelle comunità che la compongono, la possibilità di accedere alle stesse opportunità e di godere delle stesse "condizioni di partenza", senza discriminazioni sulla base di sesso, ceto sociale, razza o origine etnica, religione o convinzioni personali, disabilità, età o orientamento sessuale, così come sancito dalla stessa Unione Europea¹¹. Protezione e assistenza, dunque, fortemente inclusive e coesive, che ricercano non solo l'alleviamento temporaneo delle difficoltà dell'individuo, ma il suo generale benessere, inserendo quest'ultimo nella società attraverso un ruolo attivo, raggiunto con il lavoro, la formazione, il sostegno psico-fisico e la partecipazione alle attività della comunità; tutte azioni che si sostanziano sul territorio, si 'territorializzano', attraverso i servizi, le infrastrutture, lo spazio pubblico, il verde urbano, la residenza sociale, i presidi locali della sanità, dell'istruzione e della legalità, rimarcando ancora una volta l'importanza essenziale della città pubblica per realizzare appieno l'inclusione sociale dell'individuo e del cittadino.

Servizi che, è necessario ricordare, a causa del mutamento di istanze e richieste della popolazione, non si possono più limitare soltanto ai servizi ordinari previsti dal Decreto Ministeriale del 1968 in materia di standard urbanistici, ma devono comprendere e dare risposta ai nuovi bisogni collettivi, fino a prefigurare le future richieste della popolazione in materia di diritti, orientandone i caratteri verso la transizione ecologica, il contrasto ai cambiamenti climatici, la giustizia sociale e spaziale. Per fare questo, è necessario confrontarsi con i temi dell'inclusione, del welfare urbano e, più in generale, del soddisfacimento dei diritti, attraverso un *approccio integrato*, che riesca a connettere fra loro discipline diverse e vari campi d'azione, giungendo ad una riconfigurazione della città e dei territori che sia più equa, più giusta e più sostenibile. Approccio che, nel rapportarsi

9. Ricci L. (2020), "Nuova questione urbana e nuovo welfare. Regole, strumenti, meccanismi e risorse per una politica integrata di produzione di servizi", in *Ananke*, n. 90; Ricci L. (2014), "Governare il cambiamento: più urbanistica, più piani", in Franceschini A. (a cura di), *Sulla città futura. Verso un progetto ecologico*, List, Trento.

10. Lefebvre H. (1968), *Il diritto alla città*, Marsilio Editori, Padova; Harvey D. (2010), *L'enigma del capitale e il prezzo della sua sopravvivenza*, Feltrinelli, Milano.

11. Commissione Europea (2021), *Piano d'azione sul Pilastro europeo dei diritti sociali*, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, p. 26.

12. Cfr. Parte prima, paragrafo 1.1.3 *La terza generazione e i piani della trasformazione: Gli anni Novanta.*

La città esistente, la città storica e la riqualificazione urbana; paragrafo 1.1.4 *La quarta generazione e i piani della metropolizzazione: Gli anni Duemila. La città consolidata e la rigenerazione urbana e territoriale.*

13. Gabellini P. (2018), *Le mutazioni dell'urbanistica. Principi, tecniche, competenze*, Carocci Editore, Roma, p. 65.

14. Gabellini P. (2018), *Le mutazioni dell'urbanistica. Principi, tecniche, competenze*, Carocci Editore, Roma, p. 66.

15. Cfr. Parte seconda, paragrafo 4.1 *Piano locale e città esistente. Il piano e gli strumenti per la rigenerazione.*

16. Vicari Haddock S., Moulaert F., a cura di (2009), *Rigenerare la città. Pratiche di innovazione sociale nelle città europee*, Società editrice Il Mulino, Bologna, p. 35.

17. Cfr. Allegato 2 – *Le Schede. Strumenti e strategie per una rigenerazione integrata.*

alla dimensione fisica dei territori, deve anche confrontarsi con le dinamiche in atto nel territorio, ovvero con il fenomeno della metropolizzazione e, contemporaneamente, con quello della trasformazione urbana. Trasformazione che si sostanzia negli interventi di riuso, recupero e riqualificazione dei tessuti e del patrimonio edilizio e che, oggi, investe sempre più la sfera sociale, interagendo con i gruppi e le comunità, e che per questo ha preso il nome di *rigenerazione urbana*; rigenerazione che, come emerso in precedenza¹², è frutto di scelte e politiche urbane e territoriali che non si accontentano di migliorare la qualità dello stock edilizio, ma agiscono in maniera attiva sulle attività economiche e le relazioni sociali delle comunità, attuando un «recupero della stabilità strutturale»¹³ di aree e luoghi, restituendo ad essi il senso dell'identità e dell'appartenenza. Ancora, essa va considerata come una «necessità», la cui assunzione come obiettivo, secondo Patrizia Gabellini, oggi «è diventata pleonastica»¹⁴, e del resto ha come prova non solo la diffusione del termine e degli interventi ad esso connessi, ma anche la definizione attuale del piano locale come “piano della rigenerazione”, ad intendersi con questo la cresciuta importanza che la rigenerazione urbana riveste sempre più nelle politiche e nelle pratiche della pianificazione¹⁵. Una rigenerazione che per sua stessa natura dovrebbe essere *integrata*, ovvero connotata da «insiemi coordinati di politiche che integrano diversi settori (casa, lavoro, servizi, ecc.) in interventi multidimensionali in cui è promosso il coinvolgimento attivo dei destinatari delle politiche»¹⁶; interventi connotati da un approccio con una visione ampia dello sviluppo umano, in cui trovano spazio anche bisogni di riconoscimento, di emancipazione e di *empowerment* del singolo e delle comunità. In queste parole di Serena Vicari Haddock e di Frank Moulaert emerge dunque tutta l'importanza di considerare non solo la rigenerazione urbana come atto di trasformazione fisica della città esistente, ma anche come atto di trasformazione delle comunità che la abitano, migliorandone tanto le proprie condizioni di vita dal punto di vista materiale (intese come abitabilità, accessibilità, fruibilità delle aree), quanto dal punto di vista immateriale, con azioni volte a migliorarne la fruibilità, il benessere, il senso di identità e di appartenenza – ed anche, in una visione di sviluppo integrale dell'individuo, l'integrazione sociale e culturale, l'inclusione nei gruppi e nelle comunità, la coesione sociale e la mixité fra classi di censo diverso. Un tipo di rigenerazione che, come visto dall'analisi delle buone pratiche più recenti¹⁷ presenti non solo in Europa, ma anche in altri paesi – con particolare riferi-

mento all'America Latina, con la nascita del *Social Urbanism*¹⁸ – è sempre più affermata e presente, complice anche la contemporanea contrazione dei ceti medi, la crescente povertà relativa e la concentrazione della ricchezza in mano ad una ristretta élite, ma anche la progressiva crescita di città ed agglomerati urbani e la richiesta, soprattutto post-pandemica, di maggiori aiuti economici e di sostegno ed assistenza sanitaria e sociale alla politica e all'amministrazione. Dunque, considerate anche le numerose raccomandazioni europee in materia di diritti sociali, di inclusione, coesione e integrazione¹⁹, oggi è più che mai auspicabile la generalizzata messa in campo di un *approccio integrato tra welfare urbano, rigenerazione urbana e inclusione sociale*, approccio che dovrebbe essere presente, in qualità di substrato culturale, in ogni azione ed intervento materiale e immateriale messo in atto dalla “rete di reti” del welfare urbano²⁰; approccio che oltre a guidare il singolo intervento di rigenerazione, dovrebbe dettare l'agenda delle politiche per la città e per il territorio, realizzando un nuovo welfare urbano che, a sua volta, richiama l'esigenza di una necessaria strategia unitaria, integrata e interscalare di governo pubblico finalizzata alla rigenerazione urbana e al riequilibrio territoriale, per restituire prospettive di equità, di qualità e di efficienza al governo della città e dei territori contemporanei²¹. Una strategia di rigenerazione che, come ricorda Laura Ricci, avviene già nelle capitali europee, e che deve diventare anche in Italia l'asse centrale di un'Agenda urbana nazionale e che, ancora, a questi fini, deve investire tutte le politiche che attengono al governo del territorio, dalle politiche di sviluppo del sistema insediativo e del sistema delle infrastrutture, a quelle di tutela e di valorizzazione del sistema ambientale e dei suoi valori ecologici, paesaggistici, storici, culturali, sociali ed economici; dalle politiche locali dei territori a quelle nazionali e sovranazionali²². Una strategia, quindi, non solo urbanistica, riferita prevalentemente alla parte fisica della città, ma di inclusione sociale e di sviluppo economico locale²³, che, a questi fini, assuma la *città pubblica* come matrice di riferimento, raccogliendo in essa l'insieme delle componenti pubbliche o di uso pubblico relative agli spazi aperti, alle aree verdi, ai servizi, alla mobilità, alla residenza sociale. Componenti che, se messe a sistema in un *nuovo welfare urbano per le comunità*, procedente da un approccio integrato alla rigenerazione urbana e all'inclusione sociale, permetterebbe non solo di costruire una città più sostenibile, attenta al riuso e al recupero del suo patrimonio edilizio senza ulteriore consumo di suolo, ma anche una città più inclusa ed inclusiva,

18. Leite C., Acosta C., Militelli F., Jajamovich G., Wilderom M., Bonduki N., Somekh N., Herling T. (2019), *Social Urbanism in Latin America. Cases and Instruments of Planning, Land Policy and Financing the City Transformation with Social Inclusion*, Springer Nature; Sennett R. (2018), *Costruire e abitare. Etica per la città*, Feltrinelli, Milano; cfr. Allegato 2 - Scheda 26. *Verso un Social Urbanism - I Proyectos Urbanos Integrales di Medellín*.

19. Parlamento Europeo, Consiglio Europeo, Commissione Europea (2017), *Pilastro europeo dei diritti sociali*, Ufficio delle pubblicazioni. Si ricorda che il soddisfacimento dei principi del Pilastro è obbligatorio per ottenere l'erogazione dei Fondi Strutturali SIE, dunque, temi quali *inclusione e coesione* sono e diventeranno sempre più strutturali all'interno delle politiche europee, e dunque anche delle azioni e degli interventi, finanziati con i fondi europei.

20. Ricci L. (2019), “Prefazione. Governare la città contemporanea. Una nuova questione urbana” in Ravagnan C., *Rigenerare le città e i territori contemporanei. Prospettive e nuovi riferimenti operativi per la sperimentazione*, Aracne Editrice, Roma, p. 11.

21. Ricci L. (2020), “Nuova questione urbana e nuovo welfare. Regole, strumenti, meccanismi e risorse per una politica integrata di produzione di servizi”, in *Ananke*, n. 90; Ricci L. (2017), “Governare la Città contemporanea. Riforme e strumenti per la rigenerazione urbana”, in *Urbanistica*, n. 160.

22. Ricci L. (2020), “Nuova

questione urbana e nuovo welfare. Regole, strumenti, meccanismi e risorse per una politica integrata di produzione di servizi”, in *Ananke*, n. 90; Ricci L. (2018), “Costruire la città pubblica per rigenerare la città contemporanea”, in Ricci L., Battisti A., Cristallo V., Ravagnan C. (a cura di), *Costruire lo spazio pubblico. Tra storia, cultura e natura*, in Urbanistica Dossier Online n. 15, Inu Edizioni, Roma.

23. Oliva F., Ricci L. (2017), “Promuovere la rigenerazione urbana e la riqualificazione del patrimonio costruito”, in Antonini E., Tucci F. (a cura di), *Architettura, Città, Territorio verso la Green Economy*, Edizioni Ambiente, Roma.

24. Ricci L. (2020), “Nuova questione urbana e nuovo welfare. Regole, strumenti, meccanismi e risorse per una politica integrata di produzione di servizi”, in *Ananke*, n. 90.

integrata ed integrante, coesa tanto nelle sue componenti urbane quanto sociali, andando così a restituire prospettive di equità e di coesione alla città stessa e ai suoi cittadini, e realizzando in tal modo comunità più felici. Dunque, è necessario ripensare la città pubblica nell’ottica di tale approccio integrato, in modo da costruire una sistema di componenti pubbliche e di uso pubblico che non costituisca solo una ‘garanzia’ del diritto alla città, ma anche un “vettore d’inclusione sociale”, ovvero, che sia un elemento essenziale della territorializzazione delle politiche e dei programmi di protezione, coesione e inclusione sociale.

6.1.1 La città pubblica come vettore d’inclusione

A seguito del capitolo precedente, si può dunque affermare che la riconfigurazione, il potenziamento e la valorizzazione della città pubblica, assumono, ai fini della ricerca, primaria rilevanza, soprattutto quando questa non eroghi soltanto servizi ‘tradizionali’, così come intesi dal D.M. n. 1444 del 1968, ma piuttosto integri a questi le tematiche dell’inclusione sociale, della coesione, della protezione e dell’assistenza attiva alle persone fragili o svantaggiate. Città pubblica che, intesa come il sistema delle componenti pubbliche e di uso pubblico, può costituire, oltre la «matrice fisica di riferimento, l’ossatura portante e il quadro delle coerenze delle scelte strutturali di un processo complessivo e compensativo di rigenerazione delle città e dei territori contemporanei»²⁴, anche un vero e proprio *vettore di inclusione sociale* nella città esistente, qualora le sue componenti strutturali vengano declinate nell’inclusione del soggetto nella collettività, ricercando al contempo l’integrazione e la coesione delle comunità, il dialogo, la partecipazione, e la tolleranza reciproca.

Per “vettore”, in tale sede, si intende un ‘carattere portatore’ di inclusione; tale carattere, di fatto etimo alla base del concetto di città pubblica – soddisfare diritti senza operare distinzioni o discriminazioni, come effettua la città pubblica con le sue componenti, costituisce di per sé un atto inclusivo – può però essere potenziato attraverso azioni primariamente rivolte all’inclusione sociale del soggetto nella collettività; azioni che, oltre al loro carattere essenziale, vengono dunque ad assumere un senso più ampio ed integrato, ricercando non solo la realizzazione di un intervento fisico, ma anche l’impatto che questo avrà su società e individuo a medio e lungo termine, se porterà loro maggiori opportunità, se queste opportunità potranno evolversi nel tempo, o se sarà necessario un ul-

teriore intervento, e così via. In altre parole, la città pubblica può essere portatrice di inclusività se 'ripensa', e riconfigura, le sue componenti pubbliche e di uso pubblico per mettere in atto delle azioni di inclusione attiva dell'individuo nella comunità, di un gruppo nella collettività, e di una comunità nella società. Si tratta dunque di una rilettura e di un riorientamento delle componenti pubbliche verso azioni più inclusive, azioni come, ad esempio, l'incremento dell'accessibilità, l'efficacia e la resilienza dei sistemi sanitari, l'accesso all'assistenza di lunga durata facilitato a scala locale, il rafforzamento dell'offerta di servizi di assistenza alle famiglie e sul territorio, l'attivazione di percorsi di integrazione e reinserimento nel mondo del lavoro per i soggetti svantaggiati, l'avviamento di corsi di formazione e di completamento del ciclo d'istruzione, il contrasto alla deprivazione materiale mediante la distribuzione di prodotti alimentari e/o assistenza materiale agli indigenti, l'attivazione di misure per l'integrazione sociale delle persone a rischio di povertà o di esclusione sociale, compresi gli indigenti e i bambini²⁵. Queste azioni possono essere erogate dai servizi ordinari o da servizi appositamente potenziati a tale scopo; l'importante è avere una visione d'insieme – un quadro delle coerenze, o meglio ancora, la già citata strategia unitaria di governo pubblico²⁶ – che raccolga tutte le azioni e le strategie per la realizzazione di una nuova città pubblica e le declini con una visione più inclusiva e più attenta al sostegno diretto al cittadino. Sostegno che passa anche attraverso il soddisfacimento delle già menzionate istanze di inclusione sociale²⁷ (specificatamente nella città consolidata, ma estendibili anche alla città esistente nel suo complesso), ovvero la richiesta di miglioramento delle proprie condizioni di vita; richieste, riassumibili nella risoluzione di tre criticità strutturali: la risoluzione del problema della casa non disponibile per tutti; la risposta alla domanda occupazione, di lavoro e formazione; la richiesta di maggiori servizi di prossimità; la richiesta di nuove e più efficienti forme di dialogo e partecipazione, che raccolgano criticità e istanze locali e le trasmettano ad una pubblica amministrazione in grado di ascoltare e recepire le nuove richieste, dettando così l'agenda degli interventi pubblici attenta alle nuove difficoltà sociali emergenti. Pertanto, per *città pubblica come vettore di inclusione* si intende un sistema delle componenti pubbliche e di uso pubblico che includano nelle comunità l'individuo svantaggiato, fragile o indigente, che lo facciano sentire integrato e lo accompagnino in un percorso di miglioramento delle proprie condizioni di vita, attraverso l'accesso alla casa, l'inserimento nel

25. Tali azioni sono mutate da quelle consigliate e previste dall'FSE+ (2021-2027); si veda il Regolamento 2021/1057 che istituisce l'FSE+, partire anche dalle disposizioni del più generale Regolamento 2021/1060, che riguarda i Fondi SIE nella loro totalità. Parlamento Europeo, Consiglio dell'Unione Europea (2021), *Regolamento (UE) 2021/1057 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021*, Gazzetta ufficiale dell'Unione europea.

26. Ricci L. (2020), "Nuova questione urbana e nuovo welfare. Regole, strumenti, meccanismi e risorse per una politica integrata di produzione di servizi", in *Ananke*, n. 90; Ricci L. (2017), "Governare la Città contemporanea. Riforme e strumenti per la rigenerazione urbana", in *Urbanistica*, n. 160.

27. Cfr. Parte prima, paragrafo 3.5 *Le istanze di inclusione nella città consolidata*.

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

29. Cfr. Parte seconda, paragrafo 4.3.1 *Piano locale e città pubblica. Le prospettive.*

30. Poli I. (2020), *Città esistente e rigenerazione urbana. Per una integrazione tra urbs e civitas*, Aracne Editrice, Roma, p. 46.

31. Cfr. Parte prima, paragrafo 2.2.1 *La città compatta. I Sistemi e le componenti*; cfr. Parte prima, paragrafo 2.2.2 *La città discontinua. I Sistemi e le componenti.*

mondo del lavoro, l'assistenza psicologica, sanitaria o economica, il sostegno per la formazione e il reinserimento nella società. Tali azioni intendono l'inclusione sociale come un valore ampio, base di una nuova pianificazione, più umanistica e sociale, che ponga maggiore attenzione all'integrazione fra comunità differenti e all'incontro fra classi²⁸; che metta in atto azioni integrate per il contrasto alla povertà, la permanenza delle comunità più fragili nell'area di residenza, la risoluzione della questione della casa; che ricerchi e persegua la partecipazione della collettività nella pubblica amministrazione, nella concertazione dei programmi e degli interventi sulla città e sul territorio.

Per ottenere una città pubblica inclusiva e innovata in tal senso, si suggeriscono delle prospettive di azione per la sua costruzione che la guidino e la riorientino verso una maggiore inclusività, costruendo una città pubblica migliore, diffusa e prossima ai bisogni del cittadino. Per tale ragione, nel paragrafo successivo si affrontano le "quattro prospettive per includere", ovvero, le quattro prospettive di azione per costruire una città pubblica inclusiva.

6.1.2 Le quattro prospettive per includere

Come accennato nel paragrafo precedente, per costruire una città pubblica inclusiva, che sia portatrice di una maggiore inclusione sociale nella città esistente e nella città consolidata, è necessario delineare quattro prospettive di azione, volte ad apportare maggiore inclusione nelle sue azioni e componenti, declinandole attraverso i differenti Sistemi in cui si articola la città esistente. Tali prospettive, come esposto in precedenza²⁹, costituiscono una sorta di "ossatura portante" organizzativa della città pubblica; ossatura, questa, da intendersi come «una struttura ordinatrice degli assetti urbani»³⁰, declinabile, all'interno del piano locale, nei Sistemi delle componenti strutturanti la città esistente³¹. Questa articolazione viene effettuata per costruire una città pubblica che comprenda interamente le quattro dimensioni in cui viene interpretata la città esistente nella sua interezza (una dimensione *fisico-morfologica*, una *strutturale*, una *ecologico-ambientale*, ed infine, una dimensione *sociale* per lo sviluppo umano). Procedendo da queste quattro dimensioni, vengono articolate quattro prospettive di azione che, se declinate attraverso una visione di inclusione e di sviluppo integrale dell'individuo – ovvero, orientando azioni e interventi verso l'obiettivo dell'inclusione attiva – possono concorrere alla realizzazione di una città pubblica inclusiva e coesiva. In altre parole, le quattro prospettive di

azione per la costruzione della città pubblica vengono qui reinterpretate per apportare maggiore inclusione, qualificandosi dunque come *quattro prospettive per includere*, ovvero per realizzare una *forma innovata di città pubblica*; forma innovata che sia in grado di 'territorializzare' le proposte e le politiche attive per il sociale, per il lavoro, per il diritto alla casa e per l'inclusione e l'integrazione dei soggetti in stato fragilità o di svantaggio all'interno della società civile, operando alla scala territoriale e della città esistente. Le quattro prospettive di azione proposte in precedenza vengono dunque, in questa sede, rilette, reinterpretate e riorientate con l'obiettivo di una maggiore inclusione nella città esistente.

In una *prospettiva strutturale*, che ha il suo riferimento operativo nel Sistema dei servizi e delle infrastrutture, e che si trova incentrata sull'organizzazione fisica e funzionale delle realtà urbane, sull'erogazione dei servizi alla scala locale e, dunque, anche sulla loro accessibilità e fruizione³², le componenti della città pubblica, per essere maggiormente inclusive, dovrebbero agire attraverso tre approcci paralleli ed integrati. Il primo approccio è quello di ripensare la distribuzione di servizi e infrastrutture non soltanto in termini di *quantità* dei servizi, ma in termini di *qualità delle prestazioni* erogate alla popolazione, associando un aspetto qualitativo prestazionale ai servizi correntemente erogati per quantità, come da correnti standard urbanistici³³. L'importanza dell'aspetto qualitativo prestazionale a livello di standard è già stato oggetto di studio e di attuazione in alcune leggi urbanistiche regionali, come la L.R. n. 24 del 2017 della Regione Emilia-Romagna³⁴, o in alcuni piani locali, come il PGT di Milano del 2012³⁵, proprio per superare l'aspetto, di mentalità razionalista e dall'impostazione 'meccanica', dell'imposizione di determinate quantità cubiche di servizi sul territorio, spesso però effettuate senza tenere conto delle realtà territoriali, dell'accesso ai servizi, della vicinanza agli insediamenti, della qualità fisica (spesso scadente) degli edifici, degli effettivi bisogni della popolazione e del mutamento delle loro richieste nel corso del tempo³⁶. Naturalmente, l'importanza del D.M. n. 1444 del 1968 non viene qui messa in discussione, trattandosi di una delle più importanti misure di giustizia sociale e spaziale dell'urbanistica italiana, ma se ne ritiene necessario un implicito aggiornamento a livello nazionale, richiamando dunque anche in questa sede l'importanza di una riforma urbanistica³⁷ che metta a sistema le varie leggi regionali e gli avanzamenti compiuti negli ultimi ottant'anni dalla Legge n. 1150 del 1942. L'adozione dell'aspetto qualitativo-prestazionale a livello na-

32. Poli I. (2020), *Città esistente e rigenerazione urbana. Per una integrazione tra urbs e civitas*, Aracne Editrice, Roma, p. 46.

33. Galuzzi P., Vitillo P., a cura di (2008), *Rigenerare la città. La perequazione urbanistica come progetto*, Maggioli, Rimini.

34. Vecchiotti S. (2018), "Continuità e innovazione nella nuova legge regionale", in *Urbanistica Informazioni*, n. 280-281.

35. Crupi F. (2019), "Milano. La sperimentazione tra piano e programmi", in Ravagnan C. (a cura di), *Rigenerare le città e i territori contemporanei. Prospettive e nuovi riferimenti operativi per la sperimentazione*, Aracne Editrice, Roma, p. 106. Tale aspetto è stato poi ripreso anche nel PGT del 2019: cfr. Allegato 1 - Scheda 14. *Milano - Il PGT del 2019: la città metropolitana e il rapporto con le aree centrali*.

36. Giaimo C., a cura di (2019), *Dopo 50 anni di standard urbanistici in Italia. Percorsi di riforma*, Inu edizioni, Roma.

37. Ricci L. (2020), "Nuova questione urbana e nuovo welfare. Regole, strumenti, meccanismi e risorse per una politica integrata di produzione di servizi", in *Ananke*, n. 90; Ricci L., a cura di (2009), *Piano locale e... nuove regole, nuovi strumenti, nuovi meccanismi attuativi*, FrancoAngeli, Milano; Galuzzi P., Vitillo P., a cura di (2008), *Rigenerare la città. La perequazione urbanistica come progetto*, Maggioli, Rimini.

