



ANNUARIO 2025

SOCIO-ECONOMICO FERRARESE

POLITICHE URBANE

Spazio, tempo, territorio

Ricerche, analisi, commenti su economia e società
in provincia di Ferrara e in Area vasta

**CDS CULTURA
EDIZIONI**

Pubblicazione realizzata
con il sostegno di:



e con il Patrocinio di:



Pubblicazione a diffusione gratuita sia in cartaceo che online
sul sito di C.D.S. Cultura OdV, grazie all'impegno volontario di socie e soci,
di autrici e autori e grazie al contributo economico di sostenitori e sponsor.

**Annuario Socio-Economico
Ferrarese 2025**

POLITICHE URBANE
Spazio, tempo, territorio

ANNUARIO Socio-Economico Ferrarese

POLITICHE URBANE / Spazio, tempo, territorio

Ricerche, analisi, commenti su economia e società
in provincia di Ferrara e in Area vasta

Direzione: Laura CALAFÀ, Davide RUBBINI, Annalisa FERRARI, Cinzia BRACCI,
Giuseppe FERRARA, Gian Gaetano PINNAVAIA, Gianpiero MAGNANI,
Marilena MARTINUCCI, Guglielmo BERNABEI, Paola POGGIPOLLINI,
Cecilia TASSINARI, Arturo Andrea GANDINI, Paolo MEZZOGORI,
Riccardo MODESTINO, Nicola NOVELLI, Bruno ZANNONI



Tutti gli Annuari sono disponibili online
sul sito www.cdscultura.com

Le posizioni e i contenuti riportati negli articoli sono espressi sotto l'esclusiva
responsabilità delle autrici e degli autori e non impegnano in alcun modo
C.D.S. Cultura OdV e la Direzione dell'Annuario Socio-Economico Ferrarese 2025.

© 2025 C.D.S. Cultura Edizioni, Ferrara

Finito di stampare nel mese di giugno 2025

ISBN 978-88-947264-9-7

In copertina: foto di Gian Gaetano Pinnavaia

In quarta di copertina: Giuseppe Ferrara, *In una rara sera*, da "Raccolta differenziata",
Interno Libri Edizioni, 2021

Grafica: Sara Storari, Studio Editoriale Fuoriregistro (Ferrara) - studiofuoriregistro@gmail.com

Stampa: Digital Team, Fano (PU)

ANNUARIO 2025

SOCIO-ECONOMICO FERRARESE

POLITICHE URBANE

Spazio, tempo, territorio

Ricerche, analisi, commenti su economia e società
in provincia di Ferrara e in Area vasta

**C.D.S. Centro Ricerche
Documentazione e Studi Economico-Sociali OdV**

www.cdscultura.com

via Massafiscaglia n. 837 / 44123 Ferrara

cdscultura@gmail.com

Presidente: Cinzia BRACCI

Vicepresidente: Giuseppe FERRARA

Comitato direttivo: Guglielmo BERNABEL, Annalisa FERRARI, Arturo Andrea GANDINI, Gianpiero MAGNANI, Marilena MARTINUCCI, Paolo MEZZOGORI, Riccardo MODESTINO, Nicola NOVELLI, Gian Gaetano PINNAVAIA, Paola POGGI POLLINI, Cecilia TASSINARI

Soci: Gianna ANDRIAN, Gabriele ANDRIGHETTI, Pierandrea ANDRIULLI, Francesco BADIA, Nando BALBONI, Ilaria BARALDI, Paolo BASSI, Stefano BELLETTATI, Raoul BELTRAME, Chiara BENVENUTI, Chiara BERTELLI, Patrizia BIANCHINI, Stefano BOLLETTINARI, Maria Grazia BRACCI, Malveno BRINA, Gianna BORGHESANI, Paolo BORGHESI, Patrizia BUSI, Carlo Alberto CAMPI, Roberto CASSOLI, Claudia CAVICCHI, Paolo CECCHERELLI, Nicola CECERE, Bruno CESARI, Sabrina CHERUBINI, Francesco COCOZZA, Mario COVA, Serenella CRIVELLARI, Saverio DE BARTOLO, Claudio FERRANTI, Chiara FERRARA, Paolo FERRARI, Nicolino FISCELLI, Paolo FLAMMINI, Daniele FOGLI, Franco FOGLI, Sergio FOSCHI, Franca GIUBERTI, Paolo GOBERTI, Stefania GUGLIELMI, Marco LUPI, Dario MARESCA, Marcella MASCELLANI, Lorenzo MASSARENTI, Francesco MONINI, Aida MORELLI, Paolo PASETTI, Nello PASQUINI, Emanuele PECORARI, Gianni PENNINI, Pilade PERELLI, Roberto PIRAZZINI, Lucilla PREVIATI, Carlo RAGAZZI, Carlo RAVALLI, Paola RONCARATI, Davide RUBBINI, Simonetta SANDRI, Giorgio Scalabrino SASSO, Luca SCANAVINI, Silvano SCAPINELLI, Francesco SCROFFA, Alexandra STORARI, Ermogene TADDIA, Giuseppe TAGLIAVIA, Fabio TONIOLI, Leonardo UBA, Giuseppe UCCI, Luca VACCARI, Gian Antonio VERZIAGGI, Rossella ZADRO, Bruno ZANNONI, Carlo ZANOTTI, Stefano ZECCHI

Indice

Autori.....	8

Presentazione, <i>Cinzia Bracci</i>	11

1 / URBANISTICA

A cura di Davide Rubbini

Ferrara, città della metafisica, <i>Adello Vanni</i>	21
Introduzione, <i>Davide Rubbini</i>	27

Parte prima. Ferrara, l'urbanistica e il modello emiliano

Noi e l'Emilia, <i>Davide Rubbini</i>	31
Politiche urbane o politiche territoriali? Rileggendo l'Annuario CDS del 2005, <i>Gianpiero Magnani</i>	39
Gli strumenti storici di governo delle politiche. SIPRO, Delta 2000, Parco del Delta: le “nostre” piccole municipalizzate, <i>Alfredo Bertelli</i>	48
Ferrara realtà anomala, <i>Moreno Po</i>	65
Necessità di bellezza, <i>Lucilla Previati</i>	69

Parte seconda. Questioni di piano

Tesi di piano, <i>Davide Rubbini</i>	75
I processi urbani in atto dai primi anni Duemila e le possibilità di governarli, <i>Giovanni Crocioni</i>	80
Le politiche urbane dell'Unione europea tra esperienze, problematiche e prospettive, <i>Aurelio Bruzzo</i>	96
Quali scenari per la transizione energetica?, <i>Giovanni Monini</i>	118
Il verde pubblico che serve dove serve, <i>Antonio Barillari</i>	125
Consumo di suolo e governo dell'acqua nel territorio ferrarese. Un approfondimento sull'evoluzione urbanistica e una riflessione su presente e futuro di queste terre, <i>Mauro Monti, con la collaborazione di Alessandro Bondesan e Martina Berneschi</i>	132
Dove si incontrano i mondi, <i>Guido Zarattini</i>	145
<i>Di nuovo la questione delle abitazioni.</i> Il ritorno della questione Abitativa in Italia tra nuovi fabbisogni e visioni programmatiche. L'esempio dell'Emilia-Romagna e della provincia di Ferrara, <i>Diego Carrara, Giuseppe Adesso, Lorenzo Bellini, Mattia Guaresì, Domenico Tringali</i>	147
<i>Di nuovo la questione delle abitazioni.</i> Situazione del mercato immobiliare di Ferrara: dal “disagio abitativo” alle “emergenze casa”, <i>Massimo Buriani</i>	171

Parte terza. Temi di piano per Ferrara

Le terre e le acque si muovono, <i>Alessandro Bondesan</i>	185
Architettura a Ferrara. Un futuro da Bella Addormentata di provincia o di protagonista internazionale di innovazione educativa?, <i>Paolo Ceccarelli</i>	207
Sul senso del pianificare, ora, <i>Sergio Fortini, Francesco Vazzano</i>	214
Partecipare alla rigenerazione urbana, <i>Beatrice Querzoli</i>	218
Qualche riflessione su Ferrara, la città del Rinascimento a trent'anni dalla iscrizione alla lista del patrimonio mondiale, <i>Carla Di Francesco</i>	224
<i>Il PUG Ferrara / 2025</i> . La visione strategica dei PUG nella L.R. 24/2017, <i>Davide Tumati</i>	230
<i>Il PUG Ferrara / 2025</i> . Il PUG di Ferrara. Uno strumento utile ed efficace per il territorio?, <i>Antonio Barillari</i>	248
<i>Il PUG Ferrara / 2025</i> . Fronte Ovest: il centro e la stazione ferroviaria, <i>Adriano Lazzari</i>	256

2 / UMANESIMO URBANISTA

A cura di *Laura Calafà*

"Città": genere femminile, numero plurale, <i>Annalisa Ferrari</i>	265

Parte prima. Politica in ottica di genere "città" femminile vs città femminista: quali differenze?

Dialogo tra urbanistica e diritto sulla città, <i>Elena Granata, Laura Calafà</i>	271
Il progetto <i>Women's Wise Walkshops</i> . Partecipazione politica femminista per co-progettare una città <i>women & gender friendly</i> , <i>Letizia Carrera</i>	289
Ripensare la città nella prospettiva giusfemminista, <i>Orsetta Giolo</i>	295
Prospettive intersezionali sull'abitare: genere, età e disabilità, <i>Maria Giulia Bernardini</i>	300
Città, diseguaglianze e diritto alla città, <i>Romeo Farinella</i>	305
Per città inclusive, accessibili ed eque: il caso di Vienna e Barcellona, <i>Elena Dorato, Caterina Rondina</i>	311

Parte seconda. Politica ed esperienze: "per una sociologia urbana"

Introduzione alle testimonianze delle esperienze di Torino, Bologna e Ferrara	319
"Torino città per le donne (ToxD)". Un progetto per realizzare una città più inclusiva, <i>Maria Claudia Vigliani</i>	320
La città delle donne di Bologna: dall'esperienza urbana all'elaborazione culturale, <i>Laura Gramuglia</i>	324
"Ferrara, le donne e la città". Per un progetto di transizione urbana dal punto di vista delle donne, <i>Angela Alvisi, Dalia Bighinati, Francesca Cigala Fulgosi, Alessandra Guidorzi</i>	328

Parte terza. Politica e diritti urbani

L'abitare studentesco tra diritto allo studio e la città campus.	
Riflessioni sul caso ferrarese, <i>Alfredo Alietti</i>	335
Voci dal quartiere: studenti e residenti a confronto, <i>Costanza Vespasiano</i>	344
Partecipare la trasformazione: città e territori alla prova dei processi di pianificazione partecipata, <i>Luca Pinnavaia</i>	349
Dallo sviluppo locale a nuove forme di territorialità: alcune riflessioni, <i>Guglielmo Bernabei</i>	357
Metropoli di paesaggio, <i>Sergio Fortini</i>	363
<i>L'urbanistica artificiale è intelligente?</i> Piazza Cortevicchia, <i>Marilena Martinucci</i>	368
<i>L'urbanistica artificiale è intelligente?</i> Il Borgo di San Giorgio, esempio di una vittima urbanistica, <i>Marilena Martinucci</i>	373

3 / COSÌ LONTANI, COSÌ VICINI

Urbanistica: il modello veneto, <i>Daniele Rallo</i>	383
Tra piano e progetto. Un viaggio nell'Italia di mezzo, <i>Paolo Ghirelli, Moreno Panfili</i>	394
Sisma e residenza pubblica: il martirio e la rinascita di una città, <i>Alfredo D'Ercole</i>	402
Connessioni urbane sostenibili e smart city, <i>Agostino Cappelli, Andrea Sardena</i>	413
Ferrara, il Delta, le Aree Interne, <i>Giampiero Lupatelli</i>	424
La solitudine del centese, <i>Intervista a Edoardo Accorsi</i>	432

4 / ALLA FIN DELLA TENZONE

In conclusione, <i>Davide Rubbini</i>	439
<i>Sei ferraresi in cerca d'autore</i>	
1 / Il venditore di tappeti, <i>Khalili Majid</i>	440
2 / Barba e capelli, <i>Riccardo Gibelli</i>	441
3 / Dall'autofficina, <i>Vassai Pezzini</i>	443
4 / Boutique di gioie "Margarita", <i>Intervista a Graziella Maccanti</i>	444
5 / Unisex, da Baura, <i>Intervista a Anna Toselli</i>	446
6 / La Trattoria "Alla Provvidenza", <i>Intervista a Giorgio Moretti</i>	448

FUORISACCO

Da Venezia a Ferrara, passando per Ravenna: percorsi di vita e di architettura, <i>Alberto Polacco</i>	453
Sulla Torre dei Leoni, <i>Patrizio Bianchi</i>	461
Par un nov rinasimént, <i>Bruno Zannoni</i>	464

SOSTENITORI

Autori

e persone intervistate

Adello VANNI, *psichiatra, cultore di storia ferrarese e autore di pubblicazioni di taglio psico-biografico sulle vicende dei fratelli de Chirico*

Adriano LAZZARI, *architetto*

Agostino CAPPELLI, *docente ordinario di Ingegneria dei Trasporti IUAV*

Alberto POLACCO, *architetto, già dirigente ai dipartimenti di urbanistica nel Comune di Ravenna e di Venezia e segretario generale dell'Autorità Portuale di Ravenna*

Alessandra GUIDORZI, *docente di Storia e Filosofia nei licei, ambientalista, attivista del Forum Ferrara Partecipata*

Alessandro BONDESAN, *capo settore Sistema Informativo Geografico, Consorzio di Bonifica Pianura di Ferrara*

Alfredo ALIETTI, *docente di Sociologia urbana e del territorio - Dipartimento di Studi Umanistici, UniFe*

Alfredo BERTELLI, *amministratore sottosegretario alla Presidenza della Giunta Errani*

Alfredo D'ERCOLE, *architetto, ex direttore generale di ATER L'Aquila*

Andrea SARDENA, *architetto*

Angela ALVISI, *presidente Centro Donna Giustizia di Ferrara*

Anna TOSELLI, *parrucchiera a Baura, con la barca a Goro*

Annalisa FERRARI, *sociologa, direttivo C.D.S. Cultura OdV*

Antonio BARILLARI, *ingegnere, urbanista*

Aurelio BRUZZO, *già afferente al Dipartimento di Economia e Management, UniFe*

Beatrice QUERZOLI, *architetto*

Bruno ZANNONI, *socio C.D.S. Cultura OdV*

Carla DI FRANCESCO, *già segretario generale del Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo, presidente regionale del FAI - Fondo Ambiente Italiano per l'Emilia-Romagna*

Caterina RONDINA, *architetta-urbanista, dottoranda presso il Dipartimento di Architettura dell'Università degli Studi di Ferrara*

Cinzia BRACCI, *presidente C.D.S. Cultura OdV*

Costanza VESPASIANO, *collaboratrice del Laboratorio di Studi Urbani (UniFe) e tirocinante presso l'Ufficio di Coordinamento delle Politiche di Inclusione dell'Università di Ferrara*

Dalia BIGHINATI, *giornalista e autrice televisiva, fondatrice di FareDiritti.it*

Daniele RALLO, *urbanista*

Davide RUBBINI, *architetto e urbanista, socio C.D.S. Cultura OdV*

Davide TUMIATI, *architetto*

Diego CARRARA, *direttore generale ACER Ferrara*

Domenico TRINGALI, *servizio tecnico - Area interventi straordinari, ACER Ferrara*

Donatella RADOGNA, *architetto, professoressa di Tecnologia dell'Architettura
Università di Chieti*

Edoardo ACCORSI, *sindaco di Cento*

Elena DORATO, *architetta-urbanista, ricercatrice presso il Dipartimento di Architettura
dell'Università degli Studi di Ferrara*

Elena GRANATA, *urbanista, Politecnico di Milano*

Francesca CIGALA FULGOSI, *psichiatra, ambientalista, pacifista, attivista del Forum Ferrara
Partecipata, Rete Giustizia Climatica Ferrara, Extinction RebellionItalia*

Francesco VAZZANO, *architetto*

Giampiero LUPATELLI, *economista territoriale*

Gianpiero MAGNANI, *direttivo C.D.S. Cultura OdV*

Giorgio MORETTI, *titolare della Trattoria "Alla Provvidenza"*

Giovanni CROCIONI, *già professore associato di Tecnica urbanistica nell'Università di Bologna*

Giovanni MONINI, *presidente e CEO INCICO S.p.A.*

Giuseppe ADESSO, *servizio tecnico - Area interventi straordinari, ACER Ferrara*

Graziella MACCANTI, *titolare di "Margarita, gioie ed effimero"*

Guglielmo BERNABEL, *professore a contratto di Istituzioni di diritto pubblico
e diritto sanitario all'Università di Ferrara, direttivo C.D.S. Cultura OdV*

Guido ZARATTINI, *architetto*

Khalili MAJID, *dottore in agraria, commerciante*

Laura CALAFÀ, *docente ordinaria di Diritto del lavoro, Università di Verona*

Laura GRAMUGLIA, *direttrice artistica de "La città delle donne" e componente
della commissione consultiva Piano della notte*

Letizia CARRERA, *docente di Sociologia del Territorio, Uniba e Coordinatrice
del Laboratorio di Studi Urbani "Urbalab", Dirium, Uniba*

Lorenzo BELLINI, *servizio tecnico - Area interventi straordinari, ACER Ferrara*

Luca PINNAVAIA, *architetto, esperto in progettazione, coordinamento e attuazione
di processi partecipativi e di sviluppo strategico rivolti a comunità e territori
in aree urbane e rurali*

Lucilla PREVIATI, *architetto, già direttrice del Parco del Delta del Po*

Maria Claudia VIGLIANI, *neurologa del Dipartimento di Neuroscienze della Città
della Salute di Torino, cofondatrice di Torino Città per le Donne*

Maria Giulia BERNARDINI, *docente filosofia del diritto Dipartimento di Giurisprudenza UniFe*

Marilena MARTINUCCI, *geologo, direttivo C.D.S. Cultura OdV*

Martina BERNESCHI, *area comunicazione del Consorzio di Bonifica Pianura di Ferrara*

Massimo BURIANI, *direttore Coop. Castello a R.L.*

Mattia GUARESÌ, *servizio tecnico – Area interventi straordinari, ACER Ferrara*

Mauro MONTI, *direttore generale Consorzio di Bonifica Pianura di Ferrara*

Moreno PANFILI, *ingegnere per l'ambiente e il territorio*

Moreno PO, *architetto e amministratore*

Orsetta GIOLO, *docente associata di Filosofia del diritto presso il Dipartimento di Giurisprudenza UniFe*

Paolo CECCARELLI, *cattedra UNESCO “Pianificazione Urbana e Territoriale per lo Sviluppo Locale Sostenibile”, Università di Ferrara*

Paolo GHIRELLI, *architetto, progettista senior in materia di progettazione architettonica e di pianificazione urbanistica*

Patrizio BIANCHI, *professore emerito UniFe, Cattedra UNESCO Educazione, Crescita e Uguaglianza*

Riccardo GIBELLI, *amichevolemente detto: barbiere*

Romeo FARINELLA, *docente di Urbanistica - Dipartimento di Architettura, UniFe*

Sergio FORTINI, *progettista-cofondatore “Città della Cultura/Cultura della Città” Soc. Coop. a R.L.*

Vassai PEZZINI, *dottore in beni culturali, meccanico*

Presentazione

Cinzia Bracci

Quando a giugno 2024 abbiamo iniziato questo Annuario, seguendo una suggestione di Davide Rubbini “a vent’anni di distanza dallo speciale *Annuario 2005 Politiche urbane – Spazio Tempo Territorio*”, pensavamo di cavarcela con poco e di chiudere con la presentazione a gennaio/febbraio 2025.

Partivamo dalla consapevolezza, maturata con le ricerche e la documentazione contenuta in recenti Annuari e in tanti documenti pubblicati sul Blog di CDS, secondo cui la provincia di Ferrara è ormai l’unica a non aver trovato una sua collocazione certa, nella progredita Emilia-Romagna, rimasta indietro in anni in cui anche le province storicamente ed economicamente fuori dalla Via Emilia, hanno trovato la loro “via”: Piacenza con la logistica, Ravenna con il porto.

Una “propria via” che Ferrara non ha trovato, accentuando sempre di più il divario con il resto della regione.

Pensavamo di collocarci all’interno del dibattito relativo ad una nuova fase di pianificazione, con l’apertura della discussione per una nuova legge urbanistica regionale, con l’adozione del PUG, con l’avanzata stesura del PTAV Piano Territoriale di Area Vasta (della Provincia di Ferrara), comprensivo di una sua *visione* “il vuoto come valore”, e di tre strategie trasversali: “Fare Ponti” (la Strategia Nazionale delle Aree Montane e Interne STAMI), “Metropoli di Paesaggio” (il paesaggio come infrastruttura) e “Terra e Acqua”.

Ormai convinti dell’impianto deciso, abbiamo cominciato a procedere contattando possibili autori/autrici, ma più andavamo avanti, più, guardandoci attorno, scoprivamo via via nuove realtà, sia in provincia che fuori: a distanza di vent’anni il tema “urbanistica” aveva assunto molti altri connotati e significati che andavano ben oltre la specificità tecnica nella quale le funzioni di pianificazione del territorio erano esclusivamente in capo ad urbanisti e amministratori che, soli, definivano programmi e progetti di sviluppo attraverso procedure tecnico-burocratiche precise e formalizzate!

Nuovi soggetti e nuovi bisogni, nuove sensibilità e nuovi diritti avevano nel frattempo fatto emergere la necessità di approcci più ampi e inclusivi e di processi decisionali più orizzontali capaci di richiedere, apprezzare, comprendere e valorizzare nuovi ruoli e competenze.

Ad intercettare e codificare questo “nuovo corso”, si pone nel 2015, l’Agenda 2030 dell’ONU, che al Goal 11 “Città e comunità sostenibili” stabilisce l’obiettivo di “rendere le città e gli insediamenti umani inclusivi, sicuri, dura-

turi e sostenibili” tramite 10 diversi indicatori, e conseguenti risultati, da raggiungere entro il 2030, precisando nel dettaglio: accesso agli alloggi e servizi di base adeguati, ammodernamento dei quartieri poveri, trasporti, pianificazione e gestione partecipata degli insediamenti, salvaguardia del patrimonio naturale e culturale, protezione dei poveri e delle persone in condizioni di vulnerabilità, riduzione degli effetti delle calamità inclusi i disastri provocati dall’acqua e poi, ancora, qualità dell’aria, gestione dei rifiuti, accesso universale a spazi verdi, politiche di inclusione e sostegno di rapporti positivi fra aree urbane. Obiettivi, indicatori e conseguenti risultati, appunto, che in tema di Agenda 2030 dell’ONU e dei suoi 17 Goal, calati nella nostra realtà locale, hanno costituito tema, ma soprattutto analisi ed elaborazione dati, oltre che approfondimenti, del recente Annuario 2024¹.

Volendo pertanto proseguire, nel solco di una tradizione che in CDS abbiamo ormai acquisito, e lavorare per un Annuario il cui baricentro fosse l’approfondimento della realtà locale anche in confronto con altre esperienze, abbiamo ritenuto necessario ampliare il perimetro entro cui trattare le Politiche Urbane, accogliendo nuovi spunti, nuove urgenze e sensibilità; in particolare, due macrotemi: riscaldamento globale e quindi necessità di maggiore sostenibilità e resilienza, e nuove esigenze sociali e quindi riflessioni su rivendicazioni di genere, diseguaglianze sociali ed economiche, grazie anche all’ampia portata argomentativa che recenti studi sul giuslavorismo femminista hanno svelato e introdotto in una nuova dialettica, in cui termini come “esigenze”, e “diritti” acquisiscono una lettura nuova e non convenzionale.

Riscaldamento globale, sostenibilità e resilienza

Ferrara è un territorio unico, geologicamente recente, formato dai suoi fiumi, in particolare il Volano, ampiamente modificato dall’uomo fino agli anni ’60/’70 del secolo scorso con le ultime bonifiche del Mezzano; ampiamente modificato anche dalla caotica cementificazione della costa a partire dagli anni ’60 per la costruzione dei Sette Lidi, attività che prosegue tuttora con l’ininterrotto costruire a ridosso dell’Acciaiola, quindi della linea di costa, e infine ampiamente modificato dall’erosione di importanti tratti di costa, come avviene a Volano, dalle sempre più frequenti forti mareggiate e dall’eustatismo marino, nonostante il precario rimedio posto con i continui ripascimenti.

Comportamenti e risposte che alcuni, negando la realtà del cambiamento in atto, cercano di esorcizzarne le conseguenze negandole, mentre altri, che i

1. <<https://www.cdscultura.com/2025/03/osserva-ferrara-dal-goal-11-citta-e-comunita-sostenibili/>>.

cambiamenti in atto del territorio li riconoscono, ne fanno interessanti e pionieristici casi di studio da cui apprendere le conseguenze dei possibili effetti del riscaldamento globale.

Da tutto questo emerge che il nostro territorio dovrà essere ripensato soprattutto per le due maggiori emergenze: allagamenti da forti piogge e periodi prolungati di siccità, ma senza dimenticarne che negli ultimi cinquant'anni il suolo urbanizzato ha subito un incremento medio del 42%.

Su questi temi l'Europa ha fatto scelte importanti, a partire dalla risoluzione del Parlamento Europeo del 2019 denominata *Green New Deal* (Nuovo Patto Verde), il patto con cui i paesi europei si impegnano al raggiungimento della neutralità climatica nel 2050. Tra le tematiche considerate strategiche, la "Riqualificazione urbana ed energetica" attraverso la spinta alla cosiddetta *renovation wave* (ondata di rinnovamento), ovvero la ristrutturazione degli edifici in chiave di efficientamento energetico ma anche la riqualificazione urbana di territori e città e una "mobilità" in un'ottica sempre più sostenibile.

Seppur messo in forte discussione a seguito della crisi energetica, soprattutto conseguente all'invasione dell'Ucraina da parte della Federazione Russia, al *Green New Deal* sono state dedicate importanti linee di finanziamento quali:

- *Next GenerationEU*, da cui il PNRR Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza italiano che con le Missioni 1, 2 e 5 prevede interventi per rafforzare la sostenibilità ambientale sociale ed economica, di cui il territorio ferrarese ha ampiamente beneficiato, anche se necessitano di verifica le ricadute effettive dei tanti interventi realizzati;

- *la Programmazione 2021/2027 dei Fondi di Coesione*, che ha come obiettivo una pianificazione inclusiva per lo sviluppo territoriale sostenibile da cui derivano le Agende Trasformative Urbane per lo Sviluppo Sostenibile (ATUSS). Finanziate dal FESR e FSE+, in Emilia-Romagna sono stati approvati 109 progetti su 14 aree che mirano a supportare gli interventi per lo sviluppo sostenibile orientati a rispondere alle sfide dell'attrattività dei territori e della transizione ecologica verso la neutralità climatica, ma anche a creare una nuova socialità e nuovi processi partecipativi. L'Agenda Trasformativa Urbana di Ferrara denominata *Look-Up* "Urbanità condivisa e transizione sostenibile: strategie integrate per una nuova funzionalizzazione del patrimonio storico e monumentale della città di Ferrara" intende puntare su interventi di recupero, riuso, rigenerazione e riqualificazione di luoghi ed edifici pubblici.

Riportiamo brevemente tre progetti tra i tanti in cui Ferrara è coinvolta: due *Interreg* e un progetto *Horizon*.

Precisazione: la CTE - Cooperazione territoriale europea o *Interreg* è uno degli strumenti previsti dall'Unione europea per rafforzare la cooperazione tra regioni e paesi all'interno dell'Ue, oltre che tra questi e territori non appartenenti alla UE.

Finanziato dal FESR e da risorse Nazionali vede coinvolti:

- il Comune di Ferrara con il progetto *PopUpUrbanSpaces - Interreg Central Europe 2021-2027*, si propone di trasformare il quartiere cittadino di Foro Boario attraverso un approccio partecipativo e innovativo che coinvolge abitanti, artisti, designer e stakeholder locali. L'obiettivo finale è promuovere un maggiore apprezzamento della biodiversità urbana e incoraggiare modalità di trasporto lente, attive e sostenibili, rendendo il quartiere stesso un luogo più vivibile e consapevole delle proprie risorse naturali;
- il Consorzio di Bonifica Pianura di Ferrara con il Progetto *GREW - Contratto di Area Umida per il Po di Volano*, un percorso avviato nel 2024 a cui molti soggetti economici e associazioni hanno partecipato per arrivare alla sottoscrizione del contratto, definendo criticità e potenzialità del fiume e delle aree umide circostanti, con l'obiettivo di renderle più resilienti ai cambiamenti climatici e valorizzarle dal punto di vista ambientale, turistico e culturale.

Horizon Europe è il principale programma di finanziamento dell'UE per la ricerca e l'innovazione; contrasta il cambiamento climatico, sostiene la creazione e una migliore diffusione di conoscenze e tecnologie di eccellenza.

A Ferrara, il coinvolgimento dei cittadini nella raccolta di dati utili al monitoraggio e all'analisi delle condizioni ambientali e dei cambiamenti climatici con iniziative di Citizen Science² è alla base del *Progetto Horizon Europe USAGE (Urban Data Space for Green Deal)*³ che ha l'obiettivo generale di fornire soluzioni e meccanismi per rendere disponibili a tutti i cittadini i dati ambientali e climatici, raccolti ed elaborati sulla base dei principi cosiddetti "FAIR - Findable, Accessible, Interoperable e Reusable" (ovvero reperibili, accessibili, interoperabili e riutilizzabili). USAGE mira a rendere accessibili i dati climatici e ambientali per supportare politiche mirate a semplificare i processi decisionali. I tre temi chiave del progetto sono: isole di calore, allagamenti da piogge intense, biodiversità.

Nuove esigenze di genere e sociali

Le città e gli spazi urbani sono stati costruiti intorno al "cittadino medio": uomo adulto, lavoratore, autonomo, che si sposta in auto da casa al lavoro e

2. <<https://www.citizenscienceferrara.org/>>.

3. <<https://www.usage-project.eu/challenges/ferrara>>.

viceversa. Una persona senza disabilità, che non ha problemi di accesso agli spazi pubblici, con orari regolari, che non ha necessità di conciliare lavoro, cura della famiglia e attività domestiche. Di questo le donne hanno cominciato a prendere coscienza già dagli ultimi decenni del secolo scorso e nel capitolo “Umanesimo Urbanista” sono state riportate riflessioni, esperienze e proposte sulla necessità di un profondo ripensamento delle città e degli spazi urbani in ottica di genere, come luoghi non più della separatezza tra pubblico (maschile) e privato (femminile), ma luoghi di condivisione per tutte e tutti: le donne, i bambini, gli anziani non produttivi, le persone con disabilità, le minoranze etniche. E anche “luoghi della rappresentanza”, luoghi cioè in cui tutte le persone siano soggetti capaci di rappresentarsi e di sentirsi rappresentati.

Anche su questi temi Ferrara è ben presente ed attrezzata: accanto a storiche e consolidate associazioni femminili e femministe che su questi temi da tempo riflettono, sono nate recenti aggregazioni che hanno iniziato percorsi di studio e approfondimento specifico, considerando “urgente rivendicare il diritto delle donne a partecipare alle decisioni pubbliche sul futuro della città, che va ripensata attraverso l’approccio dell’urbanistica di genere per approdare ad una visione del vivere urbano, radicalmente democratica” (richiamo all’articolo “*Ferrara, le donne e la città*”. *Per un progetto di transizione urbana dal punto di vista delle donne* a pag. 328).

Un percorso cui spesso si accompagna l’Università con docenti dei Dipartimenti di Architettura, di Giurisprudenza, Economia e Management, Studi Umanistici con il Laboratorio di Studi Urbani (che si occupa di sviluppare attività di ricerca, formazione e divulgazione degli studi urbani) e con il Dipartimento di Scienze Giuridiche dell’Università di Verona.

Una Università, quella ferrarese, con ormai ventottomila studenti che interrogano la città sul versante dell’accoglienza, della convivenza, dell’abitare e del ben essere; e una città di circa 120.000 abitanti sempre più anziani, in famiglie unipersonali che hanno necessità di luoghi e abitazioni, adeguati a nuovi status e a nuove e vecchie fragilità.

A questo riguardo anche il rapporto OCSE del 14 aprile 2025 “Città per tutte le età” propone politiche innovative per rendere le città più inclusive e sostenibili in risposta all’aumento della popolazione anziana⁴ invitando i Governi a lavorare in una logica inclusiva che si declini in tre ambiti:

- innovare la progettazione urbana per migliorare l’accessibilità e la sicurezza attraverso spazi pubblici adattati, come le “Slow Streets” (Strade Lente)

4. OCSE (2025), *Città per tutte le età*, Studi urbani OCSE, OECD Publishing, Parigi, <<https://doi.org/10.1787/f0c8fefa-en>>.

per promuovere la crescita di quartieri sani e vivaci nella comunità anche attraverso l'esperienza dell'"urbanistica tattica"; i "Care Blocks" (Blocchi di assistenza – esperienza di Bogotá) che introducono un nuovo criterio per la pianificazione urbana della città, ponendo le donne, le assistenti e operatori socio-sanitari al centro dell'organizzazione di diversi servizi cittadini;

- soluzioni abitative mirate per offrire alloggi accessibili e adatti a diverse fasce d'età, favorendo la coabitazione e l'invecchiamento in casa;

- economia locale intergenerazionale per integrare giovani e anziani nel mercato del lavoro e nei consumi, sostenendo programmi di formazione e imprenditorialità.

In conclusione

In conclusione, con la pubblicazione di questo Annuario 2025, vogliamo, in continuità con quei ragionamenti presentati vent'anni fa, proseguire riflessioni e porre contenuti fatti di spunti, ricerche, sollecitazioni e intuizioni, all'interno di un filone di grande attualità e interesse, perseguendo l'obiettivo di sollecitare interlocuzioni sulle proposte e sulle soluzioni individuate, passibili sì, di migliorie e approfondimenti, ma ferme nella certezza che urbanistica e architettura non sono solo tecnicità e funzionamento, ma parte di un disegno più ampio, e soprattutto di una *vision* più lungimirante, nella quale persone e comunità possano costruire significati, e dove cultura, politica, etica e sociale abbiano sempre casa e parlino di Politica, e alla "Politica", con la P maiuscola.

Consapevoli di questo e della complessità che è stata affrontata dagli oltre sessanta autori e autrici che hanno contribuito alla sua stesura e che ringraziamo, il Direttivo di CDS ha deciso che questa pubblicazione sarà a tutti gli effetti l'Annuario 2025 Socio-Economico Ferrarese "Politiche Urbane / Spazio, tempo, territorio", il numero 38 dell'ininterrotta serie di Annuari che Volontari/e e Collaboratori/trici di CDS continuano a proporre ogni anno, fin dal 1987, ai cittadini, alle cittadine e agli *stakeholder* ferraresi. Un importante strumento per conoscere e capire meglio il territorio in cui viviamo, con i suoi punti di forza ma anche di grande debolezza, un importante strumento che mettiamo a disposizione dei decisori locali per operare di conseguenza e sempre al meglio.

FERRARA

Ferrara! Si affacciano alla memoria sonori
attributi: fetontea, epica, ferrea, silente,
sognante, allorquando dalla campagna
feconda di grani e di canape, si vedono
da lungi emergere i suoi comignoli rossi
delle case, mentre degradano nelle lontananze
azzurre, esili, altissimi, numerosi i pioppi
eliadici dalle tremule cime.

Gualtiero Medri, *Ferrara brevemente illustrata
nei suoi principali monumenti*, 1953,
Ed. Ente Prov.le del Turismo



1 / URBANISTICA

A cura di Davide Rubbini





Ferrara, città della metafisica

Adello Vanni

Genius loci, questo sconosciuto¹

*Ferrara è una città quanto mai metafisica,
benché di tale metafisica non sembran finora
aver avuto sentore i suoi figli poeti.*

Giorgio de Chirico, *Il meccanismo del pensiero*

“Ferrara è una città quanto mai metafisica”, scriveva de Chirico nel 1920². Questa frase è stata troppo spesso ripetuta in modo riduttivo da molti amministratori e cittadini ferraresi. Qualche volta ho chiesto loro perché mai collegassero l’aggettivo metafisico a Ferrara. “Non trovi che il ghetto medioevale sia misterioso e l’Addizione erculeo sia armoniosa?”, così rispondevano. Per loro, quindi, l’aggettivo metafisico era sinonimo di misterioso e armonioso riferito ai manufatti urbanistici, un’accezione dal significato molto generico. Pochissimi di loro ricordavano il contesto della Grande Guerra quando cinque artisti-soldato, inabili alle fatiche della trincea, si erano fatalmente trovati a Ferrara dove avevano inventato l’ultima declinazione della Metafisica³, una corrente che era nata a Parigi qualche anno prima. Per molti, purtroppo, il binomio Ferrara metafisica è diventato un mantra conformistico, come se la città fosse metafisica nella propria immanenza, come se da sempre il locale “*genius loci*” avesse ispirato a turisti e cittadini un’atmosfera metafisica⁴.

Sappiamo dalla storia che le cose non stanno così. Pensiamo, ad esempio, alle tante altre città italiane che hanno avuto secoli di Medioevo e di Rinascimento alle spalle, sovrapponibili, solo in parte⁵, al nostro Ghetto e ampliamento erculeo. In riferimento a queste città, avrete notato, non viene quasi mai abbinato l’aggettivo “metafisico”, in maniera così cogente

1. CHRISTIAN NORBERG-SCHULZ e ANNA MARIA NORBERG-SCHULZ, *Genius Loci. Paesaggio, ambiente, architettura*, Documenti di architettura, Milano, Electa, 1999.

2. DE CHIRICO, Gaetano Previati, in *Il meccanismo del pensiero*, 1985, pag. 178.

3. VANNI ADELLO, *Psichiatria e Grande Guerra a Ferrara*, in *De Chirico a Ferrara, Catalogo della mostra centenaria a P. Diamanti*, Fondazione Ferrara Arte 2015, pp. 97-102.

4. VANNI ADELLO, *La Ferrara delle meraviglie*, Faust Edizioni, Ferrara, 2021.

5. ZEVI BRUNO, *Saper vedere l’urbanistica. Ferrara di Biagio Rossetti*, Einaudi, Torino, 1971, pag. 35.

come per Ferrara. Non può essere, quindi, la sola presenza di un determinato sistema urbanistico-architettonico a sostenere la metafisicità della città estense. Per i manufatti antropici sono gli uomini stessi che proiettano su di essi narrazioni più o meno fantasiose, fino a sostenere di aver trovato finalmente il *genius loci*, che però, nel susseguirsi dei tanti periodi storici, sarà sempre cangiante.

Ad esempio, Ferrara era la “città del silenzio” per D’Annunzio; era la città della canapa sativa, detta la “Santa verde” dal poeta Govoni; è la città della “coppietta” (“*ciupeta*”) e del pampapato per le associazioni dei fornai e pasticceri; è la città delle biciclette e anche Patrimonio dell’Umanità per l’UNESCO.

L’aggettivo metafisico, affibbiato troppo semplicisticamente a Ferrara, non è quindi completamente corretto; sarebbe preferibile utilizzare la dizione “Ferrara città della Metafisica”⁶, che subito ci immerge nella concreta storia dell’arte, quando nel triennio 1915-1918 vi giunsero alcuni artisti, i quali, per affinità elettive, si coagularono nello sparuto gruppo della corrente metafisica. Questi artisti-soldato hanno percorso le strade cittadine, hanno intrattenuto relazioni interpersonali amichevoli e/o conflittuali, e poi, soprattutto, hanno proiettato sul manufatto urbanistico-architettonico la loro poetica e ideologia metafisica, di tipo proto-surrealista e d’ispirazione biblica-semitica⁷. Così facendo, questi artisti hanno inventato un nuovo *genius loci* su Ferrara, un “blasone” artistico che pian piano si sommerà a quelli precedenti. A ben vedere, quindi, sono stati i primi narratori, e aggiungiamo anche bravi, ad intessere il racconto storicamente fondato su “Ferrara città della Metafisica”.

6. La Metafisica in pittura è stata una esperienza artistica di nicchia, elaborata in particolare dai fratelli de Chirico, Giorgio e Alberto, nel decennio tra il 1909 e il 1919. È stata, a differenza del Futurismo, un’avanguardia novecentesca *sui generis*: da una parte aveva le radici piantate nel tardo simbolismo ottocentesco (Böcklin e Klinger), nella filosofia del secolo precedente (Schopenhauer e Nietzsche) e pertanto guardava al passato; dall’altra, aveva inventato un moderno linguaggio iconografico, definibile “proto-surrealista” e pertanto guardava al futuro. La Metafisica, quindi, è contemporaneamente il canto del cigno del simbolismo ottocentesco che annunzia anche il futuro surrealismo. Nel decennio della Metafisica vengono individuati didatticamente tre periodi: il primo periodo detto “greco” (1909-1912); il secondo detto “parigino” (1912-1915); infine l’ultimo, detto “ferrarese” (1915-1919).

7. MERJIAN ARA H., “*L’ora ebreica*” di Giorgio de Chirico. Pittura metafisica e primitivismo semitico: 1915-1918, in *De Chirico a Ferrara, Catalogo della mostra centenaria a Palazzo Diamanti*, Fondazione Ferrara Arte, 2015, pp. 55-78.

Amor loci nell'architettura esistenziale di de Chirico

...penso a te [Antonia Bolognesi, N.d.A.] che passi
per via Giovecca e poi varchi il fronte del Castello...
Mia madre fin'ora non fa commenti per le tue lettere.
Abbi sempre grande fiducia in me che ti bacio
le belle manine e sono e sarò sempre il tuo Giorgio.

Giorgio de Chirico, *Alceste. Una storia d'amore ferrarese*

Approfondiamo ulteriormente l'argomento sul *genius loci*, seguendo l'ermeneutica psicobiografica. Nei quadri conosciuti come "Le piazze italiane" (1912-1915) gli edifici dipinti da de Chirico non hanno un valore funzionale d'uso, dal momento che nessuna famiglia e nessuna istituzione potrebbero vivere o lavorare in quelle strambe costruzioni, in quegli spazi urbani con ombre e focus prospettici volutamente dissociati e confusivi; hanno, quindi, un valore esistenziale simbolico, in quanto luoghi vissuti e poi trasformati nel laboratorio cervello-mente dell'artista. Gli architetti di scuola fenomenologica-esistenzialistica direbbero che lo spazio rappresentato in questi quadri è quello esistenziale, non quello geometrico come ragionevolmente imporrebbe la prospettiva scientifica attenta all'esame di realtà.

Per de Chirico Ferrara diventa città "vissuta" dopo essere stata assorbita lentamente dall'esperienza quotidiana del camminare, sudare, abitare, mangiare, parlare con amici e innamorarsi; gli spazi cittadini, allora, diventano a lui familiari, in quanto intrisi di ricordi emotivi personali. Nel laboratorio mentale dell'artista la città reale viene modificata dall'impatto con questi ricordi e trasformata "magicamente" in significanti iconici-simbolici che, alla fine, ritroveremo dipinti nelle sue tele. Per esempio ne "Le muse inquietanti" (1918) il Castello Estense e la piazza antistante vengono iconizzati sotto la spinta del prepotente innamoramento dell'artista per Antonia Bolognesi, che proprio in quel castello lavorava come impiegata⁸. Dalla lettura del carteggio tra i due amanti e dall'analisi psicobiografica dei quadri coevi è ragionevole ipotizzare che la città, compresa tra via Mentana (residenza di Antonia), il Castello Estense e le caserme Cavour-Pestrini, venisse considerata da de Chirico come "luogo dell'anima" per eccellenza, il suo particolarissimo e anche inquietante *amor loci*, talmente importante da diventare lo scenario più adatto per *Le muse inquietanti*.

Perché l'inquietudine? Il racconto non detto sottostante, comprensibile solo nell'ottica interpretativa psico biografica, era ricollegabile alla for-

8. EUGENIO BOLOGNESI, *Alceste. Una storia d'amore ferrarese*, Maretti editore, 2014.

te opposizione dei due genitori contro il progetto matrimoniale dei due amanti⁹.

Il giovane di Chirico della Metafisica risulta essere molto originale rispetto ad altri artisti coevi, proprio perché riesce ad esprimere le proprie sensazioni più intime e melanconiche utilizzando la geometria delle piazze italiane e a Ferrara anche quella del Castello Estense, piegandola alle sue esigenze comunicative esistenziali e giocando a nascondino, quindi, tra *genius loci*, arte metafisica e *amor loci*.

Le alterne vicende di Ferrara città della Metafisica

*Le città come i sogni sono costruite di desideri
e paure, anche se il filo del loro discorso
è segreto, le loro regole assurde, le prospettive
ingannevoli, e ogni cosa ne nasconde
un'altra...*

Italo Calvino, *Le città invisibili*

Gli artisti-soldato che a Ferrara declinarono la Metafisica erano Giorgio de Chirico, Alberto Savinio, Filippo de Pisis, Carlo Carrà e Mario Pozzati, tutti valutati inabili alle fatiche della guerra di trincea. Frustrati dalla noiosa vita militare e dalla follia della guerra, questi intellettuali si attivarono in diverse pratiche artistiche che si fecondarono vicendevolmente; quella più conosciuta è sicuramente la pittura, quelle meno note sono la letteratura e la diaristica, queste ultime ricchissime di informazioni sulla genesi dell'arte metafisica ferrarese¹⁰.

Questi artisti-soldato, a causa delle bizzarrie pre-surrealiste inserite nei loro testi letterari e nei quadri, non ebbero assolutamente successo nella vita culturale ferrarese, dominata da una *intelligenza* per lo più di livello pro-

9. ADELLO VANNI. *Le muse e le vergini inquietanti di Giorgio de Chirico*, Giraldi editore, Bologna, 2021; *Brogliaccio della Metafisica ferrarese*, Giraldi editore, Bologna, 2024.

10. Alcuni testi della neonata letteratura metafisica: SAVINIO, *Hermaphrodito*, Firenze, Libreria della Voce, 1918; DE PISIS, *Mercoledì 14 novembre 1917*, Tipografia Paolo Neri, Bologna, 1918; DE PISIS, *Il signor Luigi B.*, Facchi, Milano, 1919; DE PISIS, *La città dalle 100 meraviglie*, casa d'Arte Bragaglia, Roma, 1920-1923; DE CHIRICO, *Frammenti* (1916-1918), in *Il meccanismo del pensiero*, Einaudi, Torino, 1985; Carlo Carrà. *Tutti gli scritti*, a cura di Massimo Carrà e Vittorio Fagone, Milano Feltrinelli; *Pozzati Mario (1888-1947)*, a cura di Silvia Evangelisti, Concetto Pozzati, Eugenio Riccomini, Claudio Spadoni, Alfa Editoriale, Bologna, 1987.

vinciale, riunita sotto l'egida della casa editrice Taddei. Nel 1920 de Chirico, inviperito contro questi intellettuali, li appellerà come poveri *scrittoronzoli, poetuncoli e pittoruncoli*¹¹.

Buttata fuori dalla porta principale, la Metafisica comincerà a rientrare nella città solo cinquant'anni dopo, quando questa corrente proto surrealista si era già guadagnata fama internazionale¹². André Breton scrisse: *“Tutto il mito moderno ancora in formazione poggia originariamente sulle due opere, quasi indiscernibili nello spirito, di Alberto Savinio e di suo fratello Giorgio de Chirico, opere che hanno raggiunto il loro apice alla vigilia della guerra del 1914...”*¹³.

Oltre ai surrealisti sarà Franco Farina, direttore del sistema museale ferrarese dal 1963 al 1993, a riportare alla ribalta il dimenticato blasone metafisico. Egli cercò di dare un respiro strategico allo studio di questa esperienza artistica italiana ed europea, fondando nel 1982 a palazzo Massari il Museo documentario della Metafisica¹⁴. *“Chi vorrà conoscere la Metafisica, dovrà venire a Ferrara”*, era solito affermare. Da più di venti anni, purtroppo, quel museo è stato chiuso¹⁵.

11. DE CHIRICO, Gaetano Previati, in *Meccanismo del pensiero*, op. cit., 1985, pag. 178.

12. Alla fine della Prima Guerra Mondiale nasce a Roma la rivista “Valori Plastici”, conosciuta ed apprezzata in tutta Europa; la rivista di Mario Broglio fu il primo trampolino di lancio internazionale della pittura metafisica. Un secondo trampolino fu l'ammirazione sfegatata che molti artisti, quelli che poi confluiranno nel Surrealismo, tributarono immediatamente al de Chirico della Metafisica (1909-1918), secondo loro padre fondatore del “mito moderno nell'arte”.

13. ANDRÉ BRETON, *Antologia dello humour nero*, Einaudi, 1996, p. 303.

14. Dal 1963 al 1993 il Direttore Farina Franco (1928-2018) realizzò in maniera intelligente il sistema museale ferrarese. Farina aveva intuito la possibilità di far rivivere i palazzi ferraresi, in particolare palazzo dei Diamanti e palazzo Massari, con l'arte moderna e contemporanea, sia italiana che internazionale. C'erano già in città i contenitori-edifici ereditati dalla storia, mancavano solo gli artisti con le loro opere; di anno in anno, infatti, a Ferrara arrivarono importanti maestri del Novecento, dagli artisti-soldato della Metafisica fino agli artisti contemporanei, quali Robert Rauschenberg e Andy Warhol. Attorno al 1980 Franco Farina cominciò a progettare il “Museo documentario della Metafisica”, inaugurato a Palazzo Massari il 16 gennaio 1982. Fu, probabilmente, il primo museo allestito senza quadri originali (300 diapositive retro illuminate, grandi come gli originali), quindi oggi sarebbe stato definito “virtuale”. La nascita del Museo sulla Metafisica dimostrò come la Ferrara del 1980 fosse molto vivace nella progettualità culturale. La chiusura di questo museo avvenne silenziosamente attorno all'anno 2000.

15. *“Cerchiare il quadrato”*. Franco Farina, a cura di Chiara Vorrasi, Ada Patrizia Fiorillo, Massimo Marchetti, Fondazione Ferrara Arte, 2023.

Metafisica chiama, Ferrara risponderà?

*Le città sono le amiche mie fedeli.
Nihil est tam visus iucundum quam urbium concordia.
Vorrei poter passare a volo dall'una all'altra,
come un Mercurio viaggiatore...*

Alberto Savinio, *Hermaphrodito*

A novembre del 2015 si è svolta l'ultima grande mostra al Palazzo dei Diamanti, intitolata *De Chirico a Ferrara. Metafisica e avanguardie*¹⁶. È stata la mostra "centenaria", voluta proprio per ricordare il fatidico arrivo di Giorgio de Chirico e degli altri artisti-soldato nella Ferrara del 1915.

Grande successo, poi di nuovo analfabetismo di ritorno! Visto che il binomio tra Ferrara e la Metafisica è soprattutto un prodotto culturale, dovrebbe essere alimentato da iniziative programmate e costanti, che inietterebbero veramente questa esperienza artistica nella quotidianità cittadina. Entrare con curiosità nelle opere degli artisti metafisici è l'unico modo per rifuggire la pigrizia conformistica e comprendere meglio il costruito "Ferrara città della Metafisica". Se Ferrara è la città delle biciclette, della salama da sugo e anche patrimonio dell'Umanità per l'UNESCO, potrà di nuovo tornare a ricordare e pubblicizzare l'epopea dell'arte metafisica?...

Metafisica chiama, Ferrara risponderà?

16. Catalogo della mostra dei Diamanti (a cura di Baldacci Paolo e Gerd Ross). 14 novembre 2015-28 febbraio 2016, *De Chirico a Ferrara, Metafisica e avanguardie*, Fondazione Ferrara Arte, 2015.

Introduzione

Davide Rubbini

Vent'anni fa pubblicammo un volume dal titolo "Spazio, tempo e territorio", facendo il verso a un ben più celebre saggio che gli architetti conoscono bene fin dai loro studi accademici¹.

Eravamo un po' presuntuosi nell'evocare quella edizione, ma ci sembrava il tempo per avviare una nuova riflessione sui temi della progettazione della città e delle sue architetture, avvertendo una sorta di cambiamento che andava a nostro avviso maturando nella percezione, ma poi nella realtà dei fatti, di una tradizione emiliana di attenzione alla città, ai fatti urbani, al suo sviluppo postbellico, e degli strumenti di Piano che erano fino ad allora stati messi in campo per regolare le nuove performances che il sistema della via Emilia e dei suoi territori apparentati andavano realizzando.

Cosa stava cambiando? Sembrava che dall'inizio del nuovo secolo, ci si fosse quasi compiaciuti di risultati acquisiti e che dunque si poteva "mollare" un po'. Era appena stata varata una nuova legge urbanistica regionale, che per un verso complicava la vita delle Amministrazioni locali, per lungaggini e formalità, iter, burocrazia urbanistica che ne veniva legittimata oltre ogni immaginazione (PSC, POC, RUE, ecc.), ma peraltro verso proprio il quadro generale (PSC) dava spazio a immaginazioni e suggestioni di possibili interventi da normare poi, dopo l'adozione definitiva dello stesso quadro generale, lasciandone indeterminate le condizioni (le famose zone "potenzialmente" edificabili!). Ci furono illusioni e conflitti, critiche per un Piano non conformativo, come si disse allora².

Avvertivamo, cioè, una specie di scollamento, che avrebbe determinato, come poi avvenne, un cambio anche nella composizione sociale e politica del sistema emiliano, che in talune realtà come il ferrarese avrebbe anche portato a un divario tra istituzioni e popolo, a cambi politici dalla sinistra alla destra e così via.

Un volume di riflessioni, che avevamo offerto alla società civile, ma soprattutto alle classi dirigenti delle città nostrane, che non furono condivise quanto forse era necessario.

L'*Annuario di Politiche Urbane* fu redatto da un gruppo di tecnici, intellettuali e operatori dell'urbanistica, in un clima di collaborazione tra alcune

1. *Space, Time and Architecture*, SIGFRIED GIEDION, Harvard University Press, 1941.

2. *Discipline giuridiche per l'Architettura*, FABIO DANI, G. Giappichelli ed. 2013.

realtà della città che oggi sono in parte superate o scomparse. La cooperativa U.TE.CO, primaria società di progettazione, lo stesso CDS, che oggi non è più ente economico, SIPRO, che svolgeva fino ad allora un ruolo di stimolo allo sviluppo locale e che dunque si intestava proprio quelle riflessioni.

Sono passati vent'anni e il CDS ha ritenuto di un certo interesse riproporre ancora nuovi pensieri su quei temi, parte dei quali ormai superati, parte invece ancora attualissimi e ciò in virtù soprattutto di avvenimenti come la modifica dei Governi locali del Ferrarese, come allora pronosticammo, e ancora come la comparsa di nuove questioni come la transizione *green*, la saturazione degli spazi ove collocare il sistema di produzione, come l'IA (!) divenuta dominio di ogni innovazione, sia essa negativa, sia essa positiva.

Nel frattempo il Ferrarese, di cui il CDS si è sempre occupato con una certa originalità di analisi e riflessioni, ha registrato non quella allora auspicata evoluzione e affiancamento alle zone più strutturate dell'Emilia, ma addirittura se ne va distaccando, indietreggiando negli indici non solo economici, ma più preoccupanti quelli sociale e per certi versi civili³; un processo che vieppiù accelera man mano si palesa, corrompendo la struttura insediativa in tutte le sue espressioni.

Ecco dunque che il numero due dell'*Annuario di Politiche Urbane* tenta una ripresa di pensiero, di analisi e riflessioni attorno al nuovo orizzonte che si profila e che trova, ci sembra, anche nella nuova Regione Emilia-Romagna un filo di consapevolezza delle criticità che lo stesso sviluppo da Essa promosso e accompagnato va creando, con accentuazione di zone forti e zone deboli, rischiando un ritorno indietro di molti anni.

3. *Annuario Socio-Economico Ferrarese*, CDS, 2024.



Parte prima
**Ferrara, l'urbanistica
e il modello emiliano**

Noi e l'Emilia

Davide Rubbini

Criticità del Modello Emiliano

Nella seconda metà del secolo scorso l'Emilia-Romagna è stata un laboratorio di primaria grandezza nel rapporto tra programmazione economica e pianificazione territoriale. "Programma e Piano", antiche reminiscenze del "Socialismo in un Paese solo", sono state le facce della medaglia della *Governance* delle politiche pubbliche locali. Quella medaglia poi è stata definita "modello emiliano". Una sorta di prototipo della politica locale a cui molti si sono riferiti nel corso di quel secondo dopoguerra e tuttora ne fanno un riferimento.

Lo schema era contraddistinto, per semplicità, da una gestione virtuosa dei binomi capitale/lavoro e cittadino/istituzioni.

La questione che si poneva nell'epoca della ricostruzione post-bellica in queste terre padane, vivaci ed esuberanti, ma anche già in accelerazione di crescita nella prima metà di quel secolo, era come conciliare il governo territoriale della nuova qualità della vita (ricordate il *boom economico*?), gestito dalle nuove Istituzioni repubblicane e democratiche, con il conflitto di classe, ancora molto radicale a quell'epoca!

In Emilia, come forse in taluni altri Paesi europei, quel meccanismo si è distinto per una forte capacità di "composizione", attraverso l'autorevolezza di quelle Istituzioni (forme di governo ormai strutturate e stabili, ma soprattutto selezionate ed elette democraticamente) e da un'altrettanta forte redistribuzione di risorse e impieghi dall'impresa al *welfare*. Ciò ha consentito un relativo equilibrio di costi sociali, sia per il sistema industriale sia per quello insediativa e territoriale. Un equilibrio che nel nostro caso ha prodotto forti strutture locali come i "distretti" (altro fenomeno tipico emiliano) in quasi tutti i settori, dal tessile al meccanico, dalla ceramica all'agroalimentare, al turismo della costa.

Questo stato sociale ha prodotto a sua volta politiche di assetto urbano e delle infrastrutture negli anni '60 e '70, diffusi servizi sociali, una propensione al diretto governo dei sistemi ambientali come il ciclo delle acque, della sanità urbana, della sanità per il cittadino, e infine della regolazione dello sviluppo urbano stesso e territoriale. In tutto ciò la diretta partecipazione del cittadino (termine qui molto appropriato, che rievoca quasi il giacobinismo) alle opzioni di sviluppo è stata la caratteristica principale della natura di questo modello di *governance*.

Le politiche del cosiddetto “riequilibrio” degli anni ’70/’80, hanno poi tentato di produrre trasferimenti dalle aree forti (la mitica via Emilia!) a quelle deboli (le pianure delle basse, il Ferrarese, l’Appennino) nel tentativo di rendere omogeneo il *trend* evolutivo della società emiliana tutta.

La fase successiva, anni ’90, del cosiddetto Sistema Metropolitano Policentrico ha dato per acquisito un comune livello di crescita, dunque la possibilità per ognuno di qualificarsi secondo proprie identità e autonomie.

Forse qui sta un primo fattore critico nell’analisi delle politiche regionali, avendo assunto convinzione che comunque la “macchina” era avviata e dunque si potevano esaltare talune eccellenze per renderle attraenti per tutti. A tale riguardo, va ancora segnalato come già sul finire degli anni ’80, ancora nel pieno esercizio di quella vicenda virtuosa e progressiva, si siano registrate diverse disattenzioni di analisi e di conseguenti azioni istituzionali, soprattutto in sede regionale, che affrontassero le conseguenze delle nuove configurazioni che andavano assumendo i processi di sviluppo dei rapporti di produzione capitalistici dell’area europea e dunque anche locale. È infatti da allora che possiamo datare evidenti segnali di questo deficit analitico, che anche a fronte di un modello che aveva prodotto nuovi terreni di competizione, assolvendo peraltro al compito di superare la ricostruzione postbellica e avviare processi di emancipazione democratica e un progressivo benessere di massa, a fronte di tutto ciò comincia a delinarsi una divaricazione tra i ritmi e i *trend* dei sistemi sociali ed economici da un alto e le Istituzioni dall’altro. Potremmo affermare che ancora oggi siamo in una condizione, sempre più evidente, di breve respiro nell’affrontare questioni e problemi di tali natura.

In cosa consista sostanzialmente il *deficit*, potremmo sintetizzarlo in una marcata difficoltà a decodificare i processi di intensificazione dei sistemi insediativi, originata da un’assenza di riflessione circa le conseguenze della fenomenologia della saturazione territoriale, che caratterizza fasi del ciclo in particolare nella aree del capitalismo avanzato, e dunque in zone molto limitate del pianeta (Europa centrale, Padania compresa, estremità costiere degli USA, aree puntuali dell’ex terzo mondo); una difficoltà a ricomporre in un quadro unitario realtà locali, che sul finire del secolo, hanno prodotto nuovi protagonismi. Sembra in sostanza che la dimensione regionale emiliana non abbia adeguatamente inteso sia i fenomeni di saturazione insediativa, sia la impellenza di politiche che affrontassero la necessità di riconversione e diversificazione anche dei beni e servizi dei sistemi stessi, in una parola del suo capitale fisso sociale; a fronte di tale *deficit* non si è inteso cioè che le aree deboli in questo quadro restano deboli, e tendenzialmente arretrano ulteriormente (come appare evidente oggi nel Basso Fer-

rarese e nell'Appennino) soprattutto nei momenti di crisi, e ancora più nei “passaggi” di fase del ciclo, ove le risorse sono impiegate più a far resistere i forti (che poi trainerebbero i deboli) piuttosto che a investire in misure espansive.

La nuova dimensione dei rapporti di produzione ha fatto sì che anche l'Emilia avrebbe dovuto considerarsi parte del pianeta e che anche il suo sistema, il famoso “modello”, avrebbe dovuto adeguarsi, evolversi, reggere alle domande che venivano dai tempi contemporanei e soprattutto da quelli imminenti del nuovo secolo. Lo *stress* non è sembrato recuperabile sulla stessa griglia (“programma e piano”). Anticipando alcune osservazioni successive, si può affermare che anche in Emilia è avvenuto il superamento della coincidenza tra buone pratiche di programmazione e buone pratiche di pianificazione, tra il “dire e il fare” si è aperta la diaspora nella *Governance*!¹

In quel passaggio di inizio secolo, va tuttavia segnalato il tentativo quasi estremo di porre un “paletto” a quelle difficoltà con la adozione dell'ultimo PTR (2010) e l'approvazione di una nuova legislazione urbanistica, che rappresentassero un pacchetto di politiche innovative rispetto al passato, cui si aggiunsero la capacità di spesa del quadro comunitario e la tenuta dei conti pubblici.

L'Emilia è tuttora uno dei principali motori economici del Paese, tuttavia sul piano sociale e su quello più propriamente politico, proprio da questa Regione è venuto il primo segnale di mutazione, con la tornata elettorale del 2014 ove gli elettori emiliani, famosi per l'affluenza, hanno sostanzialmente disertato il voto². Ciò ha messo in mora non solo il “modello” ma stenta a riconoscersi un diverso scenario, ove ricomporre le criticità esposte. Se la condizione è questa, pure espressa in estrema sintesi, la tesi plausibile è come recuperare (se è recuperabile) non quel primato quanto un modello (?) all'altezza dei tempi, certo che dia nuova eccellenza o, meglio, offra strumenti di governo dei processi molto più complessi di quanto il dopoguerra non comportasse. In tal senso si avverte ancora una sorta di incertezza circa l'urgenza di affrontare le grandi questioni presenti, ma anche la determinazione nell'offerta ai cittadini emiliani di qualità di vivere piuttosto che di qualità di PIL.

1. Si vedano i *Quaderni* della Fondazione Archivio Piacentini, e in essi le acute analisi di Ugo Baldini: “Tra il Dire e il Fare”.

2. Una vicenda analoga, seppur meno netta, si è avuta con le Regionali 2024, segnale evidente di una progressiva omologazione dei comportamenti civili degli emiliani a quelli nazionali.

Urbanistica

Per rimanere tuttavia sul nostro terreno, è utile avviare riflessioni e analisi circa la condizione attuale e i *trends* probabili dei sistemi insediativi, sia quelli locali, sia nel suo insieme quello regionale e padano, aprendoci ad una vera e propria “Critica della Ration del Piano”.

Una critica della legislazione regionale in materia è infatti all’ordine del giorno³. Tuttavia, poiché la cultura di settore in Italia in questi ultimi venti/trent’anni si è lasciata sopraffare dall’astrattismo di “macchine celibi” e superare nelle analisi da elaborazioni di scuola economica, sociologica, geografica⁴, è anche questa una delle questioni che vede oggi dominante una egemonia di non senso verso la città, il paesaggio, e il tanto retorico territorio.

La questione generale è imputata al superamento storico della L. 1150⁵, se cioè non sia più congrua una legge di principi, lasciando alla Regione l’onere di un Piano che affronti problemi e questioni che ognuna vede emergenti per sé e dunque si articoli per progetti piuttosto che per livelli di competenza, di ambito e giurisdizione. Modi procedurali che tendono oggi ad omologare territori e città che tali non sono. E dunque se non sia opportuno pensare al varo di leggi urbanistiche regionali a scadenze preordinate, che adempiono, cioè, a scopi precisi di riordino territoriale locale in una visione di obiettivi condivisi e di scala appropriata. Siamo in realtà ancora in quella fase ove la vocazione a pratiche concertative pubblico/privato⁶ permane come un mantra risolutivo della garanzia di “sviluppo”, mentre per quanto sopra si è detto in estrema sintesi, il primato spetta quanto mai oggi al Pubblico, e dunque esso va garantito e difeso, come fu alle origini del “modello” suddetto. Vi è, cioè, necessità di urbanistica in quanto tale.

Si può obiettare che così si rivendica una sorta di autonomia intellettuale della disciplina e che tale autonomia può avere un riscontro storico solo tramite la politica. Non è necessario negare ciò, ma è altrettanto necessario rivendicare che prima di una verifica di verità, la disciplina debba costituirsi in autonomia. Ciò che infatti possiamo imputare alle esperienze emiliane è

3. Segnalo a tale riguardo che il programma di mandato del nuovo Presidente della Regione, Michele de Pascale, prevede un’attenzione esplicita alla revisione della legge urbanistica in vigore.

4. Richiamo qui solo alcune fonti ed elaborazioni maturate a cavallo del secolo: G. DEMATTEIS, *Progetto Implicito, il contributo della geografia umana alle scienze del territorio*, F. Angeli, 1995; E. PIRODDI, E. SCANDURRA e altri, *I Futuri delle Città*, F. Angeli, 1999; F. OLIVA, *Il cammino solitario dell’urbanistica riformista*, in *Urbanistica*, n. 123/2004.

5. Legge 17/08/1942 n. 1150 Legge urbanistica nazionale.

6. È ciò che avverrà ad esempio con il nuovo PUG di Ferrara e di altre città ovviamente, frutto peraltro delle procedure previste dalla legge regionale urbanistica in vigore.

un deciso passaggio da pratiche urbanistiche a pratiche “politiche” nel governo territoriale e urbano soprattutto. L’abbandono di tecniche che arricchissero l’urbanistica, intesa come disciplina, ha potenziato la politica tout court come tecnica in grado di governare il Piano.

Fallace salto che appare in tutta evidenza!

Se dunque siamo ancora impantanati nell’abrogazione della L. 1150 (sì, in parte, no, ma, forse, vediamo, come), è anche vero che nel frattempo sono stati emanati diversi provvedimenti di settore⁷. Ciononostante è indubbio che il nocciolo sia ancora inevaso, in un ambito della *Governance* nazionale tra i più delicati. È infatti tra urbanistica e politica che si creano a livello locale ma anche sui grandi temi nazionali, le convergenze ovvero le divergenze tra blocchi di potere e Istituzioni e dunque che è qui uno dei punti più critici e delicati di ogni programma di governo⁸. Siamo tuttavia su un treno in corsa. Proprio perché un’area come la Padania e l’Emilia con essa, emerge per le sue accentuate e accelerate complessità dei fenomeni economici e sociali, tanto che è celebrata come una delle aree più mature del continente, tanto più essa è ormai anche l’area europea più inquinata, cioè in via di compromissione ambientale irreversibile; se tutto ciò è vero, dobbiamo certamente alzare le mani e pensarci un po’.

Forse il divieto al consumo di suolo, tanto celebrato come panacea ineludibile, non sembra neppure esso più sufficiente. Mancano politiche decise, radicali se si vuole, che affrontino la questione territoriale e lo stato delle città, le condizioni ambientali e insediative delle popolazioni⁹.

Dalle nostre parti

Proprio per quanto esposto fin qui, una realtà locale come Ferrara e il Ferrarese del secolo ventuno non possono certo ritenere di “fare da soli”. Tanto più oltre un lungo periodo, un ventennio ormai, di silenzio da un pensiero che tentasse di identificare una loro ricollocazione, una rinnovata identità dei loro “statuti”, nel quadro del contesto regionale. È dunque indispensabile ri-

7. Citando i più significativi: L. 183/1989, Norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo; L. 431/1985, Disposizioni per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale; L. 06/1991, Legge quadro sulle aree protette; D.Lgs. 42/2004, Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio.

8. Una polemica tra tutte riguarda ad esempio la realizzazione del Ponte sullo stretto. Opera che impatta in maniera indelebile sull’assetto del territorio nazionale e soprattutto sul paesaggio dello stretto in quanto tale.

9. Le più recenti proposte di legge al riguardo son quelle qui riportate alla sezione documenti. È ormai convinzione generale che l’urbanistica sia una sezione minore del diritto amministrativo! Il Polesine, la Bassa mantovana, il Basso veronese.

prendere una riflessione che leghi i destini di Ferrara al resto del mondo, dopo aver constatato che quella assenza ha comportato in questi ultimi decenni un arretramento, una progressiva deriva di allontanamento, di periferizzazione. Fenomeni che vanno accelerando sempre più; caduta di popolazione, suo invecchiamento, abbandoni formativi, debolezza del ciclo economico, riemersione di luoghi estremi, aree urbane minori in abbandono, galleggiamento sulla piattaforma emiliana che drena forza lavoro, formazione, reddito.

Una riflessione che comunque dovrà prendere atto di una inevitabile necessità di appiattimento della città al sistema emiliano, ma prefigurando i tratti di una possibile visione di “scenari ferraresi”, supponibili per sé. Non dunque una ricerca di omologazione, tanto più laddove abbiamo criticato i nefasti esiti della concentrazione e saturazione, che impongono produzione e distruzione di valore, per una nuova produzione e così via. Il riciclo territoriale di sistemi insediativi è all’ordine del giorno, il continuo *revamping* e la sua reiterata aggiunta di rovine, di pezzi desueti, di incessante necessità di occupazione ulteriore, sono tutti fenomeni che il ferrarese ancora non ha visto. Certo, la periferia dell’impero è sempre stata lontana dai fasti e nefasti che esso comportava, ma ciò non esime che si faccia parte di esso, con tutto ciò che comporta.

Il Ferrarese tuttavia, fino a tutti gli anni '90 ha senza dubbio segnato un periodo di capacità di emancipazione e di visione, che veniva dalla constatazione di uno scenario di relativa maggior povertà, debito del secondo dopoguerra, con alta disoccupazione, riforma agraria per il piccolo proprietario che non aveva dato risultati significativi, arretratezza dei servizi, manifattura debole. Anche l’Ateneo, pure glorioso per l’età e le frequentazioni di Ariosto, Copernico e altri, galleggiava su se stesso. Una condizione che veniva comunque considerata accettabile, e che rivendicava orgogliosamente l’origine ducale, i secoli dello splendore rinascimentale, per cui la città era tuttora un’eccellenza. In questa dimensione si innestano le celebrate odi alla metafisica urbana, un’identità dal valore quasi autonomista dal contesto emiliano, quasi a contrapporsi, o comunque da imporre come protagonismo proprio.

Siamo eredi degli Este.

Già A. Bertelli in queste pagine rievoca il periodo del “Patto per lo Sviluppo” degli anni '80, che diede quella spinta a tentare un superamento di quella condizione di fanalino di coda regionale. Un patto politico che agganciò il *trend emiliano* con strumenti e risultati significativi su diversi fronti come la disoccupazione, il riscatto dell’Università locale, la modernizzazione dei servizi e delle reti e così via. Un processo tuttavia che non ha trovato una sua definitiva affermazione, ovvero risultati in grado di riconvertire appunto definitivamente le condizioni originarie. La stessa Regione con l’ultimo PTR

del 2010 tentò un'autocritica, ovvero una riconversione del modello policentrico, riconoscendo all'area centrale la sua avvenuta complessità insediativa e dunque la indispensabile necessità di consolidamento, preso atto che proprio quel modello aveva favorito l'apparizione emiliana sullo scenario internazionale del ciclo. L'abbandono pertanto di politiche di sostegno ed espansive sui territori di periferia e l'accentuazione di interventi sulla città capoluogo ("*Bologna gate*") che avrebbero poi dovuto trainare gli altri, hanno creato in realtà nuovi divari, rafforzando i forti e indebolendo i deboli. Siamo certamente sintetici, ma veritieri.

Ecco dunque che non si tratta di sola economia, di crescita, di PIL *sic et simpliciter*. È necessaria un'azione di orientamento che usi tecnica e immaginario. Non basta il nuovo PUG, "*urbanistica a là carte*", potremmo dire. Se dunque riprendiamo il filo che riguarda "dalle nostre parti" le necessità di lavoro, possiamo affermare che è noto e generalmente accettato un giudizio secondo il quale Ferrara (i ferraresi e il Ferrarese) è città dai connotati levantini piuttosto che mitteleuropei. Ferrara non vuole (?), resta fuori quasi consapevolmente. Conservare il carattere nobile eppure decadente, colto eppure non innovativo della società ferrarese è un mantra che la Città tuttora conserva, (e direi che ne va orgogliosa).

Ma dopo quel Patto per lo sviluppo, di cui si è detto, la città ha bisogno di altro.

Ecco dunque che l'urbanistica della città, che aveva coperto un ruolo relevantissimo fino alla fine del secolo scorso, proprio come strumento di sostegno a quelle politiche di "sviluppo", oggi si trova in condizioni di *apartheid*¹⁰, rientrando su posizioni defilate, apolide, raffigurando una valorizzazione dello status di Ferrara città "mitica", ove il progresso, se c'è, è accolto solo in quanto non turbativo, con molta cautela. La città non ha un Progetto e dunque neppure un Piano, ritenendo di non averne bisogno!

È da ogni parte affermata la progressiva deriva del Ferrarese in questi ultimi vent'anni, con accentuazione progressiva dei fenomeni già accennati. Questa condizione si va aggravando, aggredendo non solo fenomeni sociali, ma anche parti della struttura della manifattura, ovvero pezzi di quel supporto pur modesto di produzione di reddito. La non attrattività di questo *cluster padano* sembra quasi un fatto isolato, anche rispetto ad aree limitrofe, pur sempre denunciate come periferiche¹¹. Il venir meno in questo primo periodo di secolo, di strumenti di pianificazione territoriale come il PTR, oppure di

10. È ormai convinzione generale che l'urbanistica sia una sezione minore del diritto amministrativo!

11. Il Polesine, la Bassa mantovana, la Bassa veronese.

un PTCP e così via, hanno senza dubbio accentuato carenze di analisi anche politiche e proposte di consolidamento dei risultati di fine secolo scorso. E ciò ha creato ulteriori fenomeni di abbandono e di periferizzazione. Ma la Città non sembra avvertire ancora a quale grado di difficoltà va orientandosi, mantiene un ruolo di “service” del sistema regionale, dipendendo da esso in tutto e per tutto, forse eccezion fatta per il ciclo dell’agroalimentare.

Una città dunque che si mette a “rimorchio” del sistema emiliano, offrendo manodopera (finché non invecchia) servizi sociali e di comunità, fintanto che potranno essere ritenuti adeguati (già si discute dei destini del Nosocomio del Delta), trasporti decorosi sulla linea Fe/Bo (ma gestiti a livelli non locali), formazione superiore e universitaria, ma poi anche svago e divertimenti (!) e con essi un tutt’uno di prodotti culturali di medio livello alla portata del consumo di massa. Ma la Città potrebbe offrire, come in parte già fa, residenze non metropolitane e dunque crearsi una dimensione di “rifugio dal caos”. Tutti questi “prodotti” o “servizi” reggono fintanto che non divenga più economico disporne in loco, ovvero dentro il *cluster* centrale regionale. Fenomeni di questo tipo sono già evidenti: il polo Tecnologico di Bologna è il primo motore di tale mutazione, imponendo a quel Comune un piano casa ciclopico; poi ancora il fenomeno dell’*overtourism*, sempre a Bologna, che rimette in gioco il sistema delle città d’arte emiliane, ma ancora è utile riflettere sul sistema aeroportuale che vede il Marconi bolognese saturo e dunque una nuova edizione dei sistemi di traffico e mobilità che verranno rafforzati sulla dorsale Rimini/Forlì/Bologna/Parma, orientando ulteriori investimenti e risorse umane, con conseguenti nuovi carichi urbanistici su quella linea.

Politiche di accentramento, che si vanno ulteriormente consolidando.

Le periferie dovranno riflettere, in uno scenario che evolve rapidamente, e dove si accentua la necessità di un’opzione per una possibile “utilità” del Ferrarese a tale sistema.

Politiche urbane o politiche territoriali? Rileggendo l'Annuario CDS del 2005

Gianpiero Magnani

Nel 2005 la cooperativa CDS pubblicava l'*Annuario di Politiche Urbane "Spazio, tempo e territorio"* in collaborazione con SIPRO e U.TE.CO. Quaranta autori, in gran parte professionisti, si cimentavano in "idee, commenti e provocazioni attorno al ferrarese"; e ora, a distanza di vent'anni da quella pubblicazione, è interessante riprenderla in esame con una doppia finalità: da un lato, per vedere le sollecitazioni, anche e soprattutto di tipo metodologico, che quella ricerca può offrire ad una nuova elaborazione in un quadro, quello attuale, che è profondamente mutato rispetto a quello in cui il libro fu scritto, anche e soprattutto perché gran parte dei soggetti che governano oggi le istituzioni pubbliche ferraresi sono cambiati rispetto a vent'anni fa; e, dall'altro, per vedere quali idee e provocazioni sono state raccolte in questi anni, diventando realtà, e quante invece sono rimaste inascoltate e inapplicate, e fra queste quali potrebbero essere nuovamente riscoperte e riproposte da un'analisi aggiornata di quel testo.

Tre temi, osservava nel libro Gabriele Ghetti, rappresentavano il titolo della pubblicazione: *spazio, tempo, territorio*, in un "poligono virtuale" che in realtà è un quadrilatero, composto da *governo, territorio, economia e innovazione*.

Lo spazio rimane ancora una variabile importante, specie dove le sue dimensioni sono ridotte: l'asse della Via Emilia appariva saturo già vent'anni fa, eppure gli investimenti sono continuati e cresciuti lungo quell'asse, non nel resto del territorio regionale. Questa è a mio avviso una delle prime domande che ci si dovrebbe porre rileggendo quel testo: perché là sì e qui no, pur essendoci qui un potenziale – almeno nella sua dimensione spaziale – non piccolo?

Lo spazio, peraltro, complici le tecnologie informatiche, sembra diventare meno rilevante, in particolare per quanto riguarda la prossimità delle aziende (distretti industriali e concentrazione territoriale); e in relazione a questo aspetto non possiamo non occuparci dei Poli Tecnologici che esistono a livello regionale, e in particolare di quello di Bologna con la *Data Valley* e tutti gli enormi investimenti che in quell'area sono stati fatti, in gran parte finanziati con fondi europei.

La competitività di un territorio, osservava ancora Ghetti nella Presentazione, dipende certo da più fattori, ma non dobbiamo sottovalutare il fattore

politico, e in particolare “la capacità delle sue istituzioni di raccordarsi efficacemente e di dare risposte nei tempi adeguati ai diversi fabbisogni espressi dal mondo produttivo” (p. 29). Le politiche di sviluppo sono dunque di particolare importanza, anche perché “la competizione economica non si gioca più da tempo tra singole aziende o tra gruppi di queste, ma tra territori” (id.); e il “fattore politico” è talmente importante da determinare, alla fine, il maggiore o minore grado di sviluppo economico di un territorio, e la sua direzione con le evidenti implicazioni sociali, demografiche ma anche ambientali che questo comporta.

Concertazione e sussidiarietà sono, in particolare, i due concetti chiave a partire dai quali si sviluppano le politiche europee, e che nelle parole di Ghetti portano a ridisegnare le alleanze istituzionali, sia in senso orizzontale (fra istituzioni dello stesso genere) che verticale (fra istituzioni diverse tra loro), ma anche quelle territoriali che sempre più si configurano “a geometria variabile”; con la conseguenza non irrilevante che “i confini amministrativi tradizionalmente intesi vengono sempre più spesso attraversati ‘trasversalmente’ dalle politiche di sviluppo locale” (id.).

Da qui nasce però una profonda differenza fra la situazione odierna rispetto a quella di vent’anni fa, che era caratterizzata da una sostanziale omogeneità dei soggetti politici che, ai vari livelli, governavano i diversi territori: la disomogeneità attuale obbliga, o almeno dovrebbe farlo, i rappresentanti di istituzioni che appartengono a identità politiche profondamente diverse fra loro, a cooperare per un disegno comune di sviluppo del territorio. Come questo possa essere possibile, oltre che auspicabile, è un altro interrogativo che a mio avviso dobbiamo porci, tenendo presenti anche esperienze pregresse di cooperazione fra soggetti politici radicalmente diversi che peraltro si realizzarono proprio nel nostro territorio, anche se in un contesto storico differente (c’era allora la Prima Repubblica con i suoi partiti di massa), e che riuscirono a realizzare – appunto cooperando fra loro – la più rilevante opera pubblica di rigenerazione urbana che la storia recente della città di Ferrara ricordi, che è stata la ristrutturazione delle sue Mura storiche. Che peraltro non fu all’epoca un’opera a sé stante, ma si intersecò in modo virtuoso con un insieme di altre iniziative che contribuirono, in misura diversa, allo sviluppo culturale della città facendola diventare patrimonio UNESCO: da *Ferrara Arte* a *Ferrara Musica*, dalla realizzazione della Facoltà universitaria di *Lettere e Filosofia* e poi di quella di *Architettura*, il *Buskers Festival* ecc. L’insieme organico di queste politiche ha fatto definire dall’antropologo Giuseppe Scandurra “amministrazione illuminata”¹ quella che governò la città

1. GIUSEPPE SCANDURRA, *Ibridi Ferraresi*, Mimesis ed.

capoluogo della nostra provincia negli anni Ottanta. Un'amministrazione che, certamente, elaborò e realizzò il maggior numero di progetti della storia recente della città, alcuni di altissimo livello come erano tutti quelli citati, altri più controversi come il "Palaspecchi" o il trasferimento a Cona del polo ospedaliero.

La storia di Ferrara degli ultimi cinquant'anni

La storia di Ferrara degli ultimi cinquant'anni andrebbe analizzata con molta attenzione: negli anni Ottanta ci fu il momento di massima progettualità per la città e che ha contribuito a farla diventare, nel decennio successivo, città UNESCO insieme, peraltro, al territorio circostante e in particolare al Parco del Delta del Po. Mentre la "stagione del rinnovamento", come è stata chiamata (p. 35), si è caratterizzata nelle sue fasi iniziali per un numero ridotto ma significativo di progetti: il festival di Internazionale e l'Accordo di programma sul petrolchimico che si è però poi rivelato una "promessa non mantenuta" visto che nessuna nuova azienda si è insediata in quell'area. L'elenco delle "promesse non mantenute" è in teoria molto lungo e in realtà interseca tutto il periodo che va almeno dagli anni Sessanta fino ai giorni nostri, con una lunga serie di progetti che sono rimasti tali, non concretizzati, sia nella città che nella sua provincia. Il tema delle "promesse non mantenute" è infatti quello delle idee che pure c'erano ma non si sono realizzate, dei progetti che non si sono concretizzati, delle occasioni perdute, che sono state davvero tante nel nostro territorio provinciale; per rendersene conto, basterebbe osservare la mole di notizie raccolte nel tempo sulla stampa locale.

Alcuni interventi significativi si sono tuttavia visti, anche se non di entità paragonabile alla ristrutturazione delle Mura e agli altri grandi progetti culturali che hanno caratterizzato gli anni Ottanta: nasce a Ferrara la Fondazione Meis, si destruttura (finalmente) il Palaspecchi, si crea una nuova viabilità esterna per alleggerire via Bologna e le altre strade cittadine, e infine si realizza il progetto di via Darsena, che sarà concluso dalla nuova amministrazione comunale che ha potuto disporre anche di nuove e importanti risorse finanziarie, col PNRR e gli altri fondi pubblici, utilizzate in gran parte per ristrutturare vari immobili in diverse parti del territorio comunale, ciascuno dei quali è indipendente dagli altri, e per l'abbellimento degli ingressi in città con la realizzazione di alcune rotonde e nuove piste ciclabili.

Dall'Annuario 2005 ad oggi

Nel libro del CDS, che è del 2005, si evidenzia che il benessere "oggettivo", rilevato dai dati e dagli indicatori statistici, può non coincidere col benessere soggettivo: "Si può vivere in una condizione di benessere oggettivo e di fru-

strazione soggettiva. Essere ricchi e insoddisfatti. [...] Per questo, assai più del PIL e del MIB, conviene tenere d'occhio il TAFI e l'IFP, il Tasso di Fiducia nelle Istituzioni e l'indice di Felicità Privata. Stanno scendendo. Non basteranno un volto sorridente e una campagna mediatica di marketing a invertirne la curva" (p. 43, nota 2).

Fra i comportamenti più diffusi e meno virtuosi delle amministrazioni locali si segnalavano nel testo il "navigare a vista" (con un orizzonte temporale di breve e brevissimo periodo), la sindrome da "nanismo" associata al campanilismo (con conseguenti approcci competitivi anziché cooperativi fra i territori), la "fantasia al potere", con progetti dissociati dalla realtà che impegnano tra l'altro consistenti risorse finanziarie.

Tutti fenomeni, questi, che possiamo riscontrare facilmente, di nuovo, in tempi a noi recentissimi con le modalità con cui si sta utilizzando il citato PNRR nei territori, in particolare dalle diverse amministrazioni comunali: una miriade di progetti, molti dei quali di amministrazione ordinaria, dalle ricadute sociali e occupazionali di dubbio esito e senza una regia collettiva fra i diversi enti che dia un senso e una direzione comune di sviluppo del territorio stesso.

Nel partecipare ai bandi e nell'individuare le priorità, ci chiediamo, tutti i sindaci e tutte le diverse amministrazioni comunali del Ferrarese si sono parlati/e fra loro? Sono stati individuati obiettivi comuni? È stata fatta una pianificazione di lungo periodo che consenta al Ferrarese, una volta utilizzati i fondi, di trovarsi in condizioni di maggiore sviluppo, maggiore coesione sociale, e di inversione del preoccupante trend di declino demografico che caratterizza l'intera nostra provincia? Non bisogna dimenticare, come è stato osservato, che "relativamente alla macro-area del Nord-Est italiano, Timisoara in Romania è oggi assai più vicina di quanto non sia Codigoro" (p. 85).

Occorre passare, è stato osservato ancora nel libro, "dalla città 'bricolage' alla città organizzata" (p. 63), capace magari di essere "'città trainata' da occasioni importanti" (p. 65): come sta avvenendo a Bologna con la ristrutturazione della ex Manifattura Tabacchi, che non è stata pensata semplicemente per restituire alla cittadinanza un immobile in condizioni migliori, ma per realizzarvi la "*Data Valley*", uno dei più importanti centri di calcolo d'Europa con la creazione di duemila nuovi posti di lavoro (è come se il petrolchimico di Ferrara raddoppiasse le proprie dimensioni!) e peraltro dal profilo professionale molto elevato. O come si vorrebbe fare a Forlì con la "*Space Valley*"².

2. Si veda il mio articolo *Dalla Space Valley alla Fish Valley: il PNRR a Ferrara e in Emilia-Romagna fra grandi progetti e molte speranze* (cdscultura.com).

E poi, le Associazioni di comuni citate nel libro servono ancora a qualcosa? Se sì, come procedere su quella strada, ora limitata a pochi esempi, anche nel nostro territorio provinciale? E che dire del Focus Ferrara sul Patto regionale per il Lavoro e il Clima³?

La buona programmazione, è stato osservato nel testo del CDS, “comincia a partire dalle domande”, inizia con “l’approccio metodologico basato sulle domande più che sulle risposte” (p. 47). Una griglia di domande molto interessante è proposta nella nota 9 a pag. 46, ed è finalizzata alla elaborazione di un Piano strategico che possa avere un orizzonte temporale di almeno 10-15 anni e una dimensione spaziale sovralocale; oltre ad essere interdisciplinare, perché l’analisi economica di un territorio non basta, da sola non spiega tutto ma soltanto un “pezzettino” e va quindi necessariamente integrata da altre analisi “spaziando dallo sviluppo economico all’integrazione sociale, dalle infrastrutture all’ambiente” (p. 49).

È nell’urbanistica, ha osservato Davide Rubbini, “che si creano i maggiori rapporti tra politica, istituzioni e forze sociali, dunque che si realizzano ‘blocchi di potere’ consensuale” (p. 54); l’Emilia-Romagna è un laboratorio per l’intero Paese, e lo è sempre stata fin dal dopoguerra: grandi avvenimenti, osserva ancora Rubbini nel libro, sono state “le politiche infrastrutturali degli anni ’60, la realizzazione dei servizi sociali al cittadino (scuole per l’infanzia, sanità, trasporti, ecc.)” e poi ancora “le politiche di riequilibrio (anni ’70)” e il Sistema Metropolitano Policentrico negli anni ’80 e primi anni ’90, che offrirà “la possibilità per ognuno di creare e qualificarsi autonomamente in un quadro comune certo, ma accentuando l’autonomia. Uno per tutti è lo slogan ‘Ferrara città d’Arte, o ‘Ravenna città-porto’, o ancora ‘Bologna-gate’ (anche se di successiva coniazione)” (p. 91).

Il tema delle infrastrutture e della loro realizzazione è peraltro un argomento divisivo, e soprattutto è fonte di ansia per le popolazioni coinvolte: “la questione infrastrutturale ha la capacità, nelle comunità che la affrontano, di generare ansia: l’attesa del loro finanziamento genera ansia; l’attesa della realizzazione genera ansia; e così l’attesa dello sviluppo e della crescita, che non potranno certamente mancare. Genera ansia anche la necessità di spendere le risorse assegnate, avviando senz’altro la realizzazione, e generano ansia l’attesa e l’incertezza che l’opera sia poi rifinanziata. Da tempo le infrastrutture generano ansia anche in materia ambientale” (p. 88).

Anche il tema della “finanza strategica” è centrale, perché si tratta di uno strumento indispensabile “per lo sviluppo di lungo periodo” (p. 61): nell’era

3. <<https://www.provincia.fe.it/Documenti-e-dati/Documenti-di-supporto/Patto-per-il-Lavoro-e-per-il-Clima-Focus-Ferrara>>.

del PNRR, verrebbe da dire, ci siamo dimenticati del problema del reperimento delle fonti di finanziamento, il “*project financing*”⁴ sembra scomparso dai radar della programmazione pubblica, ma il PNRR ha una scadenza, peraltro ravvicinata (il 2026) e i Fondi di Coesione e più in generale i fondi strutturali europei, che pure sono di grande importanza, potrebbero non essere sufficienti per accompagnare lo sviluppo futuro che auspichiamo per il territorio provinciale, specialmente se verranno utilizzati con le stesse logiche del passato, e cioè in migliaia di piccoli progetti, non tutti realizzati e in ogni caso slegati fra loro da una visione comune e di lungo periodo.

Il recupero del *project financing*, e del *global service* (per cui il pubblico programma e controlla, il privato realizza e gestisce), comporta però anche la necessità di una fiducia reciproca e il superamento di due limiti, quello del rapporto individuale-collettivo (o pubblico-privato) e quello costituito dall’“ansia di regolazione e la sindrome da vincolo” (p. 76); e di un’equa ripartizione dei rischi, fra i quali vi sono il rischio di costruzione e il rischio di mercato (p. 82).

Importante in questo ambito è la distinzione fatta nel libro tra efficacia ed efficienza, due termini che sono di particolare rilevanza per valutare la qualità della spesa pubblica, e che non sono affatto sinonimi: “il concetto di efficacia è legato all’idoneità nel raggiungere lo scopo, mentre l’efficienza implica l’economia nell’uso delle risorse a parità di risultato da ottenersi” (p. 78) e quindi anche le modalità di cofinanziamento dei progetti.

Un Piano strategico, o strutturale, non va però soltanto elaborato, va anche divulgato attraverso un processo di “animazione sociale” che non è solo di divulgazione ai cittadini attraverso eventi organizzati nel territorio (in tutto il territorio e non soltanto nella città capoluogo), ma diventa anche un processo di indagine territoriale per acquisire informazioni sugli elementi di forza, “sui quali puntare e investire” (p. 51), e su quelli di debolezza che vanno invece affrontati per cercare di risolverli. In questo senso la costruzione di un Annuario delle politiche urbane e territoriali si potrebbe fare anche partendo dalle iniziative sui territori, realizzando cioè eventi come ad esempio il CDS ha fatto per realizzare il volume sulla Cittadinanza europea⁵.

4. Si legge a pag. 81 del libro: “Il *project financing* è un meccanismo di partecipazione pubblico-privata nella realizzazione di opere pubbliche in cui, ormai è universalmente noto, al privato si chiede di anticipare, in tutto o in parte, le risorse finanziarie necessarie alla costruzione dell’opera stessa, recuperando poi l’investimento effettuato nella successiva gestione”. Si distinguono opere “calde” per le quali vi è un mercato e utenti finali, e opere “fredde” come ad esempio le carceri, in cui il costo dei servizi è interamente a carico della pubblica amministrazione.

5. “L’Europa per le pari opportunità generazionali, di genere e territoriali”. Il libro sul Progetto RER “Cittadinanza europea 2023” (cdscultura.com).

L'opera pubblica, è stato osservato nel libro del CDS pubblicato nel 2005, deve essere intesa come funzione e non come *asset*, "il centro dell'interesse non dovrebbe essere l'opera, bensì il servizio" (p. 79). Nel caso del PNRR assistiamo a progetti che sembrano avere la sola finalità di realizzare l'opera, senza indicare il servizio; manutenzioni di immobili vetusti che vengono fatte al solo scopo di restituire alla cittadinanza edifici ristrutturati, senza finalità produttive (quanti posti di lavoro verranno creati dopo la conclusione dei lavori?) o di servizio sociale (quale il reale utilizzo? A vantaggio di chi? Per fare cosa?): "lo spostamento dell'interesse, per le infrastrutture pubbliche, dall'*asset* alla funzione, sposta di conseguenza l'attenzione dal valore immobiliare al valore funzionale dell'opera, inteso come la capacità di rispondere ai bisogni dell'utenza, ed alla sua efficienza, ovvero il grado di economicità di questa risposta" (p. 80). Il costo dell'opera pubblica non è poi costituito dal solo costo di costruzione, o di ristrutturazione come nel caso di molti progetti finanziati dal PNRR, ma anche dai successivi costi di gestione, per sostenere i quali è evidente che il PNRR non ci sarà più: "non sempre l'opera più conveniente è quella con il costo di costruzione minore, quanto piuttosto quella con il rapporto utilità/costo globale maggiore" (p. 80).

La storia, in particolare quella sociale ed economica è, per certi versi, ancora più importante della fredda analisi economica del presente: per capire come stiamo andando, è prima di tutto fondamentale capire da dove veniamo e perché arriviamo da lì e non da altrove. La storia socio-economica dell'Emilia-Romagna è, prima di tutto, una storia di "processi di intensificazione e densità di accentramento insediativo della Via Emilia cioè di uno degli assi principali del sistema europeo della rete (la Via Emilia non è un problema emiliano); la fenomenologia della saturazione (insediativa, industriale, demografica, ambientale, logistica, ecc.): questo fenomeno è uno degli aspetti più complessi del ciclo a scala planetaria..." (RUBBINI, pp. 91-92).

Il tema europeo è un altro capitolo che, a mio avviso, dovrebbe essere centrale, come del resto lo stesso Rubbini evidenziava già vent'anni or sono: "un sistema urbano unico, integrato, solidale e soprattutto soggetto a tecniche di governance molto omologabili" (p. 93). L'impatto non solo dei fondi europei, ma anche delle politiche come il *Green Deal*, il *Bauhaus* europeo e quant'altro, dovrebbero essere oggetto di attenta valutazione. Tenendo conto che l'Emilia-Romagna, come tante altre regioni europee sviluppate, non è in realtà un corpo uniforme, in quanto anche qui, e non solo nel Mezzogiorno, ci sono le "Aree Interne"⁶.

6. <<https://fondieuropei.regione.emilia-romagna.it/fondi-strutturali/temi/aree-interne>>.

Si parla in effetti di un “modello emiliano” come esempio virtuoso “per cui la nostra è una delle regioni d’Europa più forti per PIL, Occupazione, Civismo e coesione sociale, saldezza e salute del sistema industriale, e perché non dirlo, affermazione di un forte sistema di imprese cooperative” (p. 92); e quanto scriveva Davide Rubbini vent’anni fa è ancora oggi valido, a livello regionale, per quanto riguarda gran parte dei territori che costituiscono l’Emilia-Romagna, cui peraltro è riconosciuta “la lunga e diffusa esperienza di pianificazione urbanistica comunale, e più recentemente lo sviluppo di quella territoriale” (p. 199). Con l’eccezione di alcune aree montane, ma anche di Ferrara e della sua provincia che sembrano aver perso progressivamente quota, si confermano saldamente il fanalino di coda dell’economia regionale e hanno certamente perso smalto anche rispetto alle immagini di un tempo, prima fra tutte quella che voleva “Ferrara città d’arte e cultura”, ovvero il nostro territorio come “distretto culturale” (p. 169 e seguenti); che richiede non solo la presenza di un patrimonio storico e ambientale unico nel suo genere, ma anche la sua valorizzazione con iniziative adeguate.

Storia politica della città e della sua provincia

Ho sottolineato all’inizio di questo articolo l’importanza della storia sociale ed economica, non ho fatto cenno alla storia politica della città e della sua provincia, e in effetti le scelte politiche dovrebbero essere la prima cosa da analizzare per capire come è stato, com’è e come potrebbe diventare un territorio. Il problema è che la politica è certamente fondamentale, certo lo è più dell’economia, il cui sviluppo è in gran parte condizionato dalle scelte della politica; ma qui non serve scrivere una storia della “partitica”, perché la partitica ferrarese, a differenza della politica, non si distingue affatto dalla partitica delle province attualmente in testa per dati economici e di sviluppo nella nostra regione: Ferrara è stata governata per decenni dagli stessi partiti che hanno governato Bologna, Modena e Ravenna, non cambia nulla dal punto di vista della “partitica”, cambia invece moltissimo dal punto di vista della *politica*, e cambia moltissimo perché a Ferrara, in particolare nella cosiddetta seconda Repubblica, i soggetti dell’azione politica locale non erano infatti soltanto i partiti ma anche *altri soggetti*: fra questi, i sindacati, le associazioni di categoria, la banca locale. Soggetti presenti anche nelle altre province, ma nelle quali hanno svolto un ruolo diverso; basti pensare, solo per fare un esempio, che la fase di grande sviluppo delle PMI a Bologna e Modena è coincisa con le grandi fusioni bancarie, col passaggio delle banche locali (Credito Romagnolo, Cassa di Risparmio di Modena, Banca del Monte, San Geminiano, ecc.) in grandi gruppi di dimensioni nazionali orientati a dare credito alle aziende più innovative e in sviluppo, mentre a Ferrara si puntava

sulla “ferraresità” della banca locale, con le conseguenze che sono purtroppo ben note. Anche la presenza di forti organizzazioni sindacali organizzate, che rappresentavano le grandi masse operaie del petrolchimico e le grandi masse bracciantili dell’economia agricola provinciale, sono state una caratteristica peculiare di questo territorio, laddove invece nell’Alto Ferrarese la presenza di alcune grandi imprese nazionali in particolare della metalmeccanica, e la permanenza dell’istituto della partecipanza, hanno favorito l’emergere di piccoli imprenditori artigiani e industriali che poi, nel tempo, hanno sviluppato importanti aziende di cui Ferrara città e il Basso Ferrarese oggi sono sostanzialmente privi, se escludiamo l’area del petrolchimico in città. Che peraltro ha grandi potenzialità ma che tuttavia la politica “partitica” locale, in particolare con l’Accordo di Programma del 2001 e poi del 2004, non è riuscita a far decollare forse perché, ancora una volta, sono altri i soggetti che, specie per il petrolchimico, sembrano dettare le regole del gioco locali.

Gli strumenti storici di governo delle politiche. SIPRO, Delta 2000, Parco del Delta: le “nostre” piccole municipalizzate

Alfredo Bertelli

Fare un breve excursus su quello che è successo in mezzo secolo di storia in questa provincia partendo dall'evoluzione degli strumenti di governo delle politiche insediative, di programmazione economica, dei servizi sociali o quelli gestionali dei servizi pubblici locali e, ancor prima, dai significativi mutamenti avvenuti nel panorama delle Istituzioni pubbliche locali, può servire a capire perché in questo territorio si sia cercato di stare al passo con i tempi, a volte a singhiozzo e con qualche resistenza, nel tentativo di rimanere il più vicini possibile al resto del territorio regionale che invece ha costantemente presentato parametri socio economici migliori della nostra realtà.

Pensiamo a quello che è successo sul versante delle istituzioni locali. Parto dalla mia esperienza personale che da giovane (1975-1982) ho avuto il privilegio di fare il sindaco di Copparo. All'inizio del secolo scorso Copparo era a capo di un “mandamento” composto da sei comuni che copriva un'area territoriale tra le più vaste d'Italia, quasi completamente caratterizzato dalla presenza di grandi proprietà agrarie latifondiste e con un numero di abitanti ridotto, per lo più caratterizzato da un'altissima presenza di braccianti, anche per la quasi totale assenza di attività industriali e persino artigianali. Poi i comuni si sono separati, ognuno per sé nonostante le dimensioni demografiche spesso ben sotto i 5.000 abitanti e, non sempre con la voglia di coordinarsi per gestire attività che, anche allora, richiedevano una massa critica maggiore per essere economicamente sostenibili e maggiormente efficienti.

Poi tra la prima e la seconda guerra mondiale nasce e si consolida la BERCO che da sola, nel periodo di massimo sviluppo degli anni '70 supererà i 3.000 addetti, divenendo l'industria metalmeccanica più importante dell'intera Regione, nonché leader mondiale nella produzione di sottocarri, e, pur rappresentando per lungo tempo una splendida eccezione per questo territorio per ciò che riguarda la struttura industriale ed artigianale, fece da traino allo sviluppo di una vasta area della provincia di Ferrara e ridiede centralità a Copparo nel rapporto con i comuni confinanti. Grazie a questo nuovo equilibrio si rimise in moto un sano meccanismo cooperativo tra enti, basato sul principio di mutua collaborazione, finalizzata ad una più puntuale programmazione e una più efficiente gestione di servizi pubblici e sociali.

Per molti anni l'unico servizio che venne svolto in forma associata in questa provincia fu quello dell'acquedotto. Fu così per quello di Ferrara, frutto di un lavoro instancabile di Spero Ghedini già Sindaco della città, che negli anni '90, riuscì a portare a termine la fusione dei servizi acquedotto dei comuni che, partendo da Ferrara, aggregava i comuni dell'Alto Ferrarese fino a Cento (che aderirà nel 1995) estendendosi a Sud fino ad Argenta e persino Alfonsine nella provincia di Ravenna. Così nacque il primo Consorzio ACOSEA che, negli anni successivi si trasformerà in S.p.A. per poi essere definitivamente acquisita da Hera S.p.A.

Credo valga la pena ricordare qui l'enorme salto di qualità compiuto proprio in quegli anni nell'approvvigionamento della risorsa idro potabile che, seppur proveniente quasi esclusivamente dalla superficie del Po, grazie agli enormi investimenti, subisce un sofisticato e complesso trattamento in impianti e laboratori studiati e realizzati a Ferrara e riconosciuti come modello di efficacia e qualità sia in Italia che all'estero.

Percorso analogo avvenne per l'area del Copparese che, partendo dal Consorzio Acquedotto di Copparo continuò ad allargarsi comprendendo diversi altri comuni del Basso Ferrarese fino ad arrivare a servire i comuni della costa e, finalmente, garantire la fornitura idrica ai lidi garantendo un servizio efficiente e di qualità anche ai tanti turisti che frequentano la nostra costa. Anche questa realtà si è trasformata nella S.p.A. C.A.D.F. che svolge, anch'essa, l'intero servizio del ciclo integrato rappresentato dal sistema acquedottistico e da quello fognario e depurativo.

Inutile dire che tra l'iniziale gestione diretta dei comuni, che generalmente presentava gravi limiti di efficienza (e nella quale il costo del servizio veniva solo in parte pagato dalla tariffa e in buona parte, invece, coperta a carico del bilancio degli stessi enti), e le attuali gestioni che, grazie all'evoluzione legislativa, operano applicando tariffe che devono coprire interamente il costo dei servizi, è certamente aumentato il costo a carico degli utenti ma si è generalmente prodotto un evidente salto di qualità nella produzione dei servizi e lo stesso utente può fare raffronti tra i costi e la qualità del servizio che riceve rispetto ad altre realtà.

Altro servizio che ha subito una profonda trasformazione è quello della raccolta e smaltimento dei rifiuti solidi urbani. Non intendo dilungarmi ma anche qui siamo passati dalle gestioni dirette dei comuni, alle municipalizzate, alle forme associate e alle S.p.A. Anche qui mi limito ad una rapida carrellata di sigle che raccontano l'evoluzione di questi servizi in ambito provinciale. Nel capoluogo si parte dall'AMIU e con diversi passaggi si arriverà a Hera S.p.A., che, grazie agli enormi investimenti per la realizzazione del grande progetto del teleriscaldamento da fonte geotermica progettati e rea-

lizzati dal comune di Ferrara negli anni '90, oggi può contare su un sistema impiantistico all'avanguardia anche per lo smaltimento dei rifiuti. La parte prevalente dei comuni della provincia sono ora serviti dall'altra S.p.A. CLARA che è l'evoluzione di AREA S.p.A., nata nel 1994, fondata all'origine dai comuni dell'ex Mandamento copparese e poi allargatasi a 19 comuni della provincia. Occorre dire che CLARA S.p.A. è oggi al centro di grande attenzione da parte dei comuni soci in quanto, nel panorama regionale, è l'azienda che presenta i dati economici peggiori, a partire dai costi di smaltimento e dalle tariffe significativamente al di sopra della media regionale, fino ad arrivare al dato relativo alla percentuale di raccolta differenziata che, nonostante i costi del servizio, risulta inferiore di ben sette punti all'ottima media regionale. Ritengo che questa azienda paghi lo scotto di aver sostanzialmente esaurito da tempo l'unico impianto di smaltimento di sua proprietà, rappresentato dalla ormai esaurita discarica di Iolanda di Savoia, la qual cosa, oltre a far aumentare tempi di smaltimento e incidere sui costi di mezzi e personale, costringe CLARA a dipendere dalle alte tariffe praticate da altre aziende proprietarie di impianti di smaltimento.

Il comune di Argenta svolge invece l'attività attraverso l'S.p.A. Soelia, multiservizi interamente di sua proprietà.

Nello stesso arco temporale, si presenta piuttosto movimentata anche la storia del trasporto pubblico locale e anche qui farei una sintesi stringata ricordando, attraverso le sigle, i passaggi più importanti. Nel 1975 Provincia di Ferrara e comuni danno vita alla costituzione del Consorzio Trasporti Ferrarese (CTF) per la programmazione e l'esercizio dei servizi di trasporto pubblico ma anche per suddividere tra gli enti le ingenti perdite finanziarie di gestione. L'anno successivo viene costituita l'Azienda Consorziale Ferrarese Trasporti (ACFT) che si occuperà della gestione del servizio, restando in capo al consorzio il ruolo di programmazione. Nel 1987 anche l'esercizio trasporto cittadino, fino ad allora gestito dal comune di Ferrara attraverso l'ATAM, viene conferito all'Azienda Consortile.

Nel 2001 ACFT si trasforma in società per azioni per poi diventare nel 2006 una società consortile a responsabilità limitata (TPF) insieme a FER (Ferrovie Emilia-Romagna) e FEM (un consorzio di imprese private). Nel frattempo (2006) gli enti locali danno vita all'AMI alla quale viene delegato il compito di vigilare sulla qualità ed efficienza del servizio. Ma l'evoluzione continua perché, in anni più recenti, si farà la fusione per incorporazione dell'ACFT in ATC di Bologna assieme alla CERM S.r.l.

A questo vorticoso quadro evolutivo, nel quale si è passati dalle gestioni dei servizi in forma diretta da parte degli Enti Locali, alla creazione di aziende municipalizzate fino ai consorzi e alle S.p.A., il Comune capoluogo ha

ritenuto necessario dar vita anche ad un nuovo organismo con lo scopo di facilitare le funzioni di indirizzo e controllo del Comune nei confronti di alcune società partecipate. Oggi siamo all'Holding Ferrara Sevizi S.p.A. della quale ora fanno parte Ferrara Tua S.p.A., ACOSEA Impianti S.r.l., AFM Farmacie Comunali Ferrara S.r.l., AMSEF S.r.l., Ferrara Fiere Congressi S.r.l., SIPRO S.p.A. a ed Hera S.p.A.

Come si vede in un lustro si è fatta molta strada e credo si possa dire che in gran parte dei casi oggi ci troviamo di fronte a servizi più efficienti ed adeguati ai tempi e mediamente allineati al resto della regione che, in ambito nazionale continua a rappresentare un'eccellenza, e il cui costo (in qualche caso non in linea con le migliori esperienze) grava sulle tasche di chi li usa e non più sui bilanci dei comuni che sono liberi di impiegare le risorse per politiche sociali e progetti di sviluppo economico. Esiste anche un punto critico rappresentato dal fatto che l'attuale sistema di aziende e società che oggi gestiscono i servizi pubblici, si sono molto allontanati dagli utenti e persino dai Comuni, che detenendo quote di partecipazione quasi sempre molto basse in queste Società, che in qualche caso sono persino quotate in borsa, hanno generalmente perso buona parte del potere di controllo e, ancor più, di decisione, sulla programmazione e gestione dei servizi stessi.

Al fine di rendersi conto delle notevoli trasformazioni avvenute nel governo delle politiche pubbliche gestite dal sistema degli Enti Locali ed anche dalla Regione (che nasce nel 1970), non si può non fare un passaggio su ciò che è accaduto nel governo dei servizi sociali e sanitari in questo stesso arco temporale.

Andando per rapidi cenni è indispensabile anche tracciare l'evoluzione avvenuta nel governo dei servizi Socio sanitari partendo da ciò che è avvenuto in seguito alla "rivoluzione" prodotta nel 1978 dalla riforma che porta il nome Tina Anselmi con la quale si andò al superamento del regime mutualistico e stabiliva il principio che il Servizio Sanitario Nazionale deve essere universale ed egualitario, esteso omogeneamente sull'intero territorio nazionale, retto dal finanziamento pubblico, come mezzo di promozione e tutela della salute e come strumento di coesione sociale. Anche qui mi faccio aiutare dall'esperienza diretta di quegli anni e traccio come esempio proprio quello che è successo nel territorio che conosco meglio e che rappresenta quello che è avvenuto in tutta la provincia e nel resto del territorio regionale. È, infatti, di quegli anni la costituzione del Consorzio Socio Sanitario di Copparo per la gestione dei servizi socio sanitari governato dai sindaci dell'Ex mandamento.

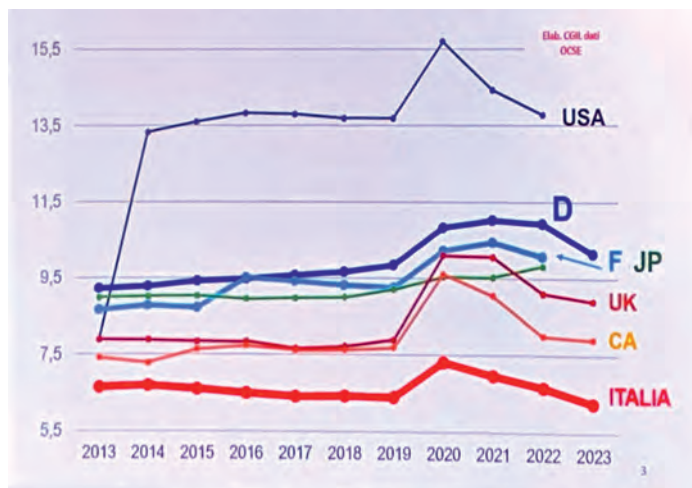
Allora nel territorio erano presenti ben due ospedali funzionanti quello di Copparo, alla cui direzione sanitaria era arrivato un giovanissimo Dott.

Giuseppe Zuccatelli, e di Tresigallo, oggi trasformati in “casa della salute” e struttura protetta. Del resto, nell’intera provincia, nello stesso periodo di tempo siamo passati dalla presenza di ben 9 ospedali funzionanti (spesso realizzati con risorse raccolte tra la popolazione del posto che, anche per questo, naturalmente si opporranno tenacemente alla loro trasformazione o chiusura – vedi Comacchio) agli attuali 4 di cui 2 (Nuovo Sant’Anna e Valle Oppio) di recente costruzione. Contemporaneamente si è passati da una gestione dei servizi sociali e sanitari a forte controllo dei Comuni che governavano con loro rappresentanti le Unità Sanitarie Locali (USL), alla trasformazione in Aziende Sanitarie Locali (ASL) governate da dirigenti nominati direttamente dalla Regione che fin dalla sua nascita detiene la delega specifica. Siamo quindi passati da un sistema provinciale suddiviso in 5 ASL più un’Azienda Ospedaliera Universitaria, all’attuale situazione che, ormai, vede in una fase avanzata l’attività finalizzata alla creazione di un’unica Azienda Sanitaria Universitaria Provinciale sotto il controllo della Regione che si realizzerà attraverso la fusione dell’AUSL Fe e AOsp Fe. In questa radicale trasformazione il ruolo assegnato ai comuni è quello di partecipare attraverso la Conferenza Territoriale Sociale e Sanitaria (CTSS) che ha esclusivamente compiti di indirizzo, verifica e controllo dei piani e programmi attraverso attività consultive, propulsive.

Inutile dire che in questi anni, soprattutto a causa di una continua sottostima dei costi reali e di tagli reali della spesa sanitaria sui bilanci dello Stato, la sanità pubblica, per dirla con le parole di Nino Cartabellotta, presidente della Fondazione GIMBE (che analizza puntualmente i dati dell’OCSE) “è ormai una assoluta emergenza nazionale”. Infatti, se analizziamo la spesa sanitaria pubblica pro-capite confrontandoci con i paesi del G7 ci imbattiamo in questi dati: “Il trend della spesa sanitaria pubblica pro-capite 2008-2023 restituisce un quadro impietoso: l’Italia è stata sempre ultima tra i paesi del G7; ma se nel 2008 le differenze con gli altri paesi erano modeste, con il costante defianziamento degli ultimi 15 anni sono divenute ormai incolmabili”. Già nel 2008, infatti, quando tutti i paesi del G7 avevano una spesa pubblica pro-capite compresa tra \$ 2.250 e \$ 3.500, l’Italia era fanalino di coda insieme al Giappone; nel 2023, mentre l’Italia rimane ultima con una spesa pro-capite di \$ 3.574, la Germania l’ha più che doppia raggiungendo i \$ 7.253. Altrettanto significativo è il diagramma sottostante, elaborato dalla CGIL, sempre su dati OCSE, che rappresenta l’andamento della spesa sanitaria pubblica rispetto al PIL nei paesi del G7 nel decennio 2013/2023 (grafico 1). Mi pare corretto rilevare che siamo ormai di fronte anche da noi, pur in un contesto regionale che continua ad essere un’assoluta eccellenza nazionale, ad un evidente peggioramento dei servizi socio sanitari che, per altro, si avverte più acutamente

proprio in questa provincia a causa dell'alto tasso di invecchiamento della nostra popolazione che, oltretutto, dispone del reddito pro capite più basso della regione, cosa che rende più difficile il ricorso alle prestazioni sanitarie private a pagamento mettendo sempre più persone persino nella condizione di rinunciare alle cure.

Grafico 1 - Spesa sanitaria pubblica/regimi obbligatori nei paesi del G7 - % PIL.



Ora, sempre per rapida sintesi proverò a tracciare quali siano state le azioni realizzate in questa provincia in questi anni per affrontare il differenziale che ci separa da gran parte della regione sui parametri della crescita socio economica.

Innanzitutto occorre vedere come si sono attrezzati gli enti locali per superare i gravi limiti derivanti dalla gracilità e dalla loro struttura tecnica amministrativa e dalla diffidenza verso forme di cooperazione istituzionale che all'inizio veniva vissuta come perdita di autonomia e potere.

Solo per fare un significativo esempio, ricordo che a metà degli anni '90 la Lega NORD, neo entrata in Consiglio Regionale, si era battuta per approvare una legge che obbligasse i 6 comuni dell'ex mandamento coppedarese a riunirsi sotto un unico ente chiamandolo "Massa Estense". Inutile dire che questa "rivoluzionaria" proposta venne allora ferocemente contrastata e bocciata dalle altre forze politiche presenti in Consiglio Regionale a partire proprio dalla mia.

Eppure successivamente cominciò a farsi strada l'idea che per promuovere e governare efficaci politiche di programmazione e per gestire servizi pubblici più efficienti occorresse unire le forze (o le debolezze) e mettersi

insieme, tanto che si iniziò ad elaborare norme e politiche che premiassero l'associazionismo tra piccoli comuni e, ancor più, la fusione tra loro. Se nel 1970 nasceva la Regione e nella nostra realtà, oltre alla Provincia che era l'ente locale intermedio con organi di governo regolarmente eletti, erano presenti 26 comuni, oggi ci troviamo in presenza di 21 comuni storici e quattro nuovi comuni nati dalla fusione di 9 comuni preesistenti che, a seguito della fusione portano nomi nuovi. Inoltre, nell'ambito dei 21 comuni, si sono create diverse associazioni con il compito di gestire in forma comune diversi servizi. Sono convinto che questo risultato, ancorché positivo, rappresenti solo un primo timido passo verso la realizzazione di amministrazioni capaci di confrontarsi con norme statali ed europee e con strumenti economici e programmi particolarmente complessi. Occorre poi ricordare che a seguito della riforma "Delrio" la Provincia è stata declassata ad ente amministrativo di secondo livello perdendo gran parte delle funzioni soprattutto quelle di indirizzo, programmazione e raccordo del sistema degli Enti Locali. Soprattutto la Provincia ha completamente perso la capacità e l'autorevolezza che, seppure con fatica, riusciva ad esercitare quando era Ente di primo grado ed elaborava programmi di sviluppo prendendo per mano i piccoli Comuni ed avendo la capacità di confrontarsi alla pari con quelli più strutturati e con il capoluogo in particolare.

In questo stesso arco di tempo, così come diverse sono state le trasformazioni che hanno riguardato le modalità attraverso le quali gli Enti Locali hanno fatto fronte alla gestione dei fondamentali servizi pubblici di loro competenza, altrettanto innovative sono state le scelte che hanno praticato per provare ad impostare un'inedita attività di programmazione che li ponesse in condizione di dare un incisivo quanto necessario contributo allo sviluppo territoriale di un territorio che fino ad allora era in gran parte rimasto ai margini della crescita che aveva interessato gran parte della Regione.

Prendono così forma nuovi organismi deputati allo studio delle peculiarità dei diversi territori, all'esame dei provvedimenti europei, nazionali e regionali mirati a sostenere progetti di sviluppo economico fino alla progettazione, creazione e gestione di realtà produttive sovracomunali o al governo di particolari e delicate aree del territorio provinciale e regionale.

Ancor prima di questo, la maggior parte dei comuni si mettono nelle condizioni di dotarsi degli strumenti base di conoscenza e gestione del loro territorio attraverso l'elaborazione dei Piani Regolatori Generali e, in diversi casi, anche dei piani commerciali. Ma, ormai consapevoli che non potevano fare da soli, danno vita ad una stagione di studio e di inedito confronto senza barriere con l'insieme delle rappresentanze delle categorie economiche e professionali, con i principali istituti di credito e le rappresentanze sindacali.

La spinta più forte per impegnarsi in questa sfida proviene dal risultato del lavoro prodotto all'inizio degli anni '80 dal PCI, che essendo di gran lunga il partito di maggioranza (in molti casi persino assoluta) nelle elezioni amministrative, poteva anche contare sulla maggior parte dei Sindaci che vennero spinti a lavorare in modo aperto e trasparente, aprendo un ampio confronto prima di tutto con tutti gli altri partiti.

La spinta propulsiva venne dal "Patto per lo sviluppo" elaborato con mesi di confronti a tutto campo e senza alcuna preclusione con l'insieme dei protagonisti del mondo economico, culturale e sociale della provincia. Si ruppero dei tabù, si trovarono attorno allo stesso tavolo soggetti che non erano abituati a parlarsi e a confrontarsi.

Ci si impegnò per approfondire la conoscenza dei punti deboli della nostra economia ma anche per valutare le possibili qualità inesprese su cui far leva. Quel Patto consegnò agli amministratori della provincia, della regione e ai nostri parlamentari (che del resto, furono parte attiva nella elaborazione del suddetto Patto), elementi di conoscenza utili a formalizzare piani e programmi di sviluppo, ma soprattutto li indirizzò a costruirli aprendo un inedito confronto a tutto campo e senza alcuna pregiudiziale con l'insieme delle categorie economiche e sociali.

È in questo contesto che, assieme a piani e progetti di nuovi insediamenti industriali (vedi l'area SIPRO di Ostellato) e nuove e più avanzate intese a beneficio dello sviluppo di una agricoltura di qualità, trovano finalmente udienza programmi e progetti di rilevante valore culturale ed ambientale in grado di esaltare le caratteristiche peculiari di questa provincia.

Il Comune di Ferrara, la Provincia assieme ai comuni interessati, raccogliendo il prezioso lavoro di meritorie associazioni (a partire da Italia Nostra), si impegnano a fare propri quei progetti ed idee e si muovono con decisione, con la Regione, il Governo nazionale e l'Europa per costruire le condizioni anche finanziarie per realizzarli. Naturalmente, limitandomi a citare solo i più importanti, parlo dell'imponente progetto di restauro delle mura di Ferrara, che si occupava anche della riorganizzazione e riqualificazione dell'intero sistema museale della città e che otterrà il più ingente finanziamento relativo ai beni culturali erogati dal Governo attraverso in FIO (Fondi per gli Investimenti e l'Occupazione). E parlo del grande lavoro prodotto da questo territorio per spingere la Regione a scrivere ed approvare la legge che ha istituito nel 1988 il Parco Regionale del Delta del Po dell'Emilia-Romagna e che portò nel 1997 la Regione Veneto a fare altrettanto, anche se molti, me compreso, rimaniamo in attesa che maturino le condizioni per realizzare un unico Parco nazionale come credo sarebbe utile e necessario vista l'unicità del contesto.

Voglio comunque ricordare che il lavoro fin qui prodotto ha già permesso di ottenere nel 1999 un primo importantissimo riconoscimento UNESCO come patrimonio dell'Umanità al nostro territorio provinciale con "Ferrara città del rinascimento e il Suo Delta del Po" e che a questo si è aggiunto, nel 2015, un ulteriore prestigioso riconoscimento UNESCO nell'ambito del programma MaB (Man and the Biosphere), che individua alcune aree nel mondo in cui si coniugano, grazie a un'appropriata gestione del territorio, valorizzazione dell'ecosistema, salvaguardia della biodiversità e sviluppo sostenibile, ottenuto congiuntamente e in collaborazione con il Parco Regionale Veneto.

Ma nei programmi di quegli anni c'era anche l'impegno a creare le condizioni per realizzare insediamenti industriali nella parte della provincia con il più basso tasso di occupazione in quel settore. Per ottenere quel risultato il sistema degli Enti Locali si convincono a lavorare insieme sotto il coordinamento della Provincia e capiscono che occorre darsi degli strumenti operativi che possano dotarsi di quelle competenze che nessun Ente Locale aveva al suo interno. Nasce in questo modo nel 1975 la SIPRO (Società Interventi Produttivi) che vedrà la partecipazione anche di Camera di Commercio ed alcune banche e che, come primo compito, avrà quello di favorire insediamenti nella zona di Ostellato attraverso l'acquisizione di aree industriali ed artigianali, la predisposizione di studi e ricerche di mercato. Nel 1999 la compagine societaria si allarga con l'ingresso del Comune di Ferrara che punta a sfruttare l'Area Nord all'uscita dell'autostrada A13, che rappresenta uno snodo particolarmente strategico sotto il profilo logistico.

L'attività di SIPRO si concentra principalmente sugli ambiti relativi all'attrattività e promozione del sistema territoriale, alla promozione di fondi europei, nazionali e regionali e al supporto ai soci, in particolare per la gestione di contributi alle imprese.

Grazie ai positivi risultati conseguiti in qualità di soggetto attuatore delle misure dell'Obiettivo 2, SIPRO diventerà anche soggetto attuatore del programma speciale d'Area Basso Ferrarese e Soggetto Responsabile del Patto Territoriale per Ferrara.

Nel 1994 alcuni comuni del Basso Ferrarese assieme a SIPRO e ad alcune aziende, danno vita all'associazione senza fini di lucro Delta 2000 che presto diventerà società consortile a responsabilità limitata alla quale si aggiungeranno anche gli altri Comuni del Basso Ferrarese, la stessa Provincia, la Camera di Commercio e le associazioni di categoria. Ancora nel 2000 entreranno nel capitale societario la Provincia e la Camera di Commercio di Ravenna assieme a diversi Comuni ravennati dell'area del parco del Delta del Po, tra cui quello di Ravenna stesso, ed entreranno lo stesso

Ente Parco, le associazioni di categoria della provincia e diversi operatori privati.

Delta 2000 opererà soprattutto come strumento specializzato nella realizzazione di progetti e programmi particolarmente mirati alla salvaguardia e valorizzazione anche turistica dell'area del Parco regionale del Delta del Po. Si specializza nella progettazione, attuazione e gestione dei principali programmi d'intervento relativi ai Fondi Strutturali europei (i diversi LEADER, Obiettivo 2, INTERREG, il FESR per le imprese, l'FSE per la formazione, il FEASR per l'agricoltura e i FEP relativi alla pesca).

Per ultimo, non certo per importanza, voglio parlare del ruolo della Regione nell'accompagnare l'evoluzione socio economica anche della nostra provincia in questo arco temporale di cui sto scrivendo. Credo di poter affermare con sufficiente certezza che la provincia di Ferrara, finché con la sua gracile struttura economica è stata messa a competere col resto della regione sui bandi che prevedevano incentivi alle imprese o ai comuni per realizzare aree artigianali, è rimasta inevitabilmente fanalino di coda e di contributi ne abbiamo portati a casa davvero pochini.

La musica è cambiata quando ci siamo messi a cercare una nostra strada, impegnandoci ad elaborare un progetto costruito su misura delle nostre caratteristiche e mettendo in campo il valore delle nostre peculiarità.

È successo quando abbiamo deciso di provare a mettere a valore un progetto di sviluppo che partisse dall'indiscutibile ricchezza del patrimonio culturale ed urbanistico di Ferrara e di quello ambientale del Delta del Po dei quali ho già scritto. Contemporaneamente, è successo quando siamo riusciti a convincere i nostri fragili comuni del Basso Ferrarese e le poche imprese presenti a non concorrere in modo disorganizzato alla lotteria dei contributi perché in quel modo non avrebbero potuto competere con i distretti più sviluppati ed industrializzati del resto della regione. Studiando e discutendo ci siamo messi a cooperare e condividere un unico robusto programma di insediamento produttivo centrale a più comuni e collocato su un importante asse viario (la SIPRO di Ostellato).

Questa svolta non è stata improvvisa ma è maturata dopo una profonda discussione politica e programmatica nella quale gli amministratori degli Enti Locali di questa provincia, certo aiutati dall'appartenenza quasi totale alla stessa area politica, sono riusciti convintamente a far propri e a sviluppare gli spunti e il metodo di lavoro indicati da quel Patto per lo Sviluppo di cui ho parlato all'inizio.

La stessa Regione, che avvertiva il bisogno di trovare una strada nuova per recuperare il *gap* di sviluppo della nostra provincia, ha cercato di ritagliarle un ruolo specifico nella sua pianificazione (il PTR). Con i fondi FRIET finan-

zierà il primo intervento campione per il restauro delle mura e successivamente sarà al nostro fianco per sostenere al CIPE l'approvazione dell'ingente finanziamento erogato per realizzare l'intero progetto.

Approverà la legge regionale per la costituzione del Parco Regionale del Delta del Po e si impegnerà a sostenerne finanziariamente la realizzazione e la gestione.

Si impegnerà per collocare gran parte dei comuni del Basso Ferrarese nelle aree Obiettivo 2 e spingerà le istituzioni locali ad agire in forma coordinata per la predisposizione e presentazione dei progetti.

Elaborò ed approvò, con l'impegno dell'assessore ferrarese Alfredo Sandri, la legge regionale sui "Programmi Speciali d'Area" sperimentata con successo proprio tra i comuni del Basso Ferrarese che attraverso un ampio coinvolgimento di forze economiche e sociali, riuscirono ad elaborare un programma e dei progetti sui quali vennero convogliate le risorse disponibili della programmazione locale, regionale, nazionale ed europea.

Credo di poter dimostrare con pochi dati che quella fase e quel metodo di lavoro basato sullo studio e la conoscenza dei luoghi, sulla cooperazione interistituzionale e sulla sperimentazione di nuove procedure ha dato risultati positivi.

Il tasso di disoccupazione della provincia di Ferrara alla fine degli anni '70 viaggiava attorno al 18% mentre la media regionale era attorno al 6%; alla fine del 2005 eravamo noi al 5,8% e la media regionale al 3,8%.

Ma vediamo l'effetto prodotto sull'economia prodotto dall'enorme investimento fatto dal Comune di Ferrara nel recupero urbanistico della cinta muraria, dei palazzi storici e sedi dei principali musei e del teatro, lo sviluppo dell'Università, la creazione di Ferrara Musica con Abbado e di Ferrara Arte con le grandi mostre d'arte internazionali. La spesa del Comune di Ferrara per la cultura dal 1983 al 1993 subisce un enorme incremento passando dai 6,6 ai 24,7 miliardi di lire pari, rispettivamente, al 3,4% e al 7,6% dei bilanci nei due anni, con una punta nel 1990 pari all'8,9%. Queste cifre appaiono decisamente straordinarie se paragonate agli investimenti delle altre città italiane dove, in quegli anni, raramente questo valore superava il 3%.

Ma che in quegli anni Ferrara avesse un primato assoluto negli investimenti in cultura, risulta ancor più evidente paragonando il dato del 1993, relativo all'elevato valore pro capite della spesa cittadina in cultura: 180.711 lire a Ferrara contro un valore medio delle altre città emiliane compreso tra le 80.000 e le 92.000 lire e, naturalmente, tutto ciò ha fortemente inciso sulle presenze turistiche, sullo sviluppo del settore alberghiero, della ristorazione, del commercio e dell'accoglienza in genere.

La domanda finale è: siamo riusciti a fare tesoro di questa straordinaria esperienza e, soprattutto, in questi ultimi anni abbiamo continuato a lavorare per consolidare, irrobustire e perfezionare quei meccanismi di cooperazione interistituzionale e quei supporti legislativi “speciali” (vedi la legge sui Programmi Speciali D’Area) che ci hanno permesso di fare un salto di qualità e di riagganciare il più veloce convoglio regionale?

Premetto che la mia risposta risente fortemente di due notizie che in questi giorni campeggiano sui giornali locali e nazionali e sono queste: l’azienda Regal Rexnord di Masi Torello ha improvvisamente annunciato la chiusura dello stabilimento e il licenziamento dei 77 dipendenti, mentre quasi contemporaneamente la Berco di Copparo ha comunicato che intende procedere al licenziamento di ben 480 lavoratori nello stabilimento di Copparo e di altri 70 nello stabilimento di Castelfranco Veneto e, non paga, intende contemporaneamente procedere all’abolizione dei contratti integrativi aziendali recentemente sottoscritti e, quindi, contemporaneamente ridurre le buste paga di chi rimarrà in azienda.

All’inizio di questo scritto ho ricordato che Berco, negli anni ’70, dava lavoro a oltre 3.000 dipendenti, ma, per completare la storia aggiungo che, dopo varie ristrutturazioni, 15 anni fa gli organici si erano ridotti a 2.500 e che alla data di oggi si sono dimezzati. Ora, se passasse senza modifiche il drammatico piano annunciato della proprietà (la multinazionale Thyssen-Krupp con sede ad Essen in Germania), gli occupati scenderebbero a 800. Spero ardentemente che, a partire dal Governo, tutte le Istituzioni, i partiti e le forze sociali e i cittadini tutti, facciano assieme tutto il possibile perché ciò non avvenga, anche perché, come ha giustamente detto un sindacalista: “perdere qui il lavoro oggi significa non trovarne altri”.

Fin qui ho parlato di svolte, di processi virtuosi e positivi che hanno consentito a questa provincia di uscire dall’angolo, ma come si è evoluta la situazione e cosa sta succedendo ora?

Certo viviamo tutti momenti drammatici, ci sono tragiche e devastanti guerre in corso che ci riguardano da vicino, le economie europee arrancano e persino la Germania con la quale siamo collegati a doppio filo è, per il secondo anno, in recessione e, per ciò che si capisce dal confuso dibattito nazionale in corso, non c’è da sperare che arrivino risorse dalla prossima finanziaria, anzi è certo che ci saranno ulteriori tagli a partire dai Comuni. Tuttavia queste non certo banali questioni non bastano a giustificare le ricadute negative più pesanti sul nostro territorio rispetto ad altri della regione.

Basta dare un’occhiata ai grafici che seguono per rendersi conto che questo territorio, con pochissime eccezioni che riguardano una parte dei comuni dell’Alto Ferrarese, da sempre più simili alla parte della regione che

si sviluppa sulla Via Emilia, è tornato a presentare un preoccupante quadro di fragilità.

“La potenziale fragilità demografica, sociale ed economica nei comuni dell’Emilia-Romagna” è un’analisi curata dall’ufficio statistica che la Regione ha aggiornato al 2022 che racconta come la potenziale fragilità aumenta al crescere della distanza dall’asse centrale della Via Emilia e, in particolare, assume i valori più elevati nelle aree appenniniche e nel Basso Ferrarese.

Guardando al territorio ferrarese, si notano particolari differenze tra comuni.

- L’indice sintetico di potenziale fragilità demografica risulta molto elevato in 9 comuni (Riva del Po, Mesola, Goro, Copparo, Jolanda, Codigoro, Fiscaglia, Ostellato, Voghiera) e mediamente elevato in tutti gli altri, ad eccezione di Cento che risulta meno fragile.

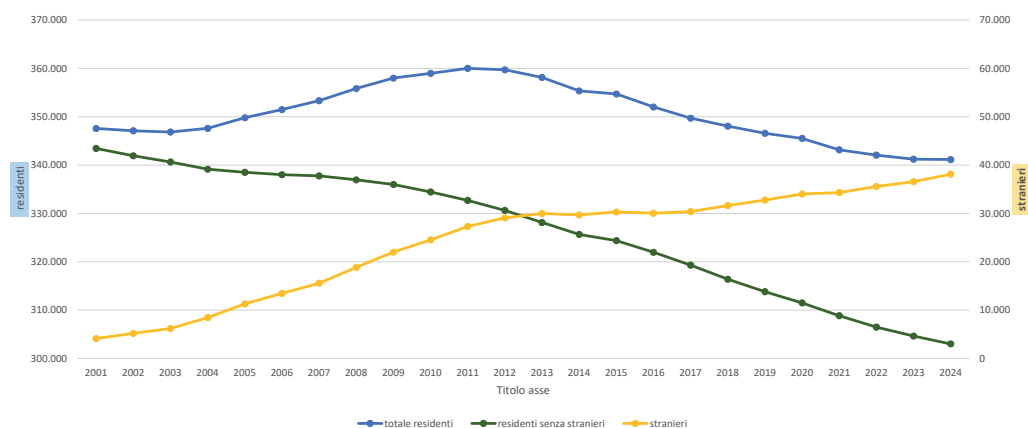
- L’indice sintetico di potenziale fragilità sociale, invece, resta in generale su livelli medio bassi. In particolare, risulta medio-alto in 5 comuni (Bondeno, Terre del Reno, Riva del Po, Tresignana e Fiscaglia) e molto elevato solo per un comune (Portomaggiore, in cui incide l’elevato ricambio della popolazione straniera e l’alta percentuale di popolazione straniera 0-19 anni sul totale della popolazione residente 0-19 anni).

- L’indice di fragilità economica, poi, registra un livello molto alto in alcuni comuni delle Aree Interne e sulla costa (Mesola, Goro, Tresignana, Fiscaglia, Lagosanto, Comacchio, Portomaggiore), e scende a livello medio-alto in 4 comuni (Bondeno, Riva del Po, Jolanda, Codigoro).

Solo un comune (Vigarano) risulta a bassa fragilità complessiva, mentre 7 Comuni si assestano a livello alto (Bondeno, Riva del Po, Jolanda, Tresignana, Fiscaglia, Codigoro, Portomaggiore).

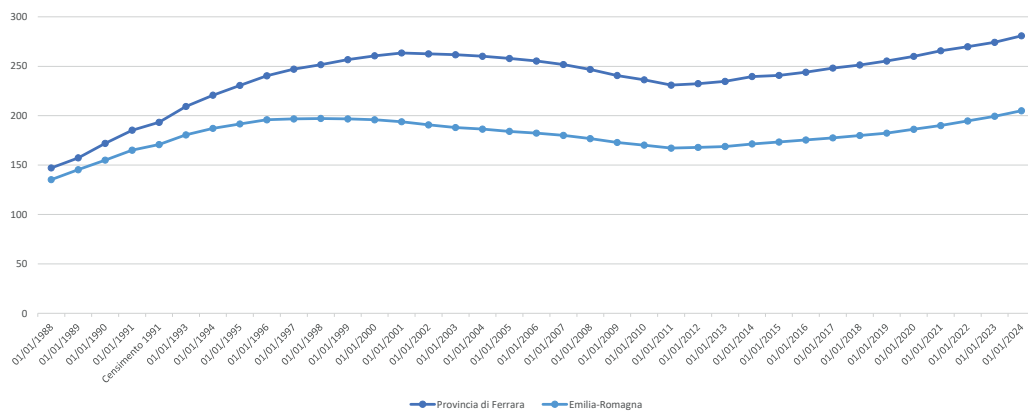
Questo studio, arrivato alla terza edizione, permette anche un confronto temporale della potenziale fragilità; quindi, è possibile rilevare che a fronte del fatto che a livello regionale tra il 2019 e il 2022 i comuni che mostrano un miglioramento superano quelli che mostrano un peggioramento, per i comuni della provincia di Ferrara si rileva una sostanziale stabilità del livello di potenziale fragilità nel quadriennio considerato.

Grafico 2 - Provincia di Ferrara, popolazione residente al 1 gennaio di ogni anno.



Fonte: elaborazioni Provincia di Ferrara su dati Regione Emilia-Romagna.

Grafico 3 - Indice di vecchiaia serie storica.



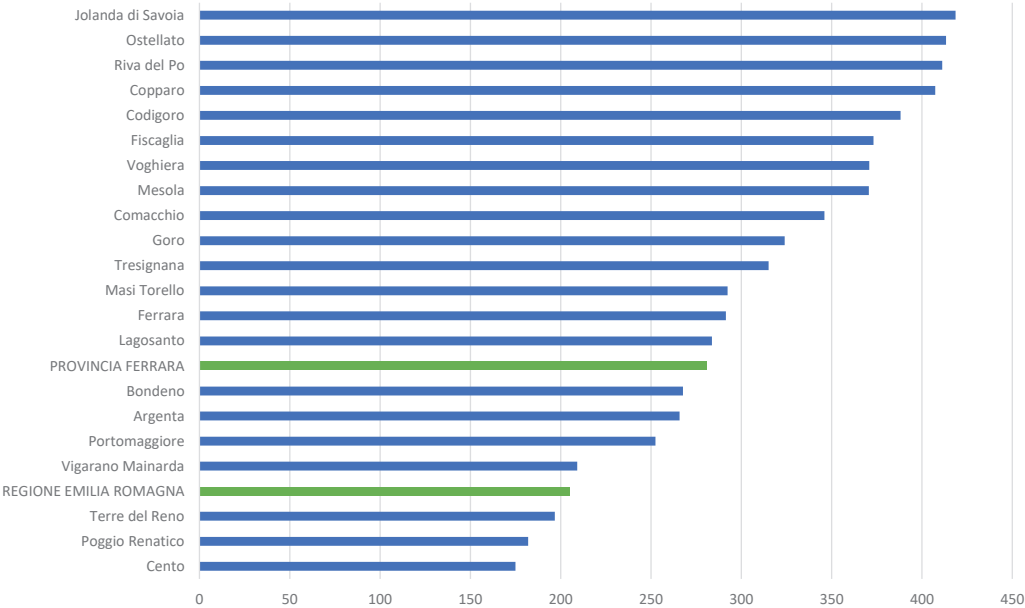
Fonte: elaborazioni Provincia di Ferrara su dati Regione Emilia-Romagna.

Tab. 1 - Popolazione residente al 01/01/2024 per sesso.

Codice Istat	COMUNI	POPOLAZIONE			
		MASCHI	FEMMINE	TOTALE	
38001	ARGENTA	10.438	10.826	21.264	N.B. il dato del totale della popolazione per sesso è frutto dell'elaborazione di dati anagrafici comunali e può differire dal totale di popolazione diffuso da Istat per lo sfasamento temporale esistente tra il verificarsi dell'evento (naturale o migratorio) e la definizione della relativa pratica in anagrafe, oppure per il non completamento della revisione anagrafica successiva al censimento del 2011.
38003	BONDENO	6.896	7.061	13.957	
38004	CENTO	17.531	17.949	35.480	
38005	CODIGORO	5.335	5.800	11.135	
38006	COMACCHIO	10.909	11.193	22.102	
38007	COPPARO	7.522	8.252	15.774	
38008	FERRARA	62.032	68.322	130.354	
38010	JOLANDA DI SAVOIA	1.302	1.329	2.631	
38011	LAGOSANTO	2.247	2.429	4.676	
38012	MASI TORELLO	1.092	1.212	2.304	
38014	MESOLA	3.127	3.274	6.401	
38017	OSTELLATO	2.765	2.825	5.590	
38018	POGGIO RENATICO	4.817	4.964	9.781	
38019	PORTOMAGGIORE	6.095	5.950	12.045	
38029	RIVA DEL PO	3.670	3.797	7.467	
38022	VIGARANO M.	3.784	3.887	7.671	
38023	VOGHIERA	1.746	1.824	3.570	
38030	TRESIGNANA	3.337	3.558	6.895	
38025	GORO	1.653	1.797	3.450	
38027	FISCAGLIA	4.147	4.268	8.415	
38028	TERRE DEL RENO	5.012	5.157	10.169	
	TOTALE PROVINCIALE	165.457	175.674	341.131	

Fonte: Ufficio Anagrafe dei Comuni.

Grafico 4 - Indice di vecchiaia al 01/01/2024.



Partendo da questi dati mi prendo la responsabilità di concludere con queste riflessioni, certamente personali ed opinabili, che, a mio modo di vedere, hanno determinato un rallentamento, se non, ancor peggio, un abbandono di quelle pratiche virtuose di cui ho parlato fin qui.

Credo che in questo ultimo decennio sia venuta a mancare la capacità e la forza della Politica di indirizzare l'azione degli Amministratori che vengono eletti per governare gli Enti Locali. La pessima decisione di eliminare il finanziamento pubblico ai Partiti (che esiste in quasi tutto il mondo progredito) li ha messi nella condizione di vivacchiare perdendo gran parte della loro capacità di elaborazione e di guida. In questi anni sono state varate norme positive che prevedono fusioni o associazioni tra Enti Locali di piccole dimensioni, ma anche qui sono state utilizzate con troppa parsimonia, con notevole ritardo e in qualche caso recedendo dalle decisioni prese. La cosa peggiore però è stata fatta approvando quella sciagurata "riforma" che (sempre con la scusa di risparmiare sui costi della politica, come si pensava di fare con la soppressione del finanziamento pubblico ai Partiti) sostanzialmente ha tolto di mezzo le Province, cosa che, in un territorio fragile e sbilanciato come il nostro, ha fatto mancare il supporto autorevole ed indispensabile per appianare le differenze e per far lavorare insieme realtà deboli.

Ancora, non vi sembri strumentale o banale, ma nell'ultimo decennio, oltre all'indebolimento del ruolo dei partiti in questa provincia, a partire dal Capoluogo, molte amministrazioni hanno, naturalmente in modo del tutto democratico, cambiato di segno, portando al governo chi da quasi sempre era rimasto all'opposizione oppure componenti così dette "civiche". Comunque amministratori "nuovi" che hanno avuto spesso bisogno di fare un lungo rodaggio e, naturalmente con idee e programmi generalmente diversi, se non opposti, a quelli che erano in campo e in corso di realizzazione. Non è poi trascurabile l'effetto che si è creato sulla programmazione in corso nel momento in cui sono cambiati i soggetti chiamati a realizzarla (che spesso sono coloro che l'avevano contrastata dall'opposizione quando è stata approvata) e che non vedono l'ora di accantonarla per mettere in campo azioni o proposte più aderenti alla loro visione e alle loro promesse elettorali.

Infine, non sono trascurabili altri due elementi: il primo riguarda il fatto che fare squadra e fidarsi di amministrazioni politicamente affini per elaborare programmi e strategie che sono anche il frutto di un approfondito confronto in sede politica è certamente più facile che fare sintesi ed essere solidali nello sforzo di raggiungere il risultato tra amministrazioni politicamente "avversarie" e comunque non affini; il secondo riguarda il rispetto dei ruoli tra diverse istituzioni e la volontà di collaborare anche tra amministratori di appartenenza politica tutt'altro che omogenea. Per alcuni nuovi Sindaci

appare più facile rivolgersi direttamente al Governo centrale perché politicamente affine, mentre tendono ad avere rapporti conflittuali con la Regione esattamente per il motivo opposto; per alcuni altri Sindaci accade esattamente l'opposto. Peccato che l'utilizzo dei fondi europei (vedi oggi quelli del PNRR), che potrebbero consentire interventi strutturali importanti, per essere efficacemente impegnati per lo sviluppo dei territori, dovrebbero vedere una precisa pianificazione frutto del confronto e condivisione in sede provinciale, un rapporto con una Regione che accompagna e aiuta le scelte anche con appositi provvedimenti (vedi ad esempio i Programmi Speciali D'area) e un Governo centrale che, da un lato negozia con l'Europa quantità di risorse e semplificazioni procedurali, dall'altro si impegna a correggere le storture introdotte con la "riforma" delle Province.

Se questo non accadrà, prepariamoci a fare i conti con una realtà provinciale che, dopo aver recuperato gran parte del ritardo che aveva nei confronti delle altre aree della Regione, vedrà tornare piuttosto rapidamente lo spauracchio dei vecchi parametri socio economici che descrivevano la nostra debolezza: crescente crisi demografica caratterizzata da un altissimo tasso di invecchiamento della popolazione, veloce processo di deindustrializzazione che sarà accompagnata da una ineluttabile perdita di attività nel terziario e nei servizi che moltiplicherà rapidamente la pesante perdita di addetti.

In questi ultimi anni sembra che chi governa in questa provincia non abbia intuito il pericolo e, ognuno per sé, quei comuni che sono riusciti a partecipare alla lotteria del PNRR, anziché far massa critica e impegnare le risorse straordinarie in un piano concordato per irrobustire gli argini dello sviluppo, si è fatto finanziare interventi che nella generalità dei casi hanno più a che fare con la manutenzione poco più che ordinaria dell'esistente che, per carità, per coloro che lo sviluppo e la crescita l'hanno garantita può anche andare bene, ma per la nostra realtà certamente no.

Ferrara realtà anomala

Moreno Po

È da tempo un piccolo *mantra*, poco meditat(iv)o e per il vero abbastanza fastidioso, sentirsi ripetere che Ferrara, la sua provincia sono realtà anomale nel contesto regionale e più in generale nell'ambito Nord italiano; in questo secondo caso, per altro, in buona compagnia delle altre storiche consorelle *tuttopadane* Rovigo, Mantova e Cremona.

Un'anomalia che si declina con diverse accezioni, dalla politica al fare impresa e altro, colorandosi di accenti che oscillano tra l'ironico, lo spregiativo e il fatalista, giusto per confermare l'insopprimibile retaggio che vuole ogni anomalia come negativa, fastidiosa, potenzialmente pericolosa anche.

Che poi uno si guarda attorno e prova a capire come sia fatta la *normalità* e quanto ci si è distanti: tanto? poco? decenni? chilometri? un mezzo punto di PIL? un *pél*?

Ma soprattutto: come si colma questa distanza? Se la si vuol colmare, naturalmente.

Molte in tale direzione le strade percorse negli ottant'anni trascorsi dalla fine della guerra e dalla nascita di una Italia repubblicana, definitivamente fuori dall'Ottocento e dai suoi retaggi: il tentativo di consolidare un polo della chimica di qualità, frustrato dalla dipendenza da decisori esogeni e dal vincolo di materie prime non disponibili; il sogno della industrializzazione come riscatto dal crollo del lavoro bracciantile, in improbabili aree debitorie di servizi e infrastrutture basilari; il turismo stagionale e dei grandi numeri, quando la curva di domanda stava già scemando e altrove l'offerta correva a ridimensionare qualificando, aumentando il valore unitario del prodotto e diminuendo l'impatto sulla risorsa territorio (finita, per definizione, e indispensabile per avere qualsiasi prodotto turistico); *all in* su cultura e intrattenimento, scontando però la carenza di un vero convincimento (e coinvolgimento) di chi vuole e deve fare impresa nei servizi necessari a dare redditività (e risorse da reinvestire) alla spesa pubblica riversata nel *Vissi d'arte, vissi d'amor*.

Sono valutazioni personali, naturalmente; riflessioni su quanto visto e attraversato in cinquant'anni di lavoro e passione investiti su questo nostro territorio *anormalmente* piatto e subsidente, dove l'orizzonte è libero e permette di vedere lontano, spesso restando sgomenti sulla distanza da percorrere per sapere come andrà a finire la strada che hai davanti.

E siccome non sono un economista, la finisco qui e passo alla geografia fisica che ci dice che la provincia di Ferrara è l'unica interamente pianeggiante

nella regione Emilia-Romagna: questa è la sua *diversità* orografica con il resto delle partizioni amministrative regionali.

Se invece andiamo alla geografia politica, vediamo quella di Ferrara come unica *di traverso* nel contesto delle partizioni provinciali emiliano-romagnole. Questa posizione fa sì che, a differenza delle altre, Ferrara abbia molta difficoltà a dialogare (e a fare alleanze) con realtà omologhe, così come fanno invece da Modena a Piacenza accomunate dall'Appennino, dalla via Emilia e dal medio corso del Po; o da Ravenna a Rimini, che condividono la costa e la transizione verso l'Appennino centrale.

Per Ferrara sono più congeniali i rapporti con i territori sul corso terminale del Po, così come più interessanti sono (in potenza) le azioni che si sviluppano sugli assi di collegamento tra le due dorsali forti del sistema Nord italiano (E13-E2); ma, purtroppo, gli interlocutori sono tutti parte di altre regioni.

Nell'aprile del 2014 un governo di spiriti ingegnosi, che spero oggi si dedichino solo a sport incruenti e possibilmente non di squadra, ebbe la bella pensata di sopprimere le Province quali Enti di primo livello, cioè elette direttamente dai cittadini e perciò dotate della autorevolezza necessaria a decidere sui problemi di scala superiore a quelli affrontabili dai singoli Comuni sul proprio territorio.

Una pensata per altro non nuova, ricordando un analogo 'esperimento di laboratorio' combinato dall'allora Consiglio regionale emiliano-romagnolo che giusto quarant'anni prima aveva deliberato di articolare il territorio in Comprensori intercomunali cui attribuire di fatto tutte le funzioni decentrate regionali. In quel caso si trattò comunque di una proposta ben diversa (e se vogliamo pure più nobile) dalla sgangherata idea governativa figlia dell'ennesima sparata da bar sui costi della politica che a tutt'oggi ha lasciato sul campo dei simulacri senza risorse né economiche né umane (ma con un sacco di competenze da eseguire per legge), guidati da amministratori comunali a veloce rotazione (due anni!) già per conto loro alle prese con problemi grandi e risorse scarse, con in più la difficoltà psicologica ma anche pratica di dovere decidere (?) a casa d'altri colleghi.

Nella proposta regionale del 1974 almeno vi era un'idea di *programmazione degli interventi sul territorio* per articolare le linee di investimento regionali con più efficacia in rapporto alle *diversità* delle singole aree locali, a prescindere dai confini amministrativi storici, e con più precise e mirate strategie di accordi con le altre, spesso non poche ed eterogenee autorità con competenze esclusive sugli stessi territori. L'idea non ebbe però fortuna, in sostanza per due ragioni banali ma esiziali: la prima, quel 'a prescindere' non riuscì a imporsi ad una politica locale che non accettò di accorpare territori di province limitrofe accomunati dagli stessi problemi/opportunità; la secon-

da, mortifera, legata al crollo dei governi centrali riformisti e al ritorno di un forte centralismo romano, allergico alla programmazione per territori (o alla programmazione *tout court*).

Saggiamente, la regione rimediò nel 1980 assegnando alle province tal quali un lungo elenco di funzioni decentrate in tutti i settori dell'economia locale e della gestione del territorio, con una articolazione che bene resse per i quarant'anni successivi.

L'idea di programmare interventi "a più mani" (o a più teste, se vi piace) su territori di dimensioni controllabili, con attori locali individuabili, accomunati da caratteristiche peculiari ancorché divisi da limiti amministrativi provinciali non fu però abbandonata dalla politica regionale emiliano romagnola. Anche senza arrivare alla disciplina legislativa che accompagnerà la nascita degli interventi di sistema sull'Appennino e sulla Costa, si continuò nella sperimentazione attraverso quelli che, con l'assessorato di Pier Luigi Bersani nel 1991 e poi con lo stesso Bersani presidente, nel 1996 con la L.R. 30 divennero i *Programmi Speciali d'Area (PSd'A)* tutt'ora previsti dal nostro ordinamento regionale.

Lascio volentieri ad altri la disamina della qualità e degli effetti della programmazione integrata e coordinata per territori attuata attraverso gli interventi della L.R. 30/96 e di quanto essi possano aver o meno contribuito alla promozione di una governance integrata (sistemica, appunto) tra amministrazioni locali; mi limito semplicemente a rilevare il permanere di una partizione per confini provinciali, con forse la sola eccezione del Programma speciale Sisma 2012 per altro abbastanza atipico nel suo genere; una partizione che per molti versi ha impedito di valorizzare la innovatività (faticosa da percorrere ma capace di prospettive inedite, come scoprì chi come me ebbe la fortuna di prendervi parte) di un dialogo interistituzionale a tutto tondo tra livelli diversi di governo e diverse appartenenze territoriali, propria delle prime sperimentazioni dei PSd'A.

Allora, vista l'inedita contingenza introdotta dalla riforma costituzionale bocciata nelle urne, perché non approfittare della probabile fase di riordino istituzionale che (ri)porterà in campo rango e ruolo di un livello intermedio tra regioni e comuni?

Perché non uscire dallo stucchevole richiamo alla (presunta) storicità identitaria degli attuali confini della provincia di Ferrara, che ogni giorno si scontra con le legittime aspirazioni di grandi parti del territorio che hanno e vorrebbero consolidare legami funzionali con realtà esterne ai limiti amministrativi vigenti?

Non ho pulsioni bonapartiste (anche se abito in via Napoleonica) ma credo che una buona base di ragionamento potrebbe partire dalla geografia fisi-

ca e, in particolare, dalla organizzazione delle reti di difesa del suolo, idrauliche nel nostro caso ma identificabili con differenti attributi in tutte le altre parti del territorio nazionale.

Certo, si può obiettare che una scelta di questo tipo comporta la necessità di coniugare su un ambito omogeneo (per la tipologia di scelta) differenti normative regionali che con ogni probabilità aumenteranno di complessità con il procedere dell'autonomia differenziata; ma questo sforzo di valorizzazione della propria *diversità* in ambiti politici differenti potrà da un lato far crescere il livello di cooperazione territoriale, dall'altro mitigare se non annullare gli effetti della babele di riferimenti normativi e amministrativi che non poca parte ha nella incapacità di decisione veloce su problemi basilari per la popolazione.

E, come dicono quelli più bravi di me, la lentezza nell'affrontare problemi sentiti come importanti (se non vitali) dalla collettività è il pericolo più forte per la tenuta di un sistema democratico, così come lo conosciamo e come ci è stato affidato dai Padri costituenti.

Necessità di bellezza

Lucilla Prevati

Capitale

Uno dei fondamentali che gli economisti, i geografi, i sociologi, che si occupano di assetti territoriali e urbani, ritengono particolarmente performante ai fini di una valutazione dello stato di benessere e progresso di una Comunità, ovvero di un sistema insediativo, è la componente del capitale fisso sociale. Questo elemento è solitamente associato ai beni materiali che questi sistemi possiedono, come frutto storico della loro evoluzione e appunto del loro progresso, come valore aggiunto territoriale¹. Al capitale fisico viene associato anche un capitale cosiddetto intangibile, ovvero immateriale, frutto a sua volta di componenti che formano la Comunità nella considerazione che altri hanno di essa, e che dunque ne formano una identità più compiuta, di maggior valore. Il capitale fisso, se lo attribuiamo direttamente al sistema insediativo, è composto da beni fisici, concreti, patrimoniali, ovvero che detengono valori economici, che possono essere non solo usati, ma anche scambiati, come ogni moneta.

La dotazione intensa di quei beni, reti, infrastrutture di connessione, servizi e attrezzature che li gestiscono, ospedali, scuole, edifici pubblici, beni culturali, monumenti e testimonianze storiche del sistema stesso, musei e altro ancora sono il capitale. Ad esso va associato il Paesaggio, cioè la condizione fisica ambientale in cui il Sistema insediativo, la Comunità opera e vive². Oggi il Paesaggio non è più l'orografia naturale, originaria dei siti del pianeta, ma il frutto dell'opera antropica per cui il sistema si conforma o meno a una condizione fisica dei luoghi in cui opera. Non solo la Città, ma anche il territorio non urbano viene dunque considerato nel capitale che essa detiene; un territorio agricolo, forestale, coltivato o meno, estremo nella sua nudità originaria, ovvero organizzato per usi "utili" e ad esso Sistema conformato, ovvero ancora aree naturali integrali, luoghi di vivificazione di specie di flora e fauna, deserti o ghiacci, che fanno cuscino e catino di accoglienza della città. In questo ambito di valori si apprezza la Bellezza dei luoghi, ovvero la loro deturpazione, il loro spreco, e consumo, lo *sprawl* non solo urbano ma pure appunto paesistico³. Ma ancora dobbiamo ritornare all'intangibile;

1. G. DEMATTEIS, *Grandi infrastrutture e sistemi locali*, F. Angeli, 2002.

2. GILLES CLÉMENT, *Manifesto del terzo Paesaggio*, Quodlibet, 2016.

3. REM KOOLHAAS, *Junkspace*, Quodlibet, 2007.

abbiamo detto che ciò che forma identità della Comunità è anche la componente immateriale del capitale fisso sociale. La formazione, ovvero il livello di istruzione degli abitanti, il senso di appartenenza e coesione che essi mostrano, il carattere cosmopolita, lo spirito civile e così ancora altri elementi che costituiscono lo “statuto dei luoghi” e dunque della Comunità. Essa sarà tanto più considerata e apprezzata, stimata se volete, tanto più ambita quanto appunto il suo capitale fisso sarà riconosciuto, attribuito di valore economico certo, ma oggi soprattutto sociale e civile, ove il contesto fisico concorre al tenore di vita. Beni materiali, Beni intangibili, Paesaggio, costituiscono il senso dell’assetto insediativo, la sua identità.

Intangibili

Quella digressione ci aiuta a considerare il nostro *cluster* ferrarese con taluni elementi di analisi e a verificare talune opzioni che la programmazione territoriale del recente passato ha ritenuto di indicare come elementi che avrebbero potuto qualificare quel capitale fisso sociale e dunque il nostro sistema insediativo, un’area del Nord-Est emiliano, che soffre (dalla devoluzione estense) condizioni periferiche, di ritardo di sviluppo, di alti e bassi del ciclo di emancipazione, associati a fenomeni di difficoltà anche sociale.

Abbiamo infatti avuto una stagione in cui l’azione pianificatrice ha prodotto alcuni elementi di progresso, facendo leva non su fattori esterni, ma su fatti autoctoni e per questo più solidi, più autentici. Fattori che hanno offerto una qualificazione del capitale fisso proprio tramite un riconoscimento in prima istanza del suo fattore intangibile (allora conosciuto, ma ancora implicito) e che si è poi riverberato sulla sua componente fisico-materiale e dunque patrimoniale. La costituzione del Parco del Delta del Po infatti è stata la leva di un riconoscimento certamente di valore dei siti deltizi, ma soprattutto un piano di riassetto territoriale, riconoscendo la urgente necessità di riconsiderazione del rango di città come Comacchio, e poi anche di Ferrara e di Ravenna, e di luoghi come le aree umide, non più residui da bonifiche interrotte, ma luoghi unici, eccellenti nel paesaggio, e così via per la fauna, la flora, il fiume, il mare e le sue dune, le pinete, ... A tutto ciò il Parco offriva un riconoscimento di valore, ma anche di conseguenza una riconsiderazione positiva delle condizioni autoctone e antropiche di quei siti. Una completa revisione di storiche e diffuse convinzioni politiche, sociali e civili, che ne definivano solamente aspetti di periferia, di difficoltà, di lontananza dalla modernità (!).

La Bellezza ha fatto il suo lavoro e ancora una volta è emersa come valore dei luoghi, come loro identità non perduta, come eccellenza individuale, unica e speciale.

Per altro verso, il Parco è stato un motore di economia locale, come non poteva non essere e dunque anche di collocazione di quel sistema insediativo sugli scenari internazionali più appropriati (agricoltura speciale, pesca, consorzi di prodotto/brevetti, turismo colto, presidi *slow food*, gemellaggi internazionali, certificazioni ambientali delle stesse produzioni, ...).

Oggi appare forse la necessità che quel capitale sia rimodulato e aggiornato per una prospettiva di nuove sfide che quel sistema insediativo deve fronteggiare. Forse opzioni ancora più radicali e definitive, e di più chiara identità, andranno assunte. In questo senso la rinnovata scelta di protezione di un paesaggio comporta anche un'azione politica di orientamento verso una visione precisa, un futuro auspicato per una comunità che tuttavia sembra ancora nel guado tra un passato periferico e una ricollocazione del suo rango territoriale, che certo non può "somigliare" ad altri, se non alla sua specificità, esaltandone la configurazione, con il distretto della pesca, con politiche agricole speciali, investimenti nei beni culturali e urbani, archeologici, ambientali in senso lato, promuovendo nuove attività economiche, anche con un'estensione dei limiti giurisdizionali dell'Ente stesso.

Il Paesaggio del Delta è dunque una Bellezza speciale, la componente (im) materiale di un capitale di Comunità, che al mondo Essa può rappresentare e dunque esserne riconosciuta.

Tangibili

Ma contemporaneamente a quelle politiche ambientali, il capitale locale è stato anche programmato per la parte tangibile, ovvero per le infrastrutture di rete, servizi e nuove attrezzature che dessero sostegno a quel quadro pianificatorio. La connessione del Ferrarese e del suo "basso" in particolare è stata sempre una questione dirimente delle possibilità di sviluppo e superamento delle principali criticità di quei luoghi. I capisaldi di tali politiche di piano sono stati sia le infrastrutture di rete, sia il riordino dei servizi socio sanitari e formativi, ma anche la localizzazione industriale e il suo accentramento, auspicando economie di scala, e una ripresa di vivacità complessiva del comprensorio orientale.

Qui è utile ricordare talune questioni che ancora oggi attengono a quelle opzioni, tra le quali la tuttora convinzione della bontà di esse, come indispensabili fattori di riscatto del Ferrarese, senza tuttavia "storicizzarne" la ratio. Una riflessione su tale bontà forse è necessaria a distanza di almeno due decenni e nelle prospettive di evoluzioni diverse da quelle allora immaginate per questi territori. Lo schema che in origine presiedeva la realizzazione di taluni interventi era infatti orientato più a un aggancio "industrial/manifatturiero" del Basso Ferrarese, che non a una leva su risorse locali. Tentare la

somiglianza, l'apparentamento ad altre realtà è senza dubbio stato il primo impulso. Ma come già detto il Parco ha rappresentato l'opzione "locale", i cui successi sono poi stati acquisiti, mentre ancora oggi talune pulsioni sembrano indispensabili come riscontro a quella ipotesi "produttivista"⁴. Certo, il

4. Mi riferisco al ruolo del canale navigabile, come asse di trasporto fluvio-marittimo dal mare all'entroterra lombardo, dal porto di Ravenna alla capitale industriale del nostro Nord; un'asta commerciale che avrebbe potuto/dovuto essere disseminata di attrezzature, come interporti, piattaforme logistiche, centri di interscambio, richiamo di operatori della navigazione e terminalisti, e altro ancora. Una dote cospicua di risorse è stata imputata all'ammodernamento della sezione del canale, con interventi di grande impatto, in gran parte oggi non conclusi o interrotti da successive variazioni di opportunità e dunque con una caduta delle ragioni stesse di essi, dopo oltre vent'anni, oltre al venir meno delle compatibilità economiche di un trasporto di tal fatta. Resta quindi un programma di opere da completare, come lo sbocco a mare, i dragaggi, opere idrauliche nelle tre conche che regolano i salti d'acqua, ma soprattutto resta l'urgenza di una riflessione che offra eventualmente al Parco uno strumento in più di fruizione, oltre al ruolo idraulico territoriale che il canale già oggi assolve e che sarà ancora più chiaro e necessario che assolverà nell'immediato futuro. Un secondo gruppo di opere che avrebbero dovuto "armare" la struttura insediativa erano le reti di trasporto su gomma, varianti alla SS.16 nel tratto Argenta/Ravenna, il completamento della E55 da Ravenna a Mestre, superando la storica gravosità della SS. 309, Romea, qualificandola come strada turistica e del Parco, tramite una nuova autostrada che intercettava le Valli di Comacchio, e che dunque avrebbe definitivamente azzerato ogni illusione di recupero di quella Bellezza che sopra abbiamo invece celebrato come leva di una diversa idea di sviluppo locale. Ancora, un ammodernamento della Ferrara/Mare, collegata a Ferrara Sud alla nuova autostrada Cispadana, asse previsto già nello schema del 1968 (!), redatto dalle province emiliane e dal successivo Progetto di Parco a Fini Multipli di Italeco (Min. Bilancio, Cfr. la copertina del n. 1 dell'Annuario di Politiche Urbane del 2005). Sempre in ordine a tali assi, si prevede la costruzione della terza corsia della A13, da Bologna Arcoveggio a Ferrara Sud e poi fino a Padova. La realizzazione della Cispadana è tardata oltremodo e tuttora appare incerta, rispetto sia alla sua ipotesi originaria, sia durante i successivi cinquant'anni, già da tempo superati! Nel frattempo il sistema insediativo, che avrebbe potuto concentrarsi anche su questo asse, derubricando un eccesso di concentrazione sulle città in linea (da Piacenza a Rimini) si è consolidato proprio su quel sistema, che oggi appare uno dei più complessi del Paese. Ciò quindi evidenzia una complessità di elementi critici circa il rango territoriale di questo eventuale nuovo asse. Un ruolo che potrà contribuire nel medio/lungo periodo a rendersi creditore di traffico e logistica per il Corridoio Adriatico e lo sbocco a Est-Nord-Est (Trieste, Verona, Brennero), ma più difficilmente rappresentare un fattore di rarefazione dei processi di densità, che comunque il sistema lineare avrà nel frattempo riprodotto e continuerà a produrre. In questa prospettiva, all'ordine insediativo del Nord-Est emiliano (Ravenna, Ferrara, Basse sotto il Po) la Cispadana non gioverà più di tanto, in termini di fattore di "riequilibrio" come essa fu concepita, quanto come *by-pass* tecnico-trasportistico di tracce su gomma rispetto alla città lineare (Bologna in particolare). Nel frattempo comunque saranno in corso di realizzazione le terze e quarte corsie sulla A14, A13 e A1, oltre al Passante di Bologna, interventi che smentiscono di fatto una vera utilità della stessa Cispadana. A ciò si

Parco ha necessità di un *restyling*, di una riflessione perché possa mantenere ancora quella opzione di riscatto sul terreno delle proprie risorse e non della “colonizzazione”.

La Bellezza deve ancora fare il suo gioco...

aggiunga la mole di investimenti economici che queste opere comportano, tra cui appunto l'autostrada Cispadana, il cui ammortamento appare molto problematico. L'avvio infatti della realizzazione di questi interventi darà senz'altro un po' di “fiato” alla saturazione delle sezioni stradali, ma ancora una volta dovremo riflettere su processi di accumulazione di densità insediativa, che provocano a loro volta saturazione di reti e dunque necessità di ulteriore estensione fisica della loro dimensione. È invece sulla rete ferroviaria che sono stati realizzati diversi interventi, come l'ammodernamento del tratto Ravenna - Ferrara - Poggio Rusco (Verona), il passante nella città capoluogo, e una serie di opere minori che hanno predisposto la rete a un raccordo con il sistema nazionale e internazionale. Tutte queste reti e altre minori, rappresentano finora l'unico reale segno (o sogno!) di un parziale appiattimento del Ferrarese al sistema regionale e non solo ad esso.

Parte seconda
Questioni di piano

Tesi di piano

Davide Rubbini

Tesi

Lo sviluppo delle Comunità Locali non è legato tanto alla crescita dimensionale dei redditi in quanto tali, piuttosto da una combinazione di questi con un tenore di vita collettivo, che possa chiamarsi in equilibrio con diritti, *welfare*, salute, formazione, dignità del lavoro, sicurezza personale e collettiva, e non ultimo, rispetto dei luoghi ovvero dell'ambiente. Ciò implica una consapevolezza delle condizioni in cui quelle Comunità e il loro contesto fisico, funzionale, istituzionale, stanno in rapporto e relazione con il resto del mondo. La collocazione territoriale delle Comunità e delle loro *performances* sociali, economiche e demografiche rappresentano la matrice e al tempo stesso uno dei fondamentali delle politiche da assumere per ottenere più possibile quel tenore di vita. Come è noto, la Città è ritenuta universalmente la principale infrastruttura sociale della Comunità e il mosaico di quelle infrastrutture urbane completa il formarsi di un Paese. L'organizzazione insediativa infatti è elemento che "fa la differenza" rispetto a condizioni più o meno di sviluppo, così come lo abbiamo definito. Le politiche territoriali dunque sono le prime azioni che la Comunità deve impostare e perseguire, mostrando al resto del mondo le proprie capacità, non tanto competitive, ma di originalità e identitarie¹. Ciò consente di ambire, o comunque candidare un ruolo (un rango, in termini tecnici) della Comunità stessa per contribuire a una condizione di coesione con le altre Comunità. E così via, costruendo il Paese. Come si sa, ciò è tanto più vero per l'Italia.

Come è banale ricordare, ma va sempre ricordato, le politiche locali si scontrano con un pianeta che gira per conto suo (!), e che dunque ci influenza in modo determinante. Azioni "*hic et nunc*", sono comunque fattore di contrasto verso eventi esterni, pure in dimensioni di sproporzione con quelli. Eppure le contraddizioni sono il sale della vita e questa si organizza per superarle di continuo, acquisendo appunto un tenore di vita sempre migliore di prima. Così il genere umano si è conquistato una condizione di evoluzione positiva. Qualcuno ricorderà la prima sequenza del film "2001 Odissea nella

1. P.L. CROSTA, *Politiche*, F. Angeli, 1998; G. DEMATTEIS (a cura di) *Le Grandi Città italiane, Società e territori da ricomporre*, Marsilio ed. 2011; R.E. PARK, E.W. BURGESS, R.D. MCKENZIE, *La Città*, Edizioni di Comunità, 1967, titolo originale *The City*, The University of Chicago Press, 1938.

spazio". La Comunità ferrarese, da oltre un decennio, sconta un periodo di indiscussa difficoltà di collocamento territoriale e sociale nello scenario regionale e forse nazionale. Una difficoltà generale che sembra aver arrestato (arretrato?) il Ferrarese negli indici del "benessere" regionale. Questo stato di cose non è causato da volontà attive, da azioni intenzionali di declino, come il calo di popolazione, la chiusura di siti produttivi, o ancora estinzione di centri formativi, criminalità organizzata, ma da inattività evidente, politica, circa una riflessione sui destini di medio periodo che si possano intravedere per mantenere "un tenore di vita accettabile" per questa Comunità. Se infatti la contraddizione tra locale e globale è vera, non è possibile ritenere che una volta acquisiti livelli di vita ritenuti accettabili, questi permangano sempre ed immutati; anzi essi saranno oggetto di eventi esterni che ne metteranno in discussione le *performances* e, dunque, sarà necessario "non mollare" quelle azioni e politiche, atti che approdino a nuovi traguardi, superandone la mera manutenzione ordinaria, come è apparso d'altra parte evidente in questo decennio. Ferrara sconta senza dubbio un'atavica "identità di periferia", e dunque una difficoltà ulteriore al proprio emanciparsi. E, tuttavia, l'appartenenza a un sistema regionale performante tra i più attivi del Paese e dell'Europa, dovrebbe consentire di esserne trascinata e influenzata. Una città che potrebbe assumere una opzione a quel rango di cui sopra per fattori insediativi, di *welfare*, formazione, cultura, ma anche come *cluster* dell'agro-alimentare, della pesca, del turismo colto...

Globale/Locale

Nel recente ventennio, certo anche su ipotesi di lavoro che le nostre Istituzioni hanno sollecitato e individuato, il sistema nazionale ha completato o comunque avviato una serie di interventi e opere che, pur avendo un impatto fisico sulla città di Ferrara e il suo *cluster*, dispongono tuttavia di logiche di funzionamento proprie, di scala altra da quella locale. Non sono, cioè, iniziative "organiche" *tout court* a politiche territoriali locali. Possiamo a tal riguardo riferirci per esempio alle opere del passante ferroviario in corso di ultimazione, che ha comportato una spesa tutto sommato modesta (non oltre i 100 milioni). Questa opera consente al Corridoio Adriatico della logistica nazionale (ferroviaria, portuale e di intermodalità) di accedere direttamente al sistema *Connect Europe* (Sud-Nord-Sud, Sud-Est-Sud), escludendo un ingresso diretto nella Città e dunque non interferendo più su di essa. Ciò che questa opera potrebbe comportare, e che la Città non sembra ancora aver compreso, è la liberazione di tracce per il pendolarismo regionale e medio padano, ma anche un possibile riordino urbano della sua area di Nord-Ovest.

Una seconda occasione di situazioni che evolvono su logiche nazionali, ma che impattano sulla città, qualora questa ne cogliesse le potenze, è la nuova dimensione dell'Ateneo. Anche qui è il sistema nazionale della formazione superiore che opera, indipendentemente dalle politiche urbane locali. Qui la Città viene investita di conseguenza sia in termini fisici sia funzionali, come l'estensione di siti didattici, la necessità di accoglienza residenziale di studenti e insegnanti, servizi diversi (sanità, trasporti, mense, svago, ...). In tal senso considerare Ferrara "città universitaria" vera e propria, è tema all'ordine del giorno, sia in termini locali, ma anche come tema regionale di confronto e condivisione nel sistema universitario. Anche qui non sembra che la riflessione sia profonda e collettiva, piuttosto si tentano risposte "à la carte". Ecco dunque che la "scala" delle politiche sale di complessità, oltre le sembianze degli studenti che frequentano *pub*, bar, e paninoteche per "l'apericena"².

Possiamo, cioè, affermare che la condizione di periferia del sistema non è immanente al Ferrarese, ma è piuttosto una condizione di debolezza politica delle sue Istituzioni e dunque di una certa assuefazione alla perdita di vivacità, che queste hanno subito via via nel corso di questi ultimi vent'anni. Le cause forse sono un po' sia autoctone, ovvero una difficoltà a cogliere i *trends*, le velocità dei processi e il loro impatto, ma anche politiche, ovvero di classi dirigenti non in grado di tenere testa ai nuovi fattori del ciclo, al mutarsi del mondo. Un cambio fa sempre diffidenza, se non paura, e dunque la resilienza è su terreni di conservazione piuttosto appunto che di mutazione. In questa condizione di relativa stasi, si è assistito a una diffusa ricerca di ambiti privati, di nicchie ove comunque sopravvivere: è il caso del sistema agroalimentare ferrarese, che ha rafforzato una propria autonomia dalle politiche, consolidando le proprie *performances* indipendentemente dal quadro istituzionale; ancora potremmo dire dello storico ed eccellente insediamento del Petrolchimico, che viaggia su logiche multinazionali e internazionali, mentre la Città, e non solo essa, non trova adeguate ipotesi di lavoro, per un riconoscimento di quel centro ricerche che ci ha dato i natali del Nobel per la chimica³. Questa relativa resistenza, che ha in ogni caso consentito una parziale soprav-

2. Si vedano i contributi in questo volume di P. Ceccarelli e P. Bianchi.

3. Nell'agroalimentare ferrarese si è assistito nell'ultimo decennio a notevoli investimenti da parte di imprese e players veri e propri del settore. Il caso più noto è forse BF, evoluzione della storica SBTF, nel Basso Ferrarese, oltre alle storiche aziende del vivaismo, ortofrutta, e granaglie che tutti conoscono. Altre realtà industriali, da Copparo a Cento, appaiono in estrema sofferenza, con alti e bassi nel rapporto sia con le maestranze (licenziamenti sì/ni/no) sia con le Istituzioni e il Sindacato (accordi sì/ni/no), pur rappresentando eccellenze anche esse internazionali e testimoniando ancora una volta della rete globale del pur modesto sistema industriale ferrarese, al pari di quello regionale.

vivenza di quei siti produttivi, ha comunque certificato un posizionamento periferico del Ferrarese. Ma non tutto, come si è detto, è responsabilità del sistema locale, del Ferrarese inteso come Comunità indistinta.

Potremmo affermare che anche le politiche regionali hanno da tempo abbandonato una certa identità del cosiddetto e celebrato “modello emiliano”. Soprattutto si sono allentate le politiche insediative, la visione policentrica, e non ha trovato spazio una riflessione circa la necessità di istruire un nuovo Piano Territoriale Regionale, di adeguata contemporaneità, che dettasse regole e indirizzi di sviluppo diffuso, equilibrato, e qualificato a tutto il sistema⁴. La Regione Emilia-Romagna si è trovata in questi ultimi vent'anni a dover affrontare *trends* di crescita molto accentuati nella dorsale centrale principale, tentando di assumere politiche di accompagnamento che limitassero fenomeni di declino sociale come immigrazione, inquinamento, estensione di servizi al cittadino, riordino sanitario, rafforzamento di vincolistica ambientale generale, e altro ancora. Fenomeni che avrebbero comportato più complessità di quanto non avvenuto. Il “Patto per lo sviluppo e il clima” è in tal senso la matrice del governo regionale degli ultimi dieci anni. Ciò non giustifica, ma almeno motiva un certo abbandono di aree meno performanti e le recenti alluvioni nella Romagna, in Appennino ed Emilia centrale, sono tutto sommato evidenza di tale scenario di relativa trascuratezza di fenomeni ritenuti non strutturali ai fini dello “sviluppo”.

Siamo dunque su un binario, globale/locale, che accentua le differenze, rafforza il forte e fa più debole il debole. Aree regionali che si sono ristrutturate pur in condizioni di convulsione dei fenomeni, saturando città e campagne, sfruttando il territorio come fosse risorsa senza limiti, e peraltro aree che tendono a desertificarsi in tutti i sensi, antropici, ambientali, produttivi e sociali.

Eccellenze di potenza

Il Ferrarese non è una terra desertica, priva di storia, tradizioni e capacità. La Città e il suo *cluster* vengono da lontano, sedi di una storia pluricentenaria che ha sedimentato eccellenze che oggi sono il miglior patrimonio. La città è stata esempio internazionale di buona urbanistica, a partire dal XV secolo fino ai giorni nostri, il territorio è un esempio di governo sapiente, laddove le

4. Tutta la materia di pianificazione territoriale e urbanistica regionale (PTR, PRIT, PAESISTICO, ecc.), si è persa nelle nebbie padane... da oltre vent'anni, mentre è stata licenziata una legge urbanistica che ha prodotto il fallace salto “dalla tecnica alla politica” nella gestione della città.

acque e le terre si incrociano con il mare⁵. Qui sono cresciuti i migliori idraulici a partire dall'Argenta⁶. La bonifica delle valli nei secoli scorsi ha prodotto un'area di vasta capacità produttiva, estensiva e speciale, che ne fa appunto un'eccellenza. Non a caso qui operano grandi imprese e imprenditori della fase primaria del ciclo della produzione agricola con riverberi internazionali ampiamente riconosciuti. Così è per il settore ittico, che presenta un *cluster* tra i più strutturati del Paese e che riveste ancora importanti potenze di sviluppo purtroppo ancora non adeguatamente accompagnato.

Ma è ancora sulla Città capoluogo che si devono concentrare le attenzioni. Oggi Ferrara è una città di medie dimensioni, relativamente al sistema insediativo padano, che presenta una buona *performance* di funzionamento sociale e civile. Ciò la mette in condizione di poter riprodurre valore aggiunto alla sua identità complessiva e offrirsi come piattaforma di servizio al sistema padano ed emiliano in particolare. La condizione di "*città/service*", cioè di struttura urbana che funziona non sull'apparato industriale, ma sulle necessità che esso richiede fuori dal processo produttivo, in connessione tuttavia con esso per rafforzarne la sostenibilità sociale, questa condizione può fare della Città un "polo", un "nodo" di rete nella organizzazione territoriale regionale, nella sua armatura, con una identità più netta e riconoscibile, dunque anche oggetto di implementazioni ulteriori, di programmi di rafforzamento insediativo e funzionale. Un consolidamento soprattutto nelle infrastrutture di connessione, nelle aree della formazione, nella specialità culturale e turistica, nella residenza sia di servizio (studenti, insegnanti, lavoratori pendolari e residenti occasionali e periodici) sia in quella di svago e soprattutto di alternanza dai sistemi metropolitani. In questo scenario la regia territoriale da Cento a Comacchio, passando per il capoluogo, deve riprendere una capacità di sintesi e di azioni condivise che ne facciano un sistema insediativo unico, sia nella strumentazione tecnico territoriale ed urbanistica, sia nelle azioni policentriche di valorizzazione, pur nella autonomia delle piccole cittadine sparse da Ovest a Est, superando quel carattere "apolide", effetto che tuttora ognuno rischia di rappresentare nel suo isolamento.

5. Si veda il contributo in questo volume di G. Zarattini, oltre a A. Bondesan e M. Monti.

6. G.B. Aleotti, ma poi si ricorda la Scuola Speciale di Idrostatica del 1804, poi la Scuola di applicazione degli ingegneri pontifici del 1817... eccellenze dell'Ateneo locale fino ai giorni nostri.

I processi urbani in atto dai primi anni Duemila e le possibilità di governarli

Giovanni Crocioni

Le trasformazioni urbane della seconda metà del Novecento attraverso l'esperienza dei piani

Per più di cinquant'anni ho lavorato a fare piani, piani regolatori, prima di tutto, poi piani strutturali, ma anche piani territoriali e piani strategici, in molte e diverse realtà del paese. Ed ancora, in piccola misura, ci sto lavorando. Spesso da solo, o in compagnia di amici, un tempo lottizzati negli strani, mai banali, giochi della politica – quando c'era – ed oggi nei raggruppamenti. Ho lavorato non poco anche in Emilia-Romagna: ricordo ancora i PRG di Reggio Emilia e Correggio, di Riccione e Bellaria, di Ravenna, forse il mio piano più importante, ed i molti programmi per la riqualificazione delle aree dismesse, ed anche il Piano territoriale della Provincia di Ferrara, lavorando insieme a CAIRE con Ugo e Lupo, e Davide, con gli amici ferraresi di U.T.E.CO. In alcune occasioni mi sono occupato, anche, di pianificazione dei trasporti, anche in quel caso con amici da cui ho appreso molto, come Giorgio Goggi del Politecnico di Milano e Luigi Napoli di Metropolitane per Roma.

Sono quasi sempre riuscito a portarli fino in fondo, questi strumenti, fino all'approvazione. Ho forse un solo autentico rammarico, nel mio lungo percorso, il Piano strutturale di Vicenza, città nobilissima, complessa e ricca di peculiarità, e anche contraddizioni, dove non sono riuscito a concludere il lavoro, pure forse uno dei miei migliori, portandolo all'approvazione. Una sconfitta che ancora oggi mi pesa, temperata solo dalla consapevolezza di avere fatto tutto il possibile.

Non toccherebbe a me dirlo – anche se ne sono l'unico testimone – ma in genere si è trattato di piani solidi, capaci di durare nel tempo e di svolgere il loro ruolo, senza stravaganze e senza indulgere alle mode: quello di rispondere, a volte in forme innovative, alle domande, la domanda sociale e la domanda di mercato innanzitutto, che nel corso del lavoro di formazione si erano venute evidenziando. Come sappiamo, infatti, il piano è un autentico catalizzatore della domanda, e la sua formazione determina, sempre, un'accelerazione del gioco degli interessi.

In definitiva, in modo largamente empirico, sono sempre partito da quel punto di vista: cercare di comprendere quali erano i processi urbani in atto e quali le possibilità effettive di risposta, nei limiti della capacità di uno strumento urbanistico. Non è una cosa semplice, non te la insegnano a scuola, e

nemmeno i quadri conoscitivi, pure ricchissimi di dati e informazioni, sia pure quasi sempre di matrice fisica ed ambientale, aiutano molto. Occorre una buona capacità intuitiva, umiltà intellettuale nello studio dei fenomeni urbani ed anche una capacità di interpretare il gioco politico che, ancora, la formazione di un piano rende, o rendeva, più dinamico, più teso. Non bisogna mai smettere di studiare da autodidatti il mistero della città, una delle più grandi invenzioni dell'uomo, insieme al linguaggio, e facendo i piani si studia lavorando, operando da un osservatorio privilegiato. Forse non è un caso, ma le città, come noi le intendiamo, nascono, nel mondo occidentale, insieme alla scrittura alfabetica – che ha cambiato non poco il linguaggio, in forme interattive – tra i fenici, gli ebrei e i greci: Sidone e Tiro, Gerusalemme, poi Atene e la *polis*.

Le città nascono anche insieme al riconoscimento dei diritti di proprietà, e una comprensione adeguata della città non può prescindere dall'assetto proprietario, la trama della proprietà fondiaria innanzitutto, ma anche il sistema della proprietà immobiliare, un sistema che nella realtà italiana vede una famiglia su tre proprietaria di un suolo e tre su quattro proprietarie di un'abitazione. Una realtà unica al mondo.

Tornando a noi, ho lavorato nelle fasi diversissime che hanno attraversato le nostre città dalla fine degli anni Sessanta in avanti. Ho vissuto le ultime fasi dell'urbanesimo concentrato sui capoluoghi e l'urbanesimo metropolitano delle cinture, le prime poi le seconde cinture; la diffusione insediativa che ha caratterizzato il decentramento produttivo, poi, nella nostra realtà, la formazione graduale dei distretti, della ceramica, del tessile, della meccatronica, i distretti del turismo della Romagna, la filiera del parmigiano reggiano, fino all'itticoltura nel Basso Ferrarese. Anche i diversi passaggi dall'agricoltura all'industria e dall'industria al terziario, fino all'economia dell'informazione e delle reti; insieme a tutte le fasi del complesso e altalenante rapporto fra la città e la campagna – quando c'era ancora – l'economia periferica, le tensioni che hanno investito i centri storici, le criticità emergenti nelle reti di servizio, i ritardi infrastrutturali, nelle accelerazioni impressionanti della domanda di mobilità, fino alla questione delle abitazioni, a sua volta una questione sempre nuova e diversa. Ho avuto modo, anche, di guardare da vicino e di lavorare in ambiti del centro e del Sud del paese, che subivano passivamente quelle trasformazioni accelerate, che avvenivano altrove. Ma anche in quelle realtà si aprivano dinamiche urbane in gran parte inedite, nuove e diverse, e a loro volta complesse, e da leggere ogni volta con occhi diversi.

Sto vivendo, anche, la fase delle alluvioni, che ha coinvolto la mia città, Bologna, e nell'ultimo Piano a cui sto ancora lavorando ho previsto una cassa di espansione, e penso che sia la prima volta che succede in uno strumento urbanistico, almeno per me.

Infine, ho lavorato cercando anche di contrastare, sempre, le tentazioni ricorrenti verso quella che potremmo definire come la pulsione al dirigismo urbanistico, una tentazione, un'illusione forse, che attraversa il percorso di ogni urbanista, e di cui molti dei nostri maestri della generazione precedente hanno sofferto pesantemente. In altre occasioni ho definito il dirigismo urbanistico come una malattia infantile della pianificazione. Nella nostra regione, questo è stato un limite di ordine strutturale: *l'urbanistica del controllo* applicata assiduamente per molti decenni, ed ancora oggi, viene da lì. Ed è da lì che vengono molte delle criticità che sto segnalando.

Nell'ultima fatica di Gigi Mazza, un amico e un maestro che rimpiango e che mi ha dato molto, *Spazio e cittadinanza*, si racconta come studiosi americani della cerchia di Jane Jacobs, la più importante studiosa della città negli Stati Uniti, dopo un'attenta ricognizione negli Uffici di piano delle più importanti città degli States, avessero rilevato una diffusa incompetenza dei tecnici incontrati in quegli Uffici, a cui si accompagnava una arroganza intellettuale tanto più marcata quanto più grave era l'incompetenza. È un esempio di quella malattia infantile della pianificazione cui accennavo sopra.

Il piano, al contrario, non può che accompagnare criticamente i processi urbani in atto, puntando selettivamente – e umilmente – a orientarli con misura lungo le direzioni volute.

Insomma, lavorando a fare piani nelle città, non mi sono perso nulla, o quasi, delle trasformazioni che hanno attraversato l'intero paese nell'arco di tutto il dopoguerra, raccogliendo in alcuni decenni quanto altrove, in Inghilterra e nell'Europa continentale, era avvenuto in meno di due secoli. Devo dire che si trattava quasi sempre di fenomeni non privi di una certa evidenza: almeno per tutta la seconda metà del Novecento, la crescita urbana, nelle sue diverse forme, non si nascondeva troppo, anche se la complessità e la inevitabile peculiarità dei diversi contesti imponeva sempre, per comprendere davvero, una particolare attenzione, una adeguata sensibilità, uno studio continuo, come ho cercato di raccontare in precedenza.

I processi urbani nascosti, ignorati o sottovalutati

Dopo i primi anni Duemila il gioco è cambiato: i processi urbani sono diventati, in parte, meno leggibili, a volte nascosti se non invisibili, o comunque in larga misura sottovalutati se non ignorati. Ma sotto il pelo dell'acqua molte cose sono avvenute e stanno avvenendo nelle nostre città.

Innanzitutto, in Emilia-Romagna come altrove, appare ampiamente in atto una crisi demografica. Anche se in alcune realtà come Bologna e Parma si evidenziano fenomeni di leggera crescita, e se la regione mostra nell'insieme una buona tenuta, grazie a processi di immigrazione capaci di compensa-

re il calo della popolazione residente, risultano ormai di carattere strutturale e irreversibili tendenze come la denatalità e l'invecchiamento della popolazione. Misurate nei loro effetti sui processi urbani sono tendenze capaci di determinare conseguenze non secondarie sui modi di vivere, di produrre e di consumare. Conseguenze non trascurabili, ma spesso ignorate dalla pianificazione, anche sulla domanda abitativa e sulle reti di servizio. Basti pensare che nei piani, ed anche nelle varie legislazioni regionali, si fa ancora riferimento, alquanto paradossalmente, a un Decreto ministeriale del 1968, sugli standard urbanistici, quando la domanda sociale era completamente diversa, rispetto ad oggi, ed i giovani prevalevano sugli anziani, tanto per dirne una.

Una seconda tendenza, relativamente inedita è quella verso il telelavoro, il lavoro a distanza, il lavoro che si fa rimanendo a casa, le teleconferenze, la telemedicina, ed altre forme ancora: innovazioni che appaiono irreversibili, ed in crescita, oltre che destinate a loro volta a determinare conseguenze, non solo sui modi di lavorare e di produrre, ma anche sul mercato delle abitazioni, rendendo ben più libero il rapporto casa lavoro, e certo non prive di conseguenze anche sulla condizione abitativa, modificando i modi di abitare, oltre che sulla domanda di mobilità.

Una terza forte novità, destinata a cambiare strutturalmente gli scenari urbani è quella del commercio *online*, dell'acquisto attraverso vettori universali come Amazon, ma anche attraverso venditori e distributori di piccola o media dimensione, come dimostra la presenza continua dei *rider* sulle nostre strade, con qualsiasi tempo e in ogni condizione, anche durante le alluvioni. Questo terzo momento ha subito accelerazioni vistose durante il Covid-19, ma è destinato a durare nel tempo, anche attraverso innovazioni rilevanti dell'intero sistema sia della distribuzione che della logistica urbana. Anche in questo caso cambiano, senza che ce ne accorgiamo, gli stili di vita, i modi d'uso della città e i caratteri della condizione abitativa, e soprattutto senza che se ne colgano le diverse implicazioni urbanistiche. Forte appare anche l'incidenza sulle reti tradizionali del commercio al dettaglio, già peraltro in crisi da tempo, su cui torneremo più avanti.

Rientra fra queste nuove tendenze anche la questione degli affitti brevi e dei *bed and breakfast*, le cui possibilità si sono moltiplicate attraverso le prenotazioni *online*, su cui sembra essersi aperta una sorta di caccia alle streghe che appare largamente fuori misura, in quanto i benefici di questa fase espansiva sembrano superare largamente i costi, rilanciando un turismo diffuso a costi contenuti ed accentuando il ruolo della piccola proprietà immobiliare. Laddove si aprono scenari concorrenziali, come nel caso delle abitazioni per gli studenti universitari, non sarebbe male che le politiche urbane facessero, piuttosto, la loro parte, anche sollecitando l'iniziativa privata, per calmierare

il mercato, ad esempio attraverso gli studentati, vista anche la loro sostanziale e prolungata latitanza.

Queste tendenze, proprie degli ultimi venti anni, stanno producendo conseguenze non da poco, come ricordavo, sulla mobilità urbana, sulla composizione della domanda e sulla sua distribuzione nell'arco della giornata. Ad esempio, con il ridursi dei movimenti pendolari è cambiata l'ora di punta, molto più distribuita e meno concentrata, insieme al rapporto fra mobilità leggera, mobilità pesante, e mobilità ciclabile, quest'ultima, per la verità non aiutata dall'invecchiamento della popolazione. Anche il rapporto fra mobilità pubblica e privata non è più quello di un tempo. Non paiono irrilevanti anche gli effetti prodotti sulla sosta delle auto private.

Un quarto tema non trascurabile, ma largamente sottovalutato sul versante della pianificazione urbana, è quello degli effetti indiretti dei bonus, della incredibile molteplicità degli incentivi che attraversano l'intero settore della casa e delle costruzioni. Non solo l'ecobonus con le sue follie, ma anche il bonus facciate e tutta la serie di interventi analoghi che si sono venuti accumulando nel corso degli ultimi vent'anni, anche in modo piuttosto casuale, sotto la spinta di motivazioni occasionali. È vero che si tratta di interventi a sostegno di un settore come quello delle costruzioni in tendenziale declino, mirati su obiettivi di ammodernamento del patrimonio abitativo, oltre che su obiettivi di risparmio energetico, ma è anche vero che si tratta di un impegno non più sostenibile a medio termine per una finanza pubblica già in affanno, ed anche di fronte a priorità pressanti come quelle della sanità e del dissesto idrogeologico, se non ancora più pressanti, come nel caso degli armamenti e della difesa. A medio termine dunque non è difficile prevedere come una contrazione di quel tipo di contributi pubblici sia destinata a determinare una flessione più marcata dell'intero settore delle costruzioni, sempre che si riesca ad evitare l'emergere di vere e proprie "bolle" e criticità acute, con l'uscita dal mercato di una molteplicità di aziende marginali. Tutto questo pare destinato a determinare una ulteriore tendenziale contrazione della domanda abitativa. Ne discenderà, anche, una parallela contrazione delle risorse di mercato necessarie a sostenere il processo di piano. A meno che qualcuno ancora non si attardi a trastullarsi con la decrescita felice. Senza crescita, anche solo una crescita fisiologica e contenuta, come senza una domanda di cambiamento nella città, la pianificazione urbana perde gran parte del suo valore.

Criticità urbane e territoriali ben evidenti ma largamente dimenticate dalla pianificazione

Ed infine, e questo è forse l'aspetto più sorprendente, negli ultimi venti anni sono emerse criticità urbane ed anche territoriali di grande spessore ma, in-

sieme, anche di sicura evidenza, che non solo la legislazione ma anche i processi di piano, ad ogni livello, hanno sottovalutato, o piuttosto dimenticato, o voluto dimenticare.

Di fatto, dalle realtà urbane fra queste criticità, se così si possono chiamare, ne emergono almeno tre di carattere strutturale, e tutte ricche di conseguenze diverse, comunque le si vogliano interpretare.

1. La prima e più vistosa criticità è quella che si manifesta nella diffusione sistematica della presenza negli scenari urbani in senso lato dei fabbricati industriali dismessi. Se ne vedono ovunque: nelle prime e seconde periferie, negli insediamenti diffusi dell'economia periferica e dei distretti, nei territori metropolitani e negli ambiti marginali della collina e della montagna. Si tratta di una presenza inquietante, testimonianza di cospicui ed estesi fenomeni strutturali di deindustrializzazione, in corso da tempo, che punteggiano il paesaggio agrario come il paesaggio urbano in una casistica variegata e molteplice.

Dismissioni di tale entità significano molto e su diversi versanti: evidenziano, innanzitutto, fenomeni di degrado, non solo ambientale, di notevole spessore. I capannoni, non più mantenuti, si sono a volte usurati rapidamente, a volte sono stati occupati, accentuando così il degrado, ma soprattutto esprimono una perdita di valore, di capitale fisso, di risorse patrimoniali: una perdita di risorse produttive di ogni tipo, sul versante privato come anche su quello pubblico. Spesso, se non sempre, si evidenzia il paradosso di una fiscalità immobiliare che continua a girare a vuoto, come se niente fosse, scaricando sui curatori fallimentari e sui creditori il peso di una fiscalità immobiliare incapace di cogliere il dato di realtà. Si tratta di effetti cumulativi capaci di produrre esiti pesanti nella direzione del declino dello stesso profilo identitario della comunità regionale dell'Emilia-Romagna, la regione per eccellenza della piccola e media industria.

E fino ad oggi, che io sappia, non è stato fatto il censimento di un fenomeno pure così vistoso – anche se finalmente è stato istituito un “Osservatorio” regionale, ma non pare improprio valutare che esso possa estendersi per diverse migliaia di casi. Ed un tema di così forte spessore appare largamente assente, sia dalla produzione legislativa regionale, sia dalla pianificazione territoriale e paesistica sia, anche, dalla pianificazione urbana. Una presenza inedita, interessante, in questo campo, anche se esile, è stata nell'ultimo decennio quella delle società che operano per il recupero dei crediti deteriorati, con la messa in moto di azioni di mercato di carattere innovativo, per il recupero di risorse che sembravano andare perdute in modo non reversibile.

2. Una seconda criticità, non meno importate non meno evidente e, a sua volta, di carattere strutturale, si ritrova nella contrazione drammatica che hanno subito le reti del commercio al dettaglio. Gli esercizi chiusi punteggiano la scena urbana delle nostre città grandi, piccole e medie, contribuendo a loro volta a ridurne la qualità ed, ancora, non senza processi di degrado. Anche in questo caso si tratta di un fenomeno di ordine strutturale. Sono in corso, come sappiamo, profondi momenti di ristrutturazione del sistema distributivo. Non solo guardando all'affermarsi del commercio telematico, ma ancor prima all'affermarsi di strutture distributive di carattere innovativo: prima i supermercati e gli ipermercati poi, ed ancor più, soprattutto nell'ultima fase, le strutture di una distribuzione piccola e media di prossimità, all'interno dei tessuti urbani. Ne derivano conseguenze di vario ordine sui modi d'uso della città oltre che, ancora, sulla composizione della domanda di mobilità e sulla logistica urbana. Anche questo fenomeno può incidere non poco sulla qualità del paesaggio urbano nell'intero contesto regionale. Ed anche in questo caso siamo in presenza di una perdita di risorse, risorse diffuse, di carattere sia produttivo che patrimoniale. Se ne vanno, silenziosamente, risorse professionali e capacità di iniziativa, che è dir poco definire preziose. Se ne vanno, a volte caratteri non sostituibili del paesaggio urbano, come lo conosciamo da centinaia di anni.

3. Una terza criticità di carattere strutturale emerge, invece, su ampie porzioni del paesaggio agrario regionale. Negli ambiti di seconda collina e di montagna della Romagna e della provincia di Bologna, in destra Reno, in definitiva, non si svolge più un'attività agricola, non si sfalciano i prati, non si raccoglie la legna o si coltivano i boschi. Altrove, in sinistra Reno e nelle province di Modena Reggio, Parma ed in parte Piacenza, si sviluppa un'attività foraggera di una certa entità integrata alla filiera del Parmigiano reggiano, sia pure, in questo secondo caso, svolta essenzialmente da imprese terze, piuttosto che sostenuta dall'impegno di aziende agricole insediate. Permane in queste realtà anche la presenza di colture come il mais ed altri seminativi, mirate essenzialmente sull'allevamento, all'interno dello stesso ciclo. In sostanza, nel caso della Romagna e di Bologna in destra Reno non c'è più, non esiste un'agricoltura, non ci sono più i contadini di una volta. Le vecchie case coloniche, spesso non prive di pregio e di valori testimoniali, sono abbandonate, inutilizzate, o utilizzate come seconde case, o anche come prime case, quando non fungono da appoggio tecnico per i terzisti. Anni fa ci sono arrivati, a volte, i pastori sardi e poi successivamente diverse etnie di immigrati di cultura islamica, non certo di matrice contadina, nella ricerca di abitazioni marginali a basso costo, a

volte occupate anche abusivamente, ma si è trattato di presenze effimere, casuali.

Anche in questo caso, o forse in questo caso più che nei primi due, si tratta di un passaggio epocale, che si accompagna anche ad un'estensione, non guidata e casuale, dei processi di riforestazione spontanea dei suoli lasciati incolti. Un abbandono le cui conseguenze si sono potute vedere in tutti i loro risvolti di drammaticità in occasione dei diffusi fenomeni alluvionali dell'autunno 2024, e che già si erano potuti cogliere, in misura minore, negli anni precedenti. Ma lo stesso patrimonio abitativo non indifferente presente in queste realtà appare in rapido e a volte irreversibile declino, con la perdita di risorse ingenti – migliaia e decine di migliaia di fabbricati – oltre che di sicuro valore testimoniale. Ed anche di tutto questo non si trova traccia, in particolare nella pianificazione territoriale degli ultimi venti anni, che pure avrebbe dovuto evidenziare e farsi carico di processi e tendenze strutturali di lungo periodo, di quella natura.

Se si pensa all'economia rurale dell'Europa medioevale in cui, come ci racconta Georges Duby, i signori e i contadini si contendevano ogni metro di terra necessario alla propria sopravvivenza, si comprende quanto tempo è passato.

Bene ha fatto la Regione a stanziare risorse, per la verità relativamente esili, per incoraggiare le giovani coppie orientate ad acquistare o a ristrutturare questo patrimonio, anche se la sua iniziativa appare isolata e non integrata a politiche territoriali di più ampio momento; ma soprattutto non appare integrata ad azioni di mercato, mentre è ben evidente che il problema non si potrà risolvere puntando solo sulle risorse del settore pubblico. In realtà, è la cultura del piano, ed ancor più il governo del territorio operante sul campo, che dovrebbero sapersi far carico di questo come dei problemi sopra segnalati, attivando ogni possibile domanda di mercato. Tanto più che, in ragione dei molti fattori considerati, dal cambiamento climatico al telelavoro all'invecchiamento della popolazione ed altri ancora, una domanda abitativa in quella direzione pare potere gradualmente manifestarsi ed accrescersi.

Qualcosa di simile è accaduto per gli alberghi e le pensioni del turismo romagnolo, con ingenti processi di dismissione, presenti anche in questo caso. Ma la vitalità inesauribile di quel contesto così peculiare, malgrado le astruse normative conservative presenti nel settore ricettivo, ha saputo individuare, entro logiche di mercato, processi sostitutivi che hanno saputo compensare quel deficit, non senza tensioni innovative, capaci di rispondere ad una domanda che negli anni non ha mai smesso di cambiare, se non di trasformarsi strutturalmente. Si tratta di un esempio virtuoso, non privo di limiti,

naturalmente, che andrebbe studiato ben diversamente, con tutto l'impegno necessario.

Dunque abbiamo alle spalle processi urbani e territoriali, evidenti e nascosti: gli uni quanto gli altri ignorati o sottovalutati, prima dalla legislazione urbanistica, poi dalla pianificazione territoriale e, infine, anche dalla pianificazione urbana, che tutte, pure in forme diverse, avrebbero dovuto, e potuto almeno in parte farsene carico. Naturalmente sarebbe un errore pensare che fenomeni così impegnativi potessero, e possano, venire governati nel solo segmento delle politiche territoriali. Ci sono gli impegni del livello centrale di governo, le politiche fiscali ed economiche, le direttive europee; ma molti dei fenomeni considerati trovano, o possono trovare, nel governo del territorio possibili e non effimere risposte, o comunque possono lì ritrovare le condizioni essenziali perché politiche di diversa matrice trovino le giuste condizioni di applicazione.

Non sempre gli urbanisti sono consapevoli di quanto potrebbe risultare importante il loro lavoro o, al contrario, di quanti inciampi ne possano derivare. Si tratta, dunque, di responsabilità non da poco, di cui avrebbero dovuto farsi carico le istituzioni e le amministrazioni, e prima ancora la cultura tecnica, a cui è affidato innanzitutto il compito di studiare, di comprendere criticamente ed evidenziare questi fenomeni. Non si può dimenticare che si tratta di fenomeni che segnalano una questione di grande rilievo: una relativa perdita di identità del territorio regionale.

Negli ultimi venticinque anni *l'urbanistica del controllo*, con i suoi Istituti illustri, alla fine non ha controllato nulla.

La legislazione urbanistica

È il sistema legislativo che, per primo, avrebbe dovuto farsi carico dei processi raccontati in precedenza in estrema sintesi o, per lo meno, avrebbe dovuto mettere le politiche di piano in condizione di operare efficacemente su ciò che stava avvenendo nei nostri territori e nelle nostre città. Non sono fra quelli, per la verità non pochi, che pensano o hanno pensato che senza una buona legge, anzi, senza la *riforma urbanistica*, la pianificazione era impossibile. Al contrario, ho sempre cercato di fare buoni piani anche quando i riferimenti legislativi erano – come quasi sempre è capitato a chi lavorava – largamente inadeguati. Nelle diverse Regioni ho visto leggi urbanistiche di tutti i colori, piene di momenti inutili se non di stravaganze ed evasioni dal tema. Ma, certo una buona legge aiuta; quanto meno aiuta ad affrontare più serenamente gli ostacoli che si incontrano regolarmente sul proprio cammino: le Sovrintendenze con le loro astruse pretese e invasioni di campo, gli Uffici regionali o provinciali competenti, impegnati di volta in volta, su singole spesso occa-

sionali tematiche, e spesso lontani dal comprendere i valori e i limiti di uno strumento complesso di governo del territorio, come un PRG, un PSC, un PAT, un PUG, un PUC o come diavolo lo vogliono chiamare, non senza un po' di aria fritta, i nostri fantasiosi legislatori regionali.

Certamente, servirebbe anche una buona legge quadro capace di definire i diritti fondamentali comuni a tutte le legislazioni regionali: le competenze istituzionali, le procedure essenziali, la tutela dei diritti a cominciare dai diritti di proprietà, le possibilità e le modalità di esproprio. Sono ormai temi che conosciamo a memoria, ma la legge quadro non si farà. I Governi, tutti i Governi e i Parlamenti che li sostengono e li controllano sono stati e sono in altre faccende affaccendati e non ne vogliono sapere, e bisogna farsene una ragione.

Ma tornando a noi, non si può dimenticare che, in Emilia-Romagna, abbiamo alle spalle due leggi urbanistiche regionali inefficaci, inutili e in buona misura anche dannose. Anche perché i problemi, nascosti od evidenti, che ricordavo in precedenza, sono rimasti del tutto estranei a quei due provvedimenti amministrativi.

La Legge 20 del 2000 soffriva di un organicismo drammatico, suddivisa com'era in tre distinti momenti, il Piano Strutturale, Piano Operativo ed il Regolamento Urbanistico Edilizio, ognuno con una sua propria procedura formativa separata. Una macchina infernale, nella sua infinita laboriosità formativa, giunta per di più in ritardo di vent'anni, perché una simile macchina amministrativa poteva, forse, avere un senso nel governare processi intensi e dinamici di trasformazione territoriale, quando tutto questo, in Emilia-Romagna come nel Paese, alla soglia dei Duemila era finito da tempo.

E, così, i comuni hanno lavorato quindici anni, senza concludere nulla, perché in assenza del PSC tutto veniva sospeso, poi, arrivati alla fine di una lunga fatica, nel 2017 si sono ritrovati davanti una legge che rovesciava di 180 gradi la precedente legislazione, su cui avevano sputato sangue, per arrivare in fondo ad un percorso di pianificazione impossibile, una pianificazione strutturalmente impraticabile. Un autentico paradosso.

Non si può peraltro non considerare sorprendente, ancora una volta, in tutta questa lunga fase di lavoro inutile, il silenzio assordante della cultura tecnica, segnale non ignorabile di conformismo se non di timore di uscire dal coro. Mi è capitato spesso di sentire mugugni, lamentele silenziose, difficoltà di lavoro, negli stessi apparati comunali che, tuttavia, non apparivano, non emergevano. Personalmente, per i quindici anni che hanno fatto seguito al mio non banale impegno con l'Amministrazione Guazzaloca, sono stato tenuto rigorosamente lontano dall'esperienza urbanistica emiliana, e di conseguenza non mi sento in colpa per il mio relativo silenzio: ero altrove, in Veneto, in Abruzzo, in Calabria. Soprattutto quando mi è stato chiesto, tuttavia, mi sono sempre espresso con chiarezza.

La successiva Legge regionale 24 del 2017 presenta il difetto opposto: appare inorganica, ricca di casualità, impraticabile per la lontananza dai problemi dei suoi contenuti. Tre sembrano i momenti di lontananza dalla realtà, la realtà dei fatti e dei processi che attraversavano il territorio regionale, che ho cercato, sopra, di raccontare in estrema sintesi:

- innanzitutto l'ossessione per il consumo di suolo e l'aspirazione impossibile al *consumo di suolo zero*, un assioma *thunberghiano*, fuori misura nel suo estremismo, quando invece i processi di crescita urbana si erano quasi drammaticamente attenuati nei loro dinamismi, determinando una contrazione importante delle risorse urbane. Per certi versi la dismissione diffusa dei fabbricati produttivi segnalava in quelle stesse fasi un consumo di suolo negativo, e lo stesso vale per le case coloniche abbandonate. *Est modus in rebus*, dicevano i romani e non sbagliavano. La pianificazione, nelle Legge 24 del 2017, dovrebbe servire a ridurre o azzerare il *consumo di suolo*, piuttosto che a risolvere la molteplicità dei problemi, vecchie nuovi e sempre diversi e impegnativi che emergono, ed emergevano in quegli anni, come abbiamo visto, inevitabilmente in ogni contesto urbano. Non esiste al mondo città senza problemi, su cui impegnarsi per superarli. Insomma, il *consumo di suolo* come parola d'ordine, come slogan;

- un secondo limite strutturale della legge 24 lo si ritrova con evidenza nell'ipotesi di lavoro di rispondere ad eventuali problemi di crescita urbana attraverso il concetto della *densificazione urbana*. Un concetto astratto, lontano dalla realtà, a fronte di un patrimonio immobiliare fatto di realtà condominiali straordinariamente frazionate nella loro composizione proprietaria, e di condizioni urbanistiche le più diverse. Un percorso urbanistico impraticabile, di fatto, se non, ancora, nelle illusioni del dirigismo;

- un terzo momento critico, forse ancora più impegnativo lo si ritrova nella vaghezza imposta per legge alle pur limitate nuove previsioni insediative ammesse nel PUC. È una vaghezza che finisce per renderne largamente arbitraria l'effettiva gestione, attribuendo così ai dirigenti competenti inammissibili poteri discrezionali, prima ancora che decisionali. La vaghezza appare tale che negli ambiti in oggetto l'Amministrazione non sarebbe nemmeno in grado di rilasciare un banale certificato di destinazione urbanistica, con conseguenze di grave momento sugli stessi diritti di proprietà, un fattore primario a cui ancorare, al contrario, la stessa legittimazione del processo di piano. Almeno in democrazia.

Limiti evidenti, se non paradossali, emergono dunque da una riflessione non episodica sulla legislazione urbanistica degli ultimi venticinque anni, nel primo come nel secondo caso qui richiamati.

Agli effetti dei nostri ragionamenti, sia sui processi evidenti come su quelli poco visibili che hanno investito le città e i territori della regione la produzione legislativa si mostra così, da un quarto di secolo, drammaticamente lontana dalla realtà.

La pianificazione territoriale

Sulla pianificazione territoriale condotta a livello regionale e provinciale non sono in grado di esprimermi analiticamente, per un difetto di conoscenza diretta delle molte diverse situazioni presenti nella molteplicità degli scenari presenti a livello regionale e locale.

In linea di principio, ed anche in linea pratica se guardo alle mie esperienze, un duplice livello di pianificazione sovraordinata mi appare esposta al rischio della prolissità, ed una convergenza, e tanto meno una sinergia, dei due livelli mi pare, nella prassi ben difficile da raggiungere. Nelle mie esperienze mi sono trovato quasi sempre a dovermi confrontare con una discordanza fra i due strumenti sovraordinati, e se un PRG poteva andare nella sua conformità alla pianificazione provinciale, non sempre lo stesso accadeva a livello regionale, e viceversa. Perché questo accade sul campo. Con tutte le conseguenti complicazioni nel quadro di rapporti istituzionali delicati, non sempre facili, e su questioni non di rado dirimenti agli effetti del buon esito dell'itero percorso formativo dello strumento urbanistico.

Se guardo al passato lontano della pianificazione comprensoriale ed alla *Metodologia di base* proposta ormai mezzo secolo fa da un maestro come Osvaldo Piacentini, non posso che riflettere, nello stesso tempo, sul contributo fornito da quella esperienza ad un ammodernamento della disciplina urbanistica, che derivava allora da matrici eminentemente elitarie ed accademiche, da Luigi Piccinato a Giovanni Astengo, ed insieme alla esilità istituzionale di soggetti, come i Comitati comprensoriali, che dovevano farsi carico sul campo di quella impostazione, e che ne ha poi determinato il declino. Tuttavia, non senza i limiti di un determinismo proprio dei tempi, quello di Osvaldo rimane un tentativo generoso e capace di imprimere al processo di piano alcuni utili caratteri non reversibili.

Se guardo al primo Piano Paesistico Regionale dell'Emilia-Romagna, ispirato ai riferimenti ideologici di una personalità come quella di Edoardo Salzano, invece, non posso che prendere atto che quello strumento non faceva che estendere e rendere più analitiche la cultura e le modalità di tutela espresse dalla due Leggi del 1939 sulla tutela del paesaggio e dei beni monumentali, promosse allora dal Ministero Bottai, ma ispirate all'iniziativa di Benedetto Croce quando, oltre un secolo fa, fu chiamato a svolgere il ruolo di Ministro della Pubblica Istruzione, come si diceva allora, in uno degli ultimi

Governi di Giovanni Giolitti. In sostanza una tutela separata, distinta, per usare un termine crociano, dalla pianificazione territoriale ed ancor più dalla pianificazione strategica.

E questa separatezza non è difficile incontrarla ancora oggi. Il Piano paesistico di Salzano era così, e così sono ancora i Piani Paesistici Regionali che si incontrano lavorando in giro per l'Italia. La mia opinione, ben meditata, è, innanzitutto, che politiche di tutela e politiche di governo del territorio non possano procedere separate. La tutela, in altre parole si fa, si può fare, solo governando il territorio.

Tuttavia non si può dimenticare che, quando le dinamiche territoriali si attenuano ed, ancor più, quando non si agisce direttamente sull'uso dei suoli, come si fa, invece, nella pianificazione comunale, parlare di governo del territorio risulta tutt'altro che facile. Diventa un esercizio che richiede molta esperienza e molta perizia, se non molta sapienza, ed insieme la consapevolezza di dove si può arrivare, dei limiti che sarà ben difficile superare. La consapevolezza di un processo di piano che potrà ottenere risultati solo combinandosi saggiamente con i livelli comunali, forse, ma è una semplice notazione, ricercando così l'utilità di una pianificazione sovraordinata nelle possibili economie di scala, che ne potrebbero derivare per l'intero processo di piano.

Abbiamo anche, nella nostra storia, il tentativo generoso, nella ricerca di un'aderenza alla realtà, di una personalità singolare come quella di Germano Bulgarelli, con i Piani territoriali regionali articolati per sistemi: il Sistema costiero, il Sistema della Via Emilia, della Pianura e dell'Appennino, quest'ultimo affidato ad Osvaldo Piacentini. E forse *La montagna del latte*, e la stessa attenzione alle Aree Interne, su cui lavora da tempo Giampiero Lupatelli, rappresentano una lontana eredità di quella iniziativa.

Forse oggi un ancoraggio ai temi emergenti, come la difesa del suolo ed anche il tema prima ricordato dei fabbricati produttivi dismessi, grazie alla loro evidente rilevanza, grazie alle urgenze che ne derivano, potrebbe assicurare un relativo rilancio della pianificazione territoriale. In questo senso una combinazione di politiche di settore così marcate, intese come momento centrale di una politica di pianificazione territoriale, potrebbe garantire un maggior respiro alle stesse politiche di settore strettamente necessarie. La difesa del suolo non è solo una questione di ordine idrogeologico, di invasi montani, di casse di espansione, di vasche di laminazione, di tenuta degli argini e degli alvei – pure assolutamente necessarie e prioritarie – ma riguarda anche l'assetto produttivo nelle campagne, la cura del patrimonio boschivo, la ricerca non banale delle risorse pubbliche e private da mettere in campo, su ciò che resta dell'agricoltura montana e del suo patrimonio edilizio. In

questo senso potrebbe risultare utile una nuova e diversa fase di pianificazione territoriale, a condizione di rifiutare ogni possibile ritorno delle parole inutili, degli slogan vani e delle semplificazioni troppo facili. Rischi sempre in agguato, tuttavia.

Ed analoghi ragionamenti, in un ordine di questioni del tutto diverse, si potrebbero condurre su un tema come quello dei capannoni dismessi, dove sicuramente politiche integrate e di ricerca di ogni possibile economia di scala potrebbero risultare non inutili, cercando una convergenza, al limite fra iniziative legislative, pianificazione territoriale e pianificazione urbana.

Ma forse filosofeggio troppo.

Tuttavia se si nota che nei due strumenti più recenti che hanno interessato il sistema bolognese, il Piano Urbano della Mobilità Sostenibile e il Piano Territoriale Metropolitano, formato ai sensi della legge 24/17, il problema in assoluto più impegnativo per l'intero sistema della Città metropolitana di Bologna, come il Passante di Mezzo non viene nemmeno preso in considerazione, non è facile resistere allo sconforto, alla presa d'atto dell'inutilità di certi strumenti. Il Passante di Mezzo e la sua soluzione non appare solo un momento centrale della mobilità metropolitana e nazionale, ma anche un passaggio rilevante su molti diversi versanti dell'assetto della città.

Da me interrogato sul perché di una tale inspiegabile assenza, il Coordinatore del PUMS mi ha risposto, non senza un certo candore, che il problema era ormai squisitamente politico e, quindi non era il caso di disturbare i manovratori!

Ed allora forse, a fronte di situazioni, di casi di tale natura, una certa tensione innovativa non rischia troppo di andare fuori misura.

Uscire dall'urbanistica del controllo

Penso davvero che la via di fuga da una situazione di stallo, di inerzia, di inutilità del Piano sia quella di uscire una volta per tutte dall'urbanistica del controllo, un'urbanistica che, alla fine, si risolve, si ritrova, oggi, in una sorta di dirigismo passivo: nella pianificazione urbana, tutto è difficile, tutto è oneroso, tutto è faticoso, tutto è laborioso, tutto è lento, tutto è problematico. E, bisogna dirlo, purtroppo, è da tutto ciò che viene il dominio degli apparati sul processo di piano. Anche istituti essenziali, nati per semplificare i percorsi autorizzativi, come la SCIA, sono diventati difficili da percorrere, anche se con la soppressione di un reato di vaghezza incommensurabile come l'abuso d'ufficio, qualche progresso è stato fatto. Ed anche dai danni prodotti dal cosiddetto traffico di influenze ci sarebbe molto da dire, prima di tutto da parte di chi i piani li fa come lavoro.

L'uscita dall'urbanistica del controllo si può conquistare solo andando in tutti i modi possibili verso una liberalizzazione degli usi urbani, con una semplificazione drastica delle procedure dei cambi d'uso. È così, e solo così, che si potrebbero risolvere i problemi grandi e piccoli, evidenti e nascosti, che dai primi anni Duemila affliggono le nostre città, ed è al processo di piano che spetta questo compito. Un processo di piano affiancato se possibile da innovazioni legislative e sostenuto dalla pianificazione territoriale, ma anche capace di fare da solo.

Come ci ricorda Friedrich Von Hayek nella sua opera più importante, *La società libera*, del 1960, *“La questione non è se si debba o non si debba essere favorevoli alla pianificazione urbana, ma se i provvedimenti da utilizzare debbano essere utilizzati per aiutare e integrare il mercato o per eliminarlo e sostituirlo con la pianificazione centralizzata. I problemi pratici sollevati qui dalla politica sono estremamente complessi e non c'è da attendersi una soluzione perfetta”*.

Liberalizzare gli usi nel piano e con il piano potrebbe consentire il superamento di tutte le criticità cui accennavo in premessa, nessuna esclusa, naturalmente senza attendersi una *soluzione perfetta*.

Il primo risultato di un'inversione di marcia di tale portata assumerebbe un significato generale: esso potrebbe essere in grado di immettere nella vita urbana elementi, fattori strutturali, per il determinarsi di un ambiente concorrenziale, un'applicazione diffusa della Direttiva Bolkestein, tanto vituperata quanto essenziale per la stessa sopravvivenza dell'Unione europea. È nella città che si determinano le condizioni per l'innovazione, per la conoscenza, per lo scambio, per la produzione e il consumo di beni e servizi: in sostanza per la messa in valore di tutte le risorse produttive e patrimoniali, ed un ambiente concorrenziale potrebbe agevolare l'insieme di questi processi.

Il secondo risultato, di valore più limitato ma prezioso per le politiche urbane, sarebbe quello della limitazione del consumo di suolo, perché, ancora è da una liberalizzazione degli usi che si potrebbero avviare processi orientati al pieno utilizzo delle risorse patrimoniali urbane, pubbliche e private, limitando e riducendo la domanda per interventi appoggiati alla crescita urbana, senza le astruse e astratte linee di lavoro di una densificazione impossibile.

Insomma non sarebbe un risultato da poco.

Naturalmente al Piano urbanistico, dopo la liberalizzazione e la conseguente assoluta semplificazione delle procedure, resterebbe da fare molto lavoro: la ricerca di una soluzione adeguata delle non poche criticità infrastrutturali e dei sistemi della mobilità, anche disturbando i manovratori se può servire, la riconversione/innovazione della rete dei servizi, la risposta

puntuale alle domande irrisolte della condizione abitativa, ed altro ancora, a cui il mercato non può arrivare.

Resterebbe anche di lavorare ad una drastica semplificazione della strumentazione, andando ad esempio verso il superamento della pianificazione particolareggiata e delle sue complicatissime procedure, sostituendola con un uso intelligente del Permesso di costruire convenzionato, anche perché la città non pone più come un tempo problemi estesi di nuova urbanizzazione.

Quante cose ci sarebbero da fare a partire dalla liberalizzazione degli usi urbani, peccato solo che per un *over* non ci sia più il tempo per farle.

Le politiche urbane dell'Unione europea tra esperienze, problematiche e prospettive

Aurelio Bruzzo

Introduzione

In un mondo in rapida evoluzione, come l'attuale, l'Unione europea (UE) si trova ad affrontare numerose ed urgenti sfide, come l'inquinamento e il degrado ambientale, i cambiamenti climatici, la rivoluzione digitale, la transizione demografica, le migrazioni e le disuguaglianze sociali. Le città e le aree urbane che devono affrontare anch'esse tali problematiche, si trovano spesso in prima linea nella ricerca di nuove soluzioni. L'agenda urbana per l'UE e le agende globali, come gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (OSS) e la Nuova Agenda Urbana (NUA)¹, ne riconoscono il ruolo decisivo nella transizione verso uno stile di vita sostenibile per tutti. D'altro canto, non è possibile affrontare sfide complesse senza una forte e ampia collaborazione a livello locale tra i livelli di governo interessati, le attività produttive, la società civile e anche i singoli cittadini.

Le città, dunque, rivestono attualmente un ruolo cruciale nel colmare il profondo divario esistenti tra le istituzioni pubbliche e i loro cittadini. In molte città sono già in atto nuove forme di *governance* per una migliore progettazione delle politiche e degli investimenti, promuovendo una cooperazione tra aree urbane e rurali basata su un approccio incentrato sulle "aree funzionali", tramite una pianificazione strategica a lungo termine e coinvolgendo i cittadini in tutte le fasi della definizione delle politiche.

La politica di coesione dell'UE è al centro di questo processo, sia in termi-

1. Come ampiamente noto, nel settembre 2015 più di 150 *leader* internazionali si sono incontrati alle Nazioni Unite per contribuire allo sviluppo globale, promuovere il benessere umano e proteggere l'ambiente. La comunità degli Stati ha approvato l'Agenda 2030 per uno sviluppo sostenibile, i cui elementi essenziali sono i 17 obiettivi di sviluppo sostenibile (OSS/SDGs, *Sustainable Development Goals*) e i 169 sotto-obiettivi, i quali mirano a porre fine alla povertà, a lottare contro l'ineguaglianza e allo sviluppo sociale ed economico. Inoltre riprendono aspetti di fondamentale importanza per lo sviluppo sostenibile quali l'affrontare i cambiamenti climatici e costruire società pacifiche entro l'anno 2030. Gli OSS hanno validità universale, vale a dire che tutti i Paesi devono fornire un contributo per raggiungere gli obiettivi in base alle loro capacità. Ottenere dei miglioramenti per il raggiungimento degli obiettivi nel giro di quindici anni non sarà una impresa facile. Ma la precedente esperienza, fondata su degli obiettivi globali prefissati, ha dimostrato che è un metodo che funziona.

ni di finanziamento che di promozione di un approccio strategico, integrato e inclusivo per affrontare le sfide sopra menzionate. Circa 115 miliardi di euro sono investiti nelle città, di cui 17 miliardi sono gestiti a livello locale dalle autorità urbane attraverso più di 950 strategie di sviluppo urbano integrato e sostenibile.

Per il periodo 2021-2027 la Commissione europea (CE) propone una dimensione urbana e territoriale più forte, introducendo un nuovo obiettivo strategico, quello di un' "Europa più vicina ai cittadini", a sostegno di un approccio incentrato sui territori e di un coinvolgimento delle autorità locali, della società civile e dei cittadini nel rispondere alle sfide locali. Propone inoltre di avviare una nuova iniziativa urbana europea (EUI, *European Urban Initiative*) per sostenere le città attraverso lo sviluppo di capacità, nel portare avanti soluzioni innovative, nell'incrementare conoscenze, nell'elaborazione di politiche e nella comunicazione. Anche i fondi destinati allo sviluppo urbano sostenibile sono aumentati fino al 6% del totale del Fondo europeo di sviluppo regionale².

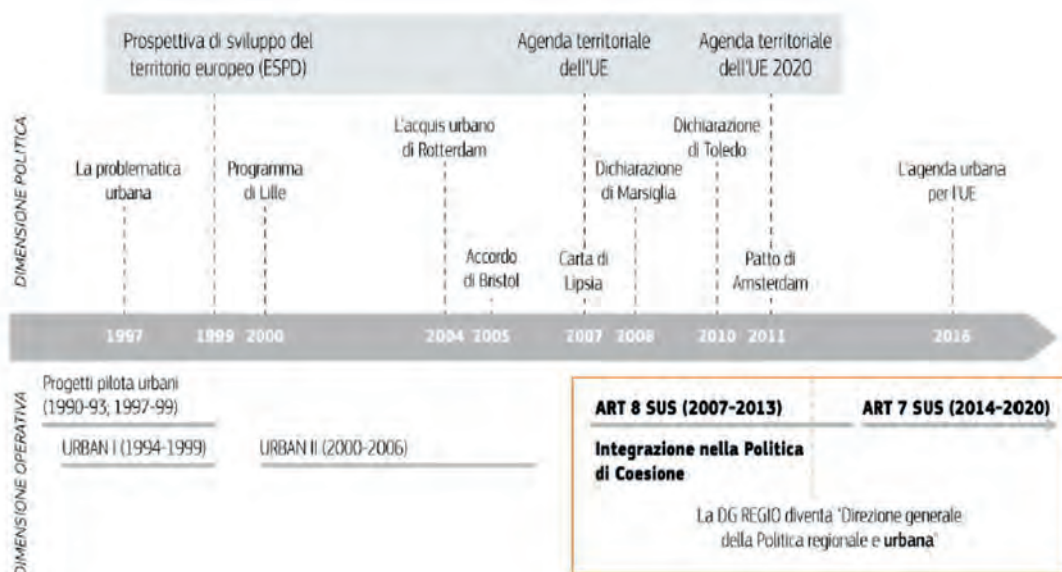
Obiettivo del presente contributo è dunque quello di passare sistematicamente in rassegna le principali questioni inerenti le politiche urbane europee da condurre nel periodo di programmazione 2021-2027, alla luce delle esperienze maturate e delle connesse problematiche emerse in quello precedente (2014-2020).

L'approccio allo sviluppo urbano integrato e sostenibile adottato in sede europea

L'UE negli ultimi decenni ha promosso un dibattito approfondito sulle città e sul loro sviluppo. Dalla fine degli anni '90 lo svolgimento di riunioni periodiche tra i ministri responsabili dello sviluppo urbano ha portato al consolidamento di una "prospettiva UE" sulla questione urbana (il cosiddetto "acquis urbano") che può essere tradotta in un approccio UE allo sviluppo urbano sostenibile. Questo approccio è stato perfezionato nel corso degli anni tramite un'attuazione pratica sul campo, grazie alle iniziative urbane promosse dall'UE attraverso la politica di coesione e altre iniziative in relazione al contesto urbano.

2. Le informazioni sulle disposizioni 2021-2027 per lo sviluppo urbano sostenibile qui illustrate si basano sulla proposta originaria della Commissione per il regolamento del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) e del Fondo di Coesione (FC) (COM/2018/372). In seguito all'accordo politico raggiunto tra il Parlamento europeo e il Consiglio, lo stanziamento minimo a livello nazionale per le strategie di sviluppo urbano sostenibile sarà fissato all'8% e sarà possibile l'utilizzo di ulteriori strumenti oltre agli OS5.

Fig. 1 - L'evoluzione della dimensione urbana della politica dell'UE.



Fonte: Commissione europea, *Manuale delle strategie di sviluppo urbano sostenibile*, Centro comune di ricerca, Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2020

Il 2007 è stato un anno determinante in questo lungo processo. È infatti l'anno in cui, in occasione di una riunione ministeriale informale tenutasi sotto la presidenza tedesca del Consiglio dell'Unione europea, è stata ratificata la Carta di Lipsia sulle città europee sostenibili, successivamente modificata sempre durante la presidenza tedesca nel corso del secondo semestre del 2020. La Carta di Lipsia presenta due principi chiave per la realizzazione di uno sviluppo urbano sostenibile: l'applicazione di una politica di sviluppo olistica e integrata e la particolare attenzione rivolta ai quartieri sfavoriti.

Il 2007 ha inoltre segnato l'inizio di un nuovo periodo di programmazione (2007-2014), quando le politiche in materia di sviluppo urbano sostenibile sono state pienamente integrate nei meccanismi di finanziamento dell'UE a seguito della valutazione positiva delle iniziative URBAN; in altre parole, tali politiche sono state integrate nella politica europea di coesione.

L'avvio dell'agenda urbana per l'UE nel 2016 rappresenta un'altra pietra miliare. Elaborata sulla base della Carta di Lipsia, l'agenda urbana sottolinea l'importanza di un approccio integrato allo sviluppo urbano che:

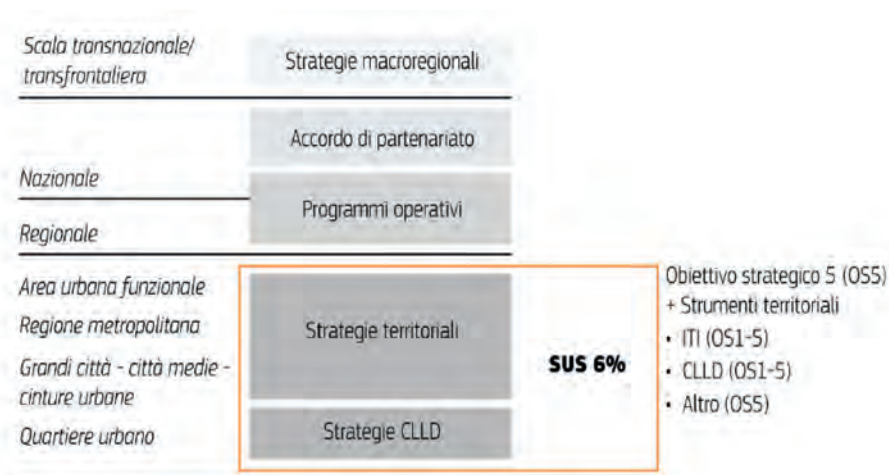
- vada oltre una politica puramente settoriale;
- superi i confini amministrativi;

- si rivolga a città di qualsiasi dimensione;
- sia sostenuto da una cooperazione a più livelli e tra i vari *stakeholder*, cioè i portatori di interessi.

Durante il periodo di programmazione 2014-2020, poi, la politica di coesione ha reso obbligatorio lo Sviluppo Urbano Sostenibile (SUS), riconoscendo la dimensione strategica di tale approccio integrato³. Tali caratteristiche principali del SUS sono mantenute nell'attuale periodo di programmazione 2021-2027, nell'ambito del quale è stato proposto di aumentare al 6% il contributo minimo del FESR destinato al SUS.

La promozione di strategie nelle aree urbane avviene tramite un approccio integrato allo sviluppo *place-based*, laddove per integrazione si intende una politica multi-settoriale, una *governance* a più livelli con la partecipazione di una pluralità di portatori di interessi, ed una strategia di tipo partecipativo che riguarda molteplici territori.

Fig. 2 - Lo Sviluppo territoriale integrato concepito dalle proposte di regolamenti per il periodo 2021-2027.



Fonte: elaborazione Centro Comune di Ricerca, basata sui contributi della Commissione europea, 2018.

3. Sono stati inoltre presentati nuovi strumenti territoriali per l'attuazione di strategie in aree urbane, in particolare l'Investimento Territoriale Integrato (ITI) e lo sviluppo locale di tipo partecipativo (CLLD, *Community-led Local Development*). Tali strumenti evidenziano rispettivamente l'importanza di integrare tra loro più fondi e di interagire con la comunità locale.

Dall'analisi della ricostruzione storica delle suddette tappe fondamentali è possibile definire come segue i principali elementi costitutivi dell'approccio dell'UE ad uno sviluppo urbano sostenibile e integrato:

- un approccio che promuova una visione strategica per lo sviluppo delle aree urbane;
- un approccio che interessi città di qualsiasi dimensione e che promuova un'integrazione a più livelli, dai quartieri ai territori più vasti;
- una governance a più livelli e un approccio multi-attore, che coordini diversi attori in funzione dei rispettivi ruoli, delle competenze e della portata degli interventi, garantendo un coinvolgimento attivo dei cittadini;
- un approccio integrato in tutti i settori, che incoraggi le città a operare in più settori di intervento;
- un approccio fondato sull'integrazione di diverse fonti di finanziamento;
- un approccio che promuova una logica orientata ai risultati e definisca quadri di riferimento per le attività di monitoraggio e valutazione.

Infine, va sottolineato che la risoluzione del Parlamento europeo del 9 settembre 2015 sulla dimensione urbana delle politiche dell'UE (2014/2213(INI)) sottolinea la necessità di sistematizzare e analizzare “tutti i dati disponibili e tutti i quadri concettuali condivisi (*“acquis urbano”*), onde evitare duplicazioni e incoerenze ed elaborare una definizione chiara di sviluppo urbano sostenibile integrato, in modo da individuare gli obiettivi europei comuni, coerenti e trasparenti in tale ambito”. Infatti, l'approccio dell'UE allo sviluppo urbano viene interpretato in modo diverso quando viene attuato sul campo, a seconda delle culture locali di pianificazione e della grande varietà di attori coinvolti nella sua attuazione⁴.

La dimensione strategica

Sia i problemi di più lunga data sia quelli da poco emersi relativi allo sviluppo urbano (come, ad esempio, la rigenerazione urbana, la contrazione dimensionale delle città, la sostenibilità urbana, l'attrazione di investimenti, il marketing urbano, la segregazione sociale, ecc.) richiedono la definizione

4. Appare pertanto necessario approfondire alcuni aspetti metodologici, con l'obiettivo di fornire orientamenti migliori e più chiari per il periodo successivo al 2020, così come è stato fatto in una relazione scientifica del Centro comune di ricerca (JRC, Joint Research Centre), che mira appunto a fornire un sostegno scientifico basato su dati concreti al processo di elaborazione delle politiche europee ed alla quale qui si fa prevalente riferimento; cfr. Commissione europea, *Manuale delle strategie di sviluppo urbano sostenibile*, Centro comune di ricerca, Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2020.

di un nuovo quadro strategico, nel momento in cui sono stati messi in discussione gli approcci tradizionali alla pianificazione territoriale ed alle connesse politiche urbane.

Il SUS, promosso nell'ambito della politica di coesione dell'UE, sottolinea l'importanza di disporre di un quadro strategico. Un requisito fondamentale per garantire il buon esito degli interventi del FESR è quello di assicurare che i singoli investimenti facciano parte di una strategia a lungo termine, sostenuta da una forte componente innovativa.

Più nello specifico, nel periodo di programmazione 2014-2020, il SUS doveva essere realizzato, nell'ambito di programmi operativi, attraverso strategie che prevedevano azioni integrate. La regolamentazione per il periodo successivo al 2020 sottolinea maggiormente l'importanza di un approccio strategico al SUS. La proposta dell'obiettivo strategico 5 (OS 5) "un'Europa più vicina ai cittadini" evidenzia le opportunità che le strategie integrate presentano per la città del futuro e per i loro cittadini⁵.

Dal punto di vista delle politiche europee, la questione cruciale è come sostenere i governi locali nell'elaborazione di strategie che contribuiscano a cambiamenti strutturali a livello territoriale.

Per migliorare efficacemente le prospettive di sviluppo delle città, la pianificazione strategica richiede processi di pianificazione collettiva e previsioni realistiche e ad hoc. Si è passati inoltre da soluzioni a piani fissi a un processo adattivo che prevede la gestione dei cambiamenti. Le strategie SUS rappresentano una modalità differente di collaborazione tra livelli amministrativi in un sistema di *governance* a più livelli e generano traiettorie di trasformazione che inglobano attori e beneficiari delle politiche, ossia i cittadini, le imprese e le strutture associative di secondo livello (*umbrella organization*)⁶.

In quanto parte della struttura di finanziamento dell'UE, le strategie SUS devono garantire la coerenza e l'integrazione dei programmi operativi (PO), degli obiettivi tematici (OT) e delle operazioni, con le strategie e i progetti locali⁷. Per di più, i progetti associati alla strategia hanno un impatto diretto sulle persone e sui territori, per cui le strategie SUS dovrebbero fungere anche da agende di attuazione.

5. Del resto, la pianificazione strategica è uno dei tre elementi fondamentali, insieme alla "scala" e agli "attori", su cui si fondano anche i principi di politica urbana dell'OCSE.

6. Cfr. il successivo paragrafo sulla *governance*.

7. Per "operazioni" qui si intendono le linee di intervento ammissibili al sostegno finanziario nel testo del singolo PO, mentre per "progetti" si intendono i singoli interventi che si svolgono a livello locale per rispondere agli obiettivi strategici del PO.

Fig. 3 - Relazioni tra programmi operativi, strategie SUS e progetti.



Fonte: elaborazione Centro Comune di Ricerca.

Questo approccio strategico è in linea con la maggiore attenzione rivolta all'approccio *place-based* raccomandato nel famoso Rapporto Barca del 2009, come principio guida per la politica di coesione nel periodo 2014-2020, che è stato mantenuto nel periodo di programmazione successivo al 2020. I quadri politici strategici a sostegno di approcci incentrati sul territorio riconoscono che le sfide urbane si manifestano con caratteristiche diverse a seconda dei luoghi. Ciò avviene non solo in relazione a morfologie sociali, economiche e istituzionali differenti, ma anche in caso di diverse morfologie spaziali.

L'approccio *place-based* non si limita a rispondere alle esigenze specifiche di ogni territorio, ma attinge anche alle conoscenze e alle competenze presenti in quei luoghi per definire soluzioni integrate e su misura a favore dello sviluppo del territorio⁸. In definitiva, la conoscenza locale si combina con gli interventi esterni, sostenendo collaborazioni, idee e soluzioni innovative.

Inoltre, l'emergere dell'approccio strategico nelle politiche urbane e regionali dell'UE è correlato all'ampliamento degli obiettivi e dei programmi di sviluppo delle città, che vanno dalla gestione delle risorse naturali alla valorizzazione delle economie locali e dell'innovazione, mediante la fornitura di servizi urbani. Da ciò deriva la necessità di un approccio strategico integrato comune per far fronte alla crescente diversificazione e complessità dei processi. Tale complessità e varietà dimostra che un approccio "universale" non è più adeguato e che è fondamentale valorizzare la diversità delle città e le ri-

8. Come indicato nel Rapporto Barca, l'OCSE ha impiegato i termini "politica di sviluppo territoriale" o "nuovo paradigma di politica regionale" in riferimento a un approccio strategico finalizzato a migliorare il benessere e il tenore di vita in determinate regioni, nonché a generare e sostenere vantaggi competitivi a livello regionale tramite un impiego più efficace ed esteso delle risorse affidate alle regioni.

sorse esistenti sul territorio. Un'attenta analisi delle strategie attuate durante il periodo di programmazione 2014-2020 permette di districare la complessità di questi processi e rivela i principali aspetti del processo di elaborazione delle strategie che devono essere affrontati per consentire il progresso di tale approccio.

Le strategie SUS presentano un'ampia gamma di approcci che possono essere raggruppati in quattro categorie:

- i) progetti su scala ridotta con obiettivi strategici;
- ii) strategie di rigenerazione urbana che interessano generalmente aree urbane più vaste;
- iii) quadri strategici che fungono da sistemi organizzativi generali per interventi sul territorio;
- iv) ed infine, in pochi ma emblematici casi, l'organizzazione delle strategie sotto forma di piattaforme collaborative, che servono a sviluppare programmi incentrati su sfide specifiche.

Tale varietà è decisamente in linea con il modello *place-based* ed è dovuta a fattori come le risorse finanziarie impiegate, le tradizioni di pianificazione interna e i quadri di politiche preesistenti, oltre che a specifici orientamenti regionali/nazionali adottati per la politica di coesione. La diversità delle strategie può essere legata anche alle capacità relazionali, gestionali e di apprendimento delle autorità pubbliche; le strategie vengono attuate in diversi settori di intervento e da soggetti differenti, soprattutto da autorità locali (AL) e autorità di gestione (AG) dotate di strumenti e funzioni amministrative differenti. Una strategia SUS efficace riflette infatti la capacità delle autorità pubbliche di elaborare uno specifico scenario e di realizzarlo.

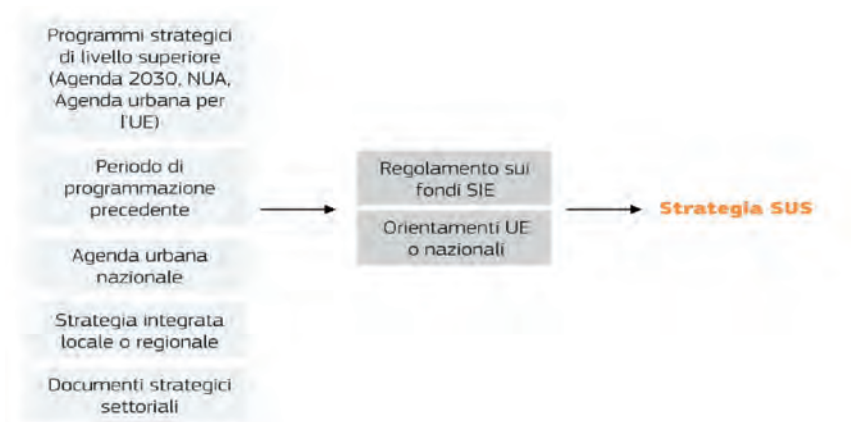
Il SUS propone dunque un nuovo metodo di pianificazione strategica, che attribuisce importanza al modo in cui le strategie si integrano nelle organizzazioni locali esistenti, e che si declina dunque in approcci molto eterogenei tra loro.

Poiché le strategie SUS devono essere correlate agli obiettivi di programmazione e alle opportunità finanziarie dell'UE, è possibile che abbiano una portata più limitata rispetto ai quadri generali di sviluppo delle città (come, ad esempio, nel caso dei piani strategici territoriali). In ogni caso, una portata specifica non garantisce un'armonizzazione degli obiettivi, delle aspettative, delle competenze e delle tempistiche tra le autorità locali, le autorità di gestione e gli organismi intermedi (OI), dal momento che è possibile che esistano opinioni divergenti sugli obiettivi delle strategie SUS, su chi parteciperà alla definizione delle stesse strategie, sulle modalità della loro attuazione, su quali compiti devono essere svolti e da chi, ecc. Questa interazione conflittua-

le è insita nella complessa architettura del SUS e deve essere gestita nell'ambito del processo di progettazione e di attuazione.

Per questo motivo sembra valida l'ipotesi secondo cui le strategie incentrate sul territorio sono più efficienti e producono risultati migliori se integrate in quadri di policy più ampi concepiti in modo adeguato. Gli strumenti dell'UE, come il SUS, possono svolgere un ruolo cruciale nel guidare il processo in termini strategici, facendo sì che gli interventi di tutti gli attori siano vincolati a un'unica strategia di riferimento che definisca gli obiettivi di sviluppo per la città in generale. Tale questione è ancor più rilevante alla luce della crescente interazione tra l'azione locale e le agende globali, ovvero l'UN-Habitat, l'Agenda 2030 e gli OSS, la nuova Agenda Urbana e l'accordo di Parigi, nonché l'agenda urbana per l'UE e la nuova Carta di Lipsia 2020.

Fig. 4 - Quadri esistenti per le strategie SUS.



Fonte: elaborazione Centro Comune di Ricerca.

L'enfasi sulle strategie e il ruolo da esse svolto nell'ambito della politica di coesione comportano per i responsabili politici sfide specifiche che rientrano nel quadro di due tematiche principali:

- le strategie intese come elementi di collegamento tra i programmi operativi e i progetti;
- le sinergie con altri quadri di policy, cioè i possibili legami tra le strategie SUS e le agende urbane locali, nazionali, europee e globali⁹.

9. Per gli approfondimenti operativi del caso si rinvia a Commissione europea, *Manuale delle strategie di sviluppo urbano sostenibile*, Centro comune di ricerca, Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2020.

L'approccio territoriale

Come accennato, attualmente le aree urbane dell'UE si trovano a dover affrontare un'ampia serie di sfide differenti, tra cui l'impronta ambientale, la congestione del traffico, il cambiamento climatico, l'invecchiamento e la salute della popolazione in quelle residenti, la disponibilità di abitazioni a prezzi accessibili, la segregazione sociale, l'inclusione dei migranti. Al contempo tali aree presentano però anche opportunità di sviluppo, come, ad esempio, la diversità, la creatività e l'innovazione.

Nell'ambito di approcci integrati *place-based* sembra essere particolarmente pertinente non solo il fatto che tali sfide e opportunità si manifestino in contesti urbani, ma anche che ognuna di esse assuma una sua specifica dimensione territoriale. Le SUS finanziate dalla politica di coesione dell'UE sono concepite per aree d'intervento specifiche, con un chiaro approccio territoriale. Avere un approccio territoriale esplicito vuol dire che le esigenze, le sfide e le opportunità di sviluppo devono corrispondere a una dimensione spaziale e a un contesto territoriale appropriati.

La scelta di un'area appropriata per attuare la strategia non è soltanto una decisione metodologica, ma riguarda anche l'ambito delle politiche, e può dipendere dalle agende di *policy* e dagli strumenti di *governance* disponibili. Una dimensione spaziale appropriata ha inoltre un valore strategico e può aiutare ad adottare un approccio integrato alla definizione delle politiche.

Per comprendere meglio la dimensione spaziale delle strategie SUS nell'UE è importante prima di tutto chiarire a quali tipi di aree urbane esse sono destinate. I quadri normativi attuali e futuri consentono di sostenere aree urbane di qualsiasi tipo, riconoscendo l'importanza di città di varie dimensioni e di diversi tipi di aggregazioni che comprendono più comuni. Ciò è in sintonia con il crescente disequilibrio tra le strutture urbane, i loro confini amministrativi e il comportamento dei cittadini. In altre parole, nell'UE si evidenzia una chiara discrepanza spaziale tra il luogo in cui le persone vivono e quello in cui si trovano le opportunità di lavoro e i servizi, che induce le persone a svolgere le loro attività quotidiane fuori dai confini amministrativi dei diversi comuni. A causa di questa maggiore interdipendenza, le aree urbane funzionali sono diventate una categoria sempre più importante per i responsabili politici.

Esaminando la guida per gli Stati membri sui fondi strutturali e di investimento europei 2014-2020 (fondi SIE) e il modo in cui attualmente le strategie sono attuate sul campo, è possibile notare che le strategie SUS possono presentare un approccio spaziale più o meno ampio. Più nello specifico è possibile raggruppare i diversi approcci in tre tipologie:

- area all'interno di una città (distretti/quartieri), ossia uno o più distretti specifici o località nell'ambito di un'area amministrativa;

- città (grande, media o piccola), ossia un singolo comune senza restrizioni riguardo alla dimensione o alla densità della popolazione;
- area funzionale o insieme di più comuni, ossia due o più comuni combinati ai fini della strategia. Questa categoria comprende le aree urbane funzionali, le aree metropolitane, le città gemellate e le reti di città.

L'analisi delle strategie attuate nel periodo di programmazione 2014-2020 mostra che la maggior parte delle strategie SUS si concentra su città (45%), seguiti da distretti/quartieri (31%), aree funzionali (20%), una rete di città (4%) e una porzione di territorio con caratteristiche specifiche come un parco, una zona archeologica o un'isola (0,4%). Tutte le suddette aree di intervento rappresentano per i responsabili politici sfide particolari nel processo di progettazione e di attuazione, alcune delle quali sono particolarmente impegnative e ricorrenti. In particolare questo paragrafo affronta le seguenti sfide:

- l'attenzione ai quartieri;
- le aree funzionali;
- i legami tra zone urbane e rurali.

La prima sfida metodologica riguarda i quartieri. In particolare i quartieri degradati in cui si sovrappongono più problematiche sono stati uno dei punti chiave delle edizioni 1994-1999, 2000-2006 dell'iniziativa comunitaria URBAN. Le iniziative incentrate su un'area specifica (*area-based*) promosse da URBAN sono considerate uno strumento appropriato per applicare l'approccio integrato, concentrando a livello territoriale politiche di settori diversi in piccole aree urbane.

Allo stesso tempo la lunga esperienza maturata nelle iniziative rivolte ai quartieri ha messo in luce diverse carenze riguardanti l'approccio *area-based*. A questo proposito nell'ambito di strategie rivolte ai quartieri si raccomanda di adottare una prospettiva proiettata verso l'esterno, tenendo conto delle relazioni interdipendenti tra le diverse aree urbane e la dimensione spaziale o amministrativa, mirando all'integrazione dell'area interessata all'interno di un contesto più ampio.

Una seconda sfida riguarda le aree funzionali, con un approccio adatto a gestire le relazioni e ad affrontare le sfide interdipendenti di più comuni (ad esempio, aree urbane funzionali, aree metropolitane, ma anche bacini fluviali, aree costiere, catene montuose ecc.). Questi territori sono spesso interconnessi dal punto di vista spaziale ed economico, ma politicamente frammentati. Tale sfida consiste nel contrastare la frammentazione e l'inefficienza delle azioni causate dai confini amministrativi e nel garantire un'azione più coordinata tra i territori, cioè, assicurare l'integrazione territoriale.

Tale concetto è pertinente anche in relazione a una terza sfida metodologica che appare come quella più pertinente per la città di Ferrara e la sua provincia. I “legami tra zone urbane e rurali” indicano una complessa serie di collegamenti bidirezionali (ad esempio, flussi del mercato del lavoro, erogazione di servizi pubblici, mobilità, servizi ambientali e culturali, attività ricreative ecc.) in grado di mettere in comunicazione tra loro i vari luoghi, rendendo così meno netta la distinzione tra l’ambiente urbano e quello più strettamente rurale, soprattutto per le città e i paesi di piccole e medie dimensioni.

Fig. 5 - Legami tra zone urbane e rurali.



Fonte: elaborazione Centro Comune di Ricerca su Relazione OCSE.

Nel caso di aree geografiche complesse (aree funzionali, regioni urbane e rurali, o addirittura reti di città) la questione principale sembra essere ovviamente quella di promuovere una migliore cooperazione tra i comuni per valorizzare le sinergie, con collegamenti che fungano da leve di sviluppo. Ciò è particolarmente pertinente quando territori diversi (appartenenti a diverse amministrazioni o con caratteristiche differenti, anche se geograficamente distanti tra loro) si trovano ad affrontare le stesse sfide di sviluppo¹⁰.

La Governance

Senza dubbio la *governance* costituisce uno degli aspetti fondamentali dello sviluppo urbano sostenibile, poiché adeguati sistemi di *governance* possono

10. Per più specifiche indicazioni operative in merito a tali aspetti si rinvia a Commissione europea, *Manuale delle strategie di sviluppo urbano sostenibile*, Centro comune di ricerca, Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell’Unione europea, 2020.

contribuire a rendere il processo decisionale più trasparente, inclusivo, dinamico ed efficace.

Sebbene il concetto di *governance* non sia definito in modo chiaro, in generale esso viene riferito al modo in cui la società, o i gruppi che ne fanno parte, si organizzano per adottare e attuare decisioni. Implica spesso un processo di negoziazione continuo per la ripartizione delle competenze e delle risorse. In teoria non esistono indicazioni su quali dovrebbero essere gli attori centrali nel processo di *governance*; tuttavia, qualora si tratti di una forma di *governance* democratica, le istituzioni politiche e gli organi eletti sono sempre chiamati a svolgere un ruolo di primo piano.

Il presente paragrafo si concentra ovviamente sui sistemi di *governance* adottati per le SUS: in pratica riguarda le modalità con cui le autorità e i portatori di interessi decidono di pianificare, finanziare e gestire una strategia specifica. Oltre alle agenzie e agli organi amministrativi (locali, regionali, nazionali, UE/sovrnazionali), i meccanismi di *governance* possono includere un'ampia varietà di attori e istituzioni, come ad esempio: la società civile, le organizzazioni non governative (ONG), le università, le organizzazioni locali, i movimenti sociali e il settore privato.

La *governance* delle strategie SUS è strettamente correlata alla *governance* urbana, in merito alla quale UN Habitat ha dichiarato che “la *governance* urbana è il *software* che permette all'*hardware* urbano di funzionare”.

Una *governance* urbana efficace è democratica e inclusiva, a lungo termine e integrata, multi-scalare e a più livelli, territoriale, competente e consapevole dell'era digitale. La *governance* metropolitana invece si caratterizza per la specifica connotazione territoriale: migliori sono i meccanismi di *governance* in grado di coordinare le politiche tra le varie giurisdizioni e i vari settori, migliori saranno i risultati. Il coordinamento delle politiche, perseguito mediante varie forme, appare particolarmente pertinente, in quanto i confini amministrativi locali spesso non corrispondono più alle realtà funzionali delle aree urbane¹¹.

Le componenti centrali del processo di *governance* SUS sono le seguenti tre:

- la *governance* multilivello, che si riferisce al coordinamento e all'armonizzazione delle azioni (interventi) tra i diversi livelli di governo;
- l'approccio multi-attore, che prevede l'inclusione di tutti gli attori interessati nell'intero ciclo programmatico;
- l'approccio partecipativo, che implica il ricorso a iniziative promosse dalle comunità di abitanti per incoraggiare il coinvolgimento e la risposta degli attori locali.

11. Si veda il precedente paragrafo sull'approccio territoriale.

Va notato che mentre, in generale, l'approccio multi-attore prevede anche l'inclusione dei cittadini e della società civile, la terza componente è incentrata specificamente sul coinvolgimento delle comunità locali.

L'integrazione intersettoriale

Per affrontare le questioni urbane non si può fare esclusivamente ricorso alle politiche settoriali. La natura complessa di tali questioni implica che le loro varie dimensioni siano interconnesse e si rafforzino a vicenda. Di conseguenza, per risolvere le questioni urbane, sono necessarie strategie integrate intersettoriali, elaborate a partire da una base d'informazioni più ampia e gestite tramite una *governance* più collaborativa. Creare strategie integrate significa colmare le lacune ed eliminare le zone d'ombra nella definizione delle politiche, nonché conciliare la pianificazione urbana con altri settori della politica urbana.

Il concetto di sviluppo sostenibile, introdotto dalle organizzazioni mondiali e recepito da quelle europee, mette in evidenza la complementarità delle azioni attuate in molteplici settori di *policy* – in particolare in ambito sociale, economico e ambientale – nel definire le linee guida e gli obiettivi dei governi locali. La nuova Agenda Urbana delle Nazioni Unite (2016) ha posto la necessità di un'ampia integrazione intersettoriale e trasversale come uno dei requisiti fondamentali per favorire il cambiamento politico e istituzionale.

Secondo tale Agenda, le città dovrebbero mirare a creare condizioni abilitanti e mettere a punto strumenti di attuazione adeguati, agevolare l'accesso alla scienza, alla tecnologia e all'innovazione e una migliore condivisione delle conoscenze, nonché rafforzare le capacità locali e mobilitare risorse finanziarie. Per quel che riguarda gli obiettivi di sviluppo sostenibile, l'ONU raccomanda di attuarli congiuntamente, in quanto presentano concetti interconnessi e multidimensionali. Secondo l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici (OCSE), una maggiore coerenza politica nell'ambito dello sviluppo sostenibile può permettere di identificare e gestire tali relazioni, e limitare o compensare qualsiasi impatto negativo. A tal fine è necessario creare un meccanismo istituzionale efficace e inclusivo per favorire l'interazione strategica tra i settori e armonizzare le azioni tra i diversi livelli di governo.

Anche per la UE, l'integrazione costituisce una dimensione chiave della politica di coesione. In tale contesto, per integrazione si intende il coordinamento tra settori di intervento (integrazione orizzontale), tra i diversi livelli di governo (verticale) e tra le varie dimensioni e aree territoriali (territoriale). Più nello specifico, l'approccio intersettoriale sottolinea la

necessità di superare la struttura “a silos”, ossia la divisione settoriale delle funzioni politiche che caratterizzano le organizzazioni pubbliche. L'approccio intersettoriale comporta una dimensione sia orizzontale che verticale, riferendosi, nel primo caso, al rapporto tra dipartimenti della stessa amministrazione e, nel secondo, a dipartimenti che lavorano in amministrazioni diverse, o tra dipartimenti governativi e fornitori di servizi esterni/privati.

L'integrazione intersettoriale intende dunque:

- garantire la coerenza dei principi e degli obiettivi delle politiche tra i diversi settori della pubblica amministrazione e allineare le priorità e le tempistiche;
- favorire la collaborazione tra i diversi dipartimenti e tra i vari livelli, per un'elaborazione comune delle politiche.

Affinché si realizzi un'efficace integrazione intersettoriale, tutti i livelli dell'amministrazione dovrebbero innanzitutto concordare una forma di collaborazione che vada oltre un impegno puramente organizzativo, e metta in discussione, dove o quando necessario, anche le competenze e le responsabilità. Secondo tale principio, è necessario ricorrere ad un approccio intersettoriale fondato su bisogni e problemi specifici a livello locale. L'obiettivo principale di questo approccio è infatti quello di anticipare e contrastare le possibili esternalità negative delle politiche unidimensionali condotte a livello locale, al fine di evitare conseguenze conflittuali e di rendere più efficaci gli interventi nelle città.

Andando oltre un'immediata risposta settoriale e considerando come può beneficiare di, o almeno non mettere a repentaglio, altri obiettivi strategici, l'approccio intersettoriale aumenta la consapevolezza del più ampio sistema in cui ogni intervento urbano è inserito. Inoltre, l'approccio consente alle amministrazioni di porre l'accento su questioni meno istituzionalizzate (come il divario di genere, le migrazioni, i cambiamenti climatici, ecc.), fornendo una risposta poliedrica e più efficace a problemi tradizionali apparentemente semplici (costruzione di un nuovo complesso residenziale o di una nuova scuola, introduzione di una nuova linea di autobus, ecc.).