38. Cfr. Allegato 2 - Scheda 22.
Bologna – Il PUG del 2021: le
Strategie urbane, locali e i progetti
di areale.

zionale per gli standard permetterebbe infatti, oltre la realizzazione di servizi di qualità per la popolazione, anche un implicito ascolto delle istanze e delle richieste delle stesse comunità, invitandole a partecipare al processo di costruzione del piano e dell'erogazione e gestione dei servizi; questo, attraverso l'adozione del principio di "sussidiarietà orizzontale", finalizzato a dotare la città di funzioni pubbliche, mediante il coinvolgimento di soggetti e attori locali, capaci di produrre e gestire direttamente servizi collettivi. Ancora, l'adozione di un approccio qualitativo e prestazionale permetterebbe, di fatto, una maggiore mappatura tecnica dei bisogni della popolazione; mappatura che, se compiuta attraverso indici ed indicatori rendicontabili, permetterebbero non solo una maggiore consapevolezza per le amministrazioni dei problemi e delle istanze correnti, ma anche una più rapida e puntuale erogazione dei servizi, con un notevole risparmio di risorse economiche e di tempi di realizzazione – all'opposto del corrente approccio degli "investimenti a pioggia", spesso fautori di situazioni legali poco pulite e di grande dispendio di risorse pubbliche. Del resto, è utile considerare che, in una situazione in cui i Fondi Strutturali SIE saranno erogati in quantità costanti e sempre maggiori rispetto al passato, e i Programmi Operativi per la loro spesa sul territorio (PON e POR) diventeranno una modalità strutturante per la realizzazione di interventi, un approccio come quello qualitativo-prestazionale, che mappa la qualità per erogare la giusta quantità, dovrà diventare un approccio sempre più utilizzato nella pianificazione corrente, se si vogliono sbloccare i fondi – e soprattutto, ottenere i rimborsi a rendicontazione avvenuta. Pertanto, adottare un approccio simile nell'erogazione dei servizi al cittadino appare come una soluzione ottimale, portatrice di benessere, di ricchezza e di maggiore attenzione ai bisogni delle comunità. Questo porta al secondo approccio: un *approccio partecipativo*, fare in modo che sia prevista una maggiore partecipazione dei cittadini, strutturata e garantita dai meccanismi di piano, nei processi decisionali per l'erogazione e l'attuazione dei servizi, nonché nella loro gestione e nel loro uso quotidiano, auspicabilmente condiviso ed aperto alle comunità (residenti e non, come nel caso della comunità rom, sinti e camminanti). Partecipazione attiva, dunque, che comporta sia azioni per l'accessibilità della popolazione ai processi decisionali che per la prossimità di fruizione futura dell'intervento; azioni che possono essere messe in atto da Laboratori di Quartiere (come nel caso del processo per la redazione del PUG di Bologna³⁸), da riunioni svolte da associazioni locali e di distretto,

da enti del terzo settore, da comitati di quartiere e dall'unione di centri anziani e scuole di primo grado e secondo grado, con la garanzia di un presidio locale della popolazione e della ridistribuzione delle prestazioni del servizio a un maggiore livello di prossimità e vicinanza alla popolazione – soprattutto nel caso di prestazioni socioassistenziali alle persone fragili o indigenti, agli anziani soli, alle famiglie in stato di difficoltà. Partecipazione che, va ricordato, deve essere costruita con la comunità e sulla base dei tempi, dei bisogni e dei contenuti culturali della comunità stessa o delle diverse comunità che la compongono; la partecipazione richiesta a priori per ottemperare ad un obbligo europeo o regionale può infatti rivelarsi deleteria, se vissuta come una imposizione, e può spesso dare origine a incontri difficoltosi, o con grave carenza dei partecipanti – per tale ragione, sarebbe opportuno che tali processi venissero eseguiti in un regime di politiche attive per il sociale, guidando la popolazione e formandola sui processi partecipativi, sulla modalità per l'espressione delle proprie istanze e preferenze, sul processo di piano, sui contenuti urbanistici e progettuali. In sostanza, dunque, il secondo approccio richiama l'importanza di un "welfare urbano di comunità", costruito insieme alla comunità locale e al personale del servizio, in modo da 'calare' alla scala locale il servizio stesso ed inserirlo non solo nel tessuto urbano, ma soprattutto nel tessuto sociale della comunità, facendo sì che l'intervento venga adottato, e dunque, fruito ed utilizzato con rispetto della struttura. Infine, per il terzo approccio, riprendendo una delle criticità maggiori della città contemporanea, la prospettiva strutturale della città pubblica può dirsi inclusiva quando persegua un *approccio accessibile*, ovvero, ricerchi l'accessibilità della città esistente. Accessibilità che viene qui intesa come la possibilità di rendere sia le parti della città accessibili da ogni dove attraverso un efficiente e integrato sistema di trasporto pubblico, che connetta fra loro le varie parti della città esistente e si rende dunque attore primario per l'abbattimento delle situazioni di marginalità insediativa e di distanza fisica fra le aree della periferia e le aree della città centrale; sia accessibilità in senso fisico-architettonico, che persegua l'abbattimento delle barriere architettoniche di ogni ordine e grado, evitando le discriminazioni di disabili e persone con difficoltà motorie, e in tal senso riconnettendosi alle tematiche della fruibilità della prospettiva fisica della costruzione della città pubblica.

In una *prospettiva fisico-morfologica*, che ha il suo riferimento operativo nel Sistema insediativo e dei tessuti e che è incentrata sulla

39. Poli I. (2020), *Città esistente e rigenerazione urbana. Per una integrazione tra urbs e civitas*, Aracne Editrice, Roma, p. 48; Macchi Cassia C. (1994), "Nuovi, diffusi e senza storia", in *Costruire*, n. 133.

40. Campos Venuti G., Oliva F. a cura di (2010), *Città senza cultura. Intervista sull'urbanistica*, Laterza, Roma-Bari, p.18.

41. Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado della città e delle loro periferie (2017), *Relazione sull'attività svolta dalla Commissione*, Camera dei deputati, Roma, p. 3.

42. Cfr. Allegato 2 - Scheda 18. *Reggio Emilia - Il PSC del 2011: i POC e l'Edilizia Residenziale Sociale*; cfr. Allegato 1 - Scheda 14. *Milano - Il PGT del 2019: la città metropolitana e il rapporto con le aree centrali*.

forma delle strutture insediative e sulla loro pregnanza – ovvero la capacità di interpretare e restituire mutamenti e stratificazioni degli insediamenti, così come abitudini sociali e stili di vita della popolazione che li abita³⁹– le componenti della città pubblica, per essere maggiormente inclusive, dovrebbero agire attraverso un integrato *approccio abitativo*, che promuovi l'abitabilità sostenibile della città esistente, intesa da un lato come l'accessibilità alla casa sociale e alla risoluzione della questione abitativa, e dall'altro, al diritto ad un patrimonio abitativo (inteso come "capitale fisico") e un patrimonio di spazio pubblico (inteso come "capitale spaziale") di elevata qualità architettonica e connotato da una forte sostenibilità ambientale. Infatti, se la città esistente non si costituisce solo del patrimonio residenziale, è anche vero che questo ne costituisce la gran parte del patrimonio edilizio; patrimonio o capitale, dunque, di case e di alloggi, che fanno sì che nel 2010, l'Italia avesse un patrimonio di stanze doppie (120 milioni) rispetto al numero dei cittadini (circa 60 milioni)⁴⁰, eppure, la questione dell'abitare risulta ancora una criticità non risolta. Ne costituisce un esempio emblematico la giacenza, secondo Federcasa (dati 2017), di 650.000 domande per accedere a un'abitazione pubblica; contemporaneamente, 49.000 abitazioni dell'ERP, pari al 6,4% dell'intero patrimonio, risultano essere occupate con modalità abusive⁴¹. Questi sono i dati della Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado della città e delle loro periferie, ed evidenziano che, per far sì che la prospettiva fisico-morfologica della città pubblica sia effettivamente inclusiva, deve occuparsi della risoluzione della questione della casa, dando un tetto a tutti i cittadini che ne abbiano bisogno o ne facciano richiesta, anche per situazioni temporanee – come fotografato, ad esempio, dal PSC di Reggio Emilia del 2011 e dal PGT di Milano del 2019⁴², il quale parla di "ceti fluenti" di studenti e giovani lavoratori che, non avendo i mezzi per sostenere un affitto, ricorrono spesso a delle modalità al nero o a situazioni abitative pericolose e fatiscenti. In sostanza, dunque, la città pubblica dovrebbe erogare un maggior "parco" di edilizia ERS, di *social housing* e soluzioni abitative in locazione a prezzi concordati, con misure (da innovarsi) come l'equo canone e il contenimento degli affitti nelle aree centrali delle grandi città, spesso inaccessibili anche a persone con reddito medio. Una maggiore quantità di edilizia residenziale sociale che, però, non dovrebbe ricalcare gli stessi errori compiuti dai piani PEEP e dalle soluzioni di edilizia economica e popolare che, come emerso più volte all'interno della ricerca, sono state spes-

so realizzate ai margini della città esistente, in modo frammentato e disperso nel territorio agricolo, creando dei veri e propri ghetti di povertà e disagio, spesso mal collegati con la città centrale e in genere caratterizzati dalla pressoché totale mancanza di servizi di base, come scuole, presidi sanitari e attività commerciali⁴³. Una edilizia ERS, dunque, molto più integrata con la città esistente, dalla buona qualità architettonica ed edilizia, contrassegnata dalla sostenibilità ambientale, dall'efficienza energetica e dall'integrazione sociale, raggiungibile sia con la previsione, all'interno dei nuovi complessi, di alloggi destinati alla vendita e alla locazione, non solo all'affidamento diretto sulla base delle graduatorie comunali; un esempio pratico di realizzazione in tal senso è rappresentato dagli *écoquartiers* francesi, come quelli delle ZAC di Parigi analizzate nella ricerca⁴⁴. Ancora, si ritiene imprescindibile, in un'epoca in cui il consumo di suolo dovrebbe essere ridotto – se non azzerato – proporre esclusivamente uno stock ERS di nuova realizzazione; è invece fondamentale sia rigenerare il patrimonio edilizio sociale esistente, migliorandone la qualità edilizia e spaziale ed attuando misure di efficientamento impiantistico ed energetico, assieme alla riqualificazione degli spazi comuni e all'aumento delle connessioni viarie e di trasporto pubblico con la città centrale; sia trasformare il patrimonio edilizio dismesso, pubblico e privato, in alloggi sociali da destinare alla popolazione indigente o in stato di povertà relativa, o ancora a studenti e ai nuovi "ceti fluenti", attuando in tal modo autentiche misure di mixité sociale. Esempi pratici in tal senso, benché rari, non mancano, soprattutto se si pensa al caso del PEEP per il centro storico di Bologna del 1973 di Pier Luigi Cervellati⁴⁵, o in tempi più recenti, al PNRQAD della città di Bordeaux⁴⁶, che ha ri-funzionalizzato parte del patrimonio edilizio del centro storico come alloggi sociali in affitto (*logements locatifs sociaux*) e alloggi temporanei (*places d'hébergement*) per persone in difficoltà, come donne vittime di violenza, immigrati, studenti e persone in cerca di un'occupazione. Queste attività, oltre ad avere un taglio fortemente ecologico, dato che impediscono la costruzione di nuovi edifici, con grandi consumo delle risorse di aria, acqua e suolo, posseggono inoltre un approccio altamente inclusivo, portando la popolazione residente (che, come evidenziato dalle analisi compiute sulle aree centrali, tende ad essere di reddito medio o medio-alto⁴⁷), a confrontarsi con una popolazione meno benestante, realizzando in tal modo un'autentica mixité sociale, e portando indirettamente ad un abbassamento del valore degli immobili e del costo della vita. Infat-

43. Cfr. Parte prima, paragrafo 3.4.2 *La città discontinua. Marginalità insediativa e polarizzazione sociale.*

44. Cfr. Allegato 2 - Scheda 16. *Parigi - Il programma ÉcoQuartier del 2009: le Zones d'aménagement concerté (ZAC).*

45. Cfr. Allegato 1 - Scheda 5. *Bologna - Il PEEP per il centro storico del 1973: il centro storico come bene economico.*

46. Cfr. Allegato 2 - Scheda 17. *Bordeaux - Il programma PNRQAD del 2010: il progetto urbano Bordeaux [Re]Centres.*

47. Cfr. Parte prima, paragrafo 3.4.1 *La città compatta. Capitalizzazione del patrimonio e gentrificazione.*

48. Semi G. (2015), *Gentrification. Tutte le città come Disneyland?*, Società editrice Il Mulino, Bologna.

49. Ricci L. (2018), "Costruire la città pubblica per rigenerare la città contemporanea", in Ricci L., Battisti A., Cristallo V., Ravagnan C. (a cura di), *Costruire lo spazio pubblico. Tra storia, cultura e natura*, in Urbanistica Dossier Online n. 15, Inu Edizioni, Roma; Belfiore E. (2013), "Lo spazio pubblico. La contrazione del dominio pubblico nella città contemporanea e i modelli e i principi per la sua ricostruzione", in *Lectures #1 – Design, Pianificazione e Tecnologia dell'Architettura*, Rdesignpress, Roma; Galassi A. (2013), "La strada: da spazio di mobilità a luogo di identità e relazioni", in *Lectures #1 – Design, Pianificazione e Tecnologia dell'Architettura*, Rdesignpress, Roma.

ti, integrare tra loro le classi dal punto di vista fisico, ossia facendole coabitare nella stessa parte della città esistente, non è solo una scelta inclusiva, ma anche una modalità attiva di combattere il fenomeno della gentrificazione, dell'imborghesimento progressivo delle aree semicentrali e della prima periferia storica che diventano sempre più care ed inabitabili per la popolazione residente che non riesce più a sostenerne i costi della vita⁴⁸. Proporre una mixité sociale attraverso la città pubblica (intesa in tal caso come diffusione della residenza sociale), permetterebbe di contrastare la gentrificazione con la modalità opposta e contraria con cui essa si forma, andando inoltre a rigenerare un patrimonio dismesso e a restituirlo alla cittadinanza. Inoltre, va considerato anche il tema delle sostenibilità degli edifici, che dovrebbe essere accessibile a tutti, e che invece è spesso relegato solo alle comunità più benestanti, che possono permettersi interventi di efficientamento e di riqualificazione energetica degli stabili in cui vivono; in tal senso, la città pubblica è anche l'azione pubblica ed amministrativa di abbattere i costi della riqualificazione edilizia ed energetica per i meno benestanti, attraverso sgravi fiscali, aiuti economici per la sostituzione di vecchi ed inquinanti impianti di riscaldamento, bonus facciate, etc., a cui si associano i necessari interventi di manutenzione e riqualificazione del patrimonio edilizio pubblico, i quali dovrebbero essere programmatici e costanti nel tempo, al fine di abbattere fenomeni quali le isole di calore urbano (nelle aree più centrali) e il generale inquinamento delle risorse di aria, acqua e suolo. Infine, va considerato come parte essenziale della prospettiva fisico-morfologica della città pubblica anche la rigenerazione del capitale dello *spazio pubblico* esistente, e la contestuale creazione di nuove aree e luoghi di aggregazione, affrontata con modalità condivise e partecipate con la popolazione residente. Infatti, lo spazio pubblico, elemento di per sé già vettore di inclusione, perché portatore di incontri, di relazioni e di scambi fra classi diverse – nonché forte presidio della città pubblica⁴⁹ – deve essere pensato e realizzato assieme alla popolazione residente e futura fruitrice dello spazio, affinché esso sia il risultato delle loro aspirazioni e delle loro istanze, guidando quest'ultima nella definizione progettuale proponendo anche usi diversi da quello della semplice piazza, come usi temporanei, propri del *tactical urbanism*, usi artistici, spazi di lavoro condivisi e all'aperto, spazi per eventi ed attività sportive condivise, spazi per l'istruzione, l'incontro e l'aggregazione. Un approccio alla città pubblica, dunque, che nella prospettiva fisico-morfologica è segnato dall'abitabilità in senso ampio

ed integrato, dove nella risposta a una delle principali istanze di inclusione della città esistente, quella della domanda abitativa, si ritrova anche la rigenerazione del capitale dello spazio pubblico, il tema della sostenibilità del patrimonio edilizio diffusa ed economicamente accessibile a tutti, e l'inclusione del singolo e delle comunità nei processi decisionali per la riconfigurazione morfologica della città esistente, rendendo quest'ultimo un atto di reale inclusione e partecipazione comune.

In una *prospettiva ecologico-ambientale*, che ha il suo riferimento operativo nel Sistema ambientale e del verde urbano, e che è incentrata sulla realizzazione e la promozione di assetti territoriali meno estensivi ed aggressivi in termini di consumo, inquinamento e frammentazione dei sistemi ecologico-ambientali e paesaggistici⁵⁰, le componenti della città pubblica, per essere maggiormente inclusive, dovrebbero agire attraverso un doppio approccio integrato: un approccio *qualitativo*, ovvero volto ad aumentare la qualità ambientale e a diffonderla nella città, in particolare nelle aree dense e compatte; ed un approccio *fruitivo*, ossia volto ad incrementare la fruibilità delle aree e delle infrastrutture verdi esistenti per la popolazione residente e non residente, guardando alla città esistente nel suo insieme. I due approcci sono fortemente integrati e rappresentano la continuazione l'una dell'altro; il primo approccio tende a rendere la città pubblica più inclusiva poiché parte dalla considerazione che la qualità ambientale è un diritto, per ogni cittadino così come per ogni comunità, costituendo così parte del più complesso "diritto alla città", innovando quest'ultimo con le tematiche della sostenibilità ambientale, della ritessitura dei corridoi ecologici, della salvaguarda del verde e dell'abbattimento delle polveri sottili e dei livelli di carbonio. Il tema dell'ecologia, infatti, divenuto un tema centrale del dibattito teorico-metodologico nel corso degli anni Novanta, riveste oggi un'importanza sempre maggiore, considerata la lotta urgente per il contrasto al *climate change* (fortemente auspicata anche a livello europeo⁵¹) e la sempre più pressante richiesta di misure la riduzione del fenomeno dell'isola di calore urbano, che rende invivibile molte città e centri storici italiani durante la stagione calda. Qualità ambientale, dunque, che è inclusiva proprio perché costruisce una città migliore, meno calda, e dunque più vivibile; una città che inquina meno il suolo, l'aria e l'acqua, e che per questo è più giusta, perché trasmissibile ai giovani; una città in cui le antiche infrastrutture blu, spesso tombate, sono riportate alla luce attraverso misure volte alla de-pavimentazione e alla de-sigillazione dei suoli

50. Poli I. (2020), *Città esistente e rigenerazione urbana. Per una integrazione tra urbs e civitas*, Aracne Editrice, Roma, p. 50.

51. European Commission (2013), *Strategia dell'UE di adattamento ai cambiamenti climatici*, 2013/C 216 final 2013.

52. Cfr. Allegato 1 - Scheda 10.
*Roma – Il NPRG del 2008: la
riqualificazione del paesaggio
storico urbano.*

53. Cfr. Allegato 1 - Scheda 13.
*Bergamo – Il PGT del 2014: il
contenimento e la valorizzazione
della città esistente.*

54. Cfr. Allegato 2 - Scheda 22.
*Bologna – Il PUG del 2021: le
Strategie urbane, locali e i progetti
di areale.*

impermeabilizzati, così da evitare problemi e rischi idrogeologici e, allo stesso tempo, qualificare una nuova parte della città esistente attraverso nuovi corridoi ecologici e nuovi spazi verdi, magari anche ad uso di percorsi ciclo-pedonali. Una qualità ambientale, dunque, che costruisce una città pubblica inclusiva in senso prefigurativo per le giovani generazioni, ma anche una città pubblica più verde, e dunque più sana, meno calda, meno inquinante e volta a ricostruire la rete e le connessioni ecologiche con le aree agricole limitrofe alla città esistente: vi sono numerosi esempi in tal senso, come quello di Roma e dell'elaborato della Rete ecologica⁵², di connessione con le aree dell'Agro e volto a ricostruire un sistema di infrastrutture verdi e blu di qualità all'interno della città esistente e di connessione con l'ampio territorio agricolo, di grande valore paesaggistico; ancora, il caso del PGT di Bergamo⁵³, con la costruzione di una città pubblica, detta "città dei servizi", fortemente orientata alla ricostruzioni delle connessioni verdi fra città e campagna, con l'uso di corridoi ambientali, parchi puntuali (le Stanze Verdi) e un'ampia fascia verde di contenimento all'espansione della città e al consumo di suolo; il caso del PUG di Bologna⁵⁴, che prevede una serie di riaperture della sua rete idrografica tombata e la costituzione di nuovi parchi urbani. Tali casi, oggetto di studio della ricerca, rappresentano anche dei casi esemplificativi per il secondo approccio della prospettiva ecologica, ovvero quello volto alla fruibilità delle aree verdi e della possibilità di poterne godere da parte di tutti i cittadini, senza distinzione in base al reddito e al quartiere di residenza. Il garantire una città pubblica verde ed inclusiva, significa infatti non solo ricostruire le reti e i corridoi ambientali, ma anche garantirne una valorizzazione efficace e condivisa, attraverso sia l'accesso facilitato per tutti (che si ricollega all'importanza dell'approccio accessibile della prospettiva strutturale, tramite collegamenti infrastrutturali e di trasporto pubblico, così come di mobilità dolce e sostenibile), sia la gestione condivisa e partecipata delle aree verdi, affidando direttamente ad associazioni ed enti di cittadini la manutenzione, la cura e l'implementazione del verde. Queste permette alla comunità sia di adottare virtualmente l'area e di prendersene cura con maggiore attenzione, sia di godere, per i membri della comunità che ne facciano richiesta, l'uso di spazi per giardinaggio e per la realizzazione di orti urbani, andando così a fruire l'area con maggiore pregnanza, e contribuendo doppiamente alla cura del verde, ed all'accrescimento del benessere fisico e psicologico del curatore dell'area. Inoltre, soprattutto nelle grandi città dell'espansione urbana indiscriminata,

sussistono lacerti ed interstizi verdi fra gli insediamenti che, non di rado, vertono in stato di degrado e di abbandono; anche in tal caso, il recupero per una rinaturalizzazione di questi spazi, o ancora, per l'affidamento alle comunità, in qualità di pezzo di città verde pubblica, per uso di orto urbano o giardino pubblico, permetterebbe non solo una maggiore fruizione delle aree, ma anche un incontro tra cittadino e natura nel contesto urbano, allargando così il concetto di inclusione e rivendicando il godimento del verde come un irrinunciabile diritto della città pubblica.

In una *prospettiva sociale*, la costruzione della città pubblica non avviene attraverso un Sistema di riferimento delle componenti della città esistente, ma avviene riorientando la città pubblica costruita attraverso i Sistemi precedentemente analizzati verso una maggiore inclusione sociale. In tal caso, dunque, la prospettiva si affianca alle prospettive precedenti, le indirizza verso la realizzazione di una città pubblica socialmente innovativa e intesa a rafforzare il ruolo identitario e aggregativo delle comunità sul territorio. Essa, inoltre, intende costruire una città pubblica che includa attivamente grazie all'integrazione delle politiche attive promosse dallo Stato e dalla UE per il lavoro, il sociale e l'assistenza socio-sanitaria con il "Sistema della pianificazione", ossia con il sistema delle misure di pianificazione (piani, progetti, programmi e strumenti operativi) introdotte dal piano locale, con l'obiettivo di realizzare un *welfare urbano integrato*, in cui le politiche attive esistenti affianchino la dotazione quantitativa di servizi al cittadino prevista dal decreto sugli standard urbanistici e le dotazioni territoriali. In tal senso, dunque, non si può parlare tanto di un approccio peculiare della prospettiva – che sarebbe, per l'appunto, un approccio *inclusivo* – quanto, piuttosto, dell'integrazione fra due diversi campi disciplinari, quello delle politiche attive per il lavoro e per il sociale, e quello della pianificazione urbanistica. L'integrazione fra i due è voluta per 'territorializzare' le politiche, che spesso sono rivolte più all'attivazione di reti "immateriali" di supporto ed assistenza che delle reti "materiali", ricercando le modalità e le diverse possibilità con cui la disciplina dell'urbanistica può portarne ad una concreta attuazione nella città e sul territorio. In tal modo, si riuscirebbe così a creare quell'auspicata *rete di reti*, materiali ed immateriali, che costituisce l'ossatura portante e la matrice di riferimento della città pubblica, e che garantisce un presidio e una dotazione di servizi sul territorio capillare⁵⁵; reti dalla natura *materiale*, che trovano risposta nella dimensione morfologica e prettamente fisica degli inter-

55. Ricci L. (2020), "Nuova questione urbana e nuovo welfare. Regole, strumenti, meccanismi e risorse per una politica integrata di produzione di servizi", in *Ananke*, n. 90; Ricci L. (2020), "Prefazione. Città contemporanea e nuovo welfare. Una rete di reti per rigenerare la città esistente" in Poli I., *Città esistente e rigenerazione urbana. Per una integrazione tra urbs e civitas*, Aracne Editrice, Roma, p. 17.

56. Parlamento Europeo, Consiglio Europeo, Commissione Europea (2017), *Pilastro europeo dei diritti sociali*, Ufficio delle pubblicazioni; European Community (2016), *Urban Agenda for the EU. Pact of Amsterdam*. Agreed at the Informal Meeting of EU Ministers Responsible for Urban Matters on 30 May 2016 in Amsterdam, The Netherlands.

venti, e *immateriale*, che trovano risposta nella dimensione sociale delle comunità, fornendo attività e servizi improntati allo sviluppo della persona e del cittadino, al loro sostegno, all'assistenza socio-assistenziale, lavorativa e sociosanitaria. Questo, con l'obiettivo di realizzare sul territorio lo *sviluppo integrale della persona*, come richiesto anche dall'Agenda Urbana Europea e in generale dalle politiche dell'UE⁵⁶, per uno sviluppo che non procede solo attraverso una mera fornitura quantitativa di servizi fisici al cittadino (aree verdi, infrastrutture, scuole, presidi sanitari locali, etc.), ma, appunto, anche attraverso la fornitura di servizi immateriali, di supporto alla persona e volti al suo pieno inserimento nella comunità locali e nella società europea, alla sua inclusione ed integrazione, sia attraverso dotazioni fisiche (centri per l'ascolto e per l'impiego, centri di istruzione, etc.) sia prestazioni di tipo prestazionale-qualitativo, come le politiche per l'ascolto e la partecipazione, per l'integrazione delle comunità e dei soggetti dei paesi terzi, per la mixité sociale, la promozione della parità di genere, la lotta alla povertà educativa ed economica, il sostegno contro la deprivazione materiale, il contrasto alla violenza, all'esclusione, alla discriminazione per l'identità di genere, l'orientamento sessuale, l'etnia o la confessione religiosa. Dunque, la prospettiva sociale per la costruzione di una città pubblica inclusiva è, di per sé, la *prospettiva dell'inclusione attiva*, dell'innovazione e della coesione sociale, dello sviluppo umano e della protezione e dell'assistenza ai deboli, ai fragili, agli indigenti e alle persone svantaggiate, o che, per qualunque motivazione, soffrano l'esclusione dalla società o da un gruppo sociale. Le componenti con cui essa si sostanzia sul territorio sono, di fatto, le componenti materiali inerenti alle altre prospettive e ai Sistemi delle componenti della città esistente, per cui tale prospettiva sociale costituisce un indirizzo da seguire, per pensare a come la città pubblica possa essere più inclusiva, attendendo ai bisogni dei più fragili, di coloro che sono oggetto di violenza e di discriminazione ma anche di coloro che sono oggetto di situazioni urbane ingiuste, marginalizzate o sottoposte a forte attenzione dal mercato immobiliare, con conseguente esclusione di chi è meno provvisto di mezzi. Questa prospettiva comporta dunque anche l'analisi delle possibilità e delle modalità di integrazione fra i programmi sociali e le risorse destinate allo sviluppo umano con gli strumenti della pianificazione, andando così a delineare nuovi riferimenti operativi per la costruzione di una città pubblica inclusiva.