Questa flessibilità dovrebbe essere ulteriormente rafforzata nell'attuale periodo di programmazione (2021-2027) con l'introduzione, nei regolamenti proposti, di obiettivi strategici (OS) di più ampia portata, al posto degli obiettivi tematici settoriali (OT). L'integrazione dei fondi ai livelli superiori dell'architettura dell'UE mira a consentire una maggiore libertà a tutti i livelli amministrativi, mantenendo al contempo un quadro coerente.

L'approccio integrato intersettoriale, tuttavia, è diverso dal modello oli-

stico di sviluppo sostenibile delle città. I due approcci in realtà sono complementari: il modello olistico fornisce una visione globale e garantisce la coerenza delle politiche, assicurando che non venga tralasciata alcuna dimensione; l'approccio integrato invece introduce una prospettiva pragmatica, generando un valore aggiunto derivante dall'esame congiunto di più politiche, basandosi sulle capacità di *governance* e sugli strumenti di finanziamento e di attuazione.

Il SUS, come previsto dal programma di finanziamento 2014-2020, può migliorare in tal senso il processo decisionale intersettoriale, fornendo un quadro di riferimento per le sinergie tra le istituzioni e ponendo le basi per l'organizzazione delle politiche urbane in conformità con le eventuali molteplici risorse. Secondo l'articolo 7 del regolamento sul FESR: *le strategie integrate urbane devono essere composte da azioni interconnesse volte a determinare un miglioramento duraturo nelle condizioni economiche, ambientali, climatiche, sociali e demografiche di un'area urbana. Mentre le operazioni sostenute dai fondi SIE non devono coprire tutti questi elementi, la strategia più ampia deve prendere in considerazione tutti gli aspetti elencati. [I termini] "correlato" e "interconnesso" [...] fanno riferimento al fatto che le azioni non dovrebbero essere proposte o finanziate in completo isolamento l'una dall'altra, ma piuttosto essere sviluppate nel contesto di una più ampia strategia integrata con il chiaro scopo di creare una risposta coerente e integrata ai problemi dell'area urbana interessata.*

In questo contesto, le città sono state invitate a definire politiche e progetti integrati intersettoriali, adottando questo approccio durante tutto il ciclo politico. La pianificazione strategica si basa infatti su un accordo tra gli attori, i cui partenariati devono considerare, nell'ambito delle loro attività, una serie di questioni trasversali. Tali questioni trasversali contribuiscono a "collegare i punti" all'interno dei partenariati tematici e tra di essi. Da questo punto di vista, l'integrazione intersettoriale è funzionale anche al superamento di possibili strozzature nella definizione delle strategie e delle politiche.

Tuttavia, mentre la formulazione delle strategie urbane dovrebbe essere realizzata in modo integrato quasi per definizione, le fasi della loro attuazione potrebbero presentare maggiori complessità. In questo senso, il superamento della divisione settoriale non è la soluzione a tutti i problemi. Le autorità e i funzionari che intendono prendere parte all'integrazione settoriale devono pertanto affrontare molte sfide. Qui di seguito l'approccio intersettoriale viene approfondito in relazione all'integrazione nel quadro del sistema della politica di coesione, in cui le sfide principali consistono nel creare condizioni propizie all'integrazione a tutti i livelli, e nell'affrontare le condizionalità esi-

stenti (“concentrazione tematica”) per garantire il raggiungimento degli altri obiettivi della coesione¹².

L'integrazione intersettoriale nel quadro della politica di coesione

Lo sviluppo urbano sostenibile nella politica urbana dell'UE mira a promuovere azioni complementari in molteplici settori di intervento.

La struttura e i regolamenti dei fondi della politica di coesione stabiliscono i principi per il potenziamento di queste sinergie, attraverso un processo di selezione e interpretazione delle dimensioni coinvolte nelle disparità del livello di sviluppo socio-economico. Per la distribuzione dei fondi, la CE seleziona i temi e i pacchetti tematici, ossia obiettivi tematici e priorità d'investimento (PI), ritenuti adatti ad affrontare i problemi derivanti da uno sviluppo non equilibrato. Seleziona inoltre quelli per i quali il contributo della CE può essere più efficace nel facilitare il processo di attuazione delle politiche. *Gli Stati membri e [...] le regioni garantiscono che gli interventi finanziati attraverso i fondi SIE siano complementari e attuati in un modo coordinato nell'ottica di creare sinergie, al fine di ridurre i costi e gli oneri amministrativi a carico degli organismi di gestione e dei beneficiari [...]*¹³.

La dimensione “urbana” dello sviluppo, in particolare, funge da elemento chiave, consentendo la collaborazione tra l'UE e le autorità territoriali. Più in generale, le priorità e i programmi relativi allo sviluppo urbano contribuiscono a migliorare un sistema di governance multilivello e intersettoriale. Le autorità di gestione (AG) dovrebbero in particolare garantire l'integrazione di tutti i temi rilevanti per lo sviluppo della città nelle strategie SUS, attenuando gli squilibri tra gli obiettivi della politica locale e quelli della politica di coesione e garantendo un'adeguata assistenza tecnica alle autorità locali (AL). In relazione alle esigenze delle città e ai progressi della politica di coesione, le questioni e l'efficacia legate ai fondi possono variare, richiedendo la riformulazione di tali pacchetti, così come le condizioni per il loro utilizzo. Per questo motivo l'architettura dei fondi, nel quadro dell'evoluzione da un periodo di programmazione all'altro, ha perseguito una maggiore flessibilità e proposto nuovi strumenti.

12. L'altra componente principale è quella dell'integrazione intersettoriale nella *governance* territoriale, in cui gli attori locali incontrano difficoltà a superare la rigida organizzazione interna tipica delle amministrazioni territoriali e ad includere un'ampia gamma di attori pubblici e privati nella realizzazione di progetti di tipo intersettoriale. Per la sua trattazione si veda Commissione europea, *Manuale delle strategie di sviluppo urbano sostenibile*, Centro comune di ricerca, Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2020.

13. Da Allegato I, 3.1.2, del Regolamento sulle disposizioni comuni.

Tuttavia l'analisi dell'elaborazione delle strategie SUS nel passato periodo di programmazione (2014-2020) ha evidenziato le difficoltà incontrate sia dalle AG che dalle AL nell'integrare i diversi obiettivi tematici, nonché nell'includere un maggior numero di fondi strutturali e di investimento europei (fondi SIE) nella progettazione e nell'attuazione delle strategie SUS¹⁴.

Fondi e finanziamenti

Alcuni adeguati Accordi riguardanti i fondi e i finanziamenti costituiscono dei pilastri fondamentali dello SUS, promosso dalla politica di coesione dell'UE. Esistono due tendenze consolidate per l'attuazione di tale politica: la combinazione di più fonti di finanziamento e, in una prospettiva analoga, l'importanza crescente degli strumenti finanziari dei fondi SIE¹⁵.

Il ricorso a molteplici fonti di finanziamento consente chiaramente di aumentarne l'efficienza d'impiego, sfruttando le sinergie con i fondi strutturali e di investimento europei (fondi SIE) e di mobilitare una vasta gamma di attori e risorse. In tal modo viene ottimizzato il valore aggiunto dei fondi strutturali e rafforzata la capacità della politica di coesione di orientare e accelerare gli investimenti. Nel caso specifico dello sviluppo urbano sostenibile integrato¹⁶, viene fornita una giustificazione ulteriore per la combinazione di fonti di finanziamento, ossia il fatto che tale tipologia di sviluppo urbano ha a che fare con una serie diversificata di questioni urbane complesse. Di conseguenza, è necessario mettere in campo una serie di fonti di finanziamento in grado di finanziare integralmente un programma finalizzato ad affrontare, in modo strategico e integrato, questioni sociali, economiche e ambientali tra loro strettamente correlate.

Il significato del contributo dei fondi SIE alle strategie SUS nel periodo di programmazione 2014-2020 è variato a seconda degli Stati membri. Secondo

14. Le accennate difficoltà possono essere classificate nelle due seguenti principali sfide:

- come integrare i temi a livello di programma operativo?
- come conseguire l'integrazione intersettoriale con un numero limitato di obiettivi tematici disponibili (concentrazione tematica)?

Per la trattazione specifica di tali difficoltà si rinvia a Commissione europea, *Manuale delle strategie di sviluppo urbano sostenibile*, Centro comune di ricerca, Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2020.

15. Nel caso della politica di coesione, per strumento finanziario si intende un meccanismo in grado di trasformare le risorse dell'UE in prodotti finanziari come prestiti, garanzie, capitale ecc. Gli strumenti finanziari sono contemplati dall'articolo 37 del Regolamento recante disposizioni comuni.

16. Di cui all'articolo 7 del regolamento (UE) n. 1301/2013.

i dati forniti da STRAT-Board¹⁷, nel 60% dei casi ad ogni strategia sono stati destinati più di 5 milioni di euro di fondi UE, ma l'impiego di più fondi SIE per strategia non si è rivelato essere una pratica comune. I Paesi a basso reddito hanno cercato di integrare i fondi UE con fonti alternative di finanziamento. Nei Paesi ad alto reddito, invece, i fondi SIE hanno permesso di finanziare investimenti in un numero limitato di regioni o aree di intervento, in cui le strategie SUS hanno rivestito il ruolo di strumenti di coordinamento degli interventi, impiegando i fondi SIE per integrare altre fonti di finanziamento (nazionali, private, ecc.).

Nel periodo di programmazione 2021-2027, la percentuale minima di risorse del FESR da destinare, a livello nazionale, alle politiche territoriali integrate per il SUS, dovrebbe passare dal 5% al 6%. Questo, di per sé, contribuisce a dare maggiore impulso alla combinazione di fonti di finanziamento e a un più ampio utilizzo degli strumenti finanziari. Questa tendenza è destinata ad essere rafforzata oltre che dalla concentrazione delle risorse del FESR e del FC su una gamma ben definita, ma diversificata, di aree tematiche, anche dalla debole crescita e dalle crescenti disparità regionali registrate nell'era post-crisi.

La decisione di combinare fonti di finanziamento non deriva soltanto dalla volontà di ottenere maggiori risultati con meno risorse, ma anche dal voler identificare le risorse necessarie e destinarle ai progetti che meglio rispondono alle questioni in gioco¹⁸.

Il variegato panorama dei finanziamenti dell'UE diretti alle politiche urbane potrebbe, in principio, incentivare i potenziali promotori a preparare progetti di investimento che altrimenti non avrebbero valutato fattibili. In particolare gli strumenti finanziari dei fondi SIE sono finalizzati principalmente a far fronte a un fallimento del mercato e a operazioni di mercato non ottimali o imperfette. Pertanto, le AL, dotate delle capacità e delle competenze necessarie per ottenere finanziamenti da una serie di fonti diverse di finanziamento, potrebbero elaborare programmi di investimento più adatti a sostenere l'attuazione di piani di sviluppo urbano sostenibile integrato. Nel periodo di

17. "STRAT-Board - *Dashboard* delle strategie urbane e territoriali" è un progetto comune del JRC - Joint Research Centre - REGIO che mira a fornire uno stato dell'arte costantemente aggiornato su come i Fondi strutturali e d'investimento europei (fondi SIE) della Programmazione 2014-20 sostengono un approccio integrato allo sviluppo urbano e territoriale.

18. Ad esempio, sarebbe possibile finanziare l'efficienza energetica degli edifici tramite sovvenzioni; tuttavia, poiché tali progetti hanno la capacità di generare entrate o risparmi economici, è in linea di principio possibile finanziarli tramite strumenti finanziari, ricorrendo ai fondi di rotazione.

programmazione 2021-2027 si prevede che le città potranno utilizzare una versione aggiornata delle loro strategie di sviluppo urbano integrato già esistenti per accedere ai finanziamenti per il SUS. Ciò significa che sarà ancora più importante elaborare un programma di investimenti coerente, in grado di combinare varie fonti di finanziamento, per attuare le strategie esistenti.

Durante il passato periodo di programmazione sono emerse alcune sfide chiave in termini di fondi e finanziamenti per il SUS. La prima e probabilmente più importante serie di sfide attiene alla capacità istituzionale e amministrativa delle AL, e in una certa misura anche delle AG, di pianificare e gestire le strategie SUS. L'obbligo di adottare un approccio integrato è risultato alquanto inedito per molte AG e AL dell'UE e, di conseguenza, è comprensibile che ci sia voluto più tempo per familiarizzarsi con tale novità. Una volta aver compreso, adottato e diffuso tali concetti a livello nazionale, le AL si sono dovute confrontare con la difficoltà di riuscire a combinare i requisiti amministrativi e i destinatari dei vari fondi SIE, dei fondi nazionali e degli strumenti finanziari nel quadro della strategia SUS¹⁹.

La seconda serie di sfide riguarda quelle legate alla capacità o volontà delle AL di farsi carico di un debito per le seguenti ragioni:

- fattori politici e giuridici, così come regolamenti sul limite d'indebitamento;
- l'entità ridotta del bilancio dell'AL;
- la portata limitata dei progetti che l'AL intende realizzare.

La terza serie riguarda la capacità delle AL di gestire programmi in grado di combinare le sovvenzioni dei fondi SIE con i prodotti offerti dagli strumenti finanziari e altre fonti private e/o nazionali, a partire dalla posizione di tali programmi nel contesto giuridico e istituzionale di un paese. In diversi contesti nazionali le competenze delle AL si incentrano su questioni riguardanti la fornitura di beni pubblici e meritori e di servizi associati. Negoziare con gli istituti finanziari ed essere in grado di comprendere, e addirittura progettare, strategie finanziarie di questo tipo è il più delle volte una novità per le AL.

Infine, ci sono casi e contesti in cui si è consolidata una "cultura delle sovvenzioni". Di conseguenza il personale amministrativo e politico non considera vantaggioso combinare le fonti di finanziamento e utilizzare prodotti offerti tramite strumenti finanziari nell'ambito di un programma d'investi-

19. Tali requisiti possono riguardare qualsiasi tipo di problematica, dalle differenze riscontrate nelle norme di ammissibilità, alle tempistiche dei bandi, alla qualità delle strategie, fino alla concezione del PO stesso (che esula dalle competenze dell'AL).

mento globale. È interessante notare che, quando si ricorre a prestiti erogati tramite intermediari per ovviare a tale difficoltà²⁰, si pone il problema della capacità dell'intermediario di gestire tali progetti in modo adeguato²¹.

Considerazioni conclusive

Sebbene le politiche urbane possano essere considerate delle politiche proprie dei livelli di governo di livello istituzionale inferiore, in quanto – per loro intrinseca natura – più vicini al territorio da gestire, esse rientrano anche nelle competenze del livello di governo superiore per un paese come l'Italia, cioè l'UE. Come mai?

Inoltre, l'attenzione prestata nel nostro paese alle politiche urbane dell'UE sembra inversamente proporzionale alla rilevanza attribuita loro nella normativa comunitaria. Come mai?

Si potrebbe rispondere a queste due domande con la stessa argomentazione, vale a dire per il semplice fatto che le politiche urbane – come si è verificato in questo contributo – rientrano nella politica di coesione dell'UE, cioè in quella politica che ha come obiettivo principale quello di ridurre, e/o contrastare almeno, l'accentuarsi degli squilibri socio-economici tra le regioni di uno stesso paese europeo, così come al loro interno.

In effetti, anche le città e le aree urbane molto spesso presentano degli squilibri più o meno profondi sia tra loro che al loro interno, cioè tra i vari quartieri o le loro varie parti (il centro e le periferie, ecc.). Purtroppo, gli squilibri socio-economici sono presenti non solo a scala internazionale e nazionale, ma anche nell'ambito di un contesto urbano di ridotte dimensioni, a causa dei divari e delle differenze che si creano tra le varie comunità che lo abitano, per motivi diversi (naturali, oggettivi, ecc.), ma comunque confluenti in condizioni di vita notevolmente differenti che alla lunga non risultano accettabili. Infatti, tali divari e differenze con passare del tempo tendono a diventare strutturali e permanenti, influenzando negativamente sul livello di competitività delle varie porzioni del territorio e, pertanto, dando luogo a danni economici a carico dell'intero sistema regionale o nazionale cui appartengono queste stesse componenti territoriali. Pertanto, le politiche

20. Ad esempio, quando la Banca Europea degli Investimenti - BEI concede prestiti ad una banca di promozione nazionale che, a sua volta, accorda direttamente crediti ai progetti di sviluppo.

21. Per la trattazione dell'integrazione dei fondi SIE tra di loro e con i fondi nazionali, del coinvolgimento di investitori privati e del terzo settore nel finanziamento delle strategie SUS ed infine dell'impiego di strumenti e prodotti finanziari nel SUS, si rinvia ancora una volta a Commissione europea, *Manuale delle strategie di sviluppo urbano sostenibile*, Centro comune di ricerca, Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2020.

urbane perseguono lo stesso obiettivo della politica di coesione, cioè, favorire uno sviluppo socio-economico il più possibile armonioso ed equilibrato tra e all'interno delle aree urbane,

Se poi si considera che i più recenti eventi di tipo negativo – come il cambiamento climatico ed i fenomeni estremi a questo strettamente connessi – procurano danni maggiori proprio alle comunità meno sviluppate, dal momento che sono quelle che sono meno in grado di proteggersi e di adeguarsi al rapido mutamento delle loro condizioni di vita che si manifesta sottoforma di alluvioni, da un lato, e di aumento delle temperature e della siccità, dall'altro, alle politiche urbane spetta un nuovo compito, quello di rendere le città più sostenibili (a partire dall'efficientamento energetico dei fabbricati), il quale si aggiunge a quelli più tradizionali (pianificazione territoriale, regolamentazione degli insediamenti e delle loro trasformazioni, ecc.).

L'UE, consapevole di tutto ciò, da tempo cerca di intervenire sulle varie iniziative e sui vari programmi assunti dalle AL, soprattutto mediante appositi finanziamenti, affinché le politiche urbane si evolvano, così da riuscire a fronteggiare in modo sostenibile le nuove esigenze percepite dalle popolazioni residenti nelle città, nelle aree urbane e in quelle ad esse circostanti. Di tutto ciò dovrebbero essere pienamente consapevoli anche le AL italiane, nel momento in cui esse decidono di partecipare ai bandi lanciati nell'ambito della politica di coesione, per usufruire delle ingenti risorse finanziarie stanziata dall'UE, magari assieme a quelle delle Amministrazioni pubbliche nazionali, grazie alle quali contribuire ad un processo che risulti coerente con le indicazioni definite a livello europeo per il benessere comune.

Ulteriori riferimenti bibliografici

COLETTI R., FILIPPETTI A. (a cura di), *I Fondi Europei per città più sostenibili*, Il Sole 24 Ore, 2024.

FABBRI F., *Città 'net zero', dall'UE 650 miliardi di euro grazie al Climate City Capital Hub*, 1° luglio 2024, <<https://www.key4biz.it/citta-net-zero-dallue-650-miliardi-di-euro-grazie-al-climate-city-capital-hub/495800/>>.

FABBRI F., *Il Quaderno ASviS sulle città italiane e i "Climate city contract". Focus su Roma, Milano e Firenze*, 31/07/2024, <<https://www.energiaitalia.news/news/il-quaderno-asvis-sulle-citta-italiane-e-i-climate-city-contract-focus-su-roma-milano-e-firenze/38347/>>.

Senato della Repubblica, Camera dei deputati, *Le politiche urbane dell'Unione europea*, Dossier XIX Legislatura, Bruxelles, 21 e 22 gennaio 2024.

Quali scenari per la transizione energetica?

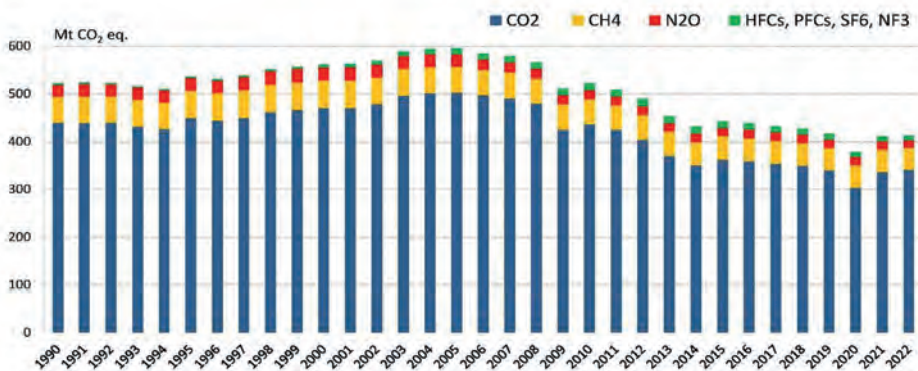
Giovanni Monini

La Transizione Energetica in EU

Il dibattito politico che ha preceduto le elezioni europee nello scorso giugno ha messo sul banco degli imputati il processo di Transizione Energetica avviato sul finire del 2019 con il *Green Deal* ed in buona parte ripreso dallo stesso PNRR nel luglio del 2021. In particolare i partiti di centro destra, in particolare Italia ma un po' in tutta Europa, hanno lanciato una vera e propria offensiva contro quello che è stato definito l'“ecologismo ideologico” della Commissione europea, tanto che a valle dei risultati elettorali molti analisti si sono interrogati sulla possibile morte prematura del *Green Deal*, che appena cinque anni prima Ursula von der Leyen aveva definito “fondamentale per la salute del pianeta, dei cittadini e per la nostra economia” e “nuova strategia di crescita” che “ci aiuterà a ridurre le emissioni e a creare posti di lavoro”.

La mancanza del concetto di “neutralità tecnologica” prefissando le tecnologie anziché gli obiettivi (in altre parole tutte le tecnologie possono dare un contributo al raggiungimento degli obiettivi) ha portato ad uno stallo degli investimenti.

E dire che il *Green Deal* era riuscito a superare crisi gravissime ed inaspettate, tra cui il crollo economico causato dalla pandemia Covid-19 e l'aggressione militare della Russia in Ucraina, che ha fatto impennare i prezzi dell'energia. Se osserviamo i dati sul quadro emissivo in Italia, forniti da ISPRA cui è assegnata la responsabilità dell'inventario nazionale delle emissioni, nell'aprile 2024 (*Italian Greenhouse Gas Inventory 1990-2022. Report 2024*), possiamo notare una riduzione sensibile delle emissioni di gas serra ed in particolare della CO₂ che è passata dalle 440 milioni di tonnellate del 1990 a circa 340 Mtons nel 2022 (-22,3%).



Settore	Variazione (%)
Energia - Trasporti	+7.4%
Energia - Industrie energetiche	-31.1%
Energia - Residenziale e altri settori	-8.2%
Energia - Industria manifatturiera	-40.6%
Agricoltura	-18.9%
Processi Industriali	-37.8%
Rifiuti	+5.6%
Energia - Fugitive	+64.4%

The treemap visualizes CO2 emissions in Italy for 2019, totaling 100,000,000 tonnes. The largest sector is 'Energia - Trasporti' at 26%, followed by 'Energia - Industrie energetiche' at 23%, and 'Energia - Residenziale e altri settori' at 18%. The 'Energia - Industrie energetiche' sector is further divided into 'Energia - Industria manifatturiera' (13%), 'Rifiuti - Smaltimento rifiuti solidi' (4%), and 'Agricoltura - suoli agricoli' (2%). The 'Energia - Industria manifatturiera' sector is further divided into 'Agricoltura - suoli agricoli' (2%), 'IPPU - F gas' (2%), and 'Agricoltura (deforestazione, altro)' (1%). The 'Rifiuti - Smaltimento rifiuti solidi' sector is further divided into 'IPPU - Prodotti minerali' (2%), 'Energia - Fugitive' (1%), 'Rifiuti (acqua reflua, altro)' (1%), and 'IPPU (chimica, metalli, elettronica, altro)' (1%).

Sector	Sub-sector	CO2 Emissions (tonnes)
Energia - Trasporti	-	26,000,000
Energia - Industrie energetiche	-	23,000,000
Energia - Industrie energetiche	Energia - Industria manifatturiera	13,000,000
Energia - Industrie energetiche	Rifiuti - Smaltimento rifiuti solidi	4,000,000
Energia - Industrie energetiche	Agricoltura - suoli agricoli	2,000,000
Energia - Industria manifatturiera	Agricoltura - suoli agricoli	2,000,000
Energia - Industria manifatturiera	IPPU - F gas	2,000,000
Energia - Industria manifatturiera	Agricoltura (deforestazione, altro)	1,000,000
Rifiuti - Smaltimento rifiuti solidi	IPPU - Prodotti minerali	2,000,000
Rifiuti - Smaltimento rifiuti solidi	Energia - Fugitive	1,000,000
Rifiuti - Smaltimento rifiuti solidi	Rifiuti (acqua reflua, altro)	1,000,000
Rifiuti - Smaltimento rifiuti solidi	IPPU (chimica, metalli, elettronica, altro)	1,000,000
Energia - Residenziale e altri settori	-	18,000,000

E sono proprio i progetti di riforma della Commissione europea nei settori dei trasporti e della edilizia residenziale, che, insieme alla protezione della biodiversità hanno generato una crescente opposizione nei partiti di centro destra. Il rallentamento del *Green Deal* ha iniziato a manifestarsi in modo evidente con il blocco della Legge sul ripristino della natura, passata alla fase successiva dei negoziati con emendamenti che ridimensionano sensibilmente le azioni di ripristino, ma anche la riforma del mercato dell'elettricità, che i Paesi speravano di approvare rapidamente, è stata ritardata dalle lotte sul nucleare.

Nel panorama italiano, poi, è cresciuta a livello politico una profonda diffidenza verso il programma Europeo di vietare la vendita di nuove auto a benzina e diesel a partire dal 2035, e di imporre una drastica riduzione delle emissioni nel comparto residenziale con la introduzione di standard edilizi molto rigorosi. Dall'altra parte, la opinione pubblica europea, è ormai ben consapevole che il tempo stringe, che non esiste una opzione B e che i cambiamenti climatici in atto ci obbligano ad adottare misure concrete e immediate per frenare la crescita drammatica della siccità e delle ondate di calore che hanno investito l'Italia questa estate.

Il Modello Emiliano tra passato e futuro

L'Emilia-Romagna, dopo essersi dotata di un Piano Energetico Regionale nella primavera 2017, che in modo coerente con gli obiettivi del Piano nazionale integrato per l'energia e il clima (PNIEC) ed europei ha fissato gli obiettivi della Regione per clima ed energia fino al 2030 in materia di efficienza energetica ed incremento di fonti rinnovabili e neutralità carbonica, ha approvato sul finire del 2022 il Piano Triennale di Attuazione 2022-2024. In particolare, il Piano fa propri gli obiettivi europei al 2020, 2030 e 2050 in materia di clima ed energia come *driver* di sviluppo dell'economia regionale, considerando pertanto come obiettivi per l'Emilia-Romagna:

- la riduzione delle emissioni climalteranti del 20% al 2020 e del 40% al 2030 rispetto ai livelli del 1990;
- l'incremento al 20% al 2020 e al 27% al 2030 della quota di copertura dei consumi attraverso l'impiego di fonti rinnovabili;
- l'incremento dell'efficienza energetica al 20% al 2020 e al 27% al 2030.

Inoltre il Piano di Attuazione ha consentito di disporre il finanziamento delle azioni contenute per ben 4,6 miliardi di risorse pubbliche provenienti da PNRR, nuova programmazione europea 2021-2027, risorse statali e regionali.

La sfida è, ora, come perseguire questi obiettivi, e quelli ancor più sfidanti del *Fit for 55*, quali soluzioni tecnologiche adottare e quali comparti interes-

sare e sostenere in questo processo di transizione che, sappiamo bene, non sarà né facile né indolore sotto il profilo economico.



Inizialmente abbiamo visto crescere un entusiasmo quasi “mistico” dell'idrogeno, l'elemento magico che correva sulla bocca di tutti come la soluzione che avrebbe risolto tutti i nostri problemi.

Tutti gli operatori economici del settore energetico si sono convertiti al nuovo verbo dell'Idrogeno verde e tutte le Istituzioni e gli Enti si sono precipitati a riempire i loro piani strategici ed i loro programmi per la transizione con un fitto richiamo alla nuova fonte di energia pulita offerta dalla elettrolisi dell'acqua. Peccato che alla prova dei fatti, e soprattutto delle leggi del mercato, la transizione all'idrogeno verde si sia dimostrata molto più complessa e costosa di quanto molti avevano sperato e le esperienze significative di produzione ed utilizzo dell'idrogeno verde si contano ancora sulle dita di una mano. Vuoi perché la produzione di Idrogeno verde per elettrolisi ha un costo determinato per il 90% dal costo dell'energia e che per produrre 1 kg di idrogeno, con le tecnologie odierne, servono oggi ben 50-55 KWh, vuoi perché l'Idrogeno è un gas estremamente leggero, volatile e pericoloso, per cui il suo trasporto ed il suo utilizzo *tout court* non è cosa affatto semplice, vuoi perché i grandi “*off-takers*” dell'idrogeno hanno pensato bene di continuare ad utilizzare l'idrogeno grigio prodotto dalla sintesi del metano che, una volta rientrato il picco dei costi energetici legati al conflitto in Ucraina, è tornato a livelli di costo irraggiungibili.

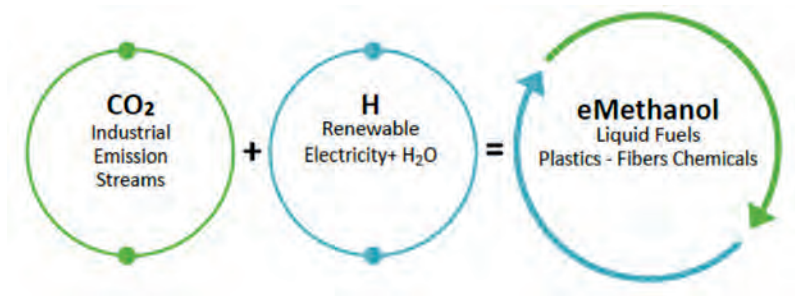
Così, il modello emiliano, che per molti decenni è stato pioniere nella messa a punto di un modello di sviluppo moderno e, insieme, rispettoso della vocazione del territorio, sembra oggi incapace di uscire da una adesione generica agli obiettivi europei e dalle enunciazioni di principio, per riprendere con vigore il ruolo di indirizzo e di supporto che la Politica dovrebbe essere in grado di esprimere.

Soluzioni tecnologiche per la transizione

Che fare dunque, in particolare nel nostro territorio, per segnare una vera svolta a favore della transizione energetica e dell'abbattimento delle emissioni? Quali le soluzioni tecnologiche e le linee di indirizzo strategico che dovrebbero trovare supporto e sostegno da parte di una Amministrazione pubblica?

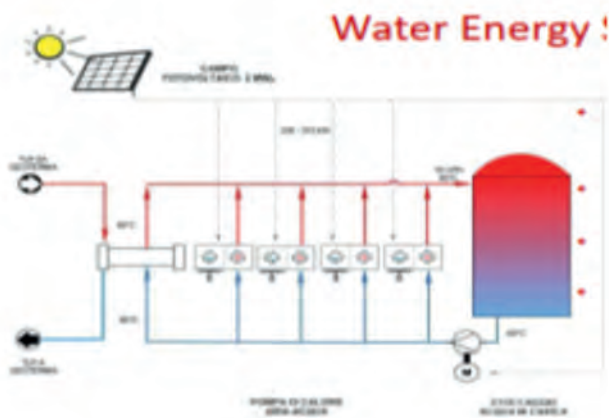
Trasporti: se è vero, come è vero, che l'elettrificazione dei trasporti è di fatto un monopolio della Cina sia come produzione industriale che come disponibilità di materie prime, e l'impiego dell'Idrogeno è limitato ad oggi a qualche esperienza pilota nel settore ferroviario e di alcuni mezzi pesanti, puntare sui biocarburanti e sugli *e-fuel* è una alternativa reale; i tempi sono maturi per introdurre la produzione dei carburanti di transizione sui quali già si stanno orientando la mobilità aerea (con i *SAF*, *Sustainable Aviation Fuel*) ed il trasporto marittimo (con il bio-metanolo e l'e-metanolo).

In particolare, la combinazione virtuosa della produzione di Idrogeno verde e del sequestro di CO₂ dai siti di emissione (industriale come da impianti a biomasse e da inceneritori) sembra essere una soluzione molto promettente per la produzione di Metanolo verde, un carburante liquido incolore, che richiede operazioni di stoccaggio molto semplici rispetto ad altri combustibili alternativi quali LNG, NH₃ e idrogeno.



Edilizia: alla normativa UE sulla efficienza energetica degli edifici (zero emissioni per gli edifici nuovi dal 2030, forte abbattimento per quelli esistenti, graduale eliminazione delle caldaie a combustibili fossili) è stata più volte sollevata la obiezione del grande patrimonio di edifici storici del nostro territorio. Scottati dall'esperienza spesso disastrosa delle agevolazioni del 110, si può letteralmente dire che ora abbiamo paura dell'acqua calda, anzi ci siamo dimenticati dell'acqua calda, che in realtà costituisce una fonte energetica straordinaria che potrebbe essere estesa a molte realtà del nostro territorio. E non solo attraverso la realizzazione di nuovi pozzi geotermici (come sta realizzando la società altoatesina FRI-EL nel comune di Ostellato), ma anche

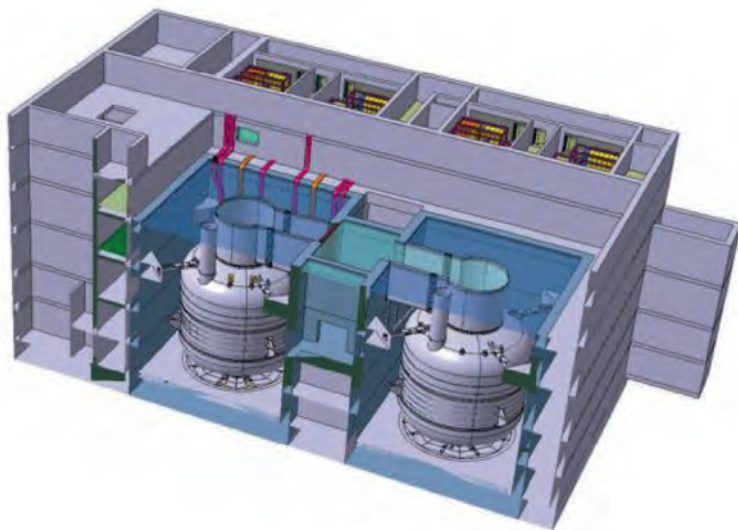
attraverso piccole reti alimentate da grandi serbatoi dismessi, come ad esempio i silos per lo zucchero di cui la provincia è ricca, come “*Thermal Storage*”, ovvero come grandi accumulatori di calore.



Una tecnologia semplice, matura, sperimentata in Danimarca che nel nostro territorio potrebbe trovare numerose applicazioni ed integrare la rete geotermica già operativa da quasi 30 anni.

Energia: la diffusione dei campi fotovoltaici nel nostro territorio ha certamente già raggiunto livelli ragguardevoli (12.350 impianti installati a tutto settembre 2022) e molte voci cominciano a levarsi contro la erosione delle superfici destinate all'agricoltura. Tuttavia la domanda energetica continua a crescere, e la progressiva riduzione del fossile non farà che accelerare questo *trend*, ed il problema della evidente discontinuità del fotovoltaico e dell'eolico diviene ineludibile. Non potremo certo disseminare la regione di enormi batterie (*BES, Battery Energy Storage*) che oltre al considerevole costo di realizzazione pongono un evidente dilemma in termini di compatibilità ambientale.

Per questo motivo il tema del nucleare torna ad affacciarsi in modo prepotente nel dibattito italiano, a livello politico e istituzionale, ma anche tra Italia ed anche tra numerosi operatori economici che ci vedono anche una grossa opportunità di rilancio economico. Nessuno dimentica la scelta referendaria fatta a valle del disastro di Chernobyl, ma è del tutto evidente che le nuove soluzioni su scala ridotta (*SMR - Small Modular Reactor*) si differenziano in modo sostanziale dalle mega centrali del passato, sia come taglia, che come tecnologia, che come modalità di implementazione (costruiti in serie in una fabbrica e poi trasportati fino al luogo di installazione).



È venuto il tempo di aprire una discussione laica e non ideologica su questa opzione che, in una mix armonizzato di fonti rinnovabili (solare, eolico, idroelettrico) potrebbe dare una risposta efficace e sostenibile sul piano economico ed ambientale, tanto che alcune proiezioni assegnano al settore nucleare nel 2030 una quota pari al 20% del totale della produzione da fonti rinnovabili.

Il verde pubblico che serve dove serve

Antonio Barillari

Una sperimentazione per dotare la città di spazi pubblici con caratteristiche e localizzazioni adeguate

La città di Ferrara ha una dotazione di spazi verdi pubblici davvero rilevante: 1.180 ettari, circa 90 mq/abitante (fonte: PUG Ferrara). Questo enorme patrimonio comprende grandi complessi ereditati dal Rinascimento (l'anello delle Mura, i parchi storici monumentali) o connessi alle grandi attrezzature urbane realizzate nel primo '900 (la darsena, l'ippodromo, l'aeroporto) ovvero realizzati con l'espansione del secondo dopoguerra (il parco Bassani, i giardini nei grandi PEEP, il parco lineare lungo la via Padova). Complessi che testimoniano periodi storici in cui lo sviluppo della città avveniva per addizioni progettate e governate prevalentemente dal pubblico (fig. 1).

Fig. 1 - Anni '60, V. Quilici, Peep "il quartiere": il verde e i servizi sono al centro.



Questa modalità di crescita entrò progressivamente in crisi a partire dagli anni '80 con le crescenti difficoltà finanziarie degli enti locali e con una serie di sentenze della Corte costituzionale che, a partire dalla n. 5/1980, demolirono la legislazione sugli espropri. Nei vent'anni successivi le incertezze legislative e le cause miliardarie che ne seguirono limitarono progressivamente l'utilizzo dell'esproprio alla sola realizzazione di infrastrutture ed edifici pubblici. Gradualmente, l'iniziativa delle urbanizzazioni e la relativa progettazione passò ai privati che, nella maggior parte dei casi, hanno trattato gli spazi pubblici e, in particolare, quelli verdi, come residuali. È così che, dagli anni '90, il patrimonio pubblico di aree verdi ha continuato ad ampliarsi, ma inglobando aree anche molto piccole, spesso insignificanti per forma e collocazione, di difficile e onerosa manutenzione e poco funzionali in quanto non connesse fra di loro in una rete di percorsi Ciclopedonali e di continuità (fig. 2).

Fig. 2 - Anni '90, lottizzazione privata: il verde è residuale.



Nei primi anni 2000, su sollecitazione dei progettisti del piano strutturale Carlo Magnani, Stefano Munarin, Maria Chiara Tosi e Daniele Paccone, si aprì un ragionamento sulla rilevanza della rete degli spazi verdi urbani come possibile struttura portante della città, in quanto supporto di una potenziale rete della mobilità ciclopedonale alternativa a quella dominata dall'automobile e, allo stesso tempo, come rete di continuità ecologica a salvaguardia della biodiversità, del microclima e del paesaggio urbano. Il piano strutturale elaborato in quegli anni e arrivato all'approvazione nel 2009 si pone così idealmente in continuità con il Progetto Mura degli anni '80, che portò alla rivitalizzazione del centro storico a partire dalla riqualificazione delle Mura estensi e del loro parco lineare, estendendone la filosofia all'intera città.

Negli stessi anni, su sollecitazione dei Consorzi di Bonifica, sempre più in difficoltà a far fronte agli effetti del cambiamento climatico, si veniva affermando il principio di invarianza idraulica nelle espansioni urbane, attribuendo spesso ai nuovi spazi verdi pubblici anche il ruolo di temporaneo contenimento dei volumi di acqua meteorica in eccesso rispetto alla capacità della rete di scolo e introducendo una nuova attenzione per la permeabilità dei materiali utilizzati per la costruzione degli insediamenti (fig. 3).

Si poneva quindi il problema di come integrare il patrimonio di verde pubblico esistente con aree di dimensioni funzionalmente significative e con localizzazioni coerenti con il disegno complessivo della città delineato dal piano strutturale, pur nel rispetto del vincolo costituito dalle leggi di mercato, non potendo più utilizzare, se non in modo residuale, lo strumento dell'esproprio. Due furono gli strumenti messi in campo:

- la cessione a distanza degli standard di verde pubblico;
- la perequazione urbanistica.

La cessione a distanza degli standard di verde pubblico

Fino al 2013 era molto praticata, in particolare negli interventi edilizi minori, la sostituzione delle quantità minime di verde pubblico da realizzare (standard) con versamenti in denaro al Comune (monetizzazione), essendo basata su tariffe convenienti e gradita all'amministrazione comunale, che ne preferiva i magri incassi rispetto all'acquisizione di aree verdi piccole e di onerosa manutenzione. Con l'approvazione del regolamento urbanistico edilizio venne sancita la possibilità alternativa di cessione a distanza, purché in localizzazioni coerenti con il disegno del piano strutturale, stabilendone le regole in rapporto ai valori immobiliari nelle diverse zone della città. Una successiva manovra di adeguamento delle tariffe agli effettivi valori di mercato rese conveniente la cessione a distanza rispetto alla monetizzazione, consentendo così al Comune l'acquisizione graduale di aree ritenute strategiche dal piano urbanistico.

Fig. 3 - PSC, rete ecologica e del verde.



Perequazione urbanistica

La sperimentazione del metodo della perequazione urbanistica prese avvio con la formazione del primo piano operativo, approvato nel 2014. Il piano strutturale di Ferrara, con una scelta molto netta, non attribuisce diritti edificatori alle aree di trasformazione urbanistica, demandando questo potere ai successivi piani operativi. Il PSC si limita a classificare i suoli di cui prevede una trasformazione urbanistica facendo una fotografia del loro stato giuridico pregresso al 2007, dipendente dal PRG e dai piani urbanistici attuativi a quel momento vigenti. È solo l'eventuale inserimento in un piano operativo che consente di trasformare le aspettative in diritti edificatori effettivi, in una misura che non è influenzata dalle nuove destinazioni attribuite dal PSC (residenza, servizi privati, servizi pubblici) ma che dipende dal suo stato giuridico (edificabile o meno) fotografato nel 2007. Questo ha il pregio di rendere relativamente indifferenti per i proprietari le nuove decisioni localizzative del piano strutturale, dando loro maggiore solidità, tanto che nessuno dei pochi ricorsi presentati al TAR venne accolto.

Si entrava nel piano operativo partecipando ad un bando pubblico emanato sulla base di un documento degli obiettivi approvato dal Consiglio comunale; il documento esplicitava le scelte di sviluppo urbanistico per i successivi cinque anni, offrendo ai proprietari disponibili a concorrere alla realizzazione di tali obiettivi i diritti edificatori necessari alla realizzazione degli interventi. Il principio di perequazione urbanistica, tuttavia, prevedeva la ripartizione di tali diritti fra le aree da edificare e le aree per servizi pubblici da cedere gratuitamente al Comune, obbligando così i costruttori ad associarsi con i proprietari di tali aree per partecipare al bando e ampliando così la platea dei beneficiari del mercato immobiliare.

Negli obiettivi del 1° piano operativo il Consiglio comunale, in relazione al verde pubblico, aveva espresso la scelta di completare e ampliare il parco delle Mura, privilegiando l'acquisizione di aree a ridosso del vallo. Occorreva salvaguardare la peculiare caratteristica delle Mura estensi di affacciarsi in più punti sulla campagna ed evitare che nel tempo le aspettative immobiliari arrivassero a pregiudicare i superstiti cunei verdi presenti, in particolare nella zona ad Est. Preoccupazione giustificata, come ha dimostrato la più recente iniziativa "Fe.ris", pur se al momento messa da parte, che proponeva un ipermercato di fronte alle Mura.

Il bando del 1° POC ebbe grande successo, con 162 proposte pervenute che, dopo un complesso lavoro di selezione e negoziazione, dettero origine a 41 comparti attuativi approvati. Ogni comparto comprendeva le aree da trasformare urbanisticamente ed edificare, insieme alle aree destinate a verde e servizi pubblici da cedere gratuitamente al Comune. Questo dette

origine, nei mesi successivi al bando, ad un vivace mercato immobiliare, con risultati niente affatto scontati. Si registrò infatti una sensibile riduzione delle quotazioni immobiliari delle aree prospicienti le Mura. Diversi proprietari di terreni vincolati a verde pubblico inseguivano da decenni una variante urbanistica che gli consentisse di costruire villette e condomini vista Mura, ma in seguito al bando si resero conto che la scelta di destinazione a parco fissata dal piano strutturale era ormai consolidata e di lungo termine e che quindi diventava conveniente cogliere l'occasione offerta con l'adesione al POC, che consentiva, a fronte della rinuncia definitiva ad aleatorie aspettative di edificazione, di realizzare nel breve termine un valore comunque ampiamente superiore a quello agricolo, cedendo i terreni al Comune in nome e per conto dei costruttori o cedendo ai costruttori che li avrebbero poi girati al Comune. Questo consentì, nel giro di pochi anni, di acquisire gratuitamente oltre 7 ettari di terreni a Est delle Mura e ulteriori 1,74 ettari fra le Mura e il Po di Volano. In molte occasioni si è assistito al virtuoso paradosso di aree per servizi pubblici cedute al Comune in posizioni centrali, a fronte di interventi edificatori con localizzazione più periferica o addirittura nelle frazioni, ferma restando la garanzia delle dotazioni minime di servizi previste dalla legge in ogni quartiere e gruppo di frazioni interessati dal POC (fig. 4).

Va necessariamente detto che, mentre lo strumento della cessione a distanza resta valido e utilizzabile ancora oggi, anche se in genere non è in grado di comportare l'acquisizione di grandi superfici, l'esperienza messa in campo con la perequazione urbanistica, se pur positiva, non è oggi ripetibile. La perequazione comporta in genere la cessione gratuita al Comune di aree per servizi in quantità eccedenti gli standard minimi di legge ed è percorribile con successo in presenza di comparti di espansione urbana residenziale o terziaria. Difficilmente possono essere assoggettati a questo prelievo straordinario i comparti produttivi senza correre il rischio concreto di vedere i relativi investimenti trasferirsi in altri territori. Inoltre, con la legge regionale urbanistica n. 24/2017 giustamente è stato escluso il nuovo consumo di suolo, anche se con troppe eccezioni (opere pubbliche o di interesse pubblico, insediamenti di carattere strategico regionale, edilizia sociale, interventi necessari per attivare il riuso e la rigenerazione delle residenze esistenti). Se poi consideriamo la difficoltà a far quadrare i conti degli interventi di riuso e rigenerazione urbana, dove entrano in gioco complesse dinamiche immobiliari e costi legati a demolizioni e bonifiche, si evidenzia come oggi i possibili casi di applicazione dello strumento della perequazione urbanistica diventino del tutto episodici e residuali.

Fig. 4 - 1° POC, aree acquisite gratuitamente con cessione a distanza o perequazione urbanistica.



Di fronte alle difficoltà crescenti di acquisire alla collettività nuove aree verdi, occorre fare ogni sforzo per recuperare suolo permeabile, rimuovendo le pavimentazioni dei tanti piazzali inutilizzati o, perlomeno, sostituendole con materiali più permeabili e inserendo masse arboree ovunque possibile. Vi è inoltre la necessità di razionalizzare e valorizzare pienamente l'immenso patrimonio esistente di verde pubblico cittadino, con l'obiettivo di ridurne i costi di gestione e di consentire ai cittadini di godere pienamente dei molteplici servizi ecosistemici che il verde urbano è potenzialmente in grado di fornire, riservando le nuove acquisizioni a quelle aree che per localizzazione possono migliorare la connessione e la messa in rete del verde esistente. Occorre infine coinvolgere maggiormente nella gestione cittadini e associazioni di volontariato, come previsto dal Regolamento comunale per la cura e la riconversione partecipata delle aree verdi pubbliche.

Consumo di suolo e governo dell'acqua nel territorio ferrarese. Un approfondimento sull'evoluzione urbanistica e una riflessione su presente e futuro di queste terre

Mauro Monti, con la collaborazione di Alessandro Bondesan e Martina Berneschi

L'assetto del territorio ferrarese, così come quello emiliano e nazionale, negli ultimi cinquant'anni si è modificato in modo significativo ma sostanzialmente silenzioso, senza che ciò sia risultato evidente alla larghissima parte dei cittadini che vi abitano.

I dati economici e sociali dimostrano come le condizioni di vita degli abitanti, in mezzo secolo, siano nettamente migliorate e come i livelli di benessere e di fruizione del territorio siano aumentati.

Le normative che hanno regolato lo sviluppo urbanistico dei territori si sono concentrate sui centri abitati, con una generale previsione di incremento, più o meno suffragata da dati e previsioni, della popolazione residente. Di fatto, nel complesso, le simulazioni numeriche che hanno giustificato le previsioni di incremento degli spazi da urbanizzare sono risultate sovrastimate.

Va sottolineato come questa politica urbanistica espansiva abbia permesso al settore edilizio di crescere in modo sostanzialmente costante fino agli anni 2000, consentendo di registrare un aumento dei profitti economici e trainando, in generale, un sostanziale sviluppo dell'intero settore produttivo.

La strategia della pubblica amministrazione è stata, comprensibilmente, rivolta ad agevolare questi processi di crescita, nell'ottica condivisa da forze produttive e componenti sociali di migliorare il benessere dei propri cittadini. Ci si è concentrati sulle principali azioni, in quegli anni ritenute prioritarie per consentire uno sviluppo delle comunità: infrastrutture stradali e ferroviarie, spazi urbanizzati per insediamenti produttivi e civili, spazi per servizi (scuole, ospedali, teatri, parchi, ecc.).

I recenti eventi climatici, siccità e alluvioni, estremi come intensità e frequenza ma non inusuali nella storia anche moderna, hanno messo in evidenza l'importanza strategica del governo e della gestione della risorsa acqua.

L'acqua ha la particolare caratteristica di essere potenzialmente risorsa e pericolo allo stesso tempo: è risorsa indispensabile per la vita degli umani e dei prodotti del settore primario, ma può costituire anche pericolo per l'incolumità delle persone ed essere distruttiva, per i gravi danni che può arrecare ai beni mobili e immobili e all'ambiente.

È opinione ormai consolidata e diffusa che la responsabilità delle catastrofi che si stanno verificando sia da imputare in primis alle mutevoli condizioni climatiche, sui quali il dibattito scientifico è vivace. Le soluzioni alla crisi climatica, se esistono, avranno comunque tempi di reazione molto lunghi e sicuramente non certificabili con modelli fisici e matematici già testati. I processi naturali sono difficilmente governabili e poco riconducibili a schemi precostituiti. L'equilibrio e la convivenza tra il territorio e l'acqua sono stati, già dall'inizio della storia del mondo, elemento di ricchezza e di disgrazia per le civiltà poste nelle vicinanze dei corsi d'acqua e del mare.

Da sempre, il territorio italiano è stato oggetto di innumerevoli studi, anche molto autorevoli, relativi all'assetto idrogeologico e alla sua salvaguardia, senza tuttavia che siano mai state adottate, dai diversi decisori politici che si sono avvicendati, scelte forti, coraggiose e di lungo respiro.

Non vi sono stati, o non sono mai arrivati a compimento, veri e propri piani strategici che mettessero al centro politiche di prevenzione e sicurezza territoriale: ciò, con grande probabilità, per la scarsa attenzione sul versante dei cittadini, in parte giustificata dall'assenza di criticità evidenti, generalizzate e simultanee capaci di generare il bisogno di risposte urgenti da parte della politica.

Quando la "domanda" non è così forte e le risorse sono limitate, l'offerta politica tende ad assegnare la priorità ad altri temi e obiettivi. Nel dibattito nazionale, solo negli ultimi anni e solo dopo le devastanti alluvioni dell'Emilia-Romagna, la sicurezza territoriale è divenuta tema sensibile e rilevante.

Dopo le ultime grandi politiche infrastrutturali del secondo dopoguerra, l'attenzione collettiva al governo dell'acqua è andata drasticamente diminuendo. Molto raramente, in riferimento alle politiche urbanistiche espansive, ci si è contestualmente preoccupati di creare un assetto infrastrutturale per governare la risorsa idrica adeguato ai mutamenti in corso di natura urbanistica, produttiva e naturale.

Quando si ragiona sul tema dell'acqua, vi sono alcuni aspetti che, seppur banali, non vanno mai dati per scontati: tra questi, il fatto che l'acqua sia una sostanza incompressibile e non facilmente trasportabile, se non attribuendo energia cinetica in maniera artificiale. L'acqua diviene "contenibile" solo utilizzando grandi spazi in zone opportunamente infrastrutturate: è un compito ben più arduo e complesso di quel che sembra o che si è consolidato nell'immaginario collettivo in tempi recenti.

Il ciclo naturale dell'acqua è facilmente schematizzabile: dal cielo vengono riversate quantità di acqua variabili nel tempo e nello spazio. La pioggia può essere assorbita dai terreni, quando presentano caratteristiche di forte permeabilità, oppure viene intercettata da sistemi di raccolta quando il terreno

non è permeabile o è stato artificialmente impermeabilizzato e non consente l'assorbimento immediato. L'acqua che non viene assorbita dal terreno viene veicolata verso il mare da un sistema articolato su tre livelli: fognature urbane, reticolo minore (fossi e canali) e fiumi. I tre sistemi sono interconnessi e la responsabilità della gestione è in capo a tre soggetti diversi.

Da un'indagine compiuta dal settore cartografico del Consorzio di Bonifica Pianura di Ferrara, l'ente che ha la responsabilità della gestione del reticolo minore a servizio del comprensorio ferrarese, emerge che dal 1977 al 2024 si è registrato sul territorio un incremento medio delle superfici urbanizzate del 42%. Si consideri un paradosso: negli anni Cinquanta la Provincia di Ferrara, il cui territorio coincide quasi totalmente con il comprensorio di bonifica Pianura di Ferrara, raggiunse il picco di abitanti, superando le 400mila unità. A partire dall'inizio degli anni Sessanta era già iniziata una lenta e inesorabile flessione della popolazione residente, sempre in calo (tranne che durante una parentesi di leggera crescita nel primo decennio del Duemila). Dai circa 380mila abitanti della fine degli anni Settanta si arriva, oggi, ai poco meno di 340mila: a fronte di un calo di circa l'11% della popolazione residente, aumentano nello stesso periodo le superfici urbanizzate del 42%.

Ma abbiamo davvero bisogno di tutto questo spazio urbanizzato in più, per vivere meglio?

Nei manuali di idraulica, per determinare quale sia l'apporto quantitativo da raccogliere, al fine di dimensionare le reti di scolo, si attribuiscono coefficienti di deflusso della pioggia che si riversa su un determinato bacino in relazione al livello di impermeabilità del suolo sul quale l'acqua precipita. Se il terreno ha destinazione agricola, zona verde ricreativa o sportiva, si attribuisce un coefficiente medio pari a 0,2: si calcola quindi che solo il 20% del quantitativo di pioggia venga raccolto e veicolato attraverso la rete, e che il restante 80% venga assorbito dal terreno (per infiltrazione o evapotraspirazione). Nel caso in cui, viceversa, siano presenti strade, parcheggi o superfici occupate da edifici, il coefficiente medio assunto è pari a 0,8: l'80% della pioggia caduta deve essere veicolata nella rete, mentre solo il 20% sarà assorbito dal terreno.

Pur essendo una schematizzazione molto semplificata dei processi di deflusso, comprenderla aiuta a capire la proporzione degli effetti di un'urbanizzazione successiva all'infrastrutturazione idraulica.

Le alluvioni sono solo "colpa" del clima? O sono solo colpa dell'inefficienza di chi deve gestire la rete idraulica?

Nella ricerca di risposte a questi quesiti, la semplificazione purtroppo non aiuta a comprendere il fenomeno e, forse, nemmeno a ricercare le soluzioni per porvi rimedio. In qualche caso occorre accettare la complessità.

Le catastrofi alluvionali, pur con frequenze inferiori, si sono verificate anche nel dopoguerra, quando lo studio degli eventi meteorologici non era così approfondito e attenzionato e non poteva contare su strumenti oggi fondamentali, come i satelliti.

Oggi esistono modelli di previsione degli eventi che si sono spinti a combinare dati meteorologici con il comportamento della rete infrastrutturale, prevedendo gli effetti dei fenomeni estremi sui territori e “supportando” chi deve prendere decisioni nei momenti più complessi. Gli effetti dei fenomeni estremi sono divenuti in gran parte tracciabili, ma ciò non significa che siano completamente evitabili.

Il rischio nullo contro fenomeni naturali estremi semplicemente non esiste: si deve adottare una politica di prevenzione e gestione dei fenomeni. Una gestione che, tuttavia, non può concentrarsi solo sul post-evento, con dispiego di eccellenti risorse umane e strumentali che riparinò dove possibile ciò che la natura ha danneggiato o compromesso.

Ciò che occorre introdurre è una politica di prevenzione che dia maggiore importanza alla gestione dell'acqua in rapporto al territorio, al suo sviluppo e alla sua conformazione geologica e urbanistica.

Per gestire, o amministrare, l'acqua, soprattutto quando ciò avviene attraverso più soggetti competenti, occorre una pianificazione strutturata e contemporaneamente una presenza capillare sul territorio: la sola presenza di questi due elementi, di per sé, non è però sufficiente. Perché è fondamentale anche che vi sia un flusso costante e bidirezionale di scambio d'informazioni tra chi pianifica e chi opera sul territorio. Tra chi elabora scenari futuri, regola e progetta, e chi quotidianamente *sta* e opera sul territorio. Anche se le competenze sono distribuite e frammentate, sul tema della gestione della risorsa idrica e degli eventi estremi un grande salto di qualità sarebbe quello di operare come un'unica squadra non solo sulla reazione ma soprattutto sulla prevenzione.

Una forte criticità è costituita dal fatto che, nel ferrarese come in Italia, molto spesso si è trascurato l'adeguamento della rete di raccolta delle acque allo sviluppo urbanistico del territorio. L'infrastrutturazione considerata “necessaria” all'espansione si è spesso fermata alla dotazione di strade e altri servizi di superficie, standard per verde e parcheggi, linee elettriche o di gas o di approvvigionamento di acqua potabile, localizzati nell'area da “trasformare”.

Poco si è fatto per approfondire la conformazione delle reti idrauliche per lo scolo che sono rimaste spesso delle medesime caratteristiche dimensionali di quando sono state costruite, quando la superficie permeabile del territorio era di ben altra dimensione.

L'analisi del Consorzio sulle urbanizzazioni deve far riflettere anche a scala più ampia: se nel ferrarese, provincia prettamente rurale e con ampi spazi destinati all'agricoltura, si supera il 40% di incremento delle aree urbane, è facile immaginare come in altri territori si ragioni su incrementi percentuali medi a tre cifre.

Se a livello generale le ricette sono complesse e i tempi piuttosto lunghi, vi sono alcune misure concrete già attuabili nel breve e medio periodo.

Innanzitutto, occorrerebbe aggiornare lo stato di conoscenza del territorio superficiale e sotterraneo, poiché sono troppe le informazioni che mancano oppure sono troppo frammentate. E sono molte anche le evoluzioni degli ultimi decenni, in primis l'impatto del cambiamento climatico che è ben più veloce di ciò che si immaginava solo qualche anno fa.

Occorre inoltre rivedere al più presto i parametri di previsione delle necessità espansive del “costruito o costruibile” in rapporto alla possibilità di contenerlo non in termini di spazi da occupare, ma in relazione alla compatibilità idraulica.

Purtroppo, quando si procede per espansioni localizzate, ci si preoccupa esclusivamente della ristretta zona di interesse. Diventa invece fondamentale cambiare prospettiva: l'intero sistema a valle alla zona di interesse va rimodelato, fino al punto in cui il deflusso delle acque meteoriche raggiunge il mare.

In un'area molto vasta sotto il livello del mare o con pendenze minime, dove l'acqua non arriva naturalmente al mare ma viene “spinta” e sollevata attraverso la rete infrastrutturale di canali e impianti idrovori, questo cambio di paradigma diventa essenziale se vogliamo garantire anche in un futuro molto vicino l'equilibrio del sistema e quindi la sicurezza dei cittadini.

Il sistema dei flussi idrici non è paragonabile a quello, ad esempio, dell'energia elettrica: l'acqua ha bisogno di spazi ampi che la possano contenere senza creare danni e disagi. A quali spazi di sviluppo si intende rinunciare per destinarli a tale scopo?

Occorre uno sforzo comune per aumentare la manutenzione e adeguare o creare nuove infrastrutture che mettano al riparo le comunità dall'acqua. Occorre uscire dalla dicotomia ambiente/sicurezza: le opere di ingegneria ambientale che favoriscono la biodiversità si possono fare ma non ovunque, se si vogliono tutelare le persone, gli insediamenti umani e industriali e lo stesso paesaggio.

La sezione di un corso d'acqua è tanto più capace di smaltire una portata idrica quanto più è priva di ostacoli, spesso costituiti dalla vegetazione spontanea che li occupa. Questa vegetazione, nei corsi d'acqua naturali e nelle aste strategiche per la sicurezza idraulica territoriale, va rimossa periodicamente con attività di manutenzione continuative e rigorose.

Così come debbono essere rimossi, anche nei tratti di valle, i depositi di materiale che, trasportato dalla corrente in sospensione, si accumulano sul fondo, riducendo la sezione idraulica. Oggi queste operazioni di “espurgo”, un tempo banali e costanti, sono state rese estremamente complicate e farraginose, e in alcuni casi letteralmente impraticabili, da una normativa estremamente rigida in materia di terre e rocce da scavo. Nel territorio ferrarese, ad esempio, sono presenti molte aree in cui gli idrocarburi si trovano nel terreno naturalmente: la normativa attuale non contempla tale possibilità e impedisce, in caso di analisi che rilevino il superamento dei parametri, il distendimento in campagna del materiale di risulta, anche se ha le medesime caratteristiche.

L'esecuzione del lavoro è divenuta, paradossalmente, la parte più semplice del procedimento.

Su questa tematica una semplificazione garantirebbe un salto di qualità nell'azione ed eviterebbe la dispersione di energie preziose finalizzabili ad altre priorità. Per incrementare la sicurezza idraulica dei territori serve una politica che non si riduca al mero reperimento di risorse economiche, comunque fondamentale, ma a un'attenzione costante all'uso dei suoli e alla verifica preventiva dell'intero sistema infrastrutturale idraulico che lo deve sostenere.

La prevenzione si costruisce mattone su mattone con scelte politiche di area vasta o di bacino idrografico. Le scelte tecniche posso essere di diversa tipologia, flessibili e adattate ai diversi contesti: ma non può mai venir meno l'obiettivo di mettere al centro la sicurezza nei confronti degli apporti meteorici che quel territorio dovrà contenere e far defluire. Oggi, e domani.

Fig. 1 - Goro nel 1977 e oggi. L'incremento delle superfici urbanizzate è del 96%.



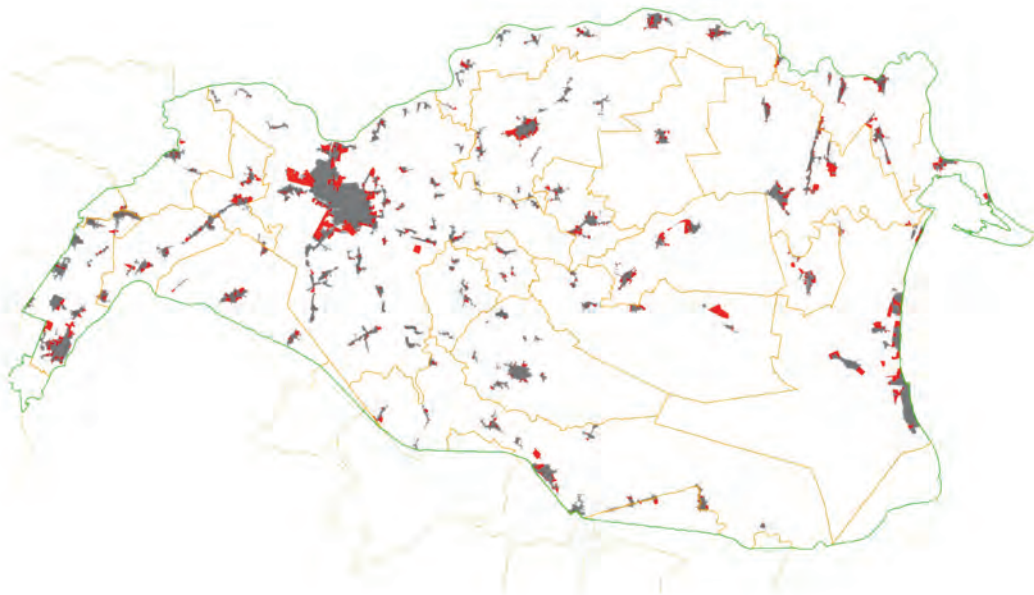
Fig. 2 - Aguscello nel 1977 e oggi. L'incremento delle superfici urbanizzate è del 141%.



Fig. 3 - Ferrara nel 1977 e oggi. L'incremento delle superfici urbanizzate è del 41%, pari a oltre 8,6 milioni di metri quadri.



Fig. 4 - In rosso, localizzazione dell'espansione urbanistica 1977-2024 nella provincia di Ferrara (Studio a cura del Servizio Cartografico del Consorzio di Bonifica Pianura di Ferrara).



Incremento tra il 70 e il 99%

Località	m² 1977	m² 2024	m² dal 1977 al 2024	variazione %
BOARA	178.692	326.492	147.799	83%
BOSCO MESOLA	869.295	1.493.777	632.308	73%
COPPARO	2.102.231	3.677.271	1.575.040	75%
FOCOMORTO	142.400	254.866	112.466	79%
GORO	629.445	1.232.421	603.157	96%
ITALBA	388.695	686.579	297.884	77%
LAGOSANTO	965.238	1.721.747	756.509	78%
MESOLA	643.688	1.242.069	598.401	93%
OSTELLATO	386.490	698.182	311.692	81%
PONTELAGOSCURO	1.638.563	3.103.323	1.464.760	89%
SAN GIUSEPPE DI COMACCHIO	468.304	932.196	463.893	99%
VACCOLINO	189.715	352.762	163.047	86%
VIGARANO MAINARDA	951.885	1.693.193	741.307	78%
VIGARANO PIEVE	622.636	1.099.805	477.169	77%

Incremento tra il 50 e il 69%

Località	m² 1977	m² 2024	m² dal 1977 al 2024	variazione %
ARGENTA	1.879.343	2.924.477	1.045.586	56%
ARIANO	307.783	470.045	162.263	53%
BERRA	1.254.028	1.807.630	553.602	44%
BORGO SANT'ANNA	106.790	174.368	69.877	65%
BUONACOMPRA	175.437	281.942	106.543	61%
CENTO	3.603.242	5.641.008	2.038.468	57%
CHIESA NUOVA	144.253	219.222	74.969	52%
CODIGORO	1.830.614	2.633.630	803.016	44%
COMACCHIO	1.283.883	1.988.963	705.080	55%
GALLO	477.980	728.685	250.708	52%
LIDO DEGLI SCACCHI	691.561	1.087.827	396.266	57%
LIDO DELLE NAZIONI	1.343.912	2.057.494	713.582	53%
LIDO DI POMPOSA	585.266	952.924	367.659	63%
LIDO DI VOLANO	395.955	560.211	195.874	49%
MASI SAN GIACOMO	164.123	253.260	89.138	54%
MEZZOGORO	536.723	778.318	241.595	45%
MIGLIARINO	828.301	1.282.470	454.169	55%
MOLINO DI FILO	357.519	538.202	180.682	51%
MONTICELLI	685.495	1.014.004	328.509	48%
POGGIO RENATICO	1.307.351	1.869.618	562.613	43%
PONTEGRADELLA	266.793	437.749	170.956	64%
RO	446.227	691.046	244.820	55%
RUINA	120.881	198.539	77.658	64%
SANDOLO	67.919	97.240	29.322	43%
SANT'AGOSTINO	784.651	1.308.837	525.129	67%
SANTA MARIA CODIFIUME	349.508	589.079	239.967	69%
SERRAVALLE	830.857	1.257.620	426.795	51%
VILLANOVA DI DENORE	123.121	188.280	65.158	53%

Incremento tra il 20 e il 49%

Località	m² 1977	m² 2024	m² dal 1977 al 2024	variazione %
ANITA	140.683	183.759	43.076	31%
BAURA	246.250	336.346	90.096	37%
BONDENO	757.093	1.037.009	279.917	37%
CASSANA	545.004	661.513	116.508	21%
CASUMARO	1.669.608	2.047.109	379.376	23%

COCOMARO DI FOCOMORTO	205.515	283.926	78.411	38%
CODREA	225.830	279.626	53.796	24%
COLOGNA	490.547	687.228	196.682	40%
CONSANDOLO	853.476	1.023.085	169.610	20%
CORNACERVINA	93.254	126.508	33.254	36%
CORONELLA	429.214	586.556	157.342	37%
CORPORENO	535.480	736.349	200.940	38%
DOGATO	408.880	545.940	137.059	34%
DOSSO	521.223	711.769	190.554	37%
DUECENTOLA	165.023	210.415	45.392	28%
FERRARA	20.901.469	29.493.274	8.605.109	41%
FORMIGNANA	692.246	947.587	255.340	37%
GAIBANELLA	355.610	431.785	76.175	21%
GUALDO	106.227	146.262	40.035	38%
JOLANDA DI SAVOIA	744.478	1.050.399	306.049	41%
LIDO DEGLI ESTENSI	1.255.509	1.747.064	491.564	39%
MAROZZO	210.453	288.764	78.311	37%
MASI TORELLO	458.650	621.655	163.005	36%
MASSENZATICA	187.072	266.345	79.272	42%
MEDELANA	226.534	291.278	64.744	29%
MIRABELLO	1.603.887	2.015.189	411.303	26%
MONESTIROLO	257.800	315.205	57.405	22%
OSPITAL MONACALE	316.157	406.395	90.238	29%
PONTE RODONI	259.588	311.894	52.307	20%
POROTTO	728.696	904.683	175.988	24%
PORTOVERRARA	190.170	236.017	46.061	24%
QUARTESANA	664.368	844.116	179.748	27%
RAVALLE	238.282	284.958	46.676	20%
RENAZZO	1.171.378	1.415.692	244.315	21%
RIPAPERSICO	452.525	561.221	109.713	24%
ROVERETO	150.987	201.772	50.785	34%
RUNCO	40.807	49.599	8.793	22%
SABBIONCELLO SAN PIETRO	89.961	108.685	18.724	21%
S. BARTOLOMEO I.B.	1.048.027	1.273.152	225.125	21%
SAN CARLO	499.983	617.639	119.446	24%
SAN GIOVANNI DI OSTELLATO	280.664	338.192	57.532	20%
SAN MARTINO	1.209.173	1.486.101	276.986	23%
SAN NICOLO	267.118	357.300	90.182	34%
TAMARA	375.372	490.643	115.271	31%
TORRE FOSSA	173.516	220.971	47.455	27%

TRESIGALLO	1.027.103	1.404.770	377.667	37%
VOGHENZA	231.765	277.133	45.368	20%
VOGHIERA	413.111	526.502	115.443	28%

Incremento <20%

Località	m² 1977	m² 2024	m² dal 1977 al 2024	variazione %
ALBAREA	96.387	110.254	13.867	14%
ALBERONE	735.656	778.592	42.936	6%
ALBERONE DI RO	420.810	485.695	64.885	15%
AMBROGIO	440.435	486.170	45.735	10%
BANDO	428.420	484.949	56.529	13%
BEVILACQUA	286.030	323.002	36.973	13%
BOCCALEONE	292.110	309.834	17.724	6%
BORGO GATTAMARCIA	169.511	172.679	3.168	2%
CASAGLIA	418.914	477.743	58.829	14%
CASE SELVATICHE	293.055	295.237	2.182	1%
CESTA	227.242	245.609	18.366	8%
CHIESUOL DEL FOSSO	857.405	866.990	9.584	1%
COCCANILE	358.253	381.517	23.264	6%
COCOMARO DI CONA	227.112	246.566	19.454	9%
CONTRAPO	213.980	242.132	28.152	13%
CORLO	185.788	219.815	34.026	18%
DENORE	279.720	312.381	32.661	12%
DODICI MORELLI	1.356.304	1.471.927	115.623	9%
FILO	499.410	565.748	66.338	13%
FOSSAD'ALBERO	209.456	226.206	16.750	8%
FOSSALTA	173.442	188.572	15.131	9%
FOSSANOVA S. BIAGIO	106.043	118.151	12.108	11%
FOSSANOVA S. MARCO	617.702	720.324	102.622	17%
FRANCOLINO	775.703	896.718	121.031	16%
GAIBANA	193.281	208.039	14.759	8%
GAMBULAGA	460.275	504.291	44.016	10%
LIDO DI SPINA	2.180.643	2.312.714	132.070	6%
LONGASTRINO	993.655	974.560	184.830	19%
MAIERO	153.389	165.740	12.352	8%
MARRARA	457.347	485.521	28.175	6%
MENATE	188.132	199.681	11.554	6%
MONTALBANO	671.921	725.380	53.460	8%
MONTESANTO	221.873	240.746	18.873	9%
PESCARA	151.806	167.395	15.589	10%

PILASTRELLO	119.952	139.287	19.335	16%
PONTELANGORINO	848.921	994.871	146.194	17%
PORTOMAGGIORE	2.174.264	2.506.806	332.552	15%
PORTOROTTA	68.235	76.333	8.098	12%
QUARTIERE	180.853	216.118	35.265	19%
RENO CENTESE	738.124	823.244	85.119	12%
SABBIONI	149.752	157.713	7.961	5%
SALETTA	230.397	266.121	35.724	16%
SAN BIAGIO	848.230	869.308	21.078	2%
VICONOVO	111.621	127.627	16.006	14%

Nessuna variazione:

BORGIO PALLANTONE, GRADIZZA, GUARDA, MIZZANA, PONTE SAN PIETRO,
PORPORANA, SABBIONCELLO SAN VITTORE, TRAGHETTO, UCCELLINO, ZOCCA.

Dove si incontrano i mondi

Guido Zarattini

L'occhio vigile rivolto al pesce, là sotto, entro il confine dell'acqua salsa.

L'abile fiocinino, in equilibrio incerto sul velocipede, cerca una preda con un rito antico.

Le sue mani reggono la fiocina — ed ecco, un guizzo!

Trae a bordo il fiocinato, e poi riprende la postura eretta, e nel farlo, il suo sguardo incontra l'orizzonte.

Tre elementi sono solidali qui e sono l'acqua, il suolo e il cielo.

Ognuno di questi è abitato da faune e flore, tra le più varie, in grado di nuotare o volare, esibendo rosati, candori e verdi intensi.

L'incontro dei mondi (acqua, aria, suolo) definisce un sistema unico, un "sistema continuo" costituito cioè da elementi contigui, privo di spazi vuoti, la cui fruizione richiede sensibilità ed emancipazione; la prima per stabilire sintonia con il proprio sentire e con quello degli altri in coerenza con le reali esigenze del contesto, la seconda per aspirare ad uno stato di autonomia decisionale scevra da qualsivoglia assoggettamento. Non è possibile esimersi dal comparare i mondi con le esigenze dell'umano, quest'ultime in continuo divenire e perciò oggetto di costante incontro/scontro caratterizzato da inusitati effetti la cui gamma spazia dalla sporadicità all'eccezionalità, determinando sovente condizioni di precario equilibrio e/o l'irreversibilità di fenomeni.

La peculiare connotazione dei mondi nel comacchiese fonda la propria organizzazione nella condizione primigenia, quella identificabile quale processo di mediazione di forze naturali, emersa spontaneamente senza un percorso formale di sviluppo o istituzionalizzazione. Dove acqua e terra si contendono il loro dominio di spazi senza cercarne il limite e dove atmosfere nebbiose e solari ne confondono o esaltano i contorni. I mondi convivono, interagiscono, promuovono forme di vita estemporanee prive di registri comportamentali: forme senza forma. È solo nella successiva fase, che l'uomo comacchiese (*homo comaclensis*) si pone al centro del "sistema" con i propri bisogni e, all'apparente caos iniziale, attribuisce agli elementi costitutivi nuove funzioni e morfologie appropriate, impegnandosi in una "nuova creazione", separando terre dall'acqua, acque salse da acque dolci, riconducendo le maree a funzioni idrauliche, assecondando l'istinto degli animali, interpretando i venti nella loro funzione: affermando così la cifra CULTURALE sua e di questo rinnovato territorio; la cui matrice in passato ha attraversato

il tempo senza subire significative alterazioni nei rapporti di influenza tra i “mondi” e dove le regole di governo erano dettate da consuetudini, frutto di esperienze vissute.

Il profondo radicamento uomo-territorio, sviluppatosi in connessione simbiotica, ha favorito l’inserimento nei “mondi” locali anche del “fattore umano”, in un coacervo di interazioni, tanto da esserne fagocitato. E così i “mondi” sono mutati, divenendo **STORIA CULTURA NATURA**, nuovi indicatori di uno status di tacita intesa e convivenza. È su questo background che si è fondata per secoli l’importanza dell’enclave comacchiese, terminale padano, la cui valenza ambientale suscitò i più disparati appetiti, che ne hanno determinato forme di sudditanza ed estorsione forzata delle risorse a scapito della locale comunità, costringendo la stessa a forme di assoluta indigenza. Ciononostante, la naturale resilienza dei “mondi” ha saputo colmare le carenze via via prodotte e indotte, supportata da umili saperi e reiterati gesti di antica memoria, evidenziando un carattere sociale mai vinto.

Solo l’invadente irruenza di concetti di sviluppo territoriale recenti, mio-pi, guidati da noncuranza e inettitudine ne hanno alterato i rapporti proponendo modelli di sviluppo a tendere rivelatisi corpi estranei a un sistema faticosamente strutturato e in continuo divenire. Bonifiche, urbanizzazione costiera, abbandono della vallicoltura, cessata attività salifera non sono innocui termini per indicare processi di benevolenza ed accoglimento di istanze locali, le quali non vanno disconosciute, ma attentamente valutate in rapporto alle peculiarità dei “mondi”. Il venir meno di attività costituenti il tessuto sociale caratteristico del luogo, la cui trama poggia da sempre su precari equilibri, abilmente mantenuti, ha determinato e determina profonde cicatrici al sistema, la cui deterrenza sfugge alle umane capacità: il dialogo fra i mondi si è bruscamente interrotto.

Si impone la necessità di elaborare la natura degli interventi nel territorio, con l’attenzione alle contrattazioni implicite nel caso, senza facili demonizzazioni o rischiose superficialità, ma con l’onestà intellettuale che l’etica del fare città-territorio richiede con urgenza e determinazione.

Il ritorno “all’attenzione” costituisce un laboratorio per la definizione di modelli urbani inediti e utili alla evoluzione del paesaggio, vera risorsa economica là dove è originale e specifica, in grado di riflettere un essenziale bisogno sociale ed umano.

In questa farragginosa fase, in un consapevole sforzo di porre qualche rimedio, si opera adottando filosofie di “risparmio” (suolo, acqua), proponendo sciatte bellurie, in luogo del BELLO, dimenticando colpevolmente il “consumo di cielo”, come se l’altezza potesse annullare l’impronta.

Una certezza ideologica per menti semplici.

Di nuovo la questione delle abitazioni

Il ritorno della questione Abitativa in Italia tra nuovi fabbisogni e visioni programmatiche. L'esempio dell'Emilia-Romagna e della provincia di Ferrara

Diego Carrara, Giuseppe Adesso, Lorenzo Bellini, Mattia Guaresi, Domenico Tringali

Introduzione

La questione abitativa sta tornando a far parlare di sé, anche in Provincia di Ferrara e in Emilia-Romagna, dopo decenni di oblio da parte della politica nazionale, ma anche di quella regionale e locale, dopo che dal 1998 in avanti (cioè, dopo i decreti Bassanini) con la modifica del Titolo Quinto della Costituzione e il passaggio delle competenze sulle politiche abitative dallo Stato alle Regioni (su gran parte di quelle questioni o delle norme). Il nuovo paradigma abitativo nazionale e locale deve oggi fare i conti con la globalizzazione (del *laissez-faire*) che ha prodotto nuove disuguaglianze, fra paesi e all'interno degli stessi paesi. Come ci ricorda Bernardo Secchi, oltre le responsabilità della politica, vi sono anche quelle dell'urbanistica: "l'Urbanistica ha forti e precise responsabilità nell'aggravarsi delle disuguaglianze. Siamo di Fronte a una nuova questione urbana che è causa non secondaria della crisi che oggi attraversano le principali economie del pianeta" (*La città dei Ricchi e la Città dei poveri*)¹.

Tutto questo è stato possibile perché il territorio e la città e i territori circostanti, sono diventati oggetto di *business*, di sfruttamento a fini economici, di estrazione di valore, senza badare troppo a dove avrebbe portato tutto ciò; in molti paesi europei, inizialmente, entusiasti di una deregolamentazione dei movimenti dei capitali in grado, in pochi anni, di determinare la fortuna di alcuni paesi e l'impoverimento di altri. I casi dell'Irlanda da una parte e della Grecia dall'altra sono sotto gli occhi di tutti.

I territori europei e non solo hanno incominciato a partecipare ad una competizione interna sfrenata, che ha spogliato alcune aree del mondo, di persone e di beni, e ne ha riempite altre, necessarie per far fronte alla crescita economica impellente, alimentando anche un flusso importante di migrazioni e determinando una occupazione di suolo importante e una cementificazione senza precedenti.

1. BERNARDO SECCHI, *La città dei Ricchi e la Città dei poveri*, Bari, Editori Laterza, 2013.

Di fronte a tutto ciò i vecchi strumenti di pianificazione prima ancora che inutili, si sono rivelati scarsamente utilizzabili perché c'è stata una scarsa volontà di regolamentare, lasciando, spesso, alla libera evoluzione del rapporto fra politica e mercato la possibilità o meno di produrre uno schema urbanistico che delimitasse un qualche confine o producesse una scelta regolatrice a livello territoriale. Gli effetti di questi processi sono ben evidenziati dai dati del consumo di suolo negli ultimi 20 anni, forniti per il nostro paese da ISPRA. Tra il 2006 e il 2021 il Belpaese ha perso 1.153 km² di suolo naturale o seminaturale, con una media di 77 km² all'anno a causa principalmente dell'espansione urbana e delle sue trasformazioni collaterali che, rendendo il suolo impermeabile, oltre all'aumento degli allagamenti e delle ondate di calore, provoca la perdita di aree verdi, di biodiversità e dei servizi ecosistemici, con un danno economico stimato in quasi 8 miliardi di euro l'anno. Gli incrementi maggiori sono avvenuti in Lombardia (con 883 ettari in più), Veneto (+684 ettari), Emilia-Romagna (+658), Piemonte (+630) e Puglia (+499). Gli edifici aumentano costantemente: oltre 1.120 ettari in più in un anno distribuendosi tra aree urbane (32%), aree suburbane e produttive (40%) e aree rurali (28%). Correre ai ripari è possibile, ci dice ISPRA: si potrebbe iniziare intervenendo sugli oltre 310 chilometri quadrati di edifici non utilizzati e degradati esistenti in Italia, una superficie pari all'estensione di Milano e Napoli.

Per quanto riguarda la Logistica: ben 323 ettari nel 2021 prevalentemente nel Nord-Est (105 ettari) nel Nord-Ovest (89 ettari). Prosegue quindi il consumo di suolo dovuto alla costruzione di nuovi poli logistici rilevati anche in aree a pericolosità idrogeologica elevata.

In assenza di una nuova Legge urbanistica nazionale (quella vigente è del 1942) è stata promulgata la legge urbanistica regionale del 2017 che, secondo molti, non ha dato un grande impulso, almeno fino ad ora, alla limitazione di questo eccesso di consumo di suolo in Emilia-Romagna; ed a questo proposito la discussione sui numeri tra ISPRA, Legambiente e Regione ha evidenziato un atteggiamento molto difensivo da parte della nostra regione, che non è riuscita ancora a dimostrare come la nuova legge abbia limitato in maniera significativa tale consumo. Ci sono volute due recentissime alluvioni per ammettere che qualche carenza sul tema del consumo di suolo, nei decenni precedenti c'era stata, così come hanno evidenziato il Sindaco di Bologna e il neo eletto Presidente della Regione Emilia-Romagna De Pascale.

Tutto questo, sapendo che in molti comuni, la legge del 2017 si sta traducendo solo ora, a sette anni di distanza, nei piani urbanistici che limitano effettivamente il consumo di suolo.

Insieme alla questione, consumo di suolo, ve ne sono altre che hanno a che fare direttamente con le politiche per la casa, e che hanno come presup-

posto il fatto che questo bene necessario per soddisfare i bisogni dell'abitare è divenuto innanzitutto un *asset* finanziario; sono nati, decenni fa, i fondi immobiliari che hanno trasformato, spesso, le politiche abitative e i progetti di rigenerazione urbana, in un modo per arricchire il loro patrimonio attraverso la rendita immobiliare con processi di gentrificazione che hanno comportato la trasformazione di intere parti di città in luoghi dell'abitare ad alto costo, a scapito di tutto il resto della popolazione che, a seguito di questa trasformazione urbana, ha dovuto cercarsi un altro alloggio ad prezzo più accessibile.

Per venire a noi possiamo dire che, in Italia si è costruito molto, in termini soprattutto abitativi per rispondere ad un bisogno di casa di grande dimensione, soprattutto, nei decenni del dopoguerra e fino alla fine degli anni '90. Oggi il 75% degli italiani (secondo i dati ISTAT) possiede una casa, mentre il restante 25% sta in affitto o è sistemato con altre forme di abitare.

Nonostante ciò, il problema della casa, in questo paese, non è risolto soprattutto per coloro che non si possono permettere una casa a prezzi di mercato, e secondo i dati ISTAT in questi ultimi dieci anni sono sempre di più. È aumentata la povertà assoluta e quella relativa, che insieme sommano più di 1/6 della popolazione nazionale (cioè, circa 10 milioni di persone). In questi casi i nuclei non riescono ad affrontare le spese per l'alloggio in maniera sostenibile e il rapporto fra spese per la casa e reddito spesso supera il 40%; il rapporto di sostenibilità prevederebbe che questa percentuale stia al di sotto del 30%.

Dunque, il problema dell'alloggio, nel nostro paese non è affatto stato risolto dal mercato, anzi assistiamo a una regressione delle opportunità di avere una casa e questo si accompagna a una composizione sociale del Paese che è molto cambiata, a partire da due fenomeni strutturali quali l'invecchiamento della popolazione e l'immigrazione dai paesi in via di sviluppo.

Emergenza Abitativa ed Edilizia Residenziale Pubblica nella Provincia di Ferrara

Questi stessi fenomeni si replicano nella nostra regione (ma meno che in altre), e uno degli strumenti per farvi fronte, l'Edilizia Residenziale Pubblica, è in crisi di programmazione e di risorse. Una crisi in corso da trent'anni dopo essere stata abbandonata dalla programmazione nazionale, con le competenze sulle Politiche Abitative che sono passate alle regioni all'inizio degli anni 2000 a seguito del decreto Bassanini del 1998.

In questo lasso di tempo la condizione dell'ERP è drammaticamente peggiorata e le regioni non hanno saputo, da sole, far fronte alle necessità programmatiche e di risorse per rilanciare la più grande infrastruttura sociale e urbanistica del paese. Al 31 gennaio 2020 l'Azienda Casa Emilia-Romagna di Ferrara (ACER), già Istituto Autonomo della provincia di Ferrara (IACP di

Ferrara), ha ricordato il primo centenario dalla sua fondazione quale ente morale funzionale alla gestione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica a favore delle famiglie meno abbienti.

A partire dal 1920 le attività dell'Istituto, dapprima concentrate soltanto sul Comune capoluogo di Ferrara, furono man mano estese a tutta la provincia. Durante e dopo il secondo conflitto mondiale, lo IACP ha contribuito alla ricostruzione e al soddisfacimento del fabbisogno di casa, ridisegnando interi quartieri oggi divenuti storici (un esempio su tutti è quello del villaggio degli operai della zona industriale del Barco, quartiere oggetto di riqualificazioni recenti approfondite in uno dei focus del volume pubblicato in occasione del centenario di ACER)².

Gli anni '70 e '80 sono stati un periodo di grande operosità, durante i quali è emersa l'idea dell'intervento di manutenzione organica: una riqualificazione di alloggi e di interi fabbricati non fine a sé stessa ma che tenesse conto dell'ambiente circostante, della comunità residente le cui esigenze andavano mutando, nonché di una qualità dell'abitare strettamente connessa alla riorganizzazione urbana. Proprio negli anni Ottanta avviene una importante inversione di tendenza che sarà alla base degli interventi edilizi operati da ACER: le attività iniziano a concentrarsi sul costruito, preferendo il recupero ed il riuso di quartieri ed aree dismesse alle nuove costruzioni in aree di espansione.

Nel 2001, dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, gli IACP vengono soppressi dalla Regione e al loro posto nascono le Aziende Casa Emilia-Romagna (tra cui quella di Ferrara) così come le conosciamo oggi. Da allora non sono diminuite le sfide: se, da una parte, continua la gestione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica dei comuni, dall'altra ACER Ferrara è intervenuta e interviene profondamente nel modo di vivere e vedere la città. Il tessuto urbano si rinnova grazie a interventi edilizi, ma non solo: la rigenerazione di aree degradate va di pari passo con le iniziative per rafforzare la coesione sociale. Riportiamo a questo proposito una parte del saggio contenuto nel volume ACER 100, *Per una storia della Casa Pubblica a Ferrare provincia*, pubblicato nel 2021 e pubblicato anche recentemente in *Ecosistema Urbano, Rapporto sulle performance ambientali delle città* a cura del Sole 24 ore e di Legambiente Italia³: "L'ACER di Ferrara ha realizzato negli ultimi vent'anni (pur in un quadro di incertezze normative e di risorse calanti) alcuni significativi interventi di edilizia residenziale sociale e pubblica, che hanno avuto

2. ELENA DORATO, ROMEO FARINELLA, MICHELE NANI (a cura di), *ACER Ferrara 100*, Firenze, Altralinea Edizioni, 2021.

3. MIRKO LAURENTI, MARINA TRENTIN (a cura di), *Ecosistema Urbano*, Roma, Legambiente, 2024.

diverse valenze: da un lato, l'ampliamento dell'offerta di abitazioni in locazione a canone sociale o convenzionato e la riqualificazione di aree urbane degradate o marginalizzate e, dall'altro, la sperimentazione di nuovi modi di costruire sulla base dei principi di sostenibilità”.

Dal 2001, sono più di ottocento gli alloggi ricostruiti, ristrutturati o realizzati nell'ambito di operazioni di questo tipo, da ACER Ferrara, oltre ad alcuni importanti contenitori di servizi e urbanizzazioni, per la realizzazione dei quali sono stati impegnati fondi di provenienza statale, regionale e derivanti dalla vendita di alloggi pubblici. Tra questi, gli interventi più significativi sono certamente quelli realizzati sul quartiere Barco di Ferrara e sull'area dell'Ex Palazzo degli Specchi, ora Corti di Medoro. Entrambi hanno avuto per la città un forte impatto, per la dimensione delle operazioni (363 abitazioni il primo e 233 il secondo) e per la storia dei luoghi: il Barco costituisce il quartiere dei lavoratori del polo chimico, attività industriale che ha segnato la storia di Ferrara; il Palazzo degli Specchi è stato luogo di abbandono e degrado per quasi trent'anni, mentre ora è una nuova centralità urbana.

Negli anni più recenti, in particolare, Ferrara ha affrontato una crescente sfida abitativa, caratterizzata da un aumento della domanda di alloggi a canone accessibile e da un contesto sociale in evoluzione, in parte alimentato da fattori demografici, come l'invecchiamento della popolazione e l'aumento di nuclei monogenitoriali. La pandemia ha, inoltre, amplificato il disagio abitativo, aumentando le disuguaglianze tra coloro che hanno un alloggio e coloro che non lo hanno.

Le politiche abitative hanno cercato di rispondere a queste esigenze attraverso alcune misure, tra cui interventi di edilizia residenziale sociale. Questo testo analizza in dettaglio come l'innovazione tecnologica e le considerazioni sociali siano state integrate nei progetti di edilizia residenziale pubblica e sociale, fornendo esempi concreti e dati significativi, con particolare attenzione ai Criteri Ambientali Minimi (CAM) e all'uso di materiali riciclati.

Il Caso della Riqualificazione del quartiere Barco

La riqualificazione del quartiere Barco: 1996-2020. L'intervento sul quartiere, totalmente costituito da alloggi sociali (ERP) su un'area di circa otto ettari, è stato realizzato attraverso successive azioni di sostituzione edilizia, con la strategia della densificazione. La riqualificazione fu avviata nel 1996 sulla base del Piano Particolareggiato redatto dagli architetti Alfredo Lambertucci e Carlo Melograni. Tale intervento di rigenerazione di ERP divenne, in quegli anni, il progetto di maggiore dimensione in Regione, insieme a quello del quartiere Compagnoni Fenulli di Reggio Emilia. Al Barco erano presenti, da alcuni anni, diffusi fenomeni di obsolescenza dei fabbricati e degrado dell'ambiente

urbano, derivanti soprattutto dalla presenza di aree non utilizzate, dall'adeguatezza delle tipologie abitative e dalla carenza di servizi, considerando che il primo nucleo del quartiere, esclusivamente costituito da residenze pubbliche, era stato realizzato negli anni Quaranta. Il programma del Barco è stato una coraggiosa sperimentazione soprattutto in relazione al periodo in cui l'intervento fu avviato (metà anni Novanta), quando il tema dell'espansione urbana dominava il dibattito mentre quello della riqualificazione ancora non si era affermato. Gli obiettivi specifici del programma erano: l'aumento della qualità abitativa attraverso la demolizione e la ricostruzione di nuovi alloggi con più elevati standard in termini di vivibilità e qualità dell'abitare; il miglioramento delle condizioni generali delle aree centrali del quartiere, anche grazie al loro utilizzo per l'edificazione di nuovi alloggi; l'aumento della dotazione di servizi al quartiere e una loro più equilibrata distribuzione.

Gli edifici residenziali, con la loro configurazione, definiscono spazi verdi interni a carattere semi-pubblico che si relazionano, attraverso un articolato sistema di percorsi pedonali e ciclabili, con i contenitori di servizio del quartiere: la biblioteca localizzata a ridosso di piazza Emilia, il market lungo via Bentivoglio, asse di collegamento con il centro urbano, e la palestra posta sul margine esterno. L'intervento di riqualificazione è stato attuato per stralci successivi; il primo è partito nel 1995, il terzo e conclusivo è stato completato nel 2020, e hanno visto la realizzazione di nuovi alloggi ERP, attraverso un processo di demolizione e ricostruzione, nonché il recupero del patrimonio esistente non utilizzato.

Negli interventi del primo stralcio, l'innovazione e la sperimentazione progettuale hanno riguardato soprattutto gli aspetti urbanistici, alla scala del quartiere, e tipologici, alla scala del complesso edilizio e del singolo alloggio, mentre la tecnologia utilizzata è stata di tipo tradizionale. Non si è trascurato nemmeno l'aspetto sociale dell'abitare, realizzando un complesso residenziale per anziani in via Sirena 13, capace di ricreare l'ambiente delle vecchie corti contadine per favorire una comunità aperta e solidale.

Gli interventi del secondo e terzo stralcio sono stati, invece, realizzati utilizzando tecnologie più evolute, con l'obiettivo di incrementare l'efficienza e il risparmio energetico ricorrendo alla produzione di energia da fonti rinnovabili, ottimizzando il comfort abitativo e la sicurezza. A tale scopo, sia nella nuova costruzione che nella ristrutturazione, è stato implementato un nuovo modello di intervento che lavora sull'involucro esterno degli edifici e sulla loro dotazione impiantistica, con l'utilizzo di fonti rinnovabili per la produzione di energia elettrica e acqua calda sanitaria. Il modello, inoltre, si è avvalso di metodologie innovative di costruzione che hanno sfruttato componenti prefabbricati assemblati a secco in cantiere, consentendo una notevole

riduzione dei tempi di esecuzione e dei costi di costruzione e garantendo, al contempo, ottime prestazioni dal punto di vista sismico ed energetico, in rispetto alle normative più recenti della Regione. Dal punto di vista dell'innovazione sociale, questo secondo intervento si è distinto per la realizzazione di un Portierato sociale a disposizione non solo degli assegnatari ERP, ma dell'intero quartiere del Barco, tra i più popolosi della città.

Vero e proprio luogo di aggregazione sociale, di integrazione culturale e di informazione, dal 2015 gestito da ACER Ferrara, il Portierato sociale nel quartiere Barco ha rappresentato un traguardo importante nel percorso di accompagnamento dell'inquilinato iniziato a settembre 2013, in occasione della consegna chiavi di 76 nuovi alloggi. L'obiettivo che ACER si è posta, tramite questo Portierato, è creare un punto di riferimento accessibile e "sotto casa" per i residenti, in particolare per gli anziani e le persone sole, non unicamente rispetto a problematiche ordinarie attinenti la conduzione dell'alloggio o le questioni condominiali, ma anche per iniziative di informazione e socializzazione, così da favorire lo spirito di solidarietà tra vicini e contrastare le varie forme di esclusione ed emarginazione, anche grazie alla capacità di interagire con associazioni già esistenti sul territorio, potenziando di conseguenza la rete dei servizi. In media, ogni anno sono oltre 600 le persone che lo frequentano, con un'apertura di due mezze giornate a settimana. Inoltre, all'inizio del 2024, con l'intento di ampliare la sua vocazione a diventare punto di incontro tra le persone, un punto di ascolto dei bisogni e un punto di orientamento ai servizi esistenti, sono stati inaugurati tre nuovi Sportelli presso il Portierato, per fornire risposte qualificate su temi di particolare rilevanza, in collaborazione con alcune associazioni del territorio ed il Comune di Ferrara: lo sportello antiviolenza, lo sportello animali da compagnia, lo sportello lavoro over 40.

76 alloggi, Quartiere Barco.



La riqualificazione delle Corti di Medoro: 2014-2020

All'inizio degli anni Duemila si fa largo, nel nostro Paese, la convinzione che a fianco dell'edilizia popolare possa essere rilanciata la cosiddetta edilizia sociale, sull'onda di quello che era avvenuto nel trentennio precedente con le cooperative che costruivano per la vendita convenzionata e per l'affitto. Questa volta, a prendere il posto delle cooperative in crisi sono i fondi immobiliari proposti soprattutto da fondazioni bancarie. È così che una tipologia di intervento edilizio, quella dell'ERS, concepita non certo per sostituire l'ERP bensì per rispondere al bisogno di casa accessibile dei nuovi ceti urbani, si diffonde in tutto il Paese. A Ferrara, tra Comune e ACER, vengono create le condizioni per utilizzare lo strumento del fondo immobiliare chiuso, che si avvale della presenza di Cassa Depositi e Prestiti (utilizzando le risorse del FIA), quale unico strumento che può porre fine al degrado dell'area Sud della città, denominata "PalaSpecchi", dal nome delle facciate "a specchio" dell'enorme complesso immobiliare di fine anni Ottanta, abbandonato da tempo. L'area, di proprietà privata della Società Ferrara 2007, era assoggettata a un piano di recupero di iniziativa pubblica che prevedeva la realizzazione di funzioni diversificate, ma non del tutto definite, per un totale di 48.500 mq di superficie lorda. La riqualificazione dell'ex direzionale pubblico noto come "Palazzo degli Specchi" è stata preceduta da uno studio sulla domanda di ERS a Ferrara condotto da Nomisma, che ha confermato la necessità di alloggi a canone calmierato in città.

L'intervento ha consentito la ristrutturazione di gran parte del complesso esistente e la realizzazione di un nuovo quartiere comprendente uno studentato da 150 posti letto, ed un mix abitativo quasi esclusivamente di edilizia sociale per complessive 233 unità, di cui i tre quarti circa destinati alla locazione a lungo termine a canoni calmierati, e la restante parte alla vendita, oltre a spazi per attività commerciali nei piani terra degli edifici del quadrilatero. Questa riqualificazione ha portato con sé anche la innovativa sperimentazione, guidata da ACER in accordo con il costruttore, sull'utilizzo dei Criteri Ambientali Minimi per il riciclo dei rifiuti da demolizione, con percentuali di recupero che hanno superato il 95% del totale del materiale inerte demolito, pari a oltre 18.000 tonnellate (risultati certificati da uno studio di Nomisma/AIRIS nel 2018). L'importo complessivo dell'intervento è stato di 43,9 milioni di euro.

Economia circolare dei materiali alle Corti di Medoro⁴

Per il panorama italiano, il cantiere de "Le Corti di Medoro" è un caso esemplare di demolizione selettiva e gestione del rifiuto da Costruzione e Demoli-

4. MARCO CAFFI (a cura di), *Neomateriali nell'economia circolare. Building*, Milano, Edizioni Ambiente, 2024.

zione (C&D). Dal punto di vista della rigenerazione, l'intervento ha previsto alcune demolizioni mirate, il rinforzo dei vani scala/ascensore e il completo *strip out* dei fabbricati. L'intervento di riqualificazione del complesso esistente è avvenuto su una parte delle superfici complessive, con la realizzazione di unità abitative, per complessivi 26.600 mq circa di superficie vendibile, di cui 188 alloggi sociali e 45 alloggi a residenza universitaria, oltre a realizzare circa 3.000 mq di commerciale a servizio.

L'innovazione legata a questo specifico caso vede in particolare il ruolo giocato da ACER Ferrara che, con questo intervento, ha voluto consolidare il ruolo di tecnostuttura per l'attuazione di progetti complessi e strategici a favore della città; e da Nomisma S.p.A. che ha svolto un ruolo fondamentale di accompagnamento professionale, finalizzato all'applicazione di fattori di sostenibilità, quali l'analisi e valutazione della domanda potenziale di mercato, e i fattori di competitività dell'intervento basati sulla sostenibilità ambientale.

Oltre a perseguire elevati standard di qualità progettuali, si è proceduto in particolare alla valutazione della sostenibilità di cantiere, secondo un approccio volontario aderente agli obiettivi CAM. Nell'attività di demolizione, ACER Ferrara ha infatti scelto di adottare volontariamente il criterio CAM 2.5.1. L'Obiettivo di tale criterio prevede in particolare che: "almeno il 70% in peso dei rifiuti non pericolosi generati durante le attività di demolizione e costruzione deve essere separato in sito e avviato a recupero e riciclaggio". La scelta di ACER Ferrara è stata finalizzata: all'introduzione volontaria di un percorso di sostenibilità del cantiere ai fini della riduzione degli impatti ambientali, tipicamente associati allo smaltimento dei rifiuti da costruzione; alla valorizzazione economica del rifiuto, con ricadute virtuose sul tessuto imprenditoriale locale ed al potenziamento della funzione sociale dell'area. Sulla base degli approfondimenti prodotti, si ritiene che la gestione del rifiuto da C&D del cantiere per il nuovo complesso residenziale de Le Corti di Medoro a Ferrara rappresenti un esempio di sostenibilità, in quanto minimizza la quantità di materiale smaltito in discarica, limita gli impatti associati alle emissioni dovute al trasporto del rifiuto ai siti di conferimento, e apporta ricadute economiche positive sul tessuto di imprese locali attive nel settore del recupero e trattamento dei rifiuti da costruzione e demolizione.

La sfida, dopo questa esperienza è stata quella di trasferire queste pratiche anche su cantieri di minore dimensione, dimostrando che capacità tecnica e volontà di perseguire l'obiettivo, possono portare all'applicazione di buone prassi anche in ambiti apparentemente non adatti. Fare dei processi di economia circolare "uno standard di cantiere", di ogni dimensione o quasi, è l'obiettivo dell'Azienda Casa di Ferrara. Infatti, si è consolidata la prassi di

selezionare le imprese appaltatrici in fase di gara, sulla base dell'adozione dei CAM. Criterio già seguito in altri medi e piccoli cantieri.

In sintesi, negli interventi di edilizia residenziale curati da ACER Ferrara negli ultimi vent'anni, l'efficienza energetica è stata una priorità, per migliorare il comfort abitativo e ridurre i costi energetici. Inoltre, l'Azienda Casa ferrarese ha attuato metodologie di costruzione innovative, quali l'implementazione di componenti prefabbricati assemblati a secco, che hanno permesso di ridurre i tempi di esecuzione e i costi di costruzione, migliorando al contempo l'efficienza del processo edilizio e garantendo prestazioni elevate in termini di sicurezza sismica ed energetica. Il tutto, senza trascurare gli aspetti sociali dell'ERP e l'attenzione all'inclusione sociale, perché si è profondamente convinti che gli interventi edilizi non si limitano a fornire semplici abitazioni, ma mirano a creare comunità coese e solidali. Attraverso la progettazione di spazi comuni, come giardini, aree ricreative ed il Portierato sociale al Barco, ACER Ferrara ha inteso promuovere l'integrazione tra i residenti e favorire opportunità per eventi sociali e culturali.

Il più recente intervento de "Le Corti di Medoro" ha avuto il merito specifico di introdurre una chiave di lettura innovativa, nell'ottica di un'evoluzione della rigenerazione urbana: la valorizzazione ed il monitoraggio, in chiave di economia circolare, dell'intervento di rigenerazione, ovvero l'applicazione del percorso di sostenibilità del cantiere ai fini della riduzione degli impatti ambientali: questo percorso può costituire, se correttamente gestito, l'elemento di sostenibilità economica di molti interventi.

Si può quindi concludere, affermando che le politiche abitative pubbliche a Ferrara hanno integrato innovazioni tecnologiche e attenzione agli aspetti sociali, contribuendo a una trasformazione urbana sostenibile. L'approccio adottato ha dimostrato che è possibile affrontare le sfide abitative attraverso un modello che combina tecnologia, sostenibilità e inclusione sociale. È fondamentale continuare a investire in queste direzioni per garantire un accesso equo e sostenibile all'abitazione, rispondendo alle esigenze di una popolazione diversificata e in crescita.

Il pensiero di città di ACER Ferrara

Nel procedimento di adozione del nuovo Piano Urbanistico Generale di Ferrara che si è svolto nel corso del 2024 l'Azienda è stata interpellata ed ha avuto l'occasione, con il proprio contributo, di riassumere in un documento-manifesto la propria concezione di città e di società.

L'Azienda Casa Emilia-Romagna ha rappresentato un *pensiero di città*, frutto anche del pluriennale rapporto con il laboratorio CITER (Laboratorio di progettazione urbana e territoriale, all'interno del Dipartimento di Archi-

tettura dell'Università degli Studi di Ferrara), che coniuga gli aspetti di concezione urbana con quelli di esigenza sociale poiché il tema prioritario è la necessità di far fronte alle problematiche della società e lo spazio urbano, costituito sia dai vuoti che dai pieni, è la dimensione e lo strumento all'interno del quale la società vive come insieme di relazioni umane e non come gruppo di individui separati⁵.

Analisi del tessuto urbano e sociale

La determinazione di strumenti e soluzioni è possibile però solo con l'individuazione e l'analisi dei problemi che devono essere risolti, in prima istanza partendo da un approfondimento dello stato dell'arte del patrimonio dell'ERP Ferrarese in ambito urbano, nella qualità di espressione delle politiche della casa in Italia, a cui l'Azienda Casa Emilia-Romagna (ACER) di Ferrara, sin dalla fondazione nella forma di IACP, per sua natura ha fornito proposte/ soluzioni in particolare ai ceti con redditi più bassi.

Le ragioni storiche dell'ERP di oggi

Il patrimonio ERP è da sempre parte del processo della trasformazione del tessuto urbano e sociale della città, in ragione delle esigenze della società e del contesto storico culturale al contorno. Basti pensare al contesto dell'immediato dopoguerra, in cui venivano promosse urbanizzazioni di grandi aree al fine di sopperire all'abbondante mancanza di abitazioni e che ad oggi costituiscono buona parte del patrimonio edilizio in gestione ad ACER, come è avvenuto nel caso della nuova urbanizzazione di Barco (area INA casa e area piazza Brigate Garibaldi) pertanto, è apprezzabile distinguere le tipologie edilizie in relazione al quartiere in cui si è costruito. In relazione alla necessità di fornire numerose abitazioni in poco tempo si riscontra nell'attuale dislocazione del patrimonio ERP che è eterogeneo e costituito per l'81% da fabbricati posti al di fuori delle mura cittadine che in alcuni casi costituiscono assieme interi quartieri e per il 19% da fabbricati interni all'area urbana di Ferrara, questi ultimi inseriti nel tessuto urbano preesistente ovvero in edifici storici.

L'epoca di costruzione di taluni edifici solleva delle criticità legate agli spazi comuni, che risultano essere angusti o poco adeguati per via di modifiche o aggiunte necessarie per soddisfare bisogni emersi in seguito alla costruzione, come ad esempio, il bisogno di dotare box auto al fabbricato o cantine, talvolta pavimentando o asfaltando i percorsi carrabili a discapito delle aree verdi interne, con la conseguenza di abbassare la qualità degli spazi condominiali.

5. ROMEO FARINELLA, ELENA DORATO, ANTONIO BORGOGNI, *La città attiva*, Ferrara, Università di Ferrara, 2016.

Il continuo aggiornamento degli standard abitativi degli alloggi e le azioni di deterioramento fisiologico degli elementi costruttivi e tecnologici che imperversano sui fabbricati si manifestano con la perdita dello stato di conservazione e collocano il fabbricato in uno stato vetusto, non soltanto dal punto di vista edilizio, impiantistico, sismico ed energetico, ma anche dell'accessibilità, in quanto, frequentemente si evidenziano limitazioni per la presenza di barriere architettoniche difficilmente superabili con conseguente difficoltà per l'utenza che ne potrà usufruire. I costi di recupero di tali edifici sarebbero ingenti e anche il rimodernamento del singolo alloggio all'interno di un edificio datato pone diverse problematiche; recuperare gli alloggi internamente, rifacendo parti edili ed impiantistiche nuove, sovente si scontra con la difficoltà di integrare i nuovi elementi senza che l'edificio abbia la capacità di accoglierli; i problemi pratici che si incontrano durante il recupero degli alloggi o dei fabbricati sono ad esempio: massetti non sufficientemente spaziosi, colonne di scarico non più adeguate, comfort termici inadeguati per impossibilità di realizzare isolamenti interni od esterni, barriere architettoniche insuperabili per la conformazione dei vani scala, incapacità di operare in contesti abitati sulle strutture per migliorare sismicamente l'edificio.

Problematiche del tessuto urbano

Come è stato evidenziato nell'analisi urbanistica, in occasione delle "Osservazioni al Piano Urbanistico Generale"⁶ esistono alcuni elementi funzionali imprescindibili per la città che definiscono la viabilità dell'asse Nord-Sud configurandosi come spina dorsale, di cui la linea ferroviaria e la SS16, che inevitabilmente generano un impatto sull'urbanistica causando problematiche di collegamento di alcuni quartieri. La ferrovia, ad esempio, lungo tutto il suo tracciato crea una cesura netta tra le aree poste a ad Ovest e a Sud di essa ed il centro cittadino. Tale natura dell'infrastruttura ferroviaria è una delle cause dell'emarginazione di interi quartieri prevalentemente di funzione residenziale (Barco e Doro), per via del numero insufficiente di attraversamenti, che inevitabilmente ne generano l'isolamento e nei quali si sono riscontrate problematiche di tipo sociale. Analogamente, esistono altre situazioni che oltre ad essere isolate, sono del tutto carenti di servizi, come avviene nel caso di via Arginone, in cui l'insediamento è attorniato da infrastrutture e canali.

Ulteriori problematiche urbanistiche si riscontrano in seguito al decadimento della qualità urbana in seguito alla perdita della funzione originaria, come avviene nel caso di Pontelagoscuro, il cui centro abitato del paese vecchio, storicamente votato al trasporto fluviale, è stato ricostruito senza un

6. AA.VV., *ACER Ferrara - Osservazioni al piano urbanistico generale*, Ferrara, 2023.

piano definito, da cui emerge un tessuto urbano che ha rinunciato al rapporto con il fiume. Una situazione analoga si riscontra nella zona commerciale, in seguito alla dismissione del collegamento tramite scalo merci intermodale fluviale/stradale/ferroviario al binario Bologna-Venezia. In altri casi si evidenzia un processo di abbandono e degrado di alcune aree, come riscontrato nei quartieri Doro-Mizzana, in cui si riscontrano urbanizzazioni abbandonate o non concluse, oltre ad ex aree industriali dismesse, con necessità di bonifiche ambientali e di cui sarà necessario ipotizzare interventi di rigenerazione urbana.

Problematiche sociali

Il contesto sociale in cui oggi si colloca l'ERP è contraddistinto da disuguaglianze sempre più accentuate, al quale fa seguito uno scenario preoccupante che indica il progressivo impoverimento della condizione sociale e che sta interessando in modo diffuso il nostro Paese. Questo si sta manifestando attraverso la progressiva difficoltà dei nuclei residenti nelle case di edilizia pubblica a pagare anche canoni bassi e si traduce in un'emergenza nei confronti delle risorse di *welfare abitativo* rappresentato dalla componente di edilizia residenziale pubblica. Come illustrato nel "Rapporto di ricerca Morosità tra fragilità dell'inquilinato, normative e azione di ACER Analisi, prospettive e politiche" (a cura di Alfredo Alietti e Lorenzo Betti), la naturale conseguenza è quella di avere in graduatoria persone e famiglie in condizioni socioeconomiche sempre più fragili, il che si configura come una questione negativa nei confronti della sostenibilità economica degli enti gestori delle ERP, che si troveranno sempre di più a far fronte ad una insostenibilità dalla loro gestione e che imprimerà pressioni sempre più forti sulla riscossione degli affitti (morosità), indice di marginalizzazione socioeconomica. Nello stesso rapporto si è illustrato il mutamento nel lasso di tempo che va dal 2011 al 2021 della morfologia sociale dell'inquilinato, e su tutti è rilevante come al di là delle tendenze demografiche, il "posizionamento" socioeconomico delle fasce ISEE di pertinenza si è abbassato notevolmente.

Nello specifico, andando ad analizzare la condizione professionale dell'inquilinato emerge una drastica riduzione dei capifamiglia pensionati (dal circa il 56% al 47,5%), e di contro incrementa in modo altrettanto significativo la percentuale dei soggetti fragili in condizioni lavorative precarie o disoccupati (dal 13,2 al 20,7%). Analogamente, il dato più eloquente che dimostra questa tendenza emerge nella distribuzione dell'inquilinato in funzione delle diverse fasce di canone per anno di accesso. In base al rilevamento del 2021, emerge che gli ISEE dei nuclei entrati nel 2001 risultavano mediamente di gran lunga più alti rispetto ai nuclei entrati negli anni successivi e questo è

dimostrato dal fatto che gli ISEE dei nuovi accessi avvenuti nell'ultimo periodo, che fa riferimento al 2013-2021, si collocano per la misura del 70% all'interno della fascia di tasso più basso. Il dato in questione che conferma il *trend* negativo è dato dall'analogo al periodo precedente che va dal 2002-2012, in cui il numero totale dei nuovi accessi che si collocavano nella suddetta fascia era pari solo al 54,8%.

Dal punto di vista demografico, l'andamento della popolazione del comune di Ferrara risulta essere in diminuzione; tuttavia, come emerso nelle Osservazioni al Piano Urbanistico Generale "Asse Nord-Sud, spina dorsale della città di Ferrara", si è constatato l'aumento della domanda di ERP, a causa del peggioramento delle condizioni socioeconomiche già descritte. Se si mettono in relazione i dati delle domande di graduatoria ERP, le domande del fondo sociale e il numero di alloggi ERP vuoti perché da mantenere, emerge un fabbisogno abitativo potenziale di circa 2.000 alloggi aggiuntivi.

Principi generali del pensiero di città di ACER Ferrara

La situazione qui fotografata rappresenta una condizione critica in cui versa, attualmente, la società che caratterizzata da fragilità, crisi economica e crisi dei valori stenta a riconoscersi, di nuovo, come tale. L'Azienda Casa Emilia-Romagna, nel ruolo etico di ente deputato, prima di tutto, in stretta sinergia con Comuni e Regione, alla risoluzione di problematiche di natura sociale, nel lungo corso della sua storia ha sviluppato gli strumenti e il pensiero critico necessario all'analisi, alla valutazione e agli strumenti da mettere in campo per risolvere queste criticità. Le criticità sociali però rappresentano solitamente problemi di natura complessa ed è in questa condizione che lo spazio urbano ha una potenzialità fondamentale, partendo dall'assunto che è spazio fisico quindi strumento esso stesso di presa d'atto, costituzione e riconoscimento dello spazio sociale, se correttamente governato può influire radicalmente sulla società modificandola e risolvendone criticità apparentemente troppo complesse.

È da questa semplice ma fondamentale constatazione che origina identità, pensiero/proposta e azione di ACER Ferrara: governo dello spazio urbano quale primario strumento per la risoluzione delle problematiche sociali.

La dialettica società-spazio urbano e le potenzialità del governo di quest'ultimo si evincono quindi nel contributo al PUG che vede quali obiettivi principali dell'attività dell'azienda lo sviluppo di Edilizia Residenziale Pubblica e Sociale quale attività diretta alla risoluzione di problemi di natura sociale e dall'altro versante l'adozione della rigenerazione urbana quale strumento urbanistico di modifica dello spazio condiviso. Da questa prima considerazione già è chiaro come i binari su cui corre l'Azienda (sviluppo di ERP-ERS

e pratica della rigenerazione urbana) intreccino i grandi temi della società e dell'urbanistica quale strumento a servizio ma al tempo stesso di governo della collettività stessa.

Mentre lo sviluppo di ERP-ERS è attività sì di forte impatto sociale ma che si traduce “semplicemente” nell'attività edilizia di programmazione, costruzione, rinnovamento di alloggi il tema della rigenerazione urbana è ad oggi la più complessa serie di strumenti in cui l'urbanistica si è trasformata per far fronte ai complessi problemi della società post-industriale.

Sempre nel PUG, ma qui è da ribadirsi, l'Azienda persegue nella concezione della rigenerazione urbana alcuni tra i più grandi strumenti che la costituiscono:

- **Saturazione urbana di aree inedificate.** La città del '900, il suo forte sviluppo molto spesso disorganico, il contrarsi delle aree industriali che cedono il passo alle trasformazioni di un sistema economico sempre più basato sui servizi, hanno lasciato dietro a sé vuoti fisici che rendono frammentato e sfrangiato il tessuto urbano e contestualmente il tessuto sociale di queste parti di città. La saturazione urbana di aree inedificate è volta quindi alla razionalizzazione di capacità edificatorie residue che ivi applicate consentono di evitare un ulteriore ampliamento delle città a discapito delle aree rurali e contemporaneamente di riconnettere parti di città non più comunicanti;

- **Riqualficazione delle aree periferiche.** Gli impetuosi sviluppi urbani del boom edilizio degli anni '60 associati a concentrazione dei servizi spesso lontani dalle periferie hanno lasciato una problematica eredità contraddistinta, molto spesso, da *cluster* di quartieri periferici costituiti da sola residenza e non è infrequente che questi aggregati siano costituiti da Edilizia Residenziale Pubblica. Emergono quindi realtà difficili dove, associato al senso di alienazione che già la periferia senza servizi di per sé trasmette, si aggiunge la condizione di disagio sociale che contraddistingue la popolazione residente. È da queste situazioni che già dai primi anni 2000 le istituzioni pubbliche locali, fra cui ACER stessa, si sono attivate per conferire alle aree periferiche nuove qualità urbane e sociali attraverso riqualficazione di edifici, aree verdi, piazze e attività di presidio e di coinvolgimento dei cittadini (come, ad esempio, il quartiere Barco);

- **Ricucitura degli spazi di città costretti da infrastrutture e barriere.** Il senso di limite e di esclusione che un'infrastruttura può evocare in uno spazio urbano, soprattutto se si tratta di una ferrovia o di un'arteria congestionata o a scorrimento veloce, può essere così invasivo da determinare mutazioni radicali in un tessuto urbano che, oltre a configurarsi quale vera exclave fisica, tende ad inibire le relazioni e a ridurre quindi i rapporti sociali entro ed oltre la barriera. In questa condizione il concetto di rigenerazione

urbana si configura quale ricucitura dell'area emarginata attraverso la realizzazione di nuovi collegamenti associati all'organizzazione di eventi negli spazi che necessitano di una riattivazione, che guidino l'attrazione alla socialità in percorsi che attraversino continuamente e bidirezionalmente il confine;

- **Rafforzamento delle connessioni da e per le frazioni.** Tra i fenomeni verificatisi a seguito dello sviluppo e dell'accentramento urbano e in concomitanza con le forti alterazioni subite dalle economie rurali lo spopolamento delle frazioni, avvenuto soprattutto dagli anni '60 del XX secolo, non è tema di secondaria rilevanza. In questo caso, associato alla mutazione dell'ambiente fisico e della struttura sociale di questi piccoli ma importanti centri urbani, è di particolare gravità la perdita culturale del tessuto sociale. Chiaramente è necessario, con priorità, intervenire dove esiste ancora un minimo legame sociale fra le persone e per arrivare a ciò è necessario rafforzare i collegamenti da e per questi centri urbani minori con i poli di attrazione maggiori al fine di evitare l'isolamento, lo spopolamento e ridestare interesse per il concetto di quotidianità nelle frazioni.

Il grande tema della rigenerazione urbana sostenuto e perseguito da ACER si intreccia, sempre ai fini sociali, con altre attività di differente scala poiché applicate al tema edilizio e al suo stretto contorno e presenti all'interno del PUG sotto forma di Lineamenti Strategici (LS). Nello specifico l'Azienda persegue:

- **Riqualificazione degli spazi comuni.** Ad una scala ridotta, non per importanza ma per le dimensioni dell'intervento, la riqualificazione degli spazi comuni, delle aree cortilive, delle corti condominiali, in analogia alla riqualificazione urbana delle periferie, contribuisce a favorire gli scambi relazionali e diventa essa stessa spazio sociale;

- **L'istituzione delle comunità energetiche.** L'esponenziale incremento dei costi delle materie prime ha determinato forti disagi economici all'utenza ospitata negli alloggi ACER. L'azienda si fa quindi promotrice e parte collaborativa nell'istituzione di comunità energetiche dove soggetti di natura diversa possono razionalizzare l'uso dell'energia a beneficio di tutto il gruppo di consumo;

- **L'accessibilità e l'abbattimento delle barriere architettoniche.** L'accessibilità piena degli alloggi rappresenta per l'utenza con problemi di mobilità l'inclusione e conseguentemente la vera conquista della socialità sia in contesto condominiale che in dinamiche di quartiere;

- **La mobilità sostenibile favorendo l'utilizzo massivo dei mezzi pubblici.** Favorire l'utilizzo e promuovere lo sviluppo dei mezzi pubblici rappresenta per l'Azienda un obiettivo di natura sociale in quanto l'utenza fragile non dispone di un proprio mezzo di trasporto. Agevolare la mobilità con i

mezzi pubblici significa quindi garantire ed aumentare l'autonomia, la socialità e l'inclusione delle persone fragili a rafforzamento della dignità personale.

Intervento di recupero di via Grosoli.



Una proposta per Ferrara

ACER pone le sue proposte di intervento, all'interno del Piano Urbanistico Generale in uno schema complessivo di assetto della città. Importante obiettivo è il rafforzamento delle connessioni delle aree svantaggiate della città tra di esse e con il centro cittadino, attraverso il rafforzamento di un asse che parte dal fiume Po ed arriva alla Fiera di Ferrara; tale asse si caratterizza come una "spina dorsale" della città, indispensabile al suo funzionamento, sulla quale, in corrispondenza di alcuni punti di specifica importanza, vengono innestati altre connessioni trasversali.

L'asse principale è di fondamentale importanza per la città, in quanto zona di distribuzione viabilistica della città: su di esso si attestano la strada statale 16 "Adriatica", la strada statale 64 "Porrettana", la ferrovia Bologna-Venezia, il canale navigabile Boicelli, oltre a diverse strade urbane importanti, anche di collegamento verso l'autostrada, e diverse piste ciclabili cittadine.

Su di esso si individuano alcuni punti di interconnessione importanti, quali il Fiume Po, Pontelagoscuro, Barco, la stazione/Grattaciel, la Darsena, le Corti

di Medoro/Angelica (nuovo polo attrattivo comprensivo di residenze, commercio e servizi), la Fiera (termine dell'asse, posto al limite dell'area urbana, utilizzato oltre che come luogo di manifestazioni, anche per lezioni universitarie).

In questi punti vanno realizzati dei collegamenti trasversali che superano le divisioni create dalle infrastrutture; tali collegamenti, come precedentemente espresso, seppur in parte esistenti, sono da implementare in un'ottica di rafforzamento delle aree periferiche.

Gli interventi suddetti, in collegamento alle attività svolte da ACER Ferrara, si inseriscono in modo complementare alle proposte specifiche relative all'edilizia residenziale pubblica e sociale.

L'individuazione delle aree di intervento parte dalle considerazioni iniziali rispetto allo svantaggio che queste zone scontano rispetto ad altre aree della città. In tale discorso, si individuano alcuni interventi conclusi che soddisfanno tale logica di creazione di un sistema di connessioni e di relazioni tra aree. In particolare, gli interventi consistono in:

1. 76 alloggi ERP, Barco: intervento attuato da ACER Ferrara, relativo a edilizia residenziale pubblica, consistente nella demolizione di edifici precedenti, vetusti e non più adeguati, e la loro sostituzione con nuovi edifici con tecnologie innovative inseriti in un ridisegno complessivo dell'abitato di Barco; questo piano viene completato dal rifacimento di ulteriori 72 alloggi in 18 piccole palazzine nelle vie Gatti Casazza, Grosoli, Sirena;

2. 43 alloggi ERS, via Bianchi: intervento attuato da ACER Ferrara, relativo ad edilizia residenziale sociale, consistente nella nuova costruzione di un edificio moderno ed adeguato alle attuali esigenze abitative;

3. Corti di Medoro: intervento attuato dal fondo immobiliare *Ferrara Social Housing*, partecipato da ACER Ferrara; l'intervento fa parte del recupero dell'ex Palaspecchi, centro direzionale costruito negli anni '80 e mai entrato in funzione; l'importante operazione immobiliare ha permesso di recuperare la struttura esistente per creare 188 alloggi di edilizia residenziale sociale di ampia metratura, 45 alloggi per studenti, diverse attività commerciali e il recupero di un edificio recentemente completato e dedicato a nuova sede della polizia locale. Si tratta pertanto di un nuovo quartiere che a regime potrà arrivare potenzialmente ad accogliere circa 800 persone.

Oltre a quanto sopra esposto, vi sono ulteriori aree di interesse per le politiche abitative e per le trasformazioni future, in quanto capaci di accogliere interventi significativi per la città:

1. Pontelagoscuro vecchio: in un'area frammentata, in cui manca il rapporto con il fiume e la qualità edilizia è scarsa, anche per quanto riguarda l'edilizia residenziale pubblica, sarebbe opportuno un intervento di sostitu-

zione edilizia che coinvolga parti di tessuto urbano per il miglioramento delle condizioni abitative e urbane del quartiere;

2. Pontelagoscuro nuovo: il tessuto urbano consolidato, con densità elevata, permette un intervento sulle componenti pubbliche dell'area urbana, in particolare miglioramento delle aree verdi e della viabilità;

3. Barco: all'interno dell'abitato di Barco sono presenti alcuni vuoti urbani, utili a realizzare ulteriori interventi di ERP o ERS;

4. Aree inedificate nelle zone di viale Po e via Scalambra: la posizione strategica vicino alla ferrovia e al centro, le rende adeguate, oltre che per la realizzazione di interventi di realizzazione di edilizia residenziale pubblica e sociale, anche per la realizzazione di servizi, parchi, attività sportive e temporanee, recuperando anche ambientalmente il rapporto con il fiume ed evitando l'impermeabilizzazione dei suoli;

5. Area di via del Lavoro/viale Po: un'area molto frammentata, sottoutilizzata per la dismissione di diverse attività industriali, problematica per degrado, in una zona di snodo importante e di accesso alla città è il luogo che più si presta alla rigenerazione urbana, come indicato dalla legge urbanistica regionale; in tale luogo sono da effettuare bonifiche ambientali e recupero di alcuni edifici esistenti, oltre alla sostituzione di altri. Tale intervento (ERP-ERS) risulterebbe essere uno dei più importanti per le condizioni attualmente degradate della zona;

6. Ridisegno degli spazi aperti del quartiere Krasnodar: l'area è già stata oggetto di candidatura da parte della Regione Emilia-Romagna al Piano innovativo per la qualità dell'abitare (PINQuA) per il recupero di alcune aree da destinare a parco e per il miglioramento delle connessioni ciclabili nell'asse dalla Darsena, passando per via dello Zuccherro, fino alle corti di Medoro/Angelica; l'intervento, presente in graduatoria, è in attesa di indicazioni in merito al finanziamento;

7. Riqualificazione energetica e sismica degli edifici del quartiere Krasnodar: il progetto, promosso da ACER Ferrara, consisterebbe nel recupero di diversi edifici dal punto di vista energetico e sismico per un totale di 490 alloggi di ERP;

8. Corti di Angelica: il completamento del recupero dell'ultimo pezzo dell'ex Palaspecchi è inserito nel programma PINQuA del Comune di Ferrara; l'intervento prevede il recupero dell'ultima palazzina da adibire a edilizia agevolata per 53 alloggi, il recupero di diversi edifici adibiti ad attività sportive e di altri edifici da adibire a servizi, oltre al completamento delle dotazioni urbanistiche.

Oltre agli interventi suddetti, di trasformazione delle aree, devono essere considerati alcuni interventi puntuali e lineari soprattutto sulla rete di trasporto e viabilistica, che possano mettere in rete le zone della città tra esse e con il centro, completando il quadro generale e risolvendo le criticità espresse. Si propongono i seguenti interventi:

1. creazione di un parco fluviale sulla riva del Po, ideale estensione del parco urbano cittadino, per ricreare il rapporto città-fiume;

2. estensione della metropolitana di superficie, per evitare l'esclusione dei quartieri di Barco e Pontelagoscuro: la metropolitana deve consentire uno spostamento degli abitanti dalle aree suddette al centro cittadino, alla stazione ferroviaria, fino al nuovo polo ospedaliero;

3. creazione di un sottopasso ferroviario in via Bianchi, che si colleghi con via Padova, per eliminare l'esclusione di alcune aree del Doro e di Barco; tale sottopasso deve prevedere sicuramente la possibilità di attraversamento ciclopeditone, e possibilmente anche automobilistico, per alleggerire il traffico veicolare sugli altri attraversamenti;

4. punto nodale di interfaccia tra ferrovia e Po di Volano: rivisitazione delle interconnessioni all'altezza della darsena, per estendere i collegamenti oltre la ferrovia;

5. collegamento del Polo Scientifico Tecnologico con la città, attraverso sistemazioni viabilistiche e ciclopeditone (in parte già in attuazione);

6. riutilizzo dell'ex ospedale di riabilitazione San Giorgio: la struttura, ancora in discrete condizioni, deve ritrovare una funzione, per non diventare luogo degradato alle porte Sud della città;

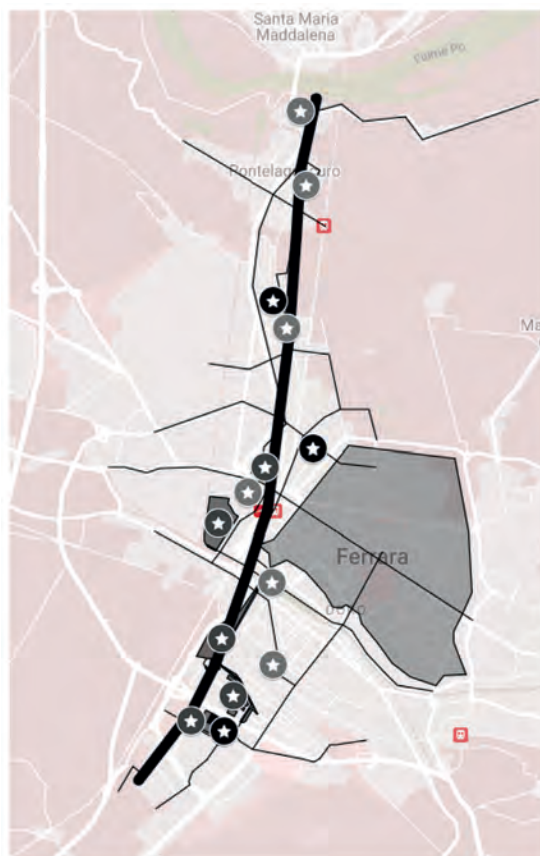
7. rete di mobilità ciclopeditone: oltre a questi interventi, risulta necessario estendere la rete delle piste ciclopeditone, in un'ottica di incentivazione della mobilità ecosostenibile e di necessità di creare interconnessioni tra le aree cittadine.

Sintesi della proposta progettuale

Gli interventi proposti comprendono la creazione di nuovi alloggi di edilizia residenziale pubblica o sociale (studentati compresi), che devono quindi rispondere a bisogni attualmente non soddisfatti, come indicato in premessa, dall'attuale offerta. In tale ottica, la sostituzione edilizia permette la creazione di nuovi alloggi antisismici, energeticamente efficienti e rispondenti alle direttive e alle necessarie pratiche di contenimento del consumo di suolo, dei consumi energetici, in un'ottica complessiva di totale ecosostenibilità.

Pure gli interventi sulle reti di trasporto si conformano pienamente alle direttive della nuova legge urbanistica regionale, in un'ottica di riduzione del traffico veicolare a favore del trasporto pubblico.

Schema del piano con punti di interesse.



La necessità, evidenziata nelle analisi precedenti, di far fronte a nuovi fabbisogni sociali di casa sia a livello regionale che locale, dimostrano come sia importante avere anche nel comune di Ferrara una proposta concreta per incrementare la disponibilità di alloggi ERP e ERS. In prospettiva, la proposta di ACER prevede complessivamente, per i prossimi dieci anni, compatibilmente con le risorse comunali, regionali e nazionali, i seguenti interventi:

- attraverso la disponibilità di risorse comunali e regionali, si potrà realizzare il recupero di gran parte degli alloggi ERP attualmente vuoti, utilizzando al bisogno anche processi di demolizione e ricostruzione di interi fabbricati;
- potrebbero essere previste all'interno delle aree indicate in precedenza (da Pontelagoscuro fino alle Corti di Medoro-Angelica) una nuova edificazione di almeno 300 alloggi ERP (pari a circa il 10% dell'attuale patrimonio comunale), ma solo in presenza di un nuovo piano casa nazionale.

A tali interventi che sono volti ad incrementare l'offerta abitativa pubblica, per soddisfare il bisogno crescente di casa, dovrebbero affiancarsi misure inserite in un piano più ampio, che ricomprenda tutte le politiche per un abitare più dignitoso, sostenibile e consapevole, in linea con quanto sarebbe dovuto avvenire nel dopo Covid-19; il tutto, passando anche per un piano di alienazione degli alloggi inseriti nei condomini misti del Comune di Ferrara, così da razionalizzare ed ottimizzare il patrimonio esistente. Gli interventi sopra esposti sono orientati, nell'ambito del nuovo PUG, a rimettere al centro dell'attenzione le politiche pubbliche della casa, che da troppo tempo sono state relegate, un po' a tutti i livelli, ai margini dell'attenzione e dell'intervento pubblico.

Dalle parole ai fatti: il completamento della rigenerazione urbana delle “Corti di Medoro”

Come già riportato nei punti precedenti, ACER Ferrara è stata tra i principali promotori ed attuatori dell'intervento di rigenerazione di quel quadrante della città noto ai Ferraresi come “Palazzo degli Specchi”, con la realizzazione in primo luogo delle Corti di Medoro e, quindi, con la realizzazione del nuovo comando del Corpo di Polizia Locale Terre Estensi. Nonostante ciò, rimanevano ancora “testimonianze” del “Palazzo degli Specchi”.

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), diviene per il Comune, in sinergia con ACER Ferrara, l'occasione per trasformare queste testimonianze e di raggiungere l'ambizioso obiettivo del completamento della rigenerazione di tutta l'area. In particolare, la missione 5 componente 2 del PNRR con l'investimento 2.3 prevede il finanziamento del Programma Innovativo per la qualità dell'abitare (PINQuA), programma a cui il Comune di Ferrara aveva candidato gli interventi di recupero della palazzina lungo la via Beethoven, delle aree destinate ad attrezzature sportive e delle annesse opere di urbanizzazione, ultimi resti dell'abbandonato complesso direzionale eretto negli anni '80 dello scorso secolo.

Gli obiettivi del PINQuA sono i seguenti:

1. il recupero di edifici esistenti senza ulteriore consumo di suolo;
2. garantire carattere di significatività e connotarsi per la presenza di soluzioni ecosostenibili, di elementi di infrastrutture verdi, di *Nature Based Solutions*, di de impermeabilizzazione e potenziamento ecosistemico delle aree, di innovazione tecnologica e tipologica dei manufatti;
3. prevedere soluzioni di bioarchitettura atte al raggiungimento di elevati standard prestazionali, energetici, per la sicurezza sismica, appositi spazi per la gestione della raccolta dei rifiuti, il riciclo dell'acqua.

Questi obiettivi, condivisi da ACER Ferrara in qualità di soggetto attuatore, vengono raggiunti attuando il recupero della palazzina esistente a ricavarne 53 alloggi di Edilizia Residenziale Sociale (ERS) con tecniche che ne garantiscano la sostenibilità e l'efficienza. I 53 alloggi saranno distribuiti sui 5 piani fuori terra: alla base del fabbricato troveranno sede i locali accessori quali cantine, un locale per i rifiuti solidi urbani, tre depositi biciclette distinti per un totale di 56 mq, la centrale termica, e 5 alloggi completamente accessibili anche da persone diversamente abili, i cinque piani superiori hanno tutti la medesima suddivisione planimetrica e ospitano ciascuno 12 appartamenti, di cui 9 bilocali e 3 trilocali, con superficie media di 57 mq.

La tecnica di recupero prevede una prima operazione di *strip out*, ovvero lo "spoglio" dell'edificio di tutti gli elementi di partizione, interna ed esterna, degli elementi impiantistici e complementari sino a lasciare a nudo, il telaio strutturale in calcestruzzo armato, che potrà, in questo modo, essere consolidato garantendone una migliore risposta alle azioni sismiche, rispetto allo stato attuale. Tutti i materiali che risulteranno dallo *strip out* saranno avviati a recupero, nell'ottica del tema della circolarità dell'economia dell'industria edilizia tema oramai consolidato nell'esperienza di ACER. A questo punto si realizzeranno le opere edilizie ed impiantistiche mirate a garantire sostenibilità ed efficienza energetica: l'applicazione dei CAM, edilizia oramai obbligatoria già da alcuni anni nelle opere pubbliche, si affianca, nei progetti finanziati dal PNRR, al rispetto principio DNSH (*Do No Significant Harm*) e cioè del non arrecare nessun danno significativo all'ambiente.

Le scelte progettuali sono state fatte nel rispetto di questi due cardini dell'edilizia sostenibile ed anche i materiali che verranno installati dovranno superare gli stringenti requisiti previsti dal progetto così definito. Quindi grande attenzione al confort che gli alloggi sapranno garantire ai loro abitanti in termini di temperatura, umidità, illuminazione naturale ed artificiale garantendo, al contempo, consumi energetici contenuti ed in gran parte provenienti da fonti rinnovabili: è previsto l'allacciamento al Teleriscaldamento cittadino, alimentato in larga parte da fonte geotermica, oltre alla realizzazione di un impianto fotovoltaico da quasi 70 Kwp raggiungendo così la classe A4 di consumo energetico. A completamento del recupero dell'edificio, la riqualificazione delle circostanti aree esterne con la realizzazione delle opere di urbanizzazione pertinenti.

I lavori sono stati consegnati all'impresa appaltatrice all'inizio di ottobre 2024 e si concluderanno per la primavera del 2026.

Complesso delle “Corti di Medoro”.



Bibliografia

MARCO CAFFI (a cura di), *Neomateriali nell'economia circolare. Building*, Milano, Edizioni Ambiente, 2024.

MIRKO LAURENTI, MARINA TRENTIN (a cura di), *Ecosistema Urbano*, Roma, Legambiente, 2024.

ELENA DORATO, ROMEO FARINELLA, MICHELE NANI (a cura di), *ACER Ferrara 100*, Firenze, Altralinea Edizioni, 2021.

BERNARDO SECCHI, *La città dei Ricchi e la Città dei poveri*, Bari, Editori Laterza, 2013.

ROMEO FARINELLA, ELENA DORATO, ANTONIO BORGOGNI, *La città attiva*, Ferrara, Università di Ferrara, 2016.

AA.VV., *Annuario Socio-Economico Ferrarese 2023*, Ferrara, C.D.S. Cultura Edizioni, 2023.

AA.VV., *ACER Ferrara - Osservazioni al piano urbanistico generale*, Ferrara, 2023.

Di nuovo la questione delle abitazioni

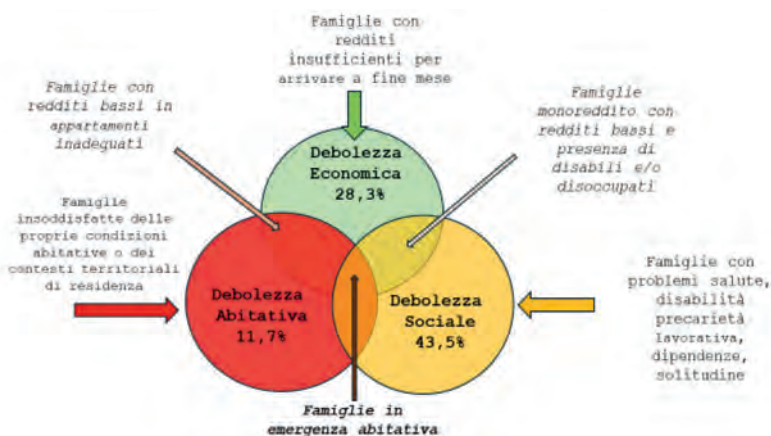
Situazione del mercato immobiliare di Ferrara: dal “disagio abitativo” alle “emergenze casa”

Massimo Buriani

Il disagio abitativo

Una recente ricerca di Nomisma, effettuata nel 2021/22 per conto di Legacoop abitanti, nel fotografare la situazione del mercato immobiliare italiano ha misurato la dimensione della cosiddetta “domanda debole” attraverso l’individuazione delle diverse “debolezze” (economiche, sociali e abitative) tra le famiglie italiane con bisogno di casa, contribuendo a ridefinire i concetti di “disagio abitativo” e di “emergenza abitativa” e identificando diversi segmenti della domanda con presenza di più tipologie di debolezza che potrebbero trovare risposta in soluzioni di Edilizia Residenziale Sociale (ERS), fino ad individuare il target delle famiglie in vera e propria emergenza abitativa per le quali si impongono soluzioni di Edilizia Residenziale Pubblica (ERP).

Fig. 1 - I target di domanda debole.



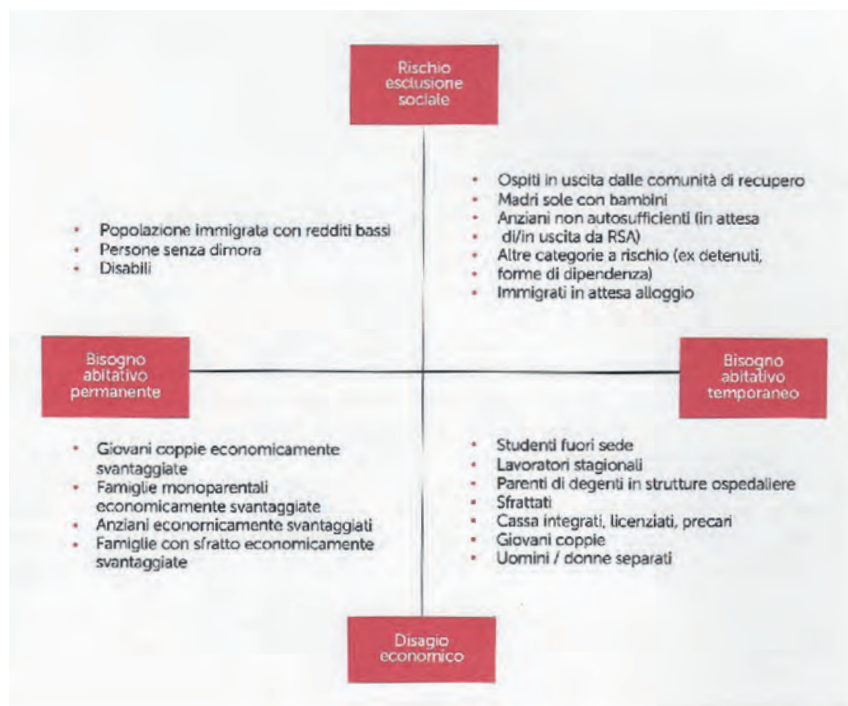
Fonte: Nomisma 2022.

L'evoluzione della domanda di casa

La ricerca ha fatto emergere anche la presenza di diverse e nuove tipologie di bisogni sociali e abitativi, identificando i caratteri principali del cambiamento nella domanda.

Nella zona del “disagio abitativo” sono comprese, ad esempio, diverse categoria di bisogni: dalle giovani coppie o famiglie monoparentali economicamente svantaggiate, alle famiglie con sfratto o anziani poveri ecc. Rientrano nella categoria del “disagio abitativo” anche i bisogni dei soggetti alla ricerca di soluzioni temporanee, come gli studenti fuori sede, i lavoratori stagionali, gli uomini e donne separati ecc. Nell’area del “rischio di esclusione sociale” sono ricompresi, invece, i bisogni della popolazione immigrata con redditi bassi, quelli delle persone senza fissa dimora, o dei disabili soli che cercano soluzioni abitative permanenti. Rientrano in questa categoria di bisogni, ma con soluzioni temporanee, anche gli ospiti in uscita da comunità di recupero, madri sole con bambini, anziani non autosufficienti in attesa di uscita da ospedali o RSA ecc. In altri termini bisogni abitativi fortemente intrecciati con i bisogni socio-assistenziali.

Fig. 2 - I nuovi bisogni sociali e abitativi.



Fonte: elaborazioni Area Proxima.

In sintesi la ricerca ha fatto emergere la presenza di una domanda mutevole ed articolata con forte accentuazione sui nuovi bisogni sociali non soddi-

sfatti dalla crisi del *welfare*. Bisogni che si sono accentuati dopo la pandemia e dopo gli effetti dell'aumento dei costi dell'energia e delle materie prime.

Ad aggravare la situazione del mercato della casa si sono abbattuti, infatti, come uno tsunami un mix di fattori quali:

- l'impennata dei tassi di interesse dei mutui bancari;
- l'inflazione;
- l'aumento dei costi di costruzione;
- la progressiva perdita del potere di acquisto delle famiglie.

Fattori questi ultimi che hanno di fatto reso impossibile l'acquisto di una abitazione per famiglie monoreddito e reso la locazione spesso una scelta obbligata, proprio nel momento in cui si è ridotto in modo significativo lo *stock* degli alloggi a disposizione, soprattutto nei grandi centri (anche per la diffusione delle locazioni temporanee ad uso turistico).

Anche per questo motivo la ricerca ha evidenziato la necessità di rilanciare le politiche per la casa in Italia, dopo anni di disattenzione al problema.

Sono questi i fattori principali che hanno determinato effetti dirompenti nei mercati immobiliari dei grandi centri urbani, ma che producono effetti sensibili anche nei medi comuni capoluogo come Ferrara.

Da queste analisi sono scaturite le proposte avanzate al Ministero delle Infrastrutture dalla Cooperazione di Abitanti per la realizzazione di 50.000 nuovi appartamenti ERS, di cui almeno 5.000 cantierabili dalla cooperazione in aree di rigenerazione urbana nei prossimi 5 anni, con le condizioni necessarie per la loro sostenibilità economica.

Le nuove emergenze casa a Ferrara

Alcuni dei fattori che stanno destabilizzando i mercati immobiliari li possiamo riscontrare oggi anche a Ferrara, nonostante il perdurante ed apparentemente inarrestabile calo demografico della città.

Ricordiamo che Ferrara perde numero di abitanti da oltre un decennio, pur attraendo popolazione dalle frazioni e dai comuni periferici. Oggi in tutta la provincia solo Comacchio e Porto Garibaldi presentano un *trend* di abitanti positivo. Lo spopolamento delle frazioni e dalle campagne determina in quei contesti territoriali la presenza di numerose case sfitte che non trovano acquirenti o domande di locazione.

Il comune di Ferrara, inoltre, evidenzia una quota di anziani superiori alla media nazionale. Su una popolazione di 132.000 abitanti sono presenti ben 19.700 anziani con oltre 75 anni (il 14,9% contro l'11,7% della media italiana); di questi, 7.281 vivono soli.

Nonostante questi *trend* demografici negativi anche a Ferrara negli ultimi

anni si è fortemente acuito il problema casa come conseguenza di cambiamenti profondi nel mercato immobiliare avvenuti sia dal lato dell'offerta che dal lato della domanda.

Dal lato dell'offerta

Nel decennio 2014-2024 si è assistito ad una progressiva strozzatura dell'offerta di case a Ferrara in tutti i segmenti bassi del mercato:

- nel segmento della edilizia economica privata;
- in quello della edilizia popolare (ERP);
- in quello della edilizia sociale convenzionata (ERS).

Nel segmento della edilizia economico privata ha influito la grande crisi del settore immobiliare iniziata nel 2008 con il blocco dei mutui ed il fallimento di aziende che in alcuni casi non sono riuscite a completare i programmi di edilizia residenziale in aree già urbanizzate previste nei precedenti Piani Regolatori.

Fig. 3 - Esempio di edifici incompiuti di un intero quartiere già urbanizzato di cui si è interrotta bruscamente la costruzione a Ferrara.



Una crisi che non ha risparmiato nemmeno il settore cooperativo della proprietà divisa con il fallimento di imprese storiche cui pure si deve la realizzazione di interi quartieri nel comune di Ferrara a partire dagli anni '70 del secolo scorso.

Ulteriore strozzatura nell'offerta di case si deve al rallentamento dei programmi di nuova edificazione nell'edilizia abitativa pubblica ERP.

L'intervento pubblico nell'ultimo decennio si è focalizzato sostanzialmente nei recuperi di alloggi degradati delle aree PEEP al Barco e zona via Bologna e negli interventi di riparazione danni del sisma del 2012. I nuovi interventi ERP sono stati la costruzione di 76 nuovi alloggi al Barco con finanziamenti in parte con fondi comunali (deliberati dalla precedente legislatura). Molte risorse sono state utilizzate per recuperi di alloggi ERP sfitti, ma in misura largamente insufficiente per soddisfare la domanda. Solo nel comune di Ferrara su 3.300 alloggi comunali ERP si riscontrano ancora circa 900 alloggi sfitti per uno stato di degrado che li rende inabitabili per la cronica carenza di risorse per le manutenzioni¹.

Sempre dal versante dell'offerta si segnala, una significativa riduzione di nuovi interventi di edilizia residenziale sociale (ERS). L'unico protagonista dell'ERS nell'ultimo decennio è l'ACER con la realizzazione di 43 alloggi in via Bianchi grazie ai Programmi integrati per l'edilizia Residenziale sociale (PIPERS – anche questi deliberati nella precedente legislatura); infine il grande intervento ERS (avviato anch'esso nella precedente legislatura) con il contributo della SGR "Investire" della Cassa Depositi e Prestiti nell'area ex Palazzo degli specchi – Corti di Medoro, con la realizzazione di 268 alloggi affidati in gestione all'ACER Ferrara di cui 174 in affitto a canone calmierato, 49 in vendita convenzionata, e 45 come studentato.

Gli ultimi interventi di ERS realizzati dalla cooperazione di abitanti (*Consorzio Servizi Urbani incorporato nella Castello nel 2016*) nel 2011 e 2012 sono stati 12 alloggi al Barco e 16 in via Ravera. Segnaliamo che diversi di questi alloggi sono rimasti sfitti per alcuni anni per il costo di un canone "non sostenibile" dalla tipologia di famiglie in graduatoria nella Castello in quel momento.

Il rallentamento nella edilizia ERS si deve quindi sostanzialmente alla insostenibilità economica di alloggi da assegnare in locazione o godimento senza adeguate agevolazioni finanziarie o senza la partecipazione di un "capitale paziente" (fondi di investimento immobiliari).

Le forme dell'ERS in Emilia-Romagna e a Ferrara

Il problema della insufficienza di alloggi ERS in Regione è stato evidenziato in una recente indagine di Art-ER dal titolo "Le forme dell'ERS", che ha mappato l'offerta di alloggi in locazione dedicati all'ERS nei principali comuni

1. Abbiamo evidenza diretta di questo fenomeno se consideriamo che nei fabbricati della stessa Coop Castello vi sono 12 alloggi di proprietà comunale di cui 7 sono sfitti da anni per la mancata manutenzione.

della Regione compreso Ferrara, oltre alle caratteristiche della “Domanda di ERS”, cioè il fabbisogno urgente di ERS da soddisfare.

Da questa ricerca sono scaturiti gli stimoli e le idee per la stesura del nuovo Bando regionale sull'*Housing* sociale. Un bando molto innovativo che unisce il tema dell'abitare con i servizi sociali.



I risultati dell'indagine

La ricerca conferma come negli ultimi decenni le risorse pubbliche destinate all'ERS siano state progressivamente ridotte e compensate da un maggior indebitamento bancario dei promotori, che si è riflesso in un necessario aumento dei canoni richiesti.

La ricerca stima in 64.703 le famiglie in Emilia-Romagna che oggi pagano un canone di affitto superiore al 30% del reddito familiare disponibile (il cosiddetto “canone soglia”). In quasi la metà delle famiglie appartenenti al campione dei comuni esaminati l'affitto incide più del 50% del reddito familiare.

In altri termini la ricerca evidenzia l'aumento delle famiglie in grave difficoltà a conferma della necessità di un ERS per la parte più bassa della “fascia grigia”.

Il focus dell'indagine sul Comune di Ferrara

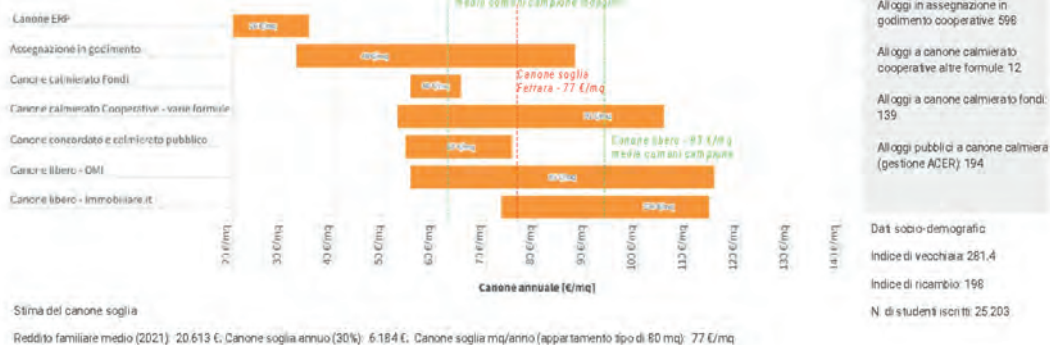
Nel comune di Ferrara secondo l'ISTAT nel 2019 vi erano 11.867 alloggi in affitto.

L'offerta ERS è limitata oggi a 943 alloggi (il 7,9%), di cui:

- 610 realizzati da cooperative di abitanti assegnati in godimento o a canone calmierato;

- Come si vede anche a Ferrara, come in altre province, la cooperazione di abitanti è stata per decenni protagonista di primo piano dell'offerta di alloggi ERS per la cosiddetta "fascia grigia", cioè le persone che per fascia di reddito hanno difficoltà ad accedere al mercato privato ma anche alla casa residenziale pubblica.

Il reddito familiare medio (ISEE 2021) della famiglia residente nel Comune di Ferrara, si colloca a 20.613 €/anno. L'indagine evidenzia che il "canone soglia" per questo livello di reddito in un appartamento di 80 mq si attesterebbe attorno ai 513 €/mese. Il canone medio della edilizia ERS realizzata dalle cooperative di abitanti (Castello) fino alla fine degli anni '80 per un alloggio di 75/80 mq, si aggira sui 320 euro/mese, per portarsi sopra i 410-420 €/mese negli interventi più recenti realizzati dopo il 2010. Sono canoni in linea con il canone concordato calmierato degli interventi realizzati di recente dal pubblico, che si aggira attorno ai 420-450 €/mese. Il canone di affitto libero secondo i valori dell'Osservatorio Immobiliare della Agenzia delle Entrate (OMI) si colloca attorno ai 560 €/mese, mentre il mercato libero, secondo Immobiliare.it, colloca l'affitto medio per un appartamento di 80 mq a 693 €/mese, superiore del 34% al "canone soglia".



Se esaminiamo il mercato immobiliare ferrarese dal lato della domanda possiamo individuare due fasi:

- una situazione sostanzialmente stabile nel decennio precedente la pandemia del 2020, fortemente condizionata dagli andamenti demografici che vedono Ferrara tra le città con il maggiore indice di vecchiaia in Regione (281 anziani over 65 su 100 giovani con meno di 14 anni). Una continua perdita di abitanti a stento contenuta da flussi migratori di stranieri e da popolazione proveniente dalle frazioni e comuni limitrofi in cui il calo demografico è stato ancora più marcato;

- dopo la pandemia la situazione è bruscamente cambiata. Anche a Ferrara si è assistito ad un significativo aumento della domanda di case e di alloggi. Oltre alle modifiche comportamentali indotte dalla pandemia, in cui la lunga permanenza forzata in casa e la diffusione dello *smart-working* ha spinto molti a considerare il trasferimento in alloggi più spaziosi, e all'aumento di lavoratori e lavoratrici straniere con figli minori a carico, il fattore più importante deriva senza dubbio dal forte incremento degli studenti universitari fuori sede e dalla diffusione anche a Ferrara degli affitti turistici. In particolare da alcuni anni l'Università di Ferrara ha visto un aumento costante degli studenti passati dai 15.000 iscritti del 2015 agli oltre 28.000 del 2023, di cui circa 24.000 fuori sede provenienti da altre regioni o da località fuori Ferrara². Un percentuale di fuori sede tra le più alte tra gli atenei italiani.

Ormai da diversi anni, al momento dell'avvio dell'anno accademico, in città si assiste ad una ricerca affannosa di una sistemazione abitativa soprattutto dei nuovi iscritti. I fuori sede che cercano residenze temporanee a Ferrara si stima siano attorno ai 12-14.000. A fronte di questa richiesta alla fine del 2023 si contavano solo 1.405 posti letto offerti dagli Enti gestori degli studenti (ACER, ERGO, Camplus ecc.) oltre a 412 posti di studentato realizzati da privati. Nel 2023 l'Università di Ferrara ha ottenuto fondi per la realizzazione di 119 alloggi per studenti e studentesse. Grazie ai finanziamenti PNRR, saranno realizzati entro il 2026 ulteriori 109 posti letto.

2. Rilevava il CDS nell'Annuario Socio-Economico Ferrarese (dicembre 2023): "La decisione di ampliare l'Università è stata assunta senza condividere con l'Amministrazione comunale un progetto di accoglienza in termini di servizi universitari, adeguamento delle aule didattiche, numero di biblioteche, dimensione e numero delle mense, sistema dei trasporti e di ricettività scolastiche... In sostanza di fronte ad una decisione così importante assunta dall'Università è mancato un efficace raccordo istituzionale capace di guidare la trasformazione della nostra Università da medio a grande Ateneo e allo stesso tempo di garantire, oltre al livello qualitativo della didattica, anche adeguate condizioni di accoglienza abitativa e dei trasporti" (Poggipollini, 2023).

Sono numeri tuttavia molto distanti dalla soluzione del problema. Anche l'offerta di "*student housing*" potrebbe trovare ulteriori possibilità nell'ambito degli interventi di rigenerazione urbana di immobili dismessi ricompresi nel Piano Urbanistico Generale.

Nel frattempo la ricerca di alloggi sul libero mercato da parte degli studenti ha pesantemente influenzato il mercato degli affitti nel centro e nella prima periferia di Ferrara, con aumenti dei canoni di locazione a libero mercato. La camera singola per studenti costa mediamente 350 euro; alloggi a volte anche fatiscenti e con arredi ed impianti obsoleti possono ospitare 3-4 studenti suscitando le giuste proteste dal mondo studentesco.

Negli ultimi anni, inoltre, un buon numero di proprietari ha deciso di trasformare alloggi in *bed and breakfast*, affittacamere e *residence*, ritenuti più remunerativi, riducendo ulteriormente lo *stock* di alloggi in offerta per la locazione.

Si tratta di fattori che hanno cambiato radicalmente le condizioni del mercato immobiliare della città, rendendo praticamente impossibile per le famiglie appartenenti alla "fascia grigia", per giovani coppie, famiglie mono-reddito, lavoratori stranieri, lavoratori precari ed in mobilità lavorativa trovare alloggi in affitto a prezzi sostenibili. Il termometro di questa situazione è riscontrata anche nella cooperativa Castello.

Un focus sulla situazione nella cooperativa Castello nel Comune di Ferrara

Nel 2017 la Coop Castello aveva ancora 10 alloggi nuovi da assegnare tra gli interventi più recenti realizzati con gli ultimi bandi regionali ERS tra il 2011 e 2015.

In lista di attesa 18 persone (di cui ben 12 con più di 50 anni e nessun lavoratore straniero). Molti di questi provenivano da case popolari gestite da ACER, non avendo più i requisiti di reddito o familiari per rimanere in abitazioni ERP.

Il disequilibrio tra persone in attesa di un alloggio, nonostante la presenza di alloggi vuoti e disponibili per l'assegnazione, si doveva sostanzialmente al costo eccessivo dei canoni richiesti per questi alloggi, un livello di canone comunque necessario per mantenere l'equilibrio economico finanziario degli ultimi interventi ERS. Molti dei soci in lista di attesa per l'assegnazione non erano semplicemente nelle condizioni economiche di sostenere il maggior costo di quegli alloggi rispetto a quelli realizzati con i precedenti bandi regionali; pertanto, preferivano rinunciare temporaneamente all'assegnazione in attesa di alloggi meno cari negli interventi realizzati in anni precedenti, contando sull'elevato *turn-over* tra alloggi rilasciati e alloggi riassegnati

(circa 40 all'anno). Cominciava, in altri termini, già allora a diventare evidente il tema della "sostenibilità" (*affordability*) dell'edilizia ERS di nuova programmazione.

Per risolvere questo problema la Coop Castello ha cominciato ad arredare alcuni degli alloggi sfitti e a proporli sul mercato con contratti temporanei, intercettando una nuova domanda prevalentemente costituita da lavoratori in mobilità temporanea a Ferrara o da coniugi separati.

Dalla fine del 2023 in città Coop Castello non ha più alloggi disponibili, nemmeno quelli con il canone più alto. Si è ridotto a 19 unità anche *il turnover* tra alloggi rilasciati e riassegnati.

Contestualmente nel 2023 e nei primi mesi del 2024 è aumentata la lista di attesa con 44 persone prenotate per una assegnazione. Tra l'altro è aumentata nella lista la presenza di giovani coppie e di stranieri con permesso di soggiorno e reddito da lavoro che non potranno mai entrare nelle liste ERP.

IL PUG

La legge urbanistica regionale impone di riservare per le nuove edificazioni in aree già urbanizzate una quota almeno del 20% di alloggi riservati all'edilizia ERS. Nelle bozze del PUG esaminate nella fase di consultazione con gli operatori del settore; tuttavia, è stata prevista la possibilità per le imprese immobiliari di monetizzare la mancata realizzazione di alloggi ERS. Tra le osservazioni presentate come Legacoop Estense, è stata proposta la possibilità che tale monetizzazione fosse accantonata in Fondi comunali da destinare alla incentivazione di soluzioni abitative innovative di *housing-sociale* e *co-housing*, nelle aree previste per la rigenerazione urbana e, soprattutto, nelle aree nella disponibilità del Comune (ad esempio con diritto di superficie e/o contenimento oneri urbanizzazione).

Buone pratiche o "libro dei sogni"?

Tra i progetti innovativi di nuovo *housing sociale* cantierabili predisposti dalla Cooperativa Castello e dalla CIDAS cooperativa sociale, portiamo ad esempio alcune proposte avanzate in un *workshop* organizzato da Legacoop abitanti regionale e da Nomisma nel dicembre 2022, dal titolo "NUOVI STRUMENTI PER L'ABITARE", nel corso del quale abbiamo illustrato il progetto di un complesso residenziale "senior-housing" per popolazione anziana over 75. Un progetto già proposto in sede di manifestazione d'interesse, nell'ambito del PINQUA di Ferrara nelle ex corti di Medoro e respinto dalla Commissione di gara comunale.



NUOVI STRUMENTI PER L'ABITARE

21 DICEMBRE

DEVELOPED FOR: **INNOVACOOP**
Sviluppo cooperativo

NUOVI MODELLI ABITATIVI E DI SERVIZIO PER LA POPOLAZIONE ANZIANA OVER 75 (SENIOR-HOUSE)



Premessa:

- Finalità e Soggetti proponenti

Finalità

Il progetto intende (intendeva) realizzare nell'ambito del PINQUA di Ferrara un modello abitativo e di servizio costituito da mini appartamenti e indirizzato ad una popolazione anziana (over 75 anni) ancora autosufficiente sia dal punto di vista sanitario che economico, ma con fragilità o patologie che comportino la necessità di una crescente assistenza.

Il modello di servizio proposto si rivolge ad una popolazione anziana autosufficiente sia dal punto di vista sanitario che economico che non può avere accesso al mercato di residenze attualmente esistente.

Presentazione dei soggetti interessati ed attuatori

Castello soc. coop. edif. – cooperativa di abitanti a proprietà indivisa con sede in Ferrara.

Cidas soc. coop. sociale – cooperativa sociale con sede a Ferrara.

Politecnica – Building for Humans - soc. coop. Progettazione con sede in Modena.

(La proposta trae ispirazione dal "senior-housing coop-net", un modello abitativo e di servizio di LegaCoop, sviluppato da un gruppo di lavoro composto da Coop di Abitanti, già attive nel campo della gestione di patrimoni immobiliari per conto terzi di social housing e da Coop Sociali, attive ed interessate ai servizi da erogare nel settore dell'assistenza domiciliare).

NUOVI MODELLI ABITATIVI E DI SERVIZIO PER LA POPOLAZIONE ANZIANA OVER 75 (SENIOR-HOUSE)



Premessa: **concept progettuale**



NUOVI MODELLI ABITATIVI E DI SERVIZIO PER LA POPOLAZIONE ANZIANA OVER 75 (SENIOR HOUSE)



Proposta innovativa che va incontro a nuovi bisogni

L'assunto concettuale di base ipotizza che residenze **appositamente progettate e innovative** sotto il profilo della **eco-sostenibilità** e della **innovazione tecnologica**, dotate di soluzioni domestiche e **spazi comuni in co-housing**, se unite ad un **modello flessibile di servizio alla persona**, possono favorire la **permanenza dell'anziano nella sua residenza**, ritardandone l'inserimento nelle strutture residenziali **"istituzionali"** (case famiglia, case di riposo e Case Residenze Anziani o RSA), con evidenti **benefici economici e sociali per le famiglie e la collettività**.

Il complesso residenziale per il senior-house dovrebbe essere collocato ed integrato in contesti urbani e sociali caratterizzati dalla presenza attiva di associazioni di volontariato e servizi alla persona, socio-sanitari facilmente fruibili che favoriscano legami di vicinato, animazione e inclusione sociale oltre ad esercizi commerciali (*la città in 15 minuti*).

Il pacchetto base del servizio presuppone una assegnazione in godimento temporaneo o a tempo indeterminato di un alloggio arredato, con canoni mensili per posto letto, compatibili con pensioni medie.

Il pacchetto potrà essere implementato all'occorrenza e su richiesta dei singoli abitanti con servizi aggiuntivi, come nuovi arredi, servizi alla persona, alberghieri e sanitari (pulizie dell'alloggio, badanti di condominio, riabilitazione a domicilio, distribuzione pasti a domicilio, assistenza a bagni ecc.), oltre ad una dotazione di ausili tecnologici per il **tele-monitoraggio e la tele-assistenza**.



Parte terza
**Temi di piano
per Ferrara**

Le terre e le acque si muovono

Alessandro Bondesan

1. L'antropizzazione del territorio ferrarese dal punto di vista del Consorzio di Bonifica Pianura di Ferrara

Il territorio ferrarese è un caso unico in Italia: questa terra ha subito forti modifiche per via dell'intervento dell'uomo, che ha interagito con l'ambiente prosciugando paludi e deviando fiumi. Quasi la metà della superficie provinciale è posta ad altimetria inferiore al livello del mare e si allagherebbe in pochi giorni, se gli impianti idrovori si spegnessero. Per effettuare una così profonda serie di cambiamenti nell'ambiente, sono state necessarie grandi risorse umane e sofisticate tecnologie.

Fig. 1 - Lavori di costruzione di un canale di bonifica (1920, zona di Jolanda di Savoia).



L'evoluzione morfologica del territorio ferrarese moderno è frutto di un insieme di processi geologici, sedimentologici e climatici ai quali, in particolar modo negli ultimi secoli, si è andata a sommare l'azione modificatrice operata dall'uomo. In estrema sintesi, la linea di costa di circa seimila anni fa era ubicata almeno venti chilometri ad Ovest dall'attuale posizione. Si è

assistito nei secoli ad un progressivo avanzamento della linea e ad un innalzamento dei terreni, principalmente grazie agli apporti fluviali e all'azione del mare. Dal secondo dopoguerra, in tutta l'area costiera, si è invece registrato un generale arretramento della linea di costa, con conseguente sommersione di zone costiere. L'assetto idraulico dell'intera area è stato modificato a causa delle varie opere di bonifica che, a partire dal quindicesimo secolo, hanno prodotto fenomeni di subsidenza di entità ragguardevole: basti pensare alla riduzione di volume che subisce il terreno torboso quando ad esso viene sottratta acqua in modo permanente.

La nascita dei Consorzi di Bonifica può essere riferita simbolicamente al marzo del 1922, quando San Donà di Piave ospitò un congresso fondamentale che rappresentò l'inizio di una riforma del ruolo dell'attività di bonifica idraulica italiana. Fu dagli esiti del convegno del 1922 e, in particolare, dai contenuti della relazione di Arrigo Serpieri che sarebbe poi nata la legge unica sulla Bonifica, emanata nel febbraio 1933 (L. 215). La legge si occupava della Bonifica Integrale e fu ottenuta dopo lunghe elaborazioni legislative, iniziate nel 1882 con la Legge Baccarini sulla Bonifica Idraulica (L. 869/1882).

Dopo il congresso di San Donà, si arrivò all'adozione del Regio Decreto 30 dicembre 1923, n. 3267 (prima legge Serpieri in materia di boschi e di terreni montani) che introduceva il concetto di vincolo idrogeologico; dieci anni più tardi, venne emanata la legge n. 215 del 13 febbraio 1933, nota come "legge Serpieri sulla Bonifica Idraulica", che introdusse il concetto di bonifica integrale, conferendo ai Consorzi di Bonifica un ruolo basilare alla gestione e al miglioramento del territorio.

Il fine igienico delle opere di bonifica era propedeutico alla politica di implementazione delle vie di comunicazione italiane, in particolare quelle ferroviarie, trattate con la legge Baccarini del 29 luglio 1879, con la quale lo stato avrebbe dovuto realizzare oltre 6.000 km di strade ferrate. Le opere non potevano essere eseguite in modo efficace per via dell'alto tasso di incidenza malarica registrato fra gli operai impiegati nelle costruzioni ferroviarie. Questa fu la spinta che produsse la successiva Legge Baccarini sulla Bonifica Idraulica (L. 869/1882).

Le leggi Baccarini e Serpieri avevano garantito l'opportunità di finanziamenti pubblici per le opere di interesse comune, fra le quali le opere di bonifica idraulica. Serpieri aveva già partecipato alla stesura di una nuova legge forestale e, dopo l'esperienza bellica della prima guerra mondiale, aveva chiaro quanto fosse fragile il sistema economico italiano e quanto fosse difficile governare e gestire – per lo stato – i conflitti sociali nati nel primo dopoguerra, sfociati nel movimento di occupazione delle terre fra il 1919 e il 1921, senza adeguate riforme fondiari e tecniche dell'agricoltura italiana.

Arrigo Serpieri era, all'epoca del convegno di San Donà di Piave, Presidente del Segretariato nazionale per la Montagna e Direttore e titolare della cattedra di Economia ed Estimo Forestale all'Istituto Superiore Forestale Nazionale di Firenze.

La Regione Emilia-Romagna, per mezzo delle leggi regionali 42/84 e 16/87, ha stabilito il primo assetto normativo per una moderna azione di bonifica. Con tali provvedimenti legislativi si è definitivamente affermato che la collocazione della bonifica è quella di esercitare funzioni di interesse pubblico nel quadro della difesa del suolo e dello sviluppo del territorio, nonché occuparsi della tutela e valorizzazione dei beni naturali.

In seguito all'attuazione della legge regionale n. 5 del 2009, il territorio ferrarese risulta in gran parte coincidente con il comprensorio del Consorzio di Bonifica Pianura di Ferrara (nel seguito riportato come CBPF), esteso per 256.733 ha, con circa il 5% di area valliva (12.572 ha). È oggi il Consorzio di Bonifica più grande d'Italia, sia per consistenza di contribuenza che per l'entità delle opere di bonifica: 4.241 km di canali, 168 impianti idrovori. Attualmente, nelle attività del CBPF, vengono prese in grande considerazione esigenze di tipo ambientale-paesistico-ricreativo, finalizzate al mantenimento di un rapporto ottimale fra terra e acqua.

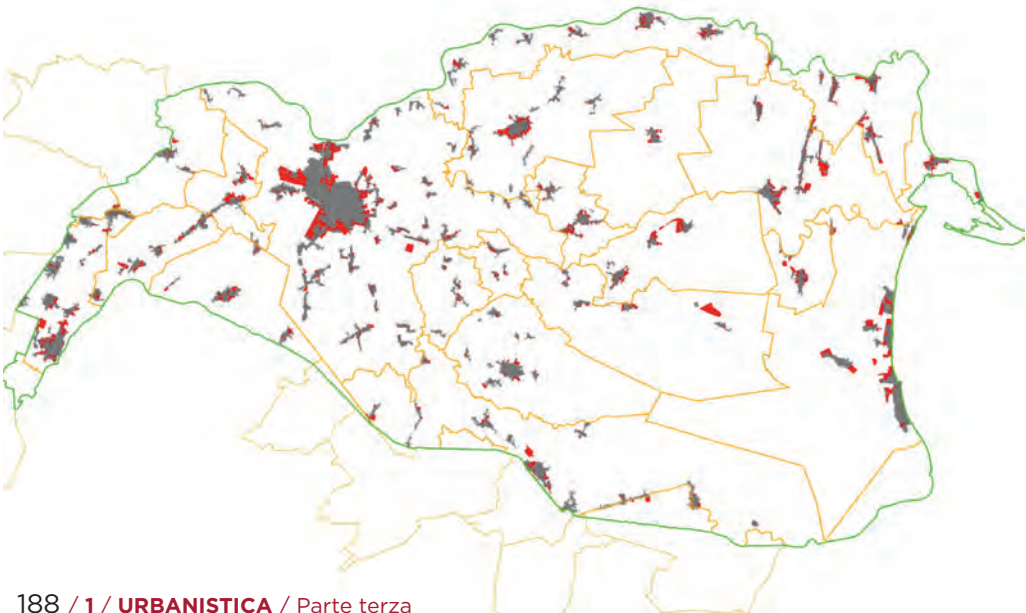
Fig. 2 - Situazione storica, Consorzi Idraulici e di Bonifica della Provincia di Ferrara (1969).



Fig. 3 - Situazione storica, Consorzi Idraulici e di Bonifica della Provincia di Ferrara prima del 1 ottobre 2009.



Fig. 4 - In verde è riportato il confine del CBPF, in giallo i limiti comunali. Le espansioni urbane dal 1977 al 2024 sono riportate in rosso.



Rispetto alle altre Province della Regione, Ferrara è quella che ha registrato il minor tasso di urbanizzazione negli ultimi quattro decenni. Nel seguito è riportata una recente indagine compiuta dal Settore Sistema Informativo Geografico del CBPF, svolta con l'utilizzo delle ortofoto per capire l'aumento di impermeabilizzazione dei suoli provocato dalla variazione della superficie urbanizzata. L'analisi è stata effettuata sull'intero areale del Consorzio (quasi coincidente con l'area provinciale), valutando le 34 aree urbanizzate di entità maggiore. L'indagine ha prodotto il seguente risultato: dal 1977 al 2024 si è registrato sul territorio ferrarese un incremento medio delle superfici urbanizzate pari al 42%; nel dettaglio si tratta di 10.300 ha del 1977 contro i 14.602 ha del 2024.

Si consideri ora un paradosso: negli anni Cinquanta la Provincia di Ferrara raggiunse il picco di abitanti, superando le 400mila unità. A partire dall'inizio degli anni Sessanta era già iniziata una lenta ed inesorabile flessione della popolazione residente. Dai circa 380mila abitanti della fine degli anni Sessanta si arriva oggi, ai poco meno di 340mila. Nello stesso periodo, a fronte di un calo di circa l'11% della popolazione residente, sono aumentate le superfici urbanizzate del 42%. Abbiamo davvero bisogno di tutto questo spazio urbanizzato in più per vivere meglio? Si tenga inoltre presente che gli spazi occupati da fiumi, canali e laghi, sono in lento ma progressivo calo. I recenti eventi alluvionali del Ravennate e del Bolognese ci suggeriscono che diventa fondamentale cambiare prospettiva e adeguare le strategie al cambiamento climatico.

Fig. 5 - Ferrara, situazione al 1977.

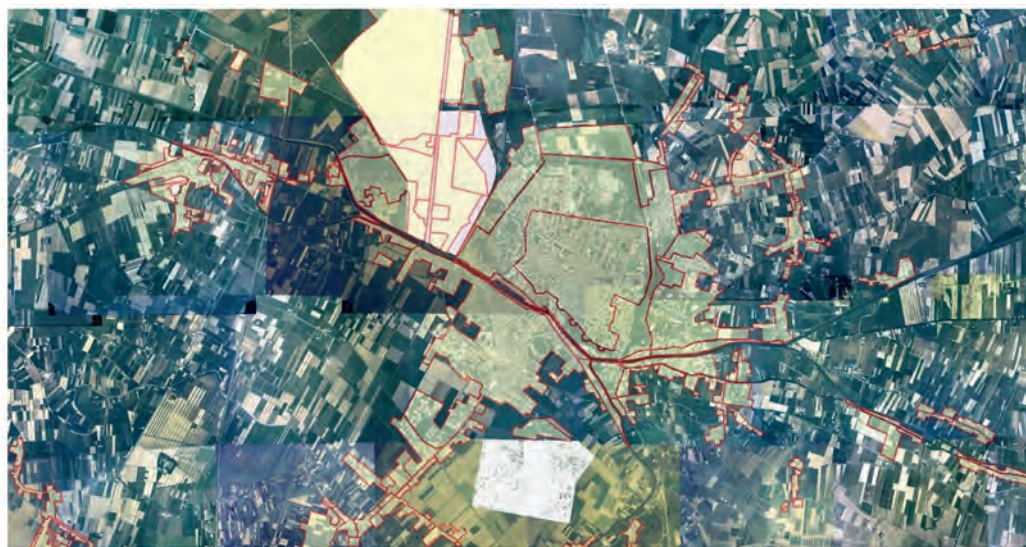
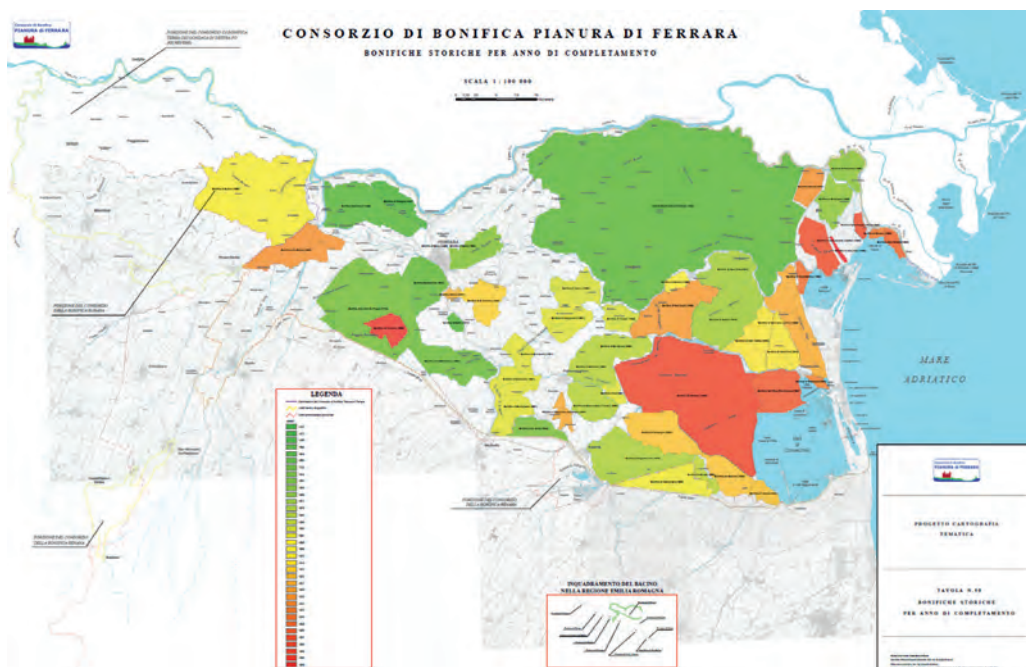


Fig. 6 - Ferrara, situazione al 2024.



2. La realizzazione delle bonifiche

Fig. 7 - La cartografia riporta in verde le bonifiche più antiche ed in rosso le più recenti.



In figura 7 sono riportate le varie opere di bonifica realizzate nel Ferrarese a partire dal 1400. Nella valle padana del secondo Quattrocento appaiono molto forti le spinte all'investimento nella trasformazione idraulica e nella bonifica del territorio. Nel secolo seguente, dopo le difficoltà e le convulsioni politiche e militari dei primi quattro decenni, gli investimenti riprenderanno ancora più vigorosamente. A scopo di esempio si cita una delle più antiche opere di bonifica: quella della Diamantina, attuata durante il periodo in cui era Duca di Ferrara Alfonso I, nato il 21 luglio 1476, Duca nel periodo 1505-1534; il primo settembre 1501 sposò in seconde nozze Lucrezia Borgia (figlia del Papa Alessandro VI). Alcuni congiunti del duca di Ferrara, tra i quali la duchessa Lucrezia Borgia, investirono cospicui capitali nella bonifica della tenuta di caccia e delle paludi della Diamantina, adiacente alla tenuta (precedentemente bonificata) di Casaglia (cit. A. Bondanini 1981). Asse portante per effettuare lo scolo della depressione della Diamantina diventerà l'approfondimento ed escavazione di un grande collettore, che prenderà il nome di canal Bianco, le cui acque, saranno fatte defluire in direzione Ovest-Est. Le acque così portate a defluire, cominceranno a creare problemi al vastissimo territorio del polesine di Ferrara (terreni fra il Po Grande ed il Po di Volano). Sotto la spinta di questi problemi idraulici nasceranno i progetti estensi per una bonificazione generale del Polesine di Ferrara, che sarà realizzata tra il 1564 ed il 1580 dal duca Alfonso II d'Este (cit. F. Cazzola 1987).

Con la bonifica meccanica iniziata nel 1930 questo territorio divenne ricco di coltivazioni.

Dall'istituzione dei Consorzi di Bonifica in Italia (1922) le opere realizzate nel Ferrarese sono le seguenti:

- 1922 Bonifica di Gramigne;
- 1922 Bonifica di Mantello;
- 1922 Bonifica di Umana;
- 1927 Bonifica di Valcore;
- 1928 Bonifica di Scacerna e Cantarana;
- 1929 Bonifica di San Zagno;
- 1930 Bonifica di Santa Bianca;
- 1930 Bonifica di Vallona;
- 1933 Bonifica di Raibosola;
- 1936 Bonifica di Bonello;
- 1939 Bonifica di Valle Staffano;
- 1951 Bonifica della Valle Pega, Rillo e Zavelea;
- 1955 Bonifica di Valle Vallazza;
- 1958 Bonifica di Valle Pioppa e Scolà;

- 1958 Bonifica di Valle Giralda e Gaffaro;
- 1959 Bonifica del Mezzano;
- 1965 Bonifica del Torniano;
- 1969 Bonifica di Valle Falce.

Nell'area deltizia padana sono state applicate, nei secoli, tre principali tecniche di bonifica idraulica:

- per colmata;
- per scolo naturale;
- per scolo forzato (o bonifica meccanica).

L'area in cui viene attuata una bonifica idraulica viene in genere denominata "Comprensorio di bonifica".

2.1 La bonifica per colmata

Consiste nel deviare un fiume capace di portare notevoli quantità di sedimenti nell'area che si vuole bonificare, la quale di solito viene preventivamente delimitata con un argine (si costruisce, cioè, la cosiddetta cassa di colmata); le acque ormai decantate vengono allontanate per la maggior parte mediante canali, e in parte evaporano (fig. 8).

I vantaggi di questa tecnica sono:

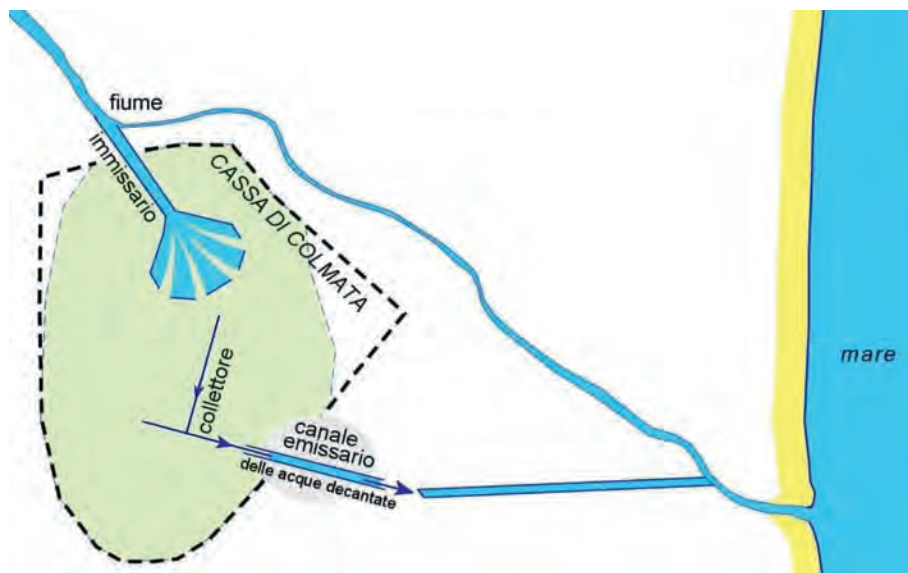
- si riesce ad innalzare la quota dei terreni più depressi;
- la subsidenza artificiale che si produce (per via del forte peso dei nuovi strati di terreno sedimentario) può far perdere solo una modesta quota dell'innalzamento ottenuto; si tratta, infatti, di "assecondare" ciò che la natura tende a fare spontaneamente, nel naturale processo di formazione delle pianure.

Gli svantaggi sono:

- la colmata richiede tempi lunghissimi (5-10 anni);
- in ogni caso, a colmata conclusa, è necessario riorganizzare il sistema di scolo (costruire canali);
- finché dura l'azione di colmata, il fiume utilizzato convoglia alla foce una quantità minore di sedimenti, il che può produrre una locale erosione delle spiagge.

Esempi storici: questo metodo è stato spesso usato nella zona compresa fra Ferrara, Bologna e Ravenna, specialmente nel 1600, ma anche in seguito.

Fig. 8 - Bonifica per colmata. Deposizione di sedimenti (sabbie, limi).



2.2 La bonifica per scolo naturale

Si attua quando l'allontanamento delle acque può avvenire con il solo aiuto della forza di gravità, attraverso canali appositamente scavati, ossia fossi, canali terziari, secondari e primari (collettori interni) e infine il collettore esterno, che convoglia le acque in un fiume o direttamente in mare (fig. 9).

I vantaggi di questa tecnica sono:

- il suo costo, rispetto alle altre tecniche, è minore;
- i tempi di realizzazione sono in genere brevi (3-5 anni).

Gli svantaggi sono:

- produce effetti di subsidenza artificiale, a causa della compattazione dei terreni ai quali è stata sottratta l'acqua.

Esempi storici: in Italia le bonifiche precedenti l'Età Moderna sono state attuate in genere con questa tecnica. Un importante esempio, nel Ferrarese, è quello della Grande Bonificazione Estense, realizzata nel 1566-1580 nelle grandi paludi situate fra Copparo, Codigoro e Mesola, ma che si è successivamente riallagata. Un secondo tentativo di bonifica è avvenuto, questa volta con successo, nel 1880, utilizzando il metodo di bonifica meccanica.

Fig. 9 - Bonifica per scolo naturale.



2.3 La bonifica per scolo forzato (bonifica meccanica)

Detta anche bonifica meccanica, si attua quando per l'allontanamento delle acque si rende necessario il loro sollevamento mediante idrovore. In genere si tratta di un grande impianto con più pompe, ma spesso sono necessari anche altri impianti entro il compresorio (impianti di presollevamento). Questa tecnica è stata introdotta dagli olandesi, che utilizzavano idrovore costituite da ruote a pale (dette ruote a schiaffo) mosse dal vento (i famosi mulini a vento). Nella Pianura Padana, ove il vento è insufficiente, è arrivata solo verso la metà del 1800, con l'introduzione della macchina a vapore. Successivamente sono stati usati motori diesel, infine pompe a motore elettrico (fig. 10).

I vantaggi di questa tecnica sono:

- i tempi di realizzazione sono abbastanza brevi (2-3 anni).

I principali svantaggi sono:

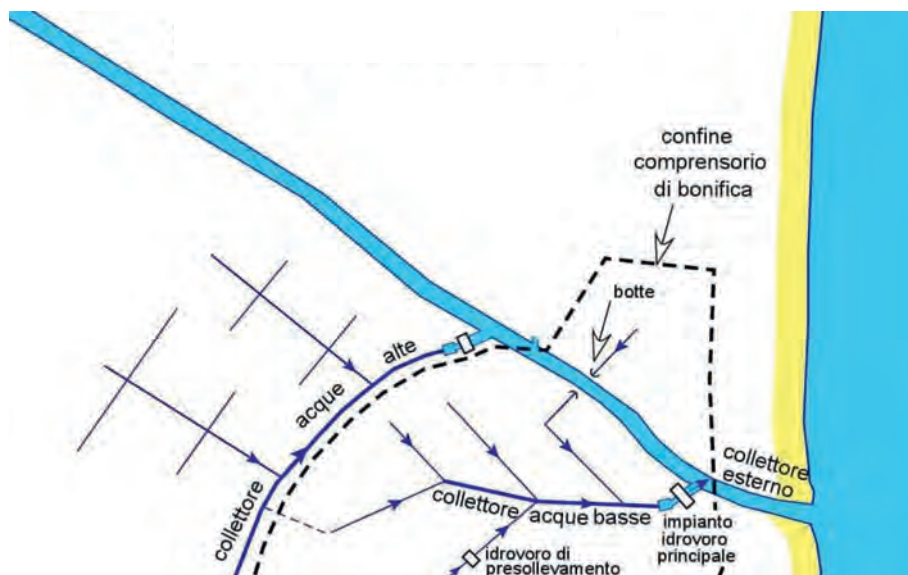
- che produce notevoli effetti di subsidenza artificiale, a causa del costipamento dei sedimenti dai quali è stata sottratta l'acqua;
- in caso di temporanea inefficienza degli impianti idrovori possono prodursi allagamenti.

Esempi storici: questa tecnica è stata applicata per il prosciugamento di quasi tutte le paludi dolci della bassa Pianura Padana e anche di valli salma-

stre, lagune ed aree poste al di sotto del livello del mare. Va però tenuto presente che, quando vengono prosciugati bacini salmastri, non è facile eliminare la presenza residua del sale dal suolo (danno per la futura agricoltura).

Considerazione: una volta concluso, questo tipo di bonifica richiede una continua assistenza, soprattutto per le aree comprese fra un fiume e l'altro, altrimenti i terreni più bassi andrebbero incontro a facili allagamenti.

Fig. 10 - Bonifica per scolo forzato.



3. Cartografie storiche come strumento di analisi dell'evoluzione del territorio

La moderna tecnologia GIS (Geographic Information System) consente la georeferenziazione e sovrapposizione di buona parte delle cartografie storiche; in particolare per le cartografie più recenti l'operazione fornisce errori meno evidenti, poiché queste cartografie tengono conto della sfericità terrestre e vengono chiamate "cartografie geodetiche".

Grazie ai GIS è possibile sovrapporre con precisione cartografie di epoche diverse. Nel seguito vengono riportate alcune cartografie storiche, allo scopo di capire alcune fasi dei cambiamenti del territorio.

Fig. 11 - Carta di Filippo De Rossi (1709) (in alto e spostato a sinistra, il Nord).



L'originale della carta del De Rossi (fig. 11) è conservato presso la Biblioteca Comunale Ariostea di Ferrara. Questa tipologia di rappresentazione viene mantenuta come base topografica fino alla metà del Settecento. Dalla carta si evince come parte delle acque del ramo del Reno rivolto a Sud viene portata al Po di Primaro mediante la Cembalina (paleoalveo di un fiume appenninico).

Nel 1740 vengono condotte nel Po di Primaro anche le acque delle paludi di Poggio, mediante un canale (Cavo Benedettino) fatto scavare da Papa Lambertini (Benedetto XIV) nel 1724 e nel 1742.

La situazione del territorio nella seconda metà del Settecento è mirabilmente descritta dalla grande opera a stampa di Ambrogio Baruffaldi del 1758. La carta del Baruffaldi viene considerata, per il territorio ferrarese, l'ultimo prodotto della cartografia pre-geodetica. Per la sua precisione, essa ha comunque costituito la fonte per la grande carta dello Stato Pontificio della seconda metà del Settecento (1776), la prima, tra quelle realizzate su basi geodetiche, finora reperita per questo territorio.

Fig. 12 - Ambrogio Baruffaldi (disegnatore), Andrea Bolzoni (incisore), Corografia del Ducato di Ferrara, Ferrara, Biblioteca Comunale Ariostea.



Fig. 13 - Carta Storica Regionale del 1851. Mosaicatura delle tavole alla scala 1:50.000.



In figura 13 è riportata la mosaicatura della Carta Storica Regionale, realizzata un secolo dopo rispetto alla precedente rappresentazione cartografica del Baruffaldi, sono ancora visibili vaste aree palustri prevalentemente nella zona Est del territorio. La zona Sud-Ovest di Ferrara è stata quasi totalmente bonificata; è ben visibile il drizzagno del Reno realizzato nel 1775 che lo collega al tratto Est del Po di Primaro (oggi è il tratto finale del fiume Reno) per condurre le acque, che prima ristagnavano a Sud di Ferrara, al mare Adriatico.

4. Tendenze dei fenomeni evolutivi della costa e dei terreni

Negli anni '50 si scoprì dell'esistenza del metano nel Delta del Po. Si trovava in emulsione con le acque di falda in pressione in zone sabbiose poste fra i 250 e 650 m di profondità. Per estrarre il prezioso gas era necessario pompare acqua in pressione che andava a sostituire l'acqua dei giacimenti contenenti i gas in emulsione. Sono 1.500 i pozzi realizzati nell'area del Delta del Po fra gli anni 1951 e 1960, per un'estrazione complessiva di circa 250 milioni di mc/anno. La depressione dei terreni dovuta allo smodato pompaggio ha portato ad una subsidenza con valori annui di ben 300 mm, con punte totali di arresto a -3,5 m. Anche grazie all'allarme lanciato dai tecnici degli stessi Consorzi di Bonifica, nel 1961 furono chiusi tutti i pozzi, riducendo gradualmente il fenomeno. Per quanto riguarda la linea di costa ferrarese, fino alla fine degli anni Cinquanta l'abbondanza di apporti fluviali ha consentito il mantenimento della sua posizione. La subsidenza e la sensibile riduzione dell'apporto solido fluviale hanno gradualmente portato agli attuali problemi di difesa del suolo, ai quali negli ultimi 15-20 anni si è aggiunto il fenomeno dell'eustatismo marino.

I mareografi di Trieste e Venezia ne hanno registrata la presenza già a partire dal 1940 senza fornirne l'esatta entità. Sono contrastanti i dati forniti dal mareografo di Porto Garibaldi: il livello del mare Adriatico è incostante, cresce e cala di anno in anno. La punta massima di risalita si è verificata nel 2010, un anno e mezzo dopo, il livello del mare è ridisceso di 10 cm per poi risalire nel 2015 di 9,5 cm. L'apporto d'acqua da parte dei fiumi Po, Reno, Po di Volano, Po di Goro è una delle variabili da tenere in considerazione nella stima dell'eustatismo locale, che si verifica nella parte di Adriatico alla quale il territorio ferrarese si affaccia.

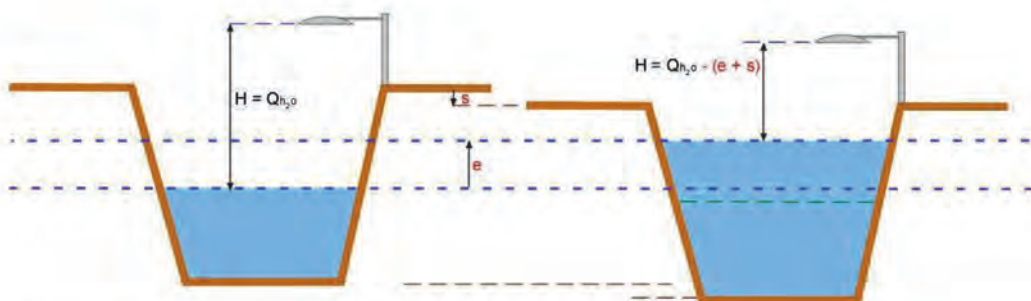
4.1 Problemi legati alla giacitura del territorio ferrarese

La somma degli effetti di subsidenza, eustatismo e variazione climatica a livello globale sta creando impatti sul territorio, che sono e saranno avvertiti in misura sempre maggiore, in special modo nelle aree litoranee del comprensorio, includendo: aumento di energia nelle onde; aumento di intensità e fre-

quenza delle inondazioni sulle aree deltizie; incremento dell'erosione costiera (accelerata per via dell'aumento della frequenza delle tempeste); penetrazione delle acque marine nelle falde acquifere. Ciò che ormai è sostanzialmente certo è che l'abbassamento dei terreni, progressivo e diffuso nel territorio, sarà causa di maggiori spese per l'allontanamento delle acque.

La velocità di abbassamento del suolo, identificabile cartograficamente con isolinee chiamate "isocinetiche" (vedi da fig. 15 a fig. 19), non è un fenomeno che procede in modo omogeneo sul territorio del CBPF, ma presenta distribuzione variabile zona per zona. Sono stati registrati problemi di inversione di pendenza motrice di canali che veicolano le acque procedendo da aree ad alta velocità di abbassamento ad aree a bassa velocità. I problemi non sono solo inerenti al profilo dei canali ma anche per quel che concerne la sezione: canali che nell'arco di alcuni decenni hanno subito abbassamenti, si trovano nella necessità di interventi per il rialzo arginale. Nella figura 14 viene riportato il caso di una sezione di canale che ha subito fenomeni di eustatismo e subsidenza, generando nell'alveo un aumento della sezione bagnata a parità di impegno funzionale nella rete idraulica. Come conseguenza, il nuovo assetto della sezione (riportato a destra in fig. 14) evidenzia una riduzione del volume utile aggiuntivo trasportabile prima della tracimazione.

Fig. 14 - A destra in figura viene riportata la sezione del canale dopo essere stato soggetto ad effetti di subsidenza ed eustatismo. Il fondo del canale si è abbassato assieme al terreno circostante (effetto subsidenza) e il livello dell'acqua nel canale è stato di necessità alzato per consentirne lo scarico verso il mare (effetto eustatismo).



- Sezione bagnata superiore
- Portata superiore in condizioni standard
- Portata massima del canale inferiore (necessità di rialzo argini)

4.2 Rilevamenti effettuati e misura della subsidenza nel territorio ferrarese

Dal 1992 la Regione Emilia-Romagna ha effettuato una serie di rilevamenti per stabilire posizioni ed entità delle velocità di abbassamento del suolo per tutto il suo territorio di pianura.

Per le prime analisi sono stati utilizzati rilevamenti effettuati con livello digitale, dal 2002 in poi sono stati utilizzati anche i dati radar satellitari. Per il più recente rilevamento del periodo 2016-2021 è stato utilizzato il radar interferometrico dei satelliti della costellazione *Copernicus*.

In seguito ad analisi statistiche GIS, effettuate sui dati della Regione Emilia-Romagna, si è potuta interpretare la tendenza della subsidenza focalizzata sul territorio ferrarese. A questi dati sono state aggiunte informazioni provenienti da rilievi mirati da parte del CBPF, che hanno utilizzato la rete di 1.150 caposaldi di alta precisione gestiti dai tecnici del Consorzio.

Per comprendere l'andamento della subsidenza nel comprensorio ferrarese sono stati prodotti cinque strati di cartografia numerica dell'intero comprensorio, sui quali sono state effettuate le analisi che vengono nel seguito riportate. Si tenga presente che una minor deviazione standard del dato di velocità verticale dei terreni significa distribuzione più omogenea della subsidenza.

Fig. 15 - Periodo 1 (1992-2000). Velocità media -6,3 mm. Deviazione standard 1,69.

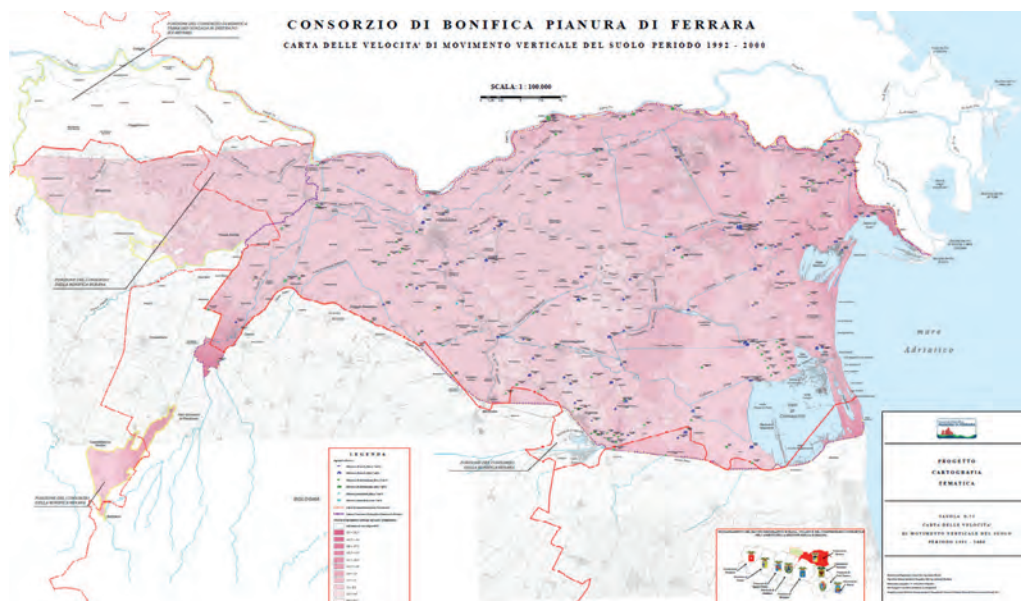


Fig. 16 - Periodo 2 (2002-2006). Media -5,9 mm. Deviazione standard 1,61.

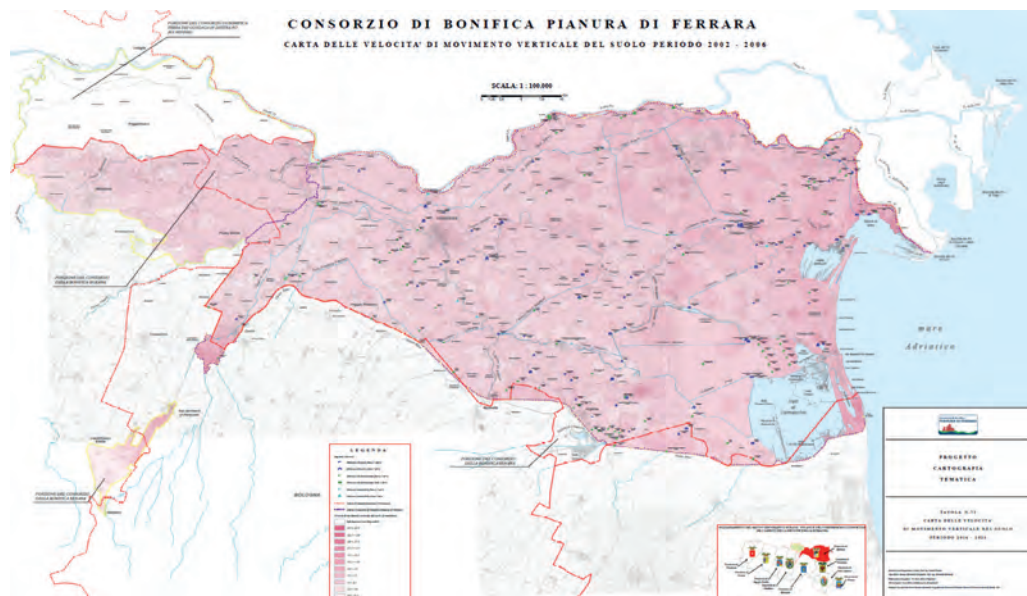


Fig. 18 - Periodo 4 (2011-2016). Media -3,10 mm. Deviazione standard 0,58.

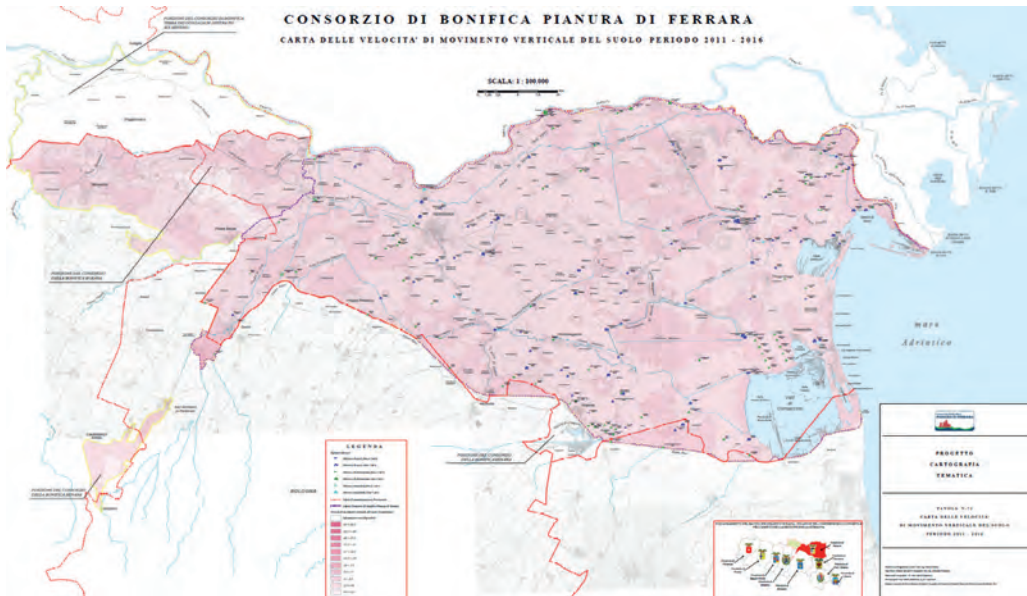
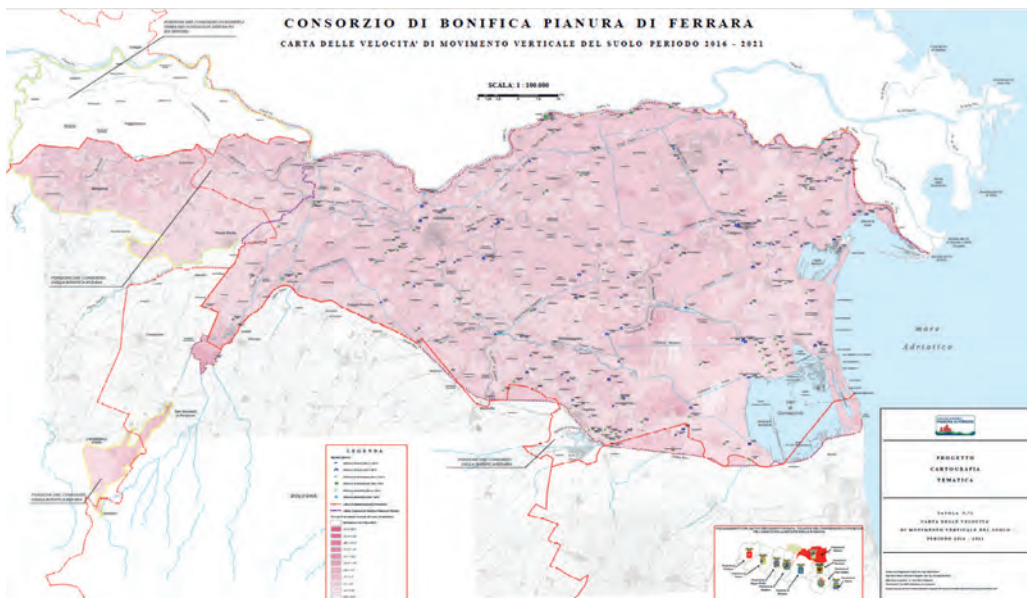


Fig. 19 - Periodo 5 (2016-2021). Media -3,23 mm. Deviazione standard 0,89.



Dalle valutazioni statistiche di cartografia numerica si evince una generalizzata diminuzione della subsidenza nei periodi delle figg. 17 e 18. Diversa è la tendenza che si evince dalla quinta analisi (fig. 19), dove è possibile notare una tendenza, seppur modesta, all'aumento della subsidenza, che passa da 3,10 mm/anno del periodo 2011-2016 a 3,23 mm/anno del periodo 2016-2021.

Sull'area del bacino Bonello (quasi coincidente con il Comune di Goro), il CBPF ha effettuato uno specifico monitoraggio piano altimetrico. L'area, per quasi tutti i cinque intervalli temporali esaminati, aveva presentato valori di subsidenza generalmente più alti fra quelli del comprensorio ferrarese. L'area presenta inoltre una maggiore vulnerabilità per via della sua posizione costiera e della presenza di una vera e propria diga a mare (caso unico nella Regione); per questi motivi è stata scelta per un'analisi approfondita nell'ambito dei finanziamenti del progetto *Reservoir* (progetto che mira a fornire nuovi prodotti e servizi per un modello di gestione sostenibile delle acque sotterranee, finanziato nell'ambito del programma di ricerca *Horizon Europe* dell'Unione europea). Al termine del rilevamento, effettuato nell'estate del 2022, sono state registrate velocità di abbassamento fra 0,3 mm/anno e 5 mm/anno (periodo 2005-2022). I valori più alti sono stati registrati in corrispondenza dell'argine a mare (si vedano le figure 20 e 21).

Fig. 20 - Velocità di abbassamento del suolo registrata nel periodo 1999-2005.

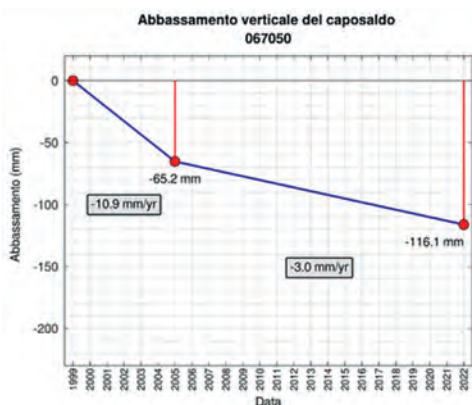


Fig. 21 - Velocità di abbassamento del suolo registrata nel periodo 2005-2022.



Per descrivere il fenomeno è stato preso in esame quanto è accaduto ad un caposaldo appartenente alla diga a mare (n. 067050) e sono stati riportati i valori di abbassamento registrati nei periodi 1999-2005 e 2005-2022. I valori di velocità sono passati da 10,9 a 3 mm/anno (vedi fig. 22). Per legare i dati del rilevamento ad un riferimento assoluto ad alta stabilità, si è scelto di effettuare un aggancio (realizzato con una serie di *baseline*) con la stazione permanente del mareografo di Porto Garibaldi.

Fig. 22 - Grafico delle velocità di abbassamento del suolo registrata nei periodi 1999-2005-2022 sul caposaldo 067050 indicato in carta con la freccia rossa.



5. Conclusioni

Nel complesso, osservando il territorio ferrarese tramite le cartografie storiche e tramite i dati di variazione di quota dei terreni rispetto al mare, possiamo concludere che da vari decenni si è arrestato l'avanzamento progressivo della linea di costa ed è stato sostituito da un crescente rischio di arretramento di questa, prodotto dall'aumento progressivo del dislivello fra mare Adriatico e territorio.

Oggi, come nel passato, il Ferrarese necessita di grande attenzione riguardo la tutela dell'ambiente. La provincia di Ferrara ha subito negli ultimi decenni un preoccupante calo demografico e delle attività imprenditoriali; non va dimenticato come l'attività dell'uomo e la produzione delle necessarie risorse primarie siano da sempre strategiche per creare condizioni di vita gradevoli e per superare la naturale presenza di aree palustri malsane. A tal proposito, è giusto ricordare come, grazie all'interessamento dello Stato, con la già citata legge Baccarini del 1882, la legge Serpieri del 1933 ed altri interventi legislativi, importanti energie siano state spese dai consorzi di bonifica e da altri Enti nazionali e regionali allo scopo di difendere il territorio dal mare e migliorarne le condizioni interne. Come in tutte le attività che hanno interazione con la natura, è necessario mantenere intatto l'equilibrio dell'ambiente naturale, ad esempio lasciare qualche zona umida per la migrazione degli uccelli, non estendere in modo incontrollato il disboscamento e la messa a coltura dei terreni. A questi criteri devono attenersi gli strumenti di piano perché l'impatto dell'uomo non diventi eccessivo ma controllato. È dunque necessario conoscere il territorio ed interagire con esso saggiamente, rispettandone i valori e le fragilità.

Quando si parla della storia e delle modifiche subite dalle terre e dai fiumi del ferrarese, si è subito portati a pensare e a ricordare la complessa e vivace storia del Ducato Estense, compreso in un'area di fiumi e di paludi, limitato ad Est dalla linea di costa, dinamicamente modificata dalla presenza del Delta del fiume Po. È nella rilettura della storia attraverso le cartografie, che si può apprezzare ed al tempo stesso mettere in evidenza, come l'apporto antropico sia divenuto gradualmente il principale agente geomorfologico, eguagliando e talvolta superando l'azione naturale. Un esempio ne sono le modifiche idrauliche attuate per condurre il Reno al mare, sfruttando parte dell'alveo del fiume Primaro, che era un ramo deltizio del Po di Ferrara. Un ulteriore esempio ancor più evidente dell'impatto antropico è dato dalle opere di bonifica, attuate già a partire dalla metà del 1400. Alla fine del 1800, con l'introduzione delle macchine idrovore, si è assistito al massimo sviluppo dell'opera idraulica di bonifica dalle acque salmastre: queste macchine potevano garantire il convogliamento a mare delle acque interne pure

quando queste ultime, a causa della subsidenza, non erano più in grado di scolare per gravità.

Percorrendo oggi il raccordo autostradale Ferrara-Mare che, da Ovest verso Est, attraversa il territorio ferrarese, non sembra possibile che buona parte di questa fertile pianura un tempo fosse immersa in paludi secolari, e non si ha la percezione che per un buon tratto di questo percorso ci si trovi attualmente ad una quota di 3/4 metri al di sotto del livello del mare. Infatti oltre il 44% del territorio ferrarese giace oggi al di sotto del livello del mare; in particolare, in località Le Contane si ha l'area a più bassa giacitura d'Italia, con 4,7 metri al di sotto del livello del mare.

Ben diversa da oggi era la giacitura del territorio tra il XVI e il XVII secolo. Dalle cartografie dell'epoca Estense e più tardi dell'epoca Pontificia, si evince come fosse possibile effettuare la bonifica dei territori interni anche con il solo sfruttamento della forza di gravità. Vicino alla costa, utilizzando canali con sbocco al mare regolato da porte vinciane, si poteva inoltre sfruttare il dislivello tra alta e bassa marea (poco più di 1 metro nel ferrarese), poiché i terreni umidi avevano a quel tempo una giacitura di uno o due metri sopra al livello del mare.

Oggi, a fronte del conclamato cambiamento climatico, il ruolo e l'attività del Consorzio di Bonifica assumono ancora maggiore importanza, imponendo il potenziamento, la revisione e l'attualizzazione delle strategie di gestione idraulica. Come nel passato, questo vasto territorio potrebbe subire ancora cambiamenti, dovuti ad abbassamenti del suolo, all'innalzamento del livello dei mari e alla riduzione del trasporto solido dei fiumi deltizi.

Per un'area come quella del Ferrarese, dove le pendenze sono minime e dove l'acqua per arrivare al mare viene spinta e sollevata tramite la rete infrastrutturale di canali e impianti idrovori, le considerazioni fin qui riportate diventano essenziali se vogliamo garantire anche in futuro l'equilibrio idraulico del sistema e la sicurezza dei cittadini.

Si ringraziano per la collaborazione Nicola Astolfi e Yuri Taddia del Settore Sistema Informativo Geografico del Consorzio di Bonifica Pianura di Ferrara.

Si ringrazia inoltre il Direttore Generale del Consorzio Mauro Monti per gli spunti di riflessione sulla tematica dell'urbanizzazione e del consumo di suolo nel ferrarese (per approfondire si rinvia allo specifico articolo).

Architettura a Ferrara. Un futuro da Bella Addormentata di provincia o di protagonista internazionale di innovazione educativa?

Paolo Ceccarelli

Nel dibattito attuale sulle azioni da compiere per contrastare il mutamento climatico e avviare la transizione ecologica è totalmente assente la necessità di adeguare, con sostanziali riforme la formazione dei giovani architetti, urbanisti, e ingegneri civili che avranno la responsabilità dei progetti e degli interventi in campo ambientale.

Nuovi percorsi formativi per creare mentalità e competenze per la transizione ecologica

I problemi del tutto nuovi posti dal mutamento climatico rendono necessaria una riforma ed un arricchimento dei corsi di studio in architettura, urbanistica e ingegneria civile. Si tratta di fornire nuove competenze, ma anche di cambiare profondamente il modo di pensare e di affrontare le questioni relative all'insediamento umano.

Sono tre le aree del processo formativo che implicano trasformazioni sostanziali.

In primo luogo è necessario che ai giovani che oggi si occupano di questioni relative al territorio, le città, l'ambiente, venga fornita la capacità di analisi critica di quanto è stato fatto a partire dalla rivoluzione industriale relativamente all'*habitat* umano in rapporto alla natura. In questi ultimi decenni l'analisi delle opere, molto importanti e spesso anche qualitativamente rilevanti del passato recente, è stata fatta senza contestare la validità di un approccio fondamentalmente basato sulla crescita continua e l'uso dell'ambiente naturale esclusivamente ai fini di questo sviluppo. Si illustrano grandi opere del tutto negative rispetto a questi aspetti, come riferimenti validi anche per il futuro. Questo approccio va profondamente cambiato.

Il secondo problema da affrontare deriva dalla necessità di fornire conoscenze in nuovi campi disciplinari senza arrivare però solo ad una espansione illimitata di nozioni specialistiche. Si tratta di affrontare in modo corretto il problema della multidisciplinarietà. La crisi climatica coinvolge una grande varietà di componenti, che implicano a loro volta progetti molto diversi. Questo intreccio comporta approcci analitici e proposte di soluzioni multidisciplinari e trans disciplinari. Educare a un modo corretto di affrontare questa realtà significa insegnare a lavorare in modo fortemente integrato,

rendendosi conto della natura e del tipo di intreccio tra componenti naturali, economiche, sociali, politiche, e tecnologiche. Non è insegnando una sorta di ricca macedonia, specifiche conoscenze di discipline diverse che si forniscono metodi e strumenti per affrontare correttamente il problema.

Una terza questione molto importante è il modo concreto in cui si affrontano i problemi generati dalla crisi climatica. Nel corso degli anni, l'insegnamento di strumenti, progetti, forme di intervento relativi alle situazioni territoriali, è progressivamente divenuto più astratto, sviluppato nelle aule universitarie e indifferente alle effettive realizzazioni. L'attenzione è stata posta sugli aspetti teorici, la costruzione di narrative astratte, le qualità formali più che sui valori etici. Ne è nato un crescente divario tra la realtà e quanto suggeriscono nuovi piani, progetti e programmi. Per evitare questi rischi è fondamentale offrire una didattica legata alla ricerca sul campo, con laboratori nelle località da studiare, analizzare e riprogettare. Tra l'altro, paradossalmente, questo approccio può essere rafforzato dalle possibilità di verifica e controllo dei risultati attraverso l'applicazione di programmi di intelligenza artificiale. Poiché ci vorrà tempo per una profonda riforma didattica anche se molti corsi di laurea in architettura e urbanistica sono già in sofferenza, si potrebbe immaginare che alcune scuole di architettura e urbanistica comincino ad esplorare una diversa linea formativa?

Possibilità, ruolo e caratteristiche di piccole istituzioni universitarie

Un problema da non sottovalutare è l'attuale situazione di molti dipartimenti di architettura e urbanistica che oggi incontrano difficoltà a causa della loro limitata dimensione, del mutamento della domanda e della polarizzazione dell'offerta educativa più attraente in poche, grandi e più dinamiche università. Calo demografico e riduzione di investimenti, andamento discontinuo della possibilità di lavoro, non favoriscono le sedi più piccole che corrono il rischio di diventare marginali e ripiegare su sé stesse. In certi casi esse sono tenute in piedi soprattutto dai minori costi per gli studenti. Per contrastare questa deriva la soluzione è riuscire ad essere attraenti offrendo qualcosa che gli altri non hanno. Quale potrebbe essere allora una strategia per il Dipartimento di Architettura dell'Università di Ferrara? Quando all'inizio degli anni 1990 la FAF – Facoltà di Architettura di Ferrara – fu fondata giocò la carta della forte internazionalizzazione. Si avviarono rapporti di collaborazione con alcune delle università più importanti del mondo. Partirono così la serie di *workshop* di progettazione urbanistica con l'Università di California, Berkeley e l'Università Waseda, Tokyo; i rapporti con l'America Latina, centrati in particolare sulla città esemplare di Curitiba in Brasile, che si estesero a università di altri sei paesi Latino-Americani, con corsi e lauree congiun-

te; rapporti con la Cina con università come SCUT a Guangzhou; XTJLU a Suzhou; Tongji a Shanghai e poi i rapporti con Palestina e Israele, UNESCO e UN Habitat. Ferrara offrì inoltre un'altra interessante attrattiva.

Negli anni 1990 si trovò ad essere uno dei laboratori di punta nel mondo nel campo delle nuove tecniche di rilevamento digitale del patrimonio architettonico. Per qualche anno condivise con una delle maggiori compagnie petrolifere, la Chevron e la marina degli USA, i primi laser scanner 3D per il rilevamento molto accurato di oggetti a grande distanza o molto difficili da raggiungere e misurare accuratamente. Questo le diede una grande notorietà producendo poi un buon numero di esperti e generando prodotti di importanza internazionale. Tale risultato fu anche possibile grazie all'esistenza di un laboratorio di calcolo per la formazione degli studenti. Cosa si potrebbe fare oggi per riacquistare attrattiva? Si potrebbe costruire una strategia formativa basata su alcune caratteristiche uniche di Ferrara, città che naturalmente ha realizzato o sta realizzando alcuni degli obiettivi per lo sviluppo sostenibile, gli OSS dell'Agenda 2030 dell'ONU e sulle potenzialità dell'Intelligenza Artificiale applicata ai problemi territoriali.

L'importanza di lavorare su casi concreti, identificati come esemplari nel territorio, è divenuta anche un elemento importante delle strategie dell'Unione europea. In questo senso appare interessante riferirsi all'azione *Europe Horizon* lanciata per ripensare la struttura e le caratteristiche del territorio dei paesi membri. Il programma si basa sulla formazione di un numero di luoghi esemplari in cui, con la partecipazione degli abitanti, delle istituzioni di ricerca e degli organi di governo locale, si realizzano *living laboratories*. Questi nuovi organismi hanno il compito di esaminare, attraverso il contributo di soggetti diversi con interessi anche contrastanti, quali sono le potenzialità offerte da ciascun luogo e quali innovazioni queste analisi possono generare. È un'indicazione che ovviamente può valere anche nel caso di città che forniscano adeguati spunti di riflessione e proposta su problemi nuovi, partendo dal loro patrimonio di esperienze già fatte.

La città come laboratorio per la ricerca e formazione

Quali sono queste caratteristiche di sostenibilità uniche di Ferrara che la possono rendere una "città educante"? Sono almeno sette; vediamoli rapidamente.

Un primo elemento è la dimensione ridotta e compatta della città. Di fatto Ferrara è già una città in cui le funzioni fondamentali sono tutte rapidamente accessibili: è una città di prossimità, una città naturalmente di "15 minuti". Questo permette di verificare pregi e difetti di un'adeguata distribuzione di questo tipo in uno spazio reale; una soluzione che non può divenire norma per tutti i casi.

Un secondo elemento è rappresentato dalle caratteristiche qualitative del tessuto urbano, di fatto formato da ambienti protettivi, di spazi ragionevolmente proporzionati, di luoghi che offrono sicurezza. È inutile ricordare che Ferrara mostra anche l'importanza della qualità e dell'intelligenza progettuale nel corso della storia. La città nel suo insieme offre un insegnamento complesso e articolato di buona progettazione e realizzazione urbanistica.

Ferrara ha anche una terza esemplare caratteristica: la sua mobilità è di fatto sostenibile, ci sono più biciclette che abitanti. Anche in questo caso è possibile vedere in concreto vantaggi, limiti, contraddizioni e conflitti che un uso molto diffuso di un mezzo di locomozione sostenibile e l'andare a piedi generano. Permette di studiare possibili miglioramenti, forme di organizzazione nuove e così via, essendo contemporaneamente attore stesso in questo processo e in queste sperimentazioni.

Non basta, Ferrara è anche una delle poche città che grazie alle sue vicende storiche e alla sua cultura conserva ancora entro la propria cerchia di mura tratti di campagna coltivata e molti spazi verdi, oggi a giardino, ma che in passato erano anche produttivi. Anche questo è uno straordinario laboratorio per far scoprire ai futuri urbanisti e architetti cosa significa agricoltura urbana, produzione diretta di cibo e cura continua della natura. Una caratteristica abbastanza unica che unita alle altre fanno davvero della vecchia capitale estense, modello di città rinascimentale, anche un modello di città aperta al futuro, in grado di insegnare cose nuove.

Ferrara fornisce anche un contributo molto particolare alla riduzione del CO2 e all'uso di energia sostenibile attraverso la sua rete di teleriscaldamento di origine geotermica che da anni è utilizzata dalla città per abitazioni ed edifici di interesse pubblico grazie all'impianto di Casaglia e a una soluzione tecnica unica in Europa. È un'altra lezione molto importante rispetto alle possibilità future d'uso di energie pulite.

A scala più ampia Ferrara presenta un'altra caratteristica importante dal punto di vista ambientale. È al centro di una rete di canali in parte navigabili, in parte di bonifica che incide positivamente sulla struttura del territorio e il suo rapporto con la città già da vari secoli. La città ha inoltre uno stretto rapporto con il Po e l'andamento del suo corso. Si tratta di risorse importanti sia dal punto di vista della ricerca che dell'insegnamento di metodi e tecniche per comprendere adeguatamente i problemi dell'idrologia dell'area e identificare le possibili risposte ad essi. Non per nulla il sistema del governo delle acque nel territorio ferrarese è stato in alcuni suoi aspetti dichiarato Patrimonio dell'Umanità dall'UNESCO. Attraverso l'analisi e lo studio della rete idraulica è possibile studiare con molta evidenza gli effetti prodotti da eventi estremi come siccità protratta o all'opposto piogge torrenziali e alluvioni.

Fin qui la città offre lezioni relative a componenti tangibili dell'ambiente urbano, ma nella storia che Ferrara ci racconta con le sue strade, i suoi palazzi, i canali, c'è un'altra fondamentale lezione per la società di oggi e del futuro, la tolleranza e la capacità di far convivere culture. È inutile ricordare i rapporti del Ducato con la comunità ebraica che non a caso abitava nel centro della città con un ruolo culturale e politico di rilievo. Ma altrettanto valeva per la tolleranza rispetto a eretici, protestanti, liberi pensatori e ordini religiosi più tormentati. Tutto questo anche se creava problemi con il vaticano, ebbe notevole importanza per la cultura italiana ed europea. Il Concilio di Ferrara, nel 1431, con la diffusione del pensiero filosofico della Grecia Classica; Renata di Francia, Duchessa di Ferrara, ugonotta che riceveva in segreto Calvino; il gruppo di ebrei sefarditi cacciati dalla Spagna riconquistata dai Re cattolici e invitati dal Duca a venire a lavorare a Ferrara; il giovane Savonarola; Copernico; Pico della Mirandola. Una comunità composita, fatta di "diversi", anche in disaccordo che però davano il meglio di sé. Oggi Ferrara è una città fatta soprattutto di anziani e di giovani studenti; questo pone interessanti problemi di convivenza da esplorare e risolvere. Lo stesso vale rispetto alla presenza di immigrati e gruppi marginali; anche in questo caso l'esperienza inclusiva del passato può dare suggerimenti e stimolare a nuove esperienze. In sostanza, anche da questo punto di vista così complesso la città appare uno straordinario laboratorio per insegnare cose nuove e più utili per i giovani.

È pensabile riuscire oggi a creare un rapporto tra un'istituzione universitaria e la città a cui si collega, così ricco di possibilità intellettuali e di formazione per un mondo migliore? Se il Dipartimento riuscisse ad arrivare a una forma di collaborazione con la città che consentisse di farne un laboratorio straordinario di educazione culturale e civile, l'iniziativa avrebbe una capacità di attrazione e un peso culturale notevolissimi anche a livello internazionale.

A queste considerazioni se ne aggiunge un'altra. La ricchezza di situazioni, ambienti, esperienze che fanno di Ferrara un preciso potenziale laboratorio in cui studiare i problemi della sostenibilità e sperimentare le azioni per realizzare gli obiettivi di sviluppo sostenibile indicati dall'ONU, trova anche un prezioso riscontro nell'azione *Horizon Europe* lanciata dall'unione europea.

Horizon Europe, si propone di creare un certo numero di eventi chiamati *Living Laboratories*, localizzati nel territorio, in cui istituzioni di governo, comunità, istituzioni scientifiche, affrontano insieme, rispetto a situazioni concrete, le risposte da dare per il futuro. Una serie di *Light Houses*, corrispondenti a centri di ricerca scientifica e culturale aiutano a strutturare meglio e a diffondere i risultati di quanto prodotto nei *Living Laboratories*.

Appare evidente la possibilità di collegare quanto può essere fatto nel laboratorio ferrarese – che di fatto può coinvolgere la comunità – con gli

obiettivi di questa importante iniziativa che riguarda il territorio, le città e l'ambiente nel suo complesso.

È inutile sottolineare la capacità di attrazione che un progetto così integrato avrebbe e il fatto che esso potrebbe ottenere notevoli finanziamenti.

Ma su questo, città e università ci stanno lavorando?

La rete dei rapporti internazionali

Nel corso della sua attività la FAF ha prodotto un numero significativo di architetti e urbanisti che oggi svolgono ruoli di rilievo in università italiane e straniere, istituzioni internazionali, centri di ricerca e progettazione professionali; si tratta di un capitale umano, affezionato alla scuola che li ha formati e che costituisce possibilità di iniziative nuove, contatti importanti, ecc. Lo stesso vale per i rapporti formati nel tempo con importanti università di varie parti del mondo che sono stati spesso trascurati, ma ancora esistono e interessano i possibili partner stranieri. Anche questo è un capitale che può essere rivitalizzato facilmente con programmi congiunti di tipo innovativo. In sostanza il Dipartimento potrebbe contare, in questa sua nuova esperienza, su un supporto di notevole qualità dall'esterno che potrebbe favorire anche l'arrivo di studenti stranieri qualificati.

Sperimentare l'innovazione tecnologica

Un ultimo elemento qualificante fa riferimento a una possibilità innovativa dell'offerta formativa iniziale della FAF. Come negli anni 1990 la Facoltà fu tra le prime nel mondo a usare il *3D scanner* di lunga portata per documentare e conservare parti del patrimonio architettonico che si sarebbero potute perdere per sempre e questo ha poi contribuito a sviluppare programmi di ricerca sempre più vasti in tutto il mondo. Il Dipartimento potrebbe impegnarsi a promuovere e arricchire l'uso dell'intelligenza artificiale generativa nel campo della pianificazione del territorio, degli ambienti urbani, dell'architettura. Utilizzarlo per la realizzazione di *habitat* umani sostenibili e un rapporto esseri umani-natura più corretto. Sarebbe una straordinaria lezione e certamente un modo eccellente per attrarre giovani e svolgere un importante ruolo culturale e scientifico. Questo progetto, oltre ad avere una base nella tradizionale pratica di lavoro in campo digitale legata al laboratorio informatico del Dipartimento, potrebbe trovare supporto nelle competenze particolarmente avanzate del Dipartimento di Matematica dell'Università, noto per il suo eccellente livello di ricerca in campo informatico. Non si tratta in nessun caso di una moda superficiale, ma di qualcosa più solidamente legato a esperienze di innovazione tecnologica già fatte nel campo dell'architettura e dell'urbanistica.

Laboratorio educativo in una città laboratorio?

A questo punto viene da chiedersi se le riflessioni relative all'Università, non si potrebbero applicare anche alla stessa città di Ferrara.

Oggi c'è una crescente domanda di tecnologia, esperienze concrete, capacità di realizzazione e gestione di servizi rispetto alla crisi ambientale e attraverso concreti strumenti per la sostenibilità.

Alcune città del mondo, con dimensioni analoghe a Ferrara hanno iniziato a sviluppare strumenti tecnici e metodi gestionali per realizzare condizioni di reale sostenibilità nel proprio territorio. Ne sono nate produzioni industriali, strutture di consulenza e di assistenza gestionale e realizzazioni concrete a dimostrazione dei vantaggi di innovazioni ambientali, energetiche, di partecipazione collettiva. Si pensi ad esempio al caso di Friburgo, in Germania, che ha iniziato a specializzarsi in questo nuovo campo tecnologico, di servizi e di competenze gestionali, creando così occupazione e reddito in collegamento alla transizione ecologica. A Friburgo è nato anche un nuovo turismo basato sulla conoscenza diretta di quanto la città ha realizzato e sta realizzando. Forse sarebbe importante esplorare anche per Ferrara la possibilità di una strategia di questo tipo, diventando laboratorio di innovazione in un settore cruciale.

Conclusioni

Vogliamo tentare? Vogliamo provare ad uscire da una situazione statica e protettiva, correndo il rischio di avere un ruolo innovatore, non solo all'interno del panorama italiano, ma anche rispetto a vari importanti paesi del mondo?

Penso che varrebbe proprio la pena di correre questi rischi per onorare il ruolo ed il significato culturale e civile che l'Università deve avere.

Sul senso del pianificare, ora

Sergio Fortini, Francesco Vazzano

A cosa serve l'urbanistica? A cosa serve un Piano? Sembrano domande archetipiche e senza risposta o, al limite, destinate a un esito cinico. In realtà, al netto dei contesti storici economici e sociali che hanno disegnato le cause del declino cui stiamo – apparentemente sguarniti – assistendo, soffermarsi in modo non dimesso sul ruolo del Piano è doveroso e impellente.

Due temi scottanti

Questa azione, per contenere insieme significato concettuale e ricadute pratiche, deve probabilmente partire dalla domanda “a cosa serve un Piano Urbanistico in questo momento storico”.

Rispondere a tale quesito permette di allineare una serie di ragionamenti che potrebbero supportare un cambio di rotta nella pratica urbanistica, in modo da adeguarla alle necessità contingenti.

Il periodo storico ci propone almeno due famiglie di urgenze da fronteggiare: il tema dei cambiamenti climatici, spesso percepito come un iperfenomeno su cui, di fatto, non poter agire in modo concreto e quotidiano; il predominio del vantaggio privato nelle dinamiche d'uso dello spazio pubblico, ciò che distorce il peso e il significato di quest'ultimo all'interno dei tessuti urbani e rur-urbani. Il primo argomento è, di fatto, materia urbanistica scottante, perché destinata a inverarsi, soprattutto in questi territori, con una accelerazione fino a qualche tempo fa neppure ipotizzabile, rischiando di sovvertire in pochi anni le condizioni di fatto e di diritto dei luoghi, le proprietà delle persone e, con esse, le loro relazioni.

Cambiar musica sui cambiamenti ambientali

La lista è lunga: inquinamento causato dall'aumento delle attività industriali, del traffico veicolare e della struttura stessa della società del consumo; fabbisogno idrico in continua crescita e con andamento schizofrenico, tra siccità e bombe d'acqua, a mettere in seria difficoltà riserve idriche e sistemi di approvvigionamento; ampliamento delle aree urbane e frammentazione degli ecosistemi, con compromissione di habitat naturali e diversità biologica; accumulo di rifiuti solidi, rilascio di sostanze inquinanti, messa a repentaglio della qualità del (poco) suolo rimasto non urbanizzato; incremento della richiesta di energia, acqua e materiali da costruzione. Poiché gli eventi non agiscono per compartimenti stagni, l'insieme di concause alimenta le conseguenze di dinamiche cli-

matiche globali al momento ingovernabili, che, in ambito locale, si concretizzano in situazioni conosciute: alluvioni, ingressione marina, cuneo salino, siccità.

Sulla necessità di raggiungere determinati obiettivi per rallentare gli effetti dei cambiamenti climatici sulla salute dell'ambiente e delle persone sembrano essere d'accordo in molti e i tentativi, per quanto goffi e incompleti, di normare un differente approccio all'utilizzo del suolo sembrano confermarlo.

Un piano urbanistico di stampo sovralocale (regionale? nazionale?) dovrebbe allora contenere tra i suoi principi alcuni elementi inderogabili per disciplinare un approccio ai territori che, al momento e nella legge regionale dell'Emilia-Romagna, sembra più una dichiarazione d'intenti che una effettiva presa di responsabilità, poiché punta a salvaguardare quando non a "salvare" l'espansione produttiva senza dotarsi di particolari strumenti o accorgimenti per quanto riguarda, ad esempio, la possibilità di delocalizzare volumi, stabilimenti e impianti nei casi di acclarato rischio. Questa mossa implicherebbe un livello di coraggio – o forse, dovremmo chiamarla una "cognizione del dolore" – ancora evidentemente non acquisito dai legislatori e dai tecnici; si avverte dunque la necessità di un approccio (forse più realistico che "audace") tale da affrontare, senza retorica e con la consapevolezza di non poter (più) ignorare le mutazioni climatiche, almeno un paio di domande-chiave:

- come comportarsi davanti a un'urgenza ambientale dichiarata senza far prevalere il "rimosso" e cercando nuove strategie per la compresenza tra antropizzato e natura?
- qual è il significato di "espansione produttiva" oggi, quale sarà nei prossimi anni e quale tipo di compromessi ci possiamo permettere, al riguardo?

Queste, peraltro, sono le stesse domande che dovrebbero assillarci nel momento in cui ci accingiamo ad attestare la necessità di un cambio di rotta verso la sostenibilità energetica, lasciando campo libero alle migliaia di ettari di suolo che multinazionali private stanno già colonizzando sotto il vessillo dell'urgenza: davvero non siamo capaci di delineare un approccio strategico per organizzare i territori senza che l'ansia di recuperare energia "alternativa" non rovini per i prossimi decenni un suolo senza dubbio non vocato a parcheggio per pannelli? Come risolvere, ad esempio, la contraddizione di decine di milioni di euro investiti con finanziamenti nazionali ed europei per supportare le aree cosiddette "fragili" (cui preferiamo l'attributo "inespresse") attraverso rigenerazioni finalizzate ai turismi lenti e a una conseguente ripartenza economica, quando al tempo stesso nulla osta a occupare porzioni intere di campagna con campi fotovoltaici che segneranno, almeno per i prossimi trent'anni, il paesaggio, privandolo di quella capacità attrattiva peculiare indicata come presupposto per una ripresa?

La pianificazione non può abdicare, in questo momento storico, a un suo ruolo fondamentale: quello di prefigurare, di disegnare scenari e costruire visioni strategiche, poi destinate a diventare, nelle migliori ipotesi, politiche territoriali. Maturare la consapevolezza di tale ruolo implica l'esigenza di rifondare parte del lavoro urbanistico attraverso una logica interdisciplinare e un approccio integrato, fondato su solide conoscenze scientifiche – sulle quali investire in modo deciso magari destinando con maggior costrutto risorse utilizzate in modo poco strategico (l'esempio dell'*ecobonus*, in tal senso, è eclatante) – intrecciate a una lettura sociale e filosofica dei territori (laddove l'aggettivo "filosofico" attiene all'interpretazione dei modi del pensare, del conoscere e dell'agire umano nel divenire storico) per perseguire un equilibrio in divenire tra le attività umane e i delicati e precari equilibri ambientali del nostro pianeta. In questo continuo "finale di partita", una funzione decisiva potrebbero giocare le innovazioni tecnologiche, in particolare l'intelligenza artificiale, intesa come strumento di lavoro e non come fine. Utilizzare in modo strategico l'insieme di tecnologie racchiuse nel multiforme termine AI (quest'ultima, peraltro, a sua volta non affrancabile da un serio ragionamento circa l'impatto ambientale) potrebbe rivelarsi un supporto determinante nelle attività di monitoraggio e aggiornamento delle diagnosi territoriali su cui verranno elaborate le strategie più opportune. Sotto il profilo universitario, le facoltà tecniche – architettura in particolare – potrebbero impostare l'impellente necessità di un rinnovamento proprio a partire da questi fondamentali aspetti e dalla capacità di lettura transcalare tra scienze dure e scienze umane.

La responsabilità di disegnare strategie

Ora come forse mai in passato, all'interno di strumenti di governo del territorio che lasciano ampi margini all'iniziativa privata, emerge la necessità di un disegno organico da parte delle amministrazioni, capace di orientare i progetti di rigenerazione così come i sommovimenti (non di rado altalenanti) del produttivo; le esigenze di dotazioni così come le reti infrastrutturali "dolci" e canoniche, prevedendo per queste ultime una integrazione multifunzionale e a velocità distinte per cittadini e per i turisti. Su questo tappeto di aspettative umane e interessi contrapposti, il Piano deve assumersi la responsabilità, tra le altre, di contribuire alla ricucitura tra individui e luoghi, per ricomporre quel senso di affezione e quello spirito civico senza i quali non possono esistere cura degli spazi e relazioni culturali tra le persone, laddove l'aggettivo "culturale" sottende la vocazione all'interazione fertile, all'ascolto, alla conoscenza, alla generazione di comunità.

Proprio in questa direzione, oltre all'urgenza di un approccio differente sotto il profilo paesaggistico e ambientale – sia nel territorio urbanizzato che nel territorio rurale – serve un sistema di regole che affidi al Piano Urbani-

stico la responsabilità e la capacità di “produrre spazio pubblico”. Nelle città così come nelle frazioni la carenza dello spazio pubblico (quasi sempre sotto il profilo qualitativo, spesso sotto quello quantitativo) dà forma a distorsioni d’uso e contribuisce al disagio fisico e sociale di intere comunità o presunte tali, alimentando la conflittualità e i confini invisibili di cui ogni luogo è costituito; serve invece un cambio di rotta, che interpreti lo spazio pubblico come funzionale alla socialità (indipendentemente dal ruolo, spesso ricattatorio, del privato), accessibile, attrezzato a contenere le criticità ambientali, parte di una trama di connessioni entro cui il paesaggio diventa impalcato (infrastruttura) fondamentale per muoversi, garantire comfort, generare valore.

In particolare, questo orizzonte potrebbe riservare alla città di Ferrara – se ben elaborato e coadiuvato da scelte politiche calibrate su modelli non desueti di sviluppo economico – prospettive di sviluppo e qualità della vita che altri territori, al momento, non si possono permettere neppure di sperare.

Di fatto, il ruolo di Piano Urbanistico come tutore, generatore e sviluppatore di spazio pubblico – sul quale poi intervenire con il progetto architettonico e paesaggistico – collabora alla risoluzione dell’atavica dualità piano-progetto (ma anche programma-progetto) che assilla da decenni l’urbanistica italiana.

Città e campagna, anima e suolo

Un antagonismo che, su questo territorio, convive e dà linfa a una seconda, presunta dicotomia: quella tra campagna e città. Forse il periodo storico è maturo per una lettura diversa di tale rapporto, prendendo spunto da quanto la pianificazione stessa ci suggerisce: decrementare il consumo di suolo fino a smettere di costruire significa ripensare il vuoto come sistema di spazi attivo, in grado di riconferire significato ai pieni esistenti. È il disegno più o meno capillare dei vuoti a permettere una rilettura dell’antropizzato e a suggerirci – come in un negativo di fotografia – sorprendenti continuità che eleggono il paesaggio, vasto o interstiziale che sia, a collante di senso tra il costruito. Gli ingredienti sul campo ci sono già (quasi) tutti: si tratta di rielaborare l’alfabeto urbano e territoriale utilizzando il paesaggio come strumento di interpretazione e garanzia – fin dove è possibile (e nel territorio ferrarese è possibile) – di continuità tra campagna e città. I multiformi aspetti che il vuoto può assumere interagiscono fortemente con le abilità dei territori di generare qualità degli spazi almeno quanto benefici ecosistemici, all’interno della consapevolezza di una necessità: la sintonizzazione di urgenza ambientale, urgenza sociale, urgenza economica. Senza questo presupposto, la pianificazione non può riprendersi il ruolo di accompagnare strategicamente le trasformazioni sociali e le responsabilità della salvaguardia e della messa in valore del bene comune. Senza questo presupposto, la pianificazione non può riprendersi il suolo né l’anima dei territori.

Partecipare alla rigenerazione urbana

Beatrice Querzoli

*L'uso del territorio, e le sue trasformazioni,
devono essere ordinati al maggior benessere
di tutti gli abitanti del pianeta, presenti e futuri:
la città dei cittadini, e non la città della rendita.*

Edoardo Salzano

Premessa

Cambiamento climatico, inquinamento, pandemia, disuguaglianza sociale hanno sconvolto il modello di sviluppo occidentale e ad entrare in crisi, in questi ultimi anni, sono soprattutto le città.

L'urgenza di un cambiamento radicale profondo è sancita da più organismi internazionali, come Agenda Onu 2015 e *Next generation EU*, che, con la definizione di linee generali, con strumenti normativi e con interventi economici e finanziari (ad esempio il PNRR) tracciano le linee di questa conversione ecologica che deve essere necessariamente anche sociale e culturale perché riguarda il nostro modo di vivere e i meccanismi non più sostenibili che da questo si sono originati.

L'obiettivo di consumo di suolo "zero", stabilito a livello mondiale (per il 2030 l'Agenda globale per lo sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite, sottoscritta anche dall'Italia) ed europeo (per il 2050 dal Parlamento Europeo) è il primo principio da perseguire per arginare cambiamenti climatici, isole di calore e inquinamento: a partire da questa data le città non potranno più espandersi ma dovranno migliorarsi utilizzando il costruito, cioè edifici, soprattutto quelli pubblici dismessi e quelli privati non utilizzati e spazi mineralizzati. Questa necessità sta rafforzando il processo urbanistico integrato che si definisce rigenerazione urbana: sistema complesso di strategie finalizzate al miglioramento della qualità dell'abitare, che comprende azioni per elevare il livello ambientale, sociale, economico e culturale degli abitanti (coinvolgendoli nella progettazione e nella gestione), per diminuire le disuguaglianze e il disagio abitativo dei cittadini, e che comprende infine anche interventi edilizi (ristrutturazione di edifici o riqualificazione di quartieri).

Rigenerazione Urbana: luci e ombre

Gli interventi di rigenerazione urbana possono essere quindi molteplici e di diverso tipo ma devono avere come fondamento i principi sopra enunciati,

superando la scala del singolo edificio, con azioni capillari e diffuse di innalzamento della qualità, in grado di distribuire i benefici degli interventi sulla città, sul territorio e sui cittadini. Ad esempio, per quanto riguarda il costruito, si richiede di *rendere l'edificato compatibile dal punto di vista ambientale, con l'impiego di materiali ecologici, e il più possibile autonomo dal punto di vista energetico, con il progressivo ricorso a fonti di energia rinnovabili in modo tale da limitare l'inquinamento*. Nei tessuti della città moderna e contemporanea rigenerati, si richiede una nuova visione capace di rispondere ai bisogni dei cittadini prevedendo la presenza in modo diffuso di servizi ed infrastrutture per migliorare i tempi della vita e del lavoro, intensificare l'inclusione sociale e ridurre le disuguaglianze.

La rigenerazione urbana inoltre dovrebbe avere un importante ruolo per rispondere al disagio abitativo con interventi mirati alla rigenerazione degli edifici di residenza pubblica che fanno parte del grande patrimonio di case popolari esistente e diffuso nel territorio del paese ed aumentandone il numero, anche recuperando alla funzione residenziale sociale i molti edifici pubblici non utilizzati.

Uno dei principali oggetti di possibile intervento di riqualificazione urbanistica è rappresentato proprio dagli edifici pubblici in disuso che, se di dimensioni adeguate come ex caserme, scuole, stazioni, possono generare effetti benefici all'intero territorio circostante. Questi edifici, spesso inseriti in contesti economici e sociali svantaggiati, rappresentano una importante occasione per sperimentare la rigenerazione urbana dal basso ovvero quei processi promossi da gruppi di cittadini, organizzati in comitati o associazioni, capaci di esprimere i bisogni della cittadinanza nei casi, sempre più frequenti, in cui venga a mancare la progettualità pubblica. Gli esempi sono tanti, dalla residenza sociale ai servizi sociali e culturali come biblioteche, doposcuola, spazi polivalenti, laboratori teatrali, spazi di aggregazione per anziani, sportelli per l'accesso alla sanità, fino alla cura di giardini e parchi, ma tutti con il comune denominatore di essere in grado di produrre un effettivo benessere ambientale, sociale e culturale proprio perché generati dai bisogni dei destinatari principali con percorsi di vera progettazione partecipata. L'esistenza di molte associazioni culturali, ambientaliste e di promozione sociale o di semplici gruppi e comitati di cittadinanza attiva impegnati ad occuparsi delle proposte, della progettazione condivisa, della gestione e della cura di beni comuni, rappresenta in effetti una risorsa per tutta la collettività, se adeguatamente considerata.

Se i documenti programmatici europei e mondiali offrono indicazioni di prospettiva illuminanti sul panorama edilizio ed urbanistico futuro delle nostre città, la realtà sembra essere ancora ben diversa: in Emilia-Romagna, ad esempio, la legge Regionale 24/2017 stabilisce il limite del consumo di suolo

massimo del 3% dell'attuale costruito fino al 2030, però con una serie di eccezioni che rischiano di portare la quantità complessiva a numeri maggiori di quelli consentiti dalle precedenti leggi. L'effetto combinato di consumo di suolo ridotto (che limiterebbe gli ampliamenti), di addensamento "verticale" anche negli interventi edilizi di rigenerazione urbana (nella maggior parte dei casi in aree dismesse del centro città), di deroghe ai limiti edificatori e di premialità, apre nuovi e maggiori spazi agli interventi speculativi sul patrimonio edilizio costruito, realizzabili attraverso accordi pubblico-privato, delegando sostanzialmente all'iniziativa dei privati la possibilità e la capacità di elaborare proposte per le trasformazioni future delle città.

L'interessante articolo di Ylenia Sina "Quale rigenerazione urbana?" pubblicato in *Slow News*¹ (a cui rimando per approfondimenti) spiega in modo esaustivo la complessità della rigenerazione urbana, l'ambiguità del tipo di intervento a seconda del soggetto proponente (amministrazione, imprenditori, associazioni o comitati di cittadini), i principali oggetti di intervento e fornisce un utile riferimento delle recenti normative europee e nazionali corredato da dati economici; sottolinea soprattutto le difficoltà del raggiungimento degli obiettivi immateriali, miglioramento sociale economico culturale e diminuzione delle disuguaglianze e del disagio abitativo, poiché gli ingenti finanziamenti messi in campo (PNRR che ha recepito la legge di bilancio 2020 e il Programma innovativo nazionale per la qualità dell'abitare PINQuA) vengono utilizzati troppo spesso per rifunzionalizzare gli edifici rispondendo alle solite pressioni economiche e poco occupandosi del vero rilancio complessivo dei territori in cui si interviene.

Nell'articolo vengono sottolineati anche i limiti dell'attuale impianto normativo e finanziario della rigenerazione urbana come, ad esempio, sul tema del disagio abitativo: a fronte di una forte richiesta di case popolari (dati Ministero Infrastrutture 320.000 domande) e di una alta percentuale di patrimonio residenziale pubblico vuoto (dati Federcasa 2020, in Italia l'8,3% del patrimonio pubblico pari a 58.100 unità), mancano fondi per la manutenzione e quelli per il recupero sono insufficienti e non utilizzabili anche per i necessari servizi a corredo dell'abitare. Un altro tema sociale attuale riguarda la fragilità e l'invecchiamento della popolazione, a cui interventi di *social housing* e *senior housing* purtroppo sono in grado di rispondere solo in parte, pur rappresentando un forte potenziale. Ulteriore problema evidenziato riguarda l'espulsione dei vecchi abitanti in condizioni economiche svantaggiate (cosiddetta *gentrification*) una volta effettuata la ristrutturazione e

1. Ylenia Sina, Quale rigenerazione urbana? *Slow News*, Ambiente-rigenerare l'Italia è una sfida possibile? Ep. 3.

rifunzionalizzazione di immobili o quartieri, a causa dell'aumento di valore degli immobili per interventi speculativi attuati unicamente da iniziativa privata in assenza di guida e controllo pubblico: interventi di finta rigenerazione che aumentano di fatto le disuguaglianze e i problemi urbani.

Una buona notizia contenuta nell'articolo è rappresentata invece dal dato relativo alla diffusione di Patti di collaborazione, veri e propri accordi tra gruppi di cittadini e soggetti pubblici per la gestione condivisa di un bene comune per concretizzare fattivamente le buone pratiche di rigenerazione urbanistica dal basso: il dato nel Rapporto 2021 dell'associazione *Labsus* conta 252 comuni che hanno approvato un regolamento per la stipula dei patti (quasi 300 nel Rapporto 2023).

La Rigenerazione Urbana a Ferrara

Ferrara vanta esempi positivi di autentica rigenerazione urbana già a partire dagli anni '90 del Novecento quando si concretizzò la possibilità di realizzare il Progetto Mura ("Progetto finalizzato al restauro, recupero e valorizzazione delle mura e del sistema culturale-museale della città di Ferrara"), lungimirante intervento urbanistico che, con la parallela realizzazione del Parco Urbano, ha cambiato il modo di vivere la città ed il rapporto tra centro storico e periferia. La complessa operazione, che nasceva dall'esigenza di restauro di un monumento complesso come le mura, divenne strumento di valorizzazione per l'intera città a livello economico, culturale, sociale ed ecologico, nato dalla partecipazione dei cittadini, a partire dall'impegno della locale sezione di Italia Nostra e dalle intuizioni geniali del suo allora presidente avvocato Paolo Ravenna. Anziché demolire le mura per farne una circonvallazione e favorire la speculazione fondiaria, come era avvenuto in molte altre città, a Ferrara fu recuperato il sistema costituito da terrapieno, mura e vallo, un sistema divenuto parco, un anello di verde attrezzato che collega il centro storico alla periferia che lo circonda.

Credo sia giusto inoltre considerare come esempio di rigenerazione urbana esistente la presenza diffusa in città e nel territorio di edifici adibiti ad edilizia sociale pubblica, sostenuta in passato anche da una attenta pianificazione del centro storico, attuando così una corretta distribuzione dell'edilizia sociale che evita, per quanto possibile, la concentrazione di abitanti in condizioni economiche disagiate solo in parti specifiche della città.

Determinante in passato il ruolo dell'IACP anche nella dotazione di servizi nei quartieri periferici. Sulla base di questa positiva esperienza passata, un primo intervento futuro dovrebbe proprio interessare il patrimonio pubblico di case popolari, per far fronte alle tante richieste (circa 1.100²) di famiglie e

2. Fonte Comune di Ferrara, 2025.

singoli in forte disagio economico (Ferrara risulta ultima in regione per reddito medio della popolazione), concentrando gli interventi sul recupero degli alloggi esistenti non utilizzati proprio per carenza di manutenzione (oltre 800³) ed in seguito ampliando il numero di alloggi rigenerando immobili pubblici dismessi anche nel centro città (oggi possibile facile preda di interessi speculativi).

Altro intervento interessante di rigenerazione urbana realizzato nel 2016, in una zona delicata per problematiche sociali, è il recupero dell'edificio dell'ex caserma dei vigili del fuoco tra le vie Poledrelli ed Ortigara con l'inserimento di un consorzio di nuove imprese denominato Factory creativa Grisù.

A Ferrara sono presenti numerosi edifici pubblici non in uso, preziosi immobili che sarebbero in grado, con la spinta della rigenerazione urbana e dei finanziamenti possibili, di contribuire al miglioramento sociale ed economico della città, tanto necessario a fronte di un generale fenomeno di calo dei residenti, invecchiamento della popolazione ed emigrazione dei giovani, che qui studiano o vengono a studiare ma che poi si spostano a lavorare altrove. Un perfetto oggetto di riqualificazione urbanistica e di rigenerazione potrebbe essere la ex caserma Pozzuolo del Friuli, edificio pubblico dismesso, di ampie dimensioni, inserito nel centro della città, in prossimità di un polo museale e dell'università, con grandi possibilità di destinazione funzionale a favore della comunità, abbinato eventualmente anche alla funzione di studentato (contribuendo a risolvere il problema che grava sulla città della carenza di alloggi per i numerosi studenti fuori sede), ma soprattutto oggetto di un percorso di urbanistica partecipata nato spontaneamente (sebbene per il contrasto con una proposta della amministrazione comunale di venderlo a privati con una operazione urbanistica carica di implicazioni negative per la città) che ha raccolto e presentato varie proposte di un possibile utilizzo pubblico (Forum Ferrara Partecipata), raccolta in una pubblicazione utile per futuri approfondimenti.

Un intervento più esteso di rigenerazione urbana a Ferrara dovrebbe interessare la zona Ovest della città, attualmente separata dal centro dalla linea ferroviaria e dalla stazione, caratterizzata da una forte presenza di aree industriali dismesse. Qui potrebbero concentrarsi gli impegni supportati da una nuova visione di città (come richiede il Goal 11 dell'Agenda Onu 2030) dove devono prevalere benessere, inclusività, presenza di tutti i servizi per il miglioramento delle condizioni delle persone fragili, con presenza di luoghi di lavoro alternati a residenza (con quote ERS e ERP), con collegamenti pubblici adeguati (ad esempio realizzazione della metropolitana leggera di superficie verso Bologna). Nella città rigenerata dovranno anche essere considerati i principi ecologici e la salubrità con forte presenza di verde diffuso,

3. Fonte Comune di Ferrara, 2025.

strade e piazze pedonalizzate, libere da auto con parcheggi interrati, edifici costruiti con materiali ecologici e alimentati da fonti di energia rinnovabile. Particolare attenzione dovrà essere riservata alle misure da mettere in atto per favorire la realizzazione di comunità energetiche, da intendersi quale sistema per produrre energia in modo democratico in grado di contrastare lo strapotere delle grandi aziende produttrici.

Altre misure urgenti da mettere in atto sono quelle atte ad evitare il frequente fenomeno degli allagamenti degli edifici e del territorio causati dai cambiamenti climatici.

Ma urbanistica vera la si può fare solo con una forte capacità e volontà di iniziativa pubblica, anche intervenendo sul regime dei suoli per arginare i meccanismi più perversi della rendita che, in assenza di una legislazione adeguata, rischiano di diventare i principali attori del futuro delle nostre città. La sfida per Ferrara è quella di attrarre nuovi abitanti e giovani famiglie.

L'attuale situazione della pianificazione urbanistica nel Comune di Ferrara registra la recente adozione del Piano Urbanistico Generale, PUG, redatto in base alla Legge regionale 24/2017, con tutti gli aspetti negativi sopra enunciati compreso il fatto che le premialità urbanistiche previste dalla legge sono state tradotte nel PUG con possibilità diffusa ovunque, anche in zone sensibili dal punto di vista ambientale, di aumento dell'altezza degli edifici (fino a 9 piani).

Conclusioni

Il significato, le peculiarità, i limiti della rigenerazione urbana con i vari esempi e considerazioni che sono state sopra esposte portano a considerare questa pratica una innovazione. Se da un lato può essere abusata per far passare come rigenerativa qualsiasi operazione di recupero immobiliare sono innegabili le sue potenzialità positive a patto che la legislazione imponga inderogabili principi fondamentali: deve essere il pubblico (i Comuni) a pianificare il proprio territorio e a stabilire le regole e la quantità delle trasformazioni (non il privato); devono essere ricompresi anche gli interventi di recupero e restauro come piccole e medie operazioni di risanamento urbano, continuando con alcune buone pratiche ed incentivi in atto, incentrate su recuperi ed efficientamenti (sia antisismico che energetico) di piccoli o medi edifici privati; deve essere incentivata la partecipazione alle scelte delle trasformazioni con pratiche democratiche; devono essere assicurate le fasce più fragili della popolazione a cominciare dalla ripresa delle pratiche di recupero e riuso dei contenitori pubblici anche con quote per edilizia sociale. Ma soprattutto la legislazione deve ritornare a sostenere e porre al centro, in modo cogente, il bene e l'interesse pubblico, al quale l'interesse privato si deve adeguare e sul quale non può prevalere.

Qualche riflessione su Ferrara, la città del Rinascimento a trent'anni dalla iscrizione alla lista del patrimonio mondiale

Carla Di Francesco

L'iscrizione della nostra città e del territorio alla lista del Patrimonio mondiale ("Ferrara, città del rinascimento ed il suo Delta del Po", 1995-1999) chiude il millennio scorso riconoscendo alla sua storia nei secoli estensi un *valore universale eccezionale*¹.