6.1.3 Per una città consolidata equa ed inclusiva

Avendo definito le prospettive per la costruzione della città pubblica inclusiva e coesiva per la città esistente nella sua interezza, risulta ora necessario individuare le modalità con cui questa può essere declinata per la *città consolidata*, oggetto di studio della ricerca, in modo da realizzare una città consolidata più equa ed inclusiva. Città consolidata che, come più volte ricordato⁵⁷, rappresenta la città del Novecento, raccogliendo al suo interno la quasi totalità del patrimonio edilizio della città esistente con l'eccezione dei tessuti storici e delle aree di più recente costruzione; città "consolidata" poiché stabilmente configurata e definita nelle sue caratteristiche morfologiche e tipologiche⁵⁸, costituendo il «prodotto, non privo di profonde contraddizioni, della crescita urbana moderna e contemporanea, e rappresenta la parte quantitativamente più cospicua, sia per numero di abitanti e di alloggi che per dimensioni in superficie e volumi, della città esistente»⁵⁹. Città consolidata che, dunque, costituisce «l'insieme dei tessuti edilizi che non presentano particolari valori individuali o di tessuto tali da farli rientrare nella città storica»⁶⁰, tessuti riconducibili principalmente a due macro-articolazioni, la *città compatta* e la *città discontinua*, che corrispondono a parti urbane differenti tanto nell'articolazione morfo-tipologica, quanto nei caratteri sociali ed economici che le caratterizzano, costituendo le componenti strutturanti la città consolidata⁶¹. Come evidenziato, mentre la città compatta è in contiguità morfo-tipologica con la città storica, condividendone le tipologie edilizie definite, l'organicità dell'impianto e dell'articolazione degli spazi, la città discontinua, realizzata secondo il pensiero del Movimento Moderno, si pone in netto contrasto con quest'ultima, per l'uso di tipologie edilizie libere, per la discontinuità e della frantumazione dell'insediamento nelle aree agricole e nel territorio metropolitano, così come per la differente articolazione dello spazio urbano (aperto, anziché chiuso), delle forme di mobilità (quasi esclusivamente demandata al mezzo privato su gomma) e della quantità di servizi, generalmente inferiori a quelli delle aree centrali, a cui sono ascrivibili le aree della città compatta e della città storica. Come sottolineato in precedenza⁶², queste due parti di città presentano anche diversi caratteri sociali, così come sono diverse le questioni sociali che le caratterizzano; se nella città compatta, maggiormente vicina alle aree della concentrazione funzionale, e con un patrimonio edilizio spesso antico e di pregio, tendono a risiedere individui dal reddito medio e medio-alto, con conseguente allontanamento dei ceti più popolari, nelle aree

57. Cfr. Parte prima, paragrafo 2.1 *La città esistente e la città consolidata*; paragrafo 2.2 *La città consolidata: città compatta e città discontinua*.

58. Comune di Roma (2008), *PRG. Norme Tecniche di Attuazione. Delibera di Approvazione del Consiglio Comunale n.18 del 12 febbraio 2008*, Comune di Roma, Roma, Capo 3°, art. 44, p. 43.

59. Poli I. (2020), *Città esistente e rigenerazione urbana. Per una integrazione tra urbs e civitas*, Aracne Editrice, Roma, p. 62.

60. Marcelloni M. (2003), *Pensare la città contemporanea. Il Nuovo piano regolatore di Roma*, Laterza, Roma-Bari, p. 156.

61. Garano S. (2001), "La Città consolidata", in *Urbanistica*, n. 116, pp. 128-130; cfr. Parte prima, paragrafo 2.2 *La città consolidata: città compatta e città discontinua*.

62. Cfr. Parte prima, paragrafo 3.4 *La città consolidata. Le questioni aperte*.

63. Campos Venuti G., Oliva F. a cura di (2010), *Città senza cultura. Intervista sull'urbanistica*, Laterza, Roma-Bari; Campos Venuti G. (1991), *L'urbanistica riformista*, Etaslibri, Milano.

64. Semi G. (2015), *Gentrification. Tutte le città come Disneyland?*, Società editrice Il Mulino, Bologna; Secchi B. (2013), *La città dei ricchi e la città dei poveri*, Laterza, Roma-Bari.

65. Cfr. Parte prima, paragrafo 3.4.1 *La città compatta. Capitalizzazione del patrimonio e gentrificazione.*

66. Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado della città e delle loro periferie (2017), *Relazione sull'attività svolta dalla Commissione*, Camera dei deputati, Roma; cfr. Parte prima, paragrafo 3.4.2 *La città discontinua. Marginalità insediativa e polarizzazione sociale.*

67. Cfr. Parte prima, paragrafo 1.1.4 *La quarta generazione e i piani della metropolizzazione.*

68. Campos Venuti G. (1991), *L'urbanistica riformista*, Etaslibri, Milano, pp. 140-141.

della città discontinua (ad eccezione di poche, ricche *gated community* isolate dal contesto circostante), caratterizzate dalla presenza di aree di edilizia economica e popolare, da uno stock edilizio più recente e dalla generalizzata carenza di servizi ed infrastrutture, le comunità residenti sono spesso segnate da situazioni di disagio sociale e degrado urbano, dove la marginalità fisica degli insediamenti si riflette nella marginalità sociale ed economica dei gruppi che li abitano. Le questioni sociali, dunque, sono diverse e ambedue strettamente connesse ai meccanismi della rendita urbana differenziale⁶³, che tende a 'promuovere' le aree più antiche e centrali, mantenendovi le funzioni di livello urbano 'ricche' e i principali luoghi di lavoro del terziario, innalzando di conseguenza il costo degli affitti e il valore degli alloggi, mentre, nelle aree più periferiche e marginali, tende a mantenere i valori sempre bassi – a meno che non vi siano operazioni di trasformazione o fenomeni di metropolizzazione in atto – e a relegare la popolazione che, non possedendo mezzi sufficienti per vivere nelle aree centrali, deve ripiegare su aree meno costose, più scomode e più isolate. Questo fenomeno di esclusione sociale, già osservato nel corso degli anni Ottanta nel contesto anglosassone⁶⁴ e poi rapidamente diffusosi in tutto il mondo, assume la denominazione di 'gentrificazione' delle aree nella città compatta, andando ad allontanare i ceti meno benestanti in aree periferiche e sostituendole con ceti sociali più ricchi⁶⁵, mentre nelle aree della città discontinua, il 'tradizionale' isolamento e la marginalità sociale delle periferie non è stato mai efficacemente risolto⁶⁶, andando anzi ad acuirsi negli anni con fenomeni di polarizzazione sociale – oggi investiti anche dal fenomeno della metropolizzazione del territorio⁶⁷. Già negli anni Novanta Campos Venuti rilevava l'importanza di prefigurare un piano locale che andasse a salvaguardare la popolazione più povera dai meccanismi di profitto (e dunque di esclusione) della rendita attraverso la promozione di cinque salvaguardie, tra cui una *salvaguardia sociale*, che usi «tutti i mezzi offerti dalla legislazione e dalla pratica urbanistica per difendere la permanenza in ogni quartiere della città di quei ceti popolari – operai, artigiani, bottegai, pensionati – che la selezione capitalistica tende invece a respingere nelle estreme periferie o nelle cinture metropolitane»⁶⁸; cinque salvaguardie che, però, sono state messe in atto solo parzialmente e non a scala nazionale, rimanendo legate al contesto regionale e delle singole leggi per la disciplina del territorio. Per questo, oggi, urge una riforma urbanistica nazionale che abbia come riferimento teorico-metodologico strutturante una

maggiore inclusione sociale; inclusione che, per la città consolidata, risulta ancora più necessaria alla luce delle criticità e delle questioni sociali riscontrate nel corso della ricerca.

Pertanto, per costruire una *città consolidata più equa ed inclusiva*, segnata da una maggiore giustizia sociale e spaziale, è necessario risolvere le questioni aperte della città consolidata⁶⁹; questioni aperte che prescindono da una sfera fisico-morfologica per abbracciare una serie di istanze inerenti a diverse dimensioni, come quella dell'inclusione sociale, delle rendite urbane e della capitalizzazione del patrimonio, della carenza di infrastrutture e servizi, lavoro e occupazione, della paura per il diverso e della povertà crescente delle classi medie. Questioni, che richiamano la necessità di un approccio integrato, interscalare, inclusivo e interdisciplinare, che sappia rispondere ad esse secondo una visione di giustizia sociale e di pari accesso alle opportunità di crescita e di sviluppo, sia personale sia sociale ed economico, al fine di costruire società più coese e più giuste. Dunque, le misure introdotte per una città consolidata equa ed inclusiva procedono a partire dall'analisi delle questioni per componenti (città compatta e città discontinua), ricercando per esse una risposta integrata, che raccolga le strategie e le azioni elaborate in precedenza⁷⁰ e porti alla risoluzione delle criticità emerse.

La città compatta: la resistenza alla gentrificazione

Per la città compatta, richiamando le criticità e le questioni aperte emerse in precedenza⁷¹, si ritiene necessario, per costruire una città consolidata più equa ed inclusiva, mettere in campo delle misure per una *resistenza alla gentrificazione*, intendendo con essa la protezione e la salvaguardia delle comunità locali più povere, più fragili e svantaggiate, da fenomeni quali il costo crescente della vita e degli alloggi. Fenomeni, generati dai meccanismi di rendita, dalla progressiva capitalizzazione del patrimonio edilizio centrale e dalle dinamiche di 'imborghesimento' delle aree, intendendo con esso il mutamento delle scelte abitative delle classi medio-alte, che decidono di trasferirsi in aree popolari e di valore minore di quelle precedentemente abitate. La *gentrificazione*, infatti, può essere definita come un «cambiamento legato alle classi sociali, e in particolare alle classi medie istruite, che si insediano in aree di minor pregio, prima del loro arrivo, rendendole meno accessibili a chi sta peggio di loro»⁷², generando dunque un grave fenomeno di esclusione, con l'allontanamento progressivo delle classi popolari residenti. Tale allontanamento non avviene attraverso mezzi violenti e coercitivi o

69. Cfr. Parte prima, paragrafo 3.4 *La città consolidata. Le questioni aperte.*

70. Cfr. Parte seconda, paragrafo 5.1 *Una strategia integrata di rigenerazione per la città consolidata. Le prospettive.*

71. Cfr. Parte prima, paragrafo 3.4.1 *La città compatta. Capitalizzazione del patrimonio e gentrificazione.*

72. Semi G. (2015), *Gentrification. Tutte le città come Disneyland?*, Società editrice Il Mulino, Bologna, p. 14.

73. Hackworth J., Smith N. (2001), "The changing state of gentrification", in *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, Volume n. 92, Issue n. 4; Lees L., Slater T., Wyly E. (2008), *Gentrification*, Routledge, London; Semi G. (2015), *Gentrification. Tutte le città come Disneyland?*, Società editrice Il Mulino, Bologna.

74. Lelo K., Monni S., Tomassi F. (2019), *Le mappe della disuguaglianza*, Donzelli, Roma, pp. 14-21.

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

76. Gainsforth S. (2019), *Airbnb città merce. Storie di resistenza alla gentrificazione digitale*, DeriveApprodi, Roma.

77. Lefebvre H. (1968), *Il diritto alla città*, Marsilio Editori, Padova; Guiducci R. (1975), *La città dei cittadini. Un'urbanistica per tutti*, Rizzoli, Milano.

78. Harvey D. (2016), *Il capitalismo contro il diritto alla città*, Ombre corte, Verona; Barca F., Forum Disuguaglianze e diversità (2019), *Cambiare rotta. Più giustizia sociale per il rilancio dell'Italia*, Laterza, Roma-Bari.

sotto spinte ideologiche⁷³, ma attraverso una serie di cambiamenti e trasformazioni graduali, legali e democratiche, lente e non percepibili nell'immediato, che rendono piccole parti di città, riconosciute e riconoscibili dagli abitanti (come un quartiere), sempre più elitari ed esclusivi. Allontanamento delle classi popolari che è generato da cause diverse, quali l'innalzamento del costo degli affitti e del valore degli immobili; il progressivo subentro di nuovi residenti con reddito più alto rispetto alla media di quartiere la graduale sostituzione di esercizi ed attività commerciali di quartiere con attività legate alla vendita o al consumo di prodotti voluttuari, di nicchia o di lusso; la crescente attenzione di giovani consumatori verso gli spazi e gli esercizi commerciali della zona, con l'affermarsi del fenomeno sociale della "movida"; la carenza di spazi verdi o di presidi locali della sanità e dell'istruzione, che causa disagio alle giovani famiglie con figli. Tutte queste cause concorrono ad allontanare la popolazione meno benestante, come famiglie a basso reddito, famiglie separate e single, anziani, nuovi cittadini, emigrati, persone con fragilità fisiche o psicologiche, etc. verso aree più esterne della città esistente, meno care e meno alla moda, con affitti accessibili ma anche con più scuole e spazi verdi⁷⁴. In particolare, il rincaro degli affitti costituisce la maggiore criticità della gentrificazione, che concorre a generare una città compatta – e in generale, delle aree centrali – esclusive ed elitarie, a guisa di *gated community* senza barriere architettoniche ma dalla chiara demarcazione sociale⁷⁵, inserite al centro della città esistente, che di fatto, si vede depauperata di una molteplicità di caratteri sociali, storici, economici – basti pensare alla chiusura dei tradizionali esercizi di quartiere. A tale fenomeno si aggiunge inoltre anche quello del progressivo spopolamento del centro storico, causato dal diffondersi delle locazioni a breve termine ad uso turistico – il sempre più diffuso fenomeno della "airbnbizzazione" – che snatura le aree centrali per realizzare, al loro posto, "la favola del centro storico", ovvero dei centri storici molto ben restaurati perché totalmente demandati, quasi come fossero dei villaggi a tema⁷⁶, all'incremento e allo sfruttamento del turismo di massa, con alti introiti per i proprietari (di nuovo, il meccanismo della rendita urbana) ma con sempre minor 'margine di vita ordinaria' per le comunità che vi risiedono da tempo.

Per tali ragioni, si ritiene necessario, al fine di restituire effettivamente la città ai cittadini, attuando il diritto alla città e dando ad essi la possibilità di viverla⁷⁷, e non solo di fruirla sulla base del ceto di appartenenza⁷⁸, mettere in campo delle misure per contrastare il

fenomeno della gentrificazione, con l'attuazione di una *resistenza* attiva ad essa; resistenza che, nelle modalità e negli approcci, non solo si pone come garanzia del diritto alla città, ma concorre a costruire una città consolidata – e dunque, una città esistente – più giusta, più equa e più inclusiva, così come raccomandato dalle linee guida dell'Europa per la rigenerazione della città esistente, dall'Agenda Urbana Europea e dai principi del Pilastro dei diritti sociali⁷⁹. Tale resistenza può operativamente essere messa in atto dalle scelte alla base del piano urbanistico locale, strumento regolativo che in tal caso non si porrebbe solo come strumento della pianificazione urbanistica, ma anche della pianificazione sociale e dell'inclusione nella città esistente⁸⁰; piano locale sociale, dunque, che deve procedere a partire da precise *strategie*, che concorrano, attraverso la rigenerazione integrata della città esistente e in particolare della città consolidata, a risolvere le questioni aperte della città compatta, mettendo in campo una serie di azioni integrate volte a fornire una risposta integrale alle criticità emerse. Richiamando le strategie definite in precedenza⁸¹, articolate secondo differenti prospettive di azione, si propone:

- per una prospettiva strutturale, articolata sul Sistema dei servizi e delle infrastrutture, una *città compatta decongestionata*, il cui obiettivo strategico ricerchi il *decongestionamento del traffico e la decentralizzazione delle funzioni centrali*, andando così a rendere più vivibili, meno inquinate e dagli spostamenti facilitati le aree circostanti la città storica e le aree centrali e, al contempo, eliminando una delle cause (indirette) della gentrificazione e (diretta) della marginalità sociale ed economica delle aree più periferiche, ovvero il centralismo funzionale e lavorativo e la concentrazione dei 'luoghi dove accadono le cose', e delle opportunità ad essi connessi, solo nelle più benestanti aree centrali;
- per una prospettiva fisico-morfologica, articolata sul Sistema insediativo e dei tessuti, una *città compatta sostenibile*, il cui obiettivo strategico ricerchi la *riconfigurazione sostenibile e la valorizzazione dello spazio pubblico*, andando così, da un lato, a costruire una città compatta meno segnata dal fenomeno dell'isola di calore urbano e dell'eccessivo calore nella stagione calda, evitando disagi alle persone fragili ed anziane e concorrendo alla transizione ecologica della città esistente; dall'altro, valorizzando lo spazio pubblico, presidio della città pubblica e della democratizzazione della città esistente, luogo dell'aggre-

⁷⁹. European Economic and Social Committee (2010), *Urban regeneration: integrated approach*; European Community (2016), *Urban Agenda for the EU. Pact of Amsterdam*. Agreed at the Informal Meeting of EU Ministers Responsible for Urban Matters on 30 May 2016 in Amsterdam, The Netherlands; Parlamento Europeo, Consiglio Europeo, Commissione Europea (2017), *Pilastro europeo dei diritti sociali*, Ufficio delle pubblicazioni.

⁸⁰. Cfr. Parte terza, paragrafo 7.2 *Gli strumenti: un piano locale sociale e inclusivo*.

⁸¹. Cfr. Parte seconda, paragrafo 5.1 *Una strategia integrata di rigenerazione per la città consolidata. Le prospettive*.

82. Ricci L. (2020), “Nuova questione urbana e nuovo welfare. Regole, strumenti, meccanismi e risorse per una politica integrata di produzione di servizi”, in *Ananke*, n. 90; Ricci L. (2017), “Governare la Città contemporanea. Riforme e strumenti per la rigenerazione urbana”, in *Urbanistica*, n. 160.

83. Cfr. Parte prima, paragrafo 3.4.2 *La città discontinua. Marginalità insediativa e polarizzazione sociale.*

- gazione sociale senza distinzioni di classe o discriminazione per il cittadino;
- per una prospettiva ecologico-ambientale, articolata sul Sistema ambientale e del verde urbano, una *città compatta verde*, il cui obiettivo strategico ricerchi la *qualità ambientale e le nature-based solutions*, andando così a migliorare la qualità ecologica e la sostenibilità ambientale delle aree centrali, favorendo la transizione ecologica e il potenziamento delle infrastrutture verdi e blu nelle aree più dense della città esistente, restituendo unitarietà alla rete ecologica e favorendo la rigenerazione e la de-sigillazione dei suoli;
 - per una prospettiva sociale, articolata sulla risoluzione delle questioni sociali peculiari di questa parte di città, una *città compatta integrata*, il cui obiettivo strategico ricerchi la *mixité sociale e salvaguardia delle comunità*, andando così a costruire delle comunità locali miste, in cui non vi sia predominanza di una classe sociale a scapito di un'altra, quanto piuttosto ci siano delle comunità aperte, contraddistinte dalla mixité e da una particolare attenzione affinché le comunità residenti, se più popolari, non si sentano escluse o spinte ad abbandonare le loro aree di residenza.

In sostanza, dunque, per realizzare un'autentica resistenza alla gentrificazione, è necessario mettere in campo non solo delle 'strategie sociali', inerenti al campo della programmazione e dell'assistenza sociale, quanto delle singole strategie che interpretino, attraverso i diversi Sistemi che compongono la città esistente, le tematiche dell'inclusione e della salvaguardia sociale. Singole strategie che sono parte di una più ampia strategia, integrata e omnicomprensiva, di rigenerazione urbana e sociale della città esistente⁸², che sappia cogliere tutte le varie criticità della città rileggendole attraverso l'obiettivo di una maggiore inclusione sociale, dando ad esse non solo una puntuale risposta, ma anche una risposta complessiva, integrata, realmente inclusiva, che renda più 'aperta', in questo caso, la città compatta e consenta dunque una lotta consapevole e integrale alla gentrificazione, preservando le comunità popolari residenti e cercando una soluzione per una città meno escludente e più inclusiva.

La città discontinua: il contrasto alla marginalizzazione

Per la città discontinua, richiamando le criticità e le questioni aperte emerse in precedenza⁸³, si ritiene necessario, per costruire una città consolidata più equa ed inclusiva, mettere in campo delle mi-

sure per un *contrasto alla marginalizzazione*, intendendo con questo l'introduzione di misure attive per il *désenclavement* delle aree della periferia, risolvendo la marginalità insediativa, l'isolamento fisico ed economico delle comunità e le criticità sociali ad questi connessi – la carenza di servizi, di lavoro e di occupazione, di istruzione e di opportunità culturali, sociali, ed economiche per lo sviluppo del singolo individuo. Carenze che, nella maggior parte delle città italiane⁸⁴, sono strutturali e presenti in questa parte di città fin dalla loro formazione e insediamento sul territorio; carenze che costituiscono delle gravi ingiustizie sociospaziali, poiché negli anni non si è mai fatta la scelta di investire nelle periferie – con la fortunata eccezione delle città in cui l'urbanistica riformista si è potuta realizzare nel pieno delle sue intenzioni⁸⁵ – con investimenti che risolvessero le sempre uguali criticità del territorio⁸⁶, ovvero la carenza generalizzata di servizi di qualità di livello locale, soprattutto di presidi della sanità locale, dell'istruzione e della sicurezza; la presenza quasi esclusiva di infrastrutture totalmente devolute all'uso del mezzo privato su gomma; la realizzazione di un patrimonio residenziale sociale di qualità edilizia scarsa o pessima, spesso realizzato in nuclei abitativi totalmente isolati e distaccati dal contesto circostante, quasi in contrapposizione con la città compatta realizzata pochi decenni prima⁸⁷; la realizzazione di uno stock abitativo totalmente devoluto alla residenza, senza un uso misto di funzioni che comprendessero attività o esercizi commerciali alla scala locale o di prossimità e, per contro, la realizzazione puntuale e spesso slegata dai bisogni del territorio, di grandi centri commerciali d'uso urbano e metropolitano; la presenza di poli industriali o produttivi, spesso dall'alto tasso di inquinamento, che col tempo sono stati smantellati, lasciando senza lavoro la popolazione e costringendola ad un pendolarismo continuo con la città centrale; l'abbandono di questa parte di città all'interno dello spazio agricolo, senza trovare possibilità di dialogo con questo ed anzi, al contrario, spesso opponendosi e aggredendolo con cave, discariche e aree di rottamazione del materiale avanzato dalla città esistente; la carenza generalizzata di opportunità culturali, di sistemi di aggregazione sociale, di occasioni formative, che potessero concorrere alla formazione di comunità coese e al loro sviluppo integrale; la mancanza di forme di dialogo e di integrazione fra le diverse comunità di cittadini, come soggetti provenienti da paesi terzi e persone appartenenti alle comunità rom, sinti e camminanti; la penalizzante attenzione negativa rivolta da parte della politica e dei media alle aree della periferia,

84. Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado della città e delle loro periferie (2017), *Relazione sull'attività svolta dalla Commissione*, Camera dei deputati, Roma.

85. Campos Venuti G., Oliva F. a cura di (2010), *Città senza cultura. Intervista sull'urbanistica*, Laterza, Roma-Bari; Galuzzi P., Vitillo P., a cura di (2008), *Rigenerare la città. La perequazione urbanistica come progetto*, Maggioli, Rimini; Campos Venuti G. (1991), *L'urbanistica riformista*, Etaslibri, Milano.

86. Cellamare C. (2020), *Abitare le periferie*, Bordeaux Edizioni, Roma.

87. Garano S. (2001), "La Città consolidata", in *Urbanistica*, n. 116.

88. Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado della città e delle loro periferie (2017), *Relazione sull'attività svolta dalla Commissione*, Camera dei deputati, Roma; Camera dei deputati - Servizio Studi (2021), *Misure di contrasto alla povertà*, Camera dei deputati, Roma.

89. Lefebvre H. (1968), *Il diritto alla città*, Marsilio Editori, Padova; Atkinson A. B. (2015), *Inequality: what can be done?*, Harvard University Press, Cambridge; Harvey D. (2016), *Il capitalismo contro il diritto alla città*, Ombre corte, Verona; Barca F., Forum Disuguaglianze e diversità (2019), *Cambiare rotta. Più giustizia sociale per il rilancio dell'Italia*, Laterza, Roma-Bari.

90. European Commission (2007), *State aid control and regeneration of deprived urban areas. Vademecum*, Commission Staff Working Document; European Community (2016), *Urban Agenda for the EU. Pact of Amsterdam*. Agreed at the Informal Meeting of EU Ministers Responsible for Urban Matters on 30 May 2016 in Amsterdam, The Netherlands; Parlamento Europeo, Consiglio Europeo, Commissione Europea (2017), *Pilastro europeo dei diritti sociali*, Ufficio delle pubblicazioni; Parlamento Europeo (2020), *Note sintetiche sull'Unione europea - Politica sociale e dell'occupazione: principi generali*.

91. Cfr. Parte terza, paragrafo 7.2 *Gli strumenti: un piano locale sociale e inclusivo*.

92. Cfr. Parte seconda, paragrafo

considerate come enclave del degrado e del disagio non risolvibile, se non con massicci interventi della polizia. Carenze, dunque, che concorrono alla marginalità insediativa e sociale delle aree della periferia e della città discontinua, che di fatto acuiscono il fenomeno della concentrazione della povertà economica e educativa, sino farle diventare un aspetto strutturale ed ereditario per la popolazione, polarizzando queste aree dal punto di vista sociale e isolandole sempre più contesto della città esistente.