Senza entrare troppo nel dettaglio, ricordo solo alcuni elementi che hanno motivato l'iscrizione: in primo luogo la unicità dell'impianto urbano, così come disegnato dalla presenza del Po e dallo sviluppo del nucleo medievale, ma soprattutto dall'ambizioso programma dell'Addizione di Ercole I d'Este. Una città racchiusa dentro le mura rinascimentali, ben poco modificata dalle vicende dei secoli successivi al Cinquecento, nella quale la struttura urbana è ancora leggibile nell'impianto stradale ma anche attraverso palazzi, chiese, piazze ed edifici sostanzialmente ben conservati. Il centro storico, dunque, è l'oggetto della iscrizione del 1995.

Nell'ampliamento dell'iscrizione del 1999 si riconosce poi come nel corso dei secoli gli estensi abbiano non solo costruito la città capitale ma anche curato con particolare attenzione il territorio circostante, perennemente mutevole e conteso tra terra e acqua, dando vita ad importanti interventi di governo delle acque e ad una rete strategica di appropriazione del territorio costituita dalle ville di delizia. Il sito Patrimonio mondiale diventa allora *Ferrara, città del rinascimento e il suo Delta del Po*, perfetta espressione di "paesaggio culturale" come "creazione congiunta dell'uomo e della natura", così come definito nelle linee guida dall'UNESCO.

A distanza di trenta anni mi propongo qualche riflessione a ritroso nel tempo, per ritrovare il contesto all'interno del quale il riconoscimento del 1995 è maturato: e nello stesso tempo provare a leggere cosa rimane dello spirito e delle politiche che sono state alla base dell'iscrizione nella World Heritage List che – bisogna sempre ricordarlo – non è un premio, una medaglia della quale fregiarsi, ma una responsabilità che ha a che fare con i comportamenti della comunità di riferimento.

La prima iscrizione al patrimonio mondiale arriva al culmine di due de-

1. In base alla Convenzione riguardante la protezione sul piano mondiale del patrimonio culturale e naturale firmata il 16/11/1972, la cui attuazione è affidata all'UNESCO.

cenni nei quali la comunità ferrarese ha portato a maturazione la coscienza dello straordinario lascito estense, dando vita ad una politica di sviluppo rivolta alla conservazione e valorizzazione di quanto ereditato: l'innovativo piano regolatore del 1975, che tra i primi in Italia adottava particolare protezione per il centro storico ed il patrimonio architettonico anche non tutelato, è il primo punto fermo di questa visione.

A lato, ma non secondaria, la circostanza che Ferrara fin dai primi anni immediatamente successivi alla emanazione della prima legge di tutela (364/1909) era stata oggetto di campagne di vincolo di palazzi, case, conventi ed altre tipologie di edifici che nel loro insieme già negli anni Ottanta costituivano una ampia copertura di tutele degli immobili del centro storico. Inoltre, nel corso degli anni Cinquanta, con l'aiuto determinante dell'associazione Ferrariae Decus – in quel periodo vero braccio operativo della Soprintendenza ai Monumenti – il Ministero aveva sottoposto a particolari prescrizioni² le aree limitrofe alle mura, interne ed esterne, al fine di preservare per quanto possibile dalla speculazione il complesso monumentale in tutta la sua interezza.

Proprio a partire dall'approvazione del piano regolatore del 1975 si registra per i due decenni successivi il moltiplicarsi di attività di restauro e recupero del patrimonio edilizio e monumentale a fini abitativi da parte dei privati, per usi istituzionali da parte delle Amministrazioni pubbliche. Tra i tanti esempi, ricordiamo solo che la Provincia, chiudendo un dibattito lungo decenni, libera il Castello estense dagli uffici per destinarlo alla pubblica fruizione, nel contempo restaurando per la sede della Prefettura il palazzo di Giulio d'Este; che l'Università degli studi di Ferrara acquisisce e restaura grandi complessi per le nuove facoltà o per l'ampliamento di quelle già esistenti, tra i quali il convento e la chiesa di santa Maria di Mortara, i palazzi Mosti e Giordani, il grande complesso dell'ex Manicomio e poi di palazzo Tassoni per la nuova facoltà di Architettura, il palazzo Bevilacqua per Economia, lo zuccherificio Eridania per la facoltà di ingegneria, solo per citarne alcuni.

Ma è nel grande ed articolato Progetto Mura, ideato da Italia Nostra guidata da Paolo Ravenna, che si concretizza la piena maturità dell'idea del patrimonio culturale al centro delle politiche pubbliche, strategico in quanto capace non solo di evocare un grande passato conservandone le memorie fisiche, ma dare vita al presente e al futuro della comunità. La realizzazione del progetto, a partire dal 1988, investe non solo la cinta muraria ma rilegge

2. Si tratta dei cosiddetti vincoli indiretti, che tutelano non l'oggetto su cui gravano, ma il bene culturale (nel caso, le Mura) che sarebbe danneggiato qualora essi fossero trasformati senza ottemperare a precise limitazioni.

percorsi e connessioni cittadine, restaura importanti edifici, pianifica spazi e sedi storiche per nuove Istituzioni e servizi alla cultura. Si tratta di un piano di ampio respiro, nel quale i cittadini, dopo aver dimenticato per generazioni perfino l'esistenza di una preziosa cerchia muraria al di sotto della vegetazione infestante, ritrovano il senso profondo del patrimonio culturale loro affidato e un miglioramento complessivo della qualità del vivere a Ferrara. Insieme al grande cantiere di restauro, ricerca, studio e rilettura del parco delle mura, se ne attivano numerosi altri, come, ad esempio, quelli di Palazzo Bonacossi come ampliamento dei Musei civici d'arte Antica e premessa del recupero museale di Schifanoia, solo recentemente completato, il restauro e riallestimento del Museo archeologico Nazionale, la parte ex manicomio di via Quartieri dove viene aperta la prima parte della facoltà di Architettura; il parcheggio di via Kennedy con la palazzina per i servizi turistici ed altri.

È in questo vivacissimo contesto che nel 1991 viene istituito il Centro operativo della Soprintendenza per i beni architettonici a Ferrara, già negli anni precedenti richiesto al Ministero dei beni culturali dal Comune e da Italia Nostra. Con il decreto che stabilisce le funzioni del Centro operativo, il Ministero prende atto della rilevanza, anche numerica, del patrimonio architettonico sottoposto a tutela presente nella città di Ferrara e della necessità di una stretta collaborazione tra l'organo di tutela ed il Comune, anche in considerazione della ingente mole degli interventi in atto.

La presenza fisica di un ufficio della Soprintendenza, oltre a rendere più tempestivi gli adempimenti di legge per interventi pubblici e privati, ha in quegli anni favorito la programmazione, il miglioramento della qualità, lo scambio di esperienze, la collaborazione diretta tra Amministrazioni anche attraverso progetti e cantieri condivisi³. Ha permesso in sostanza di adottare un metodo di lavoro partecipativo sulla città, apprezzato particolarmente anche dagli esperti ICOMOS⁴ in sede di valutazione della candidatura di Ferrara a Patrimonio dell'umanità.

Uno dei punti imprescindibili per l'iscrizione alla WHL è infatti l'impegno da parte del sito candidato a governare, attraverso precisi strumenti regolatori, i processi di modifica senza derogare dal principio di conservazione

3. Ad esempio, quello del palazzo Tassoni, realizzato con fondi del Ministero e gruppo di progettazione misto Soprintendenza-Università, e quello del Museo archeologico Nazionale, nel quale confluendo fondi FIO assegnati al Comune e fondi del Ministero assegnati alla Soprintendenza si è condiviso il cantiere tra le amministrazioni.

4. Sigla di *International Council on Monuments and Sites*, organizzazione internazionale non governativa di professionisti, fondata nel 1965, con segreteria internazionale a Parigi, rivolta alla conservazione dei monumenti e dei siti storici mondiali.

dell'integrità. Nel nostro caso a garanzia di protezione del patrimonio architettonico cittadino nel dossier di candidatura sono evidenziati i diversi livelli di pianificazione vigenti: piano regionale, sovracomunale, e comunale; in quest'ultimo, si specifica, sono dettate prescrizioni per la progettazione degli interventi di restauro e recupero dei beni, anche non tutelati, attente all'impianto architettonico ed agli elementi costruttivi storici, oltre che alle necessità di utilizzo. A fianco agli strumenti di pianificazione, è poi indicata come ulteriore importante elemento per il mantenimento della qualità del sito la vigilanza esercitata da parte della Soprintendenza sulla massima parte degli edifici del centro storico, coincidente con quelli sottoposti a tutela.

Presentato il dossier nell'ottobre 1994, l'iscrizione di "*Ferrara: città del Rinascimento*" alla lista del patrimonio mondiale è del 9 dicembre 1995. Poco dopo, anche in coincidenza con la fine dei lavori di sistemazione del Parco Urbano – il parco che è la congiunzione tra città e il Po – ci si avvia alla complessa candidatura di quella parte del territorio ferrarese che sarà dichiarata nel 1999.

Nel frattempo, nel 1997 Ferrara è tra i soci fondatori dell'*Associazione Beni Italiani del Patrimonio mondiale*, alla quale aderiscono molti dei siti italiani, assumendone anche la sede e la Segreteria. Uno degli scopi principali dell'Associazione è quello di scambio di esperienze e di coordinamento delle attività di conoscenza e valorizzazione dei siti; attività declinate in molteplici azioni che vanno dai progetti educativi rivolti alle scuole, ad iniziative di divulgazione per diverse tipologie di fruitori, dalla formazione e aggiornamento degli operatori, alla ricerca, al turismo sostenibile, e più in generale alla diffusione dei valori dei siti Patrimonio mondiale.

Le attività sopra descritte, insieme ad altre, vengono incentivate dalla emanazione della Legge 77/2006, con la quale il Ministero oggi della cultura, attraverso bandi annuali e relativa selezione delle proposte, dispone fondi per la redazione del piano di gestione e per la realizzazione di progetti finalizzati alla conoscenza e valorizzazione dei siti. Ferrara accede a dieci finanziamenti⁵ tra il 2006 ed il 2012 e sviluppa in quel periodo una sua interessantissima via di approfondimento alle diversificate tematiche del sito. Altri progetti sono stati finanziati negli ultimi anni, in primo luogo quello dell'aggiornamento del piano di gestione, ancora in fase di elaborazione.

I progetti della legge 77/2006 sono stati dedicati soprattutto ad argomenti afferenti alla parte di sito esterna alla città storica, certamente più complessa da gestire, dando forse per scontato che la consapevolezza del *valore univer-*

5. Complessivamente per i progetti approvati con la legge 77/2006 sono stati erogati 598.000 euro.

sale eccezionale della Ferrara entro le mura fosse già acquisita dalle pubbliche amministrazioni come dai cittadini, anche in virtù del percorso pluriventennale delle azioni che più sopra ho sintetizzato.

Credo tuttavia che qualche riflessione in più sul centro antico sia necessaria.

Ferrara è tuttora una città in generale ben conservata, se consideriamo quanto difficile sia risollevarsi da un trauma come quello subito con il terremoto del 2012. Il teatro, il museo di Schifanoia, il Palazzo dei Diamanti ci sono stati restituiti. Ma ancora a tredici anni dal sisma molto del patrimonio più prezioso, quello di proprietà ecclesiastica e pubblica, stenta ad uscire dall'abbandono e riaffacciarsi alla vita. Per tutti cito solo il caso di via Savonarola, dove il complesso degli edifici dell'Università degli studi, un tempo cuore pulsante dell'area, è ancora nello stato in cui si trovava all'indomani del terremoto. Per contro, chiese centralissime attentamente restaurate rimangono chiuse (vedi, San Paolo e San Carlo), e complessi architettonici di grande importanza in totale abbandono.

Molto di più in questo campo (ricerca di nuove destinazioni e di modalità di aperture al pubblico, ad esempio) potrebbe e dovrebbe esser fatto, soprattutto in termini di coordinamento ed accordo tra i diversi soggetti pubblici, ma anche dando voce ad un associazionismo culturale di tradizione come quello ferrarese, in grado di offrire idee, passione, e competenze. Del resto la città è "patrimonio dell'Umanità" per l'eccezionalità del disegno urbanistico e dei valori urbani che esprime, e ricordiamo che la stessa convenzione del 1972 cita tra gli impegni degli Stati firmatari quello di "assegnare una funzione al patrimonio culturale nella vita collettiva, e a integrare la protezione di questo patrimonio nei programmi di pianificazione generale".

Credo si debba ritrovare una visione unitaria della città riprendendo ed ampliando la dimensione collaborativa dei decenni scorsi, che da anni ormai appare piuttosto opaca.

Ho citato non a caso le parole della Convenzione, perché ci ricordano un'altra questione fondamentale: il patrimonio culturale, oltre che valore da trasmettere alle future generazioni, ha una funzione sociale nel presente, che nel nostro caso significa spazio cittadino in cui gli abitanti di oggi possano vivere bene, coniugando struttura urbana ed edifici antichi con la vita contemporanea. Se per quel che riguarda l'adeguamento degli edifici è ormai da tempo maturato nell'ambito della disciplina del restauro un codice comunemente accettato, diversa la condizione ferrarese proprio sul piano urbanistico e d'uso della città storica.

In particolare, appare evidente come ormai qualunque strada o piazza della città sia soffocata dalle auto in sosta che sono diventate un nuovo e

sformante arredo urbano: nessun percorso, neppure l'asse di Ercole d'Este (eppure, quanto siamo felici di sentirla appellare "una delle più belle vie d'Europa"!!!), è più esente da questo fenomeno che con evidenza non è governato da molti, troppi anni. Non mi addentro sulle cause, mi limito solo ad osservare gli effetti di un disagio ormai palese per tutti, in particolare per le persone più fragili che tentano di percorrere le strade a piedi. Ma certo è che ormai sarebbe più che urgente modificare sostanzialmente (rivoluzionare) la mobilità e i parcheggi, ristudiandoli proprio nell'ottica delle azioni per la valorizzazione del sito UNESCO.

Ancora, mi sembra sia da rivedere del tutto quella politica di cosiddetta valorizzazione della città che si basa su programmi di manifestazioni varie: sagre, mercati e mercatini, festival e concerti che si spandono negli spazi più importanti della città storica nel corso di tutto l'anno, con particolare insistenza nei mesi estivi. La questione non va certo radicalizzata: le manifestazioni temporanee sono specchio dei tempi ed espressione di stili di vita diversi da quelli di trenta o quaranta anni fa. Certo è vero, ma forse occorrerebbe una scelta ragionata tra quelle da accogliere negli spazi come le Piazze centrali o piazza Ariostea, o il parco Massari (poche, selezionatissime e con allestimenti di qualità!) e quelle da collocare in altri luoghi meno sensibili, o più ampi, oppure addirittura da evitare. Teniamo presente che le persone che vanno alle manifestazioni ci andrebbero ugualmente anche se fossero collocate in altri luoghi, anzi per la verità, vista la difficoltà di parcheggio, ci andrebbero assai più volentieri. Vie e piazze del centro sono già sufficientemente occupate da dehors cresciuti a dismisura a seguito della pandemia, e una città privatizzata non è certo quella più confortevole per i cittadini.

Ferrara fa quello che fanno tutti i centri storici d'Italia negli ultimi anni, dice qualcuno. Ma, appunto, Ferrara non è uguale a tutti gli altri e per questo è patrimonio mondiale dell'umanità.

La visione strategica dei PUG nella L.R. 24/2017

Davide Tumiatì

Credo non esista una legge urbanistica ottimale per un corretto uso del territorio e per la sua tutela. Credo invece sia giusto adeguare nel tempo le norme ed i regolamenti, ai cambiamenti sociali ed economici del paese e saper accompagnare questi cambiamenti con leggi più adeguate e corrispondenti a questi nuovi bisogni e a questi grandi mutamenti del vivere su questo pianeta. La nostra regione Emilia-Romagna in questo è sempre stata un passo avanti rispetto al resto del paese ed ha saputo bene interpretare questi bisogni, provvedendo a porre rimedi e a trovare le giuste risposte, fin dalla prima legge urbanistica del 1978 la n. 47: “Tutela e uso del territorio” dove già allora, tra i *Principi fondamentali* era scritto:

La Regione intende assicurare l’equilibrato sviluppo del proprio territorio e garantire che lo sfruttamento delle risorse naturali e l’utilizzazione dei suoli e dell’intero territorio avvengano in funzione degli interessi generali.

La pianificazione territoriale è coordinata alla programmazione economica; in particolare la pianificazione territoriale regionale e comprensoriale si coordina alla programmazione economica nazionale e a quella regionale perseguendo le seguenti finalità:

- lo sviluppo equilibrato del territorio attraverso la programmazione degli insediamenti abitativi, produttivi, dei trasporti, della rete infrastrutturale, delle attrezzature e dei servizi, in un quadro di rigoroso e coordinato utilizzo delle risorse territoriali;
- la tutela ed il recupero all’uso sociale dei beni di interesse culturale e ambientale e la valorizzazione a fini sociali del patrimonio edilizio e urbanistico esistente;
- l’approfondita e sistematica conoscenza del territorio in tutti gli aspetti fisici, storici e socio-economici.

Un’ottima legge, studiata ed in parte copiata da molti, è stata particolarmente longeva, riuscendo a rimanere inalterata fino all’anno 2000 (L.R. 24 marzo 2000, n. 20), a parte piccoli ritocchi con la modifica del 1980. Si deve sottolineare che la Legge 47, fu innovativa e fondativa, non solo per il riordino della strumentazione urbanistica e per il recupero e valorizzazione

dei centri storici, ma anche per la tutela dell'ambiente. L'applicazione della Metodologia di base, che si stava diffondendo in tutti i Comprensori, superava la visione settoriale di tutela del paesaggio, propria della Legge del 1939: la nuova normativa definiva quindi con grande dettaglio le "Zone di Tutela", anticipando le prescrizioni che sarebbero state poi imposte dalla legislazione nazionale nel 1985 (Legge Galasso). Venivano infatti vincolati una serie di sistemi territoriali: le aree soggette a dissesto idrogeologico, le aree golenali, gli arenili, le aree umide deltizie e vallive, i boschi, le aree di interesse storico-ambientale ed archeologico. Per le zone agricole si introduceva finalmente una norma che favoriva il recupero degli edifici esistenti, riservando la possibilità di nuova edificazione ai soli imprenditori agricoli.

Dopo il periodo "eroico" dei primi decenni, anche in Emilia-Romagna era chiara l'esigenza di superare la rigidità degli strumenti urbanistici tradizionali, che costringeva a continue varianti per "inseguire" le trasformazioni urbane, per cogliere le opportunità di nuovi investimenti, per passare dalla tutela "passiva" dell'ambiente alla sua valorizzazione (e in molti casi a una vera e propria riprogettazione), per evitare che la conservazione dei tessuti antichi si trasformasse in un burocratico e pedante rifiuto di qualunque segno di novità architettonica ed urbana. La nuova impostazione del governo del territorio secondo i principi di sussidiarietà, cooperazione, sostenibilità ambientale, vedrà i nuovi strumenti di pianificazione comunale, articolati in due livelli (strutturale ed operativo), la loro approvazione spetta agli stessi comuni, sono generalizzate le procedure di perequazione e di compensazione, è previsto che le aree produttive siano "ecologicamente attrezzate". Con gli aggiornamenti successivi, si è cercato anche di garantire la diffusione di quote di edilizia sociale (ERS) negli interventi privati di trasformazione e riqualificazione.

La L.R. 20/2000

In circa vent'anni di applicazione, la L.R. 20/2000, nell'opinione prevalente degli addetti ai lavori, è stata ritenuta funzionale a un modello di sviluppo da molto tempo non più attuale, principalmente fondato sull'espansione urbana, sebbene tra gli obiettivi della legge ci fosse anche un chiaro richiamo alla riqualificazione urbana. In tal senso la legge aveva assunto la partizione del piano urbanistico comunale in tre strumenti, con obiettivi di natura strutturale/strategica (il Piano Strutturale Comunale-PSC, per le previsioni di medio/lungo periodo), operativa (il Piano Operativo Comunale-POC, per disciplinare modi e tempi per le grandi trasformazioni urbanistiche e per le aree in espansione) e regolativa (il Regolamento Urbanistico ed Edilizio-RUE, per la gestione della città consolidata e del patrimonio edilizio diffuso), ponendo

particolare attenzione alla disciplina delle procedure perequative applicate ai processi di attuazione delle previsioni di piano. Una Legge nata, veniva detto, durante il periodo “dell’assalto alla diligenza” dove investire *nel mattone* era più redditizio che investire in oro. Era quindi assolutamente necessario mettere dei paletti (azioni di disturbo) con procedure e interpretazioni non certo sempre lineari e comprensive anche per gli addetti ai lavori. Una legge che si poneva anche validissimi obiettivi perequativi di equità di trattamento, e giustizia sociale. Non c’era più il cittadino fortunato che si trovava l’area interamente edificabile ed uno invece che non poteva costruire neppure un singolo alloggio, ma c’erano due cittadini con pari diritti che potevano avere le aree con diritti edificabili parzialmente divisi a metà. Per costruire il primo cittadino doveva acquistare dal secondo cittadino una parte di potenzialità edificatoria (decollo e atterraggio dei diritti edificatori).

Purtroppo, nell’applicazione concreta, le cose si sono rivelate ben diverse. Questo meccanismo poteva funzionare solo in parte e solo sulle nuove costruzioni e non sul riuso. La “famosa” *città pubblica* che si sarebbe dovuta creare durante la fase negoziale, con la sola percentuale di quota di opere compensative, non si poteva realizzare. Al massimo si riusciva a realizzare qualche intervento di arredo (piste ciclabili, piazze, giardini pubblici, a volte anche qualche edificio pubblico o scuola materna o una rotatoria per migliorarne la viabilità). I costi spesso risultavano non congrui e con opere pubbliche che sarebbero state a volte più necessarie in altre parti della città. Lo sviluppatore dell’area aveva invece tutto l’interesse a realizzarle in adiacenza all’area di intervento per elevare il valore commerciale del proprio intervento residenziale. In quegli anni Il Mercato Immobiliare sembrava essere solidissimo, non si pensava si potesse fermare mai! Tutti sicuri che non sarebbe mai avvenuta una cosa del genere. Nel 2008 la percezione della sicurezza del Mercato Immobiliare cambiò, e cambiò davvero per tutti! Descrivendo brevemente la crisi del 2008 si può dire che il fattore scatenante fu generato sostanzialmente dal sistema dei mutui, in particolare i mutui di bassa qualità – definiti mutui *subprime* – ovvero mutui che venivano “regalati” a chiunque li richiedesse, senza coperture e garanzie che potessero controbilanciare il mutuo stesso. Questa incredibile differenza tra il valore degli immobili e le disponibilità economiche di queste famiglie insolventi, portarono ad una serie numerosissima di inadempienze che, a loro volta, provocò l’esplosione della bolla immobiliare, causata dalle stesse banche. Il tutto possiamo dire che iniziò nel 2006, proprio quando i tassi dei mutui *subprime* iniziarono a crescere e molte famiglie furono sfrattate perché inadempienti. Alcune di esse anche con quattro mutui a famiglia e multiproprietà nel portafoglio, ovviamente tutte sotto singoli mutui *subprime*. Ecco perché, le banche non potendo recuperare que-

ste enormi somme di capitale, si ritrovarono in situazioni di forte crisi. Il caso sicuramente più eclatante fu il fallimento di Lehman Brothers nel 2008, una delle banche d'affari più grandi al mondo. La crisi economica e finanziaria di quegli anni ha rappresentato la più grave recessione dalla Seconda guerra mondiale. Iniziata con lo scoppio della bolla speculativa sul mercato dei mutui americani, ha ben presto coinvolto l'intero sistema finanziario, trasferendosi quindi all'economia reale con conseguenze che ancora oggi, a causa della sua natura sistemica, sono di difficile quantificazione. La gravità della crisi ha richiesto una decisa risposta di politica economica. Per contrastare la paralisi dei mercati finanziari, le autorità di politica monetaria hanno dovuto fornire un ingente quantitativo di liquidità. Per evitare che la crisi di fiducia investisse in modo irreversibile i risparmiatori al dettaglio, molte autorità di governo hanno fornito supporto diretto o indiretto alle istituzioni finanziarie. La natura sistemica della crisi ha reso indispensabile un coordinamento degli interventi, soprattutto tra le più grandi economie del pianeta.

Dal 2008 insomma stiamo vivendo una pesante crisi economica che ha modificato completamente la prospettiva ed il nostro modo di pensare e vedere le cose, ed ha tolto certezze a tutti coloro che svolgevano un'attività autonoma, ma anche ai piccoli risparmiatori e alle giovani coppie in cerca di una prima abitazione. È la crisi economica a dominare la scena dei media e ad innescare le apprensioni di coloro che si devono occupare della *governance* di un territorio, crisi appesantita dalla convergenza di altri preoccupanti mutamenti di carattere demografico e sociale e poi, in epoca più recente, anche dal Covid-19. In quegli anni scriveva il Prof. Lucio Poma: *“La recessione che sta sconvolgendo l'economia mondiale è del tutto differente dalle crisi finora registrate dalla nascita dell'economia moderna. Questa crisi non è ascrivibile alla ricorrente alternanza di crescita e declino, così come raffigurata dalla teoria dei cicli economici. La sua unicità non si rintraccia nella sua intensità ed ampiezza, piuttosto nelle cause, talmente profonde e radicate, da far risultare questa recessione come la punta di un iceberg, l'inizio di una trasformazione economica e sociale in completa discontinuità con il paradigma economico che finora ha guidato gli equilibri economici mondiali e locali. Sarebbe fuorviante imputare questa crisi unicamente alla componente finanziaria poiché economia reale e finanziaria si sono contaminate a vicenda, con maggiore forza dal lato dell'economia reale. La natura di questa crisi deve essere allora rintracciata, oltre che nelle componenti dell'economia reale, anche nella struttura produttiva delle economie avanzate”*¹. Per forza di cose occorre allora ripensare anche la strumentazione e le norme che governano i processi di sviluppo e programmazione

1. LUCIO POMA, *Verso il Piano: riflessioni sul Piano Strategico di Ferrara*, settembre 2011.

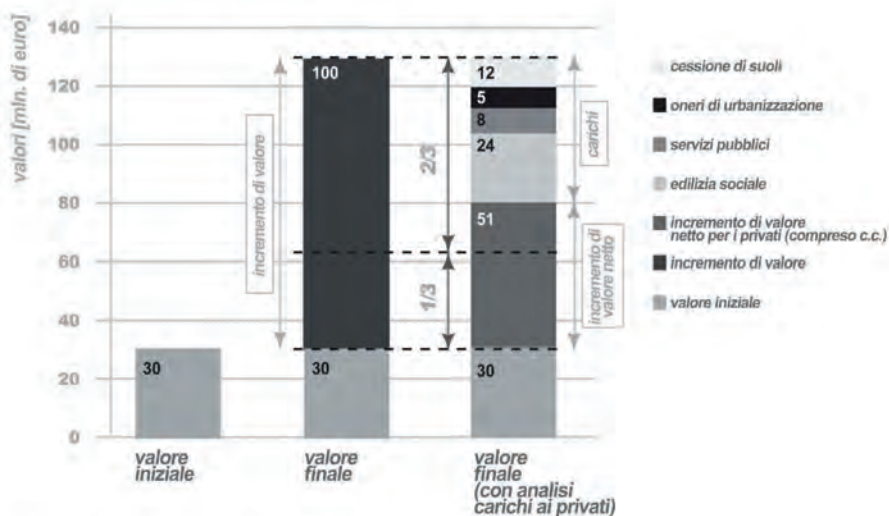
del territorio. La legge regionale urbanistica n. 20 del 2000 era stata pensata perché si potesse arginare, come si diceva sopra il cosiddetto “assalto alla diligenza”, cioè la corsa sfrenata all’acquisizione di aree, alla loro urbanizzazione ed alla costruzione di alloggi (magari in gran parte venduti ancora prima di costruirli, solo sulla carta), con denaro in gran parte prestato dalle banche! I profitti ragguardevoli, il più delle volte, erano ricavati grazie alla potenzialità del luogo ed alla prevalenza di interessi individuali sugli interessi comuni, e la rendita era ottenuta a scapito della città pubblica e della collettività.

A questo proposito, ricordo cosa scriveva in molti suoi trattati, il prof. Edoardo Salzano (in particolare si rimanda alla *lectio magistralis* con cui si è inaugurata il 16 aprile 2009, la seconda edizione del *Città e Territorio Festival* di Ferrara); ebbene ci ricordava con lucidità e precisione che cosa si intende per rendita: *“Essa è la quota di reddito che non corrisponde né allo svolgimento di un lavoro (salario), né all’esercizio di un’attività imprenditiva (profitto). Essa remunera unicamente la proprietà. In particolare, la rendita immobiliare urbana si forma e cresce per effetto delle decisioni e degli interventi della collettività, storica e attuale. Che un suolo da agricolo sia diventato o diventi oggi urbano non è dipeso, né dipende certo dall’ingegno, dall’imprenditorialità, dal lavoro del suo proprietario. Perciò gli economisti classici e il pensiero liberale parlano di rendita ‘parassitaria’. È la città, la sua espansione, le sue attrezzature che determinano l’incremento del valore della rendita”*. A questo riguardo è interessante segnalare un meccanismo pensato in quegli anni, proprio per intercettare una parte della rendita. Viene descritto in questo interessante articolo², come nella città di Monaco abbiano da tempo deciso e scelto una interessante strada: *“il progetto della città è proposto direttamente dalla pubblica amministrazione, che ha sviluppato un sistema di regole finalizzato a controllare gli esiti delle trasformazioni private, garantendo al contempo un efficace recupero della rendita attraverso il modello ‘SoBoN’”*.

Questo sistema, denominato appunto SoBoN, approvato nel 1995, dopo un difficile confronto con gli *stakeholder*, consente la partecipazione maggioritaria della municipalità all’incremento di valore dei suoli concessi ai privati, calcolato come differenziale fra il valore fondiario antecedente il cambio di destinazione d’uso (valore iniziale) ed il valore, giuridicamente vincolante, determinato dalla decisione di piano (valore finale). La quota di valore riservata all’amministrazione è stabilita nella misura massima dei due terzi di tale differenziale: la somma derivante viene utilizzata per finanziare la costruzione della città pubblica.

2. MARCO CREMASCHI, *Una finestra su Monaco*, Rivista Urbanistica Informazioni N. 255, maggio-giugno 2014.

Bilancio economico modello SoBoN



SoBoN: bilancio pubblico / privato

Ecco perché la legge regionale 20/2000 doveva essere quindi ripensata e cambiata: perché in quegli anni era cambiato il mondo!

“In Europa si ha l'impressione sempre più diffusa che il modello sociale in vigore fin dal dopoguerra non sia più adatto al mondo nuovo che si sta formando e alle sfide globali che arrivano dalle economie emergenti. In America e ancor più in Europa il mercato del lavoro sta conoscendo mutamenti profondi. Il progresso tecnologico e la globalizzazione stanno riconfigurando la tipologia dei beni che vengono prodotti. Certi settori e certe occupazioni stanno scomparendo, altri si vanno espandendo e altri ancora, venuti alla luce di recente, stanno per esplodere. Ma quello che sta mutando in maniera ancora più profonda e irreversibile è la geografia del lavoro. L'economia di una città si basa su un saldo equilibrio tra l'offerta e la domanda di lavoro: le imprese virtuali e innovative decidono di stabilirsi là perché sanno che troveranno lavoratori con le necessarie competenze, e i lavoratori qualificati decidono di stabilirsi là perché sanno che troveranno gli impieghi desiderati. L'economia di una città o di un territorio o di un paese in crisi gira tutta esattamente al contrario”³.

L'economista Moretti nel suo libro, ci ricorda inoltre un interessante e curioso paradosso che riguarda il fatto che la nostra economia globale sta

3. ENRICO MORETTI, *La nuova geografia del lavoro*, Mondadori Editore.

diventando sempre di più locale, infatti: *“Nonostante il gran parlare di alta connettività e annullamento delle distanze, il luogo in cui viviamo e lavoriamo è più importante che mai. Le nostre idee migliori sono ancora il riflesso degli imprevedibili stimoli che quotidianamente riceviamo dalle persone che incontriamo e dall'immediato ambiente che ci circonda... Lavorare fianco a fianco è, anzi, più importante che mai. Proprio nello stesso momento in cui le merci e le informazioni si spostano da un capo all'altro del pianeta a velocità sempre più vertiginosa, stiamo assistendo all'intensificarsi di una pulsione di segno opposto, una forza gravitazionale che attira innovazione e prosperità verso ben precisi centri urbani... Queste due grandi tendenze del nuovo secolo, il potenziarsi della globalizzazione e il potenziarsi della localizzazione, stanno ridisegnando il nostro ambiente di lavoro e il tessuto stesso delle nostre comunità”.*

Probabilmente arriveranno in futuro domande nuove ed imprevedibili che necessiteranno ad esempio di ragionare su come modificare le destinazioni d'uso di molti edifici e anche su come ridisegnare il tessuto edilizio di molti nostri quartieri; le dinamiche economiche e ancor di più quelle demografiche, sono ancora imprevedibili ma stanno mostrando già effetti estremamente preoccupanti. La crisi economica poi che ha colpito pesantemente anche il mercato immobiliare oltre che il lavoro e l'occupazione, sta contribuendo ulteriormente allo svuotamento delle città, con una perdita del valore di mercato degli immobili in alcune parti di città o di interi territori (come nel caso dei comuni nell'Area Interna del Basso Ferrarese: Goro, Mesola, Codigoro, Tresignana, Jolanda di Savoia, Copparo, Fiscaglia, Lagosanto, Riva del Po e Comacchio).

Ecco, di fronte a tutto questo si può e si deve fare di tutto, si devono attivare politiche mirate, usare la fantasia, i saperi e la conoscenza per proporre nuove strategie e costruire bene le città di domani. Città più accessibili, efficienti, compatte e magari anche migliori di quelle del passato, facendo però molta attenzione a non cercare scorciatoie; ci sono valori imprescindibili che dobbiamo conoscere, e averne sempre ben chiaro il senso, e anche i risultati finali delle nostre azioni.

A questo proposito, si segnalano le esperienze attivate in questi ultimi anni dalla Regione Emilia-Romagna con l'esperienza di REBUS – acronimo di REnovation of public Buildings and Urban Spaces – È un percorso formativo ed un laboratorio progettuale sulla rigenerazione urbana per la mitigazione e l'adattamento ai cambiamenti climatici, ideato dalla Regione Emilia-Romagna nel 2015. Si è basato sul metodo del gioco-simulazione, prevedendo lezioni frontali, sopralluoghi, momenti di de-briefing e workshop finali per un totale di oltre 40 ore di didattica. Il focus del laboratorio sperimentale è sugli spazi pubblici, in quanto luoghi strategici nella pianificazione

e progettazione delle dotazioni per la città climate proof. Dal 2015 al 2017 le città che hanno “giocato” con REBUS sono state Modena, Parma e Rimini, Ferrara, Ravenna e San Lazzaro di Savena (Bologna). Per ciascuna città, le squadre interdisciplinari hanno concorso elaborando una proposta progettuale sulla base di una legge e un bando (finti) per l’attribuzione di finanziamenti. Dalla I alla IV edizione, i contenuti e le richieste formulati nella legge e nel bando sono cresciuti in numero e livello di complessità fino ad arrivare alla definizione di criteri per la progettazione di ecoquartieri e spazi pubblici per la mitigazione e l’adattamento al cambiamento climatico.

In Italia quasi il 70% della popolazione vive oggi nelle aree urbane: in città di grandi, medie o piccole dimensioni. Questa percentuale è destinata ad aumentare e, con essa, l’estensione delle aree urbanizzate. Tutte le aree urbane, grandi o piccole, sono esposte agli effetti dei cambiamenti climatici, anche se il loro grado di vulnerabilità può variare moltissimo da città a città e all’interno della città stessa. Il clima è divenuto il fattore di cambiamento più determinante su scala globale e locale e le città si trovano al centro della sfida che questo cambiamento comporta. Per due ragioni:

- perché sono responsabili per il 75% delle emissioni di gas climalteranti a livello globale, derivanti dalle attività antropiche (mobilità, residenza, attività produttive);
- perché su di esse il cambiamento climatico ha un impatto enorme: basti pensare alle ondate di calore, alle piogge intense più frequenti e di maggiore durata che mandano in tilt il sistema fognario, ai periodi di siccità e agli altri eventi meteorologici estremi.

Si è resa necessaria una diversa strategia di governo delle città e dei territori che potesse contribuire a rendere più facile e agevole anche l’intervento immobiliare ed edilizio: se fino a quel momento bisognava contrastare il “famoso” assalto alla diligenza, dopo bisognava invece cercare di favorire e promuovere lo sviluppo, favorendo quei pochi imprenditori e cittadini in genere che volevano intervenire con investimenti mirati e progetti concreti. Per questo, serviva una nuova legge urbanistica, più attenta ed adeguata ai cambiamenti della società e anche ai cambiamenti climatici. La nuova stagione di governo del territorio viene inaugurata dunque con la L.R. 24/2017. Entrata in vigore il primo gennaio 2018, la nuova legge introduce alcune innovazioni rilevanti, in coerenza con i più recenti orientamenti europei (che pongono un obiettivo di consumo di suolo a saldo zero al 2050 e di efficientamento energetico degli edifici). Ciò ha portato ad assumere pienamente alcuni principi e obiettivi ormai maturi nello scenario politico e amministrativo regionale, divenuti pilastri fondamentali della nuova legge. Tra questi, in

maniera particolarmente rilevante, emerge il contenimento del consumo del suolo attraverso la promozione della rigenerazione dei territori urbanizzati, infatti dall'entrata in vigore della legge, si deve costruire di fatto solo sul suolo costruito/urbanizzato. La legge orienta, quindi, la disciplina urbanistica verso una drastica riduzione del consumo di suolo al fine di favorire il miglioramento della qualità urbana ed edilizia della città consolidata secondo due misure principali:

1. la definizione di un obiettivo di dimensionamento massimo dei piani per le future previsioni insediative in espansione fino al 2050, pari al 3% del territorio urbanizzato, misurato alla data di entrata in vigore della legge (l'attribuzione di differenti quote di edificabilità per i comuni e loro unioni compete al piano della città metropolitana e ai piani d'area vasta, sempre rispettando il dimensionamento massimo del 3% e fatte salve alcune eccezioni nel computo);

2. una disciplina legislativa e di piano che incentivi gli interventi di riuso e rigenerazione all'interno del territorio urbanizzato e disincentivi gli interventi in espansione.

Fatti propri questi principi di fondo, la legge rinnova profondamente i contenuti degli strumenti di pianificazione, soprattutto a livello comunale, con l'obiettivo di favorire i processi di rigenerazione urbana. In particolare, la legge semplifica il sistema degli strumenti di pianificazione per i diversi livelli amministrativi (Titolo III), prevedendo un unico piano generale per ciascun ente di riferimento: il Piano Urbanistico Generale (PUG) per i Comuni o loro Unioni, il Piano Territoriale Metropolitano (PTM) per la Città Metropolitana di Bologna e il Piano Territoriale di Area Vasta (PTAV) per le province, il Piano Territoriale Regionale.

Avendo avuto la fortuna di far parte del gruppo di lavoro istituito presso la Regione nel 2016, in quanto Dirigente del Settore Pianificazione Territoriale del Comune di Ferrara, devo dire che personalmente ne ho condiviso la struttura complessiva e anche le notevoli novità che si sono volute introdurre nella nuova legge. Innanzitutto quello di fare i PUG in pochissimo tempo, rispetto al lavoro massacrante in termini di tempo che necessitava per fare il PSC ai sensi della 20/2000 (10-13 anni, molti comuni ancora oggi sono dotati del solo PRG della superata Legge 47/78) e con costi troppo elevati per la loro redazione e approvazione. Altro aspetto importante, quello di lavorare soprattutto sul territorio costruito e consolidato, puntando alla rigenerazione urbana in modo prevalente, poi l'importante inserimento in legge dell'articolo (art. 16) per gli usi temporanei, per gli edifici dismessi e abbandonati, il prevedere la figura del Garante della Comunicazione e Partecipazione (art.

56) che può aiutare il cittadino a capire questi meccanismi e fornire informazioni in modo semplice; poi la grande novità è nell'art. 34, con la preventiva definizione da parte del Comune della Strategia per la Qualità Urbana che deve essere definita e consegnata ai progettisti del PUG. Infine l'Organizzazione degli uffici con l'Ufficio di Piano interno al Comune, il perimetro del territorio urbanizzato al gennaio 2018, per poi verificare l'aumento del territorio urbanizzato. Il Piano deve essere ideogrammato ed è prevista una fase di confronto che vede il pubblico e il privato al tavolo della negoziazione per la costruzione degli Accordi Operativi.

Di fronte a tutto questo, la Strategia quindi deve essere ben chiara esplicita e condivisa all'interno della Pubblica Amministrazione, per evitare storture e facili forzature da parte dei privati che intendono sviluppare le loro idee imprenditoriali, ma non sempre in linea e coerenti con le idee della città futura vista da chi governa. Scelta difficile oggi, perché fino a quando si trattava di espansione c'erano molti gradi di libertà; lavorare invece sul costruito e sulla città esistente, capire cosa mantenere e quali possono essere gli ambiti da modificare, densificare e "rigenerare" ebbene, diventano scelte molto più complesse che necessitano di un lavoro quasi chirurgico o sartoriale. Poi a fianco di questo vi è il delicato lavoro di mobilitare attorno a obiettivi comuni i diversi attori locali a individuare nuove possibili *chance* di sviluppo. Trovare soluzioni efficaci e velocemente realizzabili, che possano creare nuove fasi di sviluppo o per far fronte a problemi che non si intravedono soluzioni (es. dinamiche demografiche, invecchiamento della popolazione, crisi del commercio) e a trasformazioni che richiedono una continua azione di governo. La strategia quindi deve aiutare a definire o a rendere esplicita l'idea di città che si intende perseguire, il quadro degli scenari futuri a cui tendere. Quindi si tratta di un documento politico-programmatico che deve saper esprimere scelte e strategie generali chiare e selettive, che deve saper individuare punti di forza e debolezza e dove l'ente pubblico ha il ruolo fondamentale di indirizzo, di regia e controllo. Consapevoli che (Ri)definire l'immagine di città può essere una cosa non semplice, spesso c'è il rischio di rievocazioni del passato e non è semplice elaborare proiezioni, idee e scenari di città diversi da quelli in atto. Il termine *strategico* deve essere riferito alla definizione di un quadro, di uno scenario o più propriamente ad una visione di futuro alla quale poi vanno attivati progetti e azioni con maggiore concretezza. Chi ha avuto modo di leggere l'interessante volumetto scritto da Massimo Massini dal titolo *"Futuro Italiano: viaggio nelle città che cambiano"* edito dal Sole 24 Ore nel 2005, si potrà rendere conto di come le città abbiano cercato con varie soluzioni, di *"trovare la formula felice, la ricetta giusta per reinserirsi da protagonisti nel gioco dell'economia mondiale sconvolta dal vento della globalizzazione"*.

Per quanto riguarda Ferrara è avvenuto proprio questo dice Massini, una città che ha saputo trovare la formula giusta, pur essendo la sorella povera delle più ricche città dell'Emilia-Romagna quali sono Bologna, Modena, Reggio Emilia, Parma. Iniziata come territorio prettamente agricolo, con l'ortofrutta in particolare e le barbabietole che facevano lavorare alcuni importanti zuccherifici, negli anni a seguire la guerra il petrolchimico si sviluppò, vi lavoravano 10.000 persone e negli anni Cinquanta Giulio Natta realizzò qui la sua invenzione dei polimeri che aprirono la grande era delle plastiche, poi la crisi petrolifera degli anni Settanta fecero cadere la domanda di derivati dal petrolio e tutta la chimica entrò in crisi. Nello stabilimento rimasero circa 2.000 persone, in Ferrara si rischiava il disastro sociale ed economico. Ebbene cominciò da qui la prima grande scelta lungimirante e strategica della classe dirigente della città, quella di trasformare Ferrara in una città d'arte e di cultura. L'amministrazione comunale guidata dall'allora Sindaco Soffritti e dai suoi competenti e bravi assessori e collaboratori, iniziò una profonda e parallela trasformazione della città: nacque il Progetto MURA che non fu solamente un restauro e ripristino delle mura della città ma riguardò l'acquisizione e la rifunzionalizzazione di innumerevoli palazzi storici della città murata, destinandoli a musei, sale conferenze, sedi di nuove università che vennero aperte a Ferrara come Architettura, Economia, il completamento del percorso di ingegneria (fino a quel momento era presente solo il biennio). Si investì sui restauri del centro, nacque il museo Palazzo dei Diamanti, si insediò a Ferrara il maestro direttore d'orchestra Claudio Abbado con i Berliner, si crearono i *grandi eventi* e si cominciò ad attirare turismo culturale e a far conoscere Ferrara nel mondo. Il Rettore dell'Università (sentito dal giornalista Massini durante la stesura del libro) Patrizio Bianchi, ritenne che quanto realizzato fu anche qualcosa in più: *"l'effetto importante non fu solo la crescita del turismo e il benessere che ne è derivato. Con la scelta di puntare sulla città d'arte Ferrara ha ritrovato una sua identità, che stava perdendo nei meandri della crisi economica. Sono cresciuti gli alberghi e i bed and breakfast, ma soprattutto si è evitata la depressione, la città si è reinventata, si è svegliata, ha capito di valere molto"*. Nella introduzione al volume Innocenzo Cipolletta (Direttore del Sole 24 Ore, già Direttore di Confindustria) scrive: "tutto questo presuppone una gestione dinamica e progettuale della città; una gestione che non sia semplice manutenzione dell'esistente, ma sia inserita in una visione più ampia che coinvolga i cittadini e le imprese del territorio... Se le città divengono luoghi di produzione moderni, esse devono diventare attrattive da tutti i punti di vista e devono essere capaci di assorbire persone diverse, sia per cultura che per funzione, che per etnia".

La profonda crisi sociale e la pandemia, ha riproposto con grande evidenza il dibattito sulle condizioni dell'abitare in un territorio di straordinaria complessità e fragilità come il nostro. Un dibattito che consegna alla nostra riflessione uno dei temi più controversi: il rapporto città/campagna e urbano/rurale, un rapporto che sfugge alla semplificazione dicotomica dei termini e dei loro significati. Soprattutto in un Paese come il nostro, ricco di biodiversità e di presenze urbane variamente articolate che la storia ha caricato di ruoli politici e la geografia ha distribuito minuziosamente e pervasivamente in tutti i diversi contesti ambientali della Penisola, dai litorali alla montagna. Una organizzazione dello spazio, come ricorda Carlo Cattaneo nella sua riflessione su *La città considerata come principio ideale delle Istorie italiane*, in cui "La città formò col suo territorio un corpo inseparabile. Per immemorabile tradizione, il popolo delle campagne, benché oggi pervenuto a larga parte della possidenza, prende tuttora il nome della sua città, sino al confine d'altro popolo che prende nome d'altra città".

Ma le comunità hanno bisogno anche di luoghi fisici nel quale riconoscersi. Sono oltre 200 i comuni in Italia oggi che non hanno più un negozio o un bar, luoghi prima di tutto di comunità. Il governo delle nostre comunità e della sostenibilità diventa il pretesto per approfondire quelle questioni che inevitabilmente dovranno essere orientate agli aspetti più propriamente architettonici, dal progetto al costruito, dalla sicurezza e difesa del territorio alla creazione di nuove opportunità di lavoro e di impresa. Questioni che prevalentemente guardano alla contemporaneità e ad un futuro che vediamo e immaginiamo proseguire incerto e preoccupante. I conflitti e le guerre in molti paesi: la guerra russo-ucraina, il conflitto arabo-israeliano, il Myanmar, il Messico, in Nigeria, Colombia, Haiti, Yemen e Siria e ancora tanti piccoli conflitti multipli, mortali e pervasivi che creano costante instabilità in molti Paesi anche in via di sviluppo. Pensiamo poi al grande tema della globalizzazione, dei cambiamenti climatici, l'invecchiamento demografico, l'allungamento della vita con conseguenti nuove esigenze: decrescita, contrazione delle città, densificazione delle metropoli, qualità della vita, gestione delle risorse, mobilità, inquinamento, flussi migratori, nuove esigenze sociali.

Dobbiamo rimettere in discussione ciò che ci sembra dato e indiscutibile. È il presupposto per affrontare la complessità del presente che richiede collaborazione, solidarietà, resilienza e nuova conoscenza, competenze e, giovani forze che abbiano voglia di fare.

Un grande filosofo (Bernard Stiegler), che ci ha lasciato oramai più di due anni fa (agosto 2020) diceva che abbiamo bisogno di "*molto lavoro di invenzione per ripensare radicalmente il sapere, i modelli teorici dominanti e l'interpretazione della realtà*". Secondo Stiegler, infatti l'industrializzazione insieme

allo sviluppo della tecnologia, hanno prodotto una progressiva riduzione dei saperi del genere umano, perché abbiamo affidato questi nostri saperi alle macchine e agli strumenti e non pensiamo quasi più da soli. Insomma, dobbiamo *“reincantare”* il mondo attraverso la produzione condivisa e diffusa di nuova conoscenza, fuori dagli schemi abituali e orientata ad un nuovo rapporto tra l'uomo e tutto ciò di cui l'uomo si serve per facilitarsi l'esistenza (tecnologie comprese).

Crediamo si debba aprire una grande discussione sui nostri territori con tutti i Comuni, con i cittadini, con le forze economiche con le associazioni con i sindacati ed i partiti. Non si tratta di manutenzionare il territorio ed i nostri centri abitati, si tratta di pensare alla nostra gente, ai nostri giovani, al nostro territorio: fra 30 anni nel 2050-2060, cosa vogliamo che diventi?

1. Quali sono le sfide della nostra città di fronte alla contemporaneità e guardando al prossimo futuro?

2. Esiste un nesso tra qualità della vita nelle comunità e le strategie di sviluppo di un sistema territoriale di più o meno vaste dimensioni.

È arrivato il tempo di definire una nuova agenda *“urbana e territoriale”* per sistematizzare le idee e ragionamenti per definire una strategia nel futuro economico e sociale del territorio. Forse mai come oggi c'è bisogno di una nuova cassetta degli attrezzi per uno sviluppo quanto mai incerto e comunque molto diverso dal passato.

D'altra parte, la storia delle città ci dice che non vi è stata unicamente la fase di crescita, *“Le città possono espandersi velocemente e altrettanto velocemente, contrarsi”*. I nostri centri abitati, i piccoli paesi ma anche alcuni grandi comuni della nostra regione non sfuggono a questo inesorabile stato delle cose *“le città si contraggono”* purtroppo, è così e la concezione che abbiamo avuto fino ad oggi delle nostre città viene messa in discussione; questo succede un po' ovunque: negli USA, in Gran Bretagna, in Belgio, in Finlandia in Russia. Ovunque dove il calo della popolazione e la perdita di posti di lavoro scuotono piccoli comuni, città e regioni.

Le città che si contraggono necessitano di ripensare la concezione di *città europea* e dello sviluppo futuro dei mondi urbani. Le città sono l'espressione culturale della nostra società, ma allo stesso tempo, costituiscono anche la piattaforma della produzione culturale. Le radicali trasformazioni urbane dovute alla contrazione, quindi, rappresentano una sfida non solo di tipo economico e sociale, ma anche culturale. La contrazione non può essere gestita solo da un punto di vista urbanistico e comporta una serie di nuovi problemi forse mai affrontati prima. Verso che tipo di modello si stanno dunque sviluppando le città? Il dibattito degli ultimi anni è stato contrassegnato dall'i-

dea della “contrazione come opportunità”, ma siamo ancora molto lontani dall’opportunità vera. Ad esempio: nell’ex Germania Est all’abbandono si contrappone la costruzione in massa di nuovi edifici. Con il calo demografico e la perdita delle attività economiche le città si estendono in superficie e perdono in densità. Ma anche nei nostri centri storici italiani, un numero sempre maggiore di edifici e aree sono lasciate morire mentre nei dintorni crescono quartieri residenziali con abitazioni monofamiliare, aree produttive e centri commerciali.

Per contrastare questo, le città più dinamiche hanno sviluppato negli ultimi anni e stanno continuando a sviluppare, piani strategici di adattamento al futuro, visioni di come saranno fra dieci, quindici, vent’anni. Sono piani che si trasformano in concreti programmi di investimento. Il problema non è più se le città crescono, oggi come ieri quasi tutte le città vorrebbero crescere e competere, la vera questione è che occorre farlo su un piano nuovo, diverso rispetto al passato, perché cala e invecchia la popolazione.

Oggi nei comuni della regione Emilia-Romagna con la nuova legge urbanistica del 21 dicembre 2017 n. 24, è previsto espressamente che innanzitutto i comuni individuino la strategia per il loro centro abitato, per il loro Comune: all’art. 34 – *Strategia per la qualità urbana ed ecologico-ambientale* – è all’interno di questo documento che devono trovare indicazioni utili per delineare poi il percorso per giungere alla elaborazione di un programma di interventi mirati che *“persegue l’obiettivo di rafforzare l’attrattività e competitività dei centri urbani e del territorio, elevandone la qualità insediativa ed ambientale tramite: la crescita e qualificazione dei servizi e delle reti tecnologiche, l’incremento quantitativo e qualitativo degli spazi pubblici, la valorizzazione del patrimonio identitario, culturale e paesaggistico, il miglioramento delle componenti ambientali, lo sviluppo della mobilità sostenibile, il miglioramento del benessere ambientale e l’incremento della resilienza del sistema abitativo rispetto ai fenomeni di cambiamento climatico e agli eventi sismici”*.

Molti PUG che stanno vedendo la nascita nella loro elaborazione iniziale o fino all’assunzione-adozione e approvazione, mancano o sono carenti di questa importante attenzione e sforzo programmatico. Ci sono molti concetti espressi ma non vi sono punti sui quali costruire una forte strategia per il futuro. Il Professor Paolo Ceccarelli lo scorso anno, in un convegno presso Architettura a Ferrara, evidenziava le sette ricchezze/bellezze o punti di forza di Ferrara:

1. dentro alle Mura della città ci sono ancora presenti pezzi di verde e di campagna. Opportunità per pensare e sperimentare agricoltura urbana, e edifici dismessi o vecchi manufatti che possono diventare luoghi per nuova agricoltura e produzione in condizioni diverse (serre, colture idroponiche ecc.);

2. geotermia e fonti energetiche, oggi più di ieri risorsa importantissima per il futuro, alternative alle fonti energetiche tradizionali fossili. Un progetto importantissimo realizzato sul finire degli anni Ottanta del secolo scorso, mai sviluppato e valorizzato a sufficienza, oggi risorsa strategica da sviluppare per il futuro anche del territorio;

3. mobilità dolce, città della bicicletta, basterebbe lavorare un po' su attività collegate; l'uso della bici potrebbe diventare molto più intenso, e non solo come attività ludica, basterebbe poco e casa-lavoro e casa-scuola potrebbe essere strutturato in tal senso con servizi e assistenza collegata. Poi anche la meccanica può creare aziende collegate, oggi soprattutto che la bici non è più solamente un telaio a due ruote ma un veicolo molto complesso, ci sono mezzi in parte elettrici, servoassistiti, con una notevole complessità, bici al carbonio ecc.;

4. tessuto urbano di una città medio piccola dove il tema della città dei 15 minuti è nei fatti un aspetto già esistente e consolidato. Ideale anche per una popolazione anziana, quindi una città già perfettamente adeguata alle esigenze di una popolazione che necessita di particolari servizi e attenzioni;

5. immigrazione, già come fatto consolidato nel millequattrocento: da un lato Ercole I° d'Este che accolse gli ebrei sefarditi cacciati dalla Spagna, fra loro personalità e competenze che a Ferrara non c'erano: medici, notabili, uomini di scienza che si stabilirono a Ferrara, crearono il ghetto ebraico e diventarono nel tempo parte della nuova classe dirigente della città. Città che ebbe una dimensione internazionale e poi anche grazie a Renata di Francia, la quale portò a Ferrara altre famiglie francesi dell'alta borghesia che crearono un luogo ricco di etnie e grandi competenze;

6. luoghi in città della non ortodossia (Schifanoia non solo luogo per il tempo libero ma luogo d'incontro, venivano da tutto il mondo, per discutere, parlare di futuro), così come oggi dovrebbe tornare ad essere un luogo dove fermarsi a pensare e a come elaborare pensieri alti per il futuro che verrà;

7. università, una straordinaria risorsa, importante per le giovani generazioni, motore straordinario di innovazione e di ricerca e sviluppo.

Conclusioni

Il nuovo canone della rigenerazione urbana deve agire come un insieme organico di interventi che riguardi sia edifici pubblici e privati che spazi pubblici, infrastrutture e paesaggi attraverso iniziative di demolizione e ricostruzione, ristrutturazione e riciclo urbano o nuova costruzione. Molteplici saranno gli obiettivi da conseguire. La maggiore attrattività dell'area dovrà tenere in considerazione il punto di vista dei nuovi abitanti (stabili, temporanei, intermittenti, nomadi), la facilitazione della localizzazione delle imprese (soprattutto

di quelle orientate alla innovazione e alla creatività), la riduzione dei consumi idrici ed energetici (agendo sulle prestazioni degli edifici, sul risparmio e la produzione di energia da fonti rinnovabili), la messa in sicurezza degli edifici da un punto di vista statico, la bonifica ambientale delle aree inquinate, la qualità degli spazi pubblici come luoghi per la coesione, la riduzione delle aree impermeabili per il miglioramento dei cicli vitali delle città, il miglioramento della gestione e della raccolta differenziata dei rifiuti, e la mobilità sostenibile incentrata sulla migliore integrazione degli spostamenti pedonali e ciclabili con il trasporto pubblico.

How will we live together? Questa è la domanda che si poneva la 17° mostra di Architettura di Venezia. Come possiamo offrire modi alternativi di vivere insieme? Quali nuove forme di collettività sociale? Dal riuso dell'esistente, alla progettazione con la natura, alla reinvenzione di manufatti ereditati dal passato, alla sperimentazione di nuove forme di abitare. Abbiamo ad esempio le "officine municipali", realizzabili sia nei quartieri delle grandi città che nei piccoli comuni. Le officine municipali sono spazi di lavoro, anche ad uso temporaneo, raggiungibili a piedi o in bicicletta, sicure, ben attrezzate e ben connesse. Al loro interno potranno lavorare tutti coloro che lavorano da remoto, ma non possono utilizzare la propria casa. *Nell'ambito delle diverse possibilità di modelli proprietari delle officine, assume rilevanza la costituzione di un consiglio di officina eletto da coloro che a qualsiasi titolo l'hanno scelta come loro sede lavorativa principale, per assistere i lavoratori nei loro rapporti di lavoro con l'esterno o definire programmi di sviluppo del contenitore.* Oppure le "nuove biblioteche", dove oltre alla biblioteca, si possono insediare uffici, bar/ristoranti, mensa.

Questi esempi sarebbe utile riproporli anche nei piccolissimi centri, dove si sta perdendo identità, dove chiudono l'ufficio postale, la banca, la scuola o l'unico negozio ancora aperto. Si possono progettare nuove Case della salute insieme a biblioteche/centri culturali, con caffetteria, spazi per attività comunitarie, palestra, aula informatica. Ancora, le "Gallerie coperte" manufatti che bene si prestano a riportare funzionalità nei centri storici, anche in quelli di piccola dimensione. La Galleria può ridare ordine e riqualificare il tessuto edificato esistente e riconnettere parti di città. Una *promenade* coperta, luogo di passeggio e incontro, riparata dal mal tempo ma anche riparata dal forte caldo. L'esempio per eccellenza è la Galleria degli Antichi a Sabbioneta o, in tempi recenti, la James-Simon-Galerie di Berlino, o la "semplice" piazza coperta riflettente sul lungomare di Marsiglia, uno spazio pubblico protetto che invita le persone a rivitalizzare l'antica area portuale, fino a veri e propri sistemi di piccole *agorà*. Interessante, soprattutto come particolare Fatto Urbano ordinatore di spazi pubblici, l'Hangar di San Blas in Messico.

La galleria di Sabbioneta è un edificio lungo novantasette metri formato da un porticato pedonale al piano terra e dalla galleria chiusa al piano superiore. L'esterno può ricordare quello degli acquedotti romani ed edificata secondo i principi umanistici della *città ideale*. La Galleria di Berlino, nata nel contesto del Concorso per "l'Isola dei Musei" diventa l'elemento che propone di unire e fondere in un'*immagine unitaria* l'ambiente circostante. La riproposizione dei portici, è un altro elemento utile dell'architettura civile di alcune città italiane, rinomate proprio per questa specifica peculiarità. Moltissime città presentano già oggi nel centro storico una strada, un corso, oppure una via principale porticata. In diverse di queste città, caratterizzate da forti precipitazioni improvvise e con alte temperature e isole di calore nel periodo estivo, questi manufatti possono garantire riparo ai cittadini e permettere loro di raggiungere le proprie destinazioni senza essere pesantemente condizionate dal cambiamento climatico. Passaggi coperti di arioie stoa e ipostili di nuova urbanità, che esplosero nell'Ottocento e che conservano tuttora il fascino e l'innovazione architettonica di quell'epoca. Progettare e produrre quindi nuovi spazi che rispondano alle odierne esigenze sociali ed ambientali. Pensare a nuovi luoghi in cui lo "stare" è esso stesso luogo di socialità, è cultura, informazione, tempo libero, coesione sociale. Così dovrebbe essere anche per i nuovi interventi di *Social Housing*, dove ogni intervento deve offrire al quartiere nel quale si insedia anche nuovi spazi pubblici e servizi. Esempi di questi ultimi anni, dimostrano bene come la "soglia non è più davanti alla porta di casa" ma si stratifica con diversi spazi e "diversi cortili", spazi comuni. L'offerta tipologica comprende nuovi modi di abitare in risposta ai nuovi bisogni (*co-living*, *foyer*, *co-housing* per anziani ecc.). *Foyer*: modello residenziale finalizzato a favorire l'indipendenza dei giovani lavoratori attraverso l'autonomia abitativa, soluzione temporanea a un costo sostenibile. *Co-living*: organismo ibrido, a metà tra un albergo e un'abitazione. Offre spazi per servizi aggiuntivi orientati principalmente al tema del lavoro ma anche spazi e dotazioni che integrano lo spazio domestico, favorendo le reti sociali. *Cluster Flat*: aggregazione di piccole unità abitative collegate tra loro da uno spazio comune (zona cucina-pranzo, soggiorno-tv, zona giochi, zona studio e lavoro, depositi). Importante è per le piccole città, fare lo sforzo di "ripensare a sé stesse" con particolare attenzione all'Architettura dello spazio pubblico. Oggi gli incontri si diradano a causa delle decine di possibili connessioni. Grazie ai media arrivano direttamente dentro casa le informazioni, come arriva l'acqua e l'elettricità, e l'*agorà* pubblica diventa il tinello di casa. Il villaggio è globale ma perde molta della sua fisicità. Bisogna quindi tornare a riconoscere una qualità dello spazio pubblico, questo era il senso con cui gli antichi consacravano un luogo. "La città come creazione dell'ambiente in cui

la collettività vive. La città si articola in spazi pubblici e privati – monumenti e fabbricati urbani – Architettura ed edilizia – piazze e strade – e in questo ordine gerarchico”⁴.

In questa ricerca e confronto tra diverse città europee, emerge anche un’altra cosa: emerge che per raggiungere una riconosciuta qualità ambientale e insediativa sono necessari alcuni prerequisiti: “Primi tra questi la presenza di istituzioni pubbliche solide, socialmente legittimate e provviste di un *élite* dirigente di elevata competenza che non viene sostituita dalla logica dello scambio politico al variare della maggioranza di governo, la dotazione da parte del governo urbano di un piano direttore che espliciti un’idea di città e una strategia di medio-lungo periodo per realizzarla controllandone gli esiti nell’assetto fisico-formale, un’attenta programmazione degli interventi unita a un loro costante monitoraggio”⁵.

Le città possono essere considerate documenti complessi ma intelligibili che ci parlano dei valori e delle aspirazioni dei loro amministratori, dei loro pianificatori, dei loro costruttori, dei loro proprietari e dei loro abitanti. Secondo questa considerazione, osservando e facendo esperienza di un ambiente urbano, della sua qualità della vita, potremmo essere in grado di porre in una relazione di senso gli aspetti fisici della città e il modo di operare di una società. Ciò ci induce ad assumere consapevolezza del fatto che gli aspetti tangibili di azioni di costruzione e trasformazione dello spazio fisico, sono difficilmente separabili dalle intenzionalità di differenti attori istituzionali e sociali, nonché dalla cultura e dalle tradizioni entro le quali le diverse decisioni di modificazione si traducono in specifiche pratiche e configurazioni formali.

4. LEON KRIER, *Scritti e Disegni*, CLUVA Editore, 1978 Venezia.

5. BARBARA CAPPOCHIN, *European Green Capitals*, 7° Biennale Internazionale di Architettura, LetteraVentidue 2017.

Il PUG di Ferrara. Uno strumento utile ed efficace per il territorio?

Antonio Barillari

L'11 dicembre 2024, ben oltre i termini di legge, il Comune di Ferrara ha adottato il nuovo Piano Urbanistico Generale - PUG. Di cosa si tratta? Secondo la legge urbanistica regionale (L.R. 24/2017) *“Il PUG è lo strumento di pianificazione che il Comune predispone, con riferimento a tutto il proprio territorio, per delineare le invarianze strutturali e le scelte strategiche di assetto e sviluppo urbano di propria competenza, orientate prioritariamente alla rigenerazione del territorio urbanizzato, alla riduzione del consumo di suolo e alla sostenibilità ambientale e territoriale degli usi e delle trasformazioni”* (art. 31). Si tratta, dunque, essenzialmente di un piano strategico. Il suo pilastro principale è la *“strategia per la qualità urbana ed ecologico-ambientale”* che *“persegue l'obiettivo di rafforzare l'attrattività e competitività dei centri urbani e del territorio, elevandone la qualità insediativa ed ambientale tramite: la crescita e qualificazione dei servizi e delle reti tecnologiche, l'incremento quantitativo e qualitativo degli spazi pubblici, la valorizzazione del patrimonio identitario, culturale e paesaggistico, il miglioramento delle componenti ambientali, lo sviluppo della mobilità sostenibile, il miglioramento del benessere ambientale e l'incremento della resilienza del sistema abitativo rispetto ai fenomeni di cambiamento climatico e agli eventi sismici”* (art. 34). Dunque, l'adozione, anche a Ferrara, di un PUG è una buona notizia. Anche il PSC vigente era orientato alla rigenerazione del territorio urbanizzato e alla sostenibilità ambientale e territoriale ma, essendo stato elaborato ormai un ventennio fa, nel periodo di massima espansione del ciclo edilizio, conteneva robuste previsioni di nuove urbanizzazioni. Il suo complesso meccanismo di attuazione, tuttavia, aveva consentito di limitare il consumo di suolo.

Il nuovo piano è stato redatto da alcuni dei principali studi professionali impegnati nell'applicazione della legge urbanistica regionale e la presenza, nell'ufficio di piano comunale, di tecnici esperti e molto preparati ha garantito la compilazione di un quadro conoscitivo completo e approfondito. Ma la riuscita di un piano urbanistico dipende da un insieme di fattori ben più articolato, che include condizioni legislative, politiche, amministrative e di *governance* complessiva del territorio cittadino.

Una prima domanda che è lecito porsi è se nell'elaborazione della strategia

per Ferrara e il suo territorio siano stati adeguatamente coinvolti i vari attori della società civile cittadina. Dal resoconto allegato al PUG risulta che durante la stesura del piano si sono svolti 15 incontri riservati alle associazioni economiche, agli ordini professionali, alle aziende partecipate e alle aziende del polo chimico, coinvolgendo in tutto 36 soggetti. Solo in due occasioni sono state coinvolte alcune associazioni ambientali e in nessun caso i sindacati. I cittadini sono stati ascoltati esclusivamente in forma scritta (contributi, esposti, questionari) senza alcuna occasione di interloquire con il Comune, se non in occasione di due laboratori partecipati dedicati al quartiere del Doro e al parco lungo via Padova. L'Università non ha mai preso parte alla consultazione preliminare, se non come supporto ai due laboratori citati. Dopo l'assunzione del piano da parte della Giunta e la sua pubblicazione, oltre alla classica procedura delle osservazioni, si sono svolti ulteriori 5 incontri, dei quali due riservati agli ordini, uno riservato alle associazioni economiche e ambientali e due aperti al pubblico, con carattere divulgativo.

In sostanza, durante tutto l'iter e con la sola eccezione dei due laboratori, non vi sono state gran possibilità per cittadini e gruppi informali di interloquire con il Comune. In particolare, non sono stati fatti incontri nei vari quartieri e frazioni del territorio che consentissero al pubblico dei non addetti di capire le scelte di piano e all'amministrazione di avere un feedback su di esse. Inoltre, dalle consultazioni sono rimasti esclusi soggetti rilevanti come l'Università e i sindacati. Non sono problemi da poco, perché solo il Comune può farsi carico di elaborare un piano strategico per la città, ma ciò ha senso solo se produce una strategia ampiamente condivisa dai vari soggetti istituzionali e della società civile in quanto congruente con le reali esigenze del territorio e in grado di produrre le sinergie necessarie a tradurla in azioni concrete e utili.

La strategia posta al cuore del PUG di Ferrara ruota attorno a quattro obiettivi strategici (riconducibili ai quattro sistemi del PSC vigente) articolati in 23 lineamenti strategici e ben 116 azioni progettuali. In generale manca completamente una gerarchia di rilevanza e priorità fra le azioni proposte, che sono generalmente condivisibili ma troppo spesso molto generiche: il 60% delle azioni elencate non fa alcun riferimento a luoghi determinati del territorio comunale e potrebbero tranquillamente essere applicate a qualsiasi città della regione. Come non condividere, ad esempio, la proposta di *“qualificare dal punto di vista vegetazionale ed eco-paesaggistico le aree pertinenti di edifici pubblici e privati da desigillare”*, ma a partire da quali e con quali strumenti operativi? Indicazioni più articolate sono presenti nelle 17 *“strategie locali”* relative alle varie parti della città e del forese, ma alle mappe ideogrammatiche imposte dalla legge sono associate indicazioni alquanto generiche.

OS1

FERRARA
CITTÀ-PAESAGGIO
RESILIENTE E ANTIFRAGILE

- 131. Qualificare il ciclo delle acque e del drenaggio urbano
- 132. Consolidare e qualificare la rete delle infrastrutture verdi
- 133. Qualificare e valorizzare il paesaggio agrario e innalzare la produzione di servizi ecosistemici
- 134. Migliorare la qualità dell'aria e del microclima urbano per garantire adeguate condizioni di benessere e salute della popolazione e degli ecosistemi
- 135. Sviluppare forme di adeguata governance e processi sociali collaborativi orientati alla rigenerazione urbana e ambientale
- 136. Innovare i cicli primari del metabolismo urbano e sviluppare forme di economia circolare orientate a una rigenerazione urbana green e adattiva

OS2

FERRARA
CITTÀ POLICENTRICA,
RIGENERATA E ABITABILE

- 137. Valorizzare gli edifici e i complessi speciali dismessi, degradati e male utilizzati, come centralità per servizi e funzioni culturali, formative, turistico-ricettive, ludico-ricreative e sociali di qualità
- 138. Rinovare il patrimonio insediativo ed edilizio secondo principi di eco-sostenibilità, mixità sociale e funzionale e integrazione paesaggistica degli spazi aperti con le infrastrutture verdi e blu
- 139. Valorizzare e riqualificare la rete dei nuclei insediativi e l'edilizia dismessa della campagna ferrarese attraverso l'individuazione di ambiti policentrici o culmine (i processi di rigenerazione)
- 140. Sviluppare politiche e programmi di nuovo welfare urbano, per dare risposta alle domande abitative e di servizi delle fasce sociali più fragili e marginali

OS3

FERRARA
CITTÀ ATTRATTIVA,
ACCOGLIENTE E COMPETITIVA

- 141. Incentivare e qualificare l'innovazione nella produzione agricola e la tipicità della filiera del cibo
- 142. Garantire la riqualificazione delle aree del polo chimico da parte delle società esistenti e l'insediamento di nuove attività industriali 4.0, logistiche e terziarie di qualità, anche in sinergia con la definizione dello ZLS
- 143. Consolidare e sviluppare le filiere produttive e commerciali lungo la direttrice nord-sud del tracciato AV-AC e del canale Boicelli (FMI, CAS)
- 144. Promuovere il recupero e la valorizzazione di sistemi integrali cultura (città UNESCO) - natura (Parco del Po e sistema idroviario) diversificando e regolamentando l'offerta turistico-ricettiva in funzione delle diverse qualità storico-insediativa, paesaggistico-ambientale e sociali
- 145. Potenziare e consolidare il ruolo dell'università come centro propulsore di formazione e ricerca e riferimento per lo sviluppo di servizi innovativi nei settori tecnologici, scientifici, dei beni culturali e della creatività

OS4

FERRARA
CITTÀ INTERCONNESSA
E ACCESSIBILE

- 151. Potenziare le infrastrutture TEN-T entro le connessioni con le reti nazionali ed europee
- 152. Completare il tracciato della metropolitana Ferrara-Quaratesana lungo la linea ferroviaria Ferrara-Codigoro
- 153. Potenziare le intermodalità tra la ferrovia, il trasporto pubblico locale e la mobilità slow, anche per il pendolarismo green
- 154. Razionalizzare l'accessibilità tangenziale attraverso la mobilità su gomma a nord e a est della città
- 155. Razionalizzare il sistema della mobilità locale delle trazioni e delle connessioni con la città
- 156. Consolidare e ampliare una rete ciclopedonale continua e diffusa inserita dentro i network nazionali ed europei
- 157. Potenziare le reti digitali per innalzare l'attrattività urbana e l'accessibilità ai servizi telematici e per stimolare nuove imprenditorialità

4 OBIETTIVI STRATEGICI

22 LINEAMENTI STRATEGICI

11. AZIONI PROGETTUALI

Può forse essere utile testare l'efficacia del piano nell'orientare l'azione delle pubbliche amministrazioni, scegliendo ad esempio il tema della sicurezza idraulica del territorio, diventato purtroppo sempre più drammaticamente rilevante negli ultimi anni a causa del cambiamento climatico. Delle sette azioni dedicate alla gestione delle acque, prendiamo in esame quella focalizzata sulla rete dei canali: *“Attivare azioni di adattamento ai rischi di esondazione e siccità per la rete dei canali (Boicelli, Burana, Po di Volano, Po di Primaro), sia in termini di laminazione/stoccaggio delle acque in eccesso, sia in termini di gestione del ciclo delle acque nel territorio agricolo, sia in termini di partecipazione attiva alla sofferenza ecosistemica, anche attraverso processi di riqualificazione paesaggistica ed ecologico-ambientale ai fini del miglioramento della qualità delle acque”* e quella relativa alle reti di drenaggio urbano: *“Razionalizzare la rete superficiale del drenaggio urbano di corsi d'acqua, canali e rogge qualificandola dal punto di vista paesaggistico, anche prevedendo la rinaturazione dei canali impropriamente tombati”*. Dove si intende intervenire, in che modo e con quali priorità non è dato sapere: nelle tavole dello “schema strategico di assetto del territorio” sono riportate alcune aree con problemi di sofferenza idraulica, ma non vengono individuate le soluzioni e le relative priorità. Non si è ritenuto necessario inserire nel piano una tavola della rete di scolo delle acque meteoriche, anche aggiornando quella del vigente piano strutturale.



Corpi idrici da riqualificare dal punto di vista ecologico-ambientale

AP di riferimento: OS1/LS1/AP2



Ambiti interessati da suoli inquinati da bonificare e rigenerare prioritariamente

AP di riferimento: OS1/LS1/AP6



Ambiti interessati da "isole di calore" da permeabilizzare e piantumare prioritariamente

AP di riferimento: OS1/LS4/AP2



Ambiti relativi a suoli compromessi e/o impermeabilizzati con destinazioni connesse al metabolismo urbano (rottamazione veicoli, depositi a cielo aperto, cave) da bonificare, riqualificare e rinaturare

AP di riferimento: OS1/LS2/AP1-AP6, OS1/LS6/AP2



Aree urbane a pericolosità idraulica elevata e molto elevata da interessare da interventi di adattamento al pericolo esondazione e alluvione e procedere a desealing ove possibile (PGRA Po e Reno)

AP di riferimento: OS1/LS1/AP1-AP2



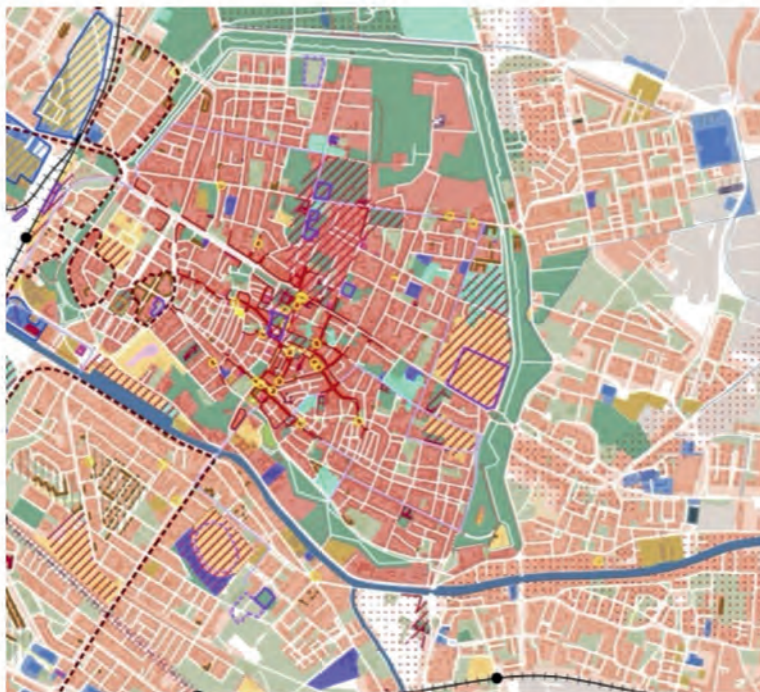
Aree urbanizzate a rischio allagamento per le quali adeguare le reti di smaltimento e stoccaggio delle acque e incrementare la permeabilità dei suoli

AP di riferimento: OS1/LS1/AP5

Ancora più rilevante è capire quale efficacia può avere il piano nell'orientare gli interventi dei privati. La legge urbanistica regionale distingue nettamente fra gli interventi minori e quelli più rilevanti. I primi si attuano con intervento diretto, soggetto a titolo edilizio semplice o convenzionato, e trovano compiuta e dettagliata disciplina nel PUG, che sarà affiancato da un regolamento edilizio. I due strumenti andranno a sostituire l'attuale regolamento urbanistico edilizio, del quale il PUG costituisce, per la parte urbanistica, una versione revisionata e aggiornata. Gli interventi più rilevanti, invece, siano essi di riuso e rigenerazione urbana all'interno della città esistente o, entro i limiti imposti dalla legge, di nuova urbanizzazione, vengono affidati alla negoziazione fra Comune e privati, dando origine ad accordi operativi che stabiliranno tempi, quantità e modi di intervento. Gli uffici tecnici comunali, la Giunta e il Consiglio dovranno farsi guidare, nella valutazione dell'interesse pubblico e nella negoziazione sul concorso dei privati alla realizzazione degli obiettivi fissati nel PUG, dalla strategia, dalla disciplina e dalla valutazione ambientale contenute nel piano stesso. Diventa pertanto di rilevante importanza che negli elaborati del PUG le scelte strategiche, le priorità e le incompatibilità siano espresse chiaramente al fine di garantire nell'accordo operativo un adeguato bilanciamento fra interesse pubblico e privato. La negoziazione fra pubblico e privato è uno strumento necessario negli interventi complessi come quelli di rigenera-

zione di parti di città esistente, ma se non è inserita in un quadro di riferimenti certi ed esplicitati preventivamente comporta seri rischi di chiamata di responsabilità per i soggetti amministrativi e politici coinvolti, data la rilevanza economica degli interessi in gioco. Purtroppo anche per gli interventi privati le indicazioni del PUG risultano troppo spesso generiche, a volte volutamente generiche, come ammesso in sede di adozione dall'allora Assessore all'Urbanistica.

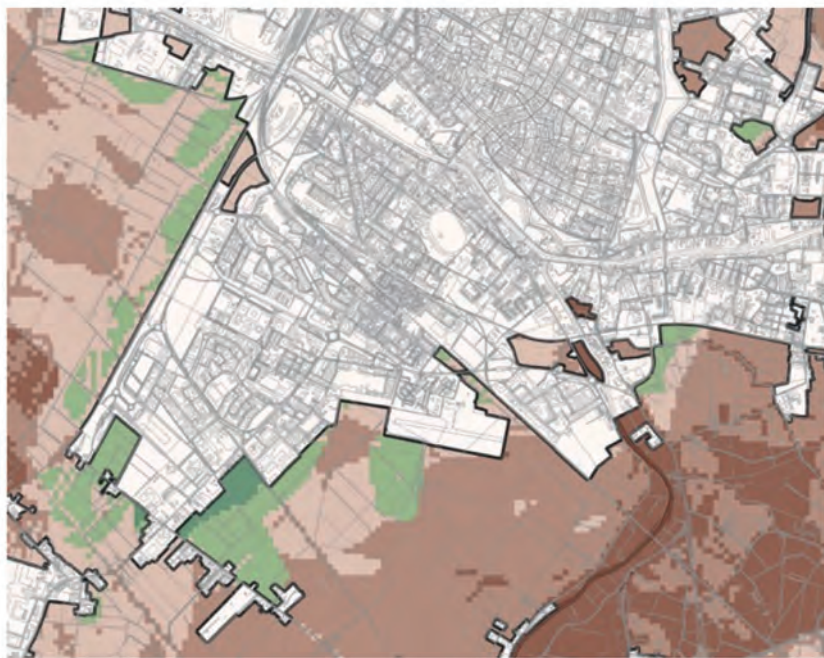
Il caso più eclatante è la caserma Pozzuolo del Friuli. Pur essendo un comparto di rilevanza assolutamente strategica, compreso fra le Mura, palazzo Schifanoia e palazzo Bonacossi, il PUG non gli dedica una specifica scheda progettuale d'ambito. La sua disciplina resta pertanto affidata ai documenti strategici generali: lo schema strategico delle infrastrutture di paesaggio verdi e blu e della mobilità, che individua il comparto come "ambito interessato da suoli inquinati da bonificare e rigenerare prioritariamente"; lo schema strategico della rigenerazione e attrattività del territorio che identifica il comparto, in analogia all'ex ospedale, come "caposaldo urbano come edifici e complessi identitari da potenziare e qualificare", "potenziali attività termali da sviluppare come indotto della produzione energetica connesse ad aziende turistico-alberghiere e attrezzature pubbliche e private", "area di sviluppo potenziale di poli tecnologici, settori innovativi, incubatori di imprese e spazi di coworking". Il progetto guida del Parco delle Mura indica la caserma, insieme con l'ex ospedale e il complesso *Mammuth*, come "luogo della rigenerazione urbana" in cui (come in *tutti* i luoghi analoghi) realizzare *"desealing, dotazioni vegetali, sistemi di ritenzione e riciclo delle acque, eventuali bonifiche dei suoli, connessioni ciclopedonali, produzione energetica da fonti rinnovabili, ERS/ERP, studentati e poli universitari, RSA, dotazioni territoriali; includono la presenza di isole digitali, negli spazi pubblici e attrezzature significativi"*. L'insieme dei complessi citati è inoltre indicato come "centralità urbana e locale". La strategia locale del centro storico, oltre a riprendere l'indicazione del comparto della caserma come area dismessa da recuperare e rifunzionalizzare, individua le strade che circondano l'isolato come "assi universitari". Non è granché per il più ampio comparto di proprietà privata del centro storico, con enormi potenzialità di sviluppo. Ad esempio, nulla si dice sul rapporto con il confinante polo museale di Schifanoia, sulla possibilità di recuperarne il giardino rinascimentale e di realizzare connessioni con l'asse universitario di via Savonarola e con il museo di palazzo Bonacossi; nulla sulle opportunità di risolvere le carenze di servizi e parcheggi dei tessuti storici circostanti. Dopo il fallimentare tentativo del progetto Fe.ris, il PUG getta le basi per una nuova negoziazione pubblico-privato in cui solo il secondo ha ben presente quali sono i suoi interessi.



Quanto alle nuove urbanizzazioni, come noto, la legge urbanistica regionale pone un limite complessivo fino al 2050 pari al 3% della superficie del territorio urbanizzato fotografata al 1° gennaio 2018. Nel fare questa fotografia, il PUG di Ferrara compie alcuni piccoli miracoli e alcuni anche meno piccoli. Alcune aree ancora oggi coltivate, anche di diversi ettari e prive di ogni infrastruttura per l'urbanizzazione, classificate dal piano vigente come aree agricole o destinate a parco urbano, sono state inglobate nel territorio urbanizzato, nonostante quanto disposto dall'art. 32 L.R. 24/2017, e quindi edificabili senza ulteriori atti urbanistici. Ciò comporta una serie di conseguenze: l'aumento di consumo di suolo con effetto immediato dall'approvazione del PUG; l'aumento della base di calcolo del 3% di consumo consentito negli anni futuri e fino al 2050 e, quindi, più consumo di suolo anche in futuro; la mancata valutazione ambientale di queste nuove urbanizzazioni, cosa non irrilevante considerato che alcune di esse ricadono a breve distanza da siti contaminati; l'esproprio di competenze nei confronti del Consiglio comunale, che con l'adozione ha firmato una delega in bianco rispetto ai progetti di questi insediamenti, i quali potranno così evitare la procedura degli accordi operativi e saranno sottratti al suo esame. Tutti gli altri, meno fortunati proprietari di aree esterne al territorio urbanizzato, dovranno sotto-



stare ai drastici limiti di legge e comunque sottoporsi, se vorranno realizzare nuove urbanizzazioni, alla procedura dell'accordo operativo. Come previsto dalla legge, il PUG non contiene una rappresentazione cartografica delle aree idonee ai nuovi insediamenti, ma riporta i vincoli che li impediscono o ne limitano le possibilità. Riferimento per i nuovi insediamenti fuori dal territorio urbanizzato è una tavola, allegata alla valutazione ambientale del PUG, che facendo sintesi di diversi parametri di valutazione assegna alle varie aree un coefficiente di propensione e orientamento alla trasformazione, a partire da un rosso scuro (non trasformabile) fino a un verde intenso. A parte l'oggettiva difficoltà di valutare la trasformabilità di un'area senza esplicitare l'obiettivo della trasformazione, i risultati sono in alcuni casi paradossali. Risultano vocate alla trasformazione aree che si trovano alle spalle delle ferrovie per Bologna e per Suzzara, senza che si capisca come possano essere collegate alla città da un punto di vista viabile e delle reti infrastrutturali. Analogamente non si vede quale trasformabilità possa avere un'area posta alle spalle della pista aeroportuale di S. Luca, anche se qualche dubbio viene ricordando gli annunci mai completamente smentiti sulla localizzazione di un nuovo CPR. In zona Est una delle aree più trasformabili insiste direttamente su una delle discariche dismesse dell'ex fornace.



In conclusione, anche se gli obiettivi strategici del piano e molte sue previsioni sono condivisibili, sono riconoscibili alcune forzature nell'applicazione delle disposizioni di legge. Inoltre, la generale indeterminatezza delle strategie di piano fanno prevedere non poche difficoltà e rischi nella sua futura gestione. Resta da vedere quali modifiche potrà subire il piano in sede di approvazione, a seguito del suo passaggio nel Comitato urbanistico che comprende, oltre al Comune, la Provincia e la Regione.

Fronte Ovest: il centro e la stazione ferroviaria

Adriano Lazzari

La localizzazione dell'ampliamento e consolidamento della città individuata nella zona Ovest si sta configurando come zona centrale della Ferrara contemporanea ed è cruciale per ogni ragionamento sulla città e sul futuro di Ferrara.

I progetti elaborati su questa zona nei decenni scorsi sono falliti, sia a causa dell'obsolescenza delle strategie urbane messe in atto, sia per la mancanza di un disegno che oltre le possibili funzioni avesse la capacità di armonizzare l'intera area permettendo di concretizzare un effetto città e non una struttura formata da *cluster* edilizi o di comparto senza un controllo progettuale specifico. Ma anche causa della mancanza di rapporto diretto con il centro della città e la rielaborazione della stazione Ferroviaria che da mono affaccio è necessario che si trasformi in una stazione bifrante, relazionandosi così in modo ottimale con l'espansione Ovest. Risulta evidente l'importanza della realizzazione del Piano di Via del Lavoro e la riorganizzazione del piazzale della stazione come porta ciclo/pedonale verso il centro della città storica, già infra strutturata con una ciclabile che dalla stazione arriva esattamente di fronte alla Cattedrale percorrendo la Via Garibaldi.

Nelle ipotesi gli interventi di rigenerazione urbana dovrebbero prevedere, oltre la residenza un parco di dimensioni consistenti, quasi a poterlo definire Parco Ovest, lo spostamento del traffico ed i servizi sul lato Ovest e la presenza di parcheggi scambiatori con mezzi elettrici, cicli e navette, compreso gli autobus extraurbani, liberando dal traffico extraurbano il lato Est, più intimamente legato al centro della città. Da piazzale si dovrebbe riprogettare come Piazza.

Il nodo che permette questo collegamento con continuità tra un lato e l'altro della ferrovia è sicuramente costituito dal "percorso in quota di collegamento" che da semplice manufatto funzionale diventa un vero e proprio fatto urbano, che riassume in se tutte le risposte al facile attraversamento, sosta, spazio di relazione ecc. Un passaggio attraente che permetterebbe con elevatori in trasparenza di portare persone e cicli per l'attraversamento.

Esempio eclatante: Stazione di transito a ponte es. Roma Tiburtina (F.V. posto a collegamento dei due fronti del fascio binari).

L'operazione (PNRR?) sulla stazione diventa l'elemento principale che riorganizzando i flussi e le relazioni interviene chirurgicamente sulle situazioni

di degrado e di fragilità intervenendo nell'intero comparto in modo corretto, coerente ed esaustivo anche sulla sicurezza urbana.

In questa strategia di connessioni, l'individuazione di una forte quota di residenza ERS diventa strategica per la riorganizzazione dell'intero comparto da Piazza Castellina a Via del Lavoro rompendo il disequilibrio esistente, dando continuità all'effetto città, liberando la piazza della stazione ed il grattacielo dal "*cul di sacco*" in cui oggi si trovano. La residenza ed i nuovi servizi sono così collegati in modo diretto e con una distanza ridotta al centro antico, al cuore della città. Viceversa i servizi possono rispondere alle necessità della città che oggi s'infrange contro la stazione e la linea ferroviaria.

Nello studio da cui prendiamo alcune immagini eloquenti si evidenziano gran parte delle questioni elencate compreso l'asse ciclo pedonale che dalla Cattedrale attraversa la stazione collegando tutto il comparto ed i PUA di Via del Lavoro.

Rimane irrisolta l'area su cui si trovano i numerosi ruderi della società proprietaria dell'area che dovrebbero diventare prioritari in un programma di rigenerazione urbana. Si potrebbe sostenere l'ipotesi alla scadenza del PUA di inserirli in un nuovo Piano dove il pubblico diventa proprietario di almeno una quota del 30% e candidarlo nella richiesta di finanziamenti Regionali e Nazionali. L'individuazione degli interventi ERS è fondamentale per la programmazione e le risposte al fabbisogno abitativo da non lasciare all'anarchia ed alle rigidità di un mercato che difficilmente risponde alla domanda di casa per le categorie con reddito medio.

Tesi di Laurea arch. Jacques Lazzari.

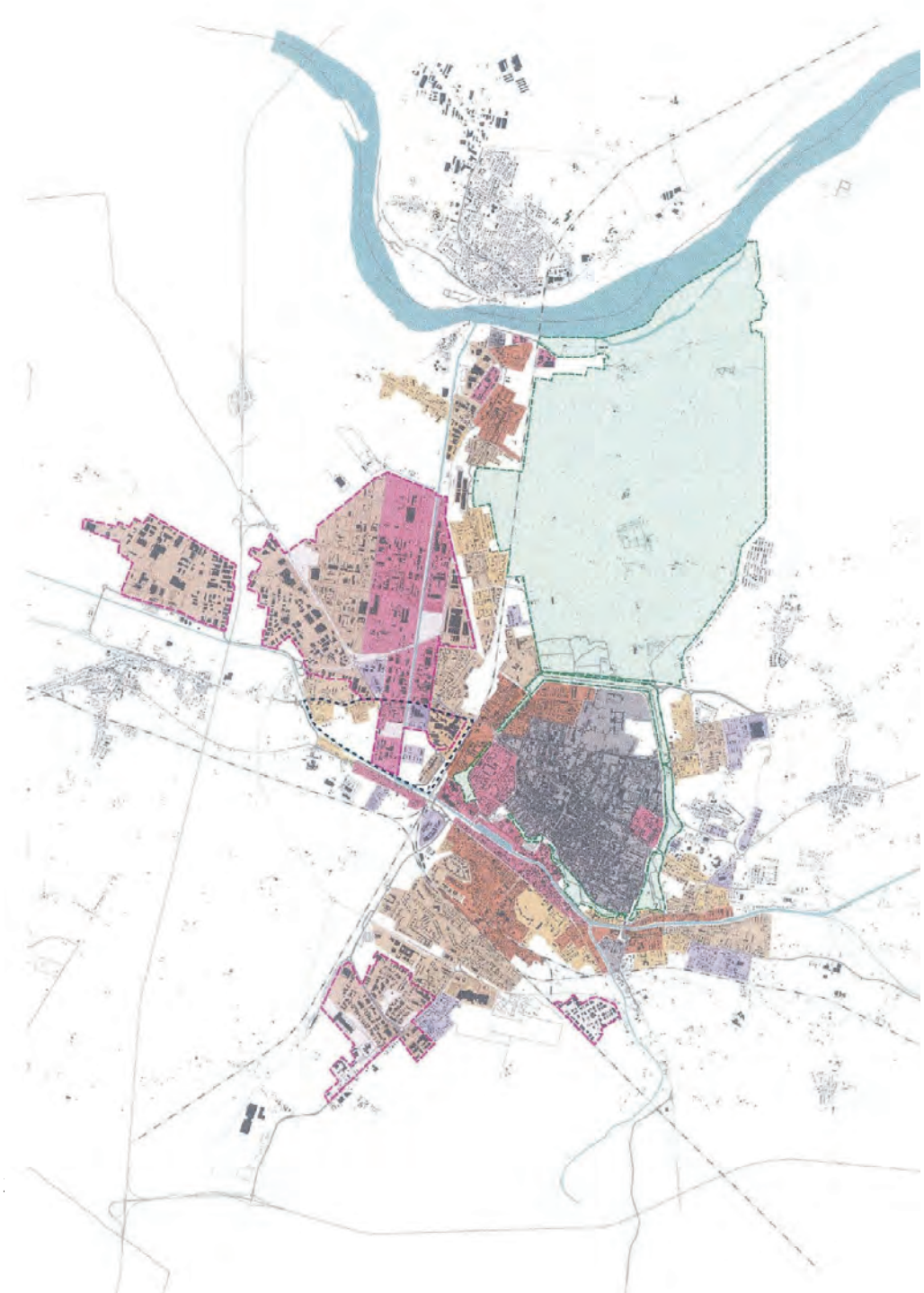


Realizzazione di una struttura urbana (lato Ovest) con verde e piazze per nuova residenza e servizi in continuità con il percorso di attraversamento ferroviario.



Tesi di Laurea arch. Jacques Lazzari.

ESPANSIONE DELLA CITTÀ PER PERIODI. Da notare in bn l'insediamento gemello sul lato Veneto del Po di fronte a Pontelagoscuro. La Pianificazione si ferma sul ponte, mentre le relazioni potrebbero essere straordinarie mettendo in relazione i due territori coi rispettivi bacini amministrativi.



NODI DI RICUCITURA (in rosso).

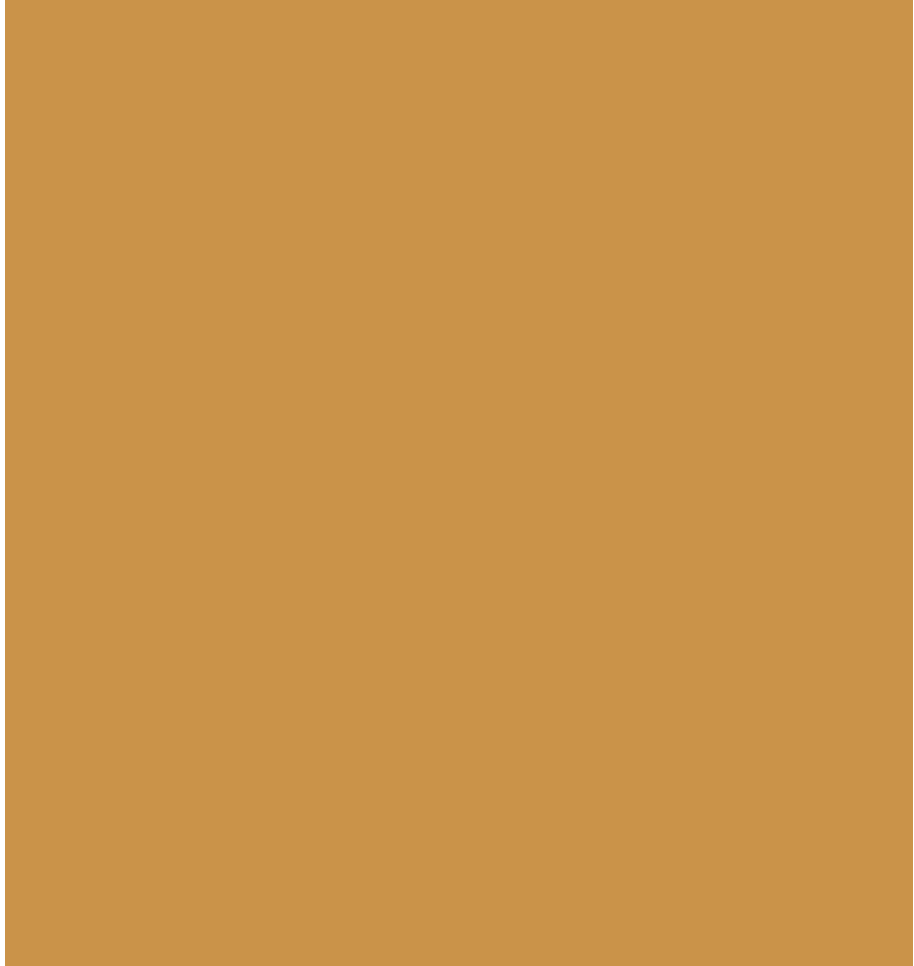




2 / UMANESIMO URBANISTA

A cura di Laura Calafà





“Città”: genere femminile, numero plurale

Annalisa Ferrari

Ogni insediamento è un'iscrizione nello spazio delle relazioni sociali all'interno della società che lo ha costruito. Le nostre città sono l'iscrizione in pietra, mattoni, vetro e cemento del patriarcato.

Jane Darke, geografa

La leva potente di un'accresciuta sensibilità sulle “questioni di genere”, ha da tempo messo in discussione il modo di abitare il nostro pianeta.

È dagli anni '70, infatti, con l'affermarsi dei movimenti delle donne, determinanti per l'acquisizione di nuovi diritti, che il pensiero del genere meno rappresentato, ha agito da cartina al tornasole, analizzando con un'ottica nuova, ogni ambito del vivere civile.

A questa analisi non è sfuggita l'urbanistica e l'architettura, non sono sfuggite le strutture di potere pensate per rafforzare una divisione stereotipata dei generi in cui lo spazio pubblico – la strada – è maschile, lo spazio privato – la casa – è femminile.

Si è quindi in presenza di un nuovo sentire in cui i temi dell'ambiente, dell'urbanistica, dell'architettura, vengono passati al setaccio di un filtro diverso, quello che mette in discussione quel principio androcentrico secondo cui per secoli l'uomo è stato artefice e parametro attorno cui si è organizzato l'universo mondo.

A tecnici e professionisti si affiancano ora esperti ed esperte, professionisti e professioniste, il cui portato socio-politico ed umanistico, che del citato principio androcentrico ha preso coscienza e distanza, forte di questa nuova consapevolezza, sa ora destrutturare, interrogarsi e discutere ogni granitica certezza.

Riflessioni su cosa significa una città di tutte e di tutti sono da tempo alla base di un cambiamento di scenario nel quale cominciano già ad essere presenti realizzazioni pratiche di urbanistica femminista, sia sperimentale che avanzata; realizzazioni che rendono ancora più evidente, nonostante l'evoluzione sociale, come fino ad oggi le principali decisioni, architettoniche, urbanistiche, ambientali, che riguardano città e contesti urbani in generale, siano state pensate e realizzate solo in ottica maschile: l'“ottica della separatezza”, nella quale, consapevolmente o inconsapevolmente, si è distinto

l'ambito pubblico da quello privato, il lavoro retribuito da quello di cura e la produzione dalla riproduzione.

Queste macro polarizzazioni hanno avuto la conseguenza di contribuire a creare diseguaglianze, conflitti e barriere per una molteplicità di soggetti: donne, persone anziane e bambini, persone con "discapacità" motorie e cognitive, persone marginalizzate, persone LGBTQI+, minoranze etniche. Raccontare il mondo da questo angolo visuale, "spiegandolo agli uomini", non vuol dire contrapporre una città delle donne ad una città degli uomini, ma mettere in discussione che ci sia un solo, giusto e definitivo modo di pensare la realtà.

Approdare alla condivisione di questo concetto, significa ripensare la città e la sua struttura, significa assumere consapevolmente il valore di uno "sguardo altro", significa contribuire ad un approccio rivoluzionario, capace di mettere in discussione non solo la modalità di fruizione degli spazi con riguardo alla sicurezza, all'incremento relazionale per un mutuo aiuto tra fasce anziane e fasce genitoriali, ma anche riguardo la progettazione stessa, dai volumi alle forme, dentro e fuori le mura.

È tempo di guardare alla città analizzandone gli spazi e il loro sviluppo nel tempo, da una prospettiva diversa, con una modalità più equa, più orizzontale, più collaborativa, più accessibile, capace di ricercare e facilitare le relazioni. Le parole della geografa canadese Leslie Kern nel suo libro *La città femminista*, esplicitano mirabilmente questo concetto: *"Le donne vivono ancora la città con una serie di barriere fisiche, sociali, economiche e simboliche che modellano la loro vita quotidiana attraverso dinamiche che sono profondamente di genere. Molte di queste barriere sono invisibili agli uomini, perché raramente rientrano nelle loro esperienze"*.

Recenti studi di sociologia urbana hanno focalizzato proprio questo aspetto, in particolare con le teorizzazioni di Jane Jacobs, l'antropologa statunitense naturalizzata canadese: di fronte alla pianificazione urbanistica, Jane Jacobs propone di verificare il funzionamento delle città nella vita reale, prendendo in esame alcuni aspetti degli aggregati urbani: il comportamento sociale dei suoi abitanti, il funzionamento economico, la rigenerazione urbana e i possibili cambiamenti da apportare, dal traffico alle tecniche degli alloggi, dalle impostazioni urbanistiche a quelle architettoniche. Un abbrivio teorico che oppone, ai tradizionali principi dell'urbanistica, le esigenze della vita reale, calate nella dimensione umana del quotidiano, cui si contrappongono i principi dei "pianificatori", che, condizionati dai loro codici operativi e da una vera e propria ideologia avulsa dai fatti, finiscono per separare la progettazione dalle esigenze della comunità, creando squilibri irrisolvibili.

Studi nuovi, quindi, capaci di rovesciare il punto di partenza del costruire, come fa la sociologia urbana, ma anche studi nuovi che sappiano "vedere" l'e-

sistente, e l'analizzano criticamente, con una nuova consapevolezza. È stato partendo da questi presupposti che due architetture, Lorenza Minoli e Antonietta Aragona, hanno deciso di riappropriarsi del concetto di "architettura" dandone un'accezione più personale, partecipata, "da donne", dove l'ottica di genere altro non è che uno sguardo nuovo, "liberato", con cui ripercorrere la storia dei territori, della città e dell'abitazione alla ricerca di quel non-luogo in cui abita la donna.

Ecco le parole di apertura della lunga riflessione che motiva la loro ricerca: *"L'idea di un riesame globale della problematica architettonica, filtrata attraverso l'ottica femminile, è nata in noi dall'esigenza di calare le nostre istanze ideologiche, maturate in anni di partecipazione ai gruppi delle donne, in quello che rappresenta il nostro principale campo di studio e di lavoro: l'architettura.*

Già agli inizi di questa ricerca, Lorenza portava il contributo di un'esperienza di lavoro pluriennale in un grosso studio professionale e di tre anni di assistentato nella facoltà di architettura di Milano e Maria Antonietta, allora studentessa ed oggi collaboratrice nella stessa facoltà, portava il contributo di un'esperienza universitaria più recente ma non diversa. Il minimo comun denominatore dei nostri vissuti possiamo dire sia stato un insieme di frustrazioni accumulate nel verificare giorno dopo giorno, come tutte le scelte e le teorizzazioni sul problema dell'abitare, costituissero da sempre uno dei tanti campicelli coltivati dal sesso maschile, i cui orrendi prodotti ancora oggi testimoniano l'assoluta assenza di rispetto delle reali esigenze femminili.

Il punto di partenza della nostra ricerca è stato quello di interrelare le principali tappe evolutive del sistema abitativo con quelle dell'organizzazione familiare e, in particolare, del ruolo della donna all'interno di questa, per arrivare ad una progressiva riappropriazione della disciplina architettonica.

Appropriarsi di una disciplina significa in primo luogo conoscerla, riappropriarsene significa conoscerla ma con occhio nuovo, l'occhio cioè reso esperto e sensibile da analoghe operazioni già condotte in altri campi, soprattutto in quello del proprio "personale" attraverso l'autocoscienza.

Con tale occhio nuovo, "liberato", si può, in questo caso, ripercorrere la storia del territorio, della città e dell'abitazione, alla ricerca del luogo di confinamento di uno dei due protagonisti: la donna. È estremamente erroneo e parziale, infatti, occuparsi dei problemi relazionandoli sempre ad un solo soggetto, l'uomo, con la pretesa di riferirsi invece a tutta l'umanità come se questa fosse formata da individui tutti uguali, quando uguali non sono affatto ed esistono invece forti elementi di sperequazione ai danni di una parte ben individuabile di essi."

Nulla più di questa introduzione spiega cosa sia la sociologia urbana, disciplina recente, che parte dalla consultazione delle necessità delle persone,

dall'esperienza di vita nelle città, barriere e inaccessibilità e insicurezza incluse, per approdare solo successivamente ad una progettazione urbana e a una politica sensibile ai generi. Una disciplina che presenta una novità inconcepibile e perciò inaccettabile per molti professionisti: l'interferenza del fattore umanistico che diviene protagonista in un campo tradizionalmente "scientifico".

L'ottica di genere, insita in un nuovo umanesimo urbano, si pone quindi con un cambio di paradigma che determina variabili non più governabili né arrestabili con il solo cemento della tradizione.

Ma come è possibile cambiare punto di vista quando la resistenza della tradizione nega alternative?

Come confermano le urbaniste Xaida Muxi Martinez e Chiara Belingiardi, è difficile mettere in discussione ciò che sindaci, urbanisti, ingegneri, architetti, (la declinazione al maschile è nell'oggettività delle evidenze) hanno considerato universale, discriminando arbitrariamente tutto ciò che universale non è: le donne, per esempio, i bambini, gli anziani non produttivi, le persone con disabilità, i "diversi" per etnia!

Come procedere

Per gradi: buona parte del cambiamento è culturale prima che pratico, ma dovrà contrastare resistenze apparentemente pratiche e nascostamente (inconsapevolmente?) culturali.

Le azioni, da svilupparsi nel breve, medio e lungo periodo, tenendo sempre alta la *vision* complessiva e l'obiettivo finale, potrebbero cominciare da qui:

- una cassetta degli attrezzi, trasversale a tutto, con gli strumenti dell'urbanistica femminista: un potenziamento delle competenze in materia di genere e di parità di genere, all'interno delle istituzioni (pubbliche, private, di categoria, ecc.);
- la ridefinizione dell'intimità e dello spazio della cura: dalla casa alle scuole, dalle sale d'attesa degli ospedali alle case per gli anziani; interventi per potenziare l'aspetto relazionale: più panchine, un aumento dei giochi per bambine, più *toilettes*, migliore illuminazione;
- una rimodulazione degli orari delle città con l'obiettivo a lungo termine di creare un sistema che agevoli un'equa suddivisione del lavoro di cura e di gestione delle responsabilità genitoriali e familiari;
- presidio e "ricostituzione" della natura e del paesaggio, in un'ottica di responsabilità verso il pianeta, progettando modelli abitativi flessibili;
- potenziare la difesa della dimensione collettiva nella città, dello spazio pubblico e dei beni comuni come risorsa fondamentale (un esempio: una pianificazione del traffico che rispetti il passo dei bambini e degli anziani).

A conclusione di queste brevi note, una speranza: che lo *skyline* della futura “città a misura di donna”, non sia più “*l’iscrizione in pietra, mattoni, vetro e cemento del patriarcato*”, come dice Leslie Kern citata in apertura, ma sia il frutto della trasformazione di un luogo, in cui condivisione e “corresponsabilità” fra donne e uomini, sia espressione della realtà e non solo astratta teoria.

Fonti

- <<https://efferivistafemminista.it/2014/11/ottica-femminile-in-architettura/>>.
<<https://www.ingenerere.it/articoli/che-genere-di-citta>>.
Il senso delle donne per la città di Elena Granata (Einaudi).
Rivista Arca n. 272 di settembre 2011.
ADA – Donne Architetto – Pagina Facebook – @associazionedonnearchitetto.
donnaArchitettura – Un libro di donne progettato da donne – Franco Angeli – <dietro lequarte.francoangeli.it>.
Cinque grandi Donne Architetto – <cinquecosebelle.it>.
Omaggio alle Donne nel mondo dell’Architettura e del Design – <housemag.it>.
Donne in Architettura: Sophia Gregoria Hayden. Quando tutto non basta – <storia delledonne.it>.
Donne e professioni. Le pioniere dell’Architettura – <mondorosashokking.com>.
BERNARDO SECCHI, *La città dei poveri la città dei ricchi*, Laterza Editore.
ADA BECCHI, CRISTINA BIANCHETTI, PAOLO CECCARELLI, FRANCESCO INDOVINA, *La città del XXI secolo. Ragionando con Bernardo Secchi*, Ed. Franco Angeli.
Donne in Architettura ed Urbanistica, <sadarch.it>.
CRISTINA BIANCHETTI, *Spazi che contano. Il progetto urbanistico in epoca neo-liberale*, Donzelli Editore.
CRISTINA BIANCHETTI, *Il Novecento è davvero finito. Considerazioni sull’Urbanistica*, Donzelli Editore.
CRISTINA BIANCHETTI, *Abitare la città contemporanea*, Skira.
Barbanente illustra il Piano paesaggistico territoriale regionale, <regione.puglia.it>.
ANGELA BARBANTE, *Processi e pratiche di Pianificazione del Paesaggio in Puglia*, <urbanisticainformazioni.it> (255).
ANGELA BARBANTE, *Le politiche che (non) giovano alle città del Mezzogiorno*, <urbanisticainformazioni.it> (246/246).

Parte prima

**Politica in ottica di genere
“città” femminile
vs città femminista:
quali differenze?**

Dialogo tra urbanistica e diritto sulla città

Elena Granata, Laura Calafà

CREONTE:

Io regnar devo, o deve altri per me?

EMONE:

Città non è quella ove uno solo può.

CREONTE:

Ché! Non è del sovrano la città?

EMONE:

Bel sovrano saresti, in un deserto!

Sofocle, *Antigone*

La riflessione sulla città *gender sensitive* nell'Annuario del CDS dedicato all'Urbanistica nel 2025 include un dialogo dedicato alla città tra Elena Granata, autrice di *Il senso delle donne per la città* (Torino 2023) e Laura Calafà, giurista del lavoro, che dal 2000, anno di pubblicazione della l. 53 intitolata *Disposizioni per il sostegno della maternità e della paternità, per il diritto alla cura e alla formazione e per il coordinamento dei tempi delle città*, si occupa di strumenti di conciliazione vita e lavoro in prospettiva giuridica.

Sono diversi i metodi di ricerca e gli approcci al tema nei due diversi ambiti disciplinari. Per alimentare un confronto attento alla dimensione *gender sensitive* della città abbiamo deciso di rispondere a tre questioni distinte che segnalino lo sguardo del diritto e dell'urbanistica, in successione, ma con un identico obiettivo, quello attento all'impianto antimaggioritario coerente con la logica antidiscriminatoria applicata in ogni contesto. Ci si è interrogate sul soggetto nell'urbanistica e nel diritto, sulla declinazione della questione del coordinamento dei tempi della città e sul rapporto tra teoria e pratica in discipline attente alla dimensione della realtà della città in cui si coniugano tempi e spazi e non solo architetture teoriche o diritti formali delle persone e delle comunità (*rectius*: collettività, più o meno organizzate).

1. Uno dei temi su cui confrontarci mi pare possa essere sintetizzato con questo titolo:

Il soggetto nell'urbanistica e nel diritto (*gender sensitive*).

Nel diritto invisibilità e neutralità del soggetto (nel diritto, anche in quello del lavoro) sono dimensioni dello stesso problema. La questione dell'invisibilità è

posta nel libro *Il senso delle donne per la città*. Riusciamo a confrontarci sugli strumenti (del diritto, dell'urbanistica) per superare questa invisibilità?

Per il diritto (L. Calafà)

Il saggio di Caroline Criado Perez *Invisibili. Come il nostro mondo ignora le donne in ogni campo. Dati alla mano* (Torino, Einaudi, 2020), aiuta ad introdurre la riflessione che – da giurista del lavoro – si può proporre in questo dialogo interdisciplinare. I dati raccolti parlano di un mondo istituzionale, scientifico, tecnologico e culturale che ignora con sistematicità le donne. La stessa conclusione vale per la dimensione del lavoro che vorrei trattare oggi, un contesto in cui il diritto *gender sensitive* è presente e traccia anche tecnicamente il percorso di perfezionamento e trasformazione degli strumenti, dei meccanismi giuridici che contrastano l'invisibilità. È invisibile ciò che non si può percepire con la vista, per la distanza, la dimensione o *altro*, recita di vocabolario Treccani. Ovviamente a noi, in questa sede, interessa l'*altro*. *Prima lezione di diritto* di Paolo Grossi (Laterza, 2003) introduce il legame tra lavoro, diritto e diritti al plurale spiegando il contesto nel quale inserire la nostra riflessione oggi. È quel contesto in cui si fondono (e, a volte, confondono), i segni sensibili del diritto, la sua dimensione misteriosa, le ostilità manifeste (il diritto è considerato distante, tecnico, incomprensibile, fonte di vincoli e di obblighi) con la sua umanità. Perché se è vero che “in una natura fenomenica priva di uomini non c'è spazio per il diritto” e che il diritto nasce “con l'uomo e per l'uomo inscindibilmente collegato alla vicenda umana nello spazio e nel tempo”, è altrettanto vero che è “scritto nella storia [...] gli uomini hanno costantemente tessuto con la loro intelligenza e i loro sentimenti, con le loro idealità e i loro interessi, con i loro amori e i loro odi”. Declinare l'uomo a cui si riferisce il diritto degli studiosi della sua storia, come donna, anzi come diritto che guarda il lavoro delle donne di oggi e di ieri è un'opzione che il diritto *gender sensitive* può praticare.

All'oggetto di attenzione (il lavoro) si aggiunge il soggetto femminile, uno degli elementi di destrutturazione della “classe operaia delle origini” e del diritto che del lavoro si occupa. Nel 1970 viene approvato in Italia lo Statuto dei lavoratori (l. 20 maggio 1970, n. 300 *Norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e dell'attività sindacale nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento*), contenente le prime disposizioni antidiscriminatorie nell'ordinamento italiano, che non sono estese alle discriminazioni in danno delle donne; il perfezionamento delle riflessioni sul principio d'egualianza e sulle regole che ne danno un contenuto più specifico deve attendere il 1978, anno di trasposizione delle regole di diritto dell'Unione europea (dir. 75/177; dir. 77/207), come quelle che contrastano le discriminazioni o che

presuppongono l'attenzione al fenomeno della conciliazione vita e lavoro di chi lavora, una serie di regole perfezionate nel corso del tempo (fino alla dir. 2019/1158/UE approvata nell'ambito del Pilastro sociale UE). Non si intende in questa sede dare conto delle modificazioni delle regole dedicate nel corso del tempo, non ci sarebbe il tempo per farlo e non sarebbe utile per il confronto tra diritto e urbanistica. Vorrei soffermarmi piuttosto sugli strumenti giuridici esistenti, la loro trasformazione e la loro importanza in ordine alla capacità di contrastare l'invisibilità delle discriminazioni nel diritto italiano. Per chi fa ricerca, la dimensione culturale attenta al genere deve rispecchiarsi negli strumenti utili ad un cambio di approccio nella relativa disciplina di riferimento. Il diritto *gender sensitive* è quel diritto capace di mettere in crisi l'approccio unificante nella disciplina lavoristica perché riesce a vedere anche le differenze tra le persone e come queste differenze incidano sul complessivo trattamento offerto dal diritto del lavoro in termini di tutela. Considera, in effetti, non solo le differenze di sesso o genere, ma anche di età, disabilità, convinzioni personali e religiose, razza e origine etnica, nazionalità. Il diritto *gender sensitive* (anche del lavoro) è un osservatorio privilegiato dell'interazione tra genere e diritto (non confuso, ma accompagnato senza esserne travolto, da altri fattori di rischio riconosciuti dal diritto dell'Unione europea dopo il Trattato di Amsterdam (J. LORBER, *Oltre il gender*, 2022, il Mulino).

È questa la prospettiva percorsa in questo contributo, quella che accoglie una lettura delle regole e dei modelli regolativi che ospitano diversi fattori di rischio di discriminazione, tutti quei fattori personali che condizionano le regole e il loro impatto in termini di trattamento offerto *oltre* il genere, capitalizzando la logica intersezionale, senza trasformare il diritto in a-genere, indifferente al fattore di rischio. Ho ben presente la teoria dell'intersezionalità elaborata negli Stati Uniti nella seconda metà degli anni Novanta che considera la sovrapposizione (o intersezione) di diverse identità sociali (tradotte in fattori di rischio nel diritto antidiscriminatorio) e le relative discriminazioni, dominazioni, oppressioni (K. CRENSHAW, *Mapping the Margins: Intersectionality, Identity Politics, and Violence against Women of Colours*, in *Stanford Law Review*, 1991 vol. 43, n. 6, p. 1241). Il diritto intersezionale considera non solo l'essere donna oppure uomo, ma anche essere disabile o anziano. Essere straniero in carcere è causa ed effetto di una riflessione politica generale che non può escludere il diritto, anche del lavoro.

La questione *gender sensitive* nel lavoro è una questione in cui l'invisibilità si associa all'autonomia, all'emancipazione. Giovanna Zincone (voce *Emancipazione femminile* in *Enciclopedia delle scienze sociali*, 2014) ci ricorda che il diritto accompagna l'azione politica di emancipazione, un'azione che si può interpretare come lo smantellamento di tre processi: "reclusione

nella famiglia, esclusione dal lavoro, sottomissione con la violenza. Il primo consiste nell'espropriazione della procreazione, nella chiusura nella famiglia e nella subordinazione al suo interno. Il secondo consiste nell'esclusione da una serie di attività e nella subordinazione in altre. Il terzo consiste nella diffusione di pratiche di molestia e violenza sessuale e di maltrattamenti fisici". Il percorso di diritto del lavoro registra la trasformazione del paradigma protettivo della donna che lavora. Dalla protezione ad una *questione di parità di trattamento fino alle pari opportunità, quella dimensione che comprende non solo i divieti di discriminazione ma anche le azioni positive nel lavoro.*

L'invisibilità si rappresenta come una questione di impatto differenziato ovvero di eguagliamento (con gli strumenti di eguaglianza sostanziale) perfezionati nel corso del tempo, con il supporto della giurisprudenza di legittimità. È il legame tra parità tra uomo e donna, tutela dei diritti fondamentali e divieti di discriminazione che pare doveroso valorizzare anche in ragione del linguaggio dei diritti che la Commissione europea propone di affermare contro la violenza di genere, anche economica. Il nuovo art. 1 del D.Lgs. n. 198/2006 (che rimane unico, dato che sostituisce quello precedente, e si intitola "Divieto di discriminazione e parità di trattamento e di opportunità tra donne e uomini, nonché di integrazione dell'obiettivo della parità tra donne e uomini in tutte le politiche e attività"), si apre riconoscendo che "Le disposizioni del presente decreto hanno ad oggetto le misure volte ad eliminare ogni discriminazione basata sul sesso, che abbia come conseguenza o come scopo, di compromettere o di impedire il riconoscimento, il godimento o l'esercizio dei diritti umani e delle libertà fondamentali in campo politico, economico, sociale, culturale e civile o in ogni altro campo".

Nel diritto, scontate le premesse tecnico-giuridiche, non può che concludersi con le suggestioni che la nozione di discriminazione diretta ed indiretta vietata è in grado di creare in tutti coloro che operano nel diritto di famiglia, sempre tenendo in considerazione il regime probatorio favorevole alla vittima di discriminazione sancito dall'art. 40 del D.Lgs. n. 198/2006: "Costituisce discriminazione diretta, ai sensi del presente titolo, qualsiasi disposizione, criterio, prassi, atto, patto o comportamento, nonché l'ordine di porre in essere un atto o un comportamento, che produca un effetto pregiudizievole discriminando le lavoratrici o i lavoratori in ragione del loro sesso e, comunque, il trattamento meno favorevole rispetto a quello di un'altra lavoratrice o di un altro lavoratore in situazione analoga. Si ha discriminazione indiretta, ai sensi del presente titolo, quando una disposizione, un criterio, una prassi, un atto, un patto o un comportamento apparentemente neutri mettono o possono mettere i lavoratori di un determinato sesso in una posizione di particolare svantaggio rispetto a lavoratori dell'altro sesso, salvo che riguardino

requisiti essenziali allo svolgimento dell'attività lavorativa, purché l'obiettivo sia legittimo e i mezzi impiegati per il suo conseguimento siano appropriati e necessari”.

Il punto di arrivo, in Italia, nel diritto di superamento dell'invisibilità è simbolicamente rappresentabile dalle più recenti pronunce in materia di discriminazione della Cassazione civile; anzi, la Cassazione fissa diversi punti di arrivo che concorrono a definire singoli conflitti, consolidando l'approccio lavoristico *gender sensitive* in materia, un collegamento evidente tra obiettivi di contrasto dell'invisibilità delle discriminazioni e strumenti giuridici perfezionati nel corso del tempo: non serve l'intenzione di discriminare perché si abbia una discriminazione; la discriminazione è oggettiva (Cass. 6575/2016).

Per l'urbanistica (E. Granata)

Chi è il soggetto dell'urbanistica? Chi ha diritto alla città? Per chi sono pensate le politiche urbane?

Le domande non sono così usuali, perché il pensiero intorno alla città è ancora dominato da un'impostazione novecentesca che semplifica e banalizza le risposte. Ci troviamo nel mezzo di una radicale, definitiva e ultima crisi dell'architettura e dell'idea stessa di città (come l'abbiamo coltivata per decenni), che ha messo al centro gli edifici, le regole, i piani, le norme, le proporzioni, le misure, le geometrie. Si fa urgente una domanda di pensiero e di visioni nuove, che pongano al centro le relazioni umane, i legami tra le cose, il senso, l'immateriale, le connessioni tra saperi e discipline, gli ecosistemi, le reti, la biologia e i sensi.

È questo il passaggio fondamentale: dalla città come macchina (macchina per abitare, macchina come ingranaggio, macchina per altre macchine, macchina che produce profitto) che ha informato tutti i modelli urbani del Novecento, alla città come organismo vivente, da ripensare nelle sue connessioni vitali e nella sua relazione con le nostre vite.

C'è ancora un riduzionismo terribilmente pervasivo nel nostro contesto culturale, che riduce tutto a forma, ingranaggio, profitto, interesse a breve termine, utilità.

Le città moderne sono state progettate secondo una logica industriale, con zone specializzate (residenziale, commerciale, industriale) e infrastrutture pensate per massimizzare l'efficienza e la produttività. L'esito di questo modello sono spazi frammentati e poco connessi tra loro, dove è ancora determinante la dipendenza dall'auto per spostarsi tra casa, lavoro e servizi, e dove la cementificazione e il consumo di suolo – che oggi definiamo con più delicatezza “rigenerazione” e “densificazione” – portano alla perdita di ecosistemi naturali.

I regolamenti che disciplinano la vita nelle città (gli *standard urbanistici*) stabiliscono le normative, i parametri e i criteri utilizzati per organizzare e progettare la città pubblica. Questi standard definiscono le modalità di utilizzo del territorio, la distribuzione degli spazi pubblici e privati e la qualità degli ambienti abitativi e lavorativi, con l'obiettivo di garantire la vivibilità, la sicurezza e la sostenibilità delle città. Le superfici minime per le abitazioni e le unità abitative, che stabiliscono lo spazio minimo da riservare per ogni residenza, le distanze minime tra edifici, il verde pubblico e le attrezzature collettive (scuole, aree ricreative, piazze) sono pensate per il benessere dei cittadini.

Questo tipo di standard, universale e per sé necessario, in realtà non garantisce affatto una città inclusiva. Fornisce il minimo dei servizi, ma dentro un impianto urbano costruito intorno a un cittadino "standard" che spesso è un'astrazione. In molti casi, questo cittadino tipo è stato storicamente: un uomo adulto, lavoratore, autonomo, che si sposta in auto da casa al lavoro e viceversa. Una persona senza disabilità, che non ha problemi di accesso agli spazi pubblici, con orari regolari, che non ha necessità di conciliare lavoro, cura della famiglia e attività domestiche.

Questo modello ha trascurato altri tipi di cittadini e di modelli di vita che non si centrano sullo spostamento casa-lavoro e sull'utilizzo dell'automobile: in primis le donne e le persone con carichi di cura, la cui mobilità è più frammentata (accompagnamento dei figli, spesa, assistenza a persone anziane); bambini e adolescenti, spesso poco considerati nella progettazione degli spazi pubblici e nella sicurezza urbana; anziani con esigenze di accessibilità e mobilità ridotta; persone con disabilità, che necessitano di città prive di barriere architettoniche; lavoratori precari o informali che non hanno orari fissi e utilizzano più intensamente gli spazi pubblici. Si potrebbe commentare che sono più gli esclusi che gli inclusi in questo modello organizzativo e spaziale!

Chi non può camminare ha bisogno di protesi, carrozzine quando necessario, ma anche di città progettate per essere accessibili, percorribili in autonomia e libertà. Perché anche le città, per essere davvero inclusive, devono essere abilitate con le protesi della partecipazione, dell'equità, del coinvolgimento progettuale delle persone più fragili. E la fragilità riguarda tutti: genitori con passeggini, anziani a mobilità ridotta, bambini, donne incinte, ipovedenti, persone autistiche.

Per chi si discosta dalla norma, per chi è più vulnerabile, si prevede sempre la presenza di un tutore, un accompagnatore disposto a sobbarcarsi il gradino di troppo, la fatica della salita, la necessità di bussare a qualche porta. L'autonomia nello spazio pubblico non è considerata una questione di interesse collettivo.

Ma la modernità ha portato anche altro. Da anni, la critica radicale e netta all'architettura e all'urbanistica, anima il pensiero e la scrittura di Franco La Cecla, uno dei pochi a denunciare con coerenza come il processo di modernizzazione – che possiamo anche tradurre come la costruzione e la gestione della città contemporanea – sia avvenuto distruggendo le forme dell'abitare in tutto il pianeta. Esaltando come moderno il solo linguaggio urbano occidentale, “uno stile di vita possibile solo a un'élite in grado di sperperare risorse e territorio e di ignorare completamente i limiti e le possibilità indicate dal proprio ambiente circostante. La modernizzazione è diventata sinonimo di grandi lavori, bulldozer, spianamenti di montagne, gallerie infinite. Essere moderni ha significato essere indifferenti alle geografie e alle storie locali, aderire a un linguaggio ridotto a metri cubi in funzione del capitale investito, e a scatole di rappresentanza per *élite* cosmopolite e corrotti politici locali. Gli architetti, in questa corsa a modernizzare tutto il mondo, prima hanno giocato il ruolo di benefattori che portavano il progresso sotto forma di vetro e cemento, poi sono passati a essere stilisti dei nuovi ricchi petrolieri e post-petrolieri, che si tratti degli Emirati o delle repubbliche centroasiatiche” (Franco La Cecla, *Addomesticare l'architettura. L'Occidente e la distruzione dell'abitare*, Utet, Milano, 2024).

Nel passaggio dal modello di città fabbrica alla città-piattaforma digitale, in realtà, le cose sono ulteriormente peggiorate, trasformando le città in macchine che producono rendita e profitti, attirano capitali, selezionano i propri abitanti in base alle necessità del capitalismo e non ai loro bisogni.

Superare questa visione significa riconoscere che una città è un ecosistema, con dinamiche proprie che vanno oltre l'efficienza meccanica. E lo diceva già negli anni Sessanta Jane Jacobs, portando avanti una battaglia per la salvaguardia dei quartieri più connotati e vissuti di New York.

L'idea della città come ecosistema contrasta con la visione tradizionale della città come macchina progettata solo per funzionare in modo efficiente.

In questo modello, la città non è vista come un insieme di strade, edifici e infrastrutture da ottimizzare, ma come un organismo vivente, un ecosistema complesso dove esseri umani, natura e tecnologia convivono e si influenzano a vicenda.

Qui si inserisce il lavoro di pensiero e di progetto delle donne.

Le donne, tenute lontane dalla grande scala, dai progetti strategici, dalla pianificazione delle città, dai cantieri, hanno lavorato su temi un tempo considerati marginali e che oggi rivelano invece il loro potenziale innovativo:

la ridefinizione dell'intimità e dello spazio domestico; la ricostruzione della natura e del paesaggio, in un'ottica di responsabilità verso il pianeta; la difesa della dimensione collettiva nella città, dello spazio pubblico e dei beni comuni come risorsa fondamentale.

Le donne possono dare un contributo determinante a immaginare un nuovo modello di convivenza urbana, con la forza delle loro idee, dei loro bisogni e desideri, mettendo a nudo ciò che non funziona e che potrebbe cambiare, rivelando le asimmetrie nella ripartizione del potere e delle responsabilità. Oggi ci è richiesto collettivamente di passare da una visione del mondo (solo) eco-nomica a una visione eco-logica, capace cioè di tenere insieme in modo nuovo le complesse dimensioni della vita quotidiana, con particolare attenzione ai beni comuni da cui dipendiamo tutti (l'acqua, il suolo, l'aria, la luce e il cielo, ma anche l'educazione, l'accesso al web, le competenze digitali, i servizi al cittadino).