Per tali ragioni, si ritiene necessario, al fine di costruire una città discontinua più giusta, dove tutti gli abitanti abbiano le stesse possibilità dei residenti nelle aree centrali, mettere in campo delle misure per un contrasto alla marginalità insediativa e sociale da cui sono caratterizzati; contrasto che non appare solo altamente auspicabile per ragione di sicurezza, stabilità e pace sociale⁸⁸, ma anche per una questione di diritti: di diritto alla città, diritto all'accesso alle opportunità della città centrale, diritto a sentirsi parte di una comunità, diritto a poter migliorare la propria condizione di partenza, diritto a non sentirsi discriminati, diritto a poter crescere in una città più inclusiva, più attenta ai bisogni di tutti i cittadini, meno soggetta alle logiche del mercato immobiliare o ai meccanismi della rendita⁸⁹. Questo, naturalmente, anche per le richieste che l'Unione Europea rivolge all'Italia per il suo sviluppo, in materia di diritti sociali, di lavoro e di occupazione⁹⁰, e che permette di accedere ai vari Fondi Strutturali SIE, rivolti proprio alla riqualificazione e alla rigenerazione integrata delle aree svantaggiate e del territorio depresso e senza opportunità. Tale contrasto alla marginalità può dunque essere operativamente messo in atto dalle scelte alla base del piano urbanistico locale, strumento regolativo che, come già detto, in tal caso non si porrebbe solo come strumento della pianificazione urbanistica, ma anche della pianificazione sociale e dell'inclusione nella città esistente e come "piattaforma abilitante" per l'acquisizione strutturata di fondi europei per lo sviluppo e rigenerazione della città⁹¹; piano locale sociale, dunque, che deve procedere a partire da precise *strategie*, che concorrano, attraverso la rigenerazione integrata della città esistente e in particolare della città consolidata, a risolvere le questioni aperte della città discontinua, mettendo in campo una serie di azioni integrate volte a fornire una risposta integrale alle criticità emerse. Richiamando le strategie definite in precedenza⁹², articolate secondo differenti prospettive di azione, si propone:

- per una prospettiva strutturale, articolata sul Sistema dei ser-

vizi e delle infrastrutture, una *città discontinua attrattiva*, il cui obiettivo strategico ricerchi *l'attrattività, l'accessibilità e le nuove centralità urbane*, andando così a valorizzare le aree della periferia attraverso delle 'iniezioni di funzioni ricche' e soprattutto di servizi di livello di scala locale, legati ai presidi sanitari, dell'istruzione e della sicurezza, nonché delle attività di commercio di prossimità e di livello di quartiere, il cui inserimento negli insediamenti possano costituire l'occasione per una loro valorizzazione, ricreando un senso di comunità e di appartenenza nei nuclei dispersi e frammentati e, allo stesso tempo, rendendoli più attrattivi ed accessibili;

- per una prospettiva fisico-morfologica, articolata sul Sistema insediativo e dei tessuti, una *città discontinua abitabile*, il cui obiettivo strategico ricerchi *l'abitabilità, il désenclavement, la riconnessione e la manutenzione degli insediamenti*, andando così ad 'aprire' e connettere, dal punto vista della forma urbana, i nuclei, le frange e gli insediamenti isolati, frammentati e dispersi nel territorio agricolo di cui si compone la città discontinua, ricercando, attraverso le connessioni fisiche, il *désenclavement* dei nuclei e dunque delle comunità che li abitano, aiutandoli a farli uscire da un isolamento sociale che è anche fisico-edilizio, ed andando al contempo ad incrementare l'abitabilità e la qualità edilizia ed architettonica, soprattutto se degli insediamenti di edilizia sociale o economica e popolare, mettendo in atto interventi di manutenzione che rappresentano, oltre che una valorizzazione dell'abitato, anche una nuova considerazione della periferia e delle sue comunità da parte dell'amministrazione;
- per una prospettiva ecologico-ambientale, articolata sul Sistema ambientale e del verde urbano, una *città discontinua ecologica*, il cui obiettivo strategico ricerchi *la fruizione e la salvaguardia del capitale naturale*, andando così ad effettuare due azioni: da un lato, mettere in atto misure per la fruizione del territorio agricolo e del capitale naturale e paesaggistico della città consolidata, che ne rappresenta uno dei maggiori valori da mettere in luce e su cui puntare per una valorizzazione turistica e incrementare nuovi posti di lavoro nell'ambito della tutela e della didattica ambientale; dall'altro, salvaguardare il capitale naturale dalle diffuse situazioni di degrado urbano ed ambientale di cui le aree ai margini degli insediamenti sono spesso vittima, puntando sulla loro tutela e loro ricezione a vantaggio delle comunità;

5.1 Una strategia integrata di rigenerazione per la città consolidata. Le prospettive.

93. Ricci L. (2020), "Nuova questione urbana e nuovo welfare. Regole, strumenti, meccanismi e risorse per una politica integrata di produzione di servizi", in *Ananke*, n. 90; Ricci L. (2017), "Governare la Città contemporanea. Riforme e strumenti per la rigenerazione urbana", in *Urbanistica*, n. 160.

- per una prospettiva sociale, articolata sulla risoluzione delle questioni sociali peculiari di questa parte di città, una *città discontinua coesa*, il cui obiettivo strategico ricerchi *il sostegno e l'integrazione, nuove economie e nuovi lavori*, andando dunque a lavorare su due aspetti strettamente connessi: da un lato, il creare nuovi posti di lavoro e nuovi circuiti di economia circolare, con cui incrementare l'occupazione locale e rafforzare così il senso di dignità della persona, così come di comunità e di appartenenza, oltre che offrire una soluzione concreta alla povertà e al disagio sociale; dall'altro, mettere in campo misure per il sostegno attivo alla popolazione in stato di povertà o di disagio, qui più diffuso che nelle aree della città centrale, attivando misure per la protezione e l'assistenza sociale e realizzando al contempo delle attività per l'integrazione attiva e il dialogo sociale fra persone provenienti da paesi terzi, comunità nomadi e comunità residenti, al fine di una maggiore coesione e pace sociale.

In definitiva, dunque, per realizzare un autentico contrasto alla marginalizzazione insediativa e sociale, nonché al fenomeno di polarizzazione e di esclusione, è necessario mettere in campo non solo delle 'strategie sociali', inerenti al campo della programmazione e dell'assistenza sociale, quanto delle singole strategie che interpretino, attraverso i diversi Sistemi che compongono la città esistente, le tematiche dell'inclusione e della salvaguardia sociale. Singole strategie che sono parte di una più ampia strategia, integrata e omnicomprensiva, di rigenerazione urbana e sociale della città esistente⁹³, che sappia cogliere tutte le varie criticità della città rilegendole attraverso l'obiettivo di una maggiore inclusione sociale, dando ad esse non solo una puntuale risposta, ma anche una risposta complessiva, integrata, realmente inclusiva, che renda più 'integrata', in questo caso, la città discontinua, sia dal punto di vista morfologico con le parti più compatte e centrali, sia dal punto di vista dell'integrazione sociale delle comunità, consentendo in questo caso un contrasto reale ed effettivo alle situazioni di marginalità, di degrado e disagio delle periferie italiane.

CAPITOLO 7 **UNA IPOTESI OPERATIVA**

ABSTRACT

Il capitolo, secondo step della fase di sperimentazione e conclusione del percorso della ricerca si conclude con la definizione di una ipotesi operativa per attuare i nuovi riferimenti teorico-metodologici nella città esistente e consolidata. Il capitolo, partendo dalla definizione delle strategie per operare una integrazione fra rigenerazione urbana e inclusione sociale, arriva ad elaborare, nel contesto operativo del piano urbanistico locale, le modalità per definire un piano locale sociale e inclusivo con una nuova dimensione strategica e performativa, affiancando ad esso degli strumenti urbanistici operativi che ricerchino la coesione e l'inclusione sociale delle comunità su cui essi operano. Nel capitolo vengono delineate le modalità operative con cui apportare una maggiore inclusione sociale nella città esistente, e in particolare nella città consolidata, attraverso lo strumento del piano urbanistico locale. Per questo, si richiamano le riflessioni sulle strategie per la rigenerazione integrata della città consolidata, nonché i riferimenti regolativi ed operativi prefigurati in precedenza per il piano locale, in modo da realizzare una città più giusta, equa ed inclusiva.

7.1 Le strategie: una integrazione tra rigenerazione e inclusione

La ricerca si conclude con la definizione di una *ipotesi operativa* per mettere in atto, nella città esistente e consolidata, i nuovi riferimenti teorico-metodologici per una maggiore inclusione sociale. Il capitolo, partendo dalla definizione delle *strategie* per operare una integrazione fra rigenerazione urbana e inclusione sociale, arriva ad elaborare, nel contesto operativo del piano urbanistico locale, le modalità per definire un *piano locale sociale e inclusivo*, realizzabile attraverso un ripensamento delle regole e delle prestazioni del piano, con una nuova dimensione strategica e performativa e, allo stesso tempo, affiancando ad esso degli strumenti urbanistici operativi che ricerchino la coesione e l'inclusione sociale delle comunità su cui essi operano. Nel capitolo vengono delineate le modalità operative con cui apportare una maggiore inclusione sociale nella città esistente, e in particolare nella città consolidata, attraverso lo strumento del piano urbanistico locale. Per questo, si richiamano le riflessioni sulle strategie per la rigenerazione integrata della città consolidata, nonché i riferimenti regolativi ed operativi prefigurati in precedenza per il piano locale¹, in modo da realizzare una città esistente, e in particolare una città consolidata, più giusta, equa ed inclusiva, dando così attuazione alle raccomandazioni dell'Agenda urbana europea e del Pilastro europeo dei diritti sociali².

Da quanto emerso nei capitoli precedenti, oggi la rigenerazione urbana è da intendersi come una «necessità»³, dettata, secondo Patrizia Gabellini, tanto dal mutamento delle istanze della società, quanto dalle mutazioni interne alla disciplina urbanistica. Mutamento, evidenziato dall'adozione della rigenerazione urbana come perno e caratteristica primaria degli interventi di trasformazione, che deriva dalle nuove esigenze della popolazione, e che ha portato alla progressiva affermazione, anche in termini mediatici, di azioni ed interventi inerenti alla sfera dell'ecologia e volti ad una transizione green, come il riuso e il recupero dello stock edilizio esistente e le battaglie per la riduzione del consumo di suolo e di ulteriori espansioni urbane. A questo, si aggiunge inoltre l'affermazione, nel dibattito e nella sensibilità comune, dei temi dell'inclusione e della

1. Cfr. Parte seconda, paragrafo 5.1 *Una strategia integrata di rigenerazione per la città consolidata. Le prospettive*; paragrafo 4.1 *Piano locale e città esistente. Il piano e gli strumenti per la rigenerazione*; paragrafo 4.2 *Piano locale e inclusione sociale. Le nuove regole*.

2. European Community (2016), *Urban Agenda for the EU. Pact of Amsterdam*. Agreed at the Informal Meeting of EU Ministers Responsible for Urban Matters on 30 May 2016 in Amsterdam, The Netherlands; Parlamento Europeo, Consiglio Europeo, Commissione Europea (2017), *Pilastro europeo dei diritti sociali*, Ufficio delle pubblicazioni.

3. Gabellini P. (2018), *Le mutazioni dell'urbanistica. Principi, tecniche, competenze*, Carocci Editore, Roma, p. 65.

4. Cfr. Parte prima, paragrafo 3.3 *Una questione sociale post-pandemica: il middle class shrinking*.

5. Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado della città e delle loro periferie (2017), *Relazione sull'attività svolta dalla Commissione*, Camera dei deputati, Roma.

6. Cfr. Parte seconda, paragrafo 4.3 *Piano locale, città pubblica e nuovo welfare*.

7. Ricci L. (2020), "Nuova questione urbana e nuovo welfare. Regole, strumenti, meccanismi e risorse per una politica integrata di produzione di servizi", in *Ananke*, n. 90; Ricci L. (2014), "Governare il cambiamento: più urbanistica, più piani", in Franceschini A. (a cura di), *Sulla città futura. Verso un progetto ecologico*, List, Trento.

8. Gabellini P. (2018), *Le mutazioni dell'urbanistica. Principi, tecniche, competenze*, Carocci Editore, Roma; per il "riuso", concetto alla base dell'intervento di trasformazione: Cfr. Parte prima, paragrafo 1.1.3 *La terza generazione e i piani della trasformazione: Gli anni Ottanta. Il riuso del patrimonio edilizio e la dismissione industriale*; Gabrielli B. (1982), "Punto e a capo per il riuso", in Gabrielli B. (1993), *Il recupero della città esistente. Saggi 1968-1992*, Etaslibri, Milano.

9. Vicari Haddock S., Moulaert F., a cura di (2009), *Rigenerare la città. Pratiche di innovazione sociale nelle città europee*, Società editrice Il Mulino, Bologna; European Community (2016), *Urban Agenda for the EU. Pact of Amsterdam*. Agreed at the Informal Meeting

coesione sociale, a causa della crescente povertà e delle disuguaglianze sociali, rese evidenti dalla mancata ripresa dalla crisi globale del 2008 e aggravatesi per il perdurare dello stadio di pandemia da Covid-19. Temi che, oggi, sono diventati sempre più rilevanti e che esprimono un disagio profondo della popolazione – sia quella storicamente svantaggiata sia quella delle classi medie impoverite⁴ – che chiede, con insistenza crescente, nuovi mezzi di crescita e migliori opportunità di sviluppo e, in generale, maggiore giustizia sociale, per superare gli squilibri economici e sociali ed operare una più giusta redistribuzione della ricchezza. Il tema della giustizia sociale trova allora risposta, in termini urbanistici, nel superamento degli squilibri territoriali e delle ingiustizie sociali e spaziali, dettate da incuria, da scelte progettuali errate, dal disinteresse di politica e media, e da una generale tendenza dispregiativa nei confronti delle classi più povere che risiedono ai limiti delle città⁵. Superamento che, come più volte rilevato nel corso della ricerca⁶, può essere realizzato solo attraverso un *nuovo welfare urbano per le comunità e con le comunità*, in cui queste siano al centro – un centro non solo consultivo ma anche decisionale – delle reti materiali e immateriali di servizi che lo costituiscono; superamento, dunque, che può essere 'territorializzato' solo attraverso una *nuova forma di città pubblica*, a garanzia del 'diritto alla città' per tutti i cittadini⁷, senza forme di discriminazione sociale o economica.

Per tale ragione, occorre ricostruire un quadro unitario in cui le azioni per la costruzione della città pubblica, intese come azioni di rigenerazione urbana che prevedano il riuso del patrimonio edilizio⁸ e promuovano un'efficace transizione ecologica, siano *azioni integrate* per una rigenerazione urbana integrata⁹, che sappia coniugare al suo interno non soltanto l'aspetto fisico-morfologico dell'azione di riqualificazione, ma anche l'aspetto sociale, comunitario e partecipativo insito nell'etimo stesso della rigenerazione urbana – ovvero, la generazione di una nuova γενή, di una nuova comunità, che sia più giusta, più equa e più inclusiva. Una rigenerazione, che sia espressione di un'integrazione con le azioni e gli interventi per l'inclusione sociale, e che dunque vada a dare sostanza fisica sul territorio i programmi e i percorsi di inclusione, ponendosi anche come un soggetto attuatore, in particolare sotto il punto di vista della realizzazione dei servizi di scala locale e della riqualificazione partecipata di beni e spazi pubblici. Una rigenerazione che sia *occasione di inclusione*, per il quale l'atto materiale di rigenerazione urbana sia pensato consapevolmente per l'impatto che avrà a bre-

ve e lungo termine sulla comunità, sui benefici e gli svantaggi che esso apporterà ai residenti (con particolare attenzione ai fenomeni di gentrificazione o di polarizzazione sociale), e sulla possibilità di crescita che potrà riservare a quest'ultimi: una crescita non solo economica, ma anche occupazionale, culturale, e in termini di servizi e di accesso alle *facilities* della città contemporanea. Dunque, una rigenerazione urbana che non sia solo integrata nei suoi approcci e nelle sue azioni, ma che sia anche consapevole degli effetti che porterà sulla comunità rigenerata, e che per questo, deve necessariamente essere, oggi, una rigenerazione inclusiva e partecipata, in cui vi sia un'integrazione reale tra rigenerazione e inclusione sociale, ponendo in stretto contatto e facendo collaborare, tra loro, il campo disciplinare della programmazione urbana con quello della programmazione sociale. Si può dunque affermare che, oggi, nelle attuali contingenze pandemiche, si tratta dunque di una *necessità*, tanto economica e sociale quanto disciplinare, rappresentando infatti, tale integrazione, sia l'esito di un lungo processo di sperimentazione urbanistica – com'è stato messo in evidenza dalle *best practices* analizzate nella Parte Seconda della ricerca¹⁰ – sia un'espressa raccomandazione dell'Unione Europea, che nella sua Agenda urbana, così come nella programmazione dei Fondi strutturali di supporto ai paesi membri, invita più volte all'integrazione fra azioni diverse, in modo da fornire un'azione ad ampio spettro. Non è un caso, infatti, che le programmazioni nazionali e regionali per investire il denaro UE sul territorio siano improntati all'integrazione tra strutture, saperi e campi disciplinari, proprio con lo scopo – come, ad esempio, con il PON per le città metropolitane¹¹ – per costruire territori non solo più forti e resilienti, ma anche comunità più coese e inclusive, attente ai bisogni del singolo, alla dimensione del lavoro, della formazione, dell'istruzione e della cultura – in altre parole, a quella dello sviluppo umano integrale.

Per attuare un'integrazione tra rigenerazione urbana e inclusione sociale, e dunque mettere in atto le azioni per una rigenerazione integrata, è necessario fare ricorso al *welfare urbano* e, in particolare, alla sua disposizione a *rete di reti* sul territorio; ovvero, cercare di costruire una rete integrata ed interattiva di reti materiali e di reti immateriali delle componenti pubbliche o di uso pubblico che possano porsi come struttura di riferimento e ossatura portante della città stessa¹², realizzando una sorta di *telaio delle dotazioni pubbliche*, integrando la riqualificazione e il recupero di molteplici spazi e servizi¹³ non utilizzati, dimenticati o mal utilizzati, derivati da for-

of EU Ministers Responsible for Urban Matters on 30 May 2016 in Amsterdam, The Netherlands.

¹⁰. Cfr. Allegato 2 – *Le Schede. Strumenti e strategie per una rigenerazione integrata*.

¹¹. Cfr. Allegato 2 - *Scheda 21. Bari – Il Piano Operativo PON Metro Bari 3.0 del 2019: la Strategia SISUS e il PUG*.

¹². Ricci L. (2020), "Nuova questione urbana e nuovo welfare. Regole, strumenti, meccanismi e risorse per una politica integrata di produzione di servizi", in *Ananke*, n. 90.

¹³. Ricci L. (2020), "Prefazione. Città contemporanea e nuovo welfare. Una rete di reti per rigenerare la città esistente" in Poli I., *Città esistente e rigenerazione urbana. Per una integrazione tra urbs e civitas*, Aracne Editrice, Roma, p. 16.

14. Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado della città e delle loro periferie (2017), *Relazione sull'attività svolta dalla Commissione*, Camera dei deputati, Roma, pp. 19, 41-42 e 222; cfr. Parte prima, paragrafo 1.2 *La città esistente e la nuova questione urbana*.

15. Ricci L. (2020), "Nuova questione urbana e nuovo welfare. Regole, strumenti, meccanismi e risorse per una politica integrata di produzione di servizi", in *Ananke*, n. 90.

16. Cfr. Parte prima, paragrafo 3.5 *Le istanze di inclusione nella città consolidata*.

17. Cfr. Parte prima, paragrafo 3.4 *La città consolidata. Le questioni aperte*.

me di disagio sociale e degrado urbano stratificati ed acuiti nel tempo, e che oggi costituiscono la "nuova questione urbana" della città esistente¹⁴. Rete di reti che presentano sia una natura *materiale*, trovando risposta nella dimensione morfologica e prettamente fisica degli interventi, sia *immateriale*, legate alla dimensione sociale delle comunità, andando a fornire attività e servizi per lo sviluppo integrale della persona e del cittadino, al loro sostegno attivo fisico e psicologico, con misure socioassistenziali, di assistenza lavorativa e di livello sociosanitario. Rete di reti che garantisce un presidio e una dotazione di servizi pubblici capillare sul territorio¹⁵, volta a rispondere a tutte le istanze della comunità e del cittadino, e realizzando così una nuova città pubblica, maggiormente accessibile, innovata nei suoi caratteri e componenti e, soprattutto, diffusa in ogni parte del territorio, dalle aree più antiche e compatte della città storica e consolidata, alle nuove realtà urbane dei territori della metropolizzazione. Rete di reti che, parte strutturante ed operativa della città pubblica, ricerca a sua volta una serie di valori per la città esistente: *l'accessibilità* e la *prossimità*, *l'abitabilità* e la *sostenibilità*, la *fruibilità* e la *qualità ambientale*, la *mixité* e la *coesione sociale*, che costituiscono sia gli obiettivi per una città pubblica più giusta ed inclusiva, sia le strategie per un *piano locale sociale ed inclusivo*. Il piano urbanistico locale, infatti, per potersi configurare come strumento portatore di inclusività, oltre che come strumento regolativo degli interessi del territorio, deve necessariamente rivolgersi al welfare urbano, facendosi così costruttore e promotore della città pubblica, e dunque, elaborare delle *strategie di inclusione*. Strategie che, declinate attraverso i noti Sistemi delle componenti della città esistente – il Sistema insediativo e dei tessuti, ambientale e del verde urbano, dei servizi e delle infrastrutture, di assistenza e protezione sociale – possano apportare maggiore inclusione e coesione sociale in ogni parte e in ogni sua componente, realizzando così una città contemporanea più giusta, più equa e più attenta alle *nuove istanze* della popolazione, come quelle legate all'accesso alla casa, alla richiesta di infrastrutture e servizi, di percorsi di formazione e di (re)inserimento nel mondo del lavoro, di nuove forme di dialogo e partecipazione¹⁶.

Pertanto, le *strategie* per un piano locale sociale ed inclusivo sono volte alla costruzione di una città esistente – e di una città consolidata – più equa ed inclusiva, e per raggiungere tale obiettivo, ricercano una serie di valori che, oltre a risolvere le questioni aperte della città consolidata emerse nel corso della ricerca¹⁷, concorrono

a risolvere la più ampia *questione urbana*, estesa all'intera città esistente. Strategie, dunque, che sono volte a garantire e a riaffermare il "diritto alla città", e che per tale ragione, ne ricercano l'accessibilità dei servizi e la loro prossimità al cittadino, evitando tempi lunghi e larghe distanze di accesso, e più in generale, la loro scarsa presenza sul territorio; l'abitabilità degli insediamenti, in particolar modo di quelli di edilizia pubblica, e la sostenibilità delle strutture e degli impianti; la fruibilità del verde urbano e del capitale naturale del patrimonio agricolo circostante gli agglomerati urbani, al fine di valorizzarne e potenziarne la qualità ambientale; la mixité sociale all'interno delle comunità e la loro reciproca coesione, in modo da costituire una società urbana aperta e integrata, senza discriminazioni e senza elitarismi e forme di esclusione. Strategie che, come già detto in precedenza, sono volte a costruire una più ampia strategia unitaria ed integrata di rigenerazione¹⁸ della città consolidata e della città esistente; strategie che saranno spiegate nel dettaglio nei paragrafi successivi, rifacendosi alle precedenti strategie delineate per la specificità della città consolidata e per la realizzazione di una città consolidata equa ed inclusiva¹⁹, delineando in tal modo anche le modalità per una maggiore inclusività del piano. Strategie che, infine, attraverso differenti prospettive di azione, sono volte a costruire una città pubblica più giusta, imparziale, consapevole delle criticità e delle questioni correnti e dunque più vicina al cittadino e ai suoi bisogni, e che pertanto costituiscono l'ossatura portante di un piano urbanistico locale innovato, sociale e inclusivo, volto alla risoluzione delle ingiustizie spaziali e sociali grazie alle sue azioni e ai suoi interventi e, per questo, efficace strumento di riequilibrio del territorio, di coesione e di pace sociale.

7.1.1 Accessibilità e prossimità

La prima strategia per un piano locale sociale e inclusivo vuole disporre una maggiore *accessibilità e prossimità di servizi ed infrastrutture*, realizzando una rete delle dotazioni pubbliche che consenta un maggiore e più facile accesso, per il cittadino, alle componenti della città pubblica – in particolar modo ai servizi e alle infrastrutture – senza barriere fisico-materiali (come le barriere architettoniche) o immateriali, come le difficoltà legate ai nuovi linguaggi digitali. Questa strategia ricerca inoltre la 'prossimità' delle dotazioni, intendendo con questo la vicinanza fisica e digitale del servizio a tutti i cittadini (come, per esempio, nelle esperienze della "città dai 15 minuti"²⁰), senza favorire gli abitanti delle più ricche aree centrali, o in

18. Cfr. Parte seconda, paragrafo 5.1 *Una strategia integrata di rigenerazione per la città consolidata. Le prospettive.*

19. Cfr. Parte terza, paragrafo 6.1.3 *Per una città consolidata equa ed inclusiva.*

20. Manzini E. (2021), *Abitare la prossimità. Idee per la città dei 15 minuti*, Egea, Milano.

21. Cfr. Parte seconda, paragrafo 4.3.2 *Piano locale e welfare urbano. Le reti materiali: Accessibilità, funzionalità, fruibilità.*

22. Ricci L. (2020), “Nuova questione urbana e nuovo welfare. Regole, strumenti, meccanismi e risorse per una politica integrata di produzione di servizi”, in *Ananke*, n. 90.

23. Cfr. Parte seconda, paragrafo 5.1.1 *La prospettiva strutturale: Per una città compatta decongestionata; Per una città discontinua attrattiva.*

generale i ceti più colti e benestanti, a svantaggio di quelli delle aree più esterne e periferiche, più poveri o con lacune formative, senza operare discriminazioni sulla base del censo, del sesso, dell’etnia, o delle proprie condizioni fisiche e psicologiche, come nel caso di persone con disabilità o handicap fisici, per i quali l’accessibilità e l’abbattimento delle barriere architettoniche è una questione di primaria importanza. Accessibilità, dunque, che si fa promotrice anche di giustizia sociospaziale e di riequilibrio degli squilibri funzionali nella città esistente, poiché comporta la redistribuzione di servizi e funzioni verso le comunità e le parti di città che ne presentano una carenza strutturale; carenza che, come più volte emerso nel corso della ricerca, è il frutto di scelte insediative penalizzanti e noncuranti (o indifferenti) ai bisogni quotidiani della popolazione, e che per tale ragione, assurge a tema fondante per la costruzione di una città più equa e più giusta, e dunque anche più inclusiva. Accessibilità, dunque, che allude sia all’accessibilità alle funzioni delle aree centrali attraverso collegamenti più rapidi ed infrastrutture per la mobilità pubblica sufficienti e di qualità, sia alla prossimità delle funzioni e dei servizi alle comunità che ne sono sprovviste, operando così una sorta di ‘rifunionalizzazione di prossimità’ nelle aree della città discontinua e in quelle dei territori della metropolizzazione. Si ritiene dunque che il tema dell’accessibilità effettiva ai servizi, alle infrastrutture, ma più in generale alle occasioni e alle opportunità urbane che sono da essi generati, già rilevato in precedenza²¹, sia un tema fondante tanto nella programmazione della città pubblica, quanto nella sua realizzazione integrale; un tema, questo, legato principalmente alla fisicità dell’intervento, e dunque alle reti materiali della città pubblica, anche se a queste si connettono poi le reti immateriali di assistenza, protezione e sostegno al cittadino. Fra queste, le reti di servizi pubblici e privati, di aree, di spazi e di attrezzature pubbliche per la salute, per l’istruzione, per la cultura; le reti infrastrutturali per la mobilità sostenibile pubblica di livello urbano e metropolitano e per l’inclusione sociale; le reti di funzioni, integrate e complementari, compatibili, permanenti e temporanee²², le quali, procedendo da una dimensione ‘immateriale’, si territorializzano attraverso la rete di servizi e ai presidi locali della città pubblica rivolti al cittadino – come presidi sanitari, per l’istruzione, per la sicurezza, per la cultura e la sua fruizione. Sulla base delle strategie elaborate per la città consolidata e le sue componenti sotto una prospettiva strutturale della costruzione della città pubblica²³, le strategie per l’inclusività del piano, connesse al Sistema dei servizi

e delle infrastrutture, si concentrano sul fornire maggiore accessibilità e prossimità di servizi, funzioni, infrastrutture ed attrezzature pubbliche attraverso tre macro-azioni principali:

1. il decongestionamento delle aree centrali dal traffico veicolare, in particolare di quello dei mezzi privati su gomma. Questa azione migliora l'accessibilità alle aree centrali per i pedoni, i bambini, le persone anziane e con disabilità, aumentando la sicurezza delle strade e limitando gli incidenti stradali; restituisce il ruolo di spazio pubblico, incontro ed aggregazione a gran parte delle strade delle aree centrali²⁴; richiede, e dunque prefigura, un potenziamento della mobilità pubblica, facilitando l'accesso alle aree e velocizzando gli spostamenti al suo interno; infine, tende ad abbattere il fenomeno dello *urban heat island* nelle aree più dense e compatte, migliorandone la vivibilità e contrastando la crisi climatica.
2. la decentralizzazione delle funzioni centrali dalle aree più antiche e compatte, verso le aree più esterne della città esistente. Questa azione aumenta la prossimità delle funzioni per la maggior parte della popolazione urbana (ormai concentrata nelle aree della grande espansione, più che nei centri storici), evitando pendolarismi e spostamenti di grandi masse verso le aree centrali; permette un riequilibrio della distribuzione funzionale e in particolare delle funzioni 'ricche', condensate nelle più appetibili e redditizie aree centrali, portandole nella periferia e nelle aree più svantaggiate e carenti di servizi; permette il decongestionamento funzionale del centro storico, aumentando la vivibilità, preservandone l'uso residenziale e abbattendone i costi immobiliari e della vita; contrasta il fenomeno della gentrificazione delle aree centrali e quello della marginalità sociale e insediativa delle aree della periferia.
3. l'attivazione di nuove centralità urbane nelle aree periferiche della città esistente. Questa azione migliora l'accessibilità delle aree più esterne della città in termini di attrattività, di interesse pubblico e di rinnovata importanza alle aree segnate da marginalità insediativa e carenza funzionale; costituisce un richiamo di opportunità lavorative e possibilità formative, e dunque di occasioni di sviluppo sociale e di crescita socioeconomica delle comunità; migliora la coesione delle comunità e il senso di appartenenza dei luoghi, contrapponendo al 'polo seduttore' del centro città una molteplicità di poli locali, realizzando la città policentrica e accessibile; aumenta la prossimità funzionale e

24. Galassi A. (2013), "La strada: da spazio di mobilità a luogo di identità e relazioni", in *Lectures #1 - Design, Pianificazione e Tecnologia dell'Architettura*, Rdesignpress, Roma.

25. Cfr. Parte prima, paragrafo 3.4
La città consolidata. Le questioni aperte.

l'accesso a livello locale dei servizi centrali.

In conclusione, dunque, per attuare una maggiore accessibilità e prossimità di servizi ed infrastrutture nella città esistente, e in particolare nella città consolidata, è necessario realizzare una rete delle dotazioni pubbliche di livello locale che sia decentralizzata rispetto ai nuclei storici e 'ricentralizzata', in modo pluripolare con assetto policentrico, nella periferia e nelle aree esterne, andando al contempo ad operare un decongestionamento (veicolare e funzionale) nelle aree centrali, per un riequilibrio funzionale integrale sul territorio e per un abbattimento delle iniquità e delle ingiustizie socio-spaziali generate da una distribuzione dei servizi scorretta e penalizzante per le comunità più povere, fragili e svantaggiate.

7.1.2 Abitabilità e sostenibilità

La seconda strategia per un piano locale sociale e inclusivo vuole disporre una maggiore *abitabilità e sostenibilità del patrimonio edilizio esistente*, attraverso la riconfigurazione morfologica, la riqualificazione edilizia, l'efficientamento energetico e la rigenerazione urbana di tessuti e nuclei ad uso prevalentemente residenziale, andando a ricostruire porzioni di città dal forte senso identitario, rinnovando il senso della gravidanza fisica e di appartenenza al luogo da parte delle comunità residenti, in particolare per quelle che ne sono allontanate per motivi economici o che vi si trovano a disagio, a causa del cattivo stato fisico del patrimonio e delle situazioni di degrado urbano. Questa strategia vuole rafforzare la dimensione dell'abitabilità della città e in particolare dei tessuti consolidati, tenendo conto delle loro specificità e delle diverse caratteristiche fisiche e morfo-tipologiche, nonché sociali ed economiche; un'abitabilità che, intesa come democratica e rivolta a persone di ogni ceto, è messa in discussione nella città contemporanea dal fenomeno della gentrificazione nelle aree centrali, e da quello della marginalità insediativa e funzionale nelle aree periferiche²⁵, che rendono inabitabili le prime per la popolazione più povera, e difficilmente abitabili le seconde per la loro carenza di servizi ed infrastrutture di collegamento. Abitabilità che trova risposta non solo nell'aspetto della residenza e della casa, ma anche in quello dello spazio pubblico, del luogo di incontro, aggregazione e reciproca conoscenza, che si configura come un baluardo della città pubblica e del diritto alla città come diritto di godere dei suoi spazi e delle sue funzioni, e che costituisce il luogo di appartenenza e di sviluppo integrale della persona, dove questa instaura legami identitari, affettivi e pregnanti

con l'areale – alla scala locale, il quartiere – in cui risiede. Inoltre, la dimensione dell'abitabilità, oggi, deve affiancarsi con il tema della sostenibilità ambientale del patrimonio edilizio, il quale tende, con i suoi consumi energetici, la dispersione termica, il fenomeno dell'isola di calore urbano e in generale, l'alto consumo delle risorse base di acqua, aria e suolo, a configurarsi come un elemento gravemente inquinante²⁶, e per il quale è necessario mettere in campo delle azioni, inerenti ad una dimensione edilizia e fisico-morfologica, che riducano il suo impatto sull'ambiente e sulla persona. Le due dimensioni – abitabilità e sostenibilità – trovano risposta nella fisicità dell'intervento, e dunque nelle reti materiali della città pubblica; fra queste, le reti morfologiche di riconfigurazione degli spazi aperti, degli spazi residuali e dismessi, dei tessuti, dei manufatti; le reti per la riconversione energetica e per la sostituzione del patrimonio edilizio; le reti di valorizzazione delle emergenze storico-documentario-architettoniche, dei capisaldi architettonici, dei tracciati e dei percorsi storici²⁷, le quali, procedendo anche da una dimensione 'imateriale' di percezione, si territorializzano attraverso percorsi e connessioni fisiche, che oltre a costituire l'occasione di una nuova mobilità sostenibile e di una scoperta del paesaggio storico urbano, permettono anche la ricucitura (soprattutto nelle aree della periferia) dei nuclei dell'espansione dispersi ed isolati e dei territori della metropolizzazione. Sulla base delle strategie elaborate per la città consolidata e le sue componenti sotto una prospettiva fisico-morfologica della costruzione della città pubblica²⁸, le strategie per l'inclusività del piano, connesse al Sistema insediativo e dei tessuti, si concentrano sul fornire maggiore abitabilità e sostenibilità al patrimonio edilizio esistente attraverso quattro macro-azioni principali:

1. la riconfigurazione sostenibile del patrimonio edilizio. Questa azione vuole rendere meno inquinante e più ecologicamente sostenibile la città esistente, secondo il principio del "non arrecare danni significativi" all'ambiente (*do not significant harm* – DNSH), riducendo il fenomeno dell'isola di calore urbano, l'impatto energetico e l'emissione di polveri sottili; si compone di vari interventi volti all'efficientamento energetico, alla riqualificazione edilizia, al contenimento della dispersione termica del manufatto architettonico, ma anche alla de-sigillazione e de-pavimentazione dei suoli impermeabilizzati senza passaggi pedonali o veicolari, alla riapertura di canali d'acqua e la creazione di aree adibite a esondazione controllata nei pressi di fiumi e torrenti, alla realizzazione di pratiche di *greening* degli

26. Rosenzweig C., Solecki W., Romero-Lankao P., Mehrotra S., Dhakal S., Ali Ibrahim S. (2018), *Climate Change and Cities: Second Assessment Report of the Urban Climate Change Research Network*, Cambridge University Press, Cambridge; Organization for Economic Co-operation and Development (2014), *Cities and Climate Change. Policy Perspectives. National governments enabling local action*, OECD Publishing, Paris.

27. Ricci L. (2020), "Nuova questione urbana e nuovo welfare. Regole, strumenti, meccanismi e risorse per una politica integrata di produzione di servizi", in *Ananke*, n. 90.

28. Cfr. Parte seconda, paragrafo 5.1.2 *La prospettiva morfologica: Per una città compatta sostenibile; Per una città discontinua abitabile.*

edifici e degli spazi urbani; accompagna i processi di rigenerazione urbana per la rigenerazione sostenibile dello stock edilizio, lavorando con la comunità per lasciare una città a zero sprechi.

2. la valorizzazione dello spazio pubblico. Questa azione considera lo spazio pubblico come un bene comune inalienabile, parte integrante della vita quotidiana della popolazione residente e di passaggio, e per tale ragione, mette in campo azioni volte a migliorarne l'aspetto fisico, ad arricchirne l'arredo urbano, a renderlo uno spazio verde poco impermeabilizzato, accessibile e fruibile a tutti, abbattendone le barriere architettoniche; ne potenzia gli aspetti aggregativi e l'uso digitale, attraverso spazi con wi-fi gratuito e stazioni di ricarica; prevede usi temporanei che si trasformano col tempo, secondo i principi del *tactical urbanism*; trasforma lo spazio in una centralità urbana vissuta dalla comunità residente, ponendolo al centro delle sue attività di quartiere; ne fa un promotore di sviluppo culturale, artistico e sociale e di incontro intergenerazionale, attraverso attività realizzate insieme a poli museali, fondazioni culturali e enti del terzo settore.
3. il *désenclavement* e la riconnessione degli insediamenti della periferia. Questa azione è rivolta ai nuclei e agli insediamenti isolati, frammentati e dispersi nel territorio agricolo propri della città discontinua, che vivono situazioni di grave marginalità insediativa, spesso riflessa anche in uno stato di disagio sociale; per tale ragione, l'azione vuole riaprire e de-isolare, dal punto di vista fisico-morfologico, quelle 'isole' chiuse e distaccate dal resto della città esistente, attraverso connessioni infrastrutturali multimodali (su gomma, ma anche dolce e su ferro) sia di trasporto pubblico che di mobilità privata; connette gli insediamenti attraverso sistemi di spazi pubblici con attività, mettendoli in relazione con i percorsi storici e gli antichi tracciati tipici del paesaggio storico urbano; ricuce le cesure fisiche attraverso percorsi ciclopedonali ed elementi di collegamento, come passaggi e corridoi verdi, tra la città centrale, i nuclei della città dispersa e le nuove aree della città diffusa.
4. la manutenzione degli insediamenti, in particolare di quelli di edilizia economica e popolare. Questa azione è rivolta a restituire al patrimonio una qualità architettonico-edilizia, posseduta in origine oppure da costruire ex novo secondo principi di sostenibilità ambientale, durabilità dei materiali, qualità della la-

vorazione e della messa in opera, principi di sicurezza, principi di risparmio energetico e di contenimento delle risorse acqua, aria e suolo; si ritiene necessario mettere in atto delle misure di cura e conservazione dell'esistente, ma anche di adattamento alle nuove esigenze, in modo da ridurre il consumo di suolo per nuove espansioni; tale azione mira inoltre a restituire una qualità migliore a quegli insediamenti periferici, spesso PEEP, penalizzati dall'uso di materiali scadenti, da una architettura brutta e punitiva²⁹, valorizzandoli invece con interventi di riqualificazione, anche di matrice artistica.

In conclusione, dunque, per attuare una maggiore abitabilità e sostenibilità del patrimonio edilizio, è necessario operarne una riconfigurazione sostenibile a livello di manufatto architettonico, che tenga conto delle mutate esigenze in materia di sostenibilità ambientale, ricercandone l'efficientamento energetico e la riduzione dei consumi; una riconfigurazione che sia occasione di manutenzione del patrimonio edilizio obsoleto e privo di valori storici (ovvero, quello della città consolidata, e dunque della maggior parte della città contemporanea), in particolare di quello di edilizia ERP. Inoltre, la riconfigurazione deve operarsi a scala urbana, attuando la riconnessione tra insediamenti periferici e città centrale, abbattendo l'isolamento delle periferie; una dimensione dell'abitabilità, dunque, di senso ampio, attenta anche all'aspetto aggregativo e comunitario, rappresentato dalla valorizzazione e dal potenziamento del sistema dello spazio pubblico, per un rafforzamento della dimensione fisica della città pubblica e della democraticità degli spazi urbani.

7.1.3 Fruibilità e qualità ambientale

La terza strategia per un piano locale sociale e inclusivo vuole disporre una maggiore *fruibilità e qualità ambientale*, attraverso lo sviluppo della rete ecologica urbana, il potenziamento e la riscoperta delle infrastrutture verdi e blu, la salvaguardia del capitale naturale e del territorio agricolo circostante la città, insieme al verde urbano di parchi, ville, giardini, ma anche spazi e interstizi interni ai tessuti residenziali. Questa strategia vuole infatti trasmettere ai posteri una città a ridotto impatto ambientale, più verde e salubre, che riduca il suo consumo di suolo e che sia coinvolta attivamente nella lotta ai cambiamenti climatici, attraverso interventi di greening e di efficientamento sul patrimonio edilizio; al contempo, vuole anche potenziare la rete ecologica esistente, per ricostruire i collegamenti naturali rotti e perduti durante la fase di espansione,

29. Campos Venuti G., Oliva F. a cura di (2010), *Città senza cultura. Intervista sull'urbanistica*, Laterza, Roma-Bari, pp. 3-15 e 141-143.

30. Lefebvre H. (1968), *Il diritto alla città*, Marsilio Editori, Padova; Guiducci R. (1975), *La città dei cittadini. Un'urbanistica per tutti*, Rizzoli, Milano.

31. Ricci L. (2020), "Nuova questione urbana e nuovo welfare. Regole, strumenti, meccanismi e risorse per una politica integrata di produzione di servizi", in *Ananke*, n. 90.

32. Cfr. Parte seconda, paragrafo 5.1.3 *La prospettiva ambientale: Per una città compatta verde; Per una città discontinua ecologica.*

potenziando i corridoi ecologici, e valorizzando gli interstizi verdi, i terreni agricoli, i cunei e delle aree verdi di discontinuità tra gli insediamenti. Tale strategia considera il capitale naturale, urbano ed extraurbano, come un elemento centrale della città pubblica e del "diritto alla città", sancito anche dall'accesso alle aree verdi, dalla possibilità di fruirne con modalità differenti, dalle occasioni di gioco, svago ed apprendimento che esse possono offrire al bambino cresciuto senza rapporto diretto con la natura³⁰; ancora, le possibilità lavorative che esso offre, attraverso il lavoro di manutenzione, cura e promozione del verde, costituiscono occasione per nuovi posti di lavoro, e garantiscono il diritto ad una città 'bella' e con un'elevata qualità ambientale. Città pubblica che, dunque, trova risposta in una prospettiva ambientale nelle reti materiali ed immateriali; fra queste, le reti per la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti; le reti connettive del verde e delle acque per il funzionamento ecologico e per la rigenerazione ambientale delle risorse fondamentali; le reti di componenti naturali e antropiche strutturanti, caratterizzanti e di dettaglio degli assetti paesaggistici³¹, le reti per la promozione e la conoscenza del territorio e del paesaggio. Tali reti, assicurano non solo una maggiore qualità ambientale per la città esistente, ma ricercano anche una fruibilità del capitale naturale, in particolare di quello extraurbano, in modo da ricucire la cesura tra città e campagna (o tra città e contesto naturale circostante) e trovare al contempo nuove forme di sviluppo locale sostenibile per le comunità urbane. Sulla base delle strategie elaborate per la città consolidata e le sue componenti sotto una prospettiva ecologico-ambientale della costruzione della città pubblica³², le strategie per l'inclusività del piano, connesse al Sistema ambientale e del verde urbano, si concentrano sul fornire maggiore fruibilità e qualità ambientale nella città esistente e in particolare nella città consolidata, attraverso tre macro-azioni principali:

1. sviluppo della rete ecologica attraverso *nature-based solutions*. Questa azione ritiene la rete ecologica, ovvero il sistema delle reti ambientali e dei corridoi ecologici un bene comune inalienabile essenziale per la continuità del sistema ambientale urbano ed extraurbano, nonché una componente della città pubblica e un elemento vitale per la salubrità della città. Per tale ragione, tale azione potenzia le infrastrutture verdi e blu presenti nella trama urbana; prevede interventi di de-sigillazione e depavimentazione dei suoli permettendo alle acque meteoriche di arricchire l'acqua di falda; riporta all'aria aperta corsi d'ac-

qua, fossi e rii tombati nella trama urbana; potenzia i corridoi ambientali, aumentando le alberature urbane e favorendo rinaturalizzazione e recupero delle aree verdi interstiziali lasciate libere tra gli insediamenti nella fase di espansione; preserva e tutela le aree verdi urbane e le ville, i giardini e i parchi storici, mettendoli in relazione con le aree verdi extraurbane e il territorio ad uso agricolo; recupera le aree abbandonate, abusive o degradate, come cave o discariche limitrofe agli insediamenti, con interventi di rinaturalizzazione e/o con l'uso di orti urbani affidati alla gestione della comunità.

2. salvaguardia del capitale naturale e paesaggistico. Questa azione è volta alla tutela, alla manutenzione ed alla cura materiale del verde, in particolare urbano (di parchi, giardini e ville storiche), ma anche delle aree verdi e dei parchi extraurbani, attraverso interventi di potatura, irrigazione, piantumazione e controllo nel contesto urbano, e di vigilanza e gestione del verde in quello extraurbano; realizza mappe e studi di osservazione sulle componenti vegetazionali ed idriche che compongono il capitale naturale, studiandone le specie e monitorando eventuali pericoli naturali o antropici; realizza studi sulle specie animali che lo abitano, controllando ed eventualmente limitando l'interazione con l'uomo; mette in campo misure di controllo e protezione dall'inquinamento, monitorando il territorio e bonificando le discariche abusive e scarichi illegali; regola l'incontro tra il territorio con uso agro-silvo-pastorale e le componenti naturalistico-vegetazionali, in particolare per l'uso di pesticidi e fertilizzanti.
3. fruizione del verde urbano e del territorio agricolo. Questa azione vede, all'interno del verde urbano e in particolare di quello agricolo, spesso 'dimenticato' dagli insediamenti urbani e a questi contrapposto, una componente essenziale della città pubblica, e come tale, potenzia gli incontri con la popolazione inurbata attraverso attività di valorizzazione, didattica e riscoperta delle attività agricole e pastorali; potenzia la rete dei percorsi interni ai campi e alle aree interstiziali tra gli insediamenti, con connessioni di mobilità dolce e percorsi informati per la riscoperta del territorio e della produzione agroalimentare; valorizza la rete dei tracciati e dei percorsi storici, sviluppando reti di percorsi e sentieri sicuri connessi con gli itinerari turistici nazionali ed europei; potenzia la comunicazione alla popolazione per una migliore conoscenza di parchi, territori agricoli

33. Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado della città e delle loro periferie (2017), *Relazione sull'attività svolta dalla Commissione*, Camera dei deputati, Roma, pp. 19, 41-42 e 222; cfr. Parte prima, paragrafo 1.2 *La città esistente e la nuova questione urbana*.

34. Campos Venuti G. (1991), *L'urbanistica riformista*, Etaslibri, Milano, pp. 140-141.

35. Semi G. (2015), *Gentrification. Tutte le città come Disneyland?*, Società editrice Il Mulino, Bologna.

ed aree tutelate.

In conclusione, per attuare una maggiore fruibilità del capitale naturale urbano ed extraurbano ed una maggiore qualità ambientale nella città esistente (e in particolare nella città consolidata), è necessario potenziare la rete ecologica attraverso soluzioni naturali e volte all'arricchimento delle infrastrutture verdi e blu nella trama urbana, connettendole con il sistema del verde agricolo, degli interstizi verdi negli insediamenti, del sistema di parchi, giardini e ville storiche, attuando al contempo misure per una salvaguardia integrale delle componenti idriche e vegetazionali, monitorandone la presenza e gli episodi di inquinamento e stravolgimento degli habitat naturali. Al contempo, tale strategia ritiene necessario una fruizione del capitale naturale consapevole ed informata, realizzata attraverso percorsi informativi uniti ad attività di conoscenza didattica, svago e scoperta del territorio agricolo circostante gli insediamenti, delle sue attività e delle sue produzioni, così come di parchi ed aree protette, andando così a costruire un dialogo proficuo con le comunità urbane, e portando quest'ultime ad una maggiore consapevolezza dei problemi e delle risorse del territorio.

7.1.4 Mixitè e coesione sociale

La quarta strategia per un piano locale sociale e inclusivo vuole attuare una maggiore *mixitè e coesione sociale* nelle comunità urbane, attraverso interventi di integrazione fra gruppi con reddito e contenuti culturali diversi, in particolare nelle aree segnate dal fenomeno della gentrificazione, o dall'isolamento delle comunità, come nelle aree della periferia, dando una risposta sociale integrata alla "nuova questione urbana" della città esistente³³. Tali interventi ricercano dunque le misure per una salvaguardia sociale³⁴ di quei ceti popolari che la selezione capitalistica (ma derivata anche da scelte sociali della popolazione più benestante³⁵) tende a espellere dalle aree centrali, per relegarli nelle aree più povere e meno appetibili delle cinture metropolitane; inoltre, la mixitè ricerca la crescita delle comunità più marginalizzate della città esistente attraverso interventi volti non solo a favorire la compresenza di classi di reddito differenti, ma anche a potenziarne l'occupazione, il livello di formazione lavorativa e quello di istruzione scolastica, al fine di offrire la maggior quantità di opportunità di crescita economica, lavorativa, sociale e culturale possibile. Si tratta dunque di una mixitè sociale integrale ed integrata nei suoi approcci, 'impegnata' nella crescita del singolo e delle sue possibilità di migliorarsi, ricercandone lo sviluppo

umano a tutto tondo, come raccomandato dalle Nazioni Unite e dall'Unione Europea in materia di diritti sociali del cittadino³⁶. Agli interventi per la mixité sociale si aggiungono inoltre le misure per una maggiore coesione sociale delle comunità, coesione raggiungibile attraverso l'aumento delle possibilità di crescita e sviluppo, attraverso il consolidamento del "capitale sociale" delle comunità, ovvero «l'insieme di aspetti della vita sociale, quali le reti relazionali, le norme e la fiducia reciproca, che consentono ai membri di una comunità di agire assieme in modo più efficace nel raggiungimento di obiettivi condivisi»³⁷. Di conseguenza, le azioni per la coesione coincidono con quelle per l'inclusione, aggiungendo, alle misure per una comunità più forte e coesa, anche quelle per renderla più aperta ed inclusiva nei confronti dei soggetti più fragili, come persone anziane, con disabilità, in stato di precarietà lavorativa, povertà economica, precarietà abitativa, etc., ma anche più 'integranti', nei confronti dei nuovi cittadini comunitari ed extra-comunitari, oltre che nei confronti delle comunità rom e sinti. Le misure per la mixité e la coesione sociale appartengono ad una dimensione 'immateriale' della città pubblica, legata alla sfera della programmazione sociale e degli interventi assistenziali a favore della popolazione in stato di disagio economico, fisico o sociale; tuttavia, esse si territorializzano fisicamente attraverso la città pubblica, la quale, con le sue reti materiali e immateriali, riesce a restituire un sistema integrato, inter-scalare e multifattoriale agli interventi per la coesione e la mixité. Come più volte ribadito nel corso della ricerca³⁸, infatti, la prospettiva sociale della costruzione della città pubblica costituisce un 'taglio' ed un riorientamento delle azioni della prospettiva strutturale, morfologica e ambientale; in altre parole, le dotazioni territoriali della città pubblica inerenti ai tre Sistemi delle componenti della città esistente vengono interpretate alla luce dell'inclusività, rafforzandone la dimensione sociale e cercando di integrarle con le azioni dell'assistenzialismo sociosanitario, lavorativo e formativo – che sono spesso azioni 'immateriali', o comunque prive di una dimensione fisico-architettonica, e che per questo vengono per l'appunto 'territorializzate' dalla città pubblica e dalle reti materiali e immateriali del sistema di componenti pubbliche e di uso pubblico. Reti della città pubblica che, nel caso della mixité e della coesione sociale, sono reti di comunità, di soggetti attivi nei territori, di gestione condivisa dei beni comuni per la cura e la manutenzione dell'ambiente urbano; reti del partenariato pubblico-privato; reti di sviluppo e di rivitalizzazione socioeconomica e culturale, locale e urbana,

³⁶. United Nations Development Programme (2020), *Human Development Report 2020. The next frontier. Human development and the Anthropocene*, United Nations publication, New York; Parlamento Europeo, Consiglio Europeo, Commissione Europea (2017), *Pilastro europeo dei diritti sociali*, Ufficio delle pubblicazioni.

³⁷. Putnam R. D. (1993), *Making democracy work. Civic traditions in modern Italy*, Princeton University Press, Princeton.

³⁸. Cfr. Parte seconda, paragrafo 4.3.1 *Piano locale e città pubblica. Le prospettive: La prospettiva sociale*.

39. Ricci L. (2020), “Nuova questione urbana e nuovo welfare. Regole, strumenti, meccanismi e risorse per una politica integrata di produzione di servizi”, in *Ananke*, n. 90.

40. Cfr. Parte seconda, paragrafo 5.1.4 *La prospettiva sociale: Per una città compatta integrata; Per una città discontinua coesa*.