Se la prima strada per il riconoscimento delle donne è in qualche modo un risarcimento (spesso tardivo) al loro contributo, la seconda strada – che mi sembra assolutamente promettente – assume una postura decisamente più rivoluzionaria. Se modifichiamo il nostro sguardo, possiamo essere più attenti a quella storia sociale e relazionale che struttura e tiene insieme le nostre società, riconoscendo quelle pratiche sociali, quelle attività intellettuali che tengono insieme le vite quotidiane, quella capacità di cavarsela e di muoversi in un ambiente che non è stato progettato per loro, quell'attitudine a conciliare tempi e spazi, reti e relazioni, distanze e prossimità: è quello che la studiosa spagnola Chinchilla chiama il “capitale femminile”, un'espressione che mi sembra illuminante per sottolineare il ruolo collettivo delle donne e la loro capacità di vitalizzare e sostenere l'organizzazione delle società.

2. In principio era una questione di coordinamento degli orari della città. Per anni, il diritto *gender sensitive* ha tentato di accreditare il tema del coordinamento dei tempi delle città come parte integrante della riflessione sulla conciliazione vita e lavoro (seppur condivisa tra donne e uomini).

Per il diritto (L. Calafà)

Questo tema, da sempre, spiega perché il diritto del lavoro partecipa alla riflessione sulla città. La spiegazione più semplice (troppo facile) è storica, il diritto del lavoro guarda il passato: ricorda che il tema rientra tra le materie di studio e ricerca del diritto del lavoro dal lontano 2000 quando è stata approvata la legge 53 del 2000 LEGGE 8 marzo 2000, n. 53 Disposizioni per il sostegno della maternità e della paternità, per il diritto alla cura e alla formazione e per il coordinamento dei tempi delle città.

Il cuore della legge era la conciliazione vita e lavoro (il doppio ruolo come spiegava Laura Balbo), un tema che nel corso del tempo è diventato declinato in termini di conciliazione condivisa tra donne e uomini dei tempi di vita e tempi di lavoro. L'articolo 1 rimane un punto di riferimento giuridico importante: *Art. 1 (Finalità)*. 1. La presente legge promuove un equilibrio tra tempi di lavoro, di cura, di formazione e di relazione, mediante: a) l'istituzione dei congedi dei genitori e l'estensione del sostegno ai genitori di soggetti portatori di handicap; b) l'istituzione del congedo per la formazione continua e l'estensione dei congedi per la formazione; c) il coordinamento dei tempi di funzionamento delle città e la promozione dell'uso del tempo per fini di solidarietà sociale.

La città – all'epoca – è solo la cornice che deve concorrere (con regole adatte e adattate) all'equilibrio tra tempi di vita e di lavoro, di cura e formazione, di relazione.

L'attenzione prioritaria è per l'eguaglianza nella vita privata e pubblica, un modello figlio non tanto delle leggi di protezione delle lavoratrici in gravidanza, quanto di un diritto dell'Unione europea che ci ha abituato a pensare alle questioni di lavoro anche attraverso le categorie dell'antidiscriminazione (sulle donne pesano i carichi di cura che vanno riequilibrati), senza dimenticare la riforma del diritto di famiglia del 1975 e le altre leggi che proteggono i diritti delle donne all'autodeterminazione.

La prospettiva è, però, cambiata. Il primo impegno di chi si occupa di uguaglianza e parità è di guardare al presente e al futuro in modo pragmatico. La prospettiva storica è importante, da coltivare sempre, ma per certi versi riduttiva. Da preservare, ma non da praticare con esclusività. Sono punti di riferimento importanti che non vanno perduti.

La domanda che mi pongo costantemente è la seguente: da quando la questione ha smesso di essere una questione di sociale, economica e, anche, giuridica ed è diventata una questione "urbanistica"?

La città diventa il fulcro della riflessione.

Abbiamo invertito l'ordine dei fattori e come giurista sensibile alle contaminazioni tra saperi non mi sottraggo alla sfida (mi contamina da anni con le scienze psicologiche, mediche, sociologiche, pedagogiche: il percorso scientifico comprende molestie, violenza, caporalato e tratta, migrazioni).

Certamente, il diritto antidiscriminatorio (in generale e non solo del lavoro, quindi) ci ha fornito di strumenti che sono usati nella pianificazione (strumenti gemmati dalla *Piattaforma del gender mainstreaming* di Pechino dal 1995).

Questa trasformazione ci dice anche altro:

- intanto, molto semplicemente, ci dice che le politiche di coordinamento non hanno avuto successo, se c'erano ce le siamo dimenticate o forse solo abbozzate, ma non si sono imposte come obiettivo politico prioritario. È lo stesso ragionamento che ci impone la riflessione sul *gender pay gap*: non tutto è stato fatto nel modo migliore;

- inoltre, rende evidente il bisogno di luoghi di riflessione in cui praticare la discontinuità, prendendo atto che proprio su questi temi qualcosa è mancato: il punto di vista dei territori, delle comunità e dei loro bisogni (sono molti gli esempi, ve li risparmio, ma da qualche tempo mi interrogo sulla cancellazione delle Province ad esempio);

- il bisogno di discontinuità diventa tanto più urgente proprio laddove il pensiero di una comunità appare arido, un'aridità che aumenta in maniera direttamente proporzionale alla fragilità demografica, sociale e economica. I luoghi in cui sono troppo evidenti le tracce della reazione avversa delle persone alle persone, alle differenze, alle fragilità (escludiamo che ci interessi la sensibilità di facciata, a fini di gestione del consenso)!

La consapevolezza che la città non è solo cornice, ma soprattutto che non è una cornice neutra, mi convince e nel libro *Il senso delle donne per la città* ho trovato davvero suggestioni importanti e tracce di un linguaggio comune tra diritto e urbanistica. I bisogni sono sempre più complessi e le transizioni (a partire da quella climatica) sono più violente. Le politiche di genere hanno bisogno di alleanze tra i saperi e di essere alimentate dalla pratica politica. Le competenze, le regole e le politiche per essere efficaci devono essere pensate con le giuriste, le agende urbane attente (non solo alle donne), ma all'intero modello di sviluppo in attuazione dell'Agenda 2030.

Ricordando che per emanciparsi davvero occorre essere capaci di mettere in discussione la matrice schiacciante del meccanismo di cui si è appropriate... Se serve solo a te non è femminismo, come spiegava Michela Murgia in Robinson del 2020 (*Scacco al re in sette mosse*, Robinson, Repubblica 22 agosto).

Per l'urbanistica (E. Granata)

Il tempo è superiore allo spazio. È uno dei quattro principi della vita civile secondo Papa Francesco, ma rappresenta ancora un concetto lontano dal pensiero e dalla pratica urbanistica. La forza della forma e della struttura urbana ereditata dal passato recente condiziona ogni cambiamento.

Abbiamo abitato a lungo in un mondo semplice, composto da singoli oggetti urbani con compiti, forme e funzioni ben definiti. Una scuola era solo una scuola, con la sua tipica forma e organizzata in aule distinte, con banchi

rivolti verso la cattedra, tutti uguali. Un ospedale aveva la forma dell'ospedale, accogliendo solo la cura dei malati, e così via. Una piazza era solo una piazza. Potremmo continuare all'infinito.

Oggi, dovremmo liberarci da questo linguaggio di oggetti mono-funzionali. Una scuola può essere anche un cortile o un parco aperto al quartiere, un ospedale può ospitare anche un ristorante, una banca, dei negozi.

Ci troviamo circondati da strutture che utilizziamo solo parzialmente. È uno spreco di spazio, certo, ma soprattutto la dimostrazione di una scarsa attitudine a valorizzare i luoghi e le loro potenzialità. Pensiamo alle molte sale dei musei civici o statali, spesso deserte, alle biblioteche di zona, alle piscine comunali che aprono a giugno e chiudono a settembre, o alle scuole che chiudono prima di pranzo o subito dopo.

In questa direzione è rivoluzionaria la scelta dell'amministrazione di Bologna, che da gennaio 2025 terrà aperte le scuole secondarie di primo grado dei 22 istituti comprensivi della città nelle ore pomeridiane, per realizzare attività socio-culturali, sportive o di supporto allo studio per adolescenti e famiglie. "Radicalmente Adolescenti", il documento che riporta la strategia dell'amministrazione comunale, è nato dall'ascolto di oltre 700 persone tra educatori, genitori, ragazzi, professionisti del terzo settore. Aprire le scuole significa "fare spazio" per attività non strettamente scolastiche e occuparsi creativamente di altre finestre temporali nel corso della giornata.

In forme simili, l'amministrazione di Roma ha deciso di aprire aule-studio all'interno di alcuni importanti musei della città, come il Palazzo delle Esposizioni, Palazzo Braschi, la Pelanda del Mattatoio e il Macro: un modo pratico e sensibile di far vivere gli spazi dell'arte oltre la loro funzione prettamente culturale.

Che la partita sulle città future si giochi molto intorno al tema del tempo, lo testimonia la grande fortuna della "città del quarto d'ora", proposta dall'urbanista Carlos Moreno. Il quarto d'ora è l'unità di misura del suo progetto: una città organizzata intorno a servizi e funzioni raggiungibili dai cittadini a piedi o in bicicletta entro quel lasso di tempo. È una metafora stimolante che riporta la metropoli alla sua dimensione originaria di villaggio e comunità solidale. Nel raggio di un quarto d'ora, ogni cittadino deve poter raggiungere scuole, negozi, servizi di base e tutto ciò che rende confortevole l'abitare urbano, aiutandoci a dimenticare l'uso dell'auto. Peccato che si tratti di un modello semplificato. Dove può risiedere il personale che tiene aperto un servizio in città, se i costi delle case costringono camerieri e infermieri a trasferire ben oltre la mezz'ora?

È un modello virtuoso, ma l'insistenza sulla prossimità – che pure è un valore cruciale del nostro vivere collettivo – non ci aiuta a mettere in discussio-

ne l'organizzazione asincrona delle nostre città. Abitiamo ancora città novecentesche, dove le funzioni sono distinte e compartimentate. Ma oggi non ci basta più solo avere servizi di prossimità, dobbiamo cominciare a progettare il "terzo tempo" delle nostre vite.

La questione dei tempi della città è stata sollevata dal pensiero femminista almeno trenta anni fa, identificando nella rigidità dei tempi la contraddizione di una città inadatta alla conciliazione tra vite, lavoro, trasporti e servizi.

Questo tema è tornato prepotentemente durante la pandemia, quando è emersa la necessità di ripensare spazi e tempi delle città. Ma i risultati sono ancora limitati.

Gli esperimenti di desincronizzazione dei tempi, che dovrebbero sfasare e modulare gli orari delle varie attività, sono ancora troppo sporadici. Questi cambiamenti sarebbero molto utili per evitare picchi di affluenza eccessiva in alcune fasce orarie, armonizzando le attività di lavoro da remoto con altre dimensioni della vita: l'ingresso a scuola, l'apertura di uffici e negozi, gli orari dei treni dei pendolari, la pausa pranzo. Probabilmente siamo ancora culturalmente abituati a ragionare sulle città a partire dalla sola dimensione spaziale, come se tutto dipendesse dal buon disegno degli edifici, piazze, verde urbano e servizi, come se tutto dipendesse da una pianificazione puntuale e da ordinamenti stringenti. Ma le città, mai come oggi, hanno a che fare più con il tempo che con lo spazio, e dobbiamo sforzarci di pensare a luoghi e comportamenti ragionati su quest'altra dimensione.

E permangono ancora molti tabù. È solo per abitudine che pensiamo che alcune attività non possano svolgersi durante la notte o a tarda serata. Siamo ancora tutti sincronizzati sui tempi degli uffici, che tra l'altro non hanno più la stessa forma e organizzazione di due anni fa. Desincronizzare la città significa andare oltre il pregiudizio, offrendo una possibilità a ciò che da tempo si discute nell'ambito della pianificazione urbana e dei piani degli orari. Città come New York, Amsterdam, Londra e Pittsburgh hanno già il loro sindaco della notte: un amministratore (gemello di quello diurno) che valorizza e coordina le attività notturne della città.

Rimango sempre stupita nel vedere come il mercato non riconosca il potenziale incredibile di questi interstizi temporali, quei momenti che spesso accompagnano le nostre giornate in trasferta, in cui faremmo volentieri ciò che non siamo soliti fare nei luoghi in cui abitiamo. Vi sarà capitato di dover lasciare un albergo alle 10 del mattino e di vagare per ore in una città sconosciuta, in attesa di prendere un treno o un aereo. Oppure di arrivare troppo presto per una riunione di lavoro, di avere un'ora buca tra un appuntamento

e l'altro e sentire che quel tempo è perso, di aspettare un figlio che fa sport vagando per negozi o in lande desolate senza un bar. Le grandi città, dove immaginiamo sia possibile comprare tutto, in realtà sono ancora organizzazioni elementari, basate su funzioni semplici (lavorare, dormire, muoversi, mangiare), che lasciano poche opportunità per vivere i tempi dell'intervallo.

Le nostre vite sono sempre più fluide, ci siamo abituati a lavorare fuori dall'ufficio e a viaggiare in modi più creativi del passato, ma osserviamo quanto siano rigidi e limitati i servizi che la città ci offre: anche quelli che saremmo disposti a pagare.

Nessun calendario è in grado di sincronizzare al meglio tempi, spazi e servizi, e questa mancata sincronia genera nelle nostre vite quegli infiniti tempi morti che non sappiamo come riempire. Non si tratta solo di "tempo perso": trovo davvero singolare che nessuno ci proponga qualcosa da fare facilmente in quei tanti "frattempo", che sia gioco, piacere o semplice relax.

Abbiamo pochissima confidenza progettuale con il tema del relax: "*relaxare*", parola latina che rinvia al "lasciare andare", al poter "rallentare". Non significa necessariamente "non fare nulla", ma fare cose diverse da quelle consuete, che ci consentano di allentare la tensione e lo stress, di ritrovare una dimensione ludica e giocosa della vita, quella che ogni giorno mortifichiamo – soprattutto noi metropolitani – all'altare della produttività.

Come impiegare i tempi (e gli spazi) morti è una questione che viene lasciata quasi sempre in carico alle persone. Siamo di fatto lontani da una riflessione generale e sistematica su questi "vuoti urbani", quelli che con un po' di enfasi retorica chiamavamo anni fa "non luoghi". Oggi, stazioni, aeroporti, alberghi, ristoranti, bar, ma anche ospedali, centri congressi, spazi fieristici, librerie – per fare solo qualche esempio – non possono più essere definiti da una sola funzione. Ci perdiamo molte altre potenzialità in grado di generare nuove economie o anche semplice benessere per le persone.

Il termine "conciliazione", di solito usato per capire se siano armonizzabili il lavoro di cura e quello lavorativo (raramente coinvolgendo la componente paterna), andrebbe dilatato a tutte le componenti umane.

3. La sperimentazione pratica del dialogo *gender sensitive* nelle città appare importante anche perché il rapporto tra letteratura e pratica rappresenta spesso un nodo nel quale il pensiero femminista tende a sottovalutare; nel libro *il rapporto tra teoria e pratica viene trattato in modo originale*. Ho ben compreso che, forse, nel libro risulta privilegiata la dimensione della pratica/delle pratiche a partire da impulsi teorici senza farti travolgere dagli stessi, in modo sterile?

Per il diritto (L. Calafà)

Il Piano per l'Uguaglianza della Città metropolitana di Bologna è una nuova azione amministrativa, inserita nel programma di mandato 2021-2026 per far fronte alle crescenti disuguaglianze che la crisi pandemica ha messo in ulteriore evidenza. Il Piano prevede misure su cinque aree di intervento: Lavoro Pagato, Lavoro non Pagato, Contrasto alla Violenza di genere, Cultura dell'Uguaglianza, Contrasto alle Discriminazioni multiple, additive e intersezionali. Nel perimetro dell'azione politica segnato dal Piano per l'Uguaglianza, la Città metropolitana di Bologna diventa promotrice di un progetto di legge di iniziativa popolare con finalità di contrastare l'abbandono delle donne del posto di lavoro tramite dimissioni, recesso, semplice allontanamento se titolari di un rapporto di lavoro precario, magari prestato nell'ambito di un appalto di servizi.

Il ritardo della condizione delle donne italiane in rapporto all'inclusione nel mercato del lavoro è un fatto noto e macroscopico ed è la premessa dell'intervento su cui abbiamo lavorato su incarico di Simona Lembi, oggi consigliera regionale dell'Emilia-Romagna. La pluralità delle cause che spiegano questo ritardo merita una risposta adeguata che la Città metropolitana è pronta ad elaborare coinvolgendo – nello spirito partecipato che caratterizza il Piano stesso – le parti interessate a livello locale, a conferma dell'ambizione della Città metropolitana di farsi promotrice di un modello di intervento opposto a quello fondato sulla natalità delle donne.

La risposta è di necessità complessa, coniuga le linee di intervento politiche internazionali ed europee, collega il passato da preservare e il futuro da adattare ad una platea di lavoratrici e lavoratori variegata:

- l'intervento normativo proposto ha carattere universalistico – comprende il lavoro privato e il lavoro pubblico, il lavoro standard e quello non standard e si applica ai lavoratori autonomi e/o in collaborazione in quanto compatibili;
- la proposta contiene un intervento dedicato al sostegno alla conciliazione dei genitori anche mediante incentivazione delle imprese con apposite misure di decontribuzione del costo del lavoro;
- la proposta è attenta alle esperienze che hanno particolarmente qualificato la Repubblica italiana come l'approvazione della l. 10 marzo 2000, n. 53 Disposizioni per il sostegno della maternità e della paternità, per il diritto alla cura e alla formazione e per il coordinamento dei tempi delle città ed è coerente con i contenuti della dir. 2019/1158 sulla conciliazione vita e lavoro dei genitori e dei *caregivers*;
- la direttiva consente anche di estendere la normativa di protezione al secondo genitore equivalente: la proposta d'iniziativa popolare comprende anche i genitori LGBT+;

- la proposta pone particolare attenzione ai *caregivers*, di figli disabili, coloro che sono chiamati – nel rispetto della Convenzione ONU sui diritti della persona disabile – a partecipare al Progetto individuale, partecipato e personalizzato di vita (l. 227/21).

Ho lavorato, negli ultimi due anni, al valore aggiunto della dir. 2019/1158 che supera il collegamento univoco tra istituti di conciliazione e congedi dei genitori; apre a formule flessibili di lavoro spazio-temporali dedicate soprattutto a chi ha figli 0-3 anni. L'articolo unico su cui avevamo lavorato era inserito direttamente nella l. 53 del 2000 per segnalare questa continuità ideale tra i temi.

In attuazione della dir. 2019/1158 UE, la conciliazione vita e lavoro dei genitori e dei *caregivers* è garantita dall'uso dei congedi per la cura dei figli e dalle misure di flessibilità spazio-temporale regolate nell'articolo proposto. Al Fondo si aggiungono due tipi di intervento diversi, ma complementari:

- le misure di flessibilità spazio-temporale, che comprendono il diritto alla flessibilità oraria, (oggi non riconosciuta a livello legislativo), sono reversibili e transitorie come l'accesso al lavoro a tempo parziale privato di conseguenze negative per i genitori grazie all'uso del Fondo di Conciliazione che interviene per compensare la riduzione della retribuzione e per la decontribuzione per i datori di lavoro (in assorbimento dell'art. 25 D.Lgs. 81/2015);

- lo stesso part time involontario è disincentivato escludendo la flessibilità oraria per chi è assunto con contratto a tempo parziale nel periodo di protezione della genitorialità (0-8 anni) previsto dalla direttiva 2019/1158 (art. 6). Le banche del tempo eventualmente previste dalla contrattazione collettiva, non possono applicarsi al contratto di lavoro a tempo parziale, una misura legislativa a protezione delle lavoratrici dei servizi e/o della GDO che si ritrovano inserite in piani di lavoro a turni senza recuperi in ragione del funzionamento perverso delle banche del tempo.

Il *lavoro smart* è garantito nel lavoro privato e pubblico ai genitori di figli tra 0 e 8 anni e senza limiti di età per i genitori di figli con disabilità. Questo approccio oggi è accettato dagli studiosi e dalle studiose del diritto. Più complicata la gestione del tema, ad esempio, da parte di datori di lavoro e sindacati che faticano a tradurre le complessità delle vite private in regole condivise da regolare contrattualmente e in *policy* dedicate.

Per l'urbanistica (E. Granata)

Il titolo del mio libro *Il senso delle donne per la città* riflette su una sensibilità che le donne portano nel dibattito non solo in quanto donne, ma anche in quanto escluse dalla progettazione e dal potere. Questa posizione "eccen-

trica” rispetto al potere le rende più capaci di “vedere” ciò che nelle città contemporanee non è più adatto ai bisogni delle persone. Questa sensibilità, visione e istinto sono elementi che permeano tutto il mio lavoro.

Baricco una volta ha scritto: “Quello di cui abbiamo bisogno non è un’intelligenza. Non sarà in nessun modo una razionalità, sarà un fare”. Ecco, io penso qualcosa di simile. Alle donne, alle studiose, alle scrittrici, alle pensatrici riconosco una conoscenza che nasce dall’esperienza, dove vita e pensiero, competenza ed esperienza sono mescolati in un modo che non può più essere separato.

L’esperienza è la nostra verità. Cosa significa? Che solo attraverso alcune esperienze della vita possiamo comprendere e vedere meglio la realtà.

Esistono troppe aree grigie, punti ciechi e luoghi di cui non ci accorgiamo fino a quando non li viviamo direttamente. Avere un figlio, ammalarsi, diventare stranieri vivendo in un altro Paese, rompersi una gamba giocando a pallone, andare a vivere altrove: sono tutte esperienze che ampliano la nostra comprensione del mondo. Ecco perché l’esperienza è l’unica verità capace di mettere in discussione un progetto che nasce sulla carta. Nessuno può progettare uno spazio urbano adatto ai bambini, agli anziani o alle persone con disabilità se non accoglie la singolarità dell’esperienza che queste persone portano con sé.

Leslie Kern, che hai già citato, racconta la sua maternità nello spazio urbano senza reticenze. La sua esperienza personale, unita alla preparazione culturale, ai libri letti e alle competenze professionali, diventa una verità che amplifica lo spettro della comprensione universale. Scrive: “La gravidanza e la maternità mi hanno regalato una visione di genere della città in alta definizione. Raramente ero stata così consapevole della mia corporeità. Ovviamente, il mio genere è corporeo, ma la gravidanza è una nuova esperienza che mi ha fatto vedere la città da una nuova prospettiva. Il rapporto tra il mio corpo e la mia esperienza della città divenne molto più viscerale e, sebbene avessi vissuto la paura e le molestie per strada, non avevo la minima idea di quanto questo rapporto fosse profondo, sistemico e geografico”.

Ancora una volta, con la gravidanza, il nostro corpo esce dall’invisibilità e diventa pubblico, racconta un fatto, incuriosisce, interpella, chiede commenti e provoca consigli, spesso non richiesti, su ciò che mangiare, bere, assumere, lavorare.

D’altro canto, il pensiero situato è un concetto sviluppato all’interno delle teorie femministe, che sostiene che il pensiero non è mai neutrale

o universale, ma sempre radicato in un contesto specifico, influenzato dalle esperienze, dalle identità e dalle condizioni materiali e storiche di chi pensa.

Il termine è stato reso popolare dalla filosofa e teorica femminista Donna Haraway, con il suo celebre *Situated Knowledges: The Science Question in Feminism and the Privilege of Partial Perspective* (1988), dove critica l'idea di una conoscenza oggettiva e universale, quella che cerca di essere neutrale e distaccata dal soggetto che osserva. Haraway sostiene che tutte le forme di conoscenza sono influenzate da chi le produce, da dove si trovano e da quale prospettiva partono.

Il pensiero situato enfatizza l'importanza del corpo come strumento di conoscenza. Il corpo non è solo un oggetto da studiare oggettivamente, ma una fonte attiva di esperienze e interpretazioni. L'esperienza del corpo, attraverso il genere, l'etnia, la sessualità e la classe sociale, determina il modo in cui una persona si relaziona con il mondo e produce conoscenza.

Nel contesto del femminismo, il pensiero situato ha sfidato la nozione di un sapere universale che spesso ha ignorato o marginalizzato le voci delle donne. Le voci femminili, le esperienze di genere e di classe, le esperienze subalterne devono essere riconosciute come forme legittime di conoscenza.

Nella mia formazione, è stato fondamentale riflettere anche sul concetto di “agire pensante”, che si riferisce all'idea che il pensiero non sia solo un'attività astratta o separata dalle azioni, ma che si manifesti concretamente nell'azione stessa.

Ho scritto su questo tema anni fa insieme alle mie due sorelle, Anna e Chiara, nel libro *Sapere è un verbo all'infinito* (Il Margine, 2013). Questo approccio sfida la tradizionale separazione tra pensiero e azione, suggerendo che le due dimensioni siano intrinsecamente legate e co-costruite. Propone che, nel processo di agire, si compia anche un atto di pensiero e viceversa: le azioni sono sempre accompagnate dalla riflessione. In altre parole, il pensiero non è solo un'attività interiore, ma emerge attraverso ciò che facciamo, specialmente quando l'azione è consapevole e riflessiva.

Il pensiero non è un'attività puramente mentale, ma è radicato nel corpo e nell'esperienza fisica. Agire non significa solo eseguire compiti meccanici, ma è anche un atto di pensiero che si manifesta nell'interazione con l'ambiente. Il pensiero e l'azione sono inseparabili.

Questa prospettiva dovrebbe cambiare radicalmente il modo in cui pensiamo, progettiamo e gestiamo gli spazi pubblici e urbani. Un riferimento illuminante a questo proposito è la pratica riflessiva teorizzata da Donald Schön, che riguarda il modo in cui i professionisti sviluppano competenze

non solo attraverso la teoria, ma anche attraverso una riflessione continua sulle proprie azioni pratiche. Schön applica questo concetto alle professioni, come l'insegnamento e la medicina, ma anche alle professioni legate agli spazi.

Per lui, l'“agire pensante” è legato alla capacità di adattare e modificare il comportamento mentre si svolgono le azioni, in un ciclo continuo di riflessione e azione.

Nel contesto educativo, l'“agire pensante” si applica alla pedagogia attiva ed esperienziale, dove il pensiero si sviluppa attraverso il coinvolgimento attivo degli studenti in esperienze pratiche e riflessive. Metodi come il *learning by doing* incarnano questo approccio: gli studenti non sono semplici spettatori di concetti teorici, ma agiscono, esplorano e riflettono su ciò che fanno, integrando teoria e pratica.

Nel campo delle professioni, l'agire pensante è cruciale. Per esempio, i medici non applicano solo procedure standard, ma riflettono continuamente sulle situazioni uniche dei pazienti, prendendo decisioni che implicano pensiero e azione simultaneamente. La pratica riflessiva di Schön si inserisce perfettamente in questo contesto, evidenziando come l'esperienza pratica sia fondamentale per l'apprendimento continuo.

L'agire pensante ci invita a superare la separazione tra pensiero e azione, considerando che il pensiero si svolge anche nell'agire stesso. Non siamo solo riflessivi o astratti; il pensiero emerge dalle nostre azioni, che sono forme di pensiero espresse nel mondo concreto.

Nel mio libro cito *Architects After Architecture*, un libro curato da Harriet Harriss, Rory Hyde e Roberta Marcaccio, che dà voce agli architetti “dopo l'architettura”. Questi professionisti vanno oltre la tradizionale pratica architettonica, utilizzando la loro formazione in modo innovativo per ridefinire la loro attività. Non si tratta più solo di costruire, progettare o pianificare il nuovo, ma di lavorare sul senso, sui tempi di vita, sull'organizzazione della mobilità, sull'integrazione delle attività umane con quelle della natura. Si riflette anche sull'autonomia energetica e alimentare, tema reso urgente dalla recente guerra che ha coinvolto le comunità locali. In questo contesto, possiamo ridefinire il ruolo dell'architetto, il metodo di lavoro e lo stile di attitudine e valori.

Qui, le donne hanno un ruolo fondamentale da svolgere, possono dire, fare e dare moltissimo.

Il progetto *Women's Wise Walkshops*. Partecipazione politica femminista per co-progettare una città *women & gender friendly*

Letizia Carrera

*Il camminare nel patrimonio femminista
può essere inteso come un atto politico.
Se le passeggiate delle donne stanno vivendo
il loro momento, allora anche il camminare
come metodologia femminista sta emergendo
con forza.*

Alison Bartlett, *Feminist heritage walks*

La produzione sociale dello spazio e gli sguardi del camminare

Franco Cassano sosteneva che solamente attraversando la città con un passo lento e uno sguardo attento e critico la si potesse osservare e comprendere, riconoscendo la molteplicità delle *città altre* che coesistono all'interno di ciascuna. Quel modello di attraversamento dello spazio urbano consente, infatti, di andare oltre le realtà *normalizzate* dalla vita e dalle *routine* quotidiane, per portare alla luce prospettive diverse, possibilità alternative e scenari differenti. È il cercare la *città altra* di cui scriveva Henri Lefebvre facendone un compito necessario in una prospettiva sociale e politica. È proprio in questo potenziale che risiede la funzione sociale e politica degli sguardi *alternativi*. Per dare forma a questo processo di decentramento dello sguardo, di attraversamento all'interno e al di là dei modelli costruiti dalle strutture normative dominanti è necessario prendere in considerazione prospettive che vedano la città in modo diverso e che, per questo, abbiano il potere di metterne in discussione i modelli e le pratiche quotidiane.

Uno di questi sguardi alternativi capaci di aprire a queste possibilità è quello delle donne. Sebbene le donne abitino gli stessi spazi urbani materiali, continuano a vivere una *città diversa*. Più *piccola* a causa dei vincoli imposti dalla "geografia della paura" e dalla loro difficile presenza nella dimensione pubblica sociale e politica; più densa per i molteplici ruoli che ricoprono, soprattutto legati al *caring*, e che le costringono, ancora oggi, a essere "giocoliere del tempo [e dello spazio]" con ricadute, ad esempio, sul piano delle scelte di mobilità.

Come osserva Janet Darke, la città, apparentemente neutra e uguale per tutti, è in realtà stata costruita su modelli maschili, e le pratiche quotidiane

che gli spazi e i tempi urbani, in quanto costruzioni sociali, rendono possibili, hanno contribuito a strutturare questi modelli. I codici architettonici, urbani e sociali maschili hanno modellato la città, influenzando non solo la sua struttura fisica, ma anche i modi in cui essa può essere vissuta. E questi modelli connessi alle rappresentazioni tradizionali di genere prendono forma materiale e si perpetuano nello spazio urbano, così come nei ritmi temporali che ad esso sono intrinsecamente legati.

Lo sguardo femminile, proprio perché appartiene a soggetti che vivono una quotidiana differenza, ha le potenzialità di rilevare e rivelare i diversi bisogni e le diverse prospettive. Ma è solo quando questo sguardo si carica della forza e della consapevolezza della prospettiva femminista che impara a essere intrinsecamente politico, capace di offrire una lente critica attraverso cui le strutture normative sottese di cui è intrisa la vita urbana possono essere contestate, reinterpretate e, infine, ridefinite. Per questo motivo, osservare la città attraverso una lente di genere è fondamentale per disegnare nuove strategie di pianificazione e di progettazione urbana.

Il riconoscimento del ruolo centrale di questo sguardo per reimmaginare e riprogettare gli ambienti urbani ha portato a dover riflettere su nuove metodologie pratiche che fossero in grado di valorizzare questa *prospettiva altra*. In questa linea di riflessioni, l'attualizzazione dell'ottocentesca pratica della *flânerie* può rappresentare uno strumento di osservazione e di analisi, un modo per mettere in discussione le narrazioni urbane dominanti e contribuire a creare le condizioni per assicurare la presenza critica delle donne nello spazio pubblico. Piuttosto che un mero attraversamento immersivo nello spazio urbano, assume un significato rinnovato trasformandosi in un atto deliberato e politico che contribuisce attivamente alla produzione di modelli alternativi di abitare la città. È, come scriveva Jane Jacobs, un metodo di trasformazione urbana che disegna nuove traiettorie di resistenza e possibilità all'interno dello spazio pubblico, contribuendo a immaginare e costruire città più accessibili, eque e partecipate. Questo cambiamento non solo sfida i paradigmi tradizionali della pianificazione urbana, ma espande le possibilità di progettare ambienti urbani più inclusivi e dinamici, capaci di riflettere la molteplicità di prospettive e di esperienze che caratterizzano le città contemporanee e i processi di mutamento che la attraversano. Immergendosi nella città, la moderna *flâneuse*, oggi come in passato, ne rompe l'ordine normativo, trasformandola in uno spazio aperto alle possibilità e quindi profondamente politico. In questo senso, la città può diventare ciò che Hannah Arendt definiva "spazio di apparizione", un palcoscenico dove conflitti, diversità ed esperienze vissute si manifestano e si rendono visibili.

Riconoscere e incorporare questi *sguardi diversi* nella pianificazione e nella progettazione urbana e nelle politiche pubbliche è essenziale per costruire città più inclusive e socialmente giuste. Il potenziale di uno sguardo femminile e femminista sulla e nella città, che incorpori la consapevolezza delle diverse condizioni che plasmano l'esperienza urbana, è premessa funzionale a un cambiamento di prospettiva che sappia integrare approcci dal basso basati sulla progettazione partecipata all'interno delle agende urbane per creare spazi non solo più funzionali, ma anche capaci di riflettere e incorporare la pluralità delle esperienze e delle visioni di città, per questo più giuste e inclusive.

Women's Wise Walkshops Project. Attraversamenti, flâneuserie e dérive come strumento di critica e di trasformazione urbana

In una città in continua evoluzione, a volte in modi tumultuosi e contraddittori, gli attraversamenti urbani femminili, moderne pratiche di *flâneuserie*, muovono dalla consapevolezza che lo sguardo delle donne non è monolitico ma è reso plurale dalle loro caratteristiche in termini di status, ruoli ed esperienze. Questa pluralizzazione degli sguardi richiede di essere incorporata nelle pratiche stesse del camminare, affinando il metodo e orientandolo verso la forma delle *dérive urbane* che, a differenza delle *flâneuserie*, vengono realizzate in piccoli gruppi in grado di accogliere le prospettive diverse e di creare occasioni di dialogo e di confronto. *Dérive* che funzionano come lente critica per osservare, analizzare, ripensare e rimodellare gli spazi urbani. Riappropriandosi della pluralità degli sguardi femminili e declinando al plurale gli attraversamenti urbani, questa del tutto peculiare modalità del camminare, più che come un semplice metodo di esplorazione urbana, si presenta come uno strumento radicale per ripensare lo spazio, che incoraggia una maggiore consapevolezza delle dinamiche sociali ed emotive nascoste della città, favorendo occasioni di riappropriazione urbana in contrasto con i modelli consolidati.

Distaccandosi dalle routine quotidiane e dagli obiettivi funzionali, le partecipanti delle *dérive* si relazionano con la città in modo nuovo e finanche sovversivo, rappresentando anche una critica ai modelli dell'urbanistica capitalista e ai limiti connessi alla logica di separatezza che la caratterizza.

Un numero crescente di iniziative nella forma di attraversamenti delle città sta emergendo in tutto il mondo, facendo delle strade e dello spazio urbano il punto propulsivo di pratiche trasformative e funzionando come contronarrazioni rispetto alle rappresentazioni dominanti.

Le *dérive* possono anche essere tematiche, affrontando questioni specifiche come sicurezza, conciliazione tra vita e lavoro, e mobilità, rafforzando ulteriormente la loro funzione di strumenti di impegno critico e di trasformazione urbana. Queste pratiche di *dérive*, insieme ad altri modelli di *urban walkshops*,

mostrano il loro grado di politicità in quanto vere e proprie strategie per analizzare le dinamiche sociali e urbane e per (ri)immaginare il futuro delle città.

Il potenziale critico, insito in queste metodologie immersive nello spazio urbano, evidenzia la necessità di strutturare percorsi laboratoriali più ampi che sappiano meglio garantire le condizioni materiali e istituzionali necessarie per formalizzare e sistematizzare il potenziale critico che risiede nell'osservazione e nell'*analisi itinerante* dello spazio urbano.

Il progetto WWW (*Women's Wise Walkshops Project*) mira a creare le condizioni per una progettazione urbana partecipata, partendo da laboratori realizzati in diverse aree della città che utilizzano e combinano metodologie diverse valorizzando il sapere e le esperienze delle donne, concentrandosi su questioni specifiche individuate in collaborazione con gli attori locali, come lo spazio pubblico, la sicurezza, le aree verdi e gli spazi di socializzazione. Il progetto fa parte delle attività di ricerca del Laboratorio di Studi Urbani "Urbalab" dell'Università di Bari (Uniba), coordinato dalla Prof.ssa Letizia Carrera. Attualmente il "Progetto WWW" è in corso di attuazione in sei città pugliesi sulla base di un protocollo d'intesa tra il Laboratorio di Studi Urbani URBALAB (Dirium, Uniba) e l'Ufficio della Consigliera Regionale di Parità della Puglia, e nelle città di Ferrara, in collaborazione con il gruppo di lavoro "Ferrara: Donne e Città", e di Ragusa, all'interno del processo di riqualificazione del centro storico.

Il progetto rappresenta un modello di osservazione, analisi e intervento che permette di ripensare lo spazio urbano attraverso un approccio partecipativo, integrando prospettive ed esperienze diverse al fine di avanzare proposte di riprogettazione urbanistica e sociale, anche in vista della redazione di documenti ufficiali come i PUG. L'obiettivo è quello di rendere le città più partecipate, inclusive ed eque, garantendo che gli ambienti urbani siano co-progettati da coloro che li abitano quotidianamente e che prospettive derivanti da esperienze diverse trovino piena rappresentanza.

Per raggiungere questi obiettivi, il progetto è strutturato in cinque fasi:

1. Realizzazione di interviste semi-strutturate con donne residenti nei quartieri selezionati come riferimento territoriale per i laboratori urbani.
2. Organizzazione di focus group basati sulle prime evidenze emerse dalle interviste.
3. Svolgimento di *urban walkshops*, *dérive partecipative* che coinvolgono donne di età e *background* sociale diversi, al fine di poter garantire un approccio intersezionale nel processo di osservazione e analisi. Al termine, realizzazione di un momento di confronto e produzione di mappe tematiche partecipate.

4. Elaborazione di un documento che sintetizza i risultati delle prime tre fasi e sulla base del quale vengono avanzate proposte di *policy* e di interventi concreti negli spazi urbani.

5. Incontri di discussione pubblica dei risultati e di confronto con le amministrazioni locali per favorire le condizioni affinché le proposte elaborate nell'ambito del percorso progettuale possano essere accolte nell'elaborazione delle politiche urbane.

La strategia di campionamento ragionato è attentamente studiata e adattata a ogni contesto. La scelta di una metodologia qualitativa è funzionale alla possibilità di cogliere la complessità delle percezioni e delle scelte sottostanti ai comportamenti legati alle pratiche quotidiane nello spazio urbano. Le interviste semi-strutturate si concentrano su tre aree tematiche principali:

- frequenza e motivazioni del camminare e dell'uso degli spazi pubblici e semipubblici presenti nel quartiere e nella città;
- percezione della qualità dello spazio urbano, considerando sia le infrastrutture materiali sia immateriali;
- valutazione relativa agli elementi materiali e immateriali che potrebbero migliorare la *walkability* (la camminabilità), la fruizione dello spazio pubblico nel quartiere e nella città e, più in generale, la qualità della vita e il benessere percepito.

La terza fase del progetto, quella degli *urban walkshops*, si basa su laboratori urbani itineranti (*dérive urbaine*) che iniziano con un'esplorazione fisica della città o di alcune aree selezionate, coinvolgono 8-10 donne di età e contesti sociali differenti, hanno una durata compresa tra una e due ore e si concludono con un incontro nel quale realizzare un confronto tra le partecipanti. Il processo si articola in tre sottofasi:

3a. realizzazione di *dérive urbaine* all'interno di aree scelte come focali per il ripensamento di una parte dello spazio urbano;

3b. attivazione di una discussione facilitata in un ambiente accogliente e protetto, in cui le partecipanti scambiano osservazioni e riflessioni sul/i tema/i scelto/i;

3c. elaborazione di proposte concrete per la trasformazione dello spazio urbano, anche attraverso la mappatura tematica partecipata degli spazi attraversati.

I *gender walkshops* del progetto "WWW" si presentano come l'occasione per un'immersione sensoriale nella città, favorendo una ridefinizione del rapporto tra donne e spazio urbano e promuovendo una comprensione quasi

fisica dei luoghi. L'obiettivo è rilevare aspetti della città resi invisibili, persino a chi la abita, dalla routine e dalla fretta della vita quotidiana. In questo modo, le donne che ancora oggi vivono una città *diversa* rispetto agli uomini possono trasformare la loro esperienza in uno strumento funzionale alla ri-progettazione sociale e politica dello spazio urbano.

I risultati raccolti vengono analizzati e discussi dall'intero gruppo di ricerca (Fase 4) per sviluppare un documento condiviso con proposte di (ri)progettazione dello spazio urbano, sia materiale che immateriale. Questo documento viene poi presentato e discusso in una serie di seminari aperti (Fase 5), favorendo il dialogo con e tra amministratori e cittadinanza. In alcuni casi, la specificità e la scala locale delle proposte possono favorire l'attivazione di interventi di urbanistica tattica da parte delle partecipanti ai laboratori o dei soggetti coinvolti e dei seminari aperti.

Il progetto WWW non si limita alla raccolta di dati, alla loro analisi e alla proposta di interventi di tipo urbanistico-sociale, ma si configura come un vero e proprio strumento di attivazione sociale. Sta infatti generando processi partecipativi spontanei che potrebbero evolvere in reti multi-attoriali più complesse e strutturate.

Per non concludere...

Il progetto WWW segue la distinzione teorizzata da Giancarlo De Carlo tra "progettare per" e "progettare con", sottolineando la necessità di un dialogo continuo tra i decisori urbani e gli abitanti della città riconosciuti nella loro estrema differenziazione in termini di risorse e di prospettive. Tra gli obiettivi più ambiziosi vi è quello di superare la partecipazione episodica per creare un processo di apprendimento continuo, richiamando il concetto di *double-loop learning* di Chris Argyris e Donald Schön, trasformando le occasioni di partecipazione urbana in uno strumento permanente di cittadinanza attiva. Seguendo queste linee guida, il *Women's Wise Walkshops Project* mira a nutrire l'immaginario collettivo e a trasformare il camminare, il dialogo e il confronto in occasioni di crescita sociale e politica diffusa. Lo sguardo delle donne, coniugato con uno sguardo femminista che sappia identificare e rivelare le contraddizioni inscritte nello spazio urbano e, attraverso di esse, le contraddizioni delle norme di genere dominanti e dei modelli sociali tradizionali, genera così un'apertura anche a tutte le *prospettive altre*. E assolve alla funzione di trasformare la città in un laboratorio vivente, un *cantiere aperto e dinamico*, dove gruppi diversi, portatori di interessi differenti, entrano in un dialogo aperto e continuo, in vista dell'obiettivo condiviso di partecipare a progettare una città più equa e inclusiva.

Ripensare la città nella prospettiva giusfemminista

Orsetta Giolo¹

L'universale nella città. Spazi urbani, diritti, soggetti

Nell'ottica filosofico-giuridica, la relazione tra diritti, soggetti e spazi urbani non è di facile gestione. Tra le molte criticità che rilevano in merito vi è senz'altro la titolarità *universale* dei diritti umani²: questi ultimi rappresentano aspettative individuali che stanno in capo alle persone in quanto esseri umani, senza distinzioni e senza riferimento ad alcuna collocazione territoriale specifica. Tale particolare forma di titolarità, dunque, prescinde dai luoghi: i diritti figurano agganciati allo *status* di persona e non ai territori. Non a caso i diritti umani sono andati progressivamente rafforzandosi, nella seconda metà del Novecento, in ragione del processo di internazionalizzazione che li ha investiti e che li ha conseguentemente sottratti alla potestà dei governi e dei confini nazionali.

Questa loro caratteristica originaria (sul piano teorico e normativo³) fa sì che i diritti stessi, nel momento in cui perdono la loro dimensione internazionale e si legano a singoli spazi locali, si depotenzino, perché entra in crisi la dimensione, per loro costitutiva, dell'universalità. La città radicalizza questa criticità: quale spazio *particolare* connotato geograficamente e culturalmente sembra rappresentare non tanto il luogo privilegiato della loro attuazione, quanto piuttosto un ostacolo al loro effettivo esercizio.

Inoltre, nella globalizzazione, la città ha assunto un ruolo nuovo, guadagnando rilevanza, come sottolinea Saskia Sassen, quale contraltare dello spazio globale⁴. In questo senso, la città non è più inquadribile oggi come la

1. Si riconosce il sostegno finanziario nell'ambito del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), Missione 4, Componente 2, Investimento 1.1, Bando di gara n. 1409 pubblicato il 14/09/2022 del Ministero dell'Università e della Ricerca (MUR), finanziato dall'Unione europea – *NextGenerationEU* – Titolo del progetto *The right to independent living as a new frontier of justice: older people, urban spaces and the law* – P20228MERB – CUP F53D23011960001 – Decreto di assegnazione del contributo n. 1375 adottato il 01/09/2023 dal Ministero dell'Università e della Ricerca (MUR).

2. Sulla complicata ma possibile declinazione del rapporto tra diritti umani e spazi urbani si veda ad esempio *Human Rights, Rule of Law and the New Urban Agenda* (ONU, 2020, in <<https://unhabitat.org/human-rights-rule-of-law-and-the-new-urban-agenda>>).

3. Per una breve ricostruzione rinvio a A. FACCHI, *Breve storia dei diritti umani*, il Mulino, Bologna, 2007 e L. FERRAJOLI, *Diritti fondamentali*, Laterza, Roma-Bari, 2001.

4. Cfr. S. SASSEN, *Territorio, autorità diritti. Assemblaggi dal Medioevo all'età globale*, Mondadori, Milano, 2008.

mera estrinsecazione locale del potere statale: lo spazio urbano non è più solamente l'ambito particolare in cui si applicano e concretizzano localmente le normative interne e internazionali. La città è divenuta un *nuovo e autonomo centro di potere* (nella città si produce più diritto che in passato⁵) che può mettere in pericolo, fragilizzare, precarizzare i diritti delle persone.

Un esempio può essere utile: nella città, lo *status* di persona (lo *status* fondamentale per i diritti umani) non rileva. Nella città contemporanea sono altri gli *status* giuridici che contano per l'accesso ai diritti: dall'essere cittadini/e, residenti/e, migranti, turisti/e, abitanti dipendono la *condizione* e la *posizione* che le persone occupano nello spazio urbano.

Tutti questi *status* si traducono inevitabilmente nella frammentazione, in chiave urbana, della soggettività giuridica e politica, aprendo le porte alle più diverse forme della discriminazione, a partire dall'accesso ai diritti in modo differenziato e graduato: vi sono *status* che garantiscono maggiormente i rispettivi titolari (come la cittadinanza e la residenza), e altri che invece limitano l'esercizio dei diritti (come l'irregolarità nel soggiorno). Così, la condizione universale di persona finisce funzionare come uno *status* residuale: permette esclusivamente l'accesso al piano emergenziale dei diritti – il pronto soccorso, il riparo nella casa di accoglienza – con l'unica funzione di tutelare la *nuda vita*⁶.

Gli spazi urbani, di conseguenza, tendono ad assomigliare sempre più alla *città coloniale* di un tempo⁷: veicolando gerarchie dell'umano, favoriscono la negazione o la neutralizzazione della portata universale dei diritti stessi.

Tra i diritti e la città la tensione è dunque, oggi, fortissima. Tutte le dimensioni della città legate alla tutela dei diritti sembrano indebolirsi: la città civile (come spazio deputato alla tutela dei diritti di libertà), la città politica (come spazio entro il quale è garantito l'esercizio dei diritti politici), la città sociale (come spazio in cui si concretizzano i diritti sociali e le politiche di welfare) sono in crisi. La famosa espressione "il diritto alla città"⁸ sembra faticare a tradursi teoricamente e giuridicamente in ragione di queste difficoltà. Al contrario, è forse possibile affermare che il modo più proficuo di interpretare il rapporto tra diritti, soggetti e spazi urbani, nel contesto attuale, procede in senso inverso: i diritti possono essere agiti contro la città, nel momento in cui

5. V. NITRATO IZZO, *Gli spazi giuridici della città contemporanea*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017.

6. D. FASSIN, *Vite ineguali. Quanto vale un essere umano*, Feltrinelli, Milano, 2019.

7. A. MBEMBE, *Nanorazzismo. Il corpo notturno della democrazia*, Laterza, Roma-Bari, 2019.

8. H. LEFEBVRE, *Il diritto alla città*, Ombre Corte, Verona, 2014.

questa diventa un luogo inaccessibile e incapacitante⁹. Ed è esattamente ciò che avviene quando, in ragione dei diritti – sanciti nella normativa nazionale e internazionale –, si contestano le ordinanze o i provvedimenti dal contenuto discriminatorio delle amministrazioni locali¹⁰.

Una città femminista, oltre i ruoli genderizzati

Un'analisi della città alla luce dell'articolazione contemporanea dei diritti umani permette di cogliere quanto le difficoltà sopra accennate aumentino con riferimento ad alcune specifiche classi di soggetti: anche nello spazio urbano, le persone più esposte al rischio di subire discriminazioni appartengono a gruppi storicamente assoggettati o oppressi. Le condizioni di disegualianza contemporanee, nei loro confronti, vanno pertanto sommandosi a quelle già preesistenti: in quanto “non paradigmatici”¹¹, questi soggetti sono stati a lungo ignorati da tutti i saperi coinvolti nell'organizzazione degli spazi urbani, rimanendo ai margini della città. Appare pertanto estremamente interessante indagare la relazione tra diritti, soggetti e spazi urbani adottando il punto di vista di questi soggetti “imprevisti”¹², tra i quali vanno certamente annoverate le donne.

L'interesse per la cd. *città femminista* è cresciuto moltissimo in questi ultimi anni¹³, sia nel dibattito scientifico sia nel discorso pubblico, a livello globale. Si tratta di una riflessione abbastanza recente ma già molto ricca: grazie a numerose ricerche e sperimentazioni¹⁴ – condotte in chiave intersezionale – sono emerse le criticità più evidenti che la città presenta per le

9. Sul punto mi permetto di rinviare a O. GIOLO, *I diritti contro la città*, in M.G. BERNARDINI e O. GIOLO (a cura di), *Abitare i diritti*, Pacini, Pisa, 2021.

10. Si vedano ad esempio le ordinanze del Tribunale di Ferrara del 6/07/2021 (R.G. 760/2021) e del 30/04/2020 (R.G. 862/2020-1).

11. Sulla distinzione tra soggetti paradigmatici, in quanto corrispondenti all'antropologia implicita del soggetto dominante (uomo, bianco, eterosessuale, abile, proprietario, cittadino, e così via) e non paradigmatici, in quanto non aventi le medesime caratteristiche, mi permetto di rinviare a M.G. BERNARDINI e O. GIOLO (a cura di), *Le teorie critiche del diritto*, Pacini, Pisa, 2017.

12. L'espressione, notoriamente, è di Carla Lonzi, in *Sputiamo su Hegel*, 1970.

13. Si veda, per tutti/e, ad esempio L. KERN, *La città femminista. La lotta per lo spazio in una città disegnata da uomini*, Treccani, 2021.

14. Molteplici iniziative sono nate nel tentativo di individuare le soluzioni più adeguate: dagli atlanti di genere ad esperienze che variamente si articolano nelle singole città. Ad esempio, *Milano Atlante di Genere*, in <<https://sexandthecity.space/milano-atlante-di-genere/>>. Cfr. quanto emerge in merito dai contributi di L. Calafà, E. Granata, L. Carrera e E. Gramuglia raccolti in questo volume.

donne: la mobilità¹⁵, la relazione pubblico/privato¹⁶, la partecipazione politica¹⁷; la toponomastica¹⁸, solo per nominarne alcune. L'entusiasmo per la città femminista rappresenta senz'altro un'occasione importante per cogliere un passaggio chiave: decostruire la città dal punto di vista della soggettività giuridica e politica delle donne comporta la contestazione della *città patriarcale*, quale spazio – pubblico e privato¹⁹ – costruito attorno ad un modello “sessuato-maschile-sessista”²⁰ di società, diritto e politica.

Rileggere il rapporto tra diritti, soggetti e spazi urbani nell'ottica delle donne comporta pertanto trasformazioni che vanno ben oltre la riprogettazione degli ambienti, delle architetture e della mobilità, pena il rischio di cadere in alcuni cortocircuiti (teorici e pratici).

In primo luogo, occorre prestare attenzione a non rivitalizzare i tradizionali ruoli di genere, limitandosi a interrogare la città secondo i “bisogni” delle donne riconducibili ai loro ruoli tradizionali e stereotipati, assecondandoli: la città non diventa femminista se per esempio le donne (e solo le donne) possono conciliare in modo più agevole il loro lavoro (salariato) con la cura dei figli, rimanendo maggiormente a casa; non è più femminista se le donne (e solo le donne) impiegano meno tempo a raggiungere l'asilo nido e contemporaneamente a occuparsi della spesa; o se si prevedono i “vagoni rosa” per evitare le molestie sui mezzi pubblici. Simili accorgimenti possono rappresentare soluzioni di emergenza, non possono tuttavia risolvere le questioni di fondo – strutturali – che pretendono di affrontare.

La città può diventare femminista se sfida l'esistente interrogando e ripensando radicalmente la società che abita le diverse geografie dello spazio,

15. I trasporti pubblici (e i loro tragitti) sono organizzati sul modello della mobilità maschile, che è lineare e non complessa come quella delle donne. Inoltre, la riconfigurazione dei trasporti pubblici rileva anche in relazione alle misure di contrasto alla violenza contro le donne, essendo spazi molto pericolosi che registrano alti tassi di molestie.

16. La città – come spazio pubblico – è problematica per le donne tanto quanto lo è la casa – come spazio domestico o post-domestico in cui sono relegate.

17. La dimensione politica della città ha strettamente a che fare non solo con la gestione degli spazi ma soprattutto dei tempi: della partecipazione politica, del lavoro, dell'aggregazione, dello svago.

18. Notoriamente, il nome di vie e piazze vede la netta maggioranza intitolazioni a uomini, così come il maggior numero di statue rappresenta soggetti maschili, quale esemplificazione dell'invisibilità delle donne nello spazio pubblico.

19. Cfr. M. BASSANELLI, I. FIORINO (a cura di), *Gli spazi delle donne. Casa, lavoro, società*, DeriveApprodi, Bologna, 2024.

20. C. SMART, *The Woman of Legal Discourse*, in “Social and Legal Studies”, 1, 1992, pp. 29-44.

compreso quello urbano²¹, a partire dalla riconfigurazione della sfera pubblica²². Questa diviene femminista se sono femministe le politiche che informano la città: ad esempio assumendo come valore la redistribuzione del lavoro di cura (con conseguente riprogettazione *per tutte/i* dei tempi di lavoro e di vita e della mobilità a questi connessa), l'accessibilità dei luoghi (non solo in termini fisici ma soprattutto politici), le politiche sociali non discriminatorie (come strumenti privilegiati per la destrutturazione delle gerarchie spaziali).

In secondo luogo, occorre precisare che la frammentazione delle (buone) prassi – ovvero delle singole esperienze promosse nelle diverse città – può rappresentare un ulteriore rischio. Non possiamo permetterci che il grado di accesso ai diritti, per le donne e per tutte/i, dipenda dalle sperimentazioni locali, in attesa che queste si diffondano altrove. L'universalità di cui sopra deve rappresentare il cuore della riflessione sulla città femminista: ciò impone di non limitarsi alle buone pratiche, tantomeno se riducono le donne ad uno degli *status* frammentati e genderizzati di cui sopra.

La città femminista rappresenta l'occasione per ripensare lo spazio urbano alla luce dei diritti di tutte e tutti²³, osando nuove strade – *teoriche e pratiche* – per ripensare la città come un altro luogo dell'universale.

21. N. ZWER, *Pour un spatio-féminisme. De l'espace à la carte*, La Découverte, Paris, 2024.

22. D. BARAK-EREZ, *Il femminismo giuridico e la sfera pubblica*, il Mulino, Bologna, 2024.

23. Cfr. B. ANGI, B. BADIANI, I. PERON (a cura di), *In itinere. Architetture permanenti per l'abitare transitorio*, Tab edizioni, Roma, 2024.

Prospettive intersezionali sull'abitare: genere, età e disabilità

Maria Giulia Bernardini¹

Come sarebbe un futuro urbano con la massima assistenza?

Un futuro basato sui bisogni, sulle richieste e sui desideri delle donne di colore, disabili, queer, madri single, donne anziane, donne indigene e soprattutto sui bisogni di quelle donne in cui tutte queste identità si intrecciano?

L. Kern, *La città femminista*

Leslie Kern ricorda che *la città femminista* è costituita da un insieme di pratiche sperimentali, in continuo divenire, che sono accomunate dall'obiettivo di individuare forme di organizzazione del vivere – sempre rivedibili e, come tali, migliorabili – dirette ad accogliere e ospitare i differenti corpi, in modo tale da conseguire una maggiore giustizia sociale e spaziale attraverso l'innalzamento della qualità del vivere urbano per tutte le persone². Tra le diverse pratiche in questione figurano anche quelle che sperimentano *nuove forme dell'abitare* che mirano a dare concreta attuazione al *diritto alla vita indipendente* delle persone anziane e di quelle con disabilità.

Il diritto alla vita indipendente, riconosciuto come diritto umano solo nel XXI secolo, è il prodotto forse più recente e, al contempo, il motore propulsivo, del processo di deistituzionalizzazione. Quest'ultimo mira a superare il "confinamento" fisico e simbolico di coloro che non corrispondono al soggetto socialmente dominante – oltre che uomo, borghese, occidentale, eterosessuale e stanziale, come ormai è stato ampiamente svelato, anche adulto (dunque non di minore età, né giovane o anziano) e senza disabilità – all'in-

1. Si riconosce il sostegno finanziario nell'ambito del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNR), Missione 4, Componente 2, Investimento 1.1, Bando di gara n. 1409 pubblicato il 14/09/2022 del Ministero dell'Università e della Ricerca (MUR), finanziato dall'Unione europea – NextGenerationEU – Titolo del progetto *The right to independent living as a new frontier of justice: older people, urban spaces and the law* – P20228MERB – CUP F53D23011960001 – Decreto di assegnazione del contributo n. 1375 adottato il 01/09/2023 dal Ministero dell'Università e della Ricerca (MUR).

2. L. KERN, *La città femminista. La lotta per lo spazio in un mondo disegnato da uomini*, Treccani, 2021.

terno delle “istituzioni totali”, tra le quali figurano i manicomi, i centri di detenzione, nonché quelle strutture che, per le proprie modalità organizzative, rivelano un carattere segregante.

Oggi, ad attrarre l’attenzione sono soprattutto le cosiddette “istituzioni totaloidi”³, le quali presentano numerose affinità, per funzioni ed esiti in termini di misconoscimento dei soggetti e violazioni dei diritti, con le “classiche” istituzioni totali, ma al contempo presentano anche connotati particolari, che impediscono di ricondurle completamente al modello precedente e più conosciuto. Le strutture residenziali socioassistenziali possono essere un esempio di istituzioni totaloidi, in quanto la loro organizzazione interna *può* comportare la privazione della libertà personale e di scelta di chi vi è ospitato. Questi luoghi, dove vivono persone con disabilità e anziane non autosufficienti – in tale ultimo caso, in base ai dati ISTAT più recenti, si tratta per la maggior parte di donne⁴ – costituiscono però solo il punto finale di un vero e proprio processo di progressiva segregazione di queste soggettività. Il percorso in questione inizia, infatti, già prima dell’ingresso nelle strutture, con la deprivatione delle risorse, dei supporti e dei servizi che permettono alle persone anziane o con disabilità di vivere una vita dignitosa e in autonomia (quest’ultima intesa in senso relazionale) all’interno della comunità, rendendo il ricovero pressoché inevitabile.

È appunto a questo proposito che emerge la centralità della sfera urbana, nel cui ambito sono predisposte – o, al contrario, difettano – le condizioni che permettono di vivere nella comunità e di parteciparvi in modo attivo. La presenza di servizi urbani e di prossimità, di supporti alla mobilità e di spazi pubblici che siano effettivamente accessibili e fruibili a ogni individuo è una condizione imprescindibile del benessere di tutte le persone, in quanto permette di riconoscerne i bisogni e i desideri e di rispondervi in modo adeguato, contrastando le disuguaglianze presenti sul territorio e l’esclusione sociale. Questo chiaramente vale anche per le persone anziane e per quelle con disabilità, che in presenza delle condizioni che consentono loro di vivere in autonomia possono anche effettuare una scelta *diversa* rispetto al ricovero nella struttura, esercitando così il proprio diritto alla vita indipendente e all’inclusione nella comunità.

Per quanto questa constatazione possa apparire ovvia, in realtà non lo è affatto: nel contesto italiano – e non solo – la disabilità e l’invecchiamento

3. C. TARANTINO, “Per ordine di giustizia”. Su alcuni casi di internamento di fatto, in “Aut Aut”, 2023 (398), pp. 166-177.

4. ISTAT, Report *Le strutture residenziali socio-assistenziali e socio-sanitarie*, 6 febbraio 2025 (riferito ai dati 2023).

della popolazione hanno avuto a lungo un rilievo esclusivamente medico e assistenzialistico, tanto che il ricovero nelle strutture è stato considerato la soluzione ordinaria per la “gestione” di queste condizioni esistenziali. Tale approccio è stato messo in discussione solo di recente: negli ultimi anni, l’affermazione culturale dei modelli socio-contestuali della disabilità e dell’invecchiamento ha prodotto quel cambiamento di prospettiva che ha portato a rapportare la “questione urbana” anche alle persone anziane e a quelle con disabilità.

Emblematico di questa (ancora limitata) inversione di tendenza è il rilievo assegnato all’invecchiamento attivo, che viene sempre più ritenuto un fattore di crescita sociale: sono ormai molti i documenti delle istituzioni multilivello che vi si appellano non solo per garantire il benessere della persona, ma anche per realizzare una *age-friendly city* che, per il suo carattere di accessibilità e fruibilità, assume rilievo anche come *disability-friendly city*. Con quest’espressione si fa riferimento ad una città che consente a tutte le persone di contribuire attivamente alla vita della comunità, riconoscendone e tutelandone la dignità e ponendo specifica attenzione alle condizioni di quella che Judith Butler definirebbe come *precarity*, ossia di vulnerabilità indotta, generata dal contesto: quella vulnerabilità che genera esclusione sociale e discriminazione.

Se una simile consapevolezza si sta affermando nei confronti di una specifica coorte di persone anziane, ossia i cosiddetti *baby boomers* – che però spesso sembrano avere accesso non alla città nel suo complesso, ma unicamente a specifiche aree, perlopiù rapportabili a determinati quartieri – per coloro che sono considerati non autosufficienti e per le persone con disabilità, il percorso è invece decisamente più frastagliato, come rivelano anche il recente differimento dell’attuazione del decreto legislativo 62 del 2024, al quale è affidata la riforma del *welfare* legato ai diritti delle persone con disabilità, e i problemi connessi all’attuazione della legge 33 del 2023, in materia di politiche per le persone anziane.

Sul piano urbanistico, l’attenzione a queste persone richiede di abbandonare il tradizionale approccio *problem-solving* e di favorire la partecipazione attiva alla progettazione dello spazio domestico e urbano. Finora, l’approccio partecipativo – spesso ancora problematicamente relegato a uno sperimentalismo che fatica ad essere messo a sistema – ha consentito di individuare alcuni aspetti che accomunano le soluzioni *age- e disability-friendly* esistenti, sicché già disponiamo di alcune utili indicazioni alle quali la progettazione e le relative politiche devono attenersi. Gli alloggi diretti alla popolazione anziana e a quella con disabilità sono pensati per favorire uno scambio dinamico con la realtà circostante e per coltivare la dimensione socio-relazionale

dell'esistenza, anche grazie all'interazione intergenerazionale e alla partecipazione ad attrattive civiche. Inoltre, le soluzioni abitative sono ubicate nelle zone più sicure della città e poste in prossimità dei servizi primari, i quali sono progettati per essere raggiungibili anche a piedi, mentre i trasporti e le infrastrutture circostanti sono pensati per consentire l'accesso ai servizi sanitari essenziali e per essere connessi alle opportunità di partecipazione sociale, economica e civica, sempre nell'ottica del contrasto all'isolamento e della promozione dell'inclusione.

Insomma, si tratta di soluzioni dirette a promuovere l'abbandono della logica istituzionalizzante e segregante e alla valorizzazione della relazionalità. Simili previsioni concorrono infatti a delineare soluzioni abitative che permettono di offrire servizi del più alto standard qualitativo possibile e di promuovere il mantenimento delle relazioni e dell'autonomia dei singoli, all'interno di contesti sicuri e percepiti come tali, con una integrazione tra la sfera domestica e quella pubblica urbana. In quest'ottica, i contesti *age- e disability-friendly* si inseriscono nel cammino che mira a superare il modello tradizionale di *welfare* – la cui crisi è ormai da tempo acclarata – e a promuovere quello territoriale e di prossimità, che appare più in linea con i bisogni della popolazione anziana e con disabilità, e dove la diade costituita da *welfare* e politiche abitative è integrata proprio dallo spazio urbano, il quale assume pertanto un ruolo-chiave ai fini dell'inclusione (anche) di tali individui.

Molti di questi aspetti, in particolare quelli connessi alla riformulazione del *welfare*, sono da tempo al centro dell'agenda femminista e delle sperimentazioni dirette a realizzare *città femministe*: per rimanere al solo contesto italiano, sono oggetto di attenzione del gruppo Vanda, del *Milan Gender Atlas*, o della Città delle donne di Bologna. Altri, seppur presenti, sono oggetto di riflessioni più circoscritte: è il caso dell'attenzione alle "istituzioni totaloidi" e alle forme dell'abitare che consistono nella traduzione spaziale del diritto alla vita indipendente delle persone anziane e con disabilità, a partire dal *co-housing* e dalle comunità-appartamento, fino a giungere ai progetti di rigenerazione urbana specificamente diretti a tali individui e ispirati al principio di accessibilità universale. Dato che l'obiettivo della città femminista è accogliere e ospitare tutti i corpi esclusi, discriminati e oppressi, è importante che una simile attenzione entri stabilmente all'interno dell'agenda femminista, al fine di garantire quella giustizia sociale e spaziale per tutti i corpi alla quale si richiama anche Leslie Kern.

Per raggiungere un simile obiettivo è fondamentale praticare innanzitutto l'intersezionalità delle lotte, ossia creare alleanze con chi sia anziano o disabile (le cui istanze, per quanto spesso convergenti, non devono però mai essere con-fuse), al fine di mettere stabilmente in pratica il diritto alla

vita indipendente. Ma è anche necessario mantenere l'intersezionalità dello sguardo: in questo modo, anche le donne con disabilità e quelle anziane – le quali attualmente ancora faticano a vedere riconosciuta la propria soggettività e i propri bisogni, e che sono tra le maggiori vittime del processo di istituzionalizzazione non volontaria, con i connessi maggiori rischi relativi alla violazione dei propri diritti – potranno finalmente essere annoverate tra i “corpi che contano” nello spazio della città.

Città, diseguaglianze e diritto alla città

Romeo Farinella

La scena si svolge in un quartiere residenziale di una città brasiliana, è buio e da ciò che si vede sembra un quartiere borghese, l'unica luce sulla strada illumina una pensilina dove una donna sola attende il passaggio dell'autobus, un po' intimidita. Non sembra tranquilla, certamente è stanca e il mezzo tarda ad arrivare. La pensilina è delimitata su di un lato da un pannello scuro. Ad un certo punto, premendolo, si accende un video e compare una giovane donna che inizia ad interloquire con quella che attende l'autobus; i messaggi sono amichevoli e concilianti prefigurano un mondo dove vige il buon senso e la solidarietà. La donna virtuale sembra farsi carico dei problemi di quella reale. Ma la donna dello schermo e le sue risposte sono programmate, come quando conversi con ChatGPT e le risposte alle tue domande sono sempre positive e rassicuranti. Il sistema è stato sperimentato da Eletromidia una delle più importanti società brasiliane che si occupano di media e comunicazione. Si tratta di un progetto che ha ottenuto un finanziamento ma non è una politica pubblica e lo si sta sperimentando in due città. Il messaggio pubblicitario sottolinea che la solitudine è uno dei grandi problemi delle donne brasiliane negli spostamenti casa-lavoro e loro fornisco una amica digitale con cui conversare.

Da questa conversazione non emerge che la donna nella pensilina abita probabilmente in un *barrio* povero, che l'ora è molto tarda e la città non è amichevole. È realistico pensare che la giovane signora lavori o in una ricca casa borghese o in una società di servizi che gestisce immobili di uffici. Probabilmente non guadagna molto, altrimenti sarebbe andata al lavoro in automobile. Il lavoro potrebbe essere precario e la dimensione sociale della sua condizione non emerge dalle risposte alle domande poste dalla donna-schermo. Non emerge che questa condizione è l'esito di una disuguaglianza, molto forte in numerose società, che spesso significa anche negazione di diritti. Ma con il messaggio diffuso in tutto il paese si vuole mostrare la dimensione "inclusiva" e compassionevole della città *smart*, nei confronti di chi vive una quotidianità pesante. In fondo non è una situazione molto diversa da quella "filantropia dei miliardari" di cui parla Vandana Shiva che utilizza l'approccio compassionevole per creare nuovi mercati e "fare ancora più soldi". Del resto, la "filantropia" diventerà uno dei caratteri distintivi del capitalismo. Somme rilevanti, anche milionarie, verranno (e vengono) stanziare per interventi nel sociale, per aiutare la povertà, ma non si tratta certo di interventi

per contrastare le disuguaglianze. Con la filantropia si interviene sui bisogni ma non si rafforzano i diritti e infatti capitalisti filantropi, come John D. Rockefeller e Andrew Carnegie, saranno implacabili nella repressione delle lotte dei lavoratori per il riconoscimento dei loro diritti.

La mobilità in gran parte delle città nel mondo è penalizzante. Le situazioni sono certamente molto diverse e non sempre comparabili, ma non vi è dubbio che l'organizzazione dei sistemi di mobilità pubblica spesso non consentono di coprire dei tragitti che devono rispondere a diverse necessità, quali il lavoro, la scuola, il fare la spesa, la cura e le attività dei figli. L'uso dell'automobile diviene pertanto l'unica possibilità anche se in molte parti del mondo questa è ancora fonte di disuguaglianza. Il modello, retoricamente propagandato, della "città dei 15 minuti", al di là dei suoi presupposti teorici, in realtà indagati e sperimentati nell'Urbanistica da almeno centocinquanta anni, appare sempre più una soluzione da rigenerazione gentrificata, adattabile ai quartieri occidentali risanati dalla speculazione immobiliare neoliberista che, recuperando aree degradate, sostituiscono la popolazione originaria con altra ad alto reddito (che può permettersi di fare acquisti nelle strade mercato pedonali parigine o londinesi), al di fuori di politiche pubbliche per la casa sociale. Anche nelle *gated communities* il modello è applicabile ma queste costituiscono delle forme di autosegregazione securitaria per popolazione ad alto reddito, dentro aree metropolitane ribollenti. Rimane esclusa come al solito la "città dei poveri" nelle sue varie declinazioni formali e informali che riscontriamo in giro per il mondo. La "città informale" tende a porsi fuori dalle regole del mercato ed è spesso associata a dei processi di produzione dello spazio urbano che avvengono spontaneamente "dal basso". Nella realtà si tratta di pratiche molto più strutturate di quanto si possa credere. I quartieri informali siamo soliti pensarli come dei problemi, in realtà per chi li abita è più una soluzione che un problema e sarebbe già un ottimo risultato trovare qualche forma di governo per quanto riguarda l'accesso ai servizi urbani, il miglioramento fisico delle urbanizzazioni della povertà, la sicurezza fisica e sanitaria e alla mobilità. Alla scala del *barrio* o dello *slum*, l'insediamento informale è già una "città dei 15 minuti" visto il dinamismo mercantile e artigianale che caratterizza questi insediamenti: l'isolamento è con il resto della città. Questo porta a pensare che tutte le categorie che utilizziamo per comunicare le politiche di rigenerazione urbana dobbiamo ricondurle alle specifiche situazioni e liberarle dalla retorica globalizzante.

La città occidentale è diventata accessibile alle donne nel corso del Novecento, questo non significa che non abbia continuato a dimostrarsi ostile, e soprattutto che non continui ad esserlo ancora oggi. Per tanti secoli lo spazio "urbano" per le donne si identificava con lo spazio domestico mentre la città

era un luogo maschile perché in essa si esercitavano attività “maschili”: il commercio, la preparazione alla guerra, la politica, e qualunque altro tipo di attività che per le morali dei tempi trascorsi non prevedevano ruoli femminili. La città preindustriale attribuisce alle donne una dimensione domestica, orientata alla gestione della famiglia. Nel mondo ecclesiastico vi erano dei ruoli attribuiti alle donne ma sempre all'interno di una condizione di subordinazione, così come nei mercati generali si potevano trovare donne lavoratrici la cui condizione rasentava la schiavitù. L'isolamento delle donne in casa come condizione evidente della disparità femminile è stato oggetto di numerosi studi, Dolores Hayden parlando della “grande rivoluzione domestica” traccia un percorso critico nel quale trovano spazio sia i movimenti femministi che i riformatori sociali e urbanistici che a partire dall'Ottocento, mettono in luce i mali delle nuove città industriali e prefigurano nuovi modelli abitativi. Il tentativo è sfidare le tradizionali forme di segregazione domestica e marginalità pubblica delle donne proponendo nuovi modelli abitativi. Emergono le potenzialità di nuove connessioni tra l'urbanistica riformatrice (anche socialmente), la giustizia sociale, (identificabile nella diffusione dei diritti) e nuove prospettive di genere, riguardanti anche la riforma dei luoghi fisici. La storia del “progetto femminista” riportato dalla Hayden si riferisce a un gruppo di donne (*material feminism*) che, nell'America della transizione tra i due secoli industriali, si impegneranno nella socializzazione dei lavori domestici, in quanto percorso finalizzato alla rivendicazione di città e quartieri da riorganizzare con i servizi di comunità. Negli anni Cinquanta del Novecento, all'avvio del boom economico, in Europa molte città erano ancora fortemente deficitarie nell'accesso ai diritti e le condizioni di abitabilità di molti quartieri popolari corrispondevano alle descrizioni della miseria urbana fatte da riformatori, igienisti, femministe nella seconda metà dell'Ottocento. A Londra la miseria dei quartieri dell'East London era tale che si potrebbero riuscire per descriverla le parole di scrittori come Charles Dickens o Jack London. Chi ci fornisce un quadro drammaticamente efficace è una donna che lavora per portare sollievo ad altre donne. Mi riferisco a Jennifer Wharton, la levatrice di Nonnatus House che racconta la povertà delle famiglie operaie e delle donne schiacciate dalla miseria e dalla oppressione dei mariti. Alla fine degli anni Cinquanta, nei *dock* londinesi, a Est della Tower of London, vi erano famiglie con una ventina di figli, i parti registrati oscillavano tra gli ottanta e i cento al mese, ma con l'introduzione della pillola caleranno drasticamente a cinque o sei.

Il tema del rapporto tra città e disuguaglianze in una prospettiva di genere è stato al centro di numerose ricerche in questi decenni e ruota attorno ad alcuni aspetti strutturali che associano la vita quotidiana all'organizzazione e

al funzionamento della città. Si tratta dei temi della mobilità e della sicurezza, dell'accesso ai servizi e al lavoro, della presenza femminile, e delle relative istanze, nei processi politico-decisionali. Si tratta di dinamiche che vanno però precisate in relazione ai contesti urbani, culturali e politici specifici che nel mondo urbano sono molto diversificati, e frequentemente la negazione di un diritto si pone in relazione diretta con la privazione di altri diritti. Basti pensare alle molte realtà urbane informali dove la carenza dell'accesso all'acqua potabile o alla sanità è un peso che si riverbera giornalmente sulle donne che con i bambini vanno a riempire le taniche nei punti dove sono posizionate le pompe che erogano l'acqua. La vita quotidiana in un insediamento informale è molto pesante; lo sono le attività domestiche, la gestione dei figli, la manutenzione delle abitazioni e normalmente sono attività in capo alle donne.

Le disuguaglianze urbane accompagnano da sempre la crescita delle città ma con la diffusione delle pratiche coloniali e con le trasformazioni indotte dalla rivoluzione industriale diventano programmatiche perché necessarie al progresso e quindi diffuse nel mondo. Attraverso la povertà dei più, si alimentano le ricchezze dei pochi. Il fenomeno è già messo in luce chiaramente da Bernarde Mandeville quando, parlando della Londra di fine Settecento, rivela come la tanta povertà che si riscontra in città è la condizione necessaria per il benessere e la prosperità che inizia ad emergere grazie all'industrializzazione. La stessa domanda la pone Amartya Sen quando, parlando del rapporto tra sviluppo e libertà, evidenzia come, nonostante il mondo sia caratterizzato da una opulenza senza precedenti, le privazioni, la miseria, l'oppressione (e quindi il non riconoscimento dei diritti) diventano sempre più grandi.

Il riconoscimento dei diritti è politico, prima di essere umanitario, non lo si contrasta solo ricorrendo ad azioni caritatevoli o filantropiche, che al più ne alleviano alcuni effetti. Il contrasto alle disuguaglianze, quelle di genere ma non solo, si basa innanzitutto sul riconoscimento e sul rispetto delle diversità e sul diritto di tutti ad avere diritti, come sosteneva Hannah Arendt. Normalmente parlando di "disuguaglianze" ci riferiamo alla dimensione economica mentre le "disuguaglianze" sono relative alla dimensione socioculturale, ad esempio, di genere o etniche, consapevoli che queste possono anche sovrapporsi. Nelle riflessioni che attraversano le nostre società occidentali, oltre alle preoccupazioni dettate dalla crisi ambientale (che non possono essere disgiunte da quelle riguardanti le disuguaglianze), si rafforzano sempre più delle sensibilità che associano al futuro delle città attributi inerenti l'educazione, la felicità, l'inclusività, la salute, la casa, il diritto alla natura. Quindi si richiede un livello più alto di qualità in una città per molti ancora difficile da vivere e frequentemente anche pericolosa. Ma tali richieste di diritti alla

città per avere senso e prospettiva devono, come già ribadito, emergere per la loro valenza politica e sociale. Si tratta di rivendicare un diritto non di accaparrarsi dei privilegi. Fabrizio Barca ha più volte ribadito in dibattiti pubblici che il neoliberismo non è più in grado di garantire “la felicità”, potremmo aggiungere che però ricorre a questa dimensione personale attraverso i suoi apparati comunicativi, stimolando falsi bisogni, orientati al consumo e mostrando città e scene di vita quotidiana non intaccate dai conflitti, dove anche una voce da un totem può aiutarti a sentirti meno sola. Sono ritornati i “manager della felicità” che impongono la felicità a contratto ai dipendenti: pratiche ben note nella Silicon Valley fin dai tempi di Hewlett e Packard.

Ma questa dimensione ha senso solo se posta nella prospettiva, già ribadita, di una rivendicazione di diritti, ad esempio ad una città pubblica che garantisca spazi pubblici sicuri, una mobilità che consenta ad ovunque di muoversi in autonomia e in sicurezza, un accesso garantito ai servizi di base. Stiamo parlando del diritto allo stato sociale, appunto del diritto “di avere diritti” e di “avere un posto in questo mondo”, di cui parla sempre la Arendt, dell’essere posti in condizione di poter agire e parlare concretamente, ad esempio attraverso le pratiche di cittadinanza attiva e non solo attraverso la delega politica ed elettorale. Ma per questo c’è bisogno di un nuovo socialismo democratico ed ecologico da pensare su scala mondiale. Abbiamo bisogno di politiche di redistribuzione delle ricchezze, necessarie per affrontare la sfida climatica e sociale a livello globale, di strategie fondate su “valori non negoziabili”, da definire all’interno di un processo partecipativo con le comunità locali e incentrato su di un ruolo attivo e autorevole dell’amministrazione pubblica. Dobbiamo superare le visioni urbane e le logiche della rigenerazione urbana neoliberista che, attraverso le retoriche comunicative nelle democrazie, e l’autoritarismo praticato con le dittature, stanno prefigurando un mondo eco-sostenibile, *techno-green*, dove i conflitti sono regolati da apparati di sicurezza che li tengono fuori: in sostanza “mondo che non è di questo mondo”.

Bibliografia

ARENDT H., *Le origini del totalitarismo*, Einaudi, Torino 2009.

FARINELLA R., *Le fragole di Londra. Attraverso le città disuguali*, Mimesis Editore, Milano-Udine, 2024.

HAYDEN D., *The Grand Domestic Revolution: A History of Feminist Designs for American Homes, Neighborhoods, and Cities*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 1982.

LEFEBVRE H., *Il diritto alla città*, Marsilio, Padova 1970.

MANDEVILLE B., *La favola delle api. Vizi privati e pubbliche virtù*, Rizzoli, Milano 2020.

MONTANER J.M., MUXÌ Z., *Política y arquitectura: por un urbanismo de lo común y ecofeminista*, Editorial Gustavo Gili, Barcelona 2020.

ROLNIK R., *Guerra dos lugares. A colonização da terra e da moradia na era das finanças*, Boitempo Editorial, São Paulo, 2015.

SEN A., *Lo sviluppo è libertà. Perché non c'è crescita senza democrazia*, Mondadori, Milano 2020.

SHIVA V., SHIVA K., *Il pianeta di tutti. Come il capitalismo ha colonizzato la Terra*, Feltrinelli, Milano 2020.

SZYMBORSKA W., *Basta così*, Adelphi, Milano 2012 (in particolare la poesia *La Mappa* pp. 42-45).

WORTH J., *Chiamate la levatrice*, Sellerio, Palermo 2014.

Per città inclusive, accessibili ed eque: il caso di Vienna e Barcellona

Elena Dorato, Caterina Rondina

L'evidente segregazione di genere che si manifesta, in svariate forme, all'interno dello spazio urbano appare, oggi, come una delle complesse conseguenze di un pensiero patriarcale consolidato, che affonda le sue radici culturali nella filosofia classica occidentale. Da Aristotele in poi, la superiorità dell'uomo (da cui il *maschile predefinito*) confina la donna alla sola sfera domestica, influenzando profondamente lo sviluppo dei modelli insediativi nel corso della storia. *"Any settlement is an inscription in space of the social relations in the society that built it [...] Our cities are patriarchy written in stone, brick, glass and concrete"* scrive Jane Darke (1996, p. 88), ribadendo il significato politico – oltre che tecnico – dell'attribuzione di un'evidente condizione di *alterità* alla donna, esclusa dai cosiddetti soggetti "paradigmatici", ovvero socialmente dominanti, che storicamente costruiscono e abitano lo spazio pubblico urbano.

Questa netta separazione tra sfera pubblica (*l'uomo*) e privata (*la donna*) si è strutturata nel tempo, trovando sistematizzazione nel funzionalismo modernista e nella Carta d'Atene, nell'*Uomo Nuovo* LeCorbuseriano (che è maschio, bianco, giovane, sano e automobilista), enfatizzando la distinzione tra casa e lavoro, dimensione domestica e pubblica, periferia (o *suburbia* residenziale) e centro città, e consolidando modelli spaziali rigidi e poco inclusivi. Il paradigma urbano maschile celato dietro lo *standard* – altro dispositivo apparentemente inscalfibile, che nasce con "l'Uomo misura di tutte le cose" (*mètron*) di Protagora (152 a.C.) e attraversa tutta la storia dell'Architettura – ha plasmato le dimensioni socio-spaziali della quotidianità (dagli oggetti alla casa, dal quartiere alla città), producendo contesti che risultano quantomeno inadatti alle esigenze della popolazione femminile.

All'interno della disciplina urbanistica, il tema del genere è rimasto a lungo marginale, trovando una sua forza nella costruzione di un pensiero critico solamente negli ultimi decenni. In risposta a questa "nuova" sensibilità, alcune Amministrazioni stanno introducendo politiche urbane mirate a colmare il *gender gap* anche grazie all'adozione di strategie di *gender mainstreaming*: un approccio strategico per integrare la dimensione di genere in ogni politica, programma e pratica istituzionale, promuovendo l'uguaglianza effettiva (Moser, 1993) tra uomini e donne. Strumenti di trasparenza, programmi di equità nell'accesso alle risorse e al mercato del lavoro, la raccolta di dati disaggregati per genere (CRIADO-PEREZ, 2019) stanno progressivamente contribuendo a

evidenziare e contrastare le disparità. Introdurre la lente di genere all'interno della ricerca multi-disciplinare sulla città sta rivelando dinamiche fino ad ora latenti, eppure determinanti per la vita urbana: ad esempio, come il lavoro di cura – ancora oggi grandemente a carico delle donne – influisca sulle scelte di mobilità, più frammentate e articolate rispetto a quelle maschili. Studi sul cosiddetto *trip chaining* (ex multis, McGUCKIN, MURAKAMI, 1999; BHAT, MORENCY, 2001) evidenziano, infatti, come gli spostamenti femminili non si limitino alla linearità della tratta casa-lavoro, ma comprendano numerose altre attività quotidiane (accompagnare i figli a scuola, assistere familiari anziani o bisognosi, fare la spesa o svolgere altre commissioni) che implicano un concatenamento di più spostamenti, e spesso con mezzi diversi, in un unico percorso. Non a caso, i monitoraggi sull'utenza del trasporto pubblico locale individuano, in Italia come altrove, le donne come principali fruitrici.

Integrare la prospettiva di genere nella pianificazione urbana non è solo questione di giustizia sociale (e *spaziale*), ma una postura fondamentale per rendere le nostre città più inclusive e rispondenti alle esigenze reali della popolazione, superando le barriere fisiche e culturali che ancora oggi limitano l'autonomia e la partecipazione femminile. Il diritto alla città non può essere un privilegio di pochi, ma deve configurarsi come un diritto collettivo, fondamento di politiche urbane orientate alla trasformazione inclusiva e democratica dello spazio urbano.

Nel contesto europeo, città come Vienna e Barcellona si stanno distinguendo come casi di riferimento per l'adozione sistematica del *gender mainstreaming* nella pianificazione urbana, oltre che per il forte impulso politico e civico che ha reso possibile un'applicazione trasversale di questo approccio a tutti i livelli di governo della città. La volontà di entrambe le Amministrazioni di affrontare in maniera consapevole e strutturata le disuguaglianze di genere costituisce il presupposto essenziale per un ripensamento complessivo dello spazio urbano, che tenga conto delle esigenze differenziate di chi lo vive e attraversa quotidianamente.

Vienna, con i suoi due milioni di abitanti e una lunga tradizione di costruzione della "città pubblica", istituì già nel 1992 il *Women's Office*: un organo specificamente dedicato alle questioni di genere che ha permesso, nel tempo, di tradurre il principio del *gender mainstreaming* in interventi concreti specie nei settori della mobilità, dei servizi urbani, dello spazio pubblico e della progettazione degli spazi verdi. Tra il 2005 e il 2010, numerosi processi pilota hanno contribuito a radicare questo approccio come disciplina strategica e trasversale alle politiche urbane nella prospettiva di una città in cui *prossimità* e *densità* urbana consentano una migliore integrazione tra residenze, servizi, scuole e attività commerciali e un sistema di mobilità sostenibile basato

sulla sicurezza e l'accessibilità della rete pedonale e ciclabile, supportata da un efficiente trasporto pubblico. Il *know-how* appreso durante questa prima fase sperimentale, insieme all'implementazione di pratiche innovative, furono sistematizzate nel *Manual for Gender Mainstreaming in Urban Planning and Urban Development*¹, pubblicato nel 2013 come strumento operativo per progettisti e amministratori, e nell'*Urban Mobility Plan STEP25*², che fissa obiettivi ambiziosi – e le misure necessarie per raggiungerli – per una nuova mobilità urbana accessibile e inclusiva. Un esempio significativo di intervento che contribuì all'elaborazione di questi documenti è l'analisi condotta nel 1999 nel distretto di Alsergrund, che portò all'elaborazione di progetti per migliorare la mobilità pedonale e l'accesso ai mezzi pubblici, riducendo i tempi di percorrenza e incrementando la qualità degli spazi dedicati alla mobilità attiva. Analogamente, lo studio condotto tra il 1996 e il 1997 sulla rete dei parchi urbani mise in evidenza significative differenze di genere nell'uso degli spazi pubblici, stimolando una riprogettazione mirata di alcuni ambiti al fine di garantire condizioni di maggiore sicurezza. Nel Bruno Kreisky Park, ad esempio, furono introdotti elementi di arredo urbano, tra cui le celebri amache di Michael Kienzer, inizialmente installate in via sperimentale e poi stabilmente integrate nel parco in seguito al grande successo di pubblico. I principi di *gender mainstreaming* sono stati integrati, dai primi anni 2000, anche nel progetto urbanistico di Aspern Seestadt, vasta area di espansione a Nord-Est della città, con una particolare attenzione al coinvolgimento e partecipazione attiva delle donne nei processi decisionali (anche attraverso interventi sulla toponomastica femminile), spingendosi fino a nuovi progetti residenziali che tengano conto della diversità dei nuclei familiari, evitando la standardizzazione degli spazi abitativi.

Nel 2007, la città di Vienna ha inoltre ottenuto la candidatura all'*UN Public Service Award* per il progetto pilota del distretto di Mariahilf³, un intervento integrato supportato politicamente ed economicamente dall'ufficio *Urban Development, Traffic and Transport e Integration, Women's Issues, Consumer Protection and Personnel*, coordinato dall'ufficio *Planning and Construction Geared to the Requirements of Daily Life and the Specific Needs of Women* si

1. Urban Development and Planning Vienna (2013), *Manual for Gender Mainstreaming in Urban Planning and Urban Development* <<https://www.digital.wienbibliothek.at/download/pdf/4170529.pdf>>.

2. Urban Development Vienna (2014), *Urban mobility plan Vienna - STEP 2025* <<https://www.digital.wienbibliothek.at/wbrup/download/pdf/4007773?originalFilename=true>>.

3. UN Public Service Awards Initiatives (2007) *Gender Mainstreaming Pilot District Mariahilf, Municipal District 6, Vienna, Austria* <<https://publicadministration.un.org/en/Research/Case-Studies/unpsacases/ctl/NominationProfile/mid/1170/id/166>>.

è distinto per l'approccio partecipativo che ha coinvolto i cittadini con laboratori pubblici, consultazioni con i residenti e sessioni di formazione per i dipendenti comunali. Tra i risultati tangibili, si annoverano l'ampliamento di circa 1.000 mq di marciapiedi, l'aggiunta di quaranta attraversamenti pedonali, il potenziamento dell'illuminazione pubblica, l'eliminazione di numerose barriere architettoniche e l'installazione di nuove sedute. In quegli stessi anni, la municipalità ha intrapreso un altro ambizioso intervento nello stesso quartiere: la trasformazione di *Mariahilfer Straße*⁴, storico viale commerciale ottocentesco, in un grande spazio pubblico a vocazione prevalentemente pedonale, oggi ricco di alberature, sedute, *dehor* e attività commerciali. La rigenerazione di questo sistema urbano (inizialmente fortemente contestata e poi sottoposta a consultazione pubblica cui votarono ben 33mila residenti) ha portato a una drastica riduzione del traffico automobilistico, dell'inquinamento acustico e atmosferico, rendendo il quartiere più vivibile, sicuro e vivace, con buona pace dei commercianti che, già dal 2017, dichiararono un notevole aumento del fatturato.

Anche la città di Barcellona sta lavorando al rafforzamento delle politiche di equità di genere e una maggiore attenzione alla qualità urbana, con un forte impulso durante gli anni di mandato di Ada Colau, prima donna sindaco della città. L'aumento della rappresentanza femminile nelle istituzioni locali, l'incremento dei finanziamenti per iniziative *gender-oriented* e chiare politiche abitative che imposero di destinare il 30% delle nuove costruzioni a edilizia sociale o pubblica sono state tra le prime misure adottate. Elemento distintivo dell'approccio barcellonese è il ricorso a un modello di governance trasversale, in cui il *gender mainstreaming* non è un elemento settoriale, bensì componente strutturale di tutte le politiche comunali, dalla mobilità ai diritti sociali, dalla pianificazione urbana alla salute. In questo quadro, il *Pla per la Justícia de Gènere 2016-2020*⁵ ha rappresentato un riferimento strategico per ridurre le disuguaglianze di genere nello spazio urbano, affiancato dalla pubblicazione del *Manual d'urbanisme de la vida quotidiana*⁶, documento metodologico che fornisce linee guida per la progettazione inclusiva e la trasfor-

4. Il progetto complessivo dello studio *Bureau B+B Urbanism and Landscape Architecture* è consultabile al link: <<https://bplusb.nl/project/mariahilfer-strasse/>>.

5. Ajuntament de Barcelona (2016), *Plan for Gender Justice 2016-2020*. <https://ajuntament.barcelona.cat/dones/sites/default/files/documentacio/plan-for-gender-justice-2016-2020_ang.pdf>.

6. Ajuntament de Barcelona (2019), *Manual d'urbanisme de la vida quotidiana: urbanisme amb perspectiva de gènere*. <<https://bcnroc.ajuntament.barcelona.cat/jspui/handle/11703/112461>>.

mazione dello spazio pubblico secondo criteri attenti alle esigenze di genere. Un aspetto centrale della strategia della capitale catalana riguarda l'impiego di metodologie partecipative per l'analisi e la riqualificazione dello spazio urbano, tra cui la sperimentazione di "camminate esplorative" che coinvolgono le donne nell'individuazione di criticità legate a sicurezza, illuminazione, accessibilità e qualità dell'arredo urbano nei diversi quartieri. Al contempo, la città ha sviluppato interventi strutturali di trasformazione su larga scala, prima tra tutte l'applicazione del modello delle *Superilles* (RUEDA, GARCIA, 2018; MORENO *et al.*, 2021), lavorando sulla struttura della città ottocentesca riducendo lo spazio (e l'impatto) della mobilità carrabile privata a favore della mobilità attiva, aumentando la quantità e qualità dello spazio pubblico di prossimità. Sebbene tali interventi stiano alimentando un acceso dibattito e numerose resistenze, è indubbio che rappresentino un tentativo significativo di democratizzazione dello spazio urbano e di promozione di stili di vita più sostenibili e inclusivi.

All'impegno del Comune di Barcellona si affianca una vivace rete di realtà professionali, civiche e di ricerca sul tema dell'urbanistica di genere. Un ruolo di primo piano è svolto dal *Col·lectiu Punt 6* che, attraverso un approccio transdisciplinare tra urbanistica, sociologia e attivismo, sviluppa strumenti di analisi innovativi per valutare la qualità dello spazio urbano dal punto di vista delle donne, con particolare attenzione alla mobilità e alla percezione della sicurezza. Il loro approccio ha ampliato il dibattito sulle politiche urbane, proponendo soluzioni progettuali concrete come la realizzazione di percorsi pedonali più sicuri, l'introduzione di sistemi di illuminazione adattiva e la sperimentazione di nuovi modelli di trasporto pensati per rispondere alle esigenze specifiche delle lavoratrici. Esempio significativo della loro attività è il progetto *Nocturnas*⁷, che indaga l'impatto di politiche e scelte urbanistiche sulla vita delle donne che lavorano di notte specie nei settori di cura, ristorazione e delle pulizie.

Altro esempio di pratica progettuale attenta alle questioni di genere è lo studio *Equal Saree*, che nel 2023, in occasione del *Model Architecture Festival* di Barcellona, ha realizzato *Mamífera*⁸: installazione temporanea lungo la *Gran Via* concepita come spazio pubblico attrezzato per l'allattamento. Pur mantenendo un carattere intimo e raccolto, collocata in una delle principali piazze della città, la struttura ha reso visibile la questione della cura,

7. Col·lectiu Punt 6, Ortiz S. (2017) *Nocturnas*. <https://www.punt6.org/wp-content/uploads/2022/04/libro_Nocturnas_ES.pdf>.

8. Equal Saree (2023) *Mamífera, Punto de lactancia en colectivo*. <<https://equalsaree.org/project/mamifera/>>.

promuovendo una riflessione critica sulla progettazione degli spazi urbani in relazione ai bisogni di madri e bambini.

L'esperienza in divenire di Vienna e Barcellona dimostra chiaramente che l'obiettivo non è (e non deve essere) costruire un modello di "città delle donne", bensì una città più giusta per tutte e tutti, dove le donne possano essere soggetti attivi della trasformazione urbana al pari degli uomini; *soggetti paradigmatici* della dimensione pubblica urbana, i cui interessi e bisogni specifici devono necessariamente trovare il giusto spazio negli strumenti e nelle strategie di pianificazione della città. L'integrazione strutturale di una prospettiva di genere nelle politiche urbane e nella progettazione dello spazio pubblico non dovrebbe, pertanto, rappresentare una misura straordinaria, bensì un tassello strutturale e necessario per superare la ri-produzione di modelli insediativi storicamente marginalizzanti ed escludenti, implicando un ripensamento complessivo del modo in cui la città viene progettata, governata e vissuta. Le politiche urbane di genere non possono limitarsi, dunque, a correggere squilibri esistenti, ma devono offrire una chiave interpretativa critica e innovativa per ripensare lo spazio urbano in un'ottica più ampia, in cui la giustizia spaziale divenga finalmente il principio cardine della pianificazione.

Bibliografia

BHAT C.R. MORENCY C. (2001), *Trip generation for households: A study of the effects of household characteristics and the built environment on daily travel patterns*, Transportation Research Record, 1782, 29-36.

CRiado PEREZ C. (2019), *Invisibili*, Torino, Einaudi.

DARKE J. (1996) *Changing Places: Women's Lives in the City*, SAGE Publications Ltd, Londra.

KERN L. (2019), *Feminist City*, Verso, Londra-New York.

MCGUCKIN N., MURAKAMI E. (1999), *Examining Trip-Chaining Behavior: Comparison of Travel by Men and Women*, Transportation Research Record, 1693. 10.3141/1693-12.

MORENO C., ALLAM Z., CHABAUD D., GALL C., PRATLONG F. (2021), *Introducing the Barcelona Superblocks: A new urban public space paradigm*, Journal of Urbanism: International Research on Placemaking and Urban Sustainability, 14(2), 171-190.

MOSER C. (1993), *Gender Planning and Development: Theory, Practice, and Training*, Zed Books, Londra.

RUEDA S., GARCIA J. (2019), *Superblocks in Barcelona: Transforming public spaces and urban mobility*, Urban Design International, 24(3), 183-193.



Parte seconda
**Politica ed esperienze:
“per una sociologia
urbana”**

Introduzione alle testimonianze delle esperienze di Torino, Bologna e Ferrara

Le testimonianze che seguono raccontano di un'“azione sul campo” effettuata da associazioni, da informali gruppi di donne, da singole *outsider*, che hanno deciso di impegnarsi a capire se è fattibile costruire un modello di città in cui si sentano di avere una effettiva cittadinanza.

Un modello di città in cui vivere da protagoniste, in cui possano agire una trasformazione urbana in cui far recepire i loro interessi e bisogni, ma aperta, accogliente, accessibile per tutte e tutti.

Sono tre testimonianze diverse, ma sintomatiche di un'esigenza che si fa sempre più pressante e che le politiche urbane di genere cominciano ad avere ben presente: la sensibilità di contare e di rendersi visibili anche nel ripensare non solo a come vivere la città, ma anche a come progettare e governarla.

Tre testimonianze che stimolano un ripensamento dello spazio urbano e che stanno contaminando molte realtà non solo metropolitane, non solo italiane, non solo europee.

Ed è un fenomeno ormai, fortunatamente, inarrestabile.

“Torino città per le donne (ToxD)”.

Un progetto per realizzare una città più inclusiva

Maria Claudia Vigliani

Quando Antonella Parigi ha coinvolto Arianna Montorsi, Laura Orestano e me nel suo progetto che era quello di lavorare per proporre agli aspiranti Sindaci della nostra città delle idee per rendere Torino una città amica delle donne, era fine estate del 2020 ed uscivamo dal primo *lockdown*. Questa esperienza aveva fatto cadere il velo di Maya: era soprattutto sulle donne che questo aveva pesato ed era più chiaro che mai che la vita delle donne nella nostra città, Torino, era difficile per non dire pessima, in particolare per le giovani. Avevamo infatti toccato con mano che la quotidianità delle nostre figlie trentenni era più difficile di quella, già difficile, che avevamo vissuto noi: la precarietà del lavoro, gli stipendi bassi, il welfare in crisi, l'impossibilità delle famiglie di aiutare le giovani donne, sia perché mediamente più povere, sia per il ritardo dell'età pensionabile che rende indisponibili le donne tra i 60 e 70 anni, la lentezza di un cambio di mentalità che permetta di dividere equamente il lavoro di cura, sono tra le ragioni più significative della difficoltà che incontrano le giovani donne nella loro vita quotidiana. La città, in particolare la nostra, non facilita loro la vita: tempi di lavoro poco flessibili, ritagliati su esigenze lontane dalle loro, scarsità di asili nidi, spesso lontani, scuole pensate ed attrezzate per essere luoghi unicamente di studio, mezzi pubblici poco efficienti, aree verdi e pedonali non soddisfacenti, insicurezza generale, burocrazia elefantica, città difficile da attraversare e da vivere per i diversamente abili, gli anziani e i malati, sono tra le cose che più saltano all'occhio. Ciò non stupisce perché le città, come il mondo più in generale, è stato sempre gestito, pensato e programmato dagli uomini in base esclusivamente alle loro esigenze e per questo risulta così difficile la nostra esistenza nella maggior parte delle città occidentali.

Per questo, proprio in previsione, nel giugno 2021, delle elezioni comunali e del conseguente cambio di Sindaco, abbiamo pensato di coinvolgere le donne della città nella redazione di un Piano Programmatico di Genere. Lo scopo era quello di cercare di disegnare una città in cui le esigenze delle donne fossero al centro, sicure che dove le donne stanno meglio stanno meglio tutti, figli, compagni, genitori, anziani, diversamente abili. Hanno risposto al nostro appello più di 400 persone, che hanno lavorato per 3 mesi in incontri settimanali ad un documento che abbiamo intitolato “La senti questa voce”. Sono stati identificati otto temi sulle tematiche a noi più care: “Lavorare”, “Abitare”, “Decidere”, “Educare”, “Amministrare”, “Convivere”, “Curare” e “Promuovere

Benessere” In sintesi, ogni tavolo ha identificato alcune azioni che a parere delle partecipanti e dei partecipanti avrebbero potuto migliorare la qualità della vita nella nostra città, molte di queste a costo zero, convinte che *in primis* sia il cambio di mentalità, il motore principale del cambiamento.

Il “*tavolo lavorare*”, partendo dagli studi scientifici che hanno dimostrato che l’occupazione femminile contribuisce significativamente allo sviluppo e al benessere della comunità e che è direttamente proporzionale all’investimento in nidi, scuole e servizi adeguati alle famiglie, suggeriva di implementare tutte le strutture che facilitano la conciliazione lavoro/casa per madri e padri, partendo da modifiche concrete al congedo di paternità, al numero e alla flessibilità delle ore lavorative, ma anche dei servizi educativi ampliando il servizio pomeridiano e serale degli orari dai nidi alle medie con servizio di *baby sitting* coinvolgendo in questo anche il terzo settore. In particolare il Comune dovrebbe sostenere le aziende virtuose attraverso incentivi fiscali alle imprese che assumono donne e che sostengono il *wecare* aziendale, suggerendo di partire proprio dal Comune di Torino che dovrebbe diventare un esempio virtuoso in queste azioni.

Il “*tavolo abitare*” ha proposto di lavorare sul progetto di una “città in 15 minuti”. Pensare di raccogliere tutto quello che permette di vivere bene ad un massimo di 15 minuti a piedi è una sfida per il futuro, con l’obiettivo di proporre una vita meno affannata, che conceda tempo per sé stessi e per i propri cari. Una città bella, non inquinata, con spazi pubblici e verdi accoglienti e sicuri, favorendo la mobilità pubblica e dolce, i servizi e il lavoro nei quartieri. Anche in questo caso si è suggerito di utilizzare spazi già esistenti, parchi, cortili di condominio, creare occasioni di condivisione e socializzazione in chiese, moschee, oratori, centri di quartiere. In particolare per quanto riguarda gli anziani, si ritiene che possano essere di grande aiuto nella cura dei beni comuni, con valorizzazione di questi ma anche con un coinvolgimento attivo e riconosciuto nella vita sociale di persone che molto spesso hanno spirito e volontà di vivere a contatto con le nuove generazioni, arricchendo anche la loro vita.

Il “*tavolo decidere*” ha sottolineato come sia necessario che più donne siedano nei posti decisionali perché le donne siano veramente rappresentate là dove si fanno le scelte che incidono sulla loro vita. Il Comune di Torino dovrebbe diventare il motore di un lavoro di sensibilizzazione alla parità di genere tra le vecchie e le nuove generazioni, premiando attività, *start up*, aziende grandi e piccole, pubbliche e private che si muovano verso il dovuto riconoscimento delle donne nei consigli di amministrazione e nel management.

Mentre il “*tavolo educare*”, partendo dalla constatazione che l’educazione, scolastica e non, gioca un ruolo centrale nella definizione di nuovi modelli maschili e femminili, suggerisce l’importanza di creare nelle ragazze consapevo-

lezza del proprio talento, voglia di impegnarsi e superamento degli stereotipi con una particolare attenzione alle materie STEM (scienza, tecnologia, ingegneria e matematica). Sarebbe utile dare vita a centri di diffusione della cultura scientifica e economica perché le decisioni in merito all'utilizzo delle risorse economiche, pubbliche ma soprattutto personali, non siano materia delegata solo agli uomini; l'indipendenza economica infatti è il requisito primario per ogni tipo di indipendenza. Torino è sempre stata una città di libri e case editrici, per questo è stata posta un'attenzione particolare all'editoria di genere a partire dalla prima infanzia, educando i bambini e le bambine ad uno stesso trattamento, promuovendo la lotta alle discriminazioni e agli stereotipi di genere, alla violenza psicologica e fisica, di cui le donne sono troppo spesso oggetto.

Il *"tavolo amministrare"* ha sottolineato che una amministrazione efficiente è un requisito fondamentale per rendere migliore la vita dei suoi cittadini e delle sue cittadine, ma in particolare queste ultime, sulle quali più pesa la cura di bambini, anziani e portatori di handicap, delle persone non autosufficienti, dei malati. La pubblica amministrazione deve lavorare per evitare perdite di tempo, dando risposte veloci e puntuali, semplificando la burocrazia.

Il *"tavolo convivere"* crede che le donne possano rappresentare un volano per l'inclusione e l'integrazione di persone con identità multiple di genere, di origine geografica, di lingua, di cultura e di religione, in particolare partendo da piccoli gruppi di interazione.

Il *"tavolo curare"* ha voluto ribadire che è il cambio di prospettiva, l'azione fondamentale per migliorare la qualità di vita delle donne e di tutte le persone che sul loro lavoro non retribuito fanno affidamento; al centro del cambiamento deve porsi il coinvolgimento degli uomini nelle mansioni di cura che ancora oggi vengono considerate una attività ancillare, spesso svilente e per questo prerogativa femminile.

Il *"tavolo promuovere benessere"* vede la necessità di mettere al centro della città una lotta contro la solitudine metropolitana, che coinvolge in particolare le donne, lavorando sulla creazione di punti di incontro, anche incentivando l'attività sportiva formale e informale perché lo sport, che è dimostrato essere meno praticato dalle donne rispetto agli uomini a tutte le età, è un motore di rafforzamento del carattere, di autostima, di socializzazione e di diffusione di valori competitivi sani e collaborativi. Inoltre si è suggerito di intraprendere azioni volte ad accompagnare le donne in tutte le fasi della vita investendo nuovamente energie nei consultori che da meri centri ginecologici, dovrebbero tornare ad essere centri di educazione alla sessualità, della affettività, seguendo le giovani madri ma anche le donne che affrontano la menopausa, difendendo anche l'interruzione di gravidanza volontaria, consapevoli che la libertà di scelta in questi ambiti è indicatore di libertà e democrazia per tutte

e tutti, evitando il giudizio, il pregiudizio e la stigmatizzazione delle donne che scelgono di non essere madri.

Per dare forza a tutte queste idee, Toxd si è nel frattempo strutturata come una APS (Associazione di Promozione Sociale) alla quale aderiscono al momento più di 250 persone.

Tra le iniziative cui abbiamo dato vita, vi è un lavoro di ricerca coordinato da Anna Prat ed eseguito da Alberta De Luca e Margherita Zambelli, finanziato dalla Compagnia di San Paolo, di *survey* delle buone pratiche, in altre città considerate all'avanguardia nell'applicazione di tematiche di genere alla realtà cittadina. Per questo sono state contattate le amministrazioni locali di Vienna, di Barcellona, del Distretto dei Paesi Baschi, di Montreal e di Umea in Svezia, per meglio comprendere il loro approccio a queste problematiche. Le soluzioni, diverse tra loro e che sono state sintetizzate in un documento intitolato "Parità di genere nelle pratiche di governo locale", ci hanno confermato più che mai che non c'è cambiamento se l'amministrazione, e quindi la politica, non mettono a fuoco che il problema di genere esiste. Al di fuori di un'agenda programmatica condivisa e ben precisa, le singole azioni sporadiche non possono risolvere il problema della scendente qualità di vita delle donne.

Per corroborare con dati le nostre istanze, con il Politecnico di Torino, è in corso la costruzione di un Bilancio di Genere Regionale che fotografi la situazione attuale in Piemonte da cui poter partire per mettere in atto azioni mirate.

Parlando di Regione, Toxd si è impegnata due anni fa sanare una grande mancanza, cioè l'applicazione di una legge che prevede il rispetto della parità di genere nei Consigli Regionali. Il Piemonte era infatti l'unica Regione non a Statuto speciale a non aver applicato la legge nazionale che prevede la doppia preferenza di genere. Per questo è stata impostata una raccolta che ha permesso di raccogliere più delle 8.000 firme necessarie per chiedere il rispetto dei criteri, campagna che si è conclusa, con enorme fatica e miracolosamente, con un successo.

Per sensibilizzare la politica, l'amministrazione cittadina e soprattutto le singole persone abbiamo organizzato a partite dal 2023, tre giornate di confronto intitolate "*Women and the City*" per parafrasare la famosa serie televisiva "*Sex and the City*". Ci accingiamo a organizzare la terza edizione dove come nelle precedenti ma con modalità, approcci ed ospiti differenti, verranno affrontati temi di urbanistica, economia, medicina di genere, lotta ai pregiudizi, maternità e non maternità nelle sue forme diverse, educazione, conciliazione vita-lavoro, empowerment, lavoro spesso difficile e negato e poco valorizzato.

Ecco in sintesi cosa è Torino Città per le Donne (Toxd). Molti progetti sono ora in corso volti a creare un *humus* su cui far prosperare una Torino più amica delle donne e per questo più vivibile e più inclusiva per tutte e tutti.

La città delle donne di Bologna: dall'esperienza urbana all'elaborazione culturale

Laura Gramuglia

*Anche se ci piace credere che la società
si sia evoluta oltre i rigidi confini dei ruoli
di genere, le donne e gli altri gruppi emarginati
continuano a vedere le loro vite limitate
da quelle stesse norme sociali che sono
incorporate nelle nostre città.*

Leslie Kern, *La città femminista*

Secondo Leslie Kern, saggista, professoressa associata di Geografia e Ambiente e direttrice degli Studi sulle donne e sul genere presso l'Università canadese Mount Allison, le donne vivono ancora la città con una serie di barriere – fisiche, sociali, economiche e simboliche – che modellano la loro vita quotidiana attraverso dinamiche che sono profondamente (sebbene non solo) di genere. Barriere per la maggior parte invisibili agli uomini che non contemplano le medesime esperienze, ma che si attestano come i principali responsabili delle decisioni. Ma la città ideale deve prendere spunto dagli strumenti creativi che le donne hanno sempre utilizzato per sostenersi a vicenda e trovare modalità per ricreare quel supporto all'interno del tessuto urbano.

È partendo da queste considerazioni che nel 2023 nasce *La città delle donne*, una discussione permanente legata alla vita delle donne sul nostro territorio. Stimolata dall'avvio del Piano per l'Uguaglianza della Città Metropolitana di Bologna – azione amministrativa inserita nel programma di mandato 2021-2026 – *La città delle donne* si pone l'obiettivo di allargare le maglie del discorso partendo dalla comunione delle reciproche conoscenze. Dall'esperienza urbana all'elaborazione culturale, un salto creativo cruciale e necessario per la trasformazione di idee in rete e spazi di ascolto. Fondamentale inoltre considerare una visione d'insieme che contempli la prospettiva europea. Se Bologna è la prima città italiana ad adottare un Piano per l'Uguaglianza di Genere, lo fa seguendo il virtuoso esempio viennese, in linea con le politiche per l'ambiente dell'amministrazione parigina e con una *partnership* condivisa con la capitale spagnola. Bologna e Barcellona si candidano oggi come città *leader* in Europa nell'uso dei dati e tecnologie, nella lotta contro i cambiamenti climatici e le disuguaglianze sociali.

Tramite una programmazione annuale di incontri, dibattiti, laboratori, vi-

sioni e *performance* – ideata e curata da Associazione Spostamenti in collaborazione con *Open Group*, Fondazione Barberini e il coinvolgimento attivo di organizzazioni e realtà territoriali del settore pubblico e privato tra cui il Comune di Bologna – *La città delle donne* opera per mettere a terra una narrazione condivisa, un racconto che contempli la persona e il suo sguardo in un viaggio alla conquista di legittimazione e rappresentanza perché, come ci ricorda un modo di dire diffuso nella politica anglosassone, “*Se non sei al tavolo, sei sul menu*”.

La città delle donne è dunque centro di possibilità, un dialogo intersezionale aperto, inclusivo e laterale, ma soprattutto un ragionamento ininterrotto sul senso delle donne per la città; a ricordarcelo la professoressa di Urbanistica presso il Dipartimento di Architettura e Studi Urbani del Politecnico di Milano Elena Granata, “*Se esiste un pensiero e un inconsapevole istinto delle donne per gli spazi, unito a una incisiva capacità d'azione, dovrà presto farsi largo e prendere forma. Le città ne hanno un disperato bisogno*”.

In questi primi due anni abbiamo fatto nostre le parole di Leslie Kern, Elena Granata, Zaida Muxi Martinez, Michaela Kauer, Natalie Whittle, Lauren Elkin, Caroline Criado Perez, pensatrici illuminate ricordate e citate spesso in una sorta di cartografia del tempo presente e futuro. Senza dimenticare chi, già nel 1400, immaginava città di autonomia e libertà per le sue abitanti come Christine de Pizan, autrice de *La città delle dame*, allegoria di donne colte, impavide e valorose, a dimostrazione che l'unico limite del genere femminile fosse la mancanza d'istruzione. Christine de Pizan, la prima scrittrice di professione riconosciuta in Europa, è stata la nostra figura ispiratrice nel 2024.

Un anno prima, *La città delle donne* aveva scelto di ricordare Mirella Bartolotti, la prima assessora italiana con delega ai problemi delle donne. Nel 1956, a poco più di venticinque anni, Bartolotti venne eletta in Consiglio Comunale: fu la prima donna ad assumere un incarico di governo nel Comune di Bologna e anche la prima assessora ai problemi delle donne in Italia. In occasione della conferenza stampa di presentazione del lavoro del suo assessorato dichiarò: “*Vi sono problemi che, interessando tutti i cittadini, manifestano una particolare accentuazione in riferimento alle condizioni della donne – riferendosi alla scarsa scolarizzazione e alla difficoltà di entrata nel mondo del lavoro – questi e altri dati pongono in luce una situazione piuttosto precaria da cui discende l'esigenza di avere nel nostro Comune un assessorato che dedichi a essa un'attenzione particolare. Per tanto, in ogni quartiere della città, verranno presi contatti e stabiliti permanenti legami con tutte le donne mediante frequenti incontri*”.

Nel collettivo intento di continuare a promuovere la cultura dell'integrazione, favorendo reciproche conoscenze e scambi di idee tra istituzioni, associazioni, imprese, privati, cittadine e cittadini affinché queste diventino patrimonio comune, *La città delle donne* sostiene e collabora a iniziative mirate a definire

priorità e linee di azione all'amministrazione cittadina, tra queste *Verso un atlante di genere. Prospettive femministe per costruire città sicure e Piano della notte*.

La prima nasce con lo scopo di migliorare la capacità del territorio di individuare e supportare i segmenti della popolazione femminile a rischio di emarginazione sociale e quindi maggiormente esposte a diverse forme di violenza e discriminazione e consolidare il processo di costruzione di spazi pubblici realmente sicuri e plurali, che tengano conto delle esigenze delle diverse persone che li attraversano. Coordinato dal Comune di Bologna in collaborazione con *Period Think Tank*, *Sex and the City*, Città metropolitana, Casa delle Donne per non subire violenza e SOS donna, co-finanziato dalla Regione Emilia-Romagna, *Period Think Tank* ha ideato, progettato e implementato alcuni interventi di ricerca e approfondimento qualitativo tramite un questionario che ha indagato il tema della sicurezza in città da diversi punti di vista: economico, abitativo, sanitario e dei diritti riproduttivi, negli spazi pubblici e la violenza di genere. L'obiettivo di questa raccolta dati era la formulazione di proposte concrete per prevenire fenomeni di discriminazione e violenza, in particolare per donne e soggetti con fragilità e maggiormente a rischio di esclusione sociale nonché l'acquisizione di nuove competenze orientate al tema dell'urbanistica di genere. Il questionario sulla percezione di sicurezza della cittadinanza ha raggiunto 3.472 persone ed è stato compilato da 2.941 cittadine e cittadini.

Dall'indagine è emerso chiaramente come le questioni della sicurezza economica, della sicurezza abitativa, della sicurezza sanitaria, della sicurezza degli spazi pubblici e della violenza di genere risultino profondamente interconnesse e non possano essere comprese appieno senza considerare la pluralità delle persone che vivono e frequentano regolarmente la città di Bologna. Le donne e le minoranze di genere devono affrontare barriere sistemiche che limitano il loro accesso alle risorse essenziali e le espongono a maggiori rischi di violenza. Affrontare questi problemi richiede un approccio multidisciplinare che includa riforme legali, *empowerment economico* e cambiamenti culturali per sfidare le norme e le strutture sottostanti che perpetuano le disuguaglianze di genere. Adottando una prospettiva intersezionale, la politica e le istituzioni possono affrontare meglio le diverse e complesse esigenze di tutte le persone che vivono gli ecosistemi urbani, garantendo una società più equa.

Nel 2024 si è poi insediata a Bologna la commissione consultiva per la notte, uno spazio di confronto continuativo e strutturato con le cittadine, i cittadini e i *city user* per contemperare le esigenze di portatrici e portatori di interesse sui temi relativi alla notte per costruire una città più vivibile, accessibile e sicura. Con il Piano della notte, l'amministrazione cerca di avvalersi di una politica innovativa in grado di affrontare la gestione della vita notturna della città considerandone i molteplici aspetti – culturale, sociale,

economico, di vivibilità e sicurezza – con l’obiettivo di trovare un giusto bilanciamento tra interessi e diritti di tutte e tutti.

Tra le iniziative messe in campo “Nottambula”, un servizio sperimentale di *pedibus* notturno pensato per rendere più sicuro muoversi in città o il rientro a casa; l’implementazione delle linee di bus notturni con corse ogni trenta minuti nella fascia oraria tra la mezzanotte e le sei del mattino, nelle notti tra venerdì e sabato, tra sabato e domenica e nelle notti precedenti i giorni festivi per garantire il rientro a casa in sicurezza; un intervento di sostituzione di quasi duecento punti luce sotto portici, riqualificando corpi illuminanti obsoleti con led a temperatura calda, migliorando al contempo l’illuminazione media e garantendo un risparmio energetico significativo, un’azione che segue quella del 2023 e che ha riqualificato nella sola zona universitaria oltre centottanta punti luce tra illuminazione stradale, monumentale e sotto portico; la riqualificazione di alcune aree del centro storico cittadino percepite come insicure nelle fasce notturne grazie a operatori e operatrici con competenze di mediazione culturale e sociale, di educazione ambientale, di contrasto alla discriminazione e con il compito di informare su come e dove spostarsi di notte, ma anche attività ricreative come lezioni di ballo, *performance*, *dj set*, laboratori ad accesso sempre gratuito, tutte attività implementate nei mesi estivi e riproposte nelle notti bianche.

A oggi, i dati in possesso dell’amministrazione raccontano che dall’avvio del Piano della notte le segnalazioni alle forze dell’ordine per questioni legate alla movida notturna si sono notevolmente ridotte portando così all’estensione di nuovi presidi e aree coinvolte nel progetto.

Senza mai perdersi d’animo né di vista, nuove prospettive di genere risultano non solo possibili, ma essenziali per costruire insieme le città che vogliamo.

Fonti

LESLIE KERN, *La città femminista*, Treccani 2021.

ELENA GRANATA, *Il senso delle donne per la città*, Einaudi 2023.

DANIELA BROGI, *Lo spazio delle donne*, Einaudi 2022.

NATALIE WHITTLE, *La città dei 15 minuti*, Il Margine 2023.

LAUREN ELKIN, *Flâneuse*, Einaudi 2022.

CAROLINE CRIADO PEREZ, *Invisibili*, Einaudi 2019.

CHRISTINE DE PIZAN, *La città delle dame*, Luni 1997 – Carrocci 2025.

SHAIN SHAPIRO, *Ecosistemi musicali*, EDT 2024.

<<https://www.culturabologna.it/events/la-citta-delle-donne-2024>>.

<<https://www.comune.bologna.it/servizi-informazioni/atlane-di-genere-prospettive-femministe-citta-sicure>>.

<<https://www.periodthinktank.org/wp-content/uploads/2024/12/Verso-un-Atlante-di-Genere-Restituzione-Qualitativa-del-Questionario-e-dei-Focus-Group-PERIOD.pdf>>.

<<https://www.comune.bologna.it/piano-notte/commissione-consultiva-notte-bologna>>.

“Ferrara, le donne e la città”. Per un progetto di transizione urbana dal punto di vista delle donne

*Angela Alvisi, Dalia Bighinati, Francesca Cigala Fulgosi,
Alessandra Guidorzi*

Siamo partite dal Forum Ferrara Partecipata

L'emergenza climatica e la crisi ecologica e sociale in atto ci richiedono di reimmaginare le città. Il modello attuale, basato sui valori immobiliari e sulle strutture produttive del secolo scorso, mostra limiti invalicabili, per questo serve una nuova visione urbana fondata sul bene comune che sappia intrecciare il contrasto alla crisi climatica con l'equità e la lotta alle disuguaglianze, promuovendo spazi rigenerati dalle relazioni umane, dalla bellezza e dalla natura.

Per farlo si devono ripensare i sistemi nel loro insieme, abbandonando la visione neoliberista del mondo che governa le aree urbane, per passare a una visione ecologica in grado di collegare le complesse dinamiche della vita quotidiana con la tutela dei beni comuni (aria, acqua, suolo) e la garanzia dei servizi ai cittadini (educazione, sanità, trasporti). Contemporaneamente è necessario ridefinire i processi di partecipazione democratica dei cittadini al governo delle città al fine di poter condividere le priorità e le finalità delle scelte.

Partendo da queste convinzioni si è costituito nell'autunno 2022 il Forum Ferrara Partecipata, una rete di cittadini e associazioni ambientaliste e socioculturali, nata per dare voce all'opposizione al progetto Fe.ris – progetto di speculazione edilizia presentato come rigenerazione urbana di pubblica utilità – che si è posta l'obiettivo di coinvolgere la cittadinanza nelle decisioni che riguardano il futuro della città in tema di rigenerazione e organizzazione urbana. Impegno che in vista delle elezioni amministrative ha spinto il Forum ad organizzare un fitto programma di incontri pubblici e di seminari di approfondimento per giungere ad elaborare proposte di rinnovamento della città, da presentare alla nuova amministrazione sui temi di partecipazione, decarbonizzazione, difesa dei beni comuni e città a misura di donna.

In questo contesto, a margine del Forum, si è formato un gruppo di lavoro tutto femminile, successivamente denominato “Ferrara, le donne e la città”, che, sollecitato ad approfondire il tema della città a misura di donna, ha iniziato un percorso di approfondimento del pensiero femminista allo scopo di definire un nuovo modello di convivenza urbana.

Il contesto, l'identità, il percorso

D'una città non godi le sette o settantasette meraviglie, ma la risposta che dà a una tua domanda.

Italo Calvino, *Le città invisibili*

Le città del pianeta, destinate a raccogliere entro il 2030 il 60% della popolazione mondiale, hanno vissuto in questi anni trasformazioni tumultuose. La rivoluzione digitale, la globalizzazione, le crisi economiche e finanziarie, il surriscaldamento del pianeta e le sue devastanti conseguenze, insieme agli squilibri demografici, ai grandi movimenti migratori e da ultimo alla pandemia e alle guerre in Europa e nel Mediterraneo, hanno cambiato il paesaggio urbano, i modi di vivere all'interno delle città e diffuso allarme e paura. Sono tanti i modelli di città pensati per migliorare la qualità della vita delle persone. Dalla città *smart*, a quella resiliente, sicura, inclusiva, a quella sostenibile, alla città femminista. Alcuni privilegiano il *business*, la creatività delle imprese e lo sviluppo tecnologico, altri la sicurezza dello spazio pubblico, la salute dell'ambiente e la salvaguardia dei beni comuni, altri ancora la partecipazione dal basso, l'inclusione e lo scambio di saperi e culture. Accanto a questi, la città femminista si propone come una visione radicalmente alternativa di città e di comunità, un paradigma del vivere insieme che antepone alla città delle cose, la città delle persone, della loro dignità, della salute e dei diritti, alla città delle disuguaglianze, la città delle differenze.

Introdurre un approccio di genere nelle politiche urbanistiche, in linea con gli obiettivi dell'Agenda ONU 2030, significa partire dall'esperienza concreta delle donne, non per sostituire spazi femminili a spazi maschili, ma per applicare una prospettiva egualitaria all'urbanistica e a qualsiasi altro ambito.

La Città Femminista

Lo spazio non è neutro, come non è mai neutro lo sguardo di chi progetta soluzioni urbanistiche. Si scambia per neutralità l'aderenza sistemica a categorie e strutture sociali dominanti... quando i pianificatori non tengono conto del genere, gli spazi pubblici diventano di default spazi maschili.

Criado Perez, *Invisibili*

A Ferrara Il dibattito sulla città del futuro parte da lontano e pone l'accento sulle identità plurime della città, dalla città patrimonio UNESCO e della cultura, alla città delle biciclette, dalla città universitaria, della chimica, del turismo, fino alla città partecipata e sostenibile, senza riuscire a fare sintesi.

Interrotta l'esperienza dell'Urban Center, chiuso dall'attuale amministrazione, sulla scia di un confronto animato da diversi attori e riaperto negli ultimi tempi dalla mobilitazione del Forum Ferrara Partecipata, dai seminari sulle ricadute in termini di equità di genere del PNRR di FareDiritti, dalle iniziative dell'associazionismo femminile e femminista: Centro Donna Giustizia, UDI, Non una di meno, Centro Documentazione Donna, Soroptimist, Fidapa, Associazione Donne Medico, da Italia Nostra, dalle attività di Città della cultura, dalla ricerca e documentazione del CDS, dall'accordo inter-istituzionale "per la promozione di strategie finalizzate alla prevenzione e al contrasto del fenomeno della violenza nei confronti delle donne e dei minori", e più di recente innescato dalla pubblicazione, su Agenda 17, web *magazine* dell'Università di Ferrara, del Manifesto contro la città autoritaria di Alfredo Alietti, sociologo e Romeo Farinella, urbanista dell'Università di Ferrara e dalle liste civiche La Comune e Finalmente 2024, il gruppo "Ferrara, le donne e la città" ha ritenuto che mai come in questo momento storico sia urgente rivendicare il diritto delle donne a partecipare alle decisioni pubbliche sul futuro della città, che va ripensata attraverso l'approccio dell'urbanistica di genere per approdare ad una visione del vivere urbano radicalmente democratica.

Punto di partenza: la ridefinizione del concetto di spazio urbano, che non è neutro, come la tradizione maschilista-patriarcale vuol farci credere, ma un'entità determinata da norme, cultura, rapporti di potere in grado di influenzare possibilità, azioni, opportunità e innescare meccanismi di privilegio o di esclusione. Come dire che le città, una volta costruite, secondo il principio ordinatore "La strada è degli uomini, la casa delle donne", continuano a plasmare, modellare e orientare le relazioni sociali, il potere e le disuguaglianze.

Il disagio delle donne, entrate a pieno titolo nello spazio pubblico della città, è quotidiano e inascoltato: la paura di muoversi in quartieri poco illuminati e poco frequentati, orari non coordinati fra lavoro, scuole, uffici pubblici, percorsi dei mezzi di trasporto pubblico che non tengono conto della vita *multitasking* delle donne, marciapiedi stretti e sconnessi, difficoltà di contattare e usufruire dei servizi sanitari, mancanza di luoghi di aggregazione gratuiti, carenza di bagni pubblici adeguati, di panchine lungo le strade, di aperture serali di biblioteche di quartiere e più in generale di servizi e attività finalizzate all'aggregazione e al tempo libero dei figli e dei genitori anziani.

Senza dimenticare le abitazioni private, di cui la pandemia ha svelato le trappole di un confinamento forzato, laddove l'abitazione, nei grandi agglome-

merati delle periferie vecchie e nuove, non risponde a criteri di vivibilità, ma di censo. Il passaggio fondamentale, oggi, è dalla città come “macchina per abitare, per produrre e speculare”, alla città come organismo vivente da ripensare nella sua relazione con le nostre vite. Una città della cura, che sappia cogliere la complessità, prendersi cura delle vulnerabilità e liberare le potenzialità delle persone, contro ogni tentativo di discriminazione.

Cambiare le città per cambiare il mondo

Siamo partite da domande elementari: “Esiste oggi per le donne un diritto alla città, che le metta su un piano di pari opportunità con gli uomini? Esiste per i giovani, i vecchi, gli ammalati, le persone con disabilità, gli immigrati e i loro figli, nati sul suolo italiano, a cui lo Stato nega con ostinazione il diritto di cittadinanza? Esiste per le categorie vulnerabili e discriminate, gli indigeni, le persone LGBTQ+?”

A sollecitare risposte dai decisori pubblici sono state, a partire dagli ultimi decenni del secolo scorso, urbaniste, architetture, militanti di movimenti femministi, giornaliste, scrittrici, associazioni femminili. Dal loro impegno sono scaturiti progetti di rigenerazione urbana di interi quartieri, a Vienna, Barcellona, Toronto, Melbourne, diverse sperimentazioni in città italiane, come Milano, Torino, Bologna, Matera, proposte che hanno messo in primo piano il diritto delle donne ad esprimere bisogni e visioni di futuro, progetti piccoli e grandi di trasformazione.

In questa prospettiva Il gruppo “Ferrara, le donne la città” si è dato un programma di incontri allargati a donne di varie realtà femminili e femministe, intervallati da seminari per approfondire queste tematiche, grazie alla collaborazione di esperte ed esperti del mondo accademico e non solo, e di un progetto di consultazione e ricerca.