41. Sennett R. (2018), *Costruire e abitare. Etica per la città*, Feltrinelli, Milano, pp. 60-61.

di nuove economie urbane; reti per l’abitare, per l’inclusione sociale, per la riduzione dei conflitti³⁹ e per l’integrazione fra comunità precedenti da culture diverse e con differenti contenuti culturali, o ancora, per la riduzione dei conflitti fra gruppi con diversa classe di reddito. Tali reti arricchiscono dunque la dimensione sociale della città pubblica, affiancandosi all’interpretazione inclusiva delle reti dei Sistemi e delle prospettive analizzate in precedenza. Sulla base delle strategie elaborate per la città consolidata e componenti sotto una prospettiva sociale della costruzione della città pubblica⁴⁰, le strategie per l’inclusività del piano, in risposta alla “nuova questione urbana” della città esistente e alle questioni sociali contemporanee che la caratterizzano, si concentrano sul fornire maggiore mixità e coesione sociale nella città esistente e in particolare nella città consolidata, attraverso quattro macro-azioni principali:

1. integrazione sociale fra gruppi sociali diversi. Questa azione vuole far interagire fra loro gruppi sociali che differiscono per censo, estrazione culturale, origine etnica, valori religiosi, etc. in modo da creare comunità miste; fa vivere insieme, nella stessa area, gruppi diversi, grazie alla residenza sociale e all’affitto a canone concordato; protegge e valorizza lo spazio pubblico, luogo democratico e ‘aggregante’ d’incontro fra persone di estrazione diversa⁴¹; promuove azioni per il dialogo e la pace sociale attraverso attività e percorsi partecipativi delle comunità locali; promuove l’integrazione di soggetti provenienti da paesi terzi e delle comunità rom, sinti e camminanti; promuove l’ascolto di istanze differenti, e l’attuazione di incontri comuni per il dialogo e la risoluzione condivisa dei problemi della comunità; rafforza il senso di identità e di appartenenza della comunità, valorizzando le diversità.
2. salvaguardia delle comunità popolari a rischio di espulsione. Questa azione è prioritariamente rivolta alle comunità popolari che vivono nelle aree centrali e semicentrali le quali, interessate dalla crescente attenzione del mercato immobiliare e delle classi più ricche, conoscono un progressivo aumento degli affitti e del costo della vita, e pertanto ne sono progressivamente espulse; per questo, tale azione favorisce la permanenza, o il reinsediamento, dei ceti popolari nelle aree di residenza con sgravi fiscali, affitti a canone concordato, ed una maggiore quantità di residenza sociale; eroga aiuti economici e fiscali alle attività e alle botteghe storiche in difficoltà; scoraggia l’apertura di attività di lusso o di prodotti voluttuari costosi, favorendo

invece attività legate alla vendita di generi alimentari e beni di prima necessità; favorisce misure assistenziali a sostegno della popolazione anziana, sola, indigente o con disabilità.

3. sostegno e assistenza sociale e sanitaria alle comunità e ai soggetti fragili. Questa azione è rivolta a tutte le comunità che presentino soggetti in stato di disagio, con criticità economiche, sociali, fisiche e/o cognitive che necessitano di aiuto specifico, aggiuntivo a quelli già erogati dal servizio sanitario; favorisce l'insediamento di presidi sanitari locali e di presidi per la sicurezza, di case di accoglienza per minori, di centri anti violenza per donne, di centri di recupero e reinserimento per persone con problemi di dipendenza, di centri per anziani, per il dopolavoro o per il doposcuola dei minori; favorisce attività di sostegno alimentare agli indigenti e alle persone sole, anziane e in difficoltà; promuove e sostiene le attività delle associazioni locali e degli enti del terzo settore, in particolare se rivolte allo sviluppo della persona e al suo (re)inserimento nella società.
4. nuove economie e nuovi lavori per le comunità svantaggiate. Questa azione vuole risolvere la carenza di lavoro a scala locale, la mancanza di figure professionalmente formate e ridurre la difficoltà di aprire nuove attività economiche e generare economie locali autosufficienti e durevoli nel tempo; favorisce la formazione professionale attraverso corsi di aggiornamento, finalizzati ad implementare competenze organizzative, tecniche, digitali e per la prevenzione degli infortuni sul lavoro; recupera le lacune formative e prepara all'ingresso nel mondo del lavoro; realizza nuovi centri per l'impiego e attiva percorsi di assistenza per la stabilizzazione e il mantenimento del posto di lavoro; individua strategie per lo sviluppo economico locale, predispone progetti per attività economiche, così come misure di assistenza e di intervento in caso di fallimento; valorizza attività ed esercizi locali, così come la produzione a chilometro zero, attraverso centri di distribuzione locale e attività di associazioni di quartiere.

In conclusione, per attuare una maggiore mixité sociale e una maggiore coesione nelle comunità della città esistente (e in particolare della città consolidata), è necessario un approccio olistico, ampio ed integrato, che coniughi insieme più dimensioni dell'assistenza sociale, andando a 'territorializzarle', ovvero a realizzarle sul territorio, attraverso le reti materiali e immateriali della città pubblica, che in tal modo si fa vettore e portatrice di inclusione attiva. Mixité

che assume dunque un significato ampio, in cui l'integrazione tra gruppi e comunità differenti è vista come un valore e un elemento di ricchezza per la città contemporanea, e la coesione nelle comunità non avviene solo attraverso attività di dialogo e partecipazione, ma anche attraverso il sostegno attivo alle politiche per il lavoro, l'istruzione e la formazione professionale, in modo da costruire non soltanto comunità coese, ma comunità miste con importanti opportunità di crescita e di sviluppo per chi ne fa parte, restituendo così il vero significato del "diritto alla città" alle comunità che vi abitano – ovvero, la possibilità di crescere integralmente come cittadino e come essere umano.

7.2 Gli strumenti: un piano locale sociale e inclusivo

Come illustrato nei capitoli precedenti⁴², si ritiene il *piano urbanistico locale* lo strumento urbanistico capace, alla scala locale, di fare da vettore di inclusione, riequilibrio e giustizia sociale nella città, e nella società, contemporanea. Tale strumento, benché ancorato ad una visione razionalista della città e del territorio, nello spirito di una legge vecchia di ottanta anni (la Legge n. 1150 del 1942), e dunque con alcune criticità strutturali dettate dal mutamento delle istanze della città contemporanea – come l'esigenza della trasformazione e del recupero-rigenerazione del patrimonio edilizio, anziché di una sua nuova produzione⁴³ – costituisce ancora oggi uno strumento irrinunciabile e indifferibile per la programmazione, l'attuazione, la gestione degli interventi urbanistici della città e del territorio alla scala comunale, nonché, per sua stessa natura, anche uno strumento di riequilibrio degli interessi del territorio⁴⁴, se il programma da esso perseguito – in altre parole, la volontà politica che si cela dietro di esso – sia volto a promuovere valori di uguaglianza sociale e risoluzione delle ingiustizie spaziali.

Il piano locale, infatti, grazie alla sua dimensione regolativa e prescrittiva, può scegliere di costruire una città pubblica, sistema delle dotazioni e delle componenti pubbliche e di uso pubblico, equa ed inclusiva, paritaria e riequilibratrice, andando a realizzare gli interventi richiesti laddove se ne avverta maggiormente il bisogno, quali, ad esempio, più servizi nelle periferie e più alloggi sociali nella città gentrificata, e andando contestualmente a realizzare gli standard minimi per l'intera città esistente, ai sensi del D.M. n. 1444 del 1968, affinché vi sia – riprendendo un celebre aforisma di Marx – una vera giustizia socio-spaziale rivolta a tutti, cittadini poveri e cittadini ricchi, poiché «da ciascuno secondo le sue capacità, a ciascuno secondo i suoi bisogni»⁴⁵.

Un piano locale che, dunque, può senz'altro definirsi *sociale e inclusivo* laddove persegua lo sviluppo umano integrale dell'uomo e il suo inserimento nella società; inserimento che, come già evidenziato in precedenza⁴⁶, è volto a garantire pari opportunità per tutti, fornendo la possibilità di un accesso a beni primari – la casa, il lavoro, i ser-

42. Cfr. Parte seconda, paragrafo 4.1 *Piano locale e città esistente. Il piano e gli strumenti per la rigenerazione.*

43. Campos Venuti G., Oliva F. a cura di (2010), *Città senza cultura. Intervista sull'urbanistica*, Laterza, Roma-Bari; Oliva F., Galuzzi P., Vitillo P. (2002), *Progettazione urbanistica. Materiali e riferimenti per la costruzione del piano comunale*, Maggioli Editore, Rimini.

44. Ricci L. (2014), "Governare il cambiamento: più urbanistica, più piani", in Franceschini A. (a cura di), *Sulla città futura. Verso un progetto ecologico*, List, Trento; Ricci L., a cura di (2009), *Piano locale e... nuove regole, nuovi strumenti, nuovi meccanismi attuativi*, FrancoAngeli, Milano.

45. Dal tedesco *Jeder nach seinen Fähigkeiten, jedem nach seinen Bedürfnissen*, ripreso dagli Atti degli Apostoli da Karl Marx nella sua "Critica del programma di Gotha" del 1875. Gruppi L., a cura di (1969), *Marx Engels Opere scelte*, Editori Riuniti, Roma, p. 962; Lefebvre H. (1972), *Il marxismo e la città*, Gabriele Mazzotta Editore, Milano. Sulla stessa linea, è orientata anche la Costituzione della Repubblica, che all'art. 53 sancisce «Tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro

capacità contributiva. Il sistema tributario è informato a criteri di progressività».

46. Cfr. Parte prima, paragrafo 3.1 *La nuova questione urbana e l'inclusione sociale*.

47. United Nations (2016), *Leaving no one behind: the imperative of inclusive development - Report on the World Social Situation 2016*, United Nations publication, New York; Commissione delle Comunità Europee (2003), *Relazione comune sull'integrazione sociale contenente una sintesi dei risultati dell'esame dei Piani di Azione Nazionali per l'Integrazione Sociale (2003-2005)*.

48. Campos Venuti G. (1991), *L'urbanistica riformista*, Etaslibri, Milano, pp. 2 e 140-141.

49. Ricci L. (2020), "Nuova questione urbana e nuovo welfare. Regole, strumenti, meccanismi e risorse per una politica integrata di produzione di servizi", in *Ananke*, n. 90; Ricci L. (2020), "Prefazione. Città contemporanea e nuovo welfare. Una rete di reti per rigenerare la città esistente" in Poli I., *Città esistente e rigenerazione urbana. Per una integrazione tra urbs e civitas*, Aracne Editrice, Roma.

50. Cfr. *Box 1 - PNRR, Programmi operativi e inclusione sociale*.

51. Commissione Europea (2021), *Piano d'azione sul Pilastro europeo dei diritti sociali*, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, pp. 5-7.

52. L'adozione dei 20 principi del Pilastro è anche alla base di Fondi non interessati esclusivamente ad una dimensione di sviluppo sociale (come il FSE+); ad

vizi, lo spazio pubblico – agli strati più fragili e le comunità più isolate, permettendogli l'integrazione reale ed effettiva nella collettività e consentendogli di assumere peso politico, sociale ed economico in essa⁴⁷. Un piano locale che, in tal senso, assume i valori e il senso di un piano locale *riformista*, poiché, parafrasando Giuseppe Campos Venuti, questo garantisce gli interessi della comunità urbana e nazionale, andando a regolare il mercato immobiliare e le sue esigenze (in particolare, regolandone i meccanismi di rendita), cercando di salvaguardare la comunità attraverso le "cinque salvaguardie" dei fattori essenziali della vita urbana⁴⁸; cinque salvaguardie (pubblicitica, sociale, produttiva, ambientale e programmatica) che oggi, attualizzate e reinterpretate alla luce delle mutate esigenze della città contemporanea e delle direttive nazionali ed europee, costituiscono la base teorica, il *benchmark*, per la costruzione di un welfare urbano inclusivo, equo e sostenibile, che trova risposta territoriale nella "rete di reti" delle componenti della città pubblica⁴⁹.

Dunque, si può affermare che il piano locale sociale ed inclusivo non è soltanto un piano volto ad apportare una maggiore inclusione sociale nella città esistente, ma è anche un piano che raccoglie la tradizione e l'identità, nonché lo 'spirito militante', dell'urbanistica riformista, e per tale ragione, si ritiene che il piano riformista contemporaneo debba perseguire, fra la molteplicità degli aspetti e degli impegni (salvaguardia ecologico-ambientale, sostegno alla produttività locale, etc.), anche l'impegno per una maggiore inclusione sociale, per l'assistenza attiva ed integrale al cittadino e per la coesione delle comunità urbane, raccogliendo così non solo le battaglie del riformismo degli anni Sessanta e Settanta, ma anche le nuove sfide sociali ed economiche, nazionali ed europee, di contrasto al *climate change* e di ripresa e ripartenza economica dopo la pandemia da Covid-19⁵⁰.

In ambito europeo, l'adozione nel 2017 del Pilastro europeo dei diritti sociali ha imposto, su tutte le nuove iniziative varate dall'Unione e dagli Stati membri, il rispetto dei principi da esso sanciti per la garanzia dei diritti sociali⁵¹, rendendo in tal modo 'strutturale' ai provvedimenti e agli interventi la messa in campo di azioni volte alla protezione, all'inclusione e al sostegno al cittadino. Inoltre, la programmazione dei Fondi Strutturali SIE è andata crescendo nel corso degli anni, raggiungendo, con la nuova Programmazione 2021-2027, cifre molte elevate a sostegno dello sviluppo dei paesi membri; i Fondi, che hanno immediatamente recepito le direttive del Pilastro qualsiasi fosse la loro natura⁵², costituiscono oggi uno

dei principali motori di attuazione di interventi a sostegno dei territori e della popolazione, grazie all'obbligo di spesa e di rendicontazione delle attività svolte⁵³. Tale obbligo ha portato a realizzare numerosi progetti (si ricorda il virtuoso caso di Bari, in merito ai progetti proposti per il PON Metro⁵⁴), sia a livello locale, che regionale e nazionale, e si prevede che nei prossimi anni, a fronte dell'affermazione di un ruolo dell'Italia sempre più importante all'interno dell'Unione⁵⁵, tali Fondi siano erogati con continuità e con cifre pari o superiori a quelle correnti, al fine di rafforzare il "sistema Paese" e aumentare il Pil delle Regioni meno sviluppate (RMS) e di quelle in transizione (RiT)⁵⁶. In tal caso, allora, oggi è ancora più necessario interpretare il piano urbanistico locale, per la sua natura prescrittiva e riequilibratrice degli interessi del territorio, come un portatore di inclusione e diritti sociali, operando dunque una rilettura dei suoi obiettivi e delle sue strategie nell'ottica di una territorializzazione fisica degli obiettivi e dei principi del Pilastro, con due importanti finalità: da un lato, la possibilità di intercettare, e dunque di spendere, senza ulteriori costi per gli Enti locali, i Fondi garantiti dall'Unione; dall'altro, sviluppare progetti locali a partire da un livello realmente locale, con la partecipazione della popolazione e la consultazione diretta dei suoi bisogni, secondo un approccio *bottom up* che innovi i progetti correnti – costruiti a livello centrale o regionale, e per questo, a volte viziati o 'fuori focus' rispetto alle reali esigenze del territorio.

Il piano locale, oggi, può dunque assumere il ruolo di una "piattaforma abilitante" per intercettare, raccogliere e spendere i Fondi europei attraverso la proposta di progetti, di strategie e di linee guida, che sappiano rispondere alle richieste degli strumenti operativi di spesa dei Fondi, ossia i Programmi Operativi Nazionali (PON) e Regionali (POR). Richieste che, spesso, non si fermano all'esigenza di progetti ben scritti, aderenti alle richieste tematiche del Programma e pensati sulle specificità locali, ma richiedono anche la mappatura dei processi, la rendicontazione delle spese effettuate, l'analisi delle criticità riscontrate e l'attuazione di un programma di gestione e/o manutenzione dell'intervento realizzato. Queste richieste sono spesso difficili da mettere in pratica dagli Enti locali (ma spesso, anche dagli Enti regionali, come si evince dai ritardi dei bilanci e delle rendicontazioni di alcune RMS), che non di rado non possiedono le competenze e la formazione adatta per presentare progetti e, in tal modo, non riescono a sbloccare gli investimenti per il territorio e a concorrere al suo rilancio e al suo sviluppo. In tal senso, il program-

esempio, nel FEAMPA, Fondo europeo per gli affari marittimi, pesca e acquacoltura, si prevede di potenziare "l'attrattiva socioeconomica e il rinnovamento generazionale del settore della pesca" e "la vitalità sociale ed economica delle comunità costiere", dando dunque attenzione alla dimensione sociale della comunità.

⁵³. L'obbligo di spesa è previsto dall'Accordo di Partenariato siglato all'inizio di ogni programmazione dall'Unione, dallo Stato e dalle Regioni. È noto che la difficoltà maggiore degli interventi risiede nella loro progettazione ed attuazione sul territorio da parte degli Enti locali; per questo, le attività di affiancamento agli Enti (es. corsi di formazione, interventi da parte dell'Autorità di Gestione, di Audit e di Certificazione) e di controllo della spesa si sono intensificate con il tempo, al fine di evitare frodi comunitarie e vedere accresciute la disponibilità dei Fondi nella prossima programmazione.

⁵⁴. Cfr. Allegato 2 - Scheda 21. Bari – Il Piano Operativo PON Metro Bari 3.0 del 2019: la Strategia SISUS e il PUG.

⁵⁵. Si ricorda, a tal proposito, il "Trattato per una cooperazione bilaterale rafforzata" fra Italia e Francia, simile a quello tra Francia e Germania, siglato il 26 novembre 2021. Governo italiano, Presidenza del Consiglio dei Ministri (2021): "Firma del Trattato Italia - Francia al Quirinale".

⁵⁶. Come richiesto e voluto sia dal PNRR, sia dalla Programmazione Operativa dei fondi; cfr. Box 1

- PNRR, Programmi operativi e inclusione sociale.

57. Si veda il D.L. 9 giugno 2021, n. 80 recante “Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionali all’attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l’efficienza della giustizia”. Il Decreto era già stato preceduto da altri concorsi pubblici volti alla spesa dei Fondi SIE, quale, ad esempio, il Concorso per 2800 Tecnici per la Coesione UE al Sud, con “ruolo di coordinamento nazionale nell’ambito degli interventi previsti dalla politica di coesione dell’Unione europea e nazionale per i cicli di programmazione 2014-2020 e 2021-2027, nelle autorità di gestione, negli organismi intermedi e nei soggetti beneficiari delle Regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia”. Dipartimento della funzione pubblica (2021): “In Gazzetta Ufficiale il bando per assumere 2.800 tecnici al Sud”.

58. Dipartimento della funzione pubblica (2022): “inPA Portale del Reclutamento”.

59. Cfr. Box 1 - PNRR, Programmi operativi e inclusione sociale.

60. Galuzzi P., Vitillo P. (2011), *Praticare il piano?*, Inu edizioni, Roma; Cfr. Parte seconda, paragrafo 4.1 Piano locale e città esistente. *Il piano e gli strumenti per la rigenerazione*; paragrafo 4.3 Piano locale, città pubblica e nuovo welfare.

ma di rafforzamento della Pubblica Amministrazione attuato dal Dipartimento per la Funzione Pubblica, sostanziato in vari concorsi⁵⁷ per assunzioni rivolte a giovani professionisti – di cui il portale di reclutamento digitale inPA⁵⁸ è l’espressione più recente in termini di digitalizzazione delle competenze – fa parte della volontà nazionale di costituire una PA giovane, più formata e più competente, al fine di sbloccare con facilità i Fondi e spenderli efficacemente sul territorio. Per tale ragione, dunque, oltre al rinnovamento dell’organico della PA, è necessario pensare a come gli strumenti esistenti e già previsti dalla normativa corrente, possano essere utilizzati per realizzare, in tempi brevi e con il minore dispendio di risorse possibili (in pieno spirito riformista), gli interventi prefigurati dalla Programmazione 2021-2027 e dal nuovo PNRR, in modo da investire sui territori in modo rapido ed efficace, garantendo così la ripartenza del paese già nel corrente stadio pandemico⁵⁹.

Per far sì che il piano locale diventi una *piattaforma abilitante* per la programmazione, l’attuazione e la gestione degli interventi prefigurati dalla Programmazione e dai Fondi SIE, andando così a delinarsi come un *piano locale sociale ed inclusivo*, ed andando dunque a territorializzare alla scala locale gli interventi, raccogliendone i dati necessari per fornire una corretta rendicontazione della spesa e mappandone gli effetti positivi o negativi, è necessario operare una *innovazione del piano urbanistico locale*, dando maggiore importanza all’aspetto e alla dimensione strategica, anziché a quella prettamente regolativa⁶⁰. Innovazione che, come sottolineato da Paolo Galuzzi e Piergiorgio Vitillo, deve andare oltre la predominante dimensione *regolativa* del piano – dimensione che, come si può evincere dalla corrente denominazione di Piano Regolatore Generale (PRG), modificata in parte a livello regionale ma oggi ancora valida, regola e prescrive gli usi senza scadenze temporali, e dunque ‘vincola’, valorizzando o screditando atemporalmente i possibili impieghi del territorio – per giungere ad una più snella e più efficiente dimensione strategica, che non blocchi gli usi senza tener conto del mutamento delle esigenze territoriali, ma al contrario le intercetti e le ascolti, dandogli una risposta coerente con i vincoli e le restrizioni reali del territorio – non eliminati, ma raccolti in un piano senza scadenze e dal valore regolativo-prescrittivo.

Piano locale, dunque, anche come “piano strategico strutturale” e non soltanto strumento regolativo, com’è oggi il PRG secondo l’impostazione del 1942, ferma ad una visione espansionistica ormai fuori tempo, ma che invece abbia al suo interno una forte dimensio-

ne strategica⁶¹, che consenta di:

- non cristallizzare il territorio attraverso un complesso e poco flessibile apparato di norme, le quali, regolando la conformazione urbana e territoriale, tendono a fissarne i limiti nel tempo senza dare ulteriori possibilità di sviluppo o di trasformazione sulla base di nuove esigenze (come, ad esempio, nel caso di calamità naturali ed eventi sismici);
- avere un tempo di redazione minore e molto più concentrato, nell'ordine di circa uno o due anni, in cui l'amministrazione definisca soltanto le strategie e la loro conformatività con le regole (vincoli e restrizioni) esistenti sul territorio;
- raccogliere i dati del territorio, mappandolo con indici e indicatori, registrando i cambiamenti e vigilando sulla geografia orografica, urbana, sociale ed economica;
- rispondere in modo più efficace e tempestivo ai bandi nazionali e regionali come PON e POR, anche grazie all'uso dei dati raccolti, per poter realizzare nuovi progetti;
- rispondere ai nuovi bisogni ed istanze del territorio, anche emergenziali, senza dover operare continue e costose varianti di piano, con la costrizione di doverne redigere uno nuovo ogni vent'anni, a causa dell'evidente mutamento delle esigenze e delle istanze della popolazione.

Naturalmente, va ricordato che il piano locale corrente, ovvero il PRG, non deve diventare un piano strategico strutturale, negandone così la sua natura regolativa ed andando contro la normativa vigente, ma piuttosto dovrebbe accogliere al suo interno una maggiore dimensione strategica, differenziando la parte regolativa da quella strategico-strutturale. Questo aspetto, che in parte è stato raccolto dalle leggi urbanistiche regionali – in particolare, da Lombardia ed Emilia-Romagna⁶² – va sviluppato ulteriormente, tenendo conto della *doppia dimensione, regolativa-prescrittiva e strategico-strutturale*, ed operarne una differenziazione, anche in termini di iter di approvazione e adozione degli elaborati, dato che l'elaborato regolativo-prescrittivo avrà necessariamente tempistiche di redazione più lunghe, dovute al controllo normativo e al fatto che non avrà scadenza temporale – a differenza dell'elaborato strategico, che potrà essere rinnovato ogni dieci anni per il mutamento delle istanze e delle esigenze della collettività, o anche in tempi minori, per far fronte a emergenze e calamità.

Di conseguenza, come avviene in Emilia-Romagna⁶³ ai sensi della L.R. n. 24 del 2017, l'elaborato strategico strutturale del piano co-

⁶¹. Galuzzi P., Vitillo P. (2011), *Praticare il piano?*, Inu edizioni, Roma; Galuzzi P., Vitillo P., a cura di (2008), *Rigenerare la città. La perequazione urbanistica come progetto*, Maggioli, Rimini; Campos Venuti G. (2008), "Dal piano unico, rigido, con varianti al piano triplice, flessibile con regole", in *Urbanistica Dossier*, n. 101, supplemento a *Urbanistica Informazioni*, n. 217.

⁶². Ambedue le leggi esplicitano all'interno del piano la dimensione regolativa differenziandola da quella strategico-strutturale: nel caso della Lombardia (L.R. n. 12 del 2005), con l'adozione del Piano delle Regole (PdR) distinto dagli altri elaborati del PGT, mentre in Emilia-Romagna (L.R. n. 24 del 2017), oltre il Regolamento Edilizio (ex RUE), è prevista la Strategia per la qualità urbana ed ecologico-ambientale (SQUEA), che si pone come quadro di riferimento strategico per indirizzare lo sviluppo urbano, i cui obiettivi si traducono in strategie spaziali ed azioni specifiche. Cfr. Allegato 1 - *Scheda 14. Milano - Il PGT del 2019: la città metropolitana e il rapporto con le aree centrali*; cfr. Allegato 2 - *Scheda 22. Bologna - Il PUG del 2021: le Strategie urbane, locali e i progetti di areale*.

⁶³. Boschi F. (2018), "Strategia per la qualità urbana ed ecologico-ambientale", in *Urbanistica Informazioni*, n. 280-281; Vecchiotti S. (2018), "Continuità e innovazione nella nuova legge regionale", in *Urbanistica Informazioni* n. 280-281.

64. Cfr. Parte terza, paragrafo 7.2.1 *Nuove regole e nuove prestazioni.*

65. Ricci L. (2018), "Costruire la città pubblica per rigenerare la città contemporanea", in Ricci L., Battisti A., Cristallo V., Ravagnan C. (a cura di), *Costruire lo spazio pubblico. Tra storia, cultura e natura*, in *Urbanistica Dossier Online* n. 15, Inu Edizioni, Roma; Ricci L. (2017), "Governare la Città contemporanea. Riforme e strumenti per la rigenerazione urbana", in *Urbanistica*, n. 160.

66. Oliva F., Ricci L. (2017), "Promuovere la rigenerazione urbana e la riqualificazione del patrimonio costruito", in Antonini E., Tucci F. (a cura di), *Architettura, Città, Territorio verso la Green Economy*, Edizioni Ambiente, Roma; Ricci L. (2005), *Diffusione insediativa, Territorio, Paesaggio. Un progetto per il governo delle trasformazioni territoriali contemporanee*, Carocci, Roma.