Dei due seminari (8 maggio e 3 ottobre 2024) il primo, *Cambiare le città per cambiare il mondo. Le donne al centro della pianificazione urbana per nuovi modelli di convivenza*, ha avuto come relatrice la professoressa Elena Granata, urbanista del Politecnico di Milano e Vicepresidente della Scuola di Economia Civile. “Pensare a una città femminista non significa avere più donne in posizione di comando, scrive Elena Granata, ma provare a mettere in discussione il modo in cui i sistemi complessi funzionano, e con loro i relativi modelli di *governance*. I primi segnali di cambiamento sono i tentativi di dare risposta ai bisogni delle identità plurali delle nostre comunità.” A volte bastano piccoli accorgimenti, luoghi dove le donne possano discutere liberamente, cambio d’uso di ambienti abbandonati nato dalla creatività di chi vive la città come un universo in continua evoluzione, quelli che Elena Granata chiama *placemakers*.

Il secondo seminario, dal titolo *“La visione delle donne per trasformare Ferrara in una città delle pari opportunità”*, realizzato in collaborazione con l’Università di Verona, si è concentrato su esempi di trasformazioni urbane in grado di rendere la città più accogliente per tutte e tutti. Le relatrici Chiara Belingardi, ricercatrice e docente del master “Città di genere” presso l’università di Firenze e Antonella Parigi, presidente di “Torino città per le donne”, hanno portato esperienze e riflessioni su come favorire il cambiamento prendendo spunto da progetti *work in progress* di città impegnate a promuovere l’integrazione di genere nelle politiche urbanistiche.

Infine per ripensare in concreto gli spazi della città, le periferie, la mobilità, la cura dell’ambiente urbano attraverso il confronto con le esigenze e le esperienze di vita vissuta, abbiamo ascoltato direttamente la voce delle donne della città.

Il progetto di lavoro: *work in progress*

Il gruppo “Ferrara, le donne la città” ha ritenuto opportuno di avvalersi di un supporto scientifico rivolgendosi a saperi esperti per sviluppare l’aspetto formativo e informativo, fondamentali per accrescere conoscenza e sensibilizzazione sul tema. In collaborazione con l’Università di Ferrara, Dipartimento di Architettura, prof. Romeo Farinella e Dipartimento di Scienze Giuridiche, prof.ssa Orsetta Giolo, e con l’Università di Verona, Dipartimento di Scienze Giuridiche, prof.ssa Laura Calafà, abbiamo organizzato diversi seminari e altri ne abbiamo in cantiere.

Per la parte sociologica e la ricerca dei bisogni delle donne stiamo lavorando con l’Università di Bari, Dipartimento di Ricerca e Innovazione Umanistica, prof.ssa Letizia Carrera, titolare del progetto *WWW. Women’s Wise Walkshops. Dal vivere gli spazi al progettare i luoghi* e responsabile del Laboratorio di Studi Urbani “Urbalab”.

Attraverso diversi incontri con la professoressa Carrera, abbiamo costruito un percorso operativo condividendo la finalità perseguita da questa ricerca: comprendere le abitudini quotidiane delle donne, che si muovono all’interno del proprio quartiere e della città e le loro modalità di spostamento, creando anche occasioni di partecipazione attiva e confronto su temi urbani specifici, al fine di formulare proposte di progettazione urbana che tengano conto delle loro esigenze.

- L’obiettivo da raggiungere al termine del lavoro è quello di presentare all’amministrazione locale, alla cittadinanza e ai media un documento con le richieste di trasformazione urbana sulla base dell’analisi critica delle stesse donne.

- Il metodo è quello del confronto e della partecipazione: confronto di

idee, esperienze, approfondimenti tra gruppi di donne diverse per condizione sociale, economica e culturale, partendo dall'analisi dell'esistente per capire cosa manchi o cosa modificare.

La ricerca indaga le condizioni di due aree della città di Ferrara, Krasnodar e Arianuova-Giardino, con lo scopo di confrontare realtà cittadine differenti per modalità di crescita urbana e composizione socio-anagrafica.

Le Azioni e gli strumenti attraverso i quali intendiamo conoscere i limiti e gli ostacoli, che le donne affrontano quotidianamente nella città e le soluzioni che le donne stesse propongono, sono quelli propri della ricerca sociologica proposti dalla professoressa Letizia Carrera, attraverso interviste semi strutturate realizzate in presenza, *Focus Group* e *Walkshops* urbano per ogni quartiere coinvolto nella ricerca.

Il percorso intende concludersi con un confronto dell'intero gruppo di ricerca e la predisposizione di un documento condiviso, che avanzi ipotesi di (ri)progettazione dello spazio urbano inteso quale elemento materiale e immateriale; e la realizzazione di un seminario aperto nel quale saranno presentati e discussi i risultati emersi dall'analisi dei materiali esito del percorso di ricerca.

Metodi e risultati del lavoro, in corso di svolgimento, saranno oggetto di una pubblicazione da proporre alle istituzioni e alla cittadinanza.

Fonti

- GRANATA, E., *Il senso delle donne per la città*, Einaudi, 2023.
KERN, L., *La città femminista*, Treccani, 2024.
CRIADO PEREZ, C., *Invisibili*, Einaudi, 2020.
MARINELLI, A., *La città della cura*, Liguori, 2015.
BALDUCCI, A., a cura di, *La città invisibile*, Feltrinelli, 2023.
SEN, AMARTYA K., *Lo sviluppo è libertà*, Mondadori, 2000.
CARRERA, L., *Vedere la città, gli sguardi del camminare*, Franco Angeli, 2016.
AMENDOLA, G., *Tra Dedalo e Icaro*, Laterza, 2010.

Parte terza
Politica e diritti urbani

L'abitare studentesco tra diritto allo studio e la città campus. Riflessioni sul caso ferrarese

Alfredo Alietti

Introduzione: case per gli studenti o studenti per le case?

In questi ultimi anni la questione dell'abitare studentesco ha avuto una sua rinnovata centralità (MARTINELLI, ANNESE, MANGIALARDI G., 2023; Urban@it, 2025). Le diverse manifestazioni organizzate negli atenei italiani, le varie tendopoli costruite in alcune città e le tante assemblee pubbliche realizzate sono fattori oltremodo importanti che pongono una sfida seria alla questione. Non immaginabile, a fronte di questa configurazione critica, rimandare i problemi occultando le difficoltà a trovare nell'immediato, o nel medio-lungo periodo, soluzioni adeguate e sostenibili nel tempo. Appare evidente dal dibattito occorso a seguito delle mobilitazioni che siamo di fronte a una specie di nodo gordiano in cui s'intrecciano ostacoli significativi a partire dalle risorse pubbliche disponibili a finanziare gli studentati per arrivare alla complicata offerta locativa. Da tanto tempo chi si occupa di politiche abitative denuncia un quadro assai desolante del mercato dell'affitto nelle aree urbane, così come una sempre più ridotta disponibilità di abitazioni pubbliche per le componenti più deboli della società (BALDINI *et al.*, 2013; FILANDRI, 2016).

La crescita costante dei costi locativi, l'estensione degli affitti brevi connessi al turismo, la mancanza di progettualità sociali nella programmazione delle nuove abitazioni sono alcune delle ragioni che innescano una dinamica regressiva.

Tali evidenze strutturali e il sottofinanziamento del welfare abitativo è in stretta connessione con i flussi di studenti fuori sede iscritti nei principali atenei italiani ed europei. Infatti, si può ritenere che tale specifica domanda abitativa rifletta in modo chiaro l'insieme delle citate distorsioni del mercato privato e pubblico. Inoltre, in riferimento al caso italiano vi è da aggiungere l'ulteriore problematica degli affitti in nero che alimenta un circuito vizioso tra domanda e offerta a esclusivo favore della rendita. Da uno sguardo dilatato ad altri esempi europei, la letteratura sul tema ha posto la questione alloggiativa quale una delle esigenze cruciali delle università, soprattutto in quei casi dove esse hanno un significativo impatto sulla struttura urbana. Dalla ricognizione delle ricerche empiriche risulta che la maggior parte degli studenti condivide gli stessi principali problemi associati al mercato immobiliare privato: affitto elevato, bassi standard abitativi, condizioni contrattuali

dubbie, mancanza di alloggi disponibili e alloggi lontani dall'università e dal campus (THOMSEN, EIKEMO 2010, *cit.* in MAGNI, PESCAROLI, BARTOLUCCI, 2019, p. 792). Nello specifico di questo quadro vi è l'ulteriore constatazione della crescente rigidità del mercato immobiliare a causa delle differenze tra i modelli di spesa degli studenti e dei turisti, e la carenza di strutture abitative dedicate alla transitorietà della richiesta studentesca corrispondente alle loro preferenze (VAN DEN BERG, RUSSO, 2004, *cit.* in CURVELO, 2012).

Inoltre, parte del dibattito si è configurato intorno al fenomeno denominato “*studentification*” con cui si identifica lo spostamento di un gran numero di studenti nelle aree residenziali che agisce negativamente sui residenti locali riducendone l'accesso all'alloggio, aumentando i costi degli affitti e, in determinati casi, espellendo dalle zone interessate le famiglie maggiormente vulnerabili (SMITH, 2002; 2005). Come è stato evidenziato, tale dinamica è innescata il più delle volte dalla prassi consolidata dei piccoli proprietari della condivisione dell'appartamento che permette guadagni più elevati. Inoltre, la logica della *studentification* è altresì accentuata dagli investimenti dei *player* immobiliari che individuano la richiesta di abitazioni da parte della platea studentesca un investimento assai proficuo e in continua crescita. Questo fenomeno simile nei suoi effetti alla *gentrification* è un modello tipico che attraversa le città universitarie europee, pur all'interno di situazioni assai differenziate, in particolare relativamente alla disponibilità pubblica alloggiativa.

Infine, un dato assolutamente decisivo su cui le ricerche *Eurostudent* hanno sottolineato la rilevanza. Nonostante le minori disponibilità economiche e l'onda lunga degli effetti della crisi economica dello scorso decennio, le famiglie in condizioni non privilegiate continuano a investire nell'istruzione superiore dei figli assumendosi, laddove ritenuto opportuno, anche gli alti costi dello studiare “fuori casa” (Gwosć, 2024).

Conseguentemente, come è ampiamente noto, la presenza dell'università nei contesti urbani diviene un fattore determinante per la sempre più rilevante economia della conoscenza e il suo ruolo altrettanto significativo nell'ambito della cosiddetta “terza missione” per cui la risposta al diritto allo studio collegato all'offerta alloggiativa assume una dimensione ineludibile e urgente.

Politiche abitative, welfare e diritto allo studio: un nesso problematico

Per ragionare sul tema è opportuno partire dalla dichiarazione pubblicata dall'Unione europea degli Studenti, la quale afferma che: “*Per quanto riguarda gli alloggi per studenti, quattro principi devono guidare la politica ad essi mirata: convenienza, accessibilità, qualità e sostenibilità. Gli Stati e gli istituti*

di istruzione superiore devono assicurarsi che chiunque desideri studiare nell'istruzione superiore abbia accesso a un posto in cui vivere a prezzi accessibili. Ciò può essere ottenuto attraverso alloggi per studenti designati, ma nei casi in cui ciò non sia sufficiente, devono essere messe in atto politiche e sistemi per garantire l'accessibilità economica nel mercato degli affitti. Il sostegno all'alloggio può essere offerto sia attraverso borse di studio per gli studenti sia attraverso mezzi indiretti per coprire i costi, ad esempio, sovvenzionando gli alloggi per studenti" (European Students' Union, p. 24, 2024).

Tale rivendicazione delle politiche abitative orientate all'insieme eterogeneo degli studenti risultava fino a poco tempo fa assente nelle varie dichiarazioni ministeriali dell'*European Higher Education Area* (EHEA). Nel 2020 il comunicato di Roma assume in modo diretto il problema in sintonia con la citata dichiarazione *"sottolineando che l'alloggio diventa 'sempre più problematico per gli studenti in tutto l'EHEA a causa dell'aumento dei costi di alloggio, vita e trasporto' e che il sostegno pubblico – ove necessario – dovrebbe contribuire principalmente a coprire anche questi costi"* (Annex II to the Rome Communiqué, p. 6, 2020 cit. in Gwosć, 2024). Secondo alcune riflessioni tale ambito ha raggiunto livelli di importanza senza precedenti nel mercato immobiliare globale, come mostra il caso europeo dove si stima che l'investimento aggregato per gli alloggi per studenti sia passato dai 3,4 miliardi del 2012 ai 9,8 miliardi del settembre 2022, quota destinata a salire quale esito del programma *Next Generation* (BERTONI, 2025). Dal lato del mercato privato, come si è premesso, la domanda stagionale e transitoria rappresenta un'opportunità per gli investitori, grandi e piccoli, di sfruttare commercialmente lo squilibrio tra domanda e offerta, in particolare, attraverso la conversione di abitazioni domestiche in case a occupazione multipla, la costruzione di alloggi per studenti e la conversione di locali commerciali in alloggi per studenti (WILKINSON, GREENHALGH, 2024, p. 747). La situazione nel nostro paese riproduce in gran parte questo scenario, per quanto i dati raccolti mostrino un singolare quadro denso di problematiche. La ricerca nazionale svolta da UDU-SUNIA CGIL su circa 20.000 studenti evidenzia non solo l'aumento dei costi per la locazione che aggrava le condizioni economiche degli studenti fuori sede, ma anche le crescenti difficoltà a reperire sistemazioni adeguate nel mercato privato (UDU-SUNIA CGIL, 2023). La situazione alloggiativa degli studenti italiani sulla scia delle rilevazioni svolte nel biennio 2019-2020 da *Eurostudent* indica che circa un terzo risiede "fuori casa", numero destinato a crescere rispetto a quanto registrato negli ultimi anni e, fra quanti abitano con la famiglia di origine, solo uno ogni quattro è uno studente in sede; tutti gli altri sono pendolari (FINOCCHIETTI, 2021).

Un'evidenza empirica di indubbio interesse, in precedenza accennata, che impatta sulla relazione abitazione e diritto allo studio riguarda il fatto che "la casa dei genitori viene utilizzata maggiormente da studenti provenienti da un livello di istruzione medio o alto o da studenti i cui genitori sono finanziariamente benestanti rispetto a quegli studenti che provengono da famiglie economicamente svantaggiate" (Gwosć, 2024, p. 242). La configurazione sociale che si delinea dalle indagini impone indubbiamente una revisione nelle politiche abitative per sostenere il percorso formativo senza creare eventuali disuguaglianze. Infatti, per la componente meno dotata di risorse economiche familiari, la presenza degli studentati pubblici raffigura l'opzione meno dispendiosa e maggiormente auspicabile. Quindi, la rivitalizzazione e/o l'ulteriore sviluppo delle residenze sovvenzionate dallo Stato appare lo strumento ragionevole per alleviare la carenza di alloggi per gli studenti. Nel caso italiano si apre, a proposito, un discorso a parte valutato l'annoso problema degli studentati e la potenziale svolta fornita dal PNRR.

I dati disponibili esemplificano un quadro oltremodo critico rispetto ai principali paesi europei: solo il 5% ha un alloggio in una residenza universitaria, contro una media europea di studenti con un posto letto in una residenza del 17% e per quanto riguarda gli studenti fuori sede, 400mila studenti circa, solo 40mila fruiscono dei posti letto (GAINSFORTH, PEVERINI, 2022, p. 35).

Le politiche abitative in Italia, successive alla nascita del DSU (Diritto alla Studio Universitario) del 1977, hanno avuto diverse fasi a partire dall'introduzione del piano quadriennale (1992-1995) per il finanziamento della costruzione di alloggi pubblici attraverso il trasferimento dei fondi alle regioni e in cui si riconoscono gli studenti quale potenziale gruppo "vulnerabile" a cui consentire l'accesso ai benefici dell'edilizia residenziale pubblica (BERTONI, 2025). La successiva introduzione della legge 338/2000 ha definito il cofinanziamento dello Stato, pari al 50%, per la costruzione di alloggi e residenze per gli studenti applicabile per opere su edifici esistenti, realizzazione di nuovi edifici e acquisti di immobili da parte di soggetti pubblici e privati (GAINSFORTH, PEVERINI, 2022). Nel corso del tempo sono stati attivati diversi decreti attuativi per il cofinanziamento e le norme da adottare per la realizzazione degli interventi, fino ad arrivare all'ultimo decreto del 2022 confluito nel PNRR.

Come indicato nel documento ufficiale del PNRR, Missione 4, l'Italia si è posta l'obiettivo di aumentare il numero di posti letto nelle camerate e nelle strutture assimilate da 40.000 a circa 100.000 entro il 2026. Dalle recenti informazioni tale obiettivo rimane assai lontano visto che ad oggi sono poco più di 11.000 posti letto realizzati o in realizzazione rispetto ai 60.000 previsti dal programma. Inoltre, si pone il problema degli investimenti privati diretti

alla costruzione degli studentati come previsto dal PNRR¹ poiché si ipotizza che il relativo affitto non sia compatibile con una sistemazione a prezzi calmierati alimentando possibili ostacoli nelle scelte e nelle traiettorie di studio.

Ferrara “città campus” una proposta

Nella dinamicità espressa dall'ateneo ferrarese nell'ultimo decennio attraverso una decisa politica di crescita degli iscritti (da 15.827 nel 2017 a 26.573 nel 2023) vi sono sicuramente elementi positivi in termini di ampliamento dell'offerta formativa, aumento delle risorse finanziarie, aumento delle assunzioni e, non da ultimo, una potenziale maggiore importanza del suo ruolo quale motore di sviluppo sociale ed economico locale. Nondimeno, l'impatto sulle infrastrutture abitative e universitarie (aule studio, biblioteche, mense ecc.) ha comportato delle inevitabili criticità. Da una ricognizione svolta in riferimento all'anno accademico 2021/2022 emerge che su 9.545 immatricolati, si registra una quota minima di residenti a Ferrara e provincia, pari a 1.511. Se restringiamo il campo dei “fuori sede”, assumendo che diverse province emiliano-romagnole e venete sono facilmente raggiungibili in treno, permettendo un percorso giornaliero più o meno agevole in giornata, il risultato rimane comunque significativo: più del 50% della popolazione studentesca immatricolata nel 2021/22, pari a 4.982 iscritti, proviene da province e regioni distanti, creando una potenziale pressione sulla struttura ricettiva della città. Qui si configura la classica distinzione tra pendolari (chi usa la città quotidianamente, studiando e consumando) e i possibili nuovi temporanei residenti. I bisogni che queste due realtà esprimono sono per loro natura differenti, per quanto alcune necessità tendono a sovrapporsi, ad esempio l'accessibilità alle aule, la mobilità interna alla città, luoghi di socialità e gli spazi per lo studio. A partire da questa base di studenti fuori sede, la ricerca svolta nel 2023 dall'UDU-SUNIA CGIL evidenzia per Ferrara un costo medio per una stanza pari a 380 euro, comprensive di 285 per la locazione e 85 per le spese, il quale è sicuramente una cifra importante ma al di sotto del costo medio dei grandi atenei come Milano, Bologna e Roma che si aggirano dai 500 ai 650 euro (UDU-SUNIA CGIL, 2023). A questo si aggiunge la quota di posti letto disponibili pari a 334 nel 2024, dato rilevato dal Ministero della

1. Come sottolineano Gainsforth e Peverini “Il finanziamento statale è pari al 75% dei costi di realizzazione cui si aggiunge un contributo sui costi di gestione per i primi tre anni. È davvero difficile immaginare un investimento privato più protetto e di minor rischio di quello nelle residenze studentesche a fronte di canoni di affitto di cui non sembra rinvenibile un meccanismo dichiarato di calmieramento” (Gainsforth, Peverini 2022, p. 37).

Ricerca e dell'Università, che è sicuramente limitato stante la numerosità degli iscritti².

Un ulteriore dato significativo riguarda gli esiti delle ricerche realizzate nel corso dei due successivi lockdown (aprile-maggio 2020 e marzo-aprile 2021) relative alla condizione degli studenti e studentesse afferenti al Dipartimento di Studi Umanistici dell'Ateneo ferrarese. Sono stati raccolti complessivamente nelle due tornate di ricerca circa 1.700 questionari (1.087 nel 2020 e 600 nel 2021). Il 25% degli intervistati risiedeva al momento della rilevazione a Ferrara e provincia, mentre più del 60% ha dichiarato di vivere in un comune del Nord o del Sud.

Una parte del questionario ha valutato l'impatto della crisi pandemica sulla relazione tra l'articolazione della vita universitaria e la socialità diffusa all'interno della città. Il dato senza dubbio più significativo è l'orientamento maggioritario espresso dal campione di vivere *in situ* l'esperienza formativa accademica nel senso più ampio del termine. Pur dentro a un quadro emergenziale ed emotivamente forte, tale sentimento esprime, in estrema sintesi tre principali problematiche:

1. la mancanza della relazione docente-studente che annulla la possibilità per lo studente di poter essere co-autoriale rispetto alle lezioni e di partecipare al confronto dialettico e dialogico in aula;

2. la perdita della socialità extra-accademica (relazioni con i compagni di studio, con la città, con le ritualità del proprio quotidiano in generale) ritenuta un valore aggiunto per la propria esperienza accademica;

3. il venir meno della possibilità del distacco "fisico" dalla famiglia quale fase di passaggio importante per la crescita personale (autostima, senso di responsabilità, autonomia, ecc.).

Tenuto conto della componente "fuori sede" degli intervistati è del tutto evidente che l'esperienza universitaria è un fattore determinante che mette pressione al sistema di ateneo e alla città.

Un ulteriore aspetto, stranamente poco analizzato, emerso dall'indagine riguarda l'impossibilità di una parte non trascurabile di studenti privi di una "domesticità" adeguata allo studio (assenza di uno spazio per studiare, povertà di strumenti di connessione) che motiva il pendolarismo e/o il trasferimento diretto quale soluzione alle proprie difficoltà. Sulle basi di questo insieme di risultanze, è del tutto palese come l'ambiente Università nelle sue

2. La costruzione del nuovo studentato presso l'Ippodromo fornirà ulteriori 119 posti letto, un aumento dell'offerta significativo e necessario, ma ancora insufficiente rispetto alla potenziale domanda.

distinte declinazioni relazionali e organizzative e il correlato delle risorse che la città è in grado di offrire, rappresentino fattori sui quali progettare e programmare interventi per rafforzare la qualità dello studio e delle condizioni di vita delle diverse popolazioni studentesche. Fattori che si misurano sia dal lato del ripensare la quantità e qualità degli spazi fruibili dentro l'Università, sia dal lato del venire incontro alla variabilità delle condizioni socio-economiche mediante una seria e attenta valutazione degli strumenti di sostegno e di supporto alla residenza.

Sulle basi di queste indicazioni, ribadite anche dalle ricerche in ambito europeo, Ferrara può rappresentare un paradigma significativo nel rapporto territorio e università e, quindi, nelle possibilità di attivare politiche abitative virtuose. Infatti, l'ateneo ferrarese può raffigurare l'idea di una "città campus" (FARINELLA, DORATO, ALIETTI, 2023)³. Cosa significa città campus? La definizione di campus nella sua contestualizzazione tipica anglosassone fa riferimento a uno specifico spazio entro cui si delinea il complesso degli edifici, impianti sportivi e le infrastrutture dell'università tra cui i dormitori per lo studente. In tale accezione, sovente il campus non ha rapporti di continuità con gli spazi circostanti della città in cui risiede divenendo una sorta di comunità chiusa entro cui si articolano tutte le attività attinenti alle funzioni accademiche, amministrative e sociali. La proposta qui discussa, viceversa, intende ampliare tale configurazione socio-spaziale. Infatti, il contesto ferrarese nella sua varietà di spazi e luoghi si prefigura come un campus diffuso entro cui si dipanano le trame di studio, di socializzazione e dell'abitare della popolazione studentesca. In questo caso i criteri di quantità e qualità sono individuabili sia in riferimento alla disponibilità, accessibilità in termini di spazi e orari delle infrastrutture quali biblioteche, aule studio, spazi di socialità e sportivi, sia alle di opportunità residenziali a costi accessibili. In tali criteri si orienta il principio di fondo del diritto allo studio all'interno di una prospettiva inedita di riconfigurare il rapporto università e città.

Da un lato, è ipotizzabile che i fattori attrattivi di una città campus siano un valore aggiunto nelle scelte del singolo studente, dall'altro è immaginabile che l'insieme degli *stakeholder* locali (associazionismo studentesco, rappresentanze delle imprese e artigianato, terzo settore, sindacati inquilini, ACER) possano agire in congiunzione con l'università e il comune per approntare un percorso condiviso diretto a sostenere l'accesso alla casa e ampliare i servizi dedicati. Le iniziative relativamente alle politiche abitative promosse dall'A-

3. La proposta di "città campus" è esito delle analisi svolte dall'autore insieme al collega prof. Romeo Farinella docente di Urbanistica.

teneo ferrarese attraverso strumenti informativi⁴, la sinergia con l'agenzia regionale ER.GO, il rapporto diretto con l'agenzia di edilizia pubblica ACER, il futuribile studentato sono elementi importanti. Così come è decisivo l'effetto degli esoneri dal pagamento delle rette e delle borse di studio in grado di fornire maggiori risorse per l'alloggio.

Tuttavia, appare ineludibile la costituzione di un tavolo permanente di tutti gli *stakeholder* locali affinché il campo delle soluzioni adottabili siano prese in carico e valutate nel loro possibile impatto sull'offerta di case nel prossimo futuro. Questa prospettiva è ampiamente discussa in ambito internazionale con l'obiettivo principale di enfatizzare una "responsabilità condivisa" tra gli attori delle università e delle città (DE HEIJER, CURVELO, 2018; CURVELO, 2012). Ne consegue che il successo delle università che attraggono e trattengono il capitale umano dipende in larga misura dalle prestazioni delle città della conoscenza, dove è necessaria una sinergia nei processi di pianificazione a livello di città e di quartiere. Prendere coscienza che la città-campus offra inediti scenari di crescita economica nel lungo periodo significa attivare strumenti che impattano sulla qualità complessiva dell'ateneo. Il ruolo di regia del pubblico, nei suoi distinti livelli di governo, è assolutamente decisivo nel proporre e, soprattutto, sostenere soluzioni in grado di alimentare circuiti virtuosi per il diritto allo studio in risposta alle complesse interazioni di mercato, ai possibili effetti negativi della concentrazione di studenti, come l'aumento dei costi degli affitti e alla contrazione dell'offerta abitativa. L'insieme degli strumenti operativi già attivati, tra cui la leva fiscale per i proprietari, l'eventuale fondo di recupero dell'affitto non pagato, i contratti agevolati sono percorribili ed efficaci in tale prospettiva di condivisione tra tutti gli attori in gioco. Indubbiamente, il percorso non è certo privo di difficoltà tenuto conto delle ridotte risorse finanziarie disponibili, il prevalere degli affitti brevi e gli eventuali pregiudizi e preoccupazioni dei proprietari. Così come, lo si è ricordato, le risposte pubbliche rimangono sovente promesse non mantenute e il congiunto problema che l'investimento dei privati rischia di aggravare la crisi abitativa in ragione di un'offerta locativa medio-alta. Nondimeno, il caso ferrarese ha in sé quei caratteri positivi che possono divenire il volano per una seria e lungimirante politica di accoglienza e abitativa nella sua molteplice declinazione.

4. Ad esempio, la piattaforma Sottotetto promossa da Informagiovani del Comune di Ferrara e l'Ateneo in cui le agenzie immobiliari e privati possono inserire offerte di alloggio per l'utenza studentesca.

Bibliografia

BALDINI M., FIORANI G., FEDERICI M., LUPATELLI G. (2013), *Le politiche sociali per la casa in Italia*, Quaderni della ricerca sociale, 22, pp. 289-337.

BERTONI, F. (2025), *Student Housing in Italy: Historical Development and Policy Impact*, Tesi di Laurea non pubblicata 2024/2025, Politecnico, School of Architecture Urban Planning Construction Engineering.

Caritas Italiana (2022), *Casa e abitare nel PNRR*, n. 1, marzo.

WILKINSON C., GREENHALGH P. (2024), *Exploring Student Housing Demand, Supply Side and Planning Policy Responses in a Small University City: Studentification in Durham*, *Housing Policy Debate*, 34:5, pp. 746-768.

CURVELO MAGDANIEL F. (2012), *The University Campus as a Real Estate Object and its Development in the Context of the Knowledge Economy*, *Proceedings of IFKAD-KCWS 2012*, Matera (IT), 13-15 June 2012.

DEN HEIJER C., CURVELO MAGDANIEL F. (2018), *Campus-City Relations: Past, Present, and Future*, in MEUSBURGER P. et al. (eds.), *Geographies of the University, Knowledge and Space*, vol. 12, Springer, Cham.

FARINELLA R., DORATO E., ALIETTI A., *L'università come opportunità di rigenerazione urbana: riflessioni a partire dal caso ferrarese*, in MARTINELLI N., ANNESE M., MANGIALARDI G., a cura di, (2023), *Le università per la città e i territori. Proposte per l'integrazione tra politiche universitarie e politiche urbane*, Working Paper Urban@it, vol. 15, p. 126-132.

FILANDRI M. (2016). *Proprietari a tutti i costi. La disuguaglianza abitativa in Italia*, Carocci, Roma.

FINOCCHETTI G. (2021), *Le condizioni di vita e di studio degli studenti universitari 2019-2021*, Nona Indagine Eurostudent, CIMEA, Roma.

GAINSFORTH S., PEVERINI M. (2022), *Residenze per studenti tra pubblico e privato*, in Caritas Italiana (2022), *Casa e abitare nel PNRR*, n. 1, marzo, pp. 33-41.

GWOSD, C. (2024), *Students' housing situation*, K. HAUSCHILDT (ed.), *Social and economic conditions of student life in Europe*, EUROSTUDENT 8 Synopsis of indicators 2021-2024. wbv Publikation.

MAGNI, M., PESCAROLI, G., BARTOLUCCI, A. (2019), *Factors influencing university students' accommodation choices: Risk perception, safety and vulnerability*, *Journal of Housing and the Built Environment*, 34, pp. 791-805.

MARTINELLI N., ANNESE M., MANGIALARDI G., a cura di, (2023), *Le università per la città e i territori. Proposte per l'integrazione tra politiche universitarie e politiche urbane*, Working Paper Urban@it, vol. 15.

SMITH, D. P. (2002), *Patterns and processes of studentification in Leeds*, *Regional Review*, 12(1), pp. 14-16.

SMITH, D. P. (2005), *Studentification: The gentrification factory?*, in R. ATKINSON, G. BRIDGE (eds.), *Gentrification in a global context*, Routledge, London, pp. 72-89.

UDU-Sunia CGIL (2023), *Senza casa, senza futuro*, rapporto di ricerca.

Urban@it Centro nazionale di studi sulle politiche urbane, (2025), *L'università pubblica italiana per la città e i territori, Decimo rapporto sulle città*, Il Mulino, Bologna.

Voci dal quartiere: studenti e residenti a confronto

Costanza Vespasiano

Negli ultimi vent'anni, Ferrara ha vissuto una trasformazione silenziosa ma profonda. Alla crescita costante del suo storico ateneo ha corrisposto un progressivo mutamento del tessuto urbano e sociale: nuove esigenze abitative, nuove modalità di vivere gli spazi pubblici, nuove forme di convivenza tra popolazioni diverse per età, stili di vita e aspettative.

Come molte città universitarie italiane di medie dimensioni, Ferrara si trova oggi a dover conciliare due anime: quella stabile e residenziale dei suoi abitanti storici, e quella giovane e dinamica degli studenti universitari, spesso di passaggio ma sempre più presenti. A partire dagli anni Duemila, l'Università ha inciso in modo significativo sull'identità urbana della città, influenzando non solo l'economia, ma anche la geografia sociale di interi quartieri: via Savonarola, Porta Mare, zona Ariostea sono solo alcuni degli spazi che hanno visto cambiare volti, ritmi e relazioni.

Questo articolo prova a esplorare i risvolti di questa convivenza partendo da tre domande fondamentali:

1. in che modo l'università ha trasformato la vita quotidiana dei residenti?
2. quali sono i principali conflitti tra studenti e popolazione stabile?
3. e soprattutto: esistono forme di mediazione, dialogo o coabitazione positiva tra i due gruppi?

Attraverso un'indagine sul campo, alcune riflessioni teoriche e una lettura delle politiche urbane locali, proveremo a capire come la città sta affrontando questa sfida e quali scenari futuri si possono immaginare.

In che modo l'università ha trasformato la vita quotidiana dei residenti?

Negli ultimi decenni, la presenza dell'Università di Ferrara ha avuto un impatto crescente non solo sull'economia cittadina, ma anche sulla sua morfologia urbana e sulle relazioni sociali. Con un numero di iscritti che, nell'anno accademico 2022/2023, ha superato i 28.000 studenti – a fronte di una popolazione residente di poco superiore ai 130.000 abitanti – l'università rappresenta oggi una componente strutturale del tessuto cittadino. Di questi iscritti, circa 12.200 sono studenti fuori sede che vivono stabilmente a Ferrara.

La crescita della popolazione studentesca ha determinato una riqualificazione – e talvolta gentrificazione – di alcune zone della città storica, specialmente

nelle aree prossime ai dipartimenti universitari. Quartieri un tempo abitati da popolazione stabile e anziana si sono progressivamente trasformati in luoghi ad alta rotazione abitativa, dove convivono esigenze differenti: da un lato la tranquillità e la familiarità di chi vive la città da decenni, dall'altro la vitalità, i nuovi ritmi e talvolta la precarietà di chi la attraversa solo per un ciclo di studi.

Come evidenziato da Francesco Indovina nella sua analisi delle città diffuse (*La città diffusa*, 1990), le trasformazioni urbane più rilevanti non sono sempre quelle visibili nei grandi progetti infrastrutturali, ma quelle che modificano nel profondo i modi di abitare, di spostarsi, di relazionarsi con lo spazio pubblico.

Un aspetto significativo quindi è la pressione abitativa generata dagli studenti fuori sede. L'aumento dei canoni di affitto nelle zone centrali e semi-centrali, spesso non regolato da politiche abitative efficaci, ha prodotto una tensione tra chi cerca una casa temporanea e chi abita stabilmente nella stessa zona. Questo fenomeno, come in molte città universitarie italiane, è stato analizzato da Giovanni Semi nel suo *Gentrification. Tutte le città come Disneyland?* (2015), dove mette in luce il rischio che interi quartieri si trasformino in spazi esclusivi per fasce mobili e privilegiate della popolazione, a discapito di chi fatica a restare.

Tuttavia, la presenza dell'università porta anche ricchezza culturale, diversità, nuovi servizi. Lungo le vie del centro si moltiplicano locali, *coworking*, librerie e spazi di aggregazione che, se da un lato si rivolgono soprattutto al pubblico studentesco, dall'altro possono rappresentare un'opportunità anche per la popolazione residente, se inseriti in una logica di inclusione e accessibilità condivisa.

È necessario, infatti, notare come la città non abbia ancora sviluppato in modo sistematico strategie di gestione della convivenza tra gruppi diversi. Le iniziative esistenti – eventi culturali, festival, momenti di partecipazione civica – restano spesso sporadiche, non integrate in una visione politica ampia. Questo apre la strada, come vedremo, a malintesi, conflitti, e anche a interessanti tentativi di mediazione.

Quali sono i principali conflitti tra studenti e popolazione stabile?

In questo scenario, le tensioni tra studenti e residenti non sono rare, e spesso nascono da questioni molto pratiche: orari di vita differenti, modi diversi di utilizzare lo spazio pubblico, aspettative contrastanti sulla tranquillità dei quartieri.

Uno dei nodi più ricorrenti è quello del rumore notturno, percepito dai residenti stabili come una rottura dell'equilibrio quotidiano, soprattutto nei quartieri centrali dove si concentrano le case affittate a studenti. Un altro

punto critico è l'uso dello spazio pubblico, che in molte zone centrali assume un significato ambivalente: da un lato, i parchi e le piazze sono luoghi di socializzazione studentesca, dall'altro ciò può essere percepito come "invasione" da chi li abita stabilmente. Non si tratta solo di disagio: spesso alla base c'è una mancanza di comunicazione, l'assenza di un dialogo diretto che potrebbe trasformare la convivenza in un'occasione di arricchimento reciproco.

Le politiche abitative aggravano ulteriormente questo quadro. La pressione del mercato immobiliare e la crescita degli affitti brevi hanno portato a una progressiva sostituzione della popolazione residente, innescando dinamiche di esclusione che raramente vengono affrontate in modo sistemico. La percezione diffusa è che la città stia cambiando, ma senza che tutti abbiano voce in questo cambiamento.

Per cercare di dare concretezza al discorso sulla convivenza tra studenti e residenti, è stato distribuito un questionario online rivolto ad abitanti e studenti universitari che vivono o frequentano Ferrara. Le risposte – pur non costituendo un campione statisticamente esaustivo – restituiscono un quadro interessante e sfaccettato di come le persone vivono il proprio quartiere. Le domande, pensate per cogliere non tanto dati quantitativi assoluti quanto impressioni, vissuti e percezioni, hanno offerto uno spaccato prezioso della vita urbana e delle sue contraddizioni.

I residenti descrivono la loro esperienza con un linguaggio legato alla memoria, alla stabilità, al valore affettivo dello spazio abitato. Il quartiere è, per molti, un'estensione della propria casa, un luogo dove si conoscono i vicini, si ricordano le trasformazioni degli ultimi anni, si sviluppa un senso di appartenenza. Quando questa continuità viene interrotta da cambiamenti rapidi – come l'aumento degli affitti, il *turn over* degli abitanti o un uso intensivo degli spazi pubblici – si genera spesso un sentimento di smarrimento, o in alcuni casi di esclusione.

Gli studenti, al contrario, vivono il quartiere in una modalità più temporanea, ma non per questo superficiale. Descrivono la città come "viva", "comoda", "a misura di giovane", e mettono in evidenza l'accesso ai servizi, la prossimità ai dipartimenti universitari e la ricchezza culturale. Tuttavia, anche in questo caso emergono delle criticità: in particolare, la difficoltà a sentirsi davvero "parte" della città, a stabilire legami duraturi con chi la abita da più tempo. In alcuni casi, gli studenti dichiarano di percepire una certa ostilità da parte di vicini anziani o residenti di lunga data, che sembrano vederli come elementi "estranei" al tessuto urbano oppure per quanto riguarda la qualità dei servizi, molti intervistati sottolineano la necessità di migliorare l'accessibilità e l'efficienza dei trasporti pubblici, nonché di aumentare gli spazi verdi e le aree di aggregazione.

In molti segnalano che l'amministrazione comunale sembra ignorare i bisogni dei residenti in favore di logiche di mercato (in particolare per quanto riguarda gli affitti), mentre altri sottolineano l'assenza di spazi neutri, pensati per far incontrare le due comunità. Solo una minoranza dei rispondenti ha dichiarato di aver partecipato ad attività o iniziative volte a favorire l'incontro tra studenti e residenti, e questo dato conferma quanto ancora ci sia da fare sul piano della coesione sociale. Eppure, una delle domande finali del questionario ha restituito un segnale di speranza. Alla richiesta: *"Ti piacerebbe partecipare ad attività che favoriscono l'incontro tra studenti e residenti del quartiere?"*, la grande maggioranza ha risposto affermativamente. Alcuni hanno aggiunto suggerimenti, proposte, idee: incontri pubblici, eventi culturali misti, spazi di *coworking* aperti a tutti, politiche per la gestione condivisa dei cortili e dei giardini. È qui che si apre una possibilità.

Esistono forme di mediazione, dialogo o coabitazione positiva tra i due gruppi?

Queste risposte mostrano che la distanza tra i due gruppi non è strutturale né inevitabile, ma è il frutto di una città che ancora non ha trovato il modo giusto di "metterli in dialogo". Dietro le tensioni si nasconde spesso una disponibilità a conoscere l'altro, a condividere spazi, a costruire – anche solo per un tratto – un senso comune di appartenenza. La vera sfida, oggi, è comprendere se Ferrara saprà trasformare questa apertura in azioni concrete: politiche urbane e culturali capaci di facilitare l'incontro e il riconoscimento reciproco. Le risposte al questionario lo suggeriscono chiaramente: esiste, anche se spesso non esplicitata, una volontà di immaginare modi nuovi e più equilibrati di vivere insieme la città.

Per costruire una convivenza più sostenibile, sarà necessario rafforzare i dispositivi di mediazione sociale e culturale nei quartieri più coinvolti, valorizzando figure capaci di attivare il dialogo tra studenti e residenti e di trasformare i conflitti in occasioni di confronto. Non si tratta solo di "gestire" il disagio, ma di riconoscere la pluralità dei modi di abitare e costruire un linguaggio comune.

Al tempo stesso, sarà importante ripensare gli spazi urbani in una chiave più inclusiva e condivisa. La creazione di luoghi ibridi – biblioteche di quartiere, cortili comunitari, *coworking* aperti, spazi pubblici progettati con la partecipazione di chi li vive – può favorire l'incontro tra gruppi sociali differenti e contribuire a generare senso di appartenenza.

Infine, il tema dell'abitare resta centrale. Senza politiche abitative più giuste ed equilibrate, che regolino il mercato degli affitti e tutelino sia i residenti di lungo periodo sia gli studenti fuori sede, il rischio è quello di continuare

a produrre esclusione, instabilità e disuguaglianze. Interventi mirati – come il contenimento degli affitti brevi o il rilancio del contratto concordato – rappresentano strumenti essenziali per restituire accessibilità al diritto alla casa.

Ferrara, come molte città universitarie, si gioca oggi una sfida cruciale: non quella di “scegliere” tra chi resta e chi passa, ma di diventare una città capace di accogliere entrambe le dimensioni. Una città in cui la temporaneità non sia sinonimo di superficialità, e la stabilità non si trasformi in chiusura.

Come osserva Alessandro Coppola in *Apocalypse Town*, le città in declino possono diventare laboratori di innovazione sociale, dove le comunità reinventano modi di vivere e di abitare. Ferrara, pur non essendo una città in crisi, si trova di fronte alla sfida di trasformare la presenza universitaria in un’opportunità condivisa, promuovendo una convivenza urbana inclusiva e sostenibile. È questo, forse, il compito che ci attende: immaginare la città universitaria non solo come luogo di passaggio, ma come laboratorio permanente di convivenza, pluralismo e cittadinanza.

Bibliografia

COPPOLA A., *Apocalypse town: Cronache dalla fine della civiltà urbana*, Laterza, Roma-Bari, 2012.

INDOVINA F., *La città diffusa*, DAEST, Università Iuav di Venezia, 1990.

SEMI G., *Gentrification. Tutte le città come Disneyland?* Il Mulino, Bologna, 2015.

Partecipare la trasformazione: città e territori alla prova dei processi di pianificazione partecipata

Luca Pinnavaia

La pianificazione territoriale è, da sempre, un campo d'azione complesso, che implica la gestione e lo sviluppo di territori attraverso politiche e progetti in grado di rispondere alle esigenze locali e alle sfide dei contesti in cui si trovano ad operare. Negli ultimi decenni abbiamo assistito ad un salto qualitativo importante: la pratica pianificatoria sta abbandonando gradualmente i paradigmi tradizionali di progettazione verticale per abbracciare un approccio più inclusivo, orizzontale e partecipativo. Questo processo non solo sta trasformando la teoria e la prassi della pianificazione in ambito urbano e territoriale, ma indica un orizzonte di impegno nella generazione di nuove forme di *policy-making e governance*, che coinvolgono direttamente cittadini e cittadine nelle fasi di progettazione e decisione su questioni di interesse pubblico.

Storicamente le funzioni di pianificazione del territorio sono state gestite da urbanisti e amministratori che definivano programmi e progetti di sviluppo del territorio attraverso procedure tecnico-burocratiche precise e formalizzate. Con l'evolversi delle esigenze sociali e l'aumento delle disuguaglianze territoriali, è emersa la necessità di un approccio più inclusivo. La pianificazione partecipativa si fonda sull'idea che i cittadini, essendo diretti interessati, possiedano conoscenze e competenze utili per contribuire attivamente alla gestione del territorio. Questo modello promuove una maggiore democraticità nel processo decisionale e in parallelo l'integrazione di nuovi ruoli e competenze che concorrono al processo di pianificazione: approcci eco-sociali, derivazioni dagli studi di genere, competenze digitali, di innovazione sociale e di impegno verso aspetti ambientali e sul cambiamento climatico. Questa idea di processo aperto e inclusivo assume il compito di costruire risposte efficaci alle sfide future di città e territori, basando la propria azione su pilastri quali co-creazione, trasparenza, collaborazione e interdipendenza.

L'emergere di una nuova dimensione partecipativa conforma nuovi ruoli per cittadini e portatori di interesse, rendendo necessaria l'introduzione di meccanismi di riconoscimento degli esiti della partecipazione, capaci di integrare e valorizzare l'intelligenza collettiva nelle fasi di pianificazione. Si tratta di una rivoluzione culturale degli iter burocratici e del senso stesso del pianificare. Non a caso infatti questa transizione ben è visibile nella politica

di coesione dell'Unione europea, la quale promuove una pianificazione inclusiva verso uno sviluppo territoriale sostenibile. La *Territorial Agenda 2030* e i fondi strutturali dell'UE, in particolare il Fondo per lo Sviluppo Regionale (FESR) e il Fondo Sociale Europeo (FSE+), pongono l'accento sulla necessità di definire politiche di sviluppo che siano esito di una stretta collaborazione tra amministrazioni e cittadini, favorendo una coesione territoriale che combatta le disparità regionali e promuova una crescita inclusiva, sostenibile e partecipata. Gli aspetti partecipativi sono particolarmente visibili nelle iniziative promosse a livello europeo in questo contesto di *policy*: tra le più importanti il programma URBACT, dedicato al networking e allo scambio tra città europee su temi condivisi, e il programma EUI - *European Urban Initiative* che sostiene iniziative di trasformazione urbana e territoriale incrementando nuovi paradigmi di sostenibilità, con una diretta connessione ai pilastri tematici del *New European Bauhaus*.

Piani, strategie e attivazioni in forma partecipata: pratiche e meccanismi

Il panorama degli approcci partecipativi nella pianificazione territoriale è ricco e variegato, con esperienze che si differenziano per scala e finalità ma una necessità comune: identificare con chiarezza i meccanismi che garantiscono l'integrazione dei risultati partecipativi nei piani e nelle strategie territoriali. Nel contesto italiano non esistono obblighi precisi, ma indicazioni formali che inducono i titolari del processo a tenere in considerazione quanto emerso dai processi partecipativi. Questo aspetto emerge nei Piani Urbani per la Mobilità Sostenibile (PUMS) e nei Biciplan, le cui linee guida nazionali di riferimento prevedono chiaramente il coinvolgimento dei cittadini per costruire in modo partecipato lo scenario di Piano. Esempi interessanti di PUMS costruiti ingaggiando la comunità locale si trovano sia in aree urbane di grandi dimensioni (e.g. Città Metropolitane di Bologna e Firenze) che in centri più piccoli (e.g. Comune di Mirano, Comune di Cervia) dimostrando come comunità ed enti locali possano collaborare attivamente per co-progettare gli interventi di incremento della mobilità ciclabile sostenibile e della sicurezza stradale. Analogamente, nella definizione dei Piani Urbani Generali (PUG), la legge di disciplina regionale sulla tutela e l'uso del territorio dell'Emilia-Romagna prevede all'articolo 17 la possibilità di sostenere, anche economicamente, “[...] *la partecipazione dei cittadini alla definizione degli obiettivi della rigenerazione urbana, attraverso processi di progettazione partecipata o di laboratori di urbanistica partecipata, e diretti ad incentivare il ricorso alle procedure concorsuali che consentano la scelta del progetto che meglio corrisponda agli obiettivi di qualità attesi*”. La legge prevede, inoltre,

azioni di pubblicità e partecipazione durante la formazione del piano, con almeno una presentazione pubblica, non tecnica, e la possibilità di ulteriori consultazioni. È evidente, però, come la partecipazione diventi efficace solo quando promossa in modo attivo e concreto da parte dell'amministrazione pubblica chiamata a redigere il piano o le strategie. Un esempio significativo è il processo di creazione del PUG di Santarcangelo di Romagna, chiamato "Futuro Presente": dal tema del verde urbano e della forestazione alle questioni abitative e del vivere sociale, passando per la rigenerazione urbana e la promozione di spazi per la cultura, il percorso dimostra come aspetti anche complessi della programmazione territoriale possano essere oggetto di dialogo e confronto collettivo.

A questi esempi di pianificazione partecipativa si aggiungono numerose esperienze, spesso nate spontaneamente e in modo informale, attivate da gruppi diversi con obiettivi specifici nati in risposta a fenomeni di trasformazione e crisi dei territori. Questi progetti, pensati per rispondere a bisogni locali urgenti, hanno messo al centro processi di partecipazione che, in alcuni casi, hanno influenzato la trasformazione di spazi urbani, quartieri, edifici e aree pubbliche. Un esempio recente è il progetto "La Foresta-Accademia di Comunità", attivo dal 2018 nella stazione ferroviaria di Rovereto e sviluppatosi in modo partecipativo attorno ai temi della formazione informale e dall'eco-socialità, oggi partner del progetto europeo *Station for Transformation*, mirato alla rigenerazione dell'area della stazione. L'approccio partecipativo coinvolge la co-progettazione di spazi e attività, con un focus sulla biodiversità in ambito urbano. Un altro esempio è "La Rivoluzione delle Seppie", collettivo multidisciplinare che ha scelto il borgo di Belmonte Calabro come luogo di sperimentazione, ibridando il lavoro di design con la progettazione sociale e rigenerativa. La trasformazione di un edificio del paese in Casa di Belmondo, uno spazio temporaneo di co-working, incontro e ospitalità, permette di affrontare tematiche vitali per le Aree Interne come spopolamento, dispersione delle competenze e debolezza sociale. Queste, insieme a tante altre esperienze di partecipazione disseminate nel nostro paese, promuovono l'inclusione e il coinvolgimento diretto della comunità in processi di co-progettazione e formazione di competenze non formali e creative rivolte a ripensare i territori insieme a coloro che li vivono.

L'Esperienza dell'Emilia-Romagna: Strumenti e meccanismi partecipativi

L'Emilia-Romagna ha da tempo attivato un percorso di avvicinamento alla pratica della democrazia partecipativa dotandosi di strumenti che in modo diretto e indiretto affrontano il tema nella vita pubblica delle comunità, a

partire dalla Legge regionale sulla Partecipazione, n. 3 del 2010 poi abrogata nel 2018 dalla Legge regionale n. 15 sulla “Partecipazione all’elaborazione delle politiche pubbliche”. Da quest’ultima discendono: il bando regionale che eroga contributi a sostegno dei processi partecipativi; la definizione del tecnico di garanzia per la partecipazione e l’osservatorio partecipazione che monitora e raccoglie esperienze, informazione e approfondimenti. Questo spazio di definizione formale dialoga e informa altre politiche regionali, tra queste alcuni aspetti dettati dalla Legge 24/2017 relativa alla “Disciplina regionale sulla tutela e l’uso del territorio” che prevede di integrare nella pianificazione territoriale processi partecipativi. A questo proposito il Bando Rigenerazione – che finanzia azioni di trasformazione urbana a livello regionale promuovendo un approccio rigenerativo e di riuso del patrimonio edilizio e della città – prevede nei criteri di valutazione un criterio di presenza di “Percorsi Partecipativi” e uno invece di attivazione di “Percorsi di co-programmazione e/o co-progettazione”. A livello regionale si determina quindi un quadro in cui i principi della pianificazione partecipativa assumono sempre più concretamente un ruolo istituzionale nei processi di pianificazione territoriale e urbana. Un esempio molto attuale sono i due principali strumenti di supporto allo sviluppo territoriale utilizzati nella programmazione regionale 2021-2027, ovvero le Agende Trasformative Urbane per lo Sviluppo e la Sostenibilità (ATUSS) e le Strategie Territoriali Integrate delle Aree Montane e Interne (STAMI), che si fondano su un approccio partecipativo e negoziale volto a promuovere una pianificazione territoriale più inclusiva e condivisa. Le STAMI sono peraltro supportate dal Progetto LaSTI (Laboratorio per le Strategie Territoriali Integrate per la Montagna e le Aree Interne) gestito da ART-ER che supporta le amministrazioni locali nell’attuazione delle strategie sia tramite l’applicazione e la promozione di un approccio di animazione territoriale e di ingaggio delle comunità locali, sia tramite azioni di *capacity building* rivolto ai Comuni.

Osservando più nello specifico le strategie territoriali integrate dedicate al territorio ferrarese, troviamo la ATUSS di Ferrara intitolata *Look-UP* e la STAMI Basso Ferrarese intitolata Fare Ponti. In entrambi i casi, rispettando l’accordo di partenariato 2021-2027 tra Commissione europea e Dipartimento per le politiche di coesione e per il Sud della Presidenza del Consiglio dei ministri, lo strumento di finanziamento attivato è l’*Integrated Territorial Investment* (ITI) che permette di combinare investimenti di diversi assi prioritari, di uno o più programmi operativi. I programmi interessati sono il Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale e il Fondo Sociale Europeo che concorrono a sostenere i progetti definiti da ciascun territorio. L’attuazione di queste strategie sono un banco di prova importante anche per Ferrara

nel dimostrare in forma pratica come l'approccio partecipativo possa essere declinato nel contesto locale, quali forme di *advocacy* emergeranno dalla comunità e quale capacità di ascolto l'amministrazione pubblica sarà in grado di sviluppare e sostenere.

Divorare o essere divorati: la partecipazione come paradigma del cambiamento necessario

In conclusione, il contesto europeo delle politiche urbane e delle pratiche partecipative ci offrono prospettive intriganti per il futuro della trasformazione territoriale nonché delle professioni legate ai processi di pianificazione partecipativa. Un'interessante traccia interpretativa del ruolo della partecipazione ci viene offerta dall'esperienza artistica del collettivo trentino *Mali Weil* che dal 2019 ha attivato una ricerca artistico-curatoriale attorno all'idea di *"riconfigurare le relazioni culturali, sociali e giuridiche tra esseri umani e non-umani, come strumento di emancipazione dalla visione miope e autoreferenziale propria dell'antropocentrismo"*. Emerge in questo contesto il concetto di "divorazione", ovvero quel passaggio in cui esseri di nature differenti interagiscono come soggetti divoratori o divorati, definendosi reciprocamente come parti di un tutto vivente, attivando strategie diplomatiche in una prospettiva di necessaria co-abitazione e reciprocità. Seguendo questo ragionamento è interessante riflettere su come la partecipazione possa diventare un effettivo strumento di emancipazione e negoziazione, superando le posizioni centrate su un unico punto di vista, da difendere o da dover raggiungere. Un'idea di partecipazione che supera di gran lunga la semplice consultazione diventando un continuo, faticoso ma generativo processo diplomatico in cui le comunità e i singoli si confrontano, si mettono in discussione e co-creano soluzioni per la trasformazione dei loro habitat. Un processo non sempre facile e lineare, ma piuttosto una pratica in continua evoluzione che richiede una costante apertura al dialogo, al conflitto costruttivo e al reciproco arricchimento.

Seguendo la metafora eco-sociale proposta, il bilanciamento tra il "divorare" e il "lasciarsi divorare" suggerisce un metabolismo partecipativo che richiede di prendere in considerazione, con crescente urgenza, le questioni di genere, l'inclusione di nuovi cittadini e cittadinanze globali, nonché i fenomeni tecno-economici che, se non governati, alimentano conflitti e disuguaglianze. La partecipazione, quindi, si rivela fondamentale per affrontare le sfide globali di oggi, rendendo ogni azione di sviluppo urbano un passo verso un futuro più inclusivo, giusto e sostenibile per tutti.

Casa Belmondo - La rivoluzione delle Seppie, Belmonte Calabro (CS).



Fonte: web.

Station for Transformation, Rovereto (TN).



Fonte: web.



Fonte: web.

Bibliografia

BERISHA, E., NAPIERAŁA, T., LEŚNIEWSKA-NAPIERAŁA, K. (2024) *Report on Participatory Planning approaches and practice at EU level*, Technical Report, Erasmus+ DEMo4PPL.

CHIRULLI, P., IAIONE, C., a cura di (2018) *La Co-Città. Diritto urbano e politiche pubbliche per i beni comuni e la rigenerazione urbana*, Jovene Editore, Napoli.

OSTANEL, E. (2017) *Spazi fuori dal comune. Rigenerare, includere, innovare*, Franco Angeli, Milano.

PINNAVAIA, L., COTELLA, G. (2024) *Overview of participatory practice at national level: Italy*, Technical Report, Erasmus+ DEMo4PPL.

Regione Emilia-Romagna (2018) Legge Regionale n. 15/2018 Legge sulla partecipazione all'elaborazione delle politiche pubbliche.

TRETTEL, M. (2015) *The politics of deliberative democracy, A comparative survey of the "law in action" of citizen participation*, UNED. Revista de Derecho Político n. 94, 2015, p. 85-114.

Sitografia

STAMI Bassi Ferrarese
<<https://fesr.regione.emilia-romagna.it/2021-2027/priorita/attrattivita-coesione-sviluppo-territoriale/stami/basso-ferrarese>>
ATUSS Ferrara
<<https://fesr.regione.emilia-romagna.it/2021-2027/priorita/attrattivita-coesione-sviluppo-territoriale/atuss/ferrara>>
<<https://lookup.comune.fe.it/>>
Rigenerazione Urbana Emilia-Romagna
<<https://territorio.regione.emilia-romagna.it/qualita-urbana>>
Linee Guida PUMS
<<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2017/10/05/17A06675/sg>>
Collettivo Mali Weil
<<https://www.maliweil.org/>>
La Rivoluzione delle Seppie
<<https://larivoluzionedelleseppie.org/>>
EUI - Station for Transformation
<<https://stationfortransformation.eu/>>

Dallo sviluppo locale a nuove forme di territorialità: alcune riflessioni

Guglielmo Bernabei

Premessa

È quanto mai necessario, in particolare per aree come Ferrara e la sua provincia, introdurre, nel tessuto economico-sociale, forti elementi di innovazione nelle politiche di territorio nel senso sia di un'articolazione multi-livello delle relazioni intergovernative che di una ridefinizione delle arene di *policy*. In gioco vi è una nuova interpretazione delle relazioni tra politiche e territorio che appare più rispondente rispetto ad una "logica di mera regolazione".

Le relazioni tra *governance* territoriale e mutamento del ruolo regolatorio sono affrontate secondo un "approccio di *governance*", ossia in una prospettiva di economia politica che privilegia un'interpretazione del mutamento attraverso l'analisi delle politiche.

Territorio è una parola antica, che incorpora il legame esistente tra spazio e politica. Sembra che tale relazione stia venendo meno, nell'epoca della politica senza territorio. Tuttavia, questa affermazione è prematura. Al territorio bisogna continuare a guardare. Ma ciò che si evidenzia oggi esaminando il rapporto tra territorio e politica è la frattura sempre più profonda che separa élite e popolo.

Nuovi contesti della politica e delle politiche si sono definiti intorno a forme di mobilitazione collettiva incentrate su interessi a base territoriale su questioni di sviluppo economico locale. Per una certa stagione tra gli anni Ottanta e Novanta del Novecento, movimenti regionalisti e localisti sono stati incorporati in una retorica politica orientata a favorire mutamenti strutturali verso una "Europa delle Regioni", e di cui già la Commissione europea guidata da Jacques Delors è stata una delle principali fonti di ispirazione. La costituzione o il rafforzamento di livelli intermedi di governo sono stati a lungo al centro di iniziative di riforma in molti Paesi europei, così come di importanti riforme a livello comunitario. Tuttavia, i processi di regionalizzazione in Europa non sono esclusivamente riconducibili a risposte di ordine costituzionale. A fronte dei limiti politico-istituzionali e della crescente disillusione dinanzi a prospettive di "regionalizzazione" del *policy-making* comunitario, l'Europa ha visto emergere una varietà di forme di regionalizzazione caratterizzate da gradi differenti di "governance" dello sviluppo caratterizzate spesso da elevata autonomia rispetto a competenze territoriali esistenti.

Si tratta di iniziative spesso originate o definite "dal basso", a partire da concrete opportunità di sviluppo, strettamente connesse al mutamento di lo-

giche d'azione nelle politiche di sviluppo territoriale, e tuttavia difficilmente comprensibili in una prospettiva costituzionale di riforma del suo assetto territoriale. Restando al contesto ferrarese si pensi, ad esempio, al fenomeno delle fusioni comunali che nell'ultimo decennio ha dato vita ai Comuni di Fiscaglia, Riva del Po, e Tresignana nell'Area Interna del Basso Ferrarese.

Per una nuova “territorialità”

Intesa come alternativa ad approcci centralisti, la nozione di *multilevel governance* ridefinisce la natura dei processi attraverso i quali l'integrazione tra diverse realtà comunali di piccole dimensioni influisce su strutture e politiche di altri centri decisionali. Il processo di integrazione locale è studiato nella prospettiva di un simultaneo trasferimento sia di competenza regolativa verso il livello sovranazionale che di capacità di iniziativa e influenza al livello subnazionale. Mobilitazione e rafforzamento dei governi locali, insieme alla crescita di indipendenza di istituzioni sovranazionali, sono interpretati come parte di una dinamica di “dispersione di potere” nell'Unione europea che modifica la natura delle sue sedi di *policy*. Mentre questo processo contribuisce a modificare la natura dell'azione statale verso un ruolo di mediazione e facilitazione, esso anche induce un riaggiustamento di relazioni in senso sia “verticale” – tra istituzioni territoriali di rappresentanza di interessi generali – che “orizzontale” – tra forme neo-corporative o “reticolari” di rappresentanza di interessi particolari – nell'ambito di processi di decisione e implementazione delle politiche di sviluppo.

Regionalismo e localismo, come esiti di pressioni “dall'alto” e “dal basso”, possono dare origine in tali condizioni a nuovi, instabili, equilibri di potere, e indurre nuove risposte istituzionali. Il mutamento di relazioni tra i livelli statali implica anche un mutamento di strategie politiche. In tal senso, lo Stato nazionale si ridefinisce da un ruolo di regolazione “dall'alto” a quello di *partner* e mediatore di relazioni multi-livello.

Queste linee di ricerca hanno offerto un significativo contributo all'inquadramento di studi su processi territoriali in una dinamica di mutamento delle logiche politiche dell'azione statale. Anziché assumere un'Europa delle, o con le, Regioni, come ordine istituzionale stabilito, l'attenzione si è rivolta all'emergere di innovazioni istituzionali verso una pluralità di livelli territoriali intermedi, attraverso l'analisi sia dei meccanismi della macro-scala che degli effetti della micro-scala in termini di rinnovo di relazioni intergovernative e inter-organizzative e di ristrutturazione di apparati statali. Teorie della *governance* multi-livello alludono a questo aspetto nel fare riferimento – in analogia a concetti quali “sussidiarietà orizzontale” e “partenariato esteso”, in uso nel gergo delle politiche comunitarie – a processi più “lateral” di di-

spersione del potere che coinvolgono anche rappresentanti dell'economia e della società civile.

L'integrazione di entrambe queste dinamiche di mutamento – “verticale” e “orizzontale” – amplia il potenziale di applicazione della nozione di *governance* multi-livello, ma solleva anche esigenze di precisione definitoria. Apparentemente, il riferimento ai “livelli di governo” viene esteso a comprendere non solo livelli istituzionalizzati di competenza governativa, ma anche, più in generale, livelli di decisione decentralizzata concepibili come operanti accanto o al di fuori di strutture di relazione governative di natura gerarchica. È il caso, ad esempio, di agenzie amministrative autonome e di forme di gestione e cooperazione che coinvolgono organizzazioni non-governative, associazioni e rappresentanze di interessi con un ruolo attivo nelle politiche di sviluppo territoriale. Ne consegue che si pongono due questioni circa il significato di “livello di governo”. Da un lato, la natura differenziata di queste aree di *governance* – e in particolare la loro indipendenza da ordinamenti gerarchici – ne rende impossibile una significativa comparazione sulla base di un'articolazione in “livelli” territoriali; dall'altro, mentre il riferimento ad una dimensione territoriale resta essenziale – poiché la maggior parte di queste espressioni “lateral” di trasferimento e delega di poteri e competenze avviene in relazione a definiti spazi territoriali – le caratteristiche espresse da queste realtà differiscono sostanzialmente da una concezione “delimitata” di territorialità tipica della nozione di sovranità propria di Stati territoriali.

Questioni di metodo

Due importanti questioni sorgono a questo proposito. Primo, emerge forse una sorta di determinismo economico nella definizione delle caratteristiche dell'azione statale? e implica anche una concezione strumentale delle strutture statali – e delle istituzioni in generale – in relazione a imperativi economici? Secondo, posto che ciò non sia, quali strumenti si danno per analizzare le caratteristiche dell'azione statale? E ancora, quale sarà la correlazione tra le caratteristiche delle istituzioni statali e le caratteristiche emergenti delle risposte statali a nuove esigenze regolative? Mentre la prima questione riguarda direttamente la coerenza del quadro istituzionale, la seconda concerne la sua portata in senso più ampio. L'idea di “selettività strategica” dello Stato riassume i processi complessi attraverso i quali forme d'azione strategica mediano mutamenti istituzionali in vista del conseguimento di nuovi accoppiamenti strutturali tra sviluppo locale e modalità di regolazione.

Pratiche di sviluppo e di *governance* locale possono così essere viste come esiti contingenti di strategie dirette a realizzare nuovi compromessi istituzionali sulla base della costituzione di diverse esigenze economico-sociali. La dimensione lo-

cale appare come una dimensione di processi di ristrutturazione statale espressa dalla ricostruzione di siti e attori di sviluppo economico e del loro sistema di relazioni: una dimensione che implica cruciali processi di ridefinizione o invenzione di identità territoriali, la proiezione di nuove pratiche di identificazione su realtà territoriali secondo una nuova interpretazione di interesse collettivo.

In questa prospettiva, l'analisi della *governance* territoriale, comprese le nuove politiche urbane, impone un rinnovamento concettuale che aiuti a identificare le forme assunte da meccanismi e strutture politico-istituzionali in relazione a specifiche articolazioni socio-economiche. Ci si trova, dunque, davanti alla sfida di integrare due distinte ma complementari linee di sviluppo: l'analisi di meccanismi e strutture politico-istituzionali coinvolte nell'emergere di una varietà di espressioni di *governance* territoriale, e nel definirne i connotati di territorialità; la capacità di interpretare i fenomeni di mutamento "dalla parte delle politiche", e delle ricadute concrete sulle comunità che abitano i territori. Ne deriva l'esigenza di innovazione istituzionale ma questa si scontra con una certa resistenza al cambiamento e a conseguenti eccessivi compromessi al ribasso di *governance*.

I fattori determinanti per l'avvio dello sviluppo locale

È importante riflettere sui fattori determinanti dell'avvio di un processo di sviluppo locale, poiché pongono in evidenza il peso che tali variabili sono in grado di esercitare e le possibilità di sviluppo dei modelli basati su essi. Una delle condizioni per innescare un processo di questo tipo è la disponibilità di almeno due fattori: l'esistenza di capacità organizzativa-imprenditoriale e la presenza di conoscenze e di attitudini sociali nella popolazione locale.

Il primo fattore può essere importato dall'esterno attraverso la localizzazione nelle aree d'impianti appartenenti ad imprese esterne e con la costituzione di impianti non autonomi dal punto di vista tecnologico, costituiti sulla base di commesse di lavorazione nell'ambito di strategie di decentramento territoriale della produzione. Il secondo fattore interagisce con il primo, essendo uno degli elementi costitutivi della nascita delle nuove imprese e comprova la presenza di specifiche professionalità e competenze. Nella formazione di nuove imprese sono identificabili anche altri fattori come la conoscenza del processo produttivo e delle tecniche organizzative-gestionali; la conoscenza dei potenziali mercati di sbocco; l'esistenza di professionalità e di competenze specifiche sul mercato del lavoro locale; la disponibilità di capitale.

Mentre, risultano ampiamente diffusi nelle aree basate sui sistemi di piccole e medie imprese, questi fattori difettano nelle aree marginali, che non hanno vissuto significative esperienze industriali. Ed è il caso della provincia di Ferrara, con particolare riferimento all'Area Interna. Le strutture economi-

che di quest'ultima sono generalmente organizzate a partire da specializzazioni produttive acquisite nel passato, con una trasformazione di lavorazioni artigianali e un progressivo allungamento della filiera produttiva, verso produzioni a valle (filiera agro-alimentare) o a monte (introduzione di specifiche imprese). Spesso tali fattori non sorgono spontaneamente, ma necessitano di apposite politiche di avvio di nuove iniziative imprenditoriali e condotte nel tempo con opportuni investimenti in ricerca, sviluppo ed infrastrutture.

La riflessione sulle caratteristiche comuni a molteplici modelli di sviluppo locale di tipo endogeno può essere utile ad individuare il ruolo, le dinamiche, e il peso che talune variabili esercitano all'interno. Questo tipo di analisi mette in luce le interdipendenze che sussistono all'interno del modello e le opportunità che scaturiscono dalla combinazione delle stesse, nonché quali fattori siano estrapolabili e in qualche modo esportabili nelle aree in deficit di sviluppo. I modelli possibili per il ferrarese prevalentemente basati sulla presenza della piccola e media impresa locale presentano precise modalità e fasi del processo di sviluppo: formazione di un primo nucleo di imprese (da attività tradizionali dell'area, da imprese dell'area o anche esterne); aumento delle opportunità di mercato e crescita interna di questo primo nucleo di imprese; allargamento del numero di imprese e creazione di un "network" tra queste, che facilita le interdipendenze produttive e l'allungamento della filiera produttiva, attraverso una sempre più marcata divisione del lavoro e rapporti di collaborazione tra le imprese, che consentono la diffusione delle innovazioni e delle informazioni; costituzione di un sistema complesso di imprese locali, anche al fine di una crescente apertura sui mercati extraregionali e internazionali.

Conclusioni

La riflessione sulle diverse forme di articolazione territoriale della produzione locale è solo un primo approccio utile ad evidenziare l'emergere di sentieri e tipologie di sviluppo basati su processi di trasformazione socio-economici differenziati tra di loro, all'interno dei quali le "specificità locali" possono divenire i fattori determinanti di tale differenziazione.

La spinta verso l'analisi e la comprensione di questi nuovi modelli di sviluppo viene impressa, da un lato, dall'insorgere della crisi della grande impresa e di alcune aree limitrofe di sviluppo maturo, e dall'altro dalle difficoltà incontrate nelle politiche di intervento a favore delle aree svantaggiate, come il Basso Ferrarese, definite all'esterno delle aree interessate. Tutto ciò induce a rivedere i passati paradigmi e focalizzare l'attenzione sui fattori causali dello sviluppo locale e sull'introduzione di innovazioni di produzione.

Le politiche di intervento locale e il ruolo delle istituzioni nella predisposizione di progetti di trasformazione dell'economia locale e di forme specifiche

di “regolazione sociale” si intersecano ineludibilmente nel tema delle politiche urbane, e ne costituiscono elemento imprescindibile.

Le politiche urbane di sviluppo assumono un forte connotato socio-economico, all'interno del quale le specificità locali imprimevano a queste la necessità di forme di autogoverno dei processi di sviluppo ritagliati sulle caratteristiche dell'area di riferimento. Cruciale diviene il coinvolgimento dei governi locali, delle forze sociali e delle istituzioni operanti sul territorio, necessario a garantire coerenza tra obiettivi, strumenti e capacità di gestione.

Da tali considerazioni scaturisce l'impossibilità di una politica disegnata a livello centrale che possa cogliere l'elevata differenziazione dei processi di trasformazione socio-economica di un'area specifica e bisognosa di interventi mirati come Ferrara e la sua provincia.

Una trasformazione anche del significato di territorio, che apre la questione della grande crisi della rappresentanza. In un momento in cui l'attività democratica eccede i tradizionali canali di rappresentanza degli interessi e delle opinioni. Oggi movimenti e reti territoriali, spesso definite come l'antipolitica, diventano i canali privilegiati di espressione di quelle funzioni simboliche e conflittuali dell'ordine sociale che definiscono il vero e proprio campo della politica. Un ribaltamento che non significa tanto la frattura dei rapporti tra territorio e politica quanto il loro ridisegno con nuovi protagonisti, nuove culture, nuove strutture.

Alcuni riferimenti bibliografici

BONOMI A., (2013), *Territorio e Politica*, Einaudi editore, pp. 40.

CAPORASO, J. e A. STONE SWEET (2001), *Conclusion: Institutional Logics of European Integration*, in A. STONE SWEET, W. SANDHOLTZ e N. FLIEGSTEIN (a cura di), *The Institutionalisation of Europe*, Oxford, Oxford University Press, pp. 221-236.

CAPORASO, J.A. (1996), *The European Union and Forms of State: Westphalian, Regulatory or Post-Modern?*, in “*Journal of Common Market Studies*”, 34, 1, pp. 29-52.

GUALINI, E. e J. WOLTJER (2004), *The Rescaling of Regional Planning and Governance in the Netherlands*, paper presentato alla AESOP Conference 2004, Grenoble, 1-4 luglio.

GUALINI, E. (2006), Governance dello sviluppo locale e nuove forme di territorialità: mutamenti nell'azione dello Stato, in *Rivista italiana di Scienza politica*, n. 1/2006.

LANZANI A. (2024), *Rigenerazione urbana e territorio al plurale*, Franco Angeli Editore, pp. 320.

MARSTON, S.A. (2000), *The Social Construction of Scale*, in “*Progress in Human Geography*”, 24, 2, pp. 219-242.

PASQUI G. (2001), *Il territorio delle politiche*, Franco Angeli Editore, pp. 112.

RADAELLI, C.M. (2003), *The Europeanization of Public Policy*, in K. FEATHERSTONE e C.M. RADAELLI (a cura di), *The Politics of Europeanization*, Oxford, Oxford University Press, pp. 27-56.

TSEBELIS, G. (1990), *Nested Games: Rational Choice in Comparative Politics*, Berkeley, University of California Press.

Metropoli di paesaggio

Sergio Fortini

Una premessa

Metropoli di Paesaggio è una visione strategica basata sulla valorizzazione del paesaggio come infrastruttura e sviluppata negli ultimi otto anni da un gruppo di lavoro cui han preso parte, volta per volta, diversi attori pubblici e privati, nonché le componenti tecniche della Provincia di Ferrara.

Le righe seguenti presentano un approfondimento concettuale e un aggiornamento riguardante lo stato dell'arte delle attività intraprese a seguito del processo e della fitta rete di relazioni instaurata con i Comuni e gli Enti della nostra Provincia e con la Regione Emilia-Romagna.

Metropoli di Paesaggio si propone come politica territoriale per una ripresa sociale ed economica dei territori cosiddetti fragili e si realizza attraverso una molteplicità eterogenea di azioni, compresa la costruzione fisica delle infrastrutture necessarie, l'avvio dei processi di utilizzo e gestione da parte delle parti interessate, lo sviluppo di presentazioni per bandi finalizzati al finanziamento di progetti, il confronto su tavoli tecnici e politici, l'organizzazione di progetti-pilota, l'elaborazione di processi di sviluppo a lungo termine.

Il principio fondante della valorizzazione del paesaggio come infrastruttura territoriale capillare ed efficace, premessa necessaria per la rigenerazione degli spazi, trova la sua possibile concretizzazione in una struttura di insediamento né compatta e né diffusa, capace di avvalersi anche dell'acqua come risorsa infrastrutturale e di superare la dicotomia città/campagna attraverso un "policentrismo morbido" e funzionante attraverso collegamenti intermodali. Questo è il presupposto per una trasformazione da aree inesprese a luoghi anti-fragili e per una realizzazione pratica di progetti sulla scorta di una visione e di una regia condivise.

Il vuoto come acceleratore di processo

Sono trascorsi circa otto anni da quando, in modo discreto e informale, un primo gruppo di attori appartenenti a diversi campi disciplinari si è riunito attorno a un tavolo organizzato da AMI (Agenzia Mobilità e Strutture della Provincia di Ferrara) e Cultura della Città (società cooperativa) per lavorare su questa politica territoriale a partire dalla definizione di un sistema di mobilità intermodale sostenibile su quattro livelli intrecciati – bicicletta, barca, treno, mezzi pubblici elettrici e/o a idrogeno – presupposto per la rigenera-

zione e la ri-significazione dei luoghi. I risultati ottenuti finora suggeriscono un cambiamento di paradigma culturale in corso.

Per quanto alcuni processi possano apparire lenti, la notevole mole di lavoro svolta durante questo periodo ha dato risultati sia in termini di infrastrutture che, forse ancora più importanti, in termini di aspetti politici e procedurali. Prima di affrontare gli aspetti più pratici della trasformazione in corso, è utile fissare alcuni punti fondamentali del suo aspetto teorico, al fine di comprendere la portata dell'intero disegno strategico. Anzitutto, è necessario indagare il ruolo che il “vuoto” (come definizione informale del non costruito) assume all'interno della visione. Individuare il paesaggio come infrastruttura più efficace significa, in primo luogo, disegnare, all'interno dei caratteri orografici del suolo, le traiettorie delle terre e delle acque che possono, una volta intersecate, produrre quella struttura di percorsi capillari in grado di raggiungere qualsiasi area del territorio.

Nel panorama quasi pianeggiante della provincia di Ferrara, in gran parte al di sotto del livello del mare, le nervature che animano e definiscono la trama come potenziale infrastruttura di mobilità sostenibile mostrano una tessitura molto fitta, potenzialmente in grado di coprire ogni angolo del fragile microcosmo urbano che ancora popola, con intensità decrescente, questa porzione della pianura emiliana. Sotto tale profilo, la storia che ha caratterizzato queste terre ha generato un ambiente quasi privo di presenze produttive invasive e di densità abitativa. La struttura risultante, forse più simile ai caratteri dello *sprinkling* che dello *sprawl*, riserva un ruolo fondamentale al “vuoto” per almeno due ordini di fattori:

- la trama disegnata dalla molteplicità di corsi d'acqua, argini, piste ciclabili, percorsi che delimitano e, di fatto, costituiscono (infra)struttura del territorio;
- le ampie aree paesaggistiche, coltivate o lasciate al governo della natura, identificabili come esito dell'intreccio delle linee precedenti.

Entrambe le anime del “vuoto” territoriale che caratterizza questa pianura possono contribuire a una ridefinizione delle regole di ingaggio per un ripensamento dell'abitare i luoghi e per un eventuale ripopolamento calibrato.

Nell'interpretazione canonica della pianificazione urbana, la dicotomia pieno-vuoto ha focalizzato l'attenzione sul primo, assunto a postulato dell'espansione, mentre il secondo ne funge da corollario e supporto. In un periodo storico contraddistinto dall'urgenza di arrestare il consumo di suolo, l'espansione deve forzatamente (per quanto in ritardo) lasciare il campo alla rigenerazione. Entro tale quadro, il territorio ferrarese articola il “vuoto” attraverso molteplici facce, tutte accomunate da una unica sostanza: un *continuum paesaggistico* che supera di gran lunga per estensione le aree antropizzate e assume, di volta in volta

e a seconda delle varie zone della provincia, caratteristiche diverse della stessa essenza naturale. “Uniformità” e “variazione” sono forse le parole chiave contestuali in grado di spiegare il potenziale del vuoto come elemento ordinante. Il paesaggio diventa uno strumento pervasivo in grado di garantire la continuità di un tessuto infrastrutturale sull'intero territorio provinciale attraverso la diversità e la ricchezza dei suoi aspetti e degli *habitat*, siano essi naturali, artificiali o non pianificati, capace di collegare i margini e le polarità più distanti e di (ri) generarne nuovi, attraverso la propria azione innervatrice. Utilizzare e valorizzare il vuoto come struttura della pianificazione costituisce dunque il principio fondante per leggere questo territorio in termini di opportunità.

Soprattutto, tale visione strategica intende definire nuovi principi per una reinterpretazione (non necessariamente programmata) degli spazi, finalizzata a ripristinare le dinamiche di coesione sociale che fanno degli individui soggetti politici e sociali e, in ultima analisi, membri attivi di una comunità. Metropoli di Paesaggio mira a disegnare una nuova configurazione spaziale non generandola *ex novo* ma rielaborandola attraverso la filigrana di una geografia già esistente, come una plancia da gioco per un nuovo approccio economico, ad alto impatto sociale.

Parti di un processo

L'intera sequenza di lavoro che caratterizza Metropoli di Paesaggio fino ad oggi si è sviluppata a partire dalla forma di alcuni principi lineari e dai loro rapporti di causa-effetto sull'ambiente e sulla società, fissando una consapevolezza: la necessità di una sintonizzazione tra l'urgenza ambientale, quella sociale e quella economica. Questo processo, rivolgendosi in modo al tempo stesso nuovo e concretizzabile ai territori inespressi, ha esplorato un approccio diverso dai canonici *top-down* e *bottom-up*, individuando un percorso “*round middle*”, ovvero una continua, circolare interazione con soggetti pubblici e pubblico/privati appartenenti a quella “terra di mezzo” tra istituzioni e comunità in grado di agire da collante tra le esigenze del cittadino e i livelli alti della politica.

Tale dinamica ha permesso la crescita incrementale di un'alleanza informale e flessibile, che, sulla scorta della medesima visione strategica, si è di volta in volta declinata su diversi campi d'azione: mobilità, paesaggio, qualità della vita, cambiamenti climatici, città sostenibili, innovazione imprenditoriale e infrastrutture. Giovandosi di una politica territoriale condivisa, molte amministrazioni hanno potuto così partecipare – singolarmente o aggregandosi – a richieste di finanziamenti per la rigenerazione, ottenendo risposta positiva. A ulteriore conferma della efficacia metodologica, Metropoli di Paesaggio è stato inserito come uno dei tre pilastri strategici all'interno del Piano Territoriale di Area Vasta (PTAV) della Provincia di Ferrara.

In itinere

La capacità di questa politica territoriale di inverarsi attraverso azioni pragmatiche sui territori si manifesta attraverso una serie di progetti in corso: essi comprendono scale diverse, da quella architettonica del singolo edificio o sistema di spazi a quella urbana e territoriale. Differenti sono anche gli stati di avanzamento temporali, legati alla varietà delle caratteristiche contestuali e alla complessità degli interventi proposti. Di seguito, una selezione delle azioni in corso, per ambiti del territorio provinciale (Basso Ferrarese, Alto Ferrarese, città).

Per quanto concerne il Basso Ferrarese, è in corso di realizzazione il progetto *APPIfarm* (Ambiente Paesaggio Produzione Innovazione) a Migliarino (comune di Fiscaglia). *APPIfarm*, ancor prima che un progetto, è un processo sviluppatosi attraverso due finanziamenti ottenuti partecipando ad altrettante selezioni di bandi regionali: il primo ha permesso di costruire un percorso partecipato finalizzato a modellare l'idea di un distretto produttivo innovativo all'interno di un sistema di immobili dismessi di proprietà del comune di Fiscaglia; il secondo ha garantito le economie per un singolare progetto architettonico, entro il quale gli ambiti di lavoro e quelli di relazione si intrecciano in modo fluido, organizzando luoghi di socialità all'interno e all'esterno dei due volumi oggetto di rigenerazione. Se dal punto di vista spaziale viene sovvertita la logica classica dell'ufficio, sotto il profilo operativo *APPIfarm* è organizzato, all'interno della filiera generabile da ambiente e paesaggio come motori di lavoro e di sviluppo economico, sulla trilaterazione lavoro/ricerca/formazione: un luogo in cui le giovani *start up* possono individuare l'*habitat* fertile per approfondire le idee, mentre le imprese esistenti riescono a trovare quella costola di ricerca che – per *imprinting* culturale o vincoli economici – non si sono mai potute permettere; tali dinamiche all'interno di un *humus* relazionale e cognitivo garantito dalla filiera della formazione nel suo ventaglio più esteso, dagli enti come C.E.S.T.A. e Istituto Navarra ai Dipartimenti universitari di Economia e Scienze agrarie. *APPIfarm* si candida dunque a ribaltare la logica degli incubatori, offrendo al contempo una centralità territoriale per il lavoro e per la cultura (con iniziative aperte a tutti e un punto ristoro), fruibile dall'intera collettività.

Nell'Alto Ferrarese, lo sviluppo progettuale di Metropoli di Paesaggio ha permesso – anche in questo caso attraverso un finanziamento ottenuto con la partecipazione a un bando regionale – la concretizzazione di un tratto di collegamento ciclabile tra due comuni, Vigarano Mainarda e Terre del Reno che prende il nome da questi ultimi così come dalla lunghezza del tragitto: *VenTi*. *VenTi* è un tassello di un progetto più ampio, la *Ciclovía Altofè*, finalizzata a collegare le cinque realtà di questa parte di provincia: Cento, Bondeno, Terre

del Reno Poggio Renatico e Vigarano Mainarda. La Ciclovia Altofè è stata disegnata e configurata all'interno di un *masterplan* messo a disposizione di ognuno dei cinque comuni e candidabile per ulteriori finanziamenti a collegare la rete. L'anello, una volta completato, si presenterà come infrastruttura di paesaggio a scala sovrallocale, nesso tra due ciclovie nazionali, la VenTo e la Sole, scalabile secondo due velocità: come anello turistico o, per brevi tratti, come collegamento tra territori di prossimità.

Per quanto riguarda, invece, la città capoluogo, la visione strategica ha generato un'azione progettuale focalizzata sulla valorizzazione delle quattro vie d'acqua che tagliano il tessuto urbano da Nord a Sud e da Est a Ovest, incrociandosi in corrispondenza della Darsena di San Paolo, vera piazza contemporanea di raccordo tra il centro storico e la "città" che gravita attorno a via Bologna. Boicelli, Volano, Primaro e Burana costituiscono la linfa infrastrutturale per organizzare *Ferrara Idropolitana*, progetto finalizzato a organizzare il primo Trasporto Pubblico Locale (TPL) intermodale terra-acqua su scala nazionale. L'infrastruttura di paesaggio, in questo caso costituita dalla via d'acqua, rappresenta un potenziale logistico decisivo nelle dinamiche di trasporto di prossimità, negli spostamenti casa-scuola e casa-lavoro e, in generale, per tutti gli spostamenti che possono caratterizzare il quotidiano di una città. La mobilità sostenibile in ambito urbano rappresenta la chiave di lettura per la riduzione delle emissioni di CO₂ e polveri sottili, per il decongestionamento del traffico e per la diminuzione dell'incidentalità (con conseguente ottimizzazione della spesa pubblica). Essa può diventare anche lo strumento per una corretta gestione e monitoraggio del paesaggio-infrastruttura, soprattutto per quanto concerne il dissesto idrogeologico, la tutela delle aree verdi, del suolo e degli ambiti fluviali. L'intermodalità pubblica bus-imbarcazione – quest'ultima pensata sul modello di catamarano, capace di pescaggio ridotto e generatore di moto ondoso assai limitato e non invasivo nei confronti delle sponde – nel disegno progettuale viene integrata dalla realizzazione di nuovi approdi sulle quattro linee di rotta nonché dalla fitta rete ciclabile esistente e dai raccordi agli approdi stessi. Questo modello di sviluppo, come primo esempio su scala nazionale, manifesta anche il valore aggiunto di generare capitale narrativo di grande suggestione, all'interno di una città-territorio UNESCO caratterizzata, in questo momento storico, da una schizofrenica dicotomia anagrafica: a un indice di vecchiaia sensibilmente alto corrisponde un tessuto sociale composto, tra gli altri, da quasi trentamila studenti universitari su poco più di centotrentamila abitanti. L'interpretazione di segni, talvolta carsici ma presenti, di un territorio apparentemente statico ma in realtà mutevole, è una responsabilità da assumere come premessa politica per disegnare visioni e strategie in grado di contribuire allo sviluppo sociale.

L'urbanistica artificiale è intelligente?

Marilena Martinucci

L'art. 117 della Costituzione dà alle Regioni le competenze del governo del territorio, cioè la trasformazione e la gestione dell'uso del territorio a favore della attività umana. L'articolo 1 della Legge Regionale dell'Emilia-Romagna n. 24/2017 però ricorda che deve essere tutelato l'ecosistema, l'ambiente e i beni culturali di competenza statale in cui le attività antropiche devono inserirsi rispettandoli.

Governo di un territorio significa quindi analizzare, valutare, programmare, regolare, controllare e monitorare gli usi e le trasformazioni e gli effetti che questi hanno nelle politiche socio-economiche. Tutto ciò deve svolgersi secondo una serie di obiettivi da raggiungere, legati allo sviluppo sostenibile per "il soddisfacimento dei diritti fondamentali delle attuali e future generazioni" in una gerarchia a cascata da Regione a Provincia o Area Vasta, a Città Metropolitana, a Comune, in una scelta di scala territoriale adeguata al tema da considerare.

Il primo obiettivo, generale e comprensivo delle tematiche relative alla gestione di un territorio nelle due facce di uso e di tutela è la cura del suolo. Il suolo, bene comune e risorsa non rinnovabile, è soggetto a uso e a tutela per la sua funzione all'interno dell'ecosistema in relazione alla risorsa acqua e ai rapporti strutturali e funzionali nell'assetto e nel dissesto idrogeologico quindi nella partecipazione alla condizione del clima e alle sue variazioni e cambiamenti. Per questo primo obiettivo è necessario pertanto conoscere il territorio in cui si opera, e questo con l'applicazione del D. lgs. 152/2006 conosciuto come Codice Ambientale, e di tutte le norme ad esso collegate. Quindi il primo obiettivo è avere un quadro ambientale a scala idonea per il territorio in oggetto, che sia regione, area vasta o comune, dove si deve procedere poi con gli obiettivi successivi per il processo urbanistico.

Il secondo obiettivo sarà poi la tutela e la cura del territorio nelle sue caratteristiche ambientali e paesaggistiche secondo le norme statali valutandone le pericolosità attive e passive da affrontare per il raggiungimento del benessere e della sicurezza.

La conoscenza del territorio porta al terzo obiettivo, sia per la conoscenza storica, culturale e la sua valorizzazione, sia per la conoscenza tecnica per migliorarne la sicurezza.

Infine il quarto obiettivo riguarda la valorizzazione dell'economia agricola e il suo indotto e delle altre attività produttive che interessano il territorio.

Il Titolo III della Legge Regionale fornisce il quadro dei Piani a cui dobbiamo riferirci, dei loro contenuti e dei loro rapporti gerarchici. Il Piano Comunale è il Piano che gestisce direttamente il territorio e a cui i cittadini si riferiscono. È definito Piano Urbanistico Generale - PUG, quindi la comunità e il cittadino sono al centro del PUG e la gestione del territorio urbanizzato è finalizzata al loro benessere e alla loro sicurezza.

Prima azione del piano è l'individuazione del terreno urbanizzato da separare dalla matrice non urbanizzata. Si individuano così le aree della città storica, dei quartieri al contorno e delle frazioni direttamente collegate alla città e nella matrice non urbanizzata si identificano i centri abitati e i nuclei sparsi.

Le esigenze di chi vive il territorio sono rappresentate nel Sistema Psicoperceptivo che presenta le percezioni dei cittadini, la loro visione del territorio e soprattutto della città e aree urbane, con le sue mancanze e le sue positività. Il Sistema territoriale è comunque un sistema complesso costituito dal Sistema Strutturale nei suoi elementi fisici e invarianti e rete di collegamento, e dal Sistema Funzionale che fornisce al Piano Territoriale Comunale, sia per le aree urbane che per le extraurbane, tutte le attività che si svolgono sul territorio e gli usi riguardo le risorse presenti.

È da tenere presente che non sempre i tre sottosistemi indicati possono essere considerati separatamente dato che non ammettono semplificazioni essendo dinamici, irreversibili, non lineari ma caotici, come insegna la Teoria dei Sistemi e sono basate anche sulle diverse condizioni del sito. I Sistemi Strutturale e Funzionale interagiscono pertanto in un sistema complesso che si riferisce alla persona. I sottosistemi funzionali da considerare possono essere, in primo luogo la Salute umana che si ricollega alla Sicurezza territoriale e alla Qualità ambientale ma anche al Sistema Socioeconomico a sua volta collegato alla Situazione demografica. In questo quadro si valuta l'azione umana nel contesto, tramite l'accessibilità, l'inserimento, la partecipazione e l'effetto dell'opera della comunità e delle persone.

Importante in un sistema psicoperceptivo è la conoscenza di tutto questo, con la consapevolezza della storia evolutiva del territorio nelle sue componenti rappresentate nel Paesaggio, così come definito dalla Convenzione Europea firmata a Firenze, cioè *“una parte del territorio, così come percepita dalle popolazioni, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali e/o umani e dalle loro interrelazioni”*. Il Paesaggio è quindi una sintesi finale di un percorso, è la risposta della comunità e delle persone alla gestione del territorio, non un punto di inizio ma una sintesi.

Così mentre la parte urbanistica riportata dal PUG viene regolamentata dalla Disciplina, lo studio e la condizione del territorio vengono rappresen-

tate dalla Visione Paesaggistica che ne danno i cittadini. Mentre la porzione urbanizzata segue regole dettate da necessità di benessere e sicurezza per il cittadino, il territorio extraurbano deve conciliare Qualità ambientale e Salute umana e questo significa rispettare la qualità delle risorse naturali biotiche e abiotiche, aria, acqua, suolo, supporto della vita in ogni sua forma, vegetale e animale.

Le aree scelte per la vita e soprattutto per le attività umane devono essere valutate negli studi di compatibilità e/o di impatto ambientale, considerando in questo caso l'Ambiente come ciò che circonda e incide sulla vita umana, con una valenza più ristretta e mirata. Le regole per gli interventi urbani sono dettate per rispettare la vita umana in primis, in una perimetrazione di aree che sarà da definire come artificiale.

La parte urbanizzata di territorio potrà essere creata e gestita da una Urbanistica Artificiale dove da una gestione operativa iniziale di reti e flussi si potrà arrivare anche ad una programmazione funzionale, ma la parte extraurbana non potrà essere gestita dalla Intelligenza Artificiale perché i processi e gli eventi naturali non potranno essere condizionati dalle nostre conoscenze minime e parziali anche se le affidiamo agli algoritmi che essendo espressione umana saranno sempre limitati e incompleti.

L'urbanistica artificiale è intelligente?

Piazza Cortevecchia

Marilena Martinucci



È un progetto per risanare una piazza in centro città, una piazza che veramente faceva tristezza per l'asfalto nero e le aree di parcheggio addirittura limitate dalla pavimentazione rossa che le mostravano come proprie del luogo e inamovibili.

È un progetto che fa seguito al Decreto Direttoriale n. 117 del 15/04/2021 del Ministero della Transizione ecologica col fine di istruire un “*Programma sperimentale di interventi per l'adattamento ai cambiamenti climatici in ambito urbano*”. Gli interventi, secondo le Specifiche tecniche dell'allegato 1, devono mirare a migliorare gli effetti climatici in ambito urbano, sia riguardanti il verde che l'acqua.

L'area, da isola di calore per la pavimentazione in asfalto e circondata da palazzi, con una qualità dell'aria non ottimale per l'utilizzo a parcheggio, e con l'acqua di precipitazione che scola direttamente in fogna e se ne va, è stata pensata e progettata per diventare un luogo di benessere per i cittadini.



Tolta la pavimentazione si è visto il primo sottosuolo costituito da resti di vecchie fondazioni e materiali detritici. Qui infatti era edificato fino agli anni Sessanta del millenovecento e ancora ricordiamo la grande costruzione del Mercato del pesce.



Demolito nel 1968 ne sono rimaste le fondazioni e, come si intuisce anche dalle testimonianze lasciate da edifici ormai non più esistenti, ci sono fondazioni ancora più indietro nel tempo. Durante gli scavi gli archeologi hanno fatto ricerche e raccolto dati e una gentile ricercatrice era disponibile alle curiosità di quanti si fermavano a guardare.



Si è scavato e non si è trovato acqua; scolata l'acqua meteorica sulla pavimentazione impermeabile dalla rete fognaria, i terreni si sono mostrati asciutti senza presenza di una prima falda. Queste condizioni non erano certo l'ideale per una piazza alberata.

Così con la progettazione di una pavimentazione drenante e la messa in opera di uno strato di raccolta dell'acqua piovana dello spessore di circa 20 cm (*Permavoid System*), l'acqua è assorbita e conservata per essere poi restituita alle radici delle piante.

Sono state definite le aree dove mettere i contenitori per gli alberi in modo sopraelevato rispetto al piano calpestio della piazza, per contenerne la terra e le radici.



Quindi è stata posata la pavimentazione che pare necessario debba essere drenante per alimentare lo strato di raccolta, a cui devono afferire anche le acque di scarico dei pluviali degli edifici.



Le piante scelte dall'agronomo si stanno ambientando e riteniamo che siano posizionate in modo da mantenere le radici dentro i loro contenitori, assorbendo l'acqua dal fondo ed evitando marciume radicale anche in caso di forte piovosità.

Con la sistemazione degli arredi la piazza ha assunto la funzione di luogo di incontro e socializzazione e piace molto ai bambini.

Se uno degli scopi del progetto era di creare un'oasi verde in città, questo sembra sia stato raggiunto ma è da tenere presente che non è un'oasi naturale ma costruita artificialmente. Chi la frequenta deve essere consapevole che, anche se il materiale è naturale, la composizione non lo è ma è una gestione degli elementi dell'ecosistema, suolo, acqua e verde, secondo le nostre necessità umane di benessere e sicurezza.

Qui non c'erano tante altre possibilità di scelta essendo da considerare questa zona come un'area ormai del tutto avulsa dal suo contesto naturale, ma ci sono aree cittadine che ancora possono essere progettate tenendo conto anche di questo.



L'Urbanizzazione delle città è quindi artificiale ma può esserlo anche in modo intelligente.

L'urbanistica artificiale è intelligente?

Il Borgo di San Giorgio, esempio di una vittima urbanistica

Marilena Martinucci

Si crea un'isola fra i due rami del Po, il Volano e la valle del Polesine di San Giorgio ad Est e il Primaro che la separa dalle Valli della Sammartina e del Poggio a Ovest. Sul fiume è un'area strategica per i commerci e le relazioni e lo diventerà anche dal punto di vista religioso.

Il borgo si forma lungo il Volano, continuando poi verso la valle coi terreni detti della Misericordia dove sarà il borgo dell'Aguscello con la Chiesa di San Michele e il Monastero di San Bartolo. Nel villaggio nella punta dell'isola limitata dai due fiumi, intorno al 540 d.C. è costruita una prima chiesa con Fonte battesimale per volontà del Vescovo che aveva sede a Voghenza. Quando nel 657 il vescovo Maurelio deve lasciare Voghenza, assalita e distrutta dai ravennati, la sede episcopale viene trasferita nella Chiesa sull'isola dedicata a San Giorgio e quando Maurelio è ucciso le sue spoglie, portate prima a Santa Maria in Vado, sono poi traslate a San Giorgio.

Rimase Cattedrale sino al 1135 quando il Vescovado fu trasferito nella nuova Cattedrale entromura di Ferrara. La Chiesa di San Giorgio fu affidata da Niccolò III ai Benedettini Olivetani all'inizio del 1400 che la ristrutturarono, la arricchirono e la dotarono del campanile rossettiano.



Nel borgo c'era anche l'Oratorio della Madonna del salice, o della schiappa, cosiddetto per il luogo fangoso lungo l'argine del Volano detto schiappa, dove nel 1502 fu trovata l'immagine su un ramo di salice e qui avvenne un miracolo. Ora l'Oratorio non c'è più e la Madonna del Salice è nella Chiesa.



Sul Volano c'è sempre stato un ponte che permetteva il passaggio del fiume e l'accesso in città attraverso la porta nelle mura in fondo a via Bartoli e successivamente la porta di San Giorgio sulla odierna via Porta Romana.





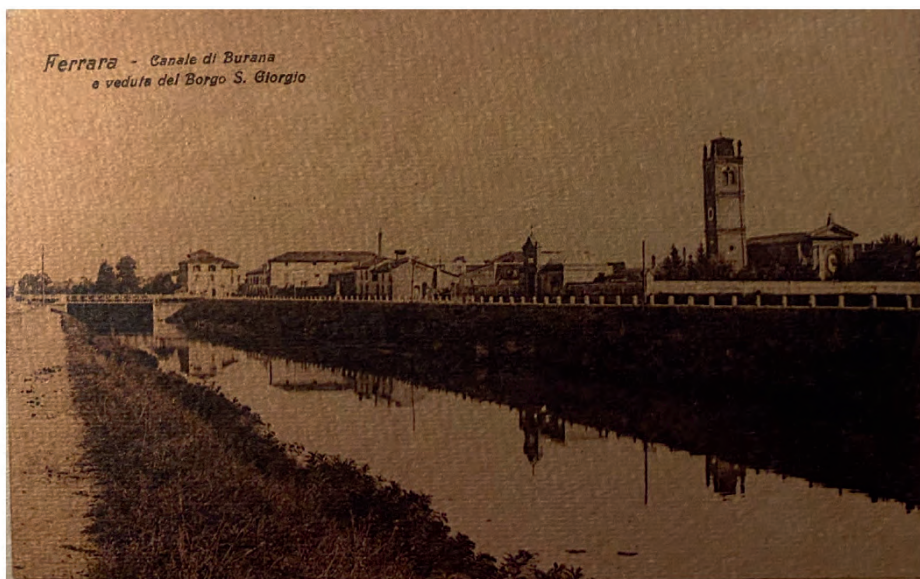
Non ci sono molte mappe del Borgo di San Giorgio; viene riportato nella Carta di Ferrara di Borgatti del 1597...



...e lo troviamo in una veduta alla base della carta di Ferrara di Bolzoni del 1747...



...e una cartolina dell'inizio del millenovecento.



Bisogna poi aspettare il 1944 per avere una foto aerea della RAF e vedere dall'alto il Borgo e il Monastero non troppo mutati, fino al 1960.



Una modifica dell'assetto urbano lo si ha a metà degli anni Settanta del millenovecento quando via Ferrariola separa nettamente Chiesa e Monastero dal Borgo e il nucleo storico dell'abitato viene avvolto dalle strade.

Dopo il 2010 praticamente si compie la completa distruzione, stravolgendo quello che la storia di Ferrara indica come il punto di partenza della città e mettendo in secondo piano la prima Cattedrale di Ferrara; a isolarla non è il fiume di acqua ma il fiume di auto.



Non si è rispettata la storia e la cultura del luogo, ma non si è tenuto conto nemmeno delle caratteristiche del luogo stesso. Qui una urbanistica intelligente avrebbe potuto almeno cercare di progettare tenendo conto che si poteva pensare ad utilizzare la quota rilevata dell'isola e il dislivello con la zona a Est di via Ravenna.



Un progetto di trasformazione urbanistica più ampio, legato alla morfologia e alla condizione idrogeologica dell'area forse avrebbe potuto essere fatto pensando non solo alla superficie ma che esiste anche un primo sottosuolo.

L'isola di San Giorgio, delimitata dall'argine del Volano circa a quota 9 m e del Primaro, corrispondente alla via Ravenna, si trova ancor oggi a una quota media di 8,5 m. Il piano campagna, originario fino agli anni Settanta, a Est della via Ravenna si trova a quota media di 6,5 m. Ora non è più tanto visibile ma fino a vent'anni fa transitando sulla via Ravenna si vedevano gli edifici e le abitazioni fino a via Nielsen a una quota ben inferiore.



Da geologo notavo la possibilità di poter utilizzare quest'area rilevata, essendo sempre in condizioni di essere al di sopra del livello massimo imposto al Volano, cioè quota max 5.60 m. Questo lasciava la possibilità di pensare sotto la piazza di San Giorgio, nei primi tre metri di profondità, a un parcheggio in sotterraneo, soprattutto senza interferire con la falda ma anche senza modificare quanto esisteva in superficie, con accesso dalla quota inferiore delle vie Manara e Nielsen.

Era un'idea ma che forse, sviluppata, avrebbe potuto dare un assetto diverso all'Isola e al Borgo di San Giorgio, mantenendolo unito nella memoria dell'antica isola.

L'Urbanistica Artificiale per essere Intelligente non deve essere superficiale ma approfondire di più tutti gli aspetti.



3 / COSÌ LONTANI, COSÌ VICINI





Urbanistica: il modello veneto

Daniele Rallo

Introduzione

Le presenti note derivano dalla considerazione che ho fatto (e continuo a farlo) da oltre quarant'anni la professione di urbanista¹, e non di architetto o ingegnere. Avendo lavorato in tutte le regioni, ho potuto valutare le diverse legislazioni e tutte le procedure burocratiche. La vischiosità del processo è presente però in tutte le situazioni. È forse anche per questo motivo che la materia urbanistica non è più appetibile politicamente e sempre più incomprensibile per la cittadinanza. Il caso veneto, regione governata dalla democrazia cristiana fino agli anni Novanta e poi in sostanza da governi di centro-destra con maggioranza leghista, a me sembra sia un esempio virtuale e innovativo che ha "superato" il modello emiliano. Modello che, nel campo urbanistico, è stato dagli anni '70 il riferimento obbligatorio sia accademico che professionale-operativo. (ricordiamo: Amministrare l'urbanistica di Campos Venuti del 1972, e il Piano del Centro Storico di Bologna di Pier Luigi Cervellati del 1973).

La terza generazione di leggi urbanistiche e di piani (2004)

L'innovazione veneta parte all'inizio degli anni 2000 con la approvazione della legge urbanistica di terza generazione che, in ossequio alla modifica costituzionale si intitola "governo del territorio"². È la legge n. 11 del 2004 che propone, tra l'altro, il doppio livello di piano, i concetti di perequazione, compensazione, credito edilizio³, gli accordi pubblico/privato. La "rivoluzione veneta" è proseguita negli ultimi vent'anni con altri importanti provvedimenti legislativi che hanno toccato il tema del consumo di suolo, la rigenerazione urbana, la riqualificazione e rinaturalizzazione territoriale. Ma anche con ul-

1. Urbanista della Scuola di Astengo di Preganziol. Cfr. GIUSEPPE DE LUCA, DANIELE RALLO (a cura di), *Postfazione di Patrizia Gabellini, Cosa pensano gli urbanisti 2006-2016*, Inu Edizioni, 2018; per comprendere cosa si intenda per urbanistica progettata, P. GABELLINI, *Avvicinarsi all'urbanistica – Approaching urbanism*, Planum Publisher 2024, <www.planum.net>; oltre, della stessa autrice: *Fare Urbanistica*, Carocci, 2017 e *Tecniche Urbanistiche*, Carocci, 2001.

2. Legge regionale 23 aprile 2004, n. 11, Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio.

3. D. RALLO, L. RAMPADO, *Urbanistica veneta: crediti edilizi e rigenerazione*, in *Urbanistica Informazioni* n. 289, apr. 1972.

teriori specifiche esplicative con provvedimenti di Giunta sulle applicazioni dei principi perequativi e di premialità o dello standard del contributo straordinario o della semplificazione della procedura di sportello unico per le attività produttive, di applicazione di leggi statali. Questi ultimi (SUAP e CS) entrambi approvati da governi di centro sinistra (Prodi primo, D'Alema primo e Renzi) a livello statale. La nuova via è stata il frutto principalmente di un lavoro della struttura dirigenziale regionale che aveva ormai raggiunto una maturità tecnico-amministrativa con oltre trent'anni di esperienza ma anche interpretativa-mediatrice di una domanda politica molto esplicita più ri-volta alla pratica *problem-solving* che alla teoria urbanistica o al piano complicato (Giovanni Crocioni, *Il Piano Utile*, 1997). Fermo comunque restando le prerogative di sostenibilità e di salvaguardia di ambiente e paesaggio di cui il Veneto non è stato percepito come un modello sempre virtuoso.

Doppio strumento, procedura semplificata

Il Piano regolatore suddiviso in due livelli, uno strategico ed uno operativo, è stato introdotto con la legge urbanistica del 2004, come nel dibattito culturale-operativo di allora. Inizialmente con un certo scetticismo in quanto la pianificazione comunale, da oltre 30 anni, con le leggi urbanistiche degli anni '70 e '80 avevano già innestato, con i piani di prima e seconda generazione, un processo di operatività dei piani comunali che erano studiati e progettati alla scala di dettaglio al 1/2.000. Introdurre il livello strategico con il Piano di Assetto Territoriale (PAT), studiato e progettato alla scala del 1/5.000 e 1/10.000, dava l'impressione di fare un "passo indietro" e trovare giustificazioni a posteriori di scelte già attuate. Ma la novità veneta è stata quella di staccare e rendere indipendenti i due strumenti nella loro procedura di approvazione.

Il piano strategico, accompagnato da una serie di analisi tra cui quelle più significative riguardano gli aspetti delle valutazioni dei rischi, geologico, sismico, idraulico, viene controllato e vidimato dall'Ente Regionale con i vari uffici delegati, tra cui il servizio di Valutazione Ambientale Strategica e quello di Incidenza dei Siti natura, mentre quello operativo solo dal Comune. La scala di rappresentazione è l'1/10.000, le tavole e le legende sono prestabilite e uniformate in numero di quattro: 1_la tavola dei Vincoli, 2_la tavola delle Invarianti, 3_la tavola delle Fragilità, 4_la tavola della Trasformabilità. È quest'ultima la più "cogente" in cui sono rappresentate le strategie e gli obiettivi in modo schematico e ideogrammatico, ma non ha un valore di conformazione per la proprietà. Ideogrammi e pittogrammi danno indicazioni strategiche che dovranno essere seguite successivamente dal piano operativo, denominato Piano degli Interventi (PI). Il valore di cogenza è dato un elemento principale: il dimensionamento del volume, o della superficie

utile, massimi edificabili per le diverse destinazioni d'uso. Questo è spalmato per i diversi ambiti territoriali omogenei in cui il territorio comunale è stato suddiviso in sede di progetto. A cui successivamente è stato aggiunto il dato del blocco al consumo di suolo.

Il Piano degli Interventi o, meglio, i Piani degli Interventi, che interverranno successivamente dovranno rimanere ancorati a questo dimensionamento. Il piano operativo può essere parziale o complessivo. Può interessare tutto il territorio comunale o solo una parte e può essere anche solo tematico per una o altra destinazione.

La novità però più importante per snellire tutto l'aspetto burocratico, e per introdurre una effettiva semplificazione, è che la legge ha introdotto che adozione e approvazione del piano degli interventi rimane all'interno delle decisioni del Consiglio Comunale. Non occorre, cioè, ritornare alla vidimazione superiore regionale. Rimane solo per l'approvazione della Valutazione ambientale strategica e per il controllo dei rischi. La presa di posizione della Regione è stata chiara e netta: le scelte strategiche devono essere condivise e concordate, le scelte specifiche rimangono di competenza comunale, anche nel rispetto del principio di sussidiarietà. La comunità locale attraverso il Consiglio Comunale fa le scelte progettuali e le controlla in modo autonomo purché rimangano all'interno delle strategie e dei limiti fissati e vidimati dall'organo superiore regionale.

Il blocco del consumo di suolo

La Regione Veneto è stata la prima a dotarsi di una legge per il blocco del consumo di suolo a maggio 2007⁴. Anche in questo caso ha costruito una procedura per addivenire ad una scelta costruita assieme agli Enti Locali. I comuni sono stati chiamati ad individuare la città consolidata *de facto* e ad inviare una mappa informatizzata con un format-dati prestabilito da inviare in Regione dopo 90 giorni dall'entrata in vigore della legge. I dati raccolti hanno dato una certa lettura del territorio e attraverso un algoritmo semplificato la Regione ha deliberato per ogni comune la quantità massima di territorio libero da utilizzare per eventuali espansioni edilizie sino al 2050. Per le direttive europee oltre quel limite temporale non bisognerebbe più sottrarre territorio agricolo-produttivo. Il comune è quindi dotato di un numero fisso che non può essere superato. Tale quantità può essere consumata in un solo

4. Legge regionale 6 giugno 2017, n. 14, *Disposizioni per il contenimento del consumo di suolo*, cfr. anche tutti gli *Allegati* per la definizione delle procedure collaborative e per la successiva valutazione per la definizione quantitativa per singolo comune, in sito <www.regioneveneto.it>.

piano o, come nella maggior parte dei casi, in una sequenza di piani degli interventi. Tale valore, una volta deliberato dalla Regione, è stato inserito in una variante semplificata al piano strategico e diventa il secondo elemento di effettiva coerenza. Spetta alle scelte amministrative e politiche, quando e per quale quantità, possa essere utilizzato. Lo stesso può essere “bruciato” in una sola variante o diluito in diversi piani operativi. Tenendo presente che il Piano degli Interventi ha una validità di soli cinque anni, infatti detto anche Piano del Sindaco.

La Regione Emilia-Romagna a differenza del Veneto ha bloccato per legge una cifra fissa, pari al 3% del consolidato alla data del primo gennaio 2018. La definizione del consolidato non è però oggettiva e spetta ai comuni nel momento in cui redigono il Piano comunale operativo/strategico. Questo ha messo in difficoltà molti comuni in quanto con queste premesse, e con questa applicazione di legge, la definizione rimane in sospeso sino a che il Comune non produce il nuovo piano regolatore.

La costruzione del Piano in trasparenza

La legge urbanistica veneta ha introdotto i concetti di perequazione, compensazione e per la prima volta di crediti edilizi. Il primo si basa sul principio della equa ripartizione tra diritti e doveri dei produttori edilizi. La seconda permette di poter realizzare opere pubbliche senza ricorrere alla pratica dell'esproprio. Il credito edilizio permette di effettuare operazioni di demolizione da una determinata area di decollo e ricostruzione ad una di atterraggio più consona rispetto alla città consolidata. Il termine “credito edilizio” ha creato un certo disorientamento nella cultura urbanistica del momento. Successivamente però con provvedimento statale (governo Berlusconi) è stato inserito nel Codice civile con un articolo ad hoc. Sdoganato ha assunto una definizione più *soft* come “premieria”. Lo stesso è accaduto per il concetto di perequazione che non essendo un termine del vocabolario urbanistico giuridico statale, ma già applicato in varie Regioni, è stato inserito nel Testo Unico Edilizia alla voce Oneri di urbanizzazione con la dizione “contributo straordinario” (governo Renzi).

La legge veneta introduce una ulteriore novità: l'Accordo Pubblico Privato (art. 6). Cioè, la possibilità di costruire il progetto di parti della città con l'apporto del privato. Il progetto deve comunque essere di valenza o interesse pubblico e, ovviamente, avallato dal soggetto pubblico comunale.

La somma di questi due elementi, Perequazione e Accordo Pubblico/Privato ha completamente trasformato la costruzione e la redazione del piano regolatore nella prassi operativa sia dei piccoli comuni con uffici tecnici ridottissimi sia dei grandi comuni più attrezzati. La consapevolezza che il

progetto deve avere un tornaconto paritetico sia per l'attore privato che per l'attore pubblico ha messo in moto una prassi di lavoro per la redazione/costruzione del piano completamente diversa dalla modalità dei decenni precedenti. Il tavolo del confronto e della negoziazione avviene in modo trasparente e lasciando traccia di tutti i passaggi (che vediamo di seguito).

1. L'incarico professionale

L'assegnazione dell'incarico per la redazione del piano avviene con una gara pubblica in riferimento alla legge degli appalti riservata anche ai "servizi di ingegneria e di architettura". La legge è entrata in vigore per imposizione delle regole europee del libero mercato e, per quanto riguarda l'Italia, dopo lo scandalo di Tangentopoli. Sino agli anni '70-'80 gli incarichi in urbanistica venivano dati direttamente con delibera del Consiglio Comunale o della stessa Giunta, risentivano quindi della maggioranza partitica che governava quella determinata amministrazione. In alternativa l'incarico può essere espletato dai tecnici laureati dello stesso ufficio comunale. Ciò avviene di rado in quanto gli stessi non sono attrezzati e, nella maggior parte dei casi, non hanno la preparazione idonea. I tecnici urbanisti non sempre sono presenti all'interno della pianta organica comunale, solitamente sono architetti o ingegneri che non hanno un *curriculum* adeguato. La gara pubblica viene quindi assegnata con la tecnica del "miglior offerente", cioè al concorrente che riesce a dimostrare di avere maggior punteggio sulla somma dei tre elementi chiave: a) la proposta metodologica, b) il *curriculum* di lavori analoghi, c) l'offerta economica.

2. Il Documento del Sindaco

Il primo documento che deve essere presentato alla cittadinanza è il Documento Preliminare della Giunta che governa la città per il mandato amministrativo. Subito rinominato Documento del Sindaco perché deve rispecchiare le direttive per la visione urbanistica del quinquennio di insediamento che corrisponde anche alla validità del Piano. Il Documento deve esprimere le tematiche che devono essere prese in visione dal professionista incaricato e dà mandato allo stesso di risolverle tecnicamente. Il Documento del Sindaco viene presentato in Consiglio Comunale, che ne prende atto, e dà il via alla redazione del Piano.

3. Le manifestazioni di interesse

A seguito della presa d'atto del Documento preliminare e della sua divulgazione il Comune procede ad una serie di bandi pubblici per accogliere le manifestazioni di interesse. Il bando è rivolto a tutti i cittadini, proprietari e

non-proprietari, e deve riguardare, prevalentemente, i temi inseriti nel Documento preliminare. Le istanze che pervengono riguardano un vasto spettro di richieste. Vi sono quelle dei proprietari di piccoli appezzamenti di terreno che chiedono di poter edificare sul singolo lotto per realizzare la cosiddetta “casa per il figlio”⁵. Quelle dei grossi proprietari che propongono operazioni immobiliari quantitativamente importanti. Quelle degli imprenditori che vogliono ampliare la propria attività ma hanno esaurito le potenzialità edificatorie presenti nel piano vigente. Quelle i cui edifici che ricadono in zona agricola sono abbandonati o dismessi ma avendo un valore immobiliare presunto chiedono di poterlo riconvertire in altra destinazione. L'importanza di questa operazione è però il fatto che è trasparente, che è aperta a tutti e che rimane traccia agli atti amministrativi.

4. Le valutazioni oggettive

Tutte le domande pervenute vengono vagliate attraverso una serie di criteri tecnici oggettivi prefigurati e approvati con delibera comunale. I criteri riguardano la coerenza con gli obiettivi del Documento Preliminare ma, soprattutto, la coerenza tecnica specifica con la programmazione superiore e con la legislazione di riferimento. Da una parte si valuta la coerenza con gli aspetti del blocco del consumo di suolo e con gli aspetti ambientali e paesaggistici. Dall'altra la coerenza rispetto alle tematiche riguardanti i rischi, geologici, idraulici e sismici, o i vincoli di qualsiasi tipo. Da quelli delle distanze stradali a quelli riguardanti il territorio forestale a quelli cimiteriali ecc. Uno dei temi più richiesti riguarda il recupero del patrimonio edilizio rurale o produttivo abbandonato e dismesso che si trova in territorio agricolo. In contraddizione con il concetto di blocco del consumo di suolo vi è una difficoltà oggettiva al riutilizzo di un materiale dell'edilizia già presente ma abbandonato.

5. Il calcolo della perequazione

Tra i criteri di valutazione della possibilità di prendere in considerazione le istanze pervenute vi è quello fondamentale di quantificare il concetto di perequazione o contributo straordinario secondo il Testo Unico Edilizia (TUE DPR 380/2001). Su questo tema i Comuni non avendo alcun riferimento di provvedimento legislativo specifico si sono spesi per trovare le soluzioni più oggettive possibili sia attraverso incarichi diretti a professori o a professionisti con esperienza estimativa. Il risultato è stato un proliferare di approfondimenti nella materia con determinazioni finali che sono state approvate in

5. D. Rallo, L. Rampado, *Social housing... alla veneta: la casa per il figlio*, in *Urbanistica Informazioni* 290-291, maggio-giugno 2020.

sede di Consiglio Comunale e applicate nelle singole realtà. È questo un ulteriore passo verso una trasparenza totale del delicato passaggio che riguarda il tema della quantificazione economica del progetto urbanistico-edilizio. Vi è stato comunque un riferimento base comune. Il calcolo della perequazione viene fatto tra il valore ex-ante del bene prima della sua trasformazione urbanistica ed il valore ex-post presunto dopo la approvazione del piano, cioè nel momento in cui si può effettivamente attuare. Tale principio utilizzato in maniera autonoma dai singoli comuni diventa ufficiale quando il governo Renzi (emendamento on. Roberto Morassut) lo introduce come modifica al Testo Unico Edilizia all'interno dell'articolo che riguarda gli oneri di urbanizzazione con la dizione "contributo straordinario".

Un altro provvedimento di riferimento è diventato successivamente, cioè dopo pratiche e prassi comunali ventennali, quello della Regione Veneto per applicare il criterio dei crediti edilizi ovvero della quantificazione delle operazioni di demolizione/ricostruzione. Le operazioni interessano gli edifici produttivi dismessi e abbandonati per i quali viene richiesta la conversione della destinazione d'uso, da capannone a edificio per residenza, uffici, commercio. La conversione deve avvenire avendo come riferimento la superficie calpestabile e non il volume complessivo. In altre soluzioni gli studi di approfondimento si sono anche soffermati sul valore economico del bene ex-ante, cioè per es. del valore catastale contro il valore messo a bilancio dalla ditta.

Quello che è importante sottolineare è che la perequazione viene però stabilita e calcolata per tutte le tipologie di intervento. Dalla richiesta del singolo cittadino che vuole realizzare la propria abitazione, alla grossa operazione immobiliare, al recupero del capannone dismesso. La filosofia che sottende tale decisione è quella che tutti i proprietari che hanno un bene che viene valorizzato dalle scelte urbanistiche devono contribuire alla costruzione della città pubblica attraverso il versamento della quota del contributo straordinario o partecipando alla realizzazione di opere pubbliche equivalenti. Anche il cittadino che vuole costruire sul proprio terreno ha un vantaggio dato proprio da non dover acquistare un terreno edificabile al libero mercato.

6. Il confronto

Stabilito il valore della perequazione/contributo straordinario si apre il tavolo del confronto. I richiedenti vengono convocati dalla Amministrazione. Gli viene prospettata la possibilità di essere inseriti nel Piano con le modalità richieste, cioè con il versamento della perequazione o con la realizzazione delle opere pubbliche equivalenti. Per i singoli si tratta solitamente di un versamento che dovrà essere fatto dopo l'approvazione del piano ad inizio

lavori della pratica edilizia. Per le operazioni immobiliari di più largo respiro il tavolo di confronto diventa un tavolo della negoziazione in cui il Comune vuole vedere un pre-progetto definito nelle sue quantità e destinazioni d'uso a fronte di una definizione delle opere pubbliche da realizzare a favore del Comune. Il confronto sul pre-progetto avviene con una serie ristretta di incontri in cui lo stesso viene affinato sia dal punto di vista urbanistico-edilizio sia da quello della valenza pubblica. I disegni e le quantità vengono affinate sino a raggiungere un accordo condiviso.

7. La sottoscrizione dell'Accordo P/P

La definizione finale viene siglata con una Convenzione sottoscritta tra le parti o con un Atto Unilaterale d'Obbligo. Entrambe impegnano il Privato immediatamente mentre per il Comune la validità è subordinata alla approvazione definitiva dello strumento urbanistico. Nella Convenzione viene introdotta la clausola della sottoscrizione di una fideiussione a garanzia dei lavori pubblici che devono essere attuati. Se la perequazione è invece da versare in *cash* vengono stabiliti i tempi di rateizzazione. Nel caso della perequazione applicata agli interessi diffusi, la "casa del figlio", vengono stabilite le dovute precauzioni affinché la domanda di *welfare* non si trasformi in una realizzazione per il libero mercato. Colui che sottoscrive l'accordo deve risultare proprietario del lotto dove ricadrà la nuova costruzione. Si deve inoltre impegnare a non vendere al libero mercato per un periodo di almeno 10-20 anni. In questo caso potrà, per scelta amministrativa, avere una minore imposizione perequativa inferiore al 50%. Se però nel corso degli anni dovesse, per forza di causa maggiore, venir meno questa condizione potrà venderlo al libero mercato versando la differenza pre-stabilita. Diversamente colui che invece dichiara direttamente che la realizzazione è per il libero mercato dovrà versare l'intera cifra perequativa.

Il vantaggio evidente di questa prassi, ormai consolidata, è la sicurezza per l'attore pubblico di una reale fattibilità della realizzazione a favore di un reale interesse privato e di una reale valenza pubblica del progetto. È una prassi che era stata sperimentata inizialmente nella stagione dei cosiddetti Progetti Complessi finanziati dal Ministero che, attuata con successo in molti casi sperimentali, è stata codificata in Veneto e non in altre Regioni.

8. L'inserimento nel Piano e la sua validità

Solamente dopo la sottoscrizione dell'Accordo, i cui tempi sono di solito contingentati dalla volontà amministrativa di chiuderli velocemente, la scelta progettuale viene inserita nello strumento urbanistico. Il Piano assieme agli accordi viene adottato dal Consiglio Comunale e segue l'iter classico di espo-

sizione all'Albo Pretorio, della Osservazioni e delle Controdeduzioni. Contemporaneamente viene acquisito il Parere dagli uffici delegati per valutare il rischio idraulico o in alternativa quello sismico o di frane, e dal servizio delegato alla valutazione ambientale strategica comprensiva della valutazione dei Siti di Importanza Comunitaria Natura 2000.

9. La decadenza della previsione

Dopo l'approvazione comunale scattano i cinque anni di validità del piano operativo, cioè il tempo in cui gli Accordi sottoscritti devono essere realizzati. Se un Accordo non decolla entro il quinquennio il Comune, sottoscrittore della Convenzione, ha la potestà di prelevare la fideiussione e attuare le opere pubbliche relative. Se il Privato non realizza il progetto condiviso, per argomentati motivi, ha comunque una seconda possibilità. Lo stesso può essere ripresentato nel piano quinquennale successivo versando però un'ulteriore penale, stabilita dalla legge urbanistica, legata al calcolo dell'Imposta Municipale Unica (IMU).

Trasparenza e pubblica utilità

Con questa prassi il l'urbanistica veneta ha raggiunto e messo in atto un processo di grande innovazione rispondendo a due principi fondamentali: la trasparenza e la valenza pubblica del progetto urbanistico con l'apporto dei privati *developer*⁶.

La trasparenza⁷ è il superamento della partecipazione. Questa è diventata in breve tempo una prassi manieristica che non attira più i portatori di interesse né i cittadini o le associazioni ambientaliste. La sua applicazione, in alcune Regioni resa anche obbligatoria per legge, ha assunto un valore pleonastico ma soprattutto difficilmente con un riscontro sul piano. Diversa è la partecipazione⁸ applicata al singolo progetto per parte di città o per importante opera pubblica in cui i cittadini si impegnano in una sorta di co-pianificazione o co-progettazione ed il confronto è diretto sia con l'amministrazione sia con i privati proponenti per addivenire ad un progetto condiviso. Pochi sono gli esempi virtuosi in questo senso.

La seconda questione riguarda l'apporto dei privati, dai singoli con gli interessi diffusi, agli imprenditori con interessi economici più importanti. Il

6. S. DAL PRÀ, G. SARTORATO, A. CALEGARI (a cura di), *La nuova urbanistica veneta*, Padova 2018. Vedasi in modo particolare di S. Dal Prà (e altri), *La nuova urbanistica consensuale con metodo competitivo*.

7. GIANNI VATTIMO, *La società trasparente*, Garzanti, 1989.

8. GIANCARLO DE CARLO, *L'architettura della Partecipazione*, Quodlibet, 2013.

riferimento è alla norma costituzionale⁹ e alla sua applicazione a-ideologica. L'art. 41 recita che "l'iniziativa privata è libera" ma è la "legge che determina i programmi ed i controlli opportuni [...] (affinché) non sia in contrasto con l'utilità sociale [...] (e) possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali e ambientali".

Il concetto è in fase di ulteriore definizione a livello europeo¹⁰. Lo studio sul caso italiano parte dall'approfondimento della locuzione del diritto alla libertà di impresa rispetto a quella di libertà di iniziativa economica, sancita dalla Costituzione, per proporre una lettura progettuale entro cui realizzare giuridicamente la collaborazione tra pubblico e privato.

Lo strumento di applicazione nel piano è quello della perequazione o contributo straordinario¹¹. È uno strumento che deriva implicitamente da un tema degli anni '60-'70 portato avanti dalla cultura urbanistica di allora: il controllo della rendita. La perequazione permette di sottrarre una parte del *surplus* ricavato dalle operazioni immobiliari private per la costruzione della città pubblica. Concetto già inserito nella legge Bucalossi del 1977 con l'introduzione del contributo per il versamento degli oneri di urbanizzazione i cui proventi dovevano entrare in uno specifico capitolo di Bilancio. Riforma in parte tradita nella sua applicazione pratica¹².

Il Veneto è anche sperimentatore e attuatore di altri importanti interventi prodotti dalla legislazione governativa del centro sinistra o anticipatore delle direttive europee. Una delle pratiche più utilizzate dall'imprenditoria veneta della Piccola e Media Industria è quella dello Sportello Unico per le Attività Produttive (SUAP)¹³. Si tratta della possibilità offerta alle imprese di mettere in piedi una nuova impresa o ampliare quella esistente attraverso una pratica

9. Articolo 41 "L'iniziativa economica privata è libera. Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana. La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali e ambientali."

10. Parlamento Europeo, EPRS, Servizio Ricerca del Parlamento Europeo, Prof. Vincenzo Salvatore, *La libertà di impresa, una prospettiva di diritto comparato – Italia*, Unità Biblioteca di Diritto Comparato, luglio 2024.

11. D. RALLO, L. RAMPADO, *Perequazione VS Contributo Straordinario*, in *Urbanistica Informazione* n. 264, nov-dic 2015.

12. DANIELE RALLO, *Divulgare l'urbanistica*, Alinea, 2002.

13. La pratica SUAP è stata istituita con il DPR 20 ottobre 1998, n. 447, Regolamento recante norme di semplificazione dei procedimenti di autorizzazione per la realizzazione, l'ampliamento, la ristrutturazione e la riconversione di impianti produttivi, per l'esecuzione di opere interne ai fabbricati, nonché per la determinazione delle aree destinate agli insediamenti produttivi.

edilizia in deroga al piano urbanistico. Strumento proposto e approvato a cavallo dei Governi Prodi e D'Alema con Ministro Bersani, poi rispolverato dal Governo Berlusconi con Ministro Brunetta e denominato "impresa-in-un-giorno" informatizzando tutta la pratica per accelerare e semplificare ulteriormente la procedura di approvazione.

Anticipazioni venete riguardano anche altri temi come per esempio quello della rinaturalizzazione¹⁴ o della regolamentazione delle concessioni balneari¹⁵. Direttive di carattere europeo sono state legiferate prima o, meglio, in assenza, del recepimento statale in applicazione del principio di sussidiarietà¹⁶ e della autonomia di competenza.

14. L.R. 4 aprile 2019 n. 14, Veneto 2050: politiche per la riqualificazione urbana e la rinaturalizzazione del territorio; il Regolamento europeo sul ripristino della natura n. 2024/1911 è del giugno 2024; sull'argomento cfr. D. RALLO, L. RAMPADO, *Il Regolamento europeo sul ripristino della natura*, in *Urbanistica Informazioni*, n. 317, 2024.

15. L.R. 16 febbraio 2010 n. 13 - Adeguamento della disciplina regionale delle concessioni demaniali marittime a finalità turistico-ricreativa alla normativa comunitaria. Modifiche alla L.R. 4 novembre 2002, n. 33. Testo unico delle leggi regionali in materia di turismo.

16. GREGORIO ARENA, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'art. 118 della Costituzione*, Astrid, Convegno Roma 7-8 febbraio 2003, *work-in-progress*.