67. Ricci L. (2019), "Prefazione. Governare la città contemporanea. Una nuova questione urbana" in Ravagnan C., *Rigenerare le città e i territori contemporanei. Prospettive e nuovi riferimenti operativi per la sperimentazione*, Aracne Editrice, Roma, p. 11; Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado della città e delle loro periferie (2017), *Relazione sull'attività svolta dalla Commissione*, Camera dei deputati, Roma, p. 49.

68. Vicari Haddock S., Moulart F., a cura di (2009), *Rigenerare la città. Pratiche di innovazione sociale nelle città europee*, Società editrice Il

stituirebbe una sorta di *quadro di riferimento strategico del piano*, in dialogo simmetrico con il "quadro di riferimento regolativo-valutativo" della parte regolativa, trattato successivamente⁶⁴, andando così a configurarsi come il 'contenitore' delle strategie e delle azioni di piano, e dando una risposta rapida, efficace e consapevole (perché basata sulla raccolta delle istanze della popolazione e del territorio grazie al rinnovamento dell'aspetto regolativo-valutativo) alle richieste della città e del territorio, anche emergenziali. In tal senso, il mettere in luce la *dimensione strategica* all'interno del piano locale, riprende la più volte dichiarata necessità di una *strategia unitaria di governo pubblico*, integrata e interscalare, che sia finalizzata alla rigenerazione urbana e al riequilibrio territoriale dell'intera città esistente e che restituisca nuove prospettive di equità, di inclusione sociale, di qualità urbanistico-ecologica e di efficienza al governo della città e dei territori contemporanei⁶⁵. Una strategia che, come ricorda Laura Ricci, permetta di introdurre nella città esistente sia trasformazioni di carattere morfologico-funzionale, sia azioni di rigenerazione urbana volte allo sviluppo ambientale, all'inclusione sociale e allo sviluppo economico locale, valorizzandone i beni comuni identitari⁶⁶. Una strategia che, oltre a porre al centro del progetto urbanistico la costruzione a rete della città pubblica quale una infrastruttura per un nuovo metabolismo urbano⁶⁷, considera la rigenerazione urbana come la modalità operativa principale per la trasformazione della città esistente, attraverso il recupero del patrimonio edilizio già realizzato, innescando al contempo opportunità e occasioni di sviluppo della comunità, concordandole con essa; una "rigenerazione integrata" della città esistente, per uno sviluppo su base territoriale grazie all'uso di «insiemi coordinati di politiche che integrano diversi settori (casa, lavoro, servizi, etc.) in interventi multidimensionali in cui viene promosso il coinvolgimento attivo dei destinatari delle politiche»⁶⁸. In altre parole, una rigenerazione urbana in cui la dimensione sociale, di inclusione e sviluppo del cittadino, costituisce l'orientamento principale dell'intervento di rigenerazione; in cui la comunità locale assume un ruolo protagonista, facendosi portavoce delle istanze e delle nuove esigenze a cui dare risposta attraverso il piano urbanistico⁶⁹; in cui non si ricercano solo gli aspetti dell'inclusione del cittadino e della riqualificazione fisica degli edifici, ma si attivino nuove opportunità di lavoro, nuove attività economiche e nuove forme di crescita integrale della comunità, anche secondo quanto raccomandato dall'Agenda urbana europea e dal Pilastro europeo dei diritti sociali⁷⁰.

Concludendo, dunque, il piano locale sociale ed inclusivo non è solo un piano riformista con un forte 'taglio' inclusivo, ma è anche il piano della rigenerazione urbana integrata della città esistente, che ricerca lo sviluppo economico e sociale delle comunità e del singolo cittadino, costruendo una città più giusta ed equilibrata nella distribuzione delle sue funzioni e nell'erogazione delle opportunità di crescita ed occasioni di sviluppo e miglioramento, personale e della collettività.

7.2.1 Nuove regole e nuove prestazioni

Come sottolineato nel paragrafo precedente, la proposta per un piano locale sociale ed inclusivo riprende alcuni avanzamenti e 'questioni aperte' del panorama teorico-disciplinare sul rinnovamento del piano locale⁷¹, come il differenziamento tra la dimensione regolativa-prescrittiva e la dimensione strategico-strutturale, configurando due distinti elaborati di piano, che possano rispondere a istanze diverse con tempistiche differenti. Questa distinzione permetterebbe al piano di avere due approcci simultanei sul territorio, quello di regolarne gli interessi e di indirizzarne strategicamente lo sviluppo, evitando però che le diversità dell'uno e dell'altro approccio entrino in contrasto tra loro, rallentando la risposta del piano a situazioni di emergenza, o lasciando vuoti normativi. Mentre in precedenza si è analizzata la dimensione strategica, che rappresenta l'avanzamento strutturale del piano, in questa sede si ritiene invece necessario un focus sulla *dimensione regolativa-prescrittiva*, proponendo *nuove regole e nuove prestazioni* per un aggiornamento della sua dimensione regolativa, sulla base delle più recenti esperienze nazionali ed europee in materia regolativa sulle tematiche dell'inclusività e della coesione, mutuandone le direttive sulle regole della pianificazione ordinaria. Questo, per rispondere all'obiettivo generale del piano locale sociale ed inclusivo, ovvero apportare una maggiore inclusione e coesione sociale nella città esistente, attraverso rinnovati strumenti della pianificazione urbanistica, nello spirito di una (mai sopita) riforma graduale dell'urbanistica.

Il rinnovamento della dimensione regolativa appare necessario alla luce della natura mutevole dei caratteri socioeconomici del territorio, che possono essere difficilmente 'regolati' secondo l'apparato delle norme del piano urbanistico così com'è attualmente costituito. È necessario dunque che il piano, configurandosi come strumento operativo di inclusività e coesione alla scala locale, ripensi la propria dimensione regolativa sulla base delle modalità di intervento

Mulino, Bologna, p. 35.

69. D'Onofrio R., Talia M., a cura di (2016), *La rigenerazione urbana alla prova*, FrancoAngeli, Milano; Galuzzi P., Vitillo P., a cura di (2008), *Rigenerare la città. La perequazione urbanistica come progetto*, Maggioli, Rimini.

70. European Community (2016), *Urban Agenda for the EU. Pact of Amsterdam*. Agreed at the Informal Meeting of EU Ministers Responsible for Urban Matters on 30 May 2016 in Amsterdam, The Netherlands; Parlamento Europeo, Consiglio Europeo, Commissione Europea (2017), *Pilastro europeo dei diritti sociali*, Ufficio delle pubblicazioni.

71. Galuzzi P., Vitillo P. (2011), *Praticare il piano?*, Inu edizioni, Roma; Cfr. Parte seconda, paragrafo 4.1 *Piano locale e città esistente. Il piano e gli strumenti per la rigenerazione*; paragrafo 4.3 *Piano locale, città pubblica e nuovo welfare*.

72. Si pensi al Piano delle Regole (PdR) in Lombardia, o al Regolamento Edilizio (ex RUE) in Emilia-Romagna.

73. Campos Venuti G. (1991), *L'urbanistica riformista*, Etaslibri, Milano.

per una maggiore inclusione. Tali interventi possono infatti essere prescritti o prefigurati a priori dall'apparato normativo, come avviene attualmente per gli aspetti urbanistico-edilizi⁷², ma la loro prescrizione perderebbe efficacia se essi non fossero, di volta in volta, ripensati e ridefiniti sulla base delle contingenze e delle istanze del periodo storico, pena la perdita di validità ed utilità per la collettività. Però, mentre la definizione operativa di tali interventi spetta all'elaborato strategico-strutturale, in grado di ridefinirli con facilità sulla base delle mutate istanze, l'apparato delle norme può definire a priori due aspetti:

- un aspetto regolativo-prescrittivo: definisce *indicatori e indici* (le nuove regole) che mappano e recepiscono istanze, criticità e risorse sociali ed economiche del territorio, 'fotografando' e restituendo il cambiamento corrente all'Amministrazione;
- un aspetto valutativo-prestazionale: definisce il percorso per la *valutazione* delle prestazioni degli interventi (le nuove prestazioni), realizzando in tal modo una sorta di 'autovalutazione' per l'operato del piano lungo un determinato arco di tempo.

Questi due aspetti sono profondamente innovativi: nell'attuale PRG, infatti, non è prevista un'azione di mappatura del territorio strutturale e continua, ma si preferisce raccogliere i dati di volta in volta, per necessità momentanea e sulla base delle richieste politiche dell'Amministrazione, senza avere una visione unitaria dell'evoluzione dei bisogni del territorio; inoltre, non è previsto un momento di valutazione del piano, come invece accade per la maggior parte degli strumenti che oggi lavorano sul territorio, che, oltre a garantire una maggiore trasparenza, permetterebbe anche di ripensare le scelte fatte e di modificare la rotta di strategie e azioni, evitando così di fare una Variante di piano ogni dieci-quindici anni. Inoltre, è importante considerare che, visto l'alto rischio idrogeologico del paese, la mappatura degli aspetti del territorio – non solo socioeconomici, ma anche edilizi, vegetazionali, orografici, etc. – sta diventando una necessità sempre maggiore, in modo da poter consentire non solo un pronto intervento della Protezione Civile, ma anche di quantificare il disagio della popolazione durante e dopo una situazione di emergenza, ed agire di conseguenza, in modo mirato ed efficace. Stesso ragionamento anche motivi fiscali, considerata la gravità dell'evasione fiscale in Italia e il ruolo predominante che le proprietà immobiliari rivestono nell'economia nazionale, in particolare in termini di rendita⁷³. Inoltre, la mappatura digitale del patrimonio edilizio, così come altre forme di mappatura, controllo e supervisio-

ne (*screening*) del territorio, è un processo in stato di avanzamento, come si può evincere dalla Riforma del Catasto, prevista anche nel PNRR per le Raccomandazioni europee CSR1 (*Country Specific Recommendations, CSR*)⁷⁴; dunque, prevedere in modo strutturale nel piano locale le azioni per una mappatura del patrimonio a livello comunale, sia esso edilizio, sociale o paesaggistico, riprende le Raccomandazioni europee e il *modus operandi* contemporaneo previsto per i programmi e i progetti di sviluppo.

Per tale ragione, dunque, si ritiene necessario prendere come esempio per l'innovazione del piano non solo gli strumenti urbanistici analizzati in precedenza⁷⁵, ma anche uno strumento operativo che ricerchi sia la dimensione dello sviluppo del territorio, sia quella dello sviluppo e dell'inclusione sociale. Un esempio operativo in tal senso è dato dalla Programmazione Operativa (PO) per la ripartizione dei Fondi Strutturali SIE sul territorio, che definisce alcune modalità operative utili anche per il piano locale, configurando quest'ultimo come un piano locale innovato, sociale ed inclusivo. Nella Programmazione, ogni intervento previsto dal Programma (PON o POR), viene 'mutuato' sulla base dei dati del territorio rilevati e forniti dagli indicatori, delineati sulla base delle indicazioni della Commissione Europea. Ciascun Programma è inoltre dotato di un *quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione (performance framework)* che sorveglia, rendiconta e valuta le prestazioni del singolo Programma, e che si basa per l'appunto sulla valutazione degli indicatori di output e di risultato⁷⁶. Come da Regolamento UE n. 1060 del 2021, che definisce i Fondi SIE per il 2021-2027:

«1. Ciascuno Stato membro istituisce un quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione che prevede la sorveglianza, la rendicontazione e la valutazione della performance di un programma durante la sua attuazione e contribuisce a misurare la performance generale dei fondi. Il quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione consta di:
a) indicatori di output e di risultato collegati a obiettivi specifici stabiliti nei regolamenti specifici relativi ai fondi selezionati per il programma;
b) target intermedi da conseguire entro la fine dell'anno 2024 per gli indicatori di output;
c) target finali da conseguire entro la fine dell'anno 2029 per gli indicatori di output e di risultato.

2. I target intermedi e i target finali sono stabiliti in relazione a ciascun obiettivo specifico nell'ambito di un programma, eccettuati l'as-

⁷⁴. Commissione Europea, Governo Italiano (2021), *Italia Domani, Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, pp. 27-28.

⁷⁵. Cfr. Allegato 2 – *Le Schede. Strumenti e strategie per una rigenerazione integrata.*

⁷⁶. Cfr. Parte seconda, paragrafo 4.2 *Piano locale e inclusione sociale. Le nuove regole.*

77. Parlamento Europeo, Consiglio dell'Unione Europea (2021), *Regolamento (UE) 2021/1060 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021*, Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, art. 16, comma 1,2 e 3.

78. Cfr. Parte terza, paragrafo 7.2 *Gli strumenti: un piano locale sociale e inclusivo*.

79. Cfr. Parte prima, paragrafo 3.2 *Forme e modalità di inclusione. Le norme*.

sistenza tecnica e l'obiettivo specifico volto a contrastare la deprivazione materiale [...].

3. I target intermedi e i target finali permettono alla Commissione e agli Stati membri di misurare i progressi compiuti verso il conseguimento degli obiettivi specifici.»⁷⁷

Il *performance framework* costituisce dunque un dispositivo alla base di ciascun Programma, poiché assolve alla doppia funzione di raccolta degli indicatori per la mappatura delle criticità del territorio, e di sorveglianza dell'attuazione delle misure previste. Se, nel piano locale, l'apparato delle norme individua i vincoli e le regole definitive e immutabili per il territorio, può anche costituire, nell'ottica di un *performance framework* ripensato per il piano, un *quadro di riferimento regolativo-valutativo*, che contiene sia le nuove regole (gli indicatori) che mappano e recepiscono istanze, criticità e risorse sociali ed economiche del territorio, sia il percorso per la valutazione delle prestazioni ottenute dagli interventi, riunendo in sé l'aspetto regolativo-prescrittivo con quello valutativo-prestazionale, e ponendosi anche in dialogo simmetrico con il "quadro di riferimento strategico" del piano, ovvero con l'elaborato strategico-strutturale⁷⁸. Quadro di riferimento regolativo-valutativo, dunque, che vada a delineare al suo interno gli indici e gli indicatori per la mappatura del territorio, sulla base, ad esempio, di quelli previsti nei Programmi Operativi Regionali dalla Commissione Europea (che non solo esclusivamente 'sociali', ma che hanno un taglio integrato, volti allo sviluppo integrale del territorio sotto l'aspetto economico, infrastrutturale, etc.); che configuri, nell'ottica del piano locale sociale ed inclusivo, i *Livelli Essenziali di Assistenza* (LEA) da erogare sul territorio comunale in un dato arco temporale, dando risposta locale ai *Livelli essenziali delle prestazioni* (LEP)⁷⁹ previsti a livello nazionale, attraverso servizi e infrastrutture sociali territoriali, anche con il sostegno delle associazioni locali e degli Enti del Terzo Settore che agiscono sul territorio. Un quadro di riferimento, dunque, che si potrebbe aggiornare a scadenze regolari, più lunghe di quelle dell'elaborato strategico (ad es. ogni dieci, quindici anni), per aumentare i livelli minimi delle prestazioni. Le modalità di intervento previste all'interno del quadro di riferimento strategico del piano sarebbero poi valutate, nelle loro prestazioni, attraverso il quadro di riferimento regolativo-valutativo secondo un percorso ben definito: la raccolta dei dati attraverso gli indicatori dovrebbe avvenire a scadenze regolari e in tempi brevi (es. due anni), maga-

ri attraverso gli strumenti operativi del piano locale (POC, PUMS, Piani ERS, etc.) inserendo nei loro obiettivi anche la raccolta dei big data per il loro tema specifico; alla raccolta dati, dovrebbe seguire un momento di rendicontazione da parte dell'Ufficio di Piano e poi una certificazione da parte di un ente certificatore esterno; di seguito, i risultati dovrebbero essere presentati in Giunta Comunale e comunicati alla Regione, ed infine, pubblicati sul sito del Comune, per una facile consultazione e comprensione degli avanzamenti, o dei regressi, ottenuti dal piano stesso. È da sottolineare che uno degli obiettivi del quadro di riferimento regolativo-valutativo è anche quello di costruire un sistema di welfare urbano indicizzato e sottoposto a valutazione finale, orientato ad una risoluzione dei problemi consapevole della mutevolezza delle dinamiche socioeconomiche del territorio; l'importanza di una sua indicizzazione e di una sua mappatura permette dunque di costruire un sistema della città pubblica molto più 'pregnante' e radicato sul territorio, per una risposta mirata alle richieste dell'area. Va considerato che il costo di tale sistema di mappatura e certificazione da parte di attori esterni è oneroso per i bilanci dei Comuni piccoli e medi: per questo, sarebbe necessario che le leggi urbanistiche regionali (o ancora meglio, con un'unica legge urbanistica nazionale, che riformi la Legge n.1150 del 1942) prevedessero dei fondi appositi, anche a valere sui Fondi SIE dei POR, come ad esempio sul FESR, fondo per lo sviluppo regionale⁸⁰.

In conclusione, dunque, dotare il piano locale di un "quadro di riferimento regolativo-valutativo", in aggiunta al "quadro di riferimento strategico", permetterebbe di definire un piano locale in grado di rispondere al mutamento delle istanze sociali ed economiche e, al tempo stesso, darsi una valutazione per come ha operato lungo un determinato arco di tempo. In tal modo, il piano urbanistico cesserebbe di essere uno strumento 'granitico', così come definito dai suoi detrattori oggi e ai tempi della 'crisi' di credibilità del piano⁸¹; riuscirebbe invece, mettendosi in discussione per il raggiungimento degli obiettivi, ad innovarsi di volta in volta, assumendo così i caratteri di un autentico *piano riformista*, attento ai bisogni e alle necessità della collettività – e per questo, un piano locale sociale ed inclusivo.

7.2.2 Nuovi strumenti operativi di coesione

Oltre la dimensione strategico-strutturale e quella regolativa-valutativa, si ritiene che il piano locale, in qualità di strumento urbanisti-

⁸⁰. Si ricorda infatti che la programmazione dei Fondi SIE, tra cui quella dei POR, può essere aggiornata anche in corso d'opera senza aspettare un nuovo Accordo di Partenariato, come è stato fatto, per esempio, nel caso degli aiuti e delle misure a sostegno della popolazione nel corso della pandemia da Covid-19.

⁸¹. Cfr. Parte prima, paragrafo 1.1.3 *La terza generazione e i piani della trasformazione*.

82. Oliva F., Galuzzi P., Vitillo P. (2002), *Progettazione urbanistica. Materiali e riferimenti per la costruzione del piano comunale*, Maggioli Editore, Rimini, p. 314.

83. Ci si riferisce al XXI Congresso INU “La nuova legge urbanistica. I principi e le regole” tenutosi a Bologna il 23-25 novembre 1995, in cui venne presentata la proposta di un *piano tripartito*, per differenziare la dimensione strutturale da quella regolativa ed operativa. Le leggi urbanistiche regionali sono, nello specifico, quella dell’Emilia-Romagna (L.R. n. 20 del 2000), e della Lombardia (L.R. n. 12 del 2005), che hanno fatto proprie le proposte INU. Cfr. Parte seconda, paragrafo 4.1.2 *I Piani operativi comunali*; paragrafo 4.1.3 *Gli Ambiti di rigenerazione e di rinnovamento urbano*.

84. Oliva F., Galuzzi P., Vitillo P. (2002), *Progettazione urbanistica. Materiali e riferimenti per la costruzione del piano comunale*, Maggioli Editore, Rimini, p. 314.

85. Oliva F., Galuzzi P., Vitillo P. (2002), *Progettazione urbanistica. Materiali e riferimenti per la costruzione del piano comunale*, Maggioli Editore, Rimini, pp. 56-58.

86. Vecchiotti S. (2018), “Continuità e innovazione nella nuova legge regionale”, in *Urbanistica Informazioni*, n. 280-281.

87. Cfr. Allegato 2 - Scheda 22. *Bologna – Il PUG del 2021: le Strategie urbane, locali e i progetti di areale*.

88. Ricci L. (2020), “Nuova questione urbana e nuovo welfare. Regole, strumenti, meccanismi e risorse per una politica integrata di

co riformista, debba dotarsi anche di un *aspetto operativo*, ovvero di una componente operativa che «cerca di rispondere alle aspettative derivanti dai limiti ormai espliciti del Piano regolatore tradizionale nella gestione della trasformazione urbana»⁸². Tale componente, la cui necessità è stata evidenziata nell’ambito del dibattito disciplinare sulla riforma urbanistica nel corso degli anni Novanta e primi anni Duemila, poi ripresa da varie leggi urbanistiche regionali⁸³, costituisce una componente attuativa «legata ad una specifica dimensione temporale e di fattibilità degli interventi previsti»⁸⁴, che permette una maggiore flessibilità del piano, poiché si concentra sugli ambiti della trasformazione, ha una validità limitata nel tempo di pochi anni e collega gli interventi alle risorse pubbliche disponibili dal bilancio comunale⁸⁵. Oggi, con l’avanzamento delle esperienze della pianificazione, ci si è resi conto che la differenziare in modo così netto la componente operativa del piano, perimetrando gli ambiti della trasformazione (o rigenerazione) e disciplinando ogni ambito nel dettaglio indicando quantità edificatorie, usi, condizioni di sostenibilità, etc., tende ad irrigidire gli assetti territoriali e conformare una sorta di ‘zonizzazione’ della trasformazione, ricadendo dunque nell’approccio di un PRG tradizionale; per tale ragione, si preferisce – almeno nelle leggi urbanistiche regionali più recenti, come quella dell’Emilia-Romagna n. 24 del 2017 – individuare le aree da trasformare attraverso accordi operativi, piani attuativi di iniziativa pubblica, e più in generale, attraverso interventi complessi⁸⁶, che permettono di evitare una rigida perimetrazione e un intervento fortemente tematico sull’area, preferendogli invece una serie di azioni integrate, che si rapportano con le aree circostanti, e che siano preventivamente concordate con la comunità⁸⁷. Tuttavia, per poter apportare una maggiore inclusione e coesione sociale nella città esistente, si ritiene necessaria una componente operativa che, integrando infrastrutture sociali con i mezzi offerti dalla pianificazione attuativa ordinaria, riesca a ‘territorializzare’ in modo più efficace e mirato i servizi sociali, nonché le componenti delle reti immateriali della città pubblica, quali le reti di comunità, di soggetti attivi nei territori e di gestione condivisa dei beni comuni; le reti di partenariato pubblico-privato; le reti di sviluppo e di rivitalizzazione socioeconomico e culturale, locale e urbana, di nuove economie urbane; le reti per l’abitare, per l’inclusione sociale, per la riduzione dei conflitti⁸⁸.

Per tale ragione, si ritiene necessario proporre *nuovi strumenti operativi di coesione* che si configurino come una *componente operativa*

complessa del piano, ovvero, diano attuazione alle scelte del quadro di riferimento strategico in modo integrato, transcalare, interdisciplinare e partecipato dalle comunità, avendo sempre come orientamento generale la realizzazione di una maggiore inclusione e coesione sociale nella città esistente.

In altre parole, anziché proporre uno strumento tematico, per sua natura parziale e settoriale, si propone un programma complesso e integrato che dia attuazione alle scelte di piano ricercando sempre l'inclusione e la coesione sociale delle comunità su cui andrà ad operare, e per tale ragione, sarà anche uno strumento frutto del concordato (in tal senso, un 'accordo operativo') con la popolazione residente. Come analizzato in precedenza⁸⁹, gli strumenti operativi oggi utilizzati dalla pianificazione ordinaria tendono ad avere un *assetto complesso*⁹⁰, che deriva da alcuni dei più noti strumenti utilizzati nel panorama disciplinare, ovvero i programmi complessi e i programmi integrati, i piani operativi comunali, gli ambiti di rigenerazione e di rinnovamento urbano. Questi strumenti o ambiti di intervento, sviluppati in seno a Regioni diverse e rispondenti a diverse leggi urbanistiche regionali, sono accomunati da una visione integrata, che accoglie e lavora con più aspetti del territorio, sia funzionali, sia fisico-morfologici, sia ecologico-ambientali. Solo in alcuni casi, come in quello dei PrInt romani e nei POC di Reggio Emilia⁹¹, si è lavorato con la comunità e ci si è occupati anche degli aspetti più inerenti alla sfera dello sviluppo economico e sociale, o dell'assistenza sociale in termini di edilizia pubblica e convenzionata; si può dunque ravvisare una carenza generalizzata di strumenti che si occupino anche delle tematiche di inclusione e sviluppo delle comunità. Per far fronte a tale carenza, si ritiene necessario uno *strumento operativo di coesione* che, senza essere tematico e settoriale, riesca ad integrare gli aspetti della pianificazione ordinaria con quelli dei diritti e delle politiche sociali, ottenendo così una loro territorializzazione fisica sul territorio, attraverso la normale costruzione dei Sistemi e delle componenti della città pubblica.

La necessità di tale strumento è già stata avvertita all'interno del panorama teorico-disciplinare; oltre i recenti esempi del PUG di Bologna, del Progetto Ecosistema Taranto e del Piano PON Metro 3.0 di Bari⁹², nell'ambito del nuovo PNRR – Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza⁹³ sono stati proposti, per valorizzare «la dimensione "sociale" delle politiche sanitarie, urbanistiche, abitative, dei servizi per l'infanzia, per gli anziani, per i soggetti più vulnerabili, così come quelle della formazione, del lavoro, del sostegno alle famiglie,

produzione di servizi", in *Ananke*, n. 90.

⁸⁹. Cfr. Parte seconda, paragrafo 4.1 *Piano locale e città esistente. Il piano e gli strumenti per la rigenerazione.*

⁹⁰. Cfr. Parte seconda, paragrafo 4.1.1 *I Programmi complessi e i programmi integrati.*

⁹¹. Cfr. Allegato 2 - *Scheda 15. Roma – Il NPRG del 2008: i Programmi Integrati di Intervento*; Cfr. Allegato 2 - *Scheda 18. Reggio Emilia – Il PSC del 2011: i POC e l'Edilizia Residenziale Sociale.*

⁹². Cfr. Allegato 2 - *Scheda 22. Bologna – Il PUG del 2021: le Strategie urbane, locali e i progetti di areale*; cfr. Allegato 2 - *Scheda 21. Bari – Il Piano Operativo PON Metro Bari 3.0 del 2019: la Strategia SISUS e il PUG*; cfr. Allegato 2 - *Scheda 23. Taranto – Verso il PUG del 2021: il programma Ecosistema Taranto.*

⁹³. Cfr. *Box 1 - PNRR, Programmi operativi e inclusione sociale.*

94. Commissione Europea, Governo Italiano (2021), *Italia Domani, Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, p. 212.

95. Italiadomani. Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (2022): "Piani urbani integrati".

96. Commissione Europea, Governo Italiano (2021), *Italia Domani, Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, pp. 216-217.

della sicurezza, della multiculturalità, dell'equità tra i generi»⁹⁴, degli strumenti detti *Piani Urbani Integrati*, per la manutenzione e il riuso di aree pubbliche ed edifici, la rigenerazione e valorizzazione di aree urbane sottoutilizzate o inutilizzate, il recupero delle aree e strutture pubbliche, il miglioramento del decoro urbano, del tessuto sociale e ambientale, lo sviluppo dei servizi culturali, educativi, sportivi e della sicurezza dei residenti. L'investimento del PNRR (parte della Missione 5 "Inclusione e coesione", Componente 2, Investimento 2.2), del valore di 2,49 miliardi di euro, mira a migliorare le periferie delle Città Metropolitane creando nuovi servizi per i cittadini e riqualificando le infrastrutture della logistica, trasformando così i territori più vulnerabili in *smart city* e realtà sostenibili⁹⁵.

«L'intervento Piani urbani integrati è dedicato alle periferie delle Città Metropolitane e prevede una pianificazione urbanistica partecipata, con l'obiettivo di trasformare territori vulnerabili in città smart e sostenibili, limitando il consumo di suolo edificabile. Nelle aree metropolitane si potranno realizzare sinergie di pianificazione tra il Comune "principale" ed i Comuni limitrofi più piccoli con l'obiettivo di ricucire tessuto urbano ed extra-urbano, colmando deficit infrastrutturali e di mobilità.

Gli interventi potranno anche avvalersi della co-progettazione con il Terzo settore ai sensi dell'art. 55 decreto legislativo 3 luglio 2017 n.117 (Codice del Terzo settore, a norma dell'art.1, comma2, lettera b) legge 6 giugno 2016, n.106) e la partecipazione di investimenti privati nella misura fino al 30 per cento. Obiettivo primario è recuperare spazi urbani e aree già esistenti allo scopo di migliorare la qualità della vita promuovendo processi di partecipazione sociale e imprenditoriale. I progetti dovranno restituire alle comunità una identità attraverso la promozione di attività sociali, culturali ed economiche con particolare attenzione agli aspetti ambientali.

L'investimento prevede la predisposizione di programmi urbanistici di rigenerazione urbana partecipati, finalizzati al miglioramento di ampie aree urbane degradate, alla rigenerazione, alla rivitalizzazione economica, con particolare attenzione alla creazione di nuovi servizi alla persona e al miglioramento dell'accessibilità e dell'intermodalità delle infrastrutture anche allo scopo di trasformare territori metropolitani vulnerabili in territori efficienti, sostenibili e produttivi aumentando, ove possibile, il loro valore.»⁹⁶

I *Piani urbani integrati* si configurano dunque come dei Programmi complessi⁹⁷ integrati, che come questi, sono a carattere straordinario e vincolato a finanziamenti specifici⁹⁸; sono innovati nei loro contenuti, ponendo particolare attenzione per il contenimento del consumo di suolo e all'adozione di misure per l'adeguamento tecnologico ed energetico delle infrastrutture e del patrimonio pubblico; sono caratterizzati dalla partecipazione delle comunità, dalla co-progettazione degli interventi con il Terzo settore e con gli *stakeholders* privati. Questi, come i precedenti Programmi complessi (sempre di iniziativa europea⁹⁹) affrontano i problemi della città contemporanea, ovvero la molteplicità delle funzioni, delle domande e delle esigenze¹⁰⁰, nonché la scarsità di risorse pubbliche, per realizzare una rigenerazione integrata della città esistente; per tale ragione (ma in misura minore degli strumenti dei primi anni Duemila), essi prevedono anche forme di partenariato pubblico-privato, focalizzandosi al contempo, con maggiore attenzione rispetto al passato, al rafforzamento del "senso di identità" delle comunità, attraverso «la promozione di attività sociali, culturali ed economiche con particolare attenzione agli aspetti ambientali»¹⁰¹. Per tale ragione, si può affermare che i *Piani urbani Integrati* costituiscono un avanzamento disciplinare della pianificazione urbana e delle componenti operative, configurandosi, per la forte attenzione alle tematiche dell'inclusione e della coesione sociale, come un vero e proprio strumento operativo di coesione.

97. Cfr. Parte seconda, paragrafo 4.1.1 *I Programmi complessi e i programmi integrati*.
98. Ravagnan C. (2019), *Rigenerare le città e i territori contemporanei. Prospettive e nuovi riferimenti operativi per la sperimentazione*, Aracne Editrice, Roma, p. 96.
99. Vicari Haddock S., Moulaert F., a cura di (2009), *Rigenerare la città. Pratiche di innovazione sociale nelle città europee*, Società editrice Il Mulino, Bologna, p. 36.
100. Cittasostenibili.it (2003): "Scheda 19. Piani Attuativi Tradizionali e Programmi Complessi".
101. Commissione Europea, Governo Italiano (2021), Italia Domani, *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, p. 217.

Nome investimento	Importo	Data avvio	Data chiusura
Interventi infrastrutturali per le Zone Economiche Speciali (ZES)	630.000.000	01/01/21	30/06/26
Interventi per le aree del terremoto 2009 e 2016	1.780.000.000	01/01/21	30/06/26
Percorsi di autonomia per persone con disabilità	500.000.000	01/06/21	31/07/26
Piani Urbani Integrati	2.493.800.000	01/01/21	31/08/26
Piani Urbani Integrati - Fondo di fondi della BEI	272.000.000	01/01/21	31/08/26

A destra, tabella degli Investimenti della Missione 5 “Inclusione e coesione” del PNRR¹⁰²

¹⁰². Italiadomani. Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (2022): “Missione Inclusione e coesione. Investimenti. Ricerca avanzata”.

Piani Urbani Integrati – Superamento degli insediamenti abusivi per combattere lo sfruttamento dei lavoratori in agricoltura	200.000.000	01/01/21	31/03/25
Progetti di rigenerazione urbana volti a ridurre situazioni di emarginazione e degrado sociale	3.300.000.000	01/01/21	30/06/26
Programma Innovativo della qualità dell’abitare	2.800.000.000	16/11/20	30/06/26
Strategia Nazionale Aree Interne - Miglioramento dell’accessibilità e della sicurezza delle strade	825.000.000	01/04/21	30/06/26
Valorizzazione dei beni confiscati alle mafie	300.000.000	01/06/21	30/06/26

Come si può evincere dalla tabella qui sopra all’interno del progetto *Piani Urbani Integrati* sono previste alcune linee specifiche d’intervento, come quella di 200 milioni di euro riservata al recupero di soluzioni alloggiative dignitose per i lavoratori del settore agricolo (Investimento 2.2.a: *Piani Urbani Integrati – Superamento degli insediamenti abusivi per combattere lo sfruttamento dei lavoratori in agricoltura*), con l’obiettivo di creare o ristrutturare alloggi dignitosi ed eliminare così le infiltrazioni di gruppi criminali; e quella di 272 milioni per un Fondo Tematico dedicato al settore della rigenerazione urbana, per supportare progetti per promuovere l’inclusione sociale e combattere varie forme di vulnerabilità, aggravate dall’emergenza della pandemia di Covid-19, da costituire a sua volta nell’ambito del Fondo di fondi gestito dalla BEI (Investimento 2.2.b: *Piani Urbani Integrati – Fondo di fondi della BEI*). Per tale ragione, il Fondo Tematico mira, ad attrarre finanziamenti privati nei progetti di risanamento urbano, a promuovere lo sviluppo e l’attuazione di investimenti urbani a lungo termine, a sviluppare canali di prestito nuovi e alternativi, combinando le risorse del PNRR con risorse private e ad accelerare gli investimenti nel risanamento urbano (la BEI è la Banca europea per gli investimenti). Da notare che, come si può

M5C2: INFRASTRUTTURE SOCIALI, FAMIGLIE, COMUNITÀ E TERZO SETTORE

34. 34. Missione 5, Componente (M5C2) del PNRR103

OBIETTIVI GENERALI:



M5C2 - INFRASTRUTTURE SOCIALI, FAMIGLIE, COMUNITÀ E TERZO SETTORE

- Rafforzare il ruolo dei servizi sociali territoriali come strumento di resilienza, mirando alla definizione di modelli personalizzati per la cura delle famiglie, delle persone di minore età, degli adolescenti e degli anziani, così come delle persone con disabilità
- Migliorare il sistema di protezione e le azioni di inclusione a favore di persone in condizioni di estrema emarginazione (es. persone senza dimora) e di deprivazione abitativa attraverso una più ampia offerta di strutture e servizi anche temporanei
- Integrare politiche e investimenti nazionali per garantire un approccio multiplo che riguardi sia la disponibilità di case pubbliche e private più accessibili, sia la rigenerazione urbana e territoriale
- Riconoscere il ruolo dello sport nell'inclusione e integrazione sociale come strumento di contrasto alla marginalizzazione di soggetti e comunità locali

103. Commissione Europea, Governo Italiano (2021), *Italia Domani, Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, p. 211; cfr. *Box 1 - PNRR, Programmi operativi e inclusione sociale*.

QUADRO DELLE MISURE E RISORSE (MILIARDI DI EURO):

11,22 Mld		Totale
Ambiti di intervento/Misure		
1. Servizi sociali, disabilità e marginalità sociale		1,45
Investimento 1.1: Sostegno alle persone vulnerabili e prevenzione dell'istituzionalizzazione degli anziani non autosufficienti		0,50
Investimento 1.2: Percorsi di autonomia per persone con disabilità		0,50
Investimento 1.3: <i>Housing</i> temporaneo e stazioni di posta		0,45
Riforma 1.1: Legge quadro per le disabilità		-
Riforma 1.2: Sistema degli interventi in favore degli anziani non autosufficienti		-
2. Rigenerazione urbana e <i>housing sociale</i>		9,07
Investimento 2.1: Investimenti in progetti di rigenerazione urbana, volti a ridurre situazioni di emarginazione e degrado sociale		3,30
Investimento 2.2: Piani Urbani Integrati		2,49
Investimento 2.2a: Piani Urbani Integrati - superamento degli insediamenti abusivi per combattere lo sfruttamento dei lavoratori in agricoltura		0,20
Investimento 2.2b: Piani Urbani Integrati - Fondo dei Fondi della BEI		0,27
Investimento 2.3: Programma innovativo della qualità dell'abitare		2,80
3. Sport e inclusione sociale		0,70
Investimento 3.1 Sport e inclusione sociale		0,70

evincere anche dalle altre voci della M5C2, ovvero la componente delle *Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore*, parte della Missione n. 5 del PNRR "Inclusione e coesione" (fig. 34), nel PNRR sono previsti altri stanziamenti di fondi, spesso di grande ca- libro, rivolti sempre agli interventi di rigenerazione integrata della città esistente.

Fra questi, il *Programma innovativo della qualità dell'abitare* (Investimento 2.3), di 2,8 miliardi di euro, volto a realizzare nuove strutture di edilizia residenziale pubblica, per ridurre le difficoltà abitative, con particolare riferimento al patrimonio pubblico esistente, e volto alla riqualificazione delle aree degradate, puntando principalmente sull'innovazione verde e sulla sostenibilità; e i *Progetti di rigenerazione urbana volti a ridurre situazioni di emarginazione e degrado sociale* (Investimento 2.1), di 3,3 miliardi di euro, volto a fornire ai Comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti contributi per investimenti nella rigenerazione urbana, al fine di ridurre le situazioni di emarginazione e degrado sociale nonché di migliorare la qualità del decoro urbano oltre che del contesto sociale e ambientale. Da questi investimenti e dalla loro portata economica, si evince l'importanza che tende a rivestire, per l'Unione Europea, il concetto di rigenerazione urbana integrata e, soprattutto, quello di una "pianificazione urbana sociale", di *social urbanism*, ovvero volta al dialogo con le comunità, alla co-progettazione degli interventi, all'adozione di misure condivise con gli Enti del Terzo Settore e con le associazioni locali, alla crescita socioeconomica del cittadino e al suo completo sviluppo ed *empowerment*, senza emarginazioni o esclusioni di sorta.

In conclusione, si può dunque affermare che la pianificazione ordinaria, oggi, non può più ignorare l'istanza di una maggiore inclusione e coesione sociale, e che questa richiesta, realizzata fisicamente sul territorio dal sistema a rete della città pubblica, deve diventare un tema strutturale del piano locale, ovvero dello strumento urbanistico che maggiormente può, alla scala locale, dare forma e sostanza agli interventi per un welfare urbano più inclusivo e volto allo sviluppo sociale, oltre alle tradizionali dotazione territoriali. Un welfare urbano, dunque, che prefiguri e configuri una città esistente più giusta, più inclusiva, più coesa, che sappia guardare alle proprie criticità non solo dal punto di vista fisico-morfologico – forse, il più facile da risolvere – ma anche dal punto di vista dello sviluppo economico e sociale delle comunità, della loro protezione e salvaguardia, dell'assistenza al cittadino più debole, più povero, più fragile. Una città esistente in cui è necessario saper leggere le diverse parti che la costituiscono, le sue componenti e le sue stratificazioni, tanto edilizie quanto sociali, al fine di poter agire con maggiore consapevolezza su di essa; una città esistente che, oggi, è per la maggior parte composta da tessuti edificati nel secolo scorso e negli ultimi vent'anni, è che per questo è ormai stabilmente, e ampiamente, con-

solidata nella sua configurazione, per la quale non è più concepibile proporre interventi di espansione o ricostruzione, ma solo di riqualificazione e rigenerazione. Ed è dunque qui che la ricerca, che vuole apportare maggiore inclusione sociale nella città consolidata, sulla base delle sperimentazioni europee e sulle esperienze più rilevanti dell'urbanistica riformista e socialmente evoluta, vede, nel piano locale e nella rigenerazione urbana, rispettivamente lo strumento e la strategia per raggiungere il suo obiettivo: una città più giusta, più equa, più coesa ma soprattutto più attenta ai cambiamenti della società e alle richieste delle comunità, che sappia provvedere una maggiore giustizia sociale e una migliore giustizia spaziale, e che riesca ad offrire, ai tutti i suoi cittadini ma in particolar modo a coloro che sono più svantaggiati, maggiori occasioni ed opportunità di riscatto e di successo – poiché, come recita un antico proverbio tedesco¹⁰⁴: *Stadt luft macht frei*, l'aria della città rende liberi.

¹⁰⁴. Il proverbio, come ricorda Richard Sennett, indica l'ampio ventaglio di possibilità di crescita e di sviluppo personale offerti al cittadino, al confronto con le minori opportunità offerte dalla campagna. Sennett R. (2018), *Costruire e abitare. Etica per la città*, Feltrinelli, Milano, p. 19.

BIBLIOGRAFIA Parte Terza

- Atkinson A. B. (2015), *Inequality: what can be done?*, Harvard University Press, Cambridge.
- Barca F., Forum Disuguaglianze e diversità (2019), *Cambiare rotta. Più giustizia sociale per il rilancio dell'Italia*, Laterza, Roma-Bari.
- Belfiore E. (2013), "Lo spazio pubblico. La contrazione del dominio pubblico nella città contemporanea e i modelli e i principi per la sua ricostruzione", in *Lectures #1 – Design, Pianificazione e Tecnologia dell'Architettura*, Rdesignpress, Roma.
- Borja J., Muxi Z. (2001), *El espacio público. Ciudad y ciudadanía*, Electa, Barcellona.
- Boschi F. (2018), "Strategia per la qualità urbana ed ecologico-ambientale", in *Urbanistica Informazioni*, n. 280-281.
- Camera dei deputati – Servizio Studi (2021), *Misure di contrasto alla povertà*, Camera dei deputati, Roma.
- Campos Venuti G. (1991), *L'urbanistica riformista*, Etaslibri, Milano.
- Campos Venuti G. (2008), "Dal piano unico, rigido, con varianti al piano triplice, flessibile con regole", in *Urbanistica Dossier*, n. 101, supplemento a *Urbanistica Informazioni*, n. 217.
- Campos Venuti G., Oliva F. a cura di (2010), *Città senza cultura. Intervista sull'urbanistica*, Laterza, Roma-Bari.
- Cellamare C. (2020), *Abitare le periferie*, Bordeaux Edizioni, Roma.
- Commissione delle Comunità Europee (2003), *Relazione comune sull'integrazione sociale contenente una sintesi dei risultati dell'esame dei Piani di Azione Nazionali per l'Integrazione Sociale (2003-2005)*.
- Commissione Europea (2021), *Piano d'azione sul Pilastro europeo dei diritti sociali*, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea.
- Commissione Europea, Governo Italiano (2021), *Italia Domani, Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*.
- Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado della città e delle loro periferie (2017), *Relazione sull'attività svolta dalla Commissione*, Camera dei deputati, Roma.
- Comune di Roma (2008), *PRG. Norme Tecniche di Attuazione. Delibera di Approvazione del Consiglio Comunale n.18 del 12 febbraio 2008*, Comune di Roma, Roma.
- Crupi F. (2019), "Milano. La sperimentazione tra piano e programmi", in Ravagnan C. (a cura di), *Rigenerare le città e i territori contemporanei. Prospettive e nuovi riferimenti operativi per la sperimentazione*, Aracne Editrice, Roma.
- D'Onofrio R., Talia M., a cura di (2016), *La rigenerazione urbana alla prova*, FrancoAngeli, Milano.
- European Commission (2007), *State aid control and regeneration of deprived urban areas. Vademe-*

cum, Commission Staff Working Document.

- European Commission (2013), *Strategia dell'UE di adattamento ai cambiamenti climatici*, 2013/C 216 final 2013.
- European Community (2016), *Urban Agenda for the EU. Pact of Amsterdam*. Agreed at the Informal Meeting of EU Ministers Responsible for Urban Matters on 30 May 2016 in Amsterdam, The Netherlands.
- European Economic and Social Committee (2010), *Urban regeneration: integrated approach*.
- Gabellini P. (2018), *Le mutazioni dell'urbanistica. Principi, tecniche, competenze*, Carocci Editore, Roma.
- Gabrielli B. (1993), *Il recupero della città esistente. Saggi 1968-1992*, Etaslibri, Milano.
- Gainsforth S. (2019), *Airbnb città merce. Storie di resistenza alla gentrificazione digitale*, DeriveApprodi, Roma.
- Galassi A. (2013), "La strada: da spazio di mobilità a luogo di identità e relazioni", in *Lectures #1 – Design, Pianificazione e Tecnologia dell'Architettura*, Rdesignpress, Roma.
- Galuzzi P., Vitillo P. (2011), *Praticare il piano?*, Inu edizioni, Roma.
- Galuzzi P., Vitillo P., a cura di (2008), *Rigenerare la città. La perequazione urbanistica come progetto*, Maggioli, Rimini.
- Garano S. (2001), "La Città consolidata", in *Urbanistica*, n. 116.
- Giaimo C., a cura di (2019), *Dopo 50 anni di standard urbanistici in Italia. Percorsi di riforma*, Inu edizioni, Roma.
- Gruppi L., a cura di (1969), *Marx Engels Opere scelte*, Editori Riuniti, Roma.
- Guiducci R. (1975), *La città dei cittadini. Un'urbanistica per tutti*, Rizzoli, Milano.
- Hackworth J., Smith N. (2001), "The changing state of gentrification", in *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, Volume n. 92, Issue n. 4.
- Harvey D. (2010), *L'enigma del capitale e il prezzo della sua sopravvivenza*, Feltrinelli, Milano.
- Harvey D. (2016), *Il capitalismo contro il diritto alla città*, Ombre corte, Verona.
- Lees L., Slater T., Wyly E. (2008), *Gentrification*, Routledge, London.
- Lefebvre H. (1968), *Il diritto alla città*, Marsilio Editori, Padova.
- Lefebvre H. (1972), *Il marxismo e la città*, Gabriele Mazzotta Editore, Milano.
- Leite C., Acosta C., Militeli F., Jajamovich G., Wilderom M., Bonduki N., Somekh N., Herling T. (2019), *Social Urbanism in Latin America. Cases and Instruments of Planning, Land Policy and Financing the City Transformation with Social Inclusion*, Springer Nature.
- Lelo K., Monni S., Tomassi F. (2019), *Le mappe della disuguaglianza*, Donzelli, Roma.
- Macchi Cassia C. (1994), "Nuovi, diffusi e senza storia", in *Costruire*, n. 133.
- Manzini E. (2021), *Abitare la prossimità. Idee per la città dei 15 minuti*, Egea, Milano.
- Marcelloni M. (2003), *Pensare la città contemporanea. Il Nuovo piano regolatore di Roma*, Laterza, Roma-Bari.
- Oliva F., Galuzzi P., Vitillo P. (2002), *Progettazione urbanistica. Materiali e riferimenti per la costruzione del piano comunale*, Maggioli Editore, Rimini.
- Oliva F., Ricci L. (2017), "Promuovere la rigenerazione urbana e la riqualificazione del patrimonio costruito", in Antonini E., Tucci F. (a cura di), *Architettura, Città, Territorio verso la Green Economy*,

Edizioni Ambiente, Roma.

- Organization for Economic Co-operation and Development (2014), *Cities and Climate Change. Policy Perspectives. National governments enabling local action*, OECD Publishing, Paris.
- Parlamento Europeo (2020), *Note sintetiche sull'Unione europea - Politica sociale e dell'occupazione: principi generali*.
- Parlamento Europeo, Consiglio dell'Unione Europea (2021), *Regolamento (UE) 2021/1057 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021*, Gazzetta ufficiale dell'Unione europea.
- Parlamento Europeo, Consiglio dell'Unione Europea (2021), *Regolamento (UE) 2021/1060 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021*, Gazzetta ufficiale dell'Unione europea.
- Parlamento Europeo, Consiglio Europeo, Commissione Europea (2017), *Pilastro europeo dei diritti sociali*, Ufficio delle pubblicazioni.
- Poli I. (2020), *Città esistente e rigenerazione urbana. Per una integrazione tra urbs e civitas*, Aracne Editrice, Roma.
- Putnam R. D. (1993), *Making democracy work. Civic traditions in modern Italy*, Princeton University Press, Princeton.
- Ricci L. (2005), *Diffusione insediativa, Territorio, Paesaggio. Un progetto per il governo delle trasformazioni territoriali contemporanee*, Carocci, Roma.
- Ricci L. (2014), "Governare il cambiamento: più urbanistica, più piani", in Franceschini A. (a cura di), *Sulla città futura. Verso un progetto ecologico*, List, Trento.
- Ricci L. (2017), "Governare la Città contemporanea. Riforme e strumenti per la rigenerazione urbana", in *Urbanistica*, n. 160.
- Ricci L. (2018), "Costruire la città pubblica per rigenerare la città contemporanea", in Ricci L., Battisti A., Cristallo V., Ravagnan C. (a cura di), *Costruire lo spazio pubblico. Tra storia, cultura e natura*, in *Urbanistica Dossier Online* n. 15, Inu Edizioni, Roma.
- Ricci L. (2019), "Prefazione. Governare la città contemporanea. Una nuova questione urbana" in Ravagnan C., *Rigenerare le città e i territori contemporanei. Prospettive e nuovi riferimenti operativi per la sperimentazione*, Aracne Editrice, Roma.
- Ricci L. (2020), "Nuova questione urbana e nuovo welfare. Regole, strumenti, meccanismi e risorse per una politica integrata di produzione di servizi", in *Ananke*, n. 90.
- Ricci L. (2020), "Prefazione. Città contemporanea e nuovo welfare. Una rete di reti per rigenerare la città esistente" in Poli I., *Città esistente e rigenerazione urbana. Per una integrazione tra urbs e civitas*, Aracne Editrice, Roma.
- Ricci L., a cura di (2009), *Piano locale e... nuove regole, nuovi strumenti, nuovi meccanismi attuativi*, FrancoAngeli, Milano.
- Rosenzweig C., Solecki W., Romero-Lankao P., Mehrotra S., Dhakal S., Ali Ibrahim S. (2018), *Climate Change and Cities: Second Assessment Report of the Urban Climate Change Research Network*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Secchi B. (2013), *La città dei ricchi e la città dei poveri*, Laterza, Roma-Bari.
- Semi G. (2015), *Gentrification. Tutte le città come Disneyland?*, Società editrice Il Mulino, Bologna.
- Sennett R. (2018), *Costruire e abitare. Etica per la città*, Feltrinelli, Milano.
- United Nations (2016), *Leaving no one behind: the imperative of inclusive development - Report on*

the World Social Situation 2016, United Nations publication, New York.

- United Nations Development Programme (2020), *Human Development Report 2020. The next frontier. Human development and the Anthropocene*, United Nations publication, New York.
- Vecchietti S. (2018), "Continuità e innovazione nella nuova legge regionale", in *Urbanistica Informazioni* n. 280-281.
- Vicari Haddock S., Moulaert F., a cura di (2009), *Rigenerare la città. Pratiche di innovazione sociale nelle città europee*, Società editrice Il Mulino, Bologna.

Sitografia

- Cittasostenibili.it (2003): "Scheda 19. Piani Attuativi Tradizionali e Programmi Complessi", disponibile su: [http://www.cittasostenibili.it/html/Scheda_23.htm]
- Dipartimento della funzione pubblica (2021): "In Gazzetta Ufficiale il bando per assumere 2.800 tecnici al Sud", disponibile su: [<http://www.funzionepubblica.gov.it/articolo/dipartimento/06-04-2021/gazzetta-ufficiale-il-bando-assumere-2800-tecnici-al-sud>]
- Dipartimento della funzione pubblica (2022): "inPA Portale del Reclutamento", disponibile su: [<https://www.inpa.gov.it/>]
- Governo italiano, Presidenza del Consiglio dei Ministri (2021): "Firma del Trattato Italia - Francia al Quirinale", disponibile su: [<https://www.governo.it/it/articolo/firma-del-trattato-italia-francia-al-quirinale/18658>]
- Italiadomani. Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (2022): "Missione Inclusione e coesione. Investimenti. Ricerca avanzata", disponibile su: [<https://italiadomani.gov.it/it/Interventi/investimenti/ricerca-avanzata.html?linesOfAction=Rigenerazione%20urbana%20e%20servizi%20sociali%20e%20per%20la%20disabilit%C3%A0&orderBy=%40jcr%3Acontent%2Fjcr%3Atitle&sort=asc>]
- Italiadomani. Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (2022): "Piani urbani integrati", disponibile su: [<https://italiadomani.gov.it/it/Interventi/investimenti/piani-urbani-integrati.html>]