Tra piano e progetto. Un viaggio nell'Italia di mezzo

Paolo Ghirelli, Moreno Panfili

Al centro dell'Italia e un po' più all'interno

Con queste brevi riflessioni vorremmo condividere un nostro “sguardo laterale” alle diverse dimensioni di una azione propositiva che ha interessato diverse aree di quell'Italia di Mezzo¹ che si connette all'Italia più interna (verrebbe da dire interiore) dei centri (maggiori e minori) delle valli dell'Umbria e dei borghi dell'Appennino umbro-marchigiano, fino ai centri montani dell'Abruzzo da un lato, verso la Toscana dall'altro.

Un'esperienza intensa non solo dal punto di vista professionale, che, oltre alla pianificazione generale, ha incrociato anche le diverse stagioni della ricostruzione post-sisma, per approdare alla progettazione delle grandi infrastrutture lineari e areali.

Lasciando da parte i ruoli territoriali, il caso dell'Umbria può essere interessante, in quanto si tratta di una regione che ha legiferato (anche parecchio) guardando ai quadri disciplinari e ai sistemi della pianificazione di volta in volta più aggiornati². La stagione che ci ha visto maggiormente impegnati – anche sul lato della sperimentazione di questa disciplina regionale in

1. “[...] l'Italia di mezzo è lo spazio dell'urbanizzazione diffusa compreso tra le aree interne e le aree metropolitane, uno spazio “provinciale” oggi poco rappresentato e in gran parte escluso dall'agenda politica nazionale. L'Italia di Mezzo non è un territorio monolitico. Dinamiche sociali, modelli economici, geografie fisiche, società e modi dell'abitare sono diversi. Li accomuna un futuro incerto, segnato da dinamiche sociali come l'invecchiamento o l'abbandono, ma anche dalla grande debolezza di visione e di progettazione strategica sostenibile. Un territorio segnato spesso anche dalla ridefinizione dei soggetti intermedi, con la presenza molecolare di rilevanti vivacità minori [...]”. M. Cerutti Brut, Doppiozero.it, 27 febbraio 2021, <<https://www.doppiozero.com/litalia-di-mezzo>>.

2. Il Testo Unico Governo del Territorio vigente in Umbria (L.R. n. 1/2015), è stato concepito per razionalizzare e integrare l'assetto normativo relativo alla gestione e alla pianificazione del territorio, con il proposito di semplificare la normativa urbanistica e territoriale, promuovere lo sviluppo sostenibile, coordinare le politiche di governo del territorio, tutelare e valorizzazione del patrimonio ambientale e culturale, favorire la partecipazione dei cittadini e il decentramento. Il TU umbro riprende e mantiene i sistemi della pianificazione “a cascata” già configurati nella disciplina previgente, rimane sulla scia della ex LUR emiliana (L.R. n. 20/2000) come articolazione e si avvicina alla LUR della Toscana (L.R. n. 10/2014) per l'attenzione ai temi paesaggistico-ambientali, puntando al contenimento del consumo di suolo ed alla sostenibilità delle trasformazioni.

evoluzione – ha attraversato il decennio compreso tra il 2010 e il 2020, con la stesura del nuovo PRG di Assisi e della Variante generale al PRG di Città di Castello, due vasti comuni con vocazioni urbane molto spiccate. Con l'approvazione Piano assisiatese si è completato il difficile (e spesso contraddittorio) superamento della lezione di Giovanni Astengo, contando sul sofisticato corredo conoscitivo e propositivo approntato dai gruppi di lavoro coordinati da Alberto Cecchetto e da Paola Falini.

Più innovativa ancora è stata l'azione di pianificazione (e di ri-pianificazione) di Città di Castello, dove l'impronta conferita al Piano da Gianluigi Nigro consente di guardare i futuri sviluppi della pianificazione paesaggistica regionale e porta a regime l'istituto della perequazione urbanistica.

Complicato e complesso

Nei Comuni umbri ci si trova spesso di fronte a vasti territori dalla complessa morfologia, caratterizzati da sistemi insediativi rarefatti e da dinamiche socio-economiche regressive. Nella pianificazione di questi centri tutt'ora sperimentiamo da un lato la difficoltà di pervenire ad una identificazione degli obiettivi e delle priorità che il progetto urbanistico dovrebbe conseguire, e dall'altro l'incapacità di approdare ad una corretta prefigurazione della cornice giuridica e amministrativa entro cui si dovrebbe procedere alla attuazione delle scelte di Piano.

Questa dialettica tra la matrice cognitiva (e anche strategica) e valutativa a fronte della forte proiezione normativa, è rilevante anche nella nostra esperienza, con la prevalenza di questo secondo indirizzo derivato dalla necessità di mettere in sicurezza i processi di attuazione. Se è vero, come è stato argutamente notato, che l'urbanistica sta diventando una branca minore del diritto amministrativo, è altrettanto vero che non è facile sviluppare un orizzonte strategico da condividere con le comunità locali, specie se si fa riferimento a contesti scarsamente vitali o dove emergono profili di fragilità socio-economica, tenendo sempre a mente la circostanza per cui un piano di cui si ignora a priori l'utilità tende inevitabilmente a dimostrarsi inefficace. Un aiuto a superare questa condizione critica può arrivare dai processi partecipativi, utili spesso per superare percezione dell'azione di Piano come di un qualcosa di "esoterico". Se l'azione si orienta convintamente verso la dimensione strategica e punta a promuovere le tematiche della sostenibilità occorre sostenere l'attività di partecipazione con quella di informazione, evitando – per quanto possibile – che si confonda l'una con l'altra (e spesso gli amministratori locali più scaltri tendono a farlo).

Di partecipazione si può morire

Così diceva, non senza ironia uno degli ultimi grandi vecchi dell'urbanistica italiana. Ci vuole pazienza e mestiere per convincere una comunità di po-

che migliaia di anime distribuite su di un territorio di parecchie decine di chilometri quadrati accidentati che occorre limitare il consumo di suolo e promuovere lo sviluppo sostenibile per rispondere al dettato di legge, pur sapendo che la sfida da porre in capo al Pianificatore è quella di contrastare le dinamiche dell'abbandono prima di ogni altra cosa.

Laddove l'orizzonte strategico non è convincente e coinvolgente, prevale la convinzione che le procedure e la strumentazione cui fa ricorso il governo del territorio siano lente, costose e complesse e che esse stesse siano in molti casi da ostacolo alle iniziative dei principali soggetti economici³.

La Mappa del Mondo

Non basta affrontare la complessità di questa sfida adottando strumenti che sempre più spesso assumono la forma di una macchina celibe. Si è detto di Comuni caratterizzati da territori anche molto estesi, con sistemi insediativi deboli, a cui non giova più la pianificazione a cascata (strutturale, operativo e attuativo): a questa stratificazione di determinazioni concorrono i livelli della pianificazione sovra-ordinata (regionale e d'area vasta) con i quali si insiste nel voler impartire "comandi" al Piano di competenza comunale, minacciando da vicino i principi di competenza e di sussidiarietà.

A volte si avverte la fatica nell'azione di Piano (e molti Comuni, anche importanti, se ne tengono ben alla larga), zavorrata dal fatto che la maggior parte delle risorse se ne vanno non per perseguire un'idea di futuro, ma per rispondere agli adeguamenti di legge, per rappresentare e regolare il territorio e tutte le sue componenti, insediative, paesaggistiche e ambientali.

Torna in mente il monito di Umberto Eco, quando ragionava intorno all'idea di una mappatura del mondo in vera forma: *"Che infine la mappa risulti uno strumento semiotico, capace cioè di significare l'impero o permettere riferimenti all'impero specie in quei casi in cui l'impero non sia altrimenti percepibile"*, e valgono anche le parole di Jorge Luis Borges, quando narra delle doglianze dell'Imperatore verso i suoi cartografi: *"Sulla carta c'erano le città, i paesi, ma non c'erano tutte le case delle città, tutte le capanne dei villaggi, tutti gli alberi dei boschi"*⁴.

3. Cfr. M. TALIA, *L'utilità dell'agire urbanistico*, in "Urbanistica Informazioni", n. 313-2024.

4. Si fa riferimento alle riflessioni condotte sul filo del paradosso da U. Eco a proposito *Dell'impossibilità di realizzare una Carta dell'Impero in scala uno a uno* e riportate nel suo *Secondo Diario Minimo* del 1992. In questo senso torna ancora più utile il frammento del *Viajes de Varones Prudentes* di Suárez Miranda ripreso da J. L. Borges e assunto come matrice per il racconto *"La mappa dell'Impero"* incluso nella raccolta *"L'artefice"*, ripubblicato da Adelphi nel 1999: "[...] In quell'Impero, l'Arte della Cartografia giunse a una tal Perfezione che la Mappa di una sola Provincia occupava tutta una Città, e la Mappa dell'Impero tutta una Provincia. Col tempo, queste Mappe smisurate non bastarono più [...]".

Ma se tutto questo è corretto sotto il profilo disciplinare, ciò si avverte come sempre meno aderente alla scarsa domanda di pianificazione che emerge dai territori, che pure hanno necessità di azioni di rigenerazione, di qualificazione e di promozione. Meglio agire con i procedimenti di variante urbanistica (e molte ne abbiamo fatte e viste fare da più parti in questi ultimi anni), da attivare in appoggio ad azioni di trasformazione più tattiche e senza che queste vadano a compromettere il precario equilibrio della macchina del Piano, il cui motore “gira al minimo” in attesa di quegli adeguamenti e aggiornamenti che presto o tardi (il più tardi possibile) si dovranno pur fare.

Il tempo non lineare delle procedure

A grandi linee possiamo dire che alla crescente domanda di semplificazione, abbiamo visto corrispondere l'arretramento della domanda di pianificazione. Un approccio originale si sta sperimentando sul lato della forma-piano in Calabria, dove la LUR in taluni casi consente con pochi e rapidi passaggi di porre in essere il Regolamento Operativo, che mette in relazione la ripianificazione dei tessuti consolidati e il ricondizionamento delle previsioni non attuate con il quadro delle tutele e del rischio definito dalla pianificazione sovraordinata⁵. Non avanzando, o avanzando con fatica, l'azione del Pianificatore, arretra l'idea di Piano, in assenza di politiche territoriali di più ampio respiro che le amministrazioni locali non riescono più a promuovere e a sostenere autonomamente.

Volendo comunque intraprendere l'azione di Piano per il “verso giusto” (se ne esite uno) occorre viceversa mettere in campo un sistema di determinazioni che attraverseranno un arco di tempo la cui ampiezza è difficilmente stimabile (cinque anni, forse dieci?), non più compatibile con il mandato (e spesso con lo sguardo) delle singole amministrazioni. La complessità (vogliamo dire la complicatezza?) della forma-piano si somma al “delirio procedurale” che si innesca ogni volta, spesso a dispetto dei più elementari principi di economia e di semplificazione dell'azione amministrativa ordinaria. La volontà di riportare a casa il nuovo Piano (e di riportarlo per intero) deve fare

5. In applicazione degli artt. 21 e 27-ter della L.R. Calabria n. 19/2002 e in adesione ai principi della pianificazione a “consumo di suolo zero”, i Comuni con popolazione non superiore a 5.000 abitanti possono dotarsi del solo Regolamento Operativo, sostitutivo delle previgenti Norme tecniche di attuazione (NTA) e del Regolamento edilizio (RE), redatto secondo quanto disposto dall'articolo 21 della stessa Legge, previa verifica dello strumento urbanistico comunale generale vigente in ordine alla compatibilità con le reali condizioni territoriali ed alla sicurezza idro-geomorfologica e di difesa del suolo, in coerenza con il quadro normativo nazionale e regionale in vigore.

i conti con il “calvinismo tecnocratico” applicato da coloro (Enti e soggetti cointeressati) che sono chiamati portare contributi e ad esprimere pareri: *“Ce ne andiamo così? Senza neanche una prescrizione?”*, abbiamo sentito dire ad una scrupolosa funzionaria, perché ogni soggetto attivo nel processo deve “migliorare” il Piano, anche quando non occorre. Il processo di Piano entra così in una dimensione temporale propria, dilatata e relativizzata rispetto al corso ordinario delle cose, per la necessità di dover rispondere a tutte le istanze concorrenti e di evitare ogni forma di contenzioso. Ci si ritrova ogni volta a dover esplorare un castello simil-kafkiano edificato per l’occasione e a sperare di tornare a casa in condizioni migliori di quel *marlin* pescato in alto mare dal Vecchio di Hemingway.

Occorre fare presto e bene

Le cose si complicano ulteriormente quando si entra nel perimetro dell’urgenza e dell’emergenza. È successo in occasione delle crisi sismiche che hanno ciclicamente interessato il Centro Italia, dove, per gli eventi succedutisi dal 1997 al 2016, non sempre si è riusciti a trovare il giusto allineamento tra programmazione e pianificazione della ricostruzione. Per quanto sia necessario improntare il processo della ricostruzione a obiettivi di efficienza ed efficacia, non è stato (e forse non è) possibile fare presto, fare bene e fare con poco. Devono essere garantite le risorse necessarie a tutti i centri di investimento e va rafforzata la capacità gestionale nella catena di programmazione, progettazione, autorizzazione, realizzazione e controllo degli interventi. E questo è ancora più difficile se ad ogni crisi che accade vengono ridefinite le regole, con il rischio di compromettere il patrimonio di esperienze e di conoscenze maturato in questo ultimo trentennio. A voler far presto e bene, il risultato è che i tempi della ricostruzione si sono fortemente dilatati: circa dieci anni per quella post-sisma del 1997, ancora in corso o appena avviata quella seguita agli eventi del 2009 e del 2016.

Dentro o (più spesso) fuori dal Piano

Pianificare, e (ri)costruire: in molti casi abbiamo sperimentato che il lungo e impegnativo processo di Piano non si allinea con l’altrettanto accidentata attuazione delle opere pubbliche di maggiore impegno territoriale, specie quando queste si approssimano alla compagine urbana, sulla linea di frangia che delimita lo spazio rurale. Queste opere infrastrutturali (lineari e areali) sono derivate dalle politiche di promozione degli investimenti sviluppate lungo altre filiere, il più delle volte non convergenti con i processi ordinari di governo del territorio. Ciò vale per i progetti di più lunga gestazione (anche pluridecennale), per i quali non si è perfezionato il procedimento di lo-

calizzazione, fino agli investimenti prefigurati più di recente nel quadro del PNRR, con il risultato che questi spesso non presentano i necessari elementi di conformità o compatibilità urbanistica. I sistemi della pianificazione, nel migliore dei casi, definiscono la cornice di compatibilità territoriale e urbanistica e gli stessi Piani non sempre lasciano aperti i necessari varchi utili per l'attuazione di questi interventi. Si innesca così un cortocircuito che non è solo procedurale, in quanto si va ad operare per inserzione diretta incidendo in ambiti territoriali sensibili sotto il profilo paesaggistico-ambientale o molto stratificati sotto quello insediativo.

Gli strumenti urbanistici vigenti, che dovrebbero sovrintendere alle trasformazioni, appaiono sempre più spesso come “elementi di disturbo” a fronte di quelle determinazioni sentite di volta in volta come più urgenti per necessità di accedere alle fonti di finanziamento o incombenti per volere sovraordinato. Taluni di questi interventi “atterrano” in forza di atti di variante urbanistica, parzialmente attutiti da paralleli percorsi di VAS condotti “a posteriori”, secondo un’inversione logica che li vorrebbe invece preordinati a ogni ipotesi di trasformazione, comunque non così efficaci da consentire di valutare gli effetti di lungo periodo di queste trasformazioni intensive sugli assetti territoriali interessati⁶.

I meccanismi retrogradi sperimentati in occasione dei processi di conformazione delle opere pubbliche di maggiore impegno sono simili a quelli che sempre più spesso si attivano per gli insediamenti produttivi, da localizzare con modalità non in linea con il Piano. Sempre più spesso il Pianificatore si lascia sorprendere – specie in questa Italia di Mezzo dove le occasioni di investimento (pubblico o privato) sono più rare – e questa azione eterodiretta risponde alle attese non con la soluzione migliore, ma con quella praticabile. È l'esito dei processi di semplificazione che sempre più spesso si invocano e che si muovono sul filo dell'approccio derogatorio al disegno di Piano, come effetto collaterale non irrilevante della sua crisi⁷.

6. La corretta articolazione e il coordinamento dei passaggi imposti dal D.Lgs. 152/2006 in materia di valutazione ambientale (assoggettabilità a VAS e a VIA, ottemperanza, verifica di attuazione, monitoraggio, ecc.) è ormai una branca riconosciuta dell'ingegneria (il c.d. *permitting* ambientale), orientata all'ottimizzazione dei processi e al contenimento dei tempi autorizzativi.

7. Rientrano ormai nella prassi ordinaria gli interventi promossi attraverso le procedure dello Sportello Unico delle Attività Produttive (SUAP) promosse ai sensi del DPR n. 16/2016; questo processo di conformazione urbanistico-edilizia “ai margini del Piano” trova corrispondenza nel Procedimento Unico gestito tramite le disposizioni fissate dall'art. 53 della L.R. n. 24 dell'Emilia-Romagna, posto in essere anche per le opere pubbliche.

Territorio e (soprattutto) ambiente

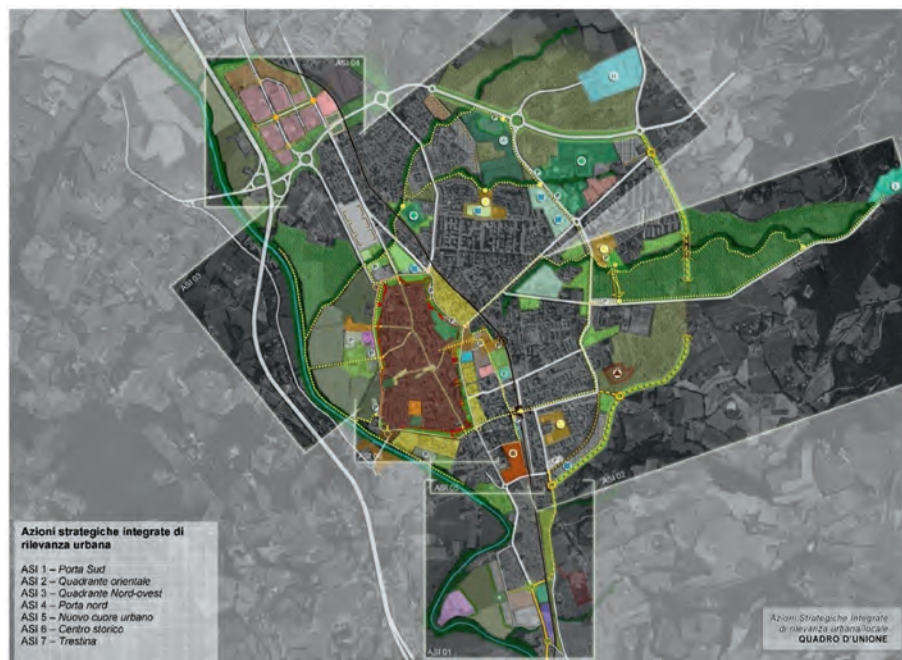
In questo ultimo periodo della nostra attività, il tratto che accomuna la dimensione del Piano e quella del Progetto è relativo ai contenuti sempre più orientati ai temi della sostenibilità ambientale, a valere su quelli insediativi. Per trovare una traccia operativa unificante, spendibile sia sul fronte propositivo che su quello della valutazione ambientale, poniamo molta attenzione alla definizione del sistema degli obiettivi, scomponendo tutte le dimensioni del Piano o del Progetto (funzionali, socio-economiche, paesaggistiche, ecc.) da riferire a cornici di sostenibilità più ampie (Agenda 2030, ma non solo). Questo sistema complesso di politiche, linee strategiche e di indirizzi operativi si sintetizza e si articola in azioni rilevanti, tali da poter essere applicate ai diversi sistemi funzionali e consentire la formazione e la successiva valutazione delle proposte attuative. Le azioni rilevanti possono avere diverse finalità in base alla tipologia qualitativa delle politiche cui fanno riferimento (p. es. conservazione, valorizzazione, sviluppo) ed ai diversi gradi di incidenza (dalla tutela alla trasformazione intensiva).

Una conclusione provvisoria

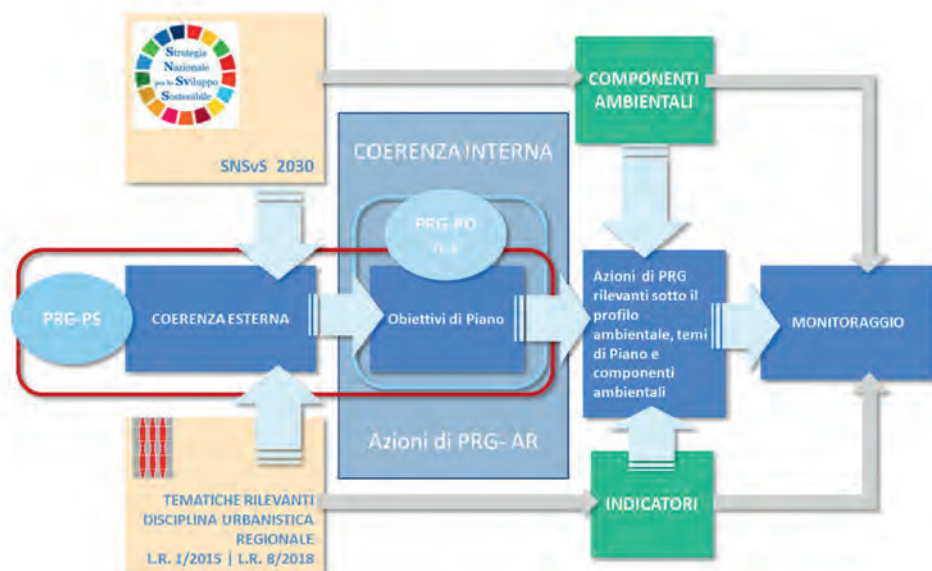
Il quadro sistemico delle azioni rilevanti può consentire di ponderare gli elementi di beneficio/danno che il Piano o il progetto comportano e trovare già nelle fasi preliminari una diretta corrispondenza con gli indicatori utili per il monitoraggio (di VIA o di VAS) anche ai fini delle eventuali mitigazioni e compensazioni ambientali.

Ma l'opzione di metodo da sola non basta. In questo breve viaggio nell'Italia di Mezzo, tra pianificazione e progettazione, emerge con forza la complessità del governo del territorio anche nelle realtà territoriali più deboli, sospeso tra esigenze normative, necessità di rigenerazione e urgenza di semplificazione. Il futuro della pianificazione passa quindi per un approccio più flessibile, capace di coniugare visione strategica e strumenti operativi efficaci, per garantire sviluppo sostenibile e qualità insediativa e paesaggistica diffusa.

Comune di Città di Castello, Variante generale al PRG parte strutturale e parte operativa (2010-2020) - schema programmatico delle azioni strategiche di rilevanza urbana.



Comune di Norcia, nuovo PRG parte strutturale e parte operativa (2016-2021) schema concettuale dell'integrazione tra i processi di pianificazione (generale e della ricostruzione post-sisma) e di VAS.



Sisma e residenza pubblica: il martirio e la rinascita di una città

Alfredo D'Ercole

Premessa

Parlare ancora del terremoto dell'Aquila, a sedici anni da quel disastroso evento, non vuole essere un'ulteriore litania, ma l'occasione per una riflessione non banale sul tema dello sviluppo di una città martoriata, con particolare attenzione al tema della periferia e di come questa città stia rinascendo. Voglio analizzare non tanto gli interventi ben riusciti che hanno già portato ad una importante rivitalizzazione del centro storico, ma soprattutto quelli ancora in corso, per cercare di capire l'importanza di riappropriazione di quegli spazi, per molto tempo (ma forse anche da quando sono stati progettati negli anni Sessanta e Settanta) "non luoghi" che hanno generato una convivenza sociale distaccata, limitando così gli stessi rapporti sociali. Vorrei cercare di riflettere sulla ricostruzione della periferia non solo e non tanto dal punto di vista edilizio, cioè della "materia", ma cercare di vedere oltre!

Per far questo abbiamo bisogno di un punto di partenza: la nostra città e la nostra casa sono i luoghi dove abbiamo bisogno di ritrovare la nostra identità perduta, declinata come rapporto con noi stessi prima e con gli altri poi: con noi stessi nella relazione intima con la casa, con gli altri nel legame con la città. Già Platone sosteneva che per creare una città non era sufficiente costruire un insieme di abitazioni (*urbs*), ma una città diventava tale se tra i cittadini (*civitas*) esistevano delle relazioni (*polis*) fondate su un rispetto reciproco basato su principi morali e di giustizia. In sostanza il concetto di città scaturisce non tanto da un costruito, quanto dal rapporto tra coloro che vi abitano; la casa rappresenta il centro della nostra vita in quanto tocca le corde interiori della nostra anima, del nostro essere.

Ancora una riflessione: il concetto di vivere implica un coinvolgimento con qualunque ambiente dove ci si trova bene, ma che lascia in noi ricordi flebili; abitare, invece, implica un rapporto più intimo con quel luogo specifico, capace di emozionarci e creare in noi un senso di appartenenza. Nella periferia aquilana, anche là dove sono stati ristrutturati edifici di abitazione, è necessario ricostruire un'organizzazione sociale; in sostanza non si è ancora consolidata una nuova forma organizzata di pensiero urbano.

Il sisma

Per tutti noi resta viva la memoria di quel 6 aprile 2009, una data che sicuramente non dimenticheremo mai, così come non dimenticheremo la data del 24/08/2016 del terremoto del Centro Italia. Due date che hanno modificato profondamente la città, i paesi e il territorio aquilano, creando un “prima” e un “dopo”. Il sisma che ha colpito profondamente la città dell’Aquila ha modificato non solo la struttura urbana, mettendo a nudo tutti gli errori dell’edilizia degli anni Sessanta/Settanta, ma anche e soprattutto la composizione sociale. Chi aveva la seconda casa lungo la costa adriatica vi si è immediatamente trasferito con tutta la famiglia. Dopo aver vissuto forzatamente per molti anni fuori dalla propria città, e soprattutto per i bambini di allora diventati nel frattempo adolescenti, si è perso un po’ il senso di appartenenza ad una splendida città pur dotata di un ricco patrimonio storico e culturale, tale da essere stata eletta quale capitale italiana della Cultura 2026.

Chi non aveva la seconda abitazione è stato trasferito prima nei Moduli Abitativi Provvisori (MAP) e poi nei c.d. “Progetto C.A.S.E.”, un insieme di alloggi antisismici costruiti principalmente con strutture “a secco”. Il 29 settembre 2009 sono stati consegnati i primi alloggi in località Bazzano, alloggi che sicuramente hanno risolto l'emergenza prima dell'arrivo del freddo inverno aquilano, ma un intervento emergenziale non può andare tanto per il sottile: risolve sì il problema immediato, ma deve essere poi rielaborato dal punto di vista sociale. Risolta la prima emergenza ed elaborate le schede di rilievo speditivo AeDES (Agibilità e Danno nell’Emergenza Sismica) sull’esame dei danni subiti, si è passati ad una prima valutazione dell’agibilità nell’emergenza post-sisma. Si è dato poi immediato impulso al recupero delle abitazioni a partire da quelli con danni lievi per proseguire poi più organicamente con quelli con danni più complessi. In questo quadro il vero problema è stato che, mentre la ricostruzione privata si è potuta organizzare attraverso procedure amministrative molto più snelle, la ricostruzione pubblica ha dovuto seguire tutte le procedure dell’allora Codice De Lise (D.Lgs. 163/2006) esponendo i progetti alla logica perversa dei super ribassi, dei ricorsi giurisdizionali e, non ultimo, alla voracità di molte imprese che hanno visto nella ricostruzione un’importante occasione di business, a volte con logiche poco trasparenti. Nel 2010 circa 700 ditte parteciparono all’iscrizione presso l’elenco degli operatori economici di ATER L’Aquila; considerando che le gare erano ancora cartacee, i primi mesi trascorsero solo per aprire e codificare quella marea di documenti.

Il vero problema è stata la mancanza di un’adeguata strumentazione urbanistica che, nata secondo la logica del controllo dell’espansione urbana e certamente impreparata ad un evento così disastroso, non è stata in grado di

gestire la trasformazione di una città che doveva essere sì ricostruita su sé stessa, ma migliorandone le proprie logiche organizzative.

La ricostruzione del centro storico

L'Aquila ha avuto anche una bella ricostruzione! Pur se non ancora completa, quella del centro storico è appagante e ha contribuito brillantemente a ridare nuova vita a palazzi, chiese, edifici pubblici, nuovi esercizi pubblici che hanno generato una nuova movida urbana, a volte anche troppo effervescente. Soprattutto il centro storico si è riappropriato subito del proprio ruolo di capoluogo di regione e importante centro amministrativo, universitario, di ricerca, religioso e nuovamente meta turistica e luogo di importanti eventi culturali.

La ricostruzione delle periferie

In periferia la ricostruzione dell'edilizia residenziale pubblica ha avuto una serie di criticità sia nella ristrutturazione degli edifici sia nella rigenerazione della socialità, disgregata dopo tanti anni. Ma la difficoltà è stata anche dal punto di vista amministrativo. Si sono succeduti tre Codici del Contratti (163/2006; 50/2016 e 36/2023) e inoltre le NTC 2008 (Norme Tecniche per le Costruzioni) appena emanate, sono state poi riscritte con le NTC 2018, anche sulla spinta emotiva degli eventi sismici avvenuti. E poi è venuto il Covid-19, poi il Superbonus che ha portato a un forte aumento dei costi che non hanno più permesso la realizzabilità dei progetti già precedentemente approvati. In altri termini ci si è trovati davanti a delle criticità inaspettate che hanno rallentato fortemente il processo di ricostruzione.

Un esempio concreto di rigenerazione della periferia aquilana sono i progetti per gli edifici ATER di Preturo (tesi di laurea di Manuela Romano) e Monticchio (tesi di laurea di Luca Romano) elaborati nell'ambito di un laboratorio di laurea sulla riqualificazione dell'edilizia residenziale pubblica, coordinato dalla Prof. Donatella Radogna e direttamente connesso al PRIN – Progetto di Ricerca di Interesse Nazionale 2008 – per la rigenerazione e la valorizzazione degli insediamenti di edilizia sociale realizzati nelle periferie urbane nella seconda metà del XX secolo (Coordinatore nazionale Roberto Di Giulio, coordinatore dell'unità locale di Chieti Pescara Maria Cristina Forlani).

Le nuove problematiche

Il terremoto prima e il *lockdown* poi hanno obbligato gli abitanti a vivere maggiormente all'interno di abitazioni di piccole dimensioni dove molto spesso si era costretti a lavorare in *smart working*. Ricordiamo bene il nuovo utilizzo dei balconi, unico spazio deputato ad una pur limitata socializza-

zione di condominio. Improvvisamente il concetto di casa si è trasformato: non più luogo della quotidianità familiare, ma spazio che ha subito un forte processo di ibridazione delle funzioni, dove abbiamo visto coesistere le attività dei genitori in *smart working* e quelle dei figli in *DAD*. Si faceva fatica a vivere in ambienti rigidi e progettati per un altro modello di società. Anche se la fase del *lockdown* è stata superata, dobbiamo prendere atto che sono cambiati anche i modelli di lavoro e la stessa socialità, è cambiato lo stesso modo di stare insieme, sempre più connessi virtualmente sui social, con le giovani generazioni che molto spesso fanno fatica a discernere il vivere virtuale da quello reale. Ha cominciato quindi a prendere corpo l'idea di una casa che ha bisogno di un suo riequilibrio interno con spazi facilmente trasformabili, iperconnessi e con spazi esterni degni di questo nome: una casa con limitatissimi consumi energetici, involucri passivi ben costruiti e produzione di energia da fonti rinnovabili.

Ma non solo. La casa non deve guardare solo dentro sé stessa, ma soprattutto deve ricreare il rapporto col "luogo"; essa stessa deve essere capace di ricreare quei rapporti che ormai sembrano persi da tempo, creando emarginazione e quant'altro. Anche il patrimonio abitativo ERP aquilano non sfugge a questa logica, con l'aggravante che l'abbandono per molti anni di un importante *stock* edilizio pubblico ha creato un profondo senso di smarrimento e la necessità di ricostruire una nuova socialità, oltre alla mancanza di spazi e servizi per una pur minima e credibile ricostruzione sociale. Abitare lo spazio urbano significa avere spazi di vita quotidiana, luoghi di interazione, di coesione sociale, di condivisione, luoghi simbolici rappresentativi della cultura e delle memorie locali, ma senza dimenticare il sisma per comprendere l'importanza e la centralità della questione ambientale. La crisi climatica è oramai sotto gli occhi di tutti; gli interventi di riqualificazione edilizia post sisma, con un attento utilizzo dei fondi complementari del PNRR, hanno permesso il recupero strutturale di interi edifici con buone soluzioni di riqualificazione energetica. Ma questo non basta! È necessario cominciare a pensare seriamente anche a città più resilienti a fronte dei cambiamenti climatici in atto, per esempio ripristinando la permeabilità di molte superfici e creando nuovi spazi verdi urbani capaci di mitigare le ondate di calore e migliorare la qualità di vita.

Il nuovo ruolo delle aziende casa pubbliche

Rigenerare le periferie urbane attraverso il recupero del patrimonio edilizio pubblico è una scelta strategica che permette di ricomporre e rigenerare spazi marginali evitando così il consumo di nuovo suolo. Lo *stock* edilizio post sisma ancora inagibile di ATER L'Aquila è di circa 500 alloggi, a cui ne

vanno aggiunti circa altri 100 sfitti e non ricollocabili sul mercato in quanto necessitano di profondi interventi di manutenzione. Numeri molto alti se si pensa che lo *stock* edilizio gestito è di poco meno di 5.000 alloggi distribuiti su tutta la provincia.

Per questo una città martoriata come L'Aquila rappresenta un importante laboratorio di esperienze per testare nuovi modelli di sviluppo delle aree periferiche con forte presenza di edifici ERP, esportabili anche in altre città. Tali temi furono presentati l'11 novembre 2022 nell'ambito di un convegno nazionale organizzato ATER L'Aquila e Federcasa¹ dal titolo: *“La ricostruzione post-sisma nell'edilizia residenziale pubblica – cosa ci ha insegnato il caso dell'Aquila e quale futuro per una nuova idea di abitare”*.

In tema di fabbisogno abitativo dobbiamo evidenziare la diversa segmentazione della domanda di abitazione, sempre più articolata e complessa, mutata in un arco di tempo relativamente breve. In sostanza l'attuale richiesta di abitazioni nella città dell'Aquila non è più quella che si aveva prima del sisma. Se da una parte dobbiamo soddisfare le esigenze dell'ERS (fasce deboli, pensionati, immigrati, ecc.), dall'altra è necessario pensare anche alle altre fasce, soprattutto a quella c.d. “fascia grigia” di utenti che non ha diritto all'alloggio sociale per aver superato i limiti di reddito, ma che non può neanche permettersi un affitto a valore di mercato². Da qui la necessità di offrire alloggi a canone moderato anche a chi si sposta temporaneamente per lavoro, a studenti, giovani lavoratori, ecc. In sostanza si tratta di ridefinire le politiche abitative per una “casa accessibile”³ alla luce delle crescenti fragilità sociali ed economiche.

Prima di tutto è necessario pensare alla riqualificazione e alla rigenerazione del patrimonio abitativo, in particolare a quello sfitto. Ma in una zona altamente sismica come quella aquilana, molto spesso la soluzione migliore è quella della sostituzione edilizia. Le analisi di vulnerabilità sismica effettuata su circa 300 edifici ci hanno restituito un quadro desolante, soprattutto per quelli costruiti fine anni Sessanta e Settanta. Un'edilizia di sostituzione ha l'indubbio vantaggio di riorganizzare e valorizzare gli spazi urbani marginali, limitare il consumo di suolo, affrontare in modo efficace la crisi climati-

1. Federcasa rappresenta 82 aziende di promozione e gestione dell'ERP (*IACP comunque denominati*) dislocate su tutto il territorio nazionale e che gestiscono circa l'83% del patrimonio residenziale pubblico, con 836mila alloggi gestiti e 2,5 milioni di persone residenti; il tutto a fronte di un fabbisogno abitativo di 250.000 alloggi e di 360.000 domande di accesso all'ERP oggi inevase.

2. Basti pensare a quanto questo diventa esasperato nelle grandi città come Roma, Milano, Bologna, Firenze, ecc.

3. Se ne è parlato al convegno URBANPROMO 2024 a Firenze.

ca aumentando l'efficienza energetica degli involucri edilizi e degli impianti, e potenziando la produzione di energia tramite fonti rinnovabili integrate direttamente negli edifici. Deve essere, inoltre, anche un'opportunità per la rigenerazione urbana, mirata a ridurre le marginalità sociali.

Le azioni necessarie

Per ottenere risultati concreti, bisogna adottare azioni politiche di sostegno appropriate. In particolare, il problema dell'IMU, spesso ridotto a una disputa tra Comuni e Aziende Casa, è cruciale. Se l'alloggio di edilizia popolare rappresenta principalmente un servizio sociale, risulta paradossale che molte amministrazioni comunali richiedano il pagamento di un tributo, spesso superiore al canone percepito. Al contrario, il valore di tale tributo potrebbe essere destinato direttamente alla manutenzione degli edifici.

È fondamentale individuare azioni mirate per incrementare gli alloggi ERP, anche attraverso l'acquisto del patrimonio abitativo esistente, al fine di soddisfare una domanda in continuo aumento, che non trova ancora una risposta adeguata. La questione casa sembra essere scomparsa da molto tempo dalle agende politiche. Per affrontarla, è necessario creare un fondo specifico che preveda anche la possibilità di sostituzione edilizia, tenendo conto del frazionamento degli alloggi esistenti e riequilibrando il rapporto tra nucleo familiare e dimensioni dell'alloggio. Nel caso delle sostituzioni post-sisma, si è provveduto anche a ridefinire le diverse tipologie edilizie sia dal punto di vista dimensionale che funzionale, facilitando l'accesso e la realizzazione dei servizi di prossimità.

L'integrazione tra politiche abitative e politiche sociali è di fondamentale importanza, specialmente considerando la necessità di sostenere la locazione per i soggetti fragili, spesso morosi incolpevoli, magari a causa della perdita del posto di lavoro. È quindi necessaria una profonda revisione normativa, basata su una visione della società e del sistema economico completamente diversi da quelli attuali, che permetta l'accesso a nuovi strumenti e ulteriori canali di finanziamento. Per questo è fondamentale integrare le politiche urbane con quelle sociali, anche attraverso percorsi sperimentali, alcuni già in corso (come gli alloggi per gli studenti delle università aquilane), al fine di rispondere ai temi cruciali riguardanti il contrasto alla marginalità urbana e all'esclusione sociale.

A L'Aquila è iniziato un percorso difficile e doloroso che sta aprendo nuove e concrete opportunità di sviluppo; ed è proprio da una città martoriata che possono nascere profonde innovazioni. Tuttavia, il cammino verso il cambiamento è sempre complesso e pieno di ostacoli. L'Aquila, forte della sua resilienza, ha intrapreso un processo di ricostruzione fisica, sociale e cultu-

rale che l'ha portata a essere selezionata come Capitale Italiana della Cultura 2026. Per questo tornerà ancora sotto i riflettori nazionali, con le sue problematiche e contraddizioni, ma anche con la consapevolezza di poter continuare ad essere laboratorio e punto di riferimento nazionale per lo sviluppo, portando esempi concreti di rigenerazione urbana e di lotta contro la marginalità sociale.

Appendice: interventi innovativi sui quartieri di Preturo e Monticchio

Prof. Arch. Donatella Radogna

I progetti di riqualificazione degli edifici ATER di Preturo (tesi di laurea di Manuela Romano) e Monticchio (tesi di laurea di Luca Romano), elaborati nel laboratorio di laurea sulla riqualificazione dell'edilizia residenziale pubblica, rappresentano un'esperienza che si colloca all'interno di uno studio più ampio, condotto per il Progetto di Ricerca di Interesse Nazionale 2008 per la rigenerazione e la valorizzazione degli insediamenti di edilizia sociale realizzati nelle periferie urbane nella seconda metà del XX secolo (Coordinatore nazionale Roberto Di Giulio, coordinatore dell'unità locale di Chieti Pescara Maria Cristina Forlani).

Nelle sperimentazioni progettuali condotte, il primo principio adottato è stato quello di scegliere di intervenire sull'esistente, evitando opere di demolizione e ricostruzione. In quest'ottica, è stato progettato un miglioramento prestazionale in termini di sicurezza, benessere, fruibilità, integrabilità, aspetto, gestione e salvaguardia dell'ambiente.

Per quanto concerne la sicurezza, la prima fase del lavoro è stata incentrata sulla individuazione delle prestazioni in essere degli scheletri portanti e delle prestazioni da integrare con interventi di *retrofitting* strutturale. Questo studio ha portato alla messa a punto di un brevetto (Inventori: A. Viskovic, D. Radogna, M.C. Forlani; M. Romano) che consiste nell'uso di pannelli *x-lam* con il duplice ruolo di tamponatura degli scheletri portanti e di collaborazione col sistema portante principale (controventanti). I pannelli *x-lam*, solitamente utilizzati con funzione portante, in questi progetti sostituiscono le tamponature in laterizio rivelatesi non performanti in caso di sisma. Le condizioni post-terremoto delle preesistenze hanno infatti rivelato l'inadeguatezza delle tamponature tradizionali (meno elastiche dei pannelli in *x-lam*) il cui crollo ha provocato danni agli scheletri portanti e alle persone. Nelle sperimentazioni progettuali condotte, i pannelli *x-lam* sono previsti solo nei punti in cui possono collaborare con gli scheletri portanti con funzione controventante. Tutte le altre tamponature (non collaboranti) prevedono sistemi *platform-frame*.

Le prestazioni di benessere termo-idrometrico risultano migliorate grazie

all'impiego delle tamponature a base di legno. Le tamponature non collaboranti con gli scheletri portanti, essendo stratificate a secco e inserite negli scheletri con soluzioni costruttive reversibili appositamente progettate (anche per le tamponature collaboranti in *x-lam*), migliorano anche le prestazioni di fruibilità in quanto possono essere riposizionate per modificare la distribuzione interna e il taglio degli alloggi. Quest'ultimo aspetto produce vantaggi anche in termini di gestione, consentendo di modificare l'offerta abitativa in relazione alle variazioni della domanda. Le prestazioni di gestione sono altresì migliorate dalla maggiore manutenibilità dei sistemi tecnologici data dalla stratificazione a secco. Lo stesso vale per le prestazioni di integrabilità offerte dai suddetti sistemi costruttivi che consentono un'agevole e modificabile posizionamento delle reti impiantistiche.

Le esigenze di salvaguardia dell'ambiente sono soddisfatte eminentemente da:

1. la scelta di intervenire sull'esistente evitando la demolizione e ricostruzione (la valutazione dei costi è stata fatta mettendo in relazione le questioni economiche con quelle ambientali);
2. l'uso di materiali, prodotti e fonti energetiche da risorse rinnovabili;
3. il miglioramento delle possibilità d'uso dato dalle caratteristiche di flessibilità tecnologica e spaziale;
4. le soluzioni bioclimatiche;
5. la riduzione dei rischi di crollo in caso di nuovi eventi sismici.

Con riferimento alle prestazioni di aspetto, le soluzioni costruttive adottate e i materiali e i prodotti impiegati conferiscono una nuova immagine e in generale una nuova qualità architettonica alle preesistenze capace di migliorare il senso di appartenenza al luogo negli abitanti.

Preturo, quartiere ecosostenibile.



Preturo, sezione 1.



Preturo, sezione 2.



Monticchio, ipotesi di un quartiere energeticamente sufficiente.





Monticchio, vista giardino pensile.



Monticchio, sezione.



Bibliografia

OTTONE, F.; RADOĞNA, D. (2021), *Ripensare l'abitare. La rianimazione degli spazi in-between* in ARBIZZANI, E.; BARATTA, A.; CANGELLI, E., DAGLIO, L.; OTTONE, F.; RADOĞNA, D. (a cura di), *Architettura e Tecnologia per l'abitare. Upcycling degli edifici ERP di Tor Bella Monaca a Roma*, Maggioli editore, Santarcangelo di Romagna (Rn), ISBN 978-88-916-46392.

RADOĞNA, D.; ROMANO, M. (2019), *Resilience in housing regeneration for a smart city model*, in CHARYTONOWICZ, JERZY, FALCÃO, CHRISTIANNE, *ADVANCES in Human Factors, Sustainable Urban Planning and Infrastructure*, Proceedings of the AHFE 2018 International Conference on Human Factors, Orlando, Florida, USA July 21-25, 2018, Volume 788, Springer International Publishing, ISBN: 978-3-319-94198-1, pp. 226-235.

RADOĞNA, D.; MASTROLONARDO, L.; ROMANO, M. (2018), "Resilienza e strategie di trasformazione per una qualità dell'abitare in divenire", in *TECHNE, Journal of Technology for Architecture and Environment*, vol. 15, *resilienza architettonica*, ISSN: 22390243, pp. 311-322.

FORLANI, M.C.; RADOĞNA, D.; ROMANO, M.; VISKOVIC, A., *Use of timber elements for reinforced concrete buildings seismic retrofitting and comfort rehabilitation*, in WCTE 2016 Proceedings, Word Conference on Timber engineering, Vienna University of Technology, Vienna, 22-25 Agosto 2016, ISBN 978-3-903039-00-1, pp. 317-326.

FORLANI, M. C.; LEPORE, M.; RADOĞNA, D.; CHELLA, F.; MASTROLONARDO, L. (2015), *Rigenerazione urbana, Recycle edilizio e Rinnovo Tecnologico e Produttivo*, in PERRICCIOLI, M. (Ed.), *Re-cycling Social Housing, Ricerche per la rigenerazione sostenibile dell'edilizia residenziale sociale*, CLEAN, Napoli, ISBN: 9788884975317, pp. 92-102.

RADOĞNA, D. (2015), "Verso gli eco-quartieri per la rigenerazione urbana di Pescara", in *TECHNE, Journal of Technology for Architecture and Environment*, vol. 10, *Rigenerazione urbana*, ISSN: 22390243, pp. 161-168.

FORLANI, M.C.; RADOĞNA, D.; VISKOVIC, A. (2014), *Sistemi flessibili e reversibili per la riabilitazione dell'housing sociale degli anni '50-'70 del XX secolo*, in VILLEGAS, L.; YUSTE, J.; DIEZ, J. (Ed.), *Patología del la construcción, tecnología de la rehabilitación y gestión del patrimonio*, Atti del convegno Mundial Rehabend 2014, Santander, Spagna, 1-4 Aprile, Grafica Igunas S.A., ISBN: 9788461688623, pp. 1103-1112.

RADOĞNA, D. (2013), *La qualità dell'abitare alla scala degli edifici e degli alloggi*, in FORLANI, M. C. (Ed.), *Riqualificazione, rigenerazione e valorizzazione dell'edilizia sociale*, Quodlibet, Macerata, ISBN: 9788874626342, pp. 114-147.

RADOĞNA, D. (2013), *Flessibilità spaziale e tecnologica*, in DI GIULIO, R.; BOERI, A.; FORLANI, M. C.; GAIANI, A.; MANFRON, V.; PAGANI, R. (Ed.), *Paesaggi periferici. Strategie di rigenerazione urbana*, Quodlibet, Macerata, ISBN: 9788874625529, pp. 230-237.

RADOĞNA, D. (2012), "La flessibilità per un Social Housing sostenibile: il caso di Preturo (AQ)", *TECHNE, Journal of Technology for Architecture and Environment*, vol. 4, *Housing sociale*, ISSN: 22390243, pp. 242-250.

Connessioni urbane sostenibili e smart city

Agostino Cappelli, Andrea Sardena

Premessa e sintesi

L'accessibilità è una delle prestazioni fondamentali nell'ambito del Trasporto Pubblico Collettivo [TPC], insieme al confort, ai tempi ed ai costi del viaggio. L'importanza dell'accessibilità, a partire dagli anni '60 del secolo scorso, è emersa in tutta la sua importanza a seguito dello sviluppo della motorizzazione individuale, in quanto questa è sempre accessibile e, almeno in teoria, consente di raggiungere la destinazione desiderata, a meno delle limitazioni connesse alla regolazione del traffico ed alle zone a traffico limitato dei centri storici. Sul tema, pertanto, da decenni si è concentrata la ricerca sia urbanistica sia dei trasporti al fine di qualificare e quantificare il concetto di accessibilità e misurarne gli effetti sulla scelta modale dei passeggeri.

A partire dagli anni '90 del secolo scorso l'attenzione di urbanisti e trasportisti si è concentrata sull'organizzazione del territorio in relazione alle prestazioni del TPC giungendo alla proposta di un territorio organizzato "in funzione" del trasporto pubblico e producendo una teoria che ha assunto la denominazione di *Transit Oriented Development* [TOD]. In questo approccio i nodi di interscambio (o nodi intermodali) assumono un ruolo strategico, rappresentando gli elementi ordinatori della rete di trasporto a favore dell'interscambio modale, e devono pertanto presentare elementi di qualità oggettiva e percepita, sia dal lato del sistema di trasporto sia da quello del territorio in cui sono inseriti.

In generale il *Transit Oriented Development* si può ritenere caratterizzato da:

- un servizio di trasporto efficiente dal punto di vista sia della qualità dei servizi sia dei veicoli;
- ottima accessibilità ai nodi di accesso al sistema;
- aree ad uso misto, residenziale, commerciale e a servizio della comunità;
- sviluppo a media-alta densità in un'area di 800/2000 metri dal nodo di transito (*TOD Precint*) attraverso aree ad uso misto, residenziale, commerciale e a servizio della comunità;
- riduzione della tariffa dei parcheggi per le auto private e per i veicoli a due ruote nell'ambito dei nodi di accesso al sistema.

Nel seguito si presenta un approccio della logica TOD nelle aree a densità diffusa dove si valuta il tema dell'intermodalità non solo in relazione ai nodi

rappresentati dalle stazioni ferroviarie, seppure secondarie, ma alla rete del TPC su strada (sub-urbano e regionale) che si ritiene utilizzabile in tutte le aree non concentrate (aree periferiche e semi-periferiche e aree rurali/industriali che in Italia risultano spesso disperse, collocate ai margini delle città, non coordinate tra loro, aree inserite nei PRG dei singoli Comuni).

Per concludere questa introduzione merita richiamare alcuni temi, non del tutto risolti, su cui è necessario concentrare l'attenzione degli studiosi e dei progettisti (del territorio e dei trasporti).

In primo luogo, occorre saper attentamente valutare come viene percepita la qualità dei nodi e del trasporto da parte degli utenti del TPC. Il concetto di qualità e di sicurezza è ben noto sia ai progettisti sia ai ricercatori, i metodi di misura e le forme di applicazione sono da approfondire.

In secondo luogo, occorre tenere conto di una oggettiva difficoltà nel superare il conflitto delle competenze nella gestione del territorio, nell'ambito dei nodi, tra Enti territoriali e aziende di trasporto dando vita a progetti integrati che uniscano poteri e responsabilità dei diversi soggetti coinvolti.

Il caso delle periferie e delle aree a medio-bassa densità

Nelle aree con carattere di urbanizzazione diffusa, comprese le periferie, che nelle analisi trasportistiche si definiscono come "territori a bassa domanda", dove il trasporto pubblico stenta ad affermarsi come una valida alternativa a quello privato, sono possibili diverse opzioni. Queste si pongono nella logica di migliorare il sistema dei trasporti di un territorio, la messa in rete delle attrezzature territoriali e una maggiore accessibilità al cosiddetto *welfare urbano*.

Le opzioni possibili, che le analisi finora condotte permettono di evidenziare nella situazione italiana, sono in sintesi le seguenti:

- individuare azioni e soluzioni progettuali per realizzare un trasporto intermodale e integrato (*bus/treno-bus-bus-sharing-bus-treno*) sostenibile, riducendo i "costi" dell'uso del trasporto individuale, che il Conto Nazionale dei Trasporti stima in 161 miliardi di euro all'anno, mediante sistemi innovativi di prenotazione/pagamento con APP informatiche (*smart cities*);
- selezionare modalità di integrazione tra Gestori del trasporto ed Enti territoriali per un progetto integrato dei nodi di interscambio secondo i metodi TOD;
- indicare possibili azioni di coordinamento delle procedure e delle responsabilità degli interventi sul territorio.

La consapevolezza che il sistema del Trasporto Pubblico Locale necessiti di essere integrato nei suoi nodi di accesso è ormai matura e consolidata; si

necessita ora di un ulteriore passaggio verso l'integrazione con la rete capillare della mobilità (sia ciclo-pedonale sia innovativa) e sulla corresponsabilità dell'organizzazione dello spazio pubblico prossimo ai nodi di interscambio la cui qualità (spaziale, sociale, funzionale) non può essere demandata solamente ai gestori dei trasporti, la cui competenza si limita alle aree ferroviarie e alle fermate dei bus.

Declinare la metodologia TOD nelle aree a urbanizzazione diffusa e a cosiddetta "bassa domanda", partendo dalle esperienze maturate nelle aree ad urbanizzazione concentrata, richiede di porre l'attenzione sul tema della "accessibilità e qualità dei nodi e dei percorsi" per individuare le forme, i limiti e i vincoli da superare. Si devono inoltre raffinare le procedure di valutazione per tenere conto delle diverse condizioni di contesto sia territoriale sia di offerta di trasporto.

Si ritiene, inoltre, che questa applicazione della "Metodologia TOD" debba tenere conto delle opportunità oggi offerte dagli *Intelligent Transport Systems* e dai sistemi ICT (*Information and Communication Technology*) con riferimento alle forme ed alla possibile attuazione della logica MaaS (*Mobility as a Service*). Tale aspetto può essere interessante perché:

- nella logica TOD occorre individuare, nel sistema di trasporto collettivo, i nodi ordinatori della rete in cui realizzare gli insediamenti indispensabili alla qualità e sicurezza degli spazi (aumento della densità di servizi e attività) in un intorno al momento misurato negli studi fatti tra 500 e 2.000 metri di raggio (tenendo conto che in 8 minuti a piedi si percorrono circa 500m ma che in 10 minuti in bici si percorre una distanza di circa 1.800 m);
- la logica TOD può sfruttare nelle aree diffuse le nuove tecnologie ICT che possono consentire di avviare la realizzazione di servizi integrati (MaaS) e quindi garantire l'ottimizzazione della accessibilità attraverso forme di trasporto diverse (pubbliche e private).

Organizzare la mobilità come servizio, in cui il trasporto collettivo pubblico possa utilizzare (o gestire direttamente) "agenzie" (pubbliche o private) in grado di offrire banche dati integrate di offerta di trasporto "online" e l'uso di tutti i servizi, integrando ma superando qualitativamente la sola (e spesso parziale) integrazione tariffaria, deve superare alcuni vincoli:

- la frammentazione delle competenze nella gestione del territorio e dei servizi;
- la frammentazione delle stesse aziende di trasporto attuale (ferroviarie e di TPL);
- il monopolio privato dell'informazione (*Google, TomTom, ...*) che sta gestendo le banche dati a fini puramente commerciali.

Valutazioni sull'efficacia del metodo TOD

Le ricerche svolte consentono di definire procedure e modelli di valutazione dell'efficacia del metodo TOD, sia nel caso più tradizionale in cui i nodi della rete siano rappresentati da stazioni ferroviarie inserite in un sistema metropolitano, sia nel caso più innovativo in cui i nodi siano parte anche di un sistema di autolinee di ambito metropolitano e regionale.

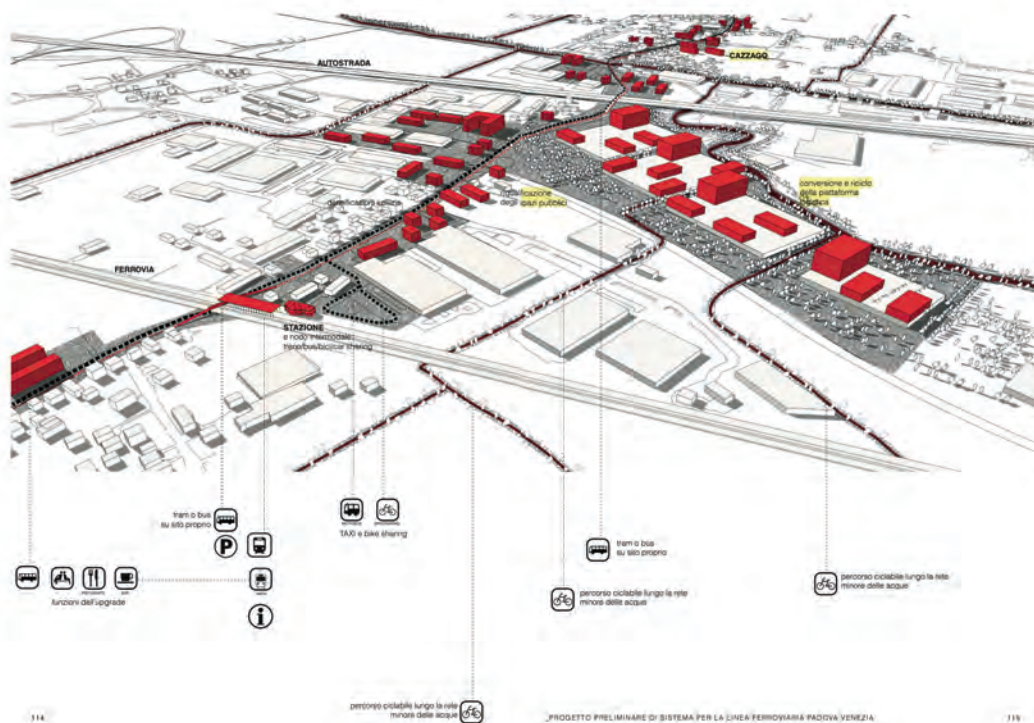
La fattibilità (economica, territoriale, gestionale) concreta di realizzazione degli interventi di qualificazione e densificazione territoriale richiede le verifiche “progettuali” dei casi concreti in cui sia possibile individuare vincoli operativi ed aspetti specifici dei luoghi.

A tal fine urbanisti ed architetti, collaborando con esperti di trasporto pubblico collettivo ed economisti del territorio, potrebbero contribuire a proposte operative di realizzazione di un sistema integrato di mobilità, passando dalla *personal car* alla *personal mobility*. A tale scopo occorre però attivare una fase di progettazione del sistema superando la frammentazione delle competenze tra enti pubblici e aziende di trasporto. Infatti, le attività da svolgere sono in sintesi le seguenti:

- a. analisi dell'assetto territoriale, delle attività insediate e delle prestazioni del trasporto dei nodi potenzialmente candidati a svolgere un ruolo di ordinatore della mobilità collettiva;
- b. verifica delle prestazioni trasportistiche e del loro possibile miglioramento dei servizi che concorrono nel nodo;
- c. possibile miglioramento dell'accessibilità al nodo attraverso itinerari ciclo-pedonali di qualità;
- d. individuazione di nuove aree di sosta e parcheggio bici e auto;
- e. ipotesi di insediamento di nuove attività e di densificazione territoriale e verifica della loro fattibilità urbanistica ed economica;
- f. valutazione dei risultati in termini di qualità territoriale, miglioramento delle prestazioni del trasporto e acquisizione di nuova domanda al Trasporto Pubblico Collettivo;
- g. stima sommaria dei costi pubblici e privati;
- h. procedure per la realizzazione del progetto e coordinamento dei soggetti coinvolti.

Una suggestione progettuale di come intervenire su un nodo periferico è riportata nella figura seguente.

Fig. 1 - Suggerzione progettuale.



Fonte: Bernardo Secchi – Paola Viganò: suggerzione progettuale.

Ricerca svolta per conto di Ferrovie dello Stato Italiane - Direzione Strategie con Franco Purini e Agostino Cappelli.

Riorganizzazione delle aziende e dei servizi e ridefinizione delle tariffe

Ad integrazione dello scenario delineato nel paragrafo precedente, tenendo anche in conto gli effetti della crisi sanitaria da Covid-19 sul sistema dei trasporti nel breve e nel medio periodo occorre segnalare che:

- le problematiche emergenti dall'analisi della situazione in atto evidenziano questioni nuove ma anche situazioni di inefficienza che si sono consolidate nel tempo e che occorre superare;
- gli interventi necessari nella fase in corso, anche per effetto dei benefici connessi agli interventi previsti dal PNRR nel settore trasporti, su strada e ferrovia, mettono le premesse anche per quella di medio periodo se si vuole innalzare il livello di qualità del trasporto a quello esistente nelle grandi aree metropolitane europee.

Nel seguito si richiamano le variabili più significative su cui occorre agire.

Miglioramento della qualità dell'offerta di trasporto

Nel progetto dell'esercizio, anche a livello internazionale, nelle ore di punta si è sempre accettato un riempimento di 6 persone a m², indicando 4 persone a m² come livello di buona qualità sia nei servizi con autobus e tram sia sui servizi ferroviari regionali e metropolitani.

L'affollamento dei veicoli è da sempre considerato una criticità da parte degli utenti che ne individuano non solo un problema di qualità del trasporto ma anche di sicurezza (reale e percepita).

Raggiungere maggiori livelli di distanziamento tra i passeggeri e quindi minore affollamento nelle ore di punta richiede di incrementare le frequenze dei servizi e gli operatori non sono in grado di garantirlo sia per mancanza di mezzi sia di personale di guida. In alternativa si dovrebbe agire sulle ore di punta distribuendo nel tempo gli orari di avvio delle attività, obiettivo su cui si è lavorato negli anni passati con scarso successo per la resistenza al cambiamento e per il necessario coordinamento tra attività familiari ed attività lavorative.

Anche a seguito delle esperienze della fase Covid-19 si sono valutati altri interventi parziali, tra cui l'incentivo al lavoro agile (*smart working*), possibile però solo per le attività di servizio, programmazione e gestione e non con quelle operative, commerciali ed industriali, con effetti negativi su tutto il settore delle attività di ristorazione (bar e *fast food*) e commerciali in genere. Inoltre, vari studi sociologici hanno evidenziato che il lavoro da casa anche se migliora le attività familiari implica anche problemi di carattere psicologico legati all'isolamento delle persone. Il lavoro agile richiede, inoltre, di modificare l'organizzazione del lavoro e i controlli di qualità dei risultati.

Agire, invece, sul riempimento dei mezzi, sulla qualità del servizio di trasporto anche in relazione a qualche possibile modifica sugli orari delle attività (ad esempio già oggi molte attività commerciali hanno orari di apertura a metà mattina e si prolungano invece la sera) sarebbe un obiettivo da perseguire per ottenere risultati positivi sull'uso del trasporto collettivo in tutte le ore della giornata (mediamente oggi il 70% dei flussi si concentra nelle 3-4 ore di punta).

In questa ottica la riorganizzazione dei servizi e dei nodi di trasporto nella logica TOD sopra richiamata si presenta come uno strumento utile e complementare alla riorganizzazione delle attività economiche, anche se si devono superare le resistenze sia degli enti locali sia delle aziende di trasporto che dovranno modificare sia il proprio sistema decisionale ed il coordinamento tra diversi soggetti istituzionali (enti locali) sia la loro organizzazione operativa, in termini di programmi di esercizio e organizzazione del lavoro dei dipendenti (aziende).

Problemi di equilibrio finanziario delle aziende di trasporto e revisione delle tariffe e del contributo pubblico

Una delle questioni centrali del sistema di Trasporto Pubblico Collettivo [TPC] è la gestione del bilancio aziendale. Le leggi attuali prevedono che i ricavi di esercizio debbano coprire almeno il 35% dei costi. La questione è controversa sia rispetto allo stesso calcolo della percentuale di ricavi (per linea o per azienda?) sia sulla struttura dei costi e la loro valutazione.

Tutto il sistema dei bilanci e del raffronto ricavi-costi si basa su una questione dibattuta fin dagli anni '80 e si basa sulla valutazione di quanto l'utente debba pagare per i costi dei servizi che usa e quanto invece debba essere coperto con la fiscalità generale, con riferimento al principio costituzionale del diritto di tutti i cittadini alla mobilità¹. La questione ha avuto effetti sulla stessa qualità del TPC a partire dagli anni '60 con lo sviluppo della motorizzazione privata, generando il convincimento sia dei decisori politici sia delle aziende di trasporto che l'utente del TPC fosse sostanzialmente "disagiato" e pertanto non fosse in grado di "pagare" il servizio e di conseguenza lo stesso servizio "potesse essere anche di bassa qualità".

È solo dagli indirizzi del PGT del 1986 e poi dagli obiettivi della pianificazione regionale degli anni '90 e 2000 che l'attenzione al trasporto pubblico collettivo si è rafforzata, sia per motivazioni di sostenibilità complessiva del trasporto privato sia di maggiore attenzione all'ambiente ed oggi questi obiettivi sono stati sostanzialmente sostenuti con gli investimenti previsti dal PNRR per 23 miliardi di Euro che riguardano in buona parte investimenti ferroviari e acquisto dei veicoli di TPC innovativi e sostenibili.

È opportuno ricordare che nel 1997 la programmazione e gestione del TPC, non di interesse nazionale, è stata delegata alle Regioni e finanziata con un Fondo Nazionale Trasporti sulla base del costo storico con tentativi nel tempo di una sua revisione non sempre portata a termine con successo.

Per risolvere la questione della ripartizione del Fondo Nazionale Trasporti in modo più equo e legato al livello delle prestazioni offerte con il Decreto ministeriale n. 157 del 28 marzo 2018 sono stati definiti dei Costi Standard di riferimento per la suddivisione del Fondo, inizialmente applicati solo ad una percentuale dei costi storici (20%) con il vincolo di non superare una riduzione del budget regionale superiore al 5%.

In questo ambito gli investimenti del PNRR sono certamente una importante occasione, anche se forse e purtroppo non risolutiva.

1. Articolo 16: Ogni cittadino può circolare e soggiornare liberamente in qualsiasi parte del territorio nazionale, salvo le limitazioni che la legge stabilisce in via generale per motivi di sanità o di sicurezza. Nessuna restrizione può essere determinata da ragioni politiche.

Il Servizio Studi della Camera dei deputati a fine novembre 2024 ha aggiornato la programmazione degli interventi PNRR nel settore trasporti, di cui si riporta di seguito una sintesi.

“Il 18 novembre 2024 il Consiglio dell’Unione europea ha approvato alcune modifiche al PNRR italiano che attengono alla descrizione di taluni traguardi e obiettivi o alla loro scadenza, alla descrizione di alcune misure nonché alla correzione di errori materiali.

La Missione 3, ‘Infrastrutture per la Mobilità sostenibile’ si articola in due componenti di intervento: gli investimenti sulla rete ferroviaria (M3C1), principalmente per sviluppare la rete ad alta velocità, rafforzare la rete regionale e per la sicurezza stradale, cui la rimodulazione del PNRR assegna 22,8 miliardi di euro; gli investimenti per l’intermodalità e la logistica integrata (M3C2).

Nell’ambito della Missione 2, la Componente 2 ‘Transizione energetica e mobilità sostenibile’, include poi gli investimenti e le riforme volte ad agevolare l’autorizzazione di progetti di mobilità sostenibile e investimenti per la realizzazione di piste ciclabili e infrastrutture di trasporto rapido (metro, tram, autobus), nonché per l’acquisto di autobus, materiale rotabile.

Il regolamento (UE) 2023/435 (REPowerEU), recepito nel PNRR rivisto a dicembre 2023, ha messo a disposizione nuove risorse a fondo perduto, che per l’Italia sono pari a 2,76 miliardi di euro complessivi (nuovo art. 21 bis del regolamento istitutivo del Dispositivo di Ripresa e Resilienza – RRF – n. 2021/241).

Tra questi obiettivi, per il settore dei trasporti, rientra la promozione del trasporto a zero emissioni. Nella Missione 7 sono, pertanto, previsti il Potenziamento del parco ferroviario regionale per il trasporto pubblico con treni a zero emissioni e servizio universale (M7 C1 I11); è stata introdotta la nuova misura (M7C1 I12) Sovvenzionamento dello sviluppo di una leadership internazionale, industriale e di ricerca e sviluppo nel campo degli autobus elettrici”.

Tuttavia, rimane aperta una questione centrale e cioè la determinazione delle tariffe da applicare. Infatti, quanto sopra sintetizzato ha storicamente determinato che le tariffe del TPC siano amministrate dal soggetto politico concedente il servizio (oggi le Regioni o le Province per delega regionale) e pertanto non siano calcolate in termini di regime di mercato ai fini della copertura dei costi e, per le imprese private, la determinazione di un margine di utile aziendale.

Pertanto, anche la questione tariffaria merita essere riconsiderata ai fini dell’innalzamento della qualità del trasporto e della sua riprogettazione in forma integrata sul territorio nella logica TOD, tenuto conto che tra il 70 e l’80% della mobilità avviene con il molto più costoso trasporto privato, ovviamente agevolando le categorie di utenti più disagiati, ma solo questi.

Le opportunità offerte dalla mobilità innovativa

Abbiamo già richiamato, illustrando le potenzialità offerte da una organizzazione del trasporto nella logica TOD, le opportunità che è possibile oggi sfruttare con le nuove tecnologie ICT. L'innovazione può, infatti, indirizzare i comportamenti della domanda di trasporto verso soluzioni sostenibili e innovative.

La gestione dell'innovazione e una corretta organizzazione della mobilità metropolitana, nell'ottica della sostenibilità economica, sociale ed ambientale, trovano nelle nuove tecnologie sia nei mezzi di trasporto [con motorizzazioni ecologiche ibride o *Full Electric*] sia nella informazione all'utenza e nei sistemi condivisi [*Shared Mobility*] strumenti strategici per il progetto e la gestione della città del futuro.

In questo ambito il nuovo standard per la comunicazione mobile 5G assicura una velocità di *download e upload* molto elevata del tutto compatibile con i dispositivi IoT (*Internet of Things*).

Le strategie da perseguire si basano sulle due parole chiave già richiamate:

1. il *Transit Oriented Development* [TOD] che promuove la creazione di una rete urbana, strettamente dipendente dalle necessità di vita dei cittadini (lavoro, istruzione, svago, acquisizione di servizi), concentrata intorno alle stazioni di transito;

2. il *MAAS (Mobility As A Service)* che rappresenta un diverso modo di interpretazione dei servizi di trasporto, che, come tutti gli "as a service", prevede un contratto che garantisca l'utilizzo personalizzato di un insieme di trasporti pubblici, privati e condivisi utilizzabili illimitatamente con un solo abbonamento (*all in one*) e mediante APP su *Smart Phone* con forti analogie a quanto avvenuto negli ultimi dieci anni nel mondo delle telecomunicazioni (telefoniche e *via web*).

TOD e MaaS richiedono una struttura del territorio fortemente integrata con il sistema plurimodale di trasporto in cui i trasporti collettivi e condivisi rappresentino una soluzione efficiente e di qualità alternativa all'uso del trasporto privato.

Come intervenire sui nodi di accesso e interscambio dei sistemi di trasporto

Nella logica TOD occorre individuare, nel sistema di trasporto collettivo, i nodi ordinatori della rete sfruttando le nuove tecnologie ICT che possono consentire di avviare la realizzazione di servizi MaaS superando qualitativamente la sola (e spesso parziale) integrazione tariffaria.

I nodi di trasporto devono offrire servizi differenziati e connessi alle esi-

genze della domanda che richiede specifiche prestazioni, non solo in termini di orari e frequenze dei servizi ma anche di facilità nelle forme dell'accessibilità e qualità dei luoghi che devono offrire non solo sicurezza percepita ma anche tutti le prestazioni che il viaggiatore di oggi richiede (informazione in tempo reale, luoghi di attesa, servizi accessori sia di comunicazione sia di assistenza alla persona) [LAURA EBOLI *et Alii*, 2018; PAOLA PUCCI, 2017; AGOSTINO CAPPELLI *et Alii* 2016²].

Date queste caratteristiche oggi richieste dalla domanda di trasporto, si deve operare considerando che i nodi non appartengono solo a una rete di trasporto ma anche a un luogo fisico in cui l'accessibilità offerta dal sistema integrato di trasporto e la qualità dei luoghi è fattore determinante, dovendosi costantemente confrontare con le prestazioni del trasporto privato su strada.

La ricerca internazionale affronta da sempre (ed in particolare dagli anni '60 del secolo scorso) la relazione tra assetto del territorio e sistema dei trasporti. Negli ultimi 20 anni, anche sulla base degli indirizzi di riequilibrio modale e sostenibilità ambientale³, si è concentrata su:

- la qualità percepita del trasporto da parte della domanda di trasporto;
- la qualità dei nodi di integrazione modale;
- le forme di urbanizzazione necessarie a garantire una buona qualità dei nodi intermodali.

Si tratta di un tipo di pianificazione (regionale-metropolitana) che combina la riqualificazione urbana, il rinnovo dei quartieri periferici e l'aumento dei percorsi pedonali all'interno dei quartieri. I principi TOD modificano quindi il rapporto tra le persone e la città con la creazione di luoghi adatti alle persone e garantendo la mobilità attraverso percorsi ciclo-pedonali e l'accessibilità al trasporto collettivo ma anche ai nuovi servizi di mobilità condivisa.

2. Cappelli, Agostino; Libardo, Alessandra; Nocera, Silvio; Sardena, Andrea *"Risultati di un modello euristico per la valutazione della qualità dei sistemi di trasporto ferroviari/ Results of a heuristic model to evaluate perceived quality of railway travels"* In *Ingegneria Ferroviaria* - ISSN: 0020-0956 vol. 10/2016 (Anno LXXI N. 10).

PUCCI, P. (2017). *Mobility Behaviours in peri-urban areas: The Milan Urban Region case Study*, *Transportation Research Procedia* 25, 4233-4248.

LAURA EBOLI, CARMEN FORCINITI, GABRIELLA MAZZULLA (2018). *Formative and reflective measurement models for analysing transit service quality*, *Public Transport* 10:107-127 <<https://doi.org/10.1007/s12469-017-0168-9>>.

3. In particolare, *i libri bianchi dell'Unione europea sui trasporti* del 2001 [La politica dei Trasporti fino al 2010: il momento delle scelte] e del 2011 [Tabella di marcia verso uno spazio unico europeo dei trasporti - Per una politica dei trasporti competitiva e sostenibile].

Per realizzare le “strategie TOD” come modello di sviluppo urbano, che integri i trasporti e uso del suolo, Peter Newman (2009)⁴ riconosce alcune condizioni di pianificazione strategica per il TOD:

I. una strategia politica che scelga i nodi e programmi gli interventi definendo il tipo di densità e l'integrazione di funzioni;

II. una programmazione operativa che definisca le procedure affinché lo sviluppo avvenga alla densità e alla qualità necessarie in ciascun nodo, preferibilmente con l'ausilio di un'agenzia specializzata nello sviluppo territoriale;

III. un meccanismo di finanziamento pubblico-privato che consenta la realizzazione del progetto anche in termini finanziari.

Le condizioni indicate da Newman evidenziano che i principi TOD non possono essere applicati allo stesso modo in contesti diversi, anche nella stessa città o area/regione metropolitana. L'utilizzo del territorio condiziona il singolo nodo intermodale e l'offerta di trasporto ne determina le esigenze di accessibilità.

Infine, alcuni dubbi polemici sulla “*città dei 15 minuti*” con riferimento alle aree urbane periferiche o di campagna (le unità di vicinato o la città di prossimità come dicevamo nel secolo scorso, recentemente tornate di moda con un nome cambiato)⁵.

La polemica, che a mio avviso richiede ulteriori riflessioni da parte sia degli urbanisti sia dei sociologi ed economisti urbani, è che mi sembra che questa idea non nuova privilegi le classi sociali che vivono nei o vicino ai centri storici o comunque all'interno della città compatta. Chi è “emarginato” rispetto a queste aree (e spesso lo è economicamente e socialmente) difficilmente potrà godere di una disponibilità di servizi sufficiente e di qualità nell'ambito dei “mitici” 15 minuti. Sarà quindi condannato all'uso di un mezzo privato, difficilmente ecologico visti i prezzi di mercato e in tal senso sarà ulteriormente “emarginato”.

Tale tema, a mio avviso, richiederebbe ulteriori approfondimenti.

4. Newman, P. (2009). Planning for Transit Oriented Development: Strategic Principles. In: C. Curtis, J. L., Renne and L. Bertolini (Eds.), Transit Oriented Development: Making it Happen Ashgate, Aldershot, 13-22.

5. *Modernità della città di prossimità*. Clarence Perry e Lewis Mumford, Rosario Pavia, Urbanistica Informazioni, 16 aprile 2023.

Ferrara, il Delta, le Aree Interne

Giampiero Lupatelli

Geografie per le politiche

La mia prima consapevolezza geo-politica del rilievo e delle criticità del territorio deltizio risale ai tempi del primo PTR della Regione Emilia-Romagna, ancora nei primi anni '80 del secolo scorso, A quella vicenda associo la riflessione che la complessa vicenda della presenza umana nell'area deltizia del Po posta in territorio ferrarese, costituisse una questione territoriale di primo livello e richiedesse per questo attenzioni e politiche speciali.

In un'area davvero così singolare e fuori dall'ordinario l'insediamento umano è figlio di un antico e articolato rapporto del Fiume con il Mare, che ha trovato occasioni e ragioni per le proprie economie proprio nell'ambiguità e nell'incertezza della transizione tra acque dolci e acque salate. Un equilibrio precario e incerto che una bonifica tardiva ha tentato – recentemente e con modesti risultati – di ingabbiare attraverso un'azione di ingegneria ordinatrice e semplificatrice; senza però che il progetto della modernità riuscisse a produrre risposte più stabili ed efficaci.

Area di straordinario valore ambientale, ma di altrettanta marcata fragilità, questo territorio si è proposto ai pianificatori regionali essenzialmente nei termini della propria perifericità, nella quasi incolmabile distanza dalla dorsale della armatura urbana che nella Via Emilia ha trovato la sua espressione millenaria e la sua forza motrice. Una distanza che ha manifestato i suoi effetti, anche nei processi di riconfigurazione delle economie e dei territori che ha segnato un secolare processo di colonizzazione e conquista della pianura attraverso la lunga stagione delle Bonifiche.

Per il Piano Territoriale Regionale degli anni '80 l'area deltizia, assieme alla analoga, opposta e simmetrica polarità geografica dell'alto Appennino Piacentino e Parmense, rappresentava il sistema territoriale di massima criticità. Una criticità strutturale rafforzata in entrambi i casi, anche se con diversa intensità, dalla fragilità istituzionale di essere territori di confine; sistemi territoriali che si completavano solo varcando il confine di regione e chiamando in causa, per questo, *governance* più complesse e di limitata autonomia e inerzia.

Nell'uno come nell'altro caso nessuna politica regionale è risultata all'altezza della sfida, riuscendo a introdurre attenzioni e risorse che, per intensità e specificità, potessero affrontare alla radice le fragilità ambientali, economiche e territoriali che attraversavano i due sistemi.

Né ci sono riuscite nel frattempo politiche nazionali, innanzitutto per la limitata estensione e rilievo di azioni propriamente territoriali nel quadro programmatico e normativo del Paese che ha pagato (e paga) un drammatico tributo alla inconsistenza della cultura geografica delle proprie classi dirigenti, cresciute nel pregiudizio crociano della irrilevanza della geografia come pseudoscienza.

Anche nel corso degli anni '90, quando ragioni che hanno la loro principale radici nella crescente sensibilità e consapevolezza ambientale delle opinioni pubbliche, hanno sostenuto una politica nazionale di conservazione della natura che ha cominciato a rivolgere la propria attenzione ai territori che, anche in funzione della propria perifericità, potevano vantare la maggiore integrità del Capitale Naturale preservato e manifestare, al contempo, la maggiore fragilità degli insediamenti e delle economie; questi territori sono rimasti sostanzialmente al margine di un'azione che, attraverso i Parchi Nazionali, ha saputo trovare altrove occasioni di ricucitura territoriale e, in misura più ridotta, anche di *empowerment* istituzionale.

Per i territori deltizi del Po, la parallela istituzione dei due Parchi regionali rispettivamente sul versante Emiliano Romagnolo e Veneto, se ha consentito un'importante implementazione delle politiche di conservazione della Natura, non si è proposta con slancio adeguato a rappresentare su di un piano più generale, l'occasione di innesco di un processo di ri-costruzione identitaria e di protagonismo strategico.

Operazione, quest'ultima, che è invece forse in parte riuscita – se ad esempio ne misuriamo i suoi riflessi sulla specifica vicenda delle Aree Interne, sulla quale torneremo più oltre – alla istituzione della riserva di Biosfera per il Programma Man and Biosphere dell'UNESCO, che pur priva di una sostanziosa disponibilità budgetaria, è riuscita a catalizzare attenzioni e a produrre nuove consapevolezze in virtù della dimensione internazionale del riconoscimento acquisito.

Merita inoltre di essere richiamata, nel panorama delle politiche “territoriali” che hanno preceduto (e poi accompagnato) la vicenda delle Aree Interne, quella rappresentata dalla politica europea di sviluppo rurale che informa le programmazione regionale dei Programmi di Sviluppo Rurale (PS) e che trova una sua importante declinazione locale nella azione dei GAL in attuazione del Programma LEADER (nella successione degli interventi che con modesti aggiustamenti ne hanno segnato la presenza per oltre 30 anni in cinque successive stagioni di programmazione europea).

Una politica che, seppur tematicamente circoscritta, ha sollecitato i territori a promuovere una auto-rappresentazione di sé e a coltivare una pure embrionale riflessione strategica e anche a depositare un campo di competenze tecniche oltre la più ristretta dimensione municipale.

Soprattutto ha invitato le istituzioni del governo locale a intraprendere percorsi di confronto e cooperazione con un'ampia gamma di attori sociali, sino a farne un tratto consuetudinario nel panorama della governance territoriale locale; una consuetudine che si rivelerà di sicura utilità nella occasione delle Aree Interne, che ha significativamente interessato questo territorio, individuato come seconda area pilota della Regione Emilia-Romagna, nella seconda decade di questo nuovo secolo.

L'occasione delle Aree Interne

A giudizio di molti osservatori la Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI) ha rappresentato una innovazione di grande portata per il campo delle politiche territoriali, ormai a pieno titolo annoverate entro il campo delle politiche europee di coesione.

La SNAI si è proposta come iniziativa del tutto inedita che centrava il tema della coesione territoriale come questione politica nodale al tempo della rivolta delle periferie: la rivolta dei luoghi che non contano! Contemporaneamente, riconosceva per la prima volta con sistematicità il carattere "idiosincratico" dello sviluppo territoriale, disegnando un campo di azione estraneo (finalmente) all'emulazione di modelli preconfezionati e lontano (si vorrebbe sperare) da pedagogie illuministe. Un'iniziativa non solo inedita nei contenuti (uno per tutti, l'avvicinamento alla tematica dello sviluppo locale dell'attenzione alla dotazione dei servizi di cittadinanza), ma straripante di stimoli e suggestioni nuove nel suo procedere chiamando ad una sofisticata *governance* multilivello istituzioni che erano spesso in difficoltà a gestire le *routine* dell'amministrazione ordinaria.

Un'iniziativa ambiziosa e difficile, che portava dentro di sé molte possibili ragioni di insuccesso, e che, per evitarle, richiedeva (e richiede) un apporto di intelligenza e di energia fuori dall'ordinario. Una scommessa ardita, ma non per questo irresponsabile. Con un tratto avventuroso che proponeva condizioni evidenti per incontrare e suscitare entusiasmi e generosità nel suo percorso.

Il primo grande merito della SNAI riguarda il galateo istituzionale. Intanto, ma non solo, per l'audace decisione con cui ha trasformato attenzione e riguardo nei confronti delle realtà locali (le Aree Pilota) in una concreta disponibilità al confronto e al dialogo dei livelli istituzionali superiori, decisori statali e regionali, seduti al tavolo con i piccoli comuni delle Aree Interne.

Decisione che ha conferito al tessuto istituzionale dell'Italia minore dignità e rilievo ma soprattutto lo ha sollecitato ad esprimere una visione e una direzione di marcia capace di superare i particolarismi dei campanili per assumere il punto di vista – e le responsabilità – di un territorio più esteso, capace di soggettività e di proposta.

Un territorio ancora locale, nel quale la consapevolezza dei cittadini può riconoscersi pienamente, ma che è già in grado di raffigurarsi come soggetto negoziale autorevole, nei rapporti con la città e con la regione.

Il garbo di questo galateo istituzionale ha portato con sé innanzitutto la scelta di privilegiare la pianificazione nella pratica dei rapporti interistituzionali, come sistema per la costruzione di un più solido processo decisionale. Priorità e favore affidate dunque ad una decisione concertata e condivisa, anche faticosamente ma responsabilmente, anziché agli esiti casuali di una lotteria; ai bandi che affidano alla imprevedibile combinazione algoritmica del caso la scelta che una discrezionalità responsabile non ha il coraggio di assumere.

Certo, la pianificazione conosce incertezze, esitazioni e inciampi; tanto più frequentemente in un corpo amministrativo che non si è allenato ad esercitarla ordinariamente e che può preferire le armi della distrazione e della rimozione al confronto esplicito e talvolta pungente.

Di qui, anche, i tempi lunghi che sono stati lamentati – non senza ragione – come il principale limite operativo della SNAI, la pietra d’inciampo che spesso ha fatto rovinare il castello delle buone intenzioni.

E, tuttavia, alla pianificazione non si può né si deve rinunciare se non si vuole confondere lo strumento con il fine; se si riconosce che il problema non è l’ammontare delle risorse finanziarie che vengono ottenute dai territori attraverso le politiche e la rapidità della loro “messa a terra”, ma è invece il merito delle trasformazioni economiche e sociali che attraverso quelle risorse è possibile innescare, realizzare e, possibilmente, rendere permanenti. L’interruzione e l’inversione del secolare declino demografico, per le Aree Interne.

Pianificare il percorso dello sviluppo locale significa intenderlo come un vero e proprio processo di apprendimento collettivo che consente agli attori sociali di migliorare la propria capacità di annodare catene del valore saldamente radicate nel territorio, eppure profittevolmente connesse a relazioni di mercato cosmopolite. Significa anche sostenere e ri-costruire nuove relazioni comunitarie, capaci di rispondere originalmente alle esigenze di benessere sociale che nel fallimento del mercato (e in quello dello Stato) non possono trovare risposta nelle condizioni di grande dispersione della domanda proprie di questi territori.

Questa scelta a favore della pianificazione introdotta dalla SNAI “sopra le righe” della consuetudine amministrativa ha trovato continuità nella programmazione della Regione Emilia-Romagna con la scelta di gestire con le proprie Strategie Territoriali per le Aree Montane e Interne (STAMI, nel nuovo acronimo introdotto) l’intervento delle politiche comunitarie per la coesione territoriale che per la programmazione 2021-2027 si sarebbe svolta all’insegna dell’obiettivo di *policy* n. 5 “Un’Europa più vicina ai cittadini”.

Una scelta che ha spostato (un poco) il pendolo della programmazione verso il polo delle politiche territoriali invece che verso quello, assai più consueto e “confortante”, delle politiche settoriali. Una scelta che ha consentito di investire con un flusso di risorse significative – ma sicuramente da rafforzare – le Aree Interne vecchie e nuove e, più in generale, tutto il territorio della montagna regionale.

Purtroppo, una scelta così coraggiosa e condivisibile è stata accompagnata per lungo tratto dal depotenziamento del suo presidio e della sua direzione politica, che ha molto sofferto nella riorganizzazione delle competenze della precedente Giunta Regionale dell’Emilia-Romagna, ridisegnata nella sua configurazione dalla evoluzione del quadro politico nazionale. Confidiamo nel nuovo assetto seguito all’insediamento della nuova Giunta alla chiusura del 2024.

Le fragilità della SNAI

La SNAI ha conosciuto assieme ai suoi meriti, anche specifiche e importanti fragilità. Fragilità che sono state talvolta imputate alla inadeguatezza e alla discontinuità della attuazione ma dalle quali non è estraneo neppure il disegno originario. Fragilità che hanno comunque aperto spazi ad azioni che – esplicite e deliberate ne fossero o meno le intenzioni – hanno concretamente depotenziato, sino ad annullarlo, l’impatto innovativo e il potenziale di trasformazione della SNAI. Nel parere di alcuni, un elemento “sistemico” di fragilità è stato l’eccesso di ambizioni della Strategia e il suo difetto di realismo nel considerare modificabile l’assetto e la cultura organizzativa di una Amministrazione Pubblica assai poco usa ad operare, in ciascuna delle sue articolazioni, politiche, tecniche e amministrative, al di fuori della *comfort zone* delle prerogative di competenza. Prerogative invece drammaticamente (ma positivamente!) stressate dalla spinta ad integrare le politiche settoriali (anche quelle di diversissima matrice e cultura di riferimento) e ancor più dalla spinta precipitata verso l’orizzonte di una maggiore integrazione non gerarchica tra diversi livelli istituzionali.

L’accusa alla SNAI di esprimere una intenzione velleitaria propone però una critica che è insieme tanto ingenerosa quanto impropria. Ingenerosa perché incolpare una politica di eccesso di ambizione (e dunque di coraggio) nasconde il retropensiero cinico e ignave che si arrende voluttuosamente a una presunta inutilità delle politiche (della politica?) di fronte alle resistenze e alle inerzie dell’Amministrazione. La razionalità amministrativa non incorpora, neppure nel suo idealtipo weberiano, quel principio vitale che Max Weber affida per contrappunto alla Politica, proprio per correggere le distorsioni della razionalità – astratta ma arida – della Amministrazione.

Una critica ingenerosa, dunque, ma anche impropria. Quando si vuole portare la attenzione dei *policy maker*, verso una supposta irrimediabilità dell'Amministrazione, la si distoglie infatti dal valutare in modo meno superficiale e disarmato gli specifici difetti di disegno della *policy*, sul piano del funzionamento organizzativo e amministrativo.

Alcuni punti deboli erano però sicuramente presenti anche nel disegno della SNAI. Il più rilevante, paradossalmente, riguarda forse la stessa definizione di Aree Interne. Definizione che ha giocato con accortezza ed efficacia la carta della novità, spiazzando d'un colpo le geografie che avevano retto le politiche territoriali in precedenti stagioni, ma che di quelle stagioni (e dei loro insuccessi) portavano il logoramento.

Intanto, le politiche per le aree rurali cui abbiamo già fatto cenno per il loro rilievo nel contesto locale del Basso Ferrarese. Politiche anche queste di esplicita matrice comunitaria, nate però fuori (e talvolta con contrapposizioni) alle politiche di coesione, nel cui ambito si è venuta a collocare invece, per tradizione culturale e per esplicita intenzione, la novità delle Aree Interne. Si potrebbe discutere dell'appropriatezza semantica del termine "interno", che ha una sua robusta consistenza e tradizione (si pensi al suo impiego corrente nel lessico della meteorologia); in una accezione geografica è però quella di essere distante dalle coste e che quindi non si sovrappone a quella della SNAI, dove sono considerate interne anche aree costiere come è appunto l'area deltizia del Po che, assieme al Salento è forse la più rilevante evidenza di aree interne costiere. Per la SNAI, invece, la distanza è misurata non dal mare ma dalle aree urbane e dalle loro dotazioni di servizi. Questa scelta è servita alla SNAI, opportunamente, per tematizzare la questione dei servizi di cittadinanza come fattore sostanziale a quello dello sviluppo economico, nella prospettiva di arrestare e invertire i processi di declino demografico dei territori, vera posta in gioco della SNAI.

Si potrebbe peraltro argomentare che le aree "interne" così individuate per la loro distanza dai servizi erano piuttosto aree "esterne". Esterne, appunto, con riguardo alla loro collocazione nei confronti delle centralità rappresentate degli ambiti urbani e metropolitani. Ma non è questa la questione.

Il principale difetto di caratterizzazione della identità territoriale delle Aree Interne risiede essenzialmente nella loro definizione "in negativo", che le individua per quello che non hanno (i servizi, lo sviluppo), e non anche che per i propri intrinseci valori. Una scelta che ha contribuito a collocare questa politica nello spazio – ottimista e giudizioso ma in qualche misura eventuale – della equità socio-spaziale piuttosto che in quello – invece forse più incerto e impegnativo, ma certamente ineludibile e necessario – dello sviluppo territoriale, dell'intero Paese come di tutte le sue parti.

Vero è che, nella originaria formulazione espressa dall'incipit della presentazione della SNAI proposta dal sito *web* alla più generale attenzione del pubblico, delle Aree Interne si sottolineava anche il rilievo della straordinaria concentrazione di qualità e risorse "non presenti altrove". Un carattere di qualità ambientale particolarmente rilevante per l'area deltizia, e tanto più necessario per rilanciare ogni prospettiva di intervento strategico che non può porre in secondo piano la dimensione della centralità delle risorse ambientali e del loro valore strategico per l'intero Paese.

Tanto più, che nella indicazione di elevata priorità di cui l'area deltizia ha potuto godere nelle scelte regionali, proprio la presenza della Riserva di Biosfera della MAB è stata questione determinante. Anche per questo è stata forse una occasione perduta la mancata candidatura di questi territori all'operazione *Green Community* promossa dal Dipartimento per gli Affari Regionali e le Autonomie (DARA) della Presidenza del Consiglio dei Ministri nell'estate del 2022.

What's next?

Propongo in chiusura tre punti da segnare in Agenda da cui far ripartire il discorso sulle Aree Interne in una visione di prospettiva.

Il primo punto di questa essenziale Agenda è anche il più scontato: occorre innanzitutto concludere celermente il perfezionamento della decisione sui contenuti della Strategia per le nuove aree individuate nella seconda stagione e avviarne altrettanto celermente l'attuazione. Una decisione che in qualche misura condiziona direttamente e soprattutto indirettamente anche le Aree della Prima Stagione, Basso Ferrarese compreso.

Non è molto confortante in questo il protrarsi dei tempi che si è registrato da parte delle Autorità Centrali che sembra tuttavia essere prossimo all'approdo del Piano Strategico Nazionale delle Aree Interne, presentato nel gennaio del 2025 all'attenzione della rinnovata Cabina di Regia. Non è neppure confortante il ritrarsi di una responsabilità centrale che trasferisce alle Regioni ruoli determinanti nella attuazione della Strategia, che condiziona però con scelte incoerenti nell'organizzazione del loro finanziamento (in particolare per la preminente imputazione al Fondo Sviluppo e Coesione della spesa per i servizi) che potrebbero recare non poche difficoltà operative.

Il secondo punto programmatico che si propone riguarda l'esigenza di costruire urgentemente una effettiva ed efficace infrastruttura di cooperazione tra le diverse Aree. Una rete di sostegno mutuale, di confronto e scambio di esperienze, di condivisione di soluzioni efficaci, di incubazione e progetto di nuove soluzioni e proposte. Una rete tra le Aree investite dalle Strategie, le 72 Aree Pilota della prima stagione e le 42 nuove Aree, che riguardi anche le

altre Aree interessate da strategie territoriali complesse di livello nazionale e regionale, prima tra tutte le 30 *Green Community* finanziate dal PNRR e le altre 160 candidate. L'iniziativa intrapresa al riguardo da UNCEM (Unione Nazionale Comuni Comunità Enti Montani) sul fronte delle *Green Community* è un riferimento fondamentale di questa prospettiva.

La terza questione da mettere in Agenda riguarda la necessità di giocare di anticipo. Una esperienza ormai troppo lunga mi consegna una verità profonda che talvolta mi ha colto spesso impreparato. Quando qualcosa ti serve davvero dovevi averci già pensato prima. Bisogna guardare un po' più lontano e provare a giocare non solo di rimessa, dunque lavorare da subito alla stagione di programmazione europea 2028-2034, la prossima. Intanto, per affermare una indicazione fondamentale: occorre spostare quote maggiori delle risorse delle politiche di coesione dalle politiche settoriali alle politiche territoriali. Verso politiche che, come la SNAI, le STAMI, le *Green Community* richiedono un lavoro di concertazione interistituzionale e di pianificazione. Che affidano le scelte alla responsabilità dei decisori e non alla casualità dei bandi. Che chiedono agli apparati tecnici e amministrativi dello Stato e delle Regioni di accompagnare il lavoro dei territori, non di limitarsi a valutarne – a posteriori e superficialmente – gli esiti.

La solitudine del centese

Intervista a Edoardo Accorsi, Sindaco di Cento

CDS, domanda:

G.mo Sindaco, abbiamo intitolato un suo intervento sul nostro volume per le politiche urbane “La solitudine del centese” perché ci sembra che ancora oggi la Sua bellissima città sia in qualche modo né ferrarese, né modenese, né bolognese. Ci sembra, cioè, che, pur essendo una città a tutti gli effetti emiliana, soffra di una incertezza delle politiche territoriali regionali. Lei ritiene che la nuova Giunta Regionale possa aiutarvi a superare alcune di queste aporie?

Sindaco Accorsi, risposta:

Sì, in parte è vero; noi intanto siamo centesi, cioè, rivendichiamo una nostra identità, la storia della nostra città, il lavoro come tratto distintivo. Ma ritengo che i centesi siano anche emiliani a tutti gli effetti, che significa essere parte di una comunità più larga, dove si sviluppano sinergie e connessioni che rendono più facile il lavoro di sviluppo, di emancipazione della nostra gente, assieme agli altri. Credo che in questa ottica, la nuova Giunta della Regione Emilia-Romagna si sia posizionata con il passo giusto. Infatti stiamo già discutendo con la Regione dei capisaldi delle nuove politiche territoriali, delle infrastrutture di cui abbiamo bisogno, ma più in generale direi dei contorni di coesione che ogni realtà locale deve poter sentire sua in un quadro regionale, come quello emiliano, che ricordo essere una realtà molto dinamica e vivace e dunque che deve essere seguita con le attenzioni del caso per consentirne un governo unitario ed efficace.

D: Quali sono i temi principali a suo avviso perché Cento superi alcune difficoltà di connessione territoriale? Ad esempio, l'autostrada Cispadana, o il ripristino di una linea ferroviaria verso Ferrara e Modena, verso Bologna, o altro ancora?

R: Veniamo da un periodo lungo, durante il quale pur avendo un quadro di obiettivi condivisi, forse datato, che la Regione aveva predisposto nelle legislature del secolo in corso, oggi le priorità restano ancora le connessioni e le reti territoriali, che una città come la nostra non può più solo desiderare, ma di cui deve disporre a pieno titolo. Non faccio critiche alle precedenti amministrazioni, sia locali sia della stessa Regione, ma senza dubbio siamo rimasti un po' indietro. Mente la via Emilia corre, noi nella pianura continuiamo a registrare handicap che penalizzano le nostre industrie, i nostri

ragazzi che devono studiare, le nostre famiglie che cercano servizi sempre più sofisticati.

La Regione ha ribadito la necessità di realizzare alcune opere come la Cispadana. Questa è una connessione territoriale strategica, ormai condivisa da tutto il gruppo dei comuni della pianura, e tuttavia dovremo attendere gli esiti delle procedure in corso per l'assegnazione della concessione che speriamo possa essere definita entro il 2025. Ciò comunque conferma i tempi oltremodo lunghi di opzioni di questo genere, mentre nel frattempo le comunità locali, le imprese e così via devono far fronte con proprie risorse alle carenze insediative. Anche l'ipotesi di un nuovo tracciato ferroviario resta per noi uno degli elementi di sviluppo che potrebbero rappresentare un salto di qualità per il nostro territorio, cioè per tutta la bassa bolognese e modenese, ma anche per l'Alto Ferrarese. Un tracciato che da Ferrara potesse raggiungerci per poi legarsi a Modena e alla bassa bolognese sarebbe, come era un tempo, una rete di connessioni che darebbe definitivamente un nuovo rango insediativo, e non solo, a tutta l'area centrale dell'Emilia.

D: L'assenza della Provincia come ente di coordinamento di politiche territoriali che in Emilia è stata un fondamentale braccio operativo delle istituzioni locali, pesa certamente sulla capacità di rappresentare istanze a livelli superiori e i Comuni devono un po' fare da soli. Lei ritiene che anche su questo terreno la Regione Emilia-Romagna debba fare dei passi in avanti e, se sì, come?

R: Recentemente abbiamo avuto occasione di trovarci a un tavolo con la Provincia e con tutti i sindaci dell'area ferrarese, assieme alla Regione, per le consultazioni di cui dicevo all'inizio. La Provincia merita di essere riconosciuta nuovamente come il soggetto istituzionale che può rendere omogenea un'area e, soprattutto, essere il soggetto che propone sintesi delle istanze locali, e interloquisce dunque con la Regione, ma anche con altri Enti: penso al Consorzio di Bonifica, al sistema scolastico provinciale e regionale, al sistema sanitario, e altro ancora. Questo Ente andrebbe rafforzato nelle sue competenze, soprattutto di tipo istituzionale, di coordinamento e di rappresentanza, poiché i nostri problemi sono gli stessi degli altri comuni, ma andare sparsi e ognuno per sé, non solo non aiuta, ma crea diaspore e incomprensioni, che invece devono trovare una composizione ragionevole tra tutti gli attori del territorio.

D: Anche Cento soffre crisi aziendali e industriali, sia per evoluzioni interne, sia per il contesto internazionale che verrà complicato dai dazi e per altre restrizioni al mercato globale, di cui Cento è debitore ma anche e soprattutto

creditore, per le eccellenze delle sue imprese e dei suoi imprenditori. Ritiene che la Sua Amministrazione possa aiutare, e come, il sistema industriale in questi frangenti che tanto preoccupano i lavoratori, le loro famiglie, ma anche la cittadinanza tutta?

R: Un'Amministrazione locale, come si sa, non ha purtroppo poteri per intervenire nelle dinamiche commerciali globali che hanno un impatto anche sull'economia locale. Certo ciò non esclude che noi non si metta a disposizione la nostra presenza e la nostra contiguità al sistema imprenditoriale centese. Tanto più di fronte a momenti critici, come quelli in corso. Noi abbiamo scelto di entrare nelle fabbriche con una certa assiduità durante l'anno per conoscere sia da imprenditori e manager, sia dai lavoratori le questioni all'ordine del giorno, i problemi, le necessità che all'esterno possono essere riconosciute. Questo metodo ci ha fatto scoprire e conoscere quale è lo stato dell'industria centese, il suo ruolo, le opportunità e/o le difficoltà che attraversa.

La conoscenza ci consente di interloquire con il Sindacato e le Associazioni Imprenditoriali, ma anche con la Regione, che in questi anni ha avuto un ruolo non secondario nella soluzione di tante crisi, nell'interlocuzione con il Governo, ma anche con l'attivazione di linee di aiuto per la formazione, per gli incentivi, e tutte le provvidenze in essere e consentite. Il Comune di Cento nel frattempo sta facendo *marketing* territoriale, con le iniziative che sono note, ma anche con nuove ipotesi di lavoro, soprattutto nella cultura e valorizzando i nostri beni artistici e storici. Lo facciamo con le altre città della pianura, in particolare con Pieve, ma anche con Crevalcore, Finale e così via. Un sistema di città che presenta una sua originalità indiscussa.

Legarci dunque a sistemi più ampi è una delle politiche che abbiamo fin da subito avviato e che nel medio periodo credo darà buoni frutti. Ma ancora desidero citare il nostro progetto "Pilota", un programma di stimolo al rapporto studio/lavoro, un percorso per l'incontro domanda/offerta di lavoro, che aiuti i nostri ragazzi a considerare le opportunità che qui ci sono prima di esiliarsi...

D: Cento è una città storica con particolari eccellenze come la Partecipanza, la centuriazione romana delle campagne della pianura emiliana e la vicinanza ad altre città simili come Crevalcore, Carpi, Finale, Mirandola Emilia, San Giovanni in Persiceto, tutte città che trovano le loro origini in questo sistema insediativo e dunque che ne fanno un'eccellenza territoriale e urbana unica. Questo sistema insediativo aiuta politiche di coesione aldilà delle differenze amministrative, o ancora, esalta le solitudini prima accennate?

R: Già ho detto del proficuo rapporto con le altre città e i livelli di governo superiore, ma se parliamo di Partecipanza non posso purtroppo che segnalare,

al momento, un'impossibilità di dialogo e lavoro per via delle vicissitudini burrascose che sta affrontando da anni il governo della Partecipanza che, sottolineo, essere completamente autonomo dalle influenze dell'Amministrazione. Un vero peccato, anche un problema, considerando le enormi potenzialità che ha un ente come quello e le enormi responsabilità che ha nei confronti dei capisti, considerando che, nel nostro territorio, la Partecipanza possiede un'enorme quantità di territorio. Questa loro mancata *governance* impatta negativamente sulla qualità della vita di centinaia di cittadini.

D: Infine, ci permettiamo un richiamo alla sua giovane età, per auspicare che la sua generazione possa mantenere vivo il filo rosso della passione politica e della disposizione al bene comune come ogni Sindaco, pur in diverse opzioni politiche, ha nell'animo.

R: Io vengo dal volontariato, ho fatto politica attiva fin da giovanissimo e non ho obiettivi personali in tal senso, ma trovo molta soddisfazione nel prestare il mio contributo alla mia Città. Essere Sindaco mi ha aiutato a esaltare tutto il mio entusiasmo per dare una mano ai miei concittadini per migliorare la città, i suoi servizi, la sua bellezza, e rendere i centesi ancora più centesi ma anche più emiliani, come abbiamo detto all'inizio di questa conversazione. Certo, è necessario avere più tempo per vedere realizzate le cose che vuoi fare, il tempo, le procedure, le sintesi che devi assumere per portarti dietro la gente e così via sono una bella fatica, perché poi vedi che si realizzano alcuni dei tuoi desideri. Obiettivi che hai condiviso con la partecipazione di tanti, non solo della parte politica cui appartieni.

Spero di portare a termine i progetti che abbiamo avviato, lavorando anche per il prossimo mandato.

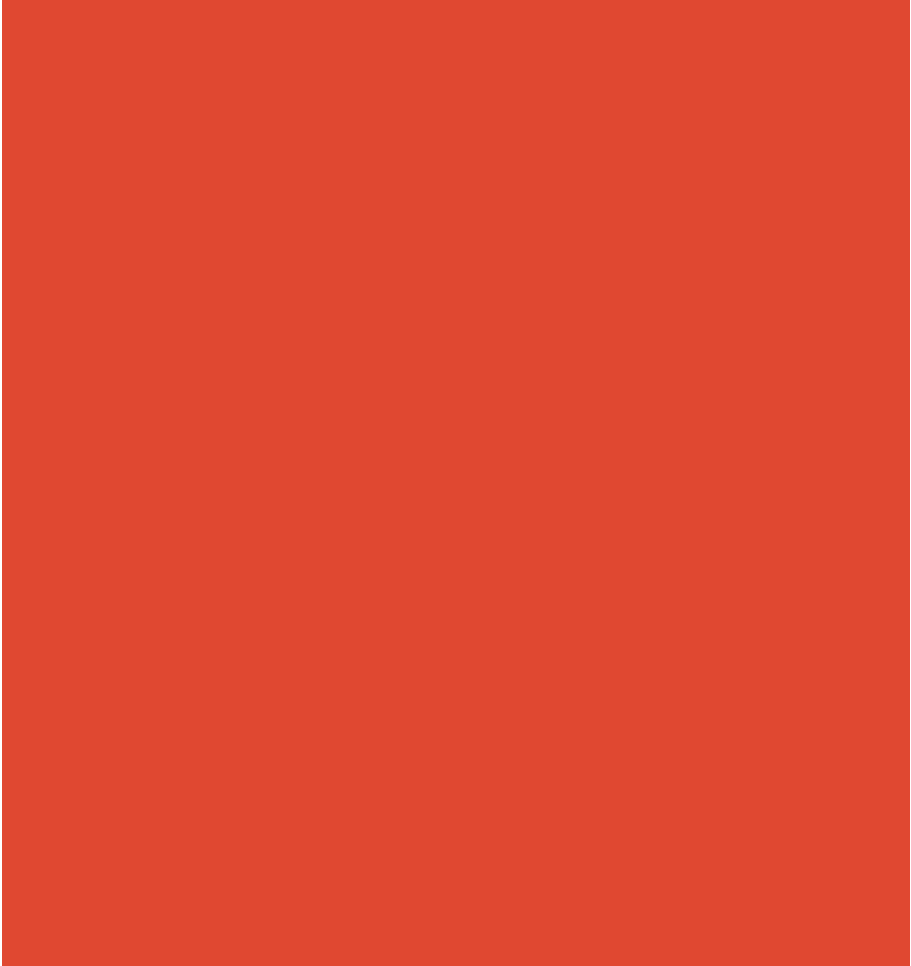
Grazie Signor Sindaco Accorsi per la Sua disponibilità.



4 /

**ALLA FIN
DELLA
TENZONE**





In conclusione

Davide Rubbini

Eccoci quindi giunti quasi alla fine di questo volume, ma c'è ancora qualche passaggio che abbiamo voluto inserire, perché il nostro lettore, attento eppure anche distratto, dopo tanta complessa rappresentazione di questioni teoriche e disciplinari, si prenda anche un momento di leggerezza, non certo di superficialità.

Abbiamo così pensato di riportare alcune “testimonianze” (?) da parte di sei autori “normali”, che non si occupano, cioè, di quanto fin qui rappresentato, ma sono “solo” ferraresi che vivono, lavorano, sentono la città di Ferrara, e qui passano la loro vita. Persone che conosciamo per motivi banali, che ognuno di noi può frequentare, siano esse siano altre.

Un venditore di tappeti, un barbiere, un meccanico di auto, una parrucchiera estetista, il gestore di una storica trattoria, la titolare di un negozio di gioie in centro a Ferrara, sono per noi quelli che poi la città la usano tutti i giorni e se ne son fatta una loro idea, non tecnica, non politica, non sociologica, ma “solamente” appunto esistenziale. Ecco dunque “sei ferraresi in cerca d'autore”.

Ma ancora ci è piaciuto coinvolgere qualcuno che desse uno sguardo personale della città da un altro punto di vista, letterario se volete, certo autobiografico, non tecnico, un “fuorisacco” rispetto ai testi che avete sfogliato in precedenza. Così Alberto Polacco racconta come vive il suo viaggio nell'Oriente d'Italia tra Venezia, Ravenna e Ferrara, mentre Patrizio Bianchi, immaginando un colloquio con Biagio Rossetti, tenta una sua idea della città.

E, infine, come da tradizione degli Annuari, la Zirudella a tema di Bruno Zannoni “Par un nóv rinasimént”.

Ancora, buona lettura...

1 / Il venditore di tappeti

Khalili Majid

Mi presento, sono Khalili Majid titolare dell'attività di Tappeti Persiani sita in Ferrara, Via Cittadella 43, tel. 3334351460; città nella quale vivo dal 1980, cioè da quando sono arrivato in Italia da Teheran (Iran) la mia terra di origine.

In una gita fatta con mio padre da ragazzino nel Golfo Persico incontrai due italiani (marito e moglie) che mi parlarono dell'Italia, come di un paese meraviglioso e di questa città, che probabilmente era nel mio destino.

Negli anni a seguire pensai a quell'incontro maturando l'idea di venire a studiare in Italia, anziché negli USA come avevo precedentemente pianificato; e così, finita la maturità, decisi di partire.

Inizialmente mi fermai a Perugia per un breve periodo poi mi iscrissi all'Università di Bologna, nella facoltà di Agraria, e decisi di trovare casa a Ferrara, e così partì la mia avventura.

Andai a vivere a casa di una famiglia, che sin da subito mi amarono come un figlio; negli anni a seguire mi sono laureato e ho trovato casa per conto mio.

Non è stato facile all'inizio, imparare la lingua, inserirmi in una cultura molto diversa dalla mia, ma col senno di poi mi dico che nemmeno è stato poi così complicato, poiché caratterialmente sono piuttosto aperto.

Oggi mi sento totalmente Italiano, completamente inserito nel contesto ideologico, culturale, politico. Negli anni ho incontrato tantissime persone, con molti di loro ho allacciato bellissime amicizie, pratico sport (calcio) e amo vivere in questa splendida città, ancora provinciale, dove la vita scorre in modo semplice e con la giusta dimensione.

Naturalmente qui ormai c'è la famiglia, che mi sono creato, il mio lavoro e tutti i miei interessi.

Non mi sento affatto straniero, ma parte di questo meraviglioso popolo, di questa democrazia dove ciascuno di noi può liberamente esprimere il proprio pensiero; non è sempre così scontato in altri paesi.

Mi piace pensare che inclusione sia uno stato di equità e di pari opportunità, io mi sono sentito accolto fin dall'inizio e facente parte di questa società, ho potuto godere pienamente di tutti i diritti e le opportunità che questa appartenenza comporta.

2 / Barba e capelli

Riccardo Gibelli

...un amico mi ha chiesto di raccontarmi... sembra facile ma per me che è dai lontani tempi della scuola che non scrivo, spero di non annoiarvi. Mi chiamo Riccardo, vado per i 62 anni e per la maggior parte trascorsi a lavorare come parrucchiere da uomo, più amichevolmente detto: "barbiere". Dopo i ripetuti insuccessi scolastici e non sapendo che via lavorativa intraprendere mia madre, parrucchiera, stanca nel vedermi inconcludente mi chiese di provare ad affiancarla nella professione... devo dire che non è stato un inizio entusiasmante anzi, dalle mani non usciva nulla e così, prima di arrendermi, provai a cambiare "titolare" andando da un barbiere conosciuto e quotato in città... così, nel mentre frequentavo la scuola di acconciatura la passione ha cominciato a crescere. Finalmente ero sulla strada giusta, vedendo che riuscivo ad accontentare i miei primi clienti, soprattutto amici e parenti, la mia soddisfazione cresceva. Appena congedato dal militare un amico-collega mi propose di fare società e nel 1985 siamo partiti, dapprima in via Arianuova, dove partimmo col botto, negozio dal design raffinato e noi con la voglia di fare, sospinti dall'energia degli anni '80. Poi dal '98 in via Cittadella, meno scoppiettante la ripartenza e con più burocrazia riguardante la conduzione fiscale dell'attività che si traduceva in maggiori spese, le difficoltà crescevano leggermente ogni anno.

Dal 2020 sono da solo, il socio è andato in pensione e qui ho scoperto di me un lato che non conoscevo. Ho completamente rivoluzionato il negozio partendo da un mio semplice progetto di arredamento *minimal-industriale*. Mi sembrava di aver fatto tutto ma... frequentando da pochi anni i mercatini del modernariato e *vintage* cominciavo a comperare oggetti che emotivamente mi colpivano cercando comunque di non ridicolizzare l'ambiente ma di farlo unico, originale e curioso ed anche molti miei clienti hanno contribuito portandomi dei loro oggetti personali ma significativi alla completezza del locale... col valore aggiunto che è sempre in evoluzione, spesso sostituisco o sposto per far sentire il cliente in un ambiente diverso dalle volte precedenti. Devo ammettere, anche a detta di molti, che in città non c'è un negozio simile ed è questa la cosa che non conoscevo di me... l'esser da solo ha come liberato delle idee, messo in pratica delle sensazioni... non è solo un ambiente di lavoro ma è come la mia seconda casa, la mia *comfort zone*.

Fare il barbiere non è solo il taglio capelli, dovrebbe esser così ma spesso con i clienti si instaurano intime confidenze, a volte mi chiedo in tutti questi anni quante persone ho conosciuto... una volta la clientela era perlopiù ferrarese; ora è più variegata. La mia Ferrara mi piace sempre tanto anche se la preferivo tempo fa, ma forse perché ero più giovane e riuscivo a stare al passo, allineato con l'avanzamento del progresso... adesso sto cominciando a non accettare più i cambiamenti, subendoli... e forse... ripeto forse... che questo è il motivo che mi ha guidato, senza saperlo, di trovare nel mio negozio quel "mondo" che non c'è più.

Questa è la sintesi del mio percorso lavorativo, col senno del poi potevo fare di più ma mi è bastato. Vorrei ringraziare il mio Socio che nel lontano '85 ha creduto in me... e che mi ha fatto conoscere un metodo di lavoro professionale... comunque non è facile stare a fianco 8/10 ore tutti i giorni per 35 anni ad una persona se non c'è rispetto ed educazione reciproca, noi attuando questi valori ce l'abbiamo fatta.

Ringrazio Davide, che io chiamo *Arkitet*... il quale mi ha dato la possibilità di scrivere questa mia testimonianza.

3 / Dall'autofficina

Vassai Pezzini

Non avrei mai pensato mi venisse proposto di scrivere due parole sulla mia città a distanza di così tanti anni dal termine degli studi di architettura!

Da meccanico di autovetture qualificato, sì avete letto bene, meccanico, mi ritrovo nella posizione di osservatore dall'altra parte della strada, non da colui che progetta, realizza l'urbanistica, il paesaggio e tutto ciò che circonda e compone Ferrara, ma colui che ne utilizza l'aspetto pratico di viabilità, ospitalità e bellezza.

Molti aspetti lasciano un po' a desiderare, cantieri sempre aperti che, se devo essere sincero, mi portano parecchio lavoro e che però mi costringono a sorbirmi le lamentele dei clienti! "Andate a lamentarvi dai vigili urbani"! ma altri mi lasciano sempre a bocca aperta anche dopo la centesima volta che giungono al mio sguardo.

Ferrara è una città ricca di storia, monumenti e palazzi affascinanti che, se potessero parlare racconterebbero le più belle storie, magari anche le più macabre ma che comunque fanno parte di noi e che negli anni ci hanno portato a poter vivere in una città dove tutto sommato non si sta affatto male.

4 / Boutique di gioie “Margarita”

Intervista a Graziella Maccanti, titolare di “Margarita, gioie ed effimero”

CDS, domanda:

Ciao Graziella, tu gestisci un negozio, simile a quello di Ferrara, a Migliarino. Cosa ti ha spinto ad aprire anche in Città un'iniziativa analoga?

Graziella Maccanti, risposta:

A Migliarino avevo, e ho tuttora, un negozio da molti anni, ma affacciarsi alla Città mi è sembrato allora, nel 1992, un passo indispensabile. Lo feci con un mio socio, Eddy Arlotti, scomparso alcuni anni fa. Non tanto per ingrandire le mie attività, ma per avere un'occasione di qualificare il prodotto che trattavo. Il mio settore è fatto di diversi *target*, e rimanere in una cittadina piccola poteva, alla lunga, non offrire occasioni di migliorare. Ferrara è una città che reputo di buon gusto, almeno per il mio settore. Trattare gioielli e prodotti simili deve essere anche una sfida a innovare, trattare qualcosa di più ricercato e Ferrara mi sembrava che sarebbe stata una piazza adatta.

D: Il negozio di Ferrara è in centro e dunque avrai certamente modo di raccontare come la città sia cambiata, se lo è, in questi decenni.

R: Mah, non saprei dire di un cambiamento radicale o comunque visibile. La mia clientela peraltro è ristretta, di reddito medio alto. In principio in verità, come sempre accade per le cose nuove, abbiamo avuto qualche difficoltà a inserire prodotti un po' più moderni, di *design*, di nuove firme e così via. Ma abbiamo tenuto testardamente il punto, come si dice. Come sai il gioiello completa il vestito, la “*mise*” come si dice, e il ferrarese ci tiene.

D: La clientela ferrarese secondo la tua esperienza è popolare, ovvero di gusti semplici e tradizionali, oppure riscontri la ricercatezza, l'esclusivo, il pezzo unico? Quale è in questo senso il target dei preziosi che mostri?

R: Come ho già detto il ferrarese che frequenta il mio negozio, che acquista le gioie un po' meno classiche, è un cliente di reddito disponibile, che compra anche per sé e non solo per l'occasione del regalo o dell'anniversario, oltre al turista, anche egli colto, prodotto della città d'arte.

D: Ci sono nella città condizioni di sviluppo oppure riscontri una condizione di difficoltà rispetto al resto della Regione o di altre realtà a noi vicine?

Ferrara aiuta in qualche modo le vostre attività, o ritieni che non sia necessario; dunque, si possa parlare di spontaneità delle attività economiche del centro?

R: Ferrara è una città medio piccola, non dispone di processi di estensione fisica, di popolazione nuova e così via. È piccola, ma non è povera. È una città colta, che viene da una tradizione e da una storia importanti, e in cui si trova ancora una parte di popolazione erede di quell'epoca. In questo senso direi che è una città difficile. È quindi una città che ha diversi lati a cui guardare, e dove si può trovare maturità intellettuale, culturale e, perché no, anche di reddito, che ne fa una specialità molto particolare. In questo senso se pensiamo che la città non sia in grado di raggiungere anche nuove frontiere, demoralizziamo ogni risorsa che pur esiste. Ferrara può esprimere cultura ed economia complesse, diversamente dalle altre città dell'Emilia e che certamente in questo periodo non sono molto evidenti o comunque promosse. Siamo una città di provincia, non c'è dubbio, ma penso possa omologarsi nei costumi più che nella dimensione fisica ad altre città più grandi. Su questo trovo Ferrara un po' insicura, forse chiusa o comunque restia a innovare. Forse questa è la sua maggior difficoltà, una tendenza a chiudere più che ad aprire. Ma la mia esperienza dice che piano piano le novità, come io sono stata nel mio settore a quell'epoca di fine secolo, possono affermarsi anche in questa Città molto speciale.

Ciao Graziella, grazie della tua cortesia.

Sei ferrarese in cerca d'autore

5 / Unisex, da Baura

Intervista a Anna Toselli, parrucchiera a Baura, con la barca a Goro

CDS, domanda:

G.ma Anna, Lei gestisce un'attività fuori dalla città, ma molto rinomata per le sue clienti. Pur non vivendo il clima della Ferrara odierna, i ferraresi li sente ancora autentici o sono anch'essi ormai diversi da un tempo anche non troppo lontano. E come questa diversità, se c'è, si nota nella cura dei capelli delle signore sue clienti.

Anna Toselli, risposta:

Le cose sono cambiate dal dopo il Covid. La gente si è un po' presa più voglia di essere in ordine, avere un aspetto migliore. La pandemia con il *lockdown* ha fatto paura, e quindi forse è meglio stare anche più spesso scanzonati, forse una necessità di più libertà, di svago, perché può succedere di tutto. E oggi lo vediamo con le nubi sulle guerre in corso e le prospettive...

D: Lavorando a Baura, ritiene che il piccolo paesetto sia un luogo di buon vivere, o sia man mano deperito e vada forse curato di più. Alcune attività commerciali hanno chiuso e restano alcuni testardi come Lei, ma ritiene che sia un processo inevitabile oppure comunque la vostra presenza di qualità assieme alla trattoria da Mario, la Scuola primaria, le Poste, la farmacia, il bar, ecc. possano mantenere un senso di comunità per Baura.

R: Baura è una piccola frazione, ma se da un lato si vanno chiudendo alcune attività commerciali, c'è una certa vivacità immobiliare, poiché si affitta a nuovi abitanti e così le nuove signore vengono al mio negozio. Sono persone nuove, una volta venivano solo le anziane, quando non c'erano tutte le auto che girano e il paese sembrava più sereno.

D: Infine so che per la sua attività Lei si aggiorna continuamente. È solo un modo per stare al passo coi tempi o anche un'opportunità di vedere il mondo oltre Baura? In questo senso Ferrara può a suo avviso essere una città del mondo o la ritiene troppo chiusa, provinciale e periferica?

R: Sì, io mi aggiorno con corsi anche fuori Italia. Vengono al mio negozio anche clienti da fuori Ferrara, dalla Romagna, dal Veneto, proprio perché io cerco di aggiornarmi piuttosto che curare l'ambiente del negozio, come forse fanno altri. Se la qualità del tuo lavoro è riconosciuta, continui e sei rispet-

tato, ecco perché resto a Baura. Ferrara in tal senso non sembra una città vivace, piuttosto calma e assonnata.

Ma io godo anche del nostro orizzonte, del nostro Delta del Po, dove vado spesso con mio marito, su una piccola barca: mi siedo e vedo gli spazi...

Grazie Sig.ra Anna della Sua cortesia.

6 / La Trattoria “Alla Provvidenza”

Intervista al titolare Giorgio Moretti

CDS, domanda:

Ciao Giorgio, voi siete una trattoria storica di Ferrara, tra le poche rimaste ancora attive e rinomate per la cucina autenticamente ferrarese (penso al carrello dei bolliti, al pasticcio ferrarese, la salama, e altro ancora), cibi che non sono quasi più contemplati nei menù correnti. Ancora fino agli anni di fine del secolo scorso, lungo il “canalone”, come lo chiamavano i ferraresi, oppure in piazza, ma ancora su Porta Mare, c'erano molte trattorie, mescite, osterie. Cito le più note a mia memoria, la “Gigina”, “i Tri Scalin”, “l'Antica Volano”, “i Voltini”, “la Vecchia Chitarra”, “la Prinella”, e ancora “il Centrale”, “Aldobrando”, “Occhiali”. Cosa è cambiato da allora a tuo giudizio, visto che molti non ci sono più o sono cambiati profondamente? È solo evoluzione dei costumi, o ritieni che i ferraresi si siano anche essi un po' allontanati dalle “sane tradizioni”, preferendo il ristorante classico e più formale?

Giorgio Moretti, risposta:

Sì, molte trattorie della vecchia guardia hanno chiuso, più per una interruzione delle generazioni che avevano aperto quelle attività. Erano anche i tempi di una città del dopoguerra e, dunque, con necessità di convivialità semplice e, appunto, popolare. Oggi le cose sono cambiate fortunatamente, poiché allora c'era più povertà e dunque ci si accontentava di poco: un bicchiere di vino, pane con la mortadella o la cipolla, un piatto di minestra, come si diceva. I ferraresi, come in altre città, stanno meglio, e dunque cercano anche una ristorazione di svago più alla portata dei tempi. Direi che è positivo da questo punto di vista.

D: La Provvidenza regge ancora la sua attività per la sua cucina, proprio perché ancora legata in gran parte a quelle tradizioni, oppure ritieni che oltre le innovazioni di menu che comunque voi avete fatto, il locale si presti a una frequentazione così costante perché anche il clima garbato che tu hai sempre avuto contribuisca al suo successo?

R: Senza dubbio avere mantenuto nel nostro menù piatti della tradizione e anche servirli, come tu dici ad esempio, con il carrello dei bolliti nelle stagioni appropriate, ci rende ancora legati alla Ferrara dei tempi andati. Dei miei modi garbati non posso giudicare, ma certamente noi cerchiamo di essere

riservati e offrire un servizio. Poi i clienti giudicano. Abbiamo infatti molti “*abituè*”, che ci danno riscontro di quel che dici.

D: Torniamo un po’ indietro, quale è la storia della Provvidenza.

R: Presi il locale nel 1974; qui c’era una salumeria e una trattoria, del tipo che abbiamo detto prima, con un piccolo campo da bocce. I ferraresi erano noti per la loro passione per le bocce e molti locali avevano sul retro un campo per spassionate bocciate del pomeriggio. Un posto isolato: qui non c’era altro che una bellissima strada, ma solo gli ingressi di servizio alla Certosa e in fondo la cosiddetta Casa del Boia, sulle mura. Quello che devo riconoscere, e mi fa sempre piacere rievocarlo, è che la posizione così “metafisica” della trattoria, ha incontrato in quegli anni e successivamente fino alla fine del secolo un amico straordinario che fu Franco Farina, direttore del Palazzo dei Diamanti, che mise la sua base di relazioni, di conversazione, di convivialità, e di lavoro anche, alla Provvidenza. Qui lui incontrava da tutto il mondo intellettuali, artisti, giornalisti, autorità, critici d’arte, e questo fu il grande aiuto che Franco diede spontaneamente a far della Provvidenza un posto un po’ diverso ancora oggi. Devo anche citare il Sindaco Soffritti che negli stessi anni fu a fianco di Franco in questo connubio di pane e arte, di politica e cappelletti in brodo.

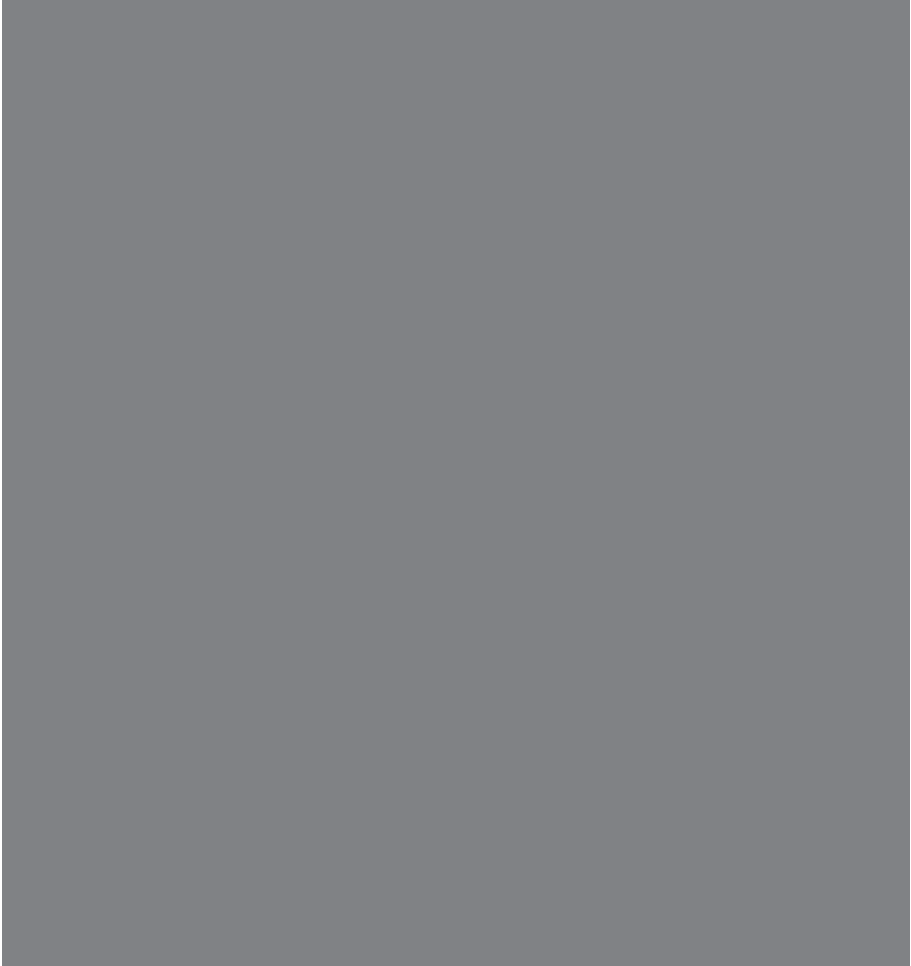
D: Infine, per tornare all’attualità, i vostri clienti, oltre agli affezionati di cui mi hai parlato, sono il popolo normale del mezzogiorno, o più i ferraresi e turisti che amano il cibo come svago e piacere della tavola, se così possiamo dire? Da questo punto di vista, Ferrara risponde?

R: Sì, come ti ho già detto, i ferraresi si sono evoluti come il resto del Paese, rispetto agli anni passati. Certo, chiedono ancora quei piatti nostrani, ma la Città resta ancora un luogo ove trovare quella dimensione non caotica dei grandi centri, e dunque risponde alla necessità di novità, ma con la tradizione.



FUORISACCO





Da Venezia a Ferrara, passando per Ravenna: percorsi di vita e di architettura

Alberto Polacco

I percorsi della vita mi hanno portato, in stagioni diverse e ben definite nel tempo, ad avere una residenza stabile in tre città d'arte tra le maggiori del Nord-Est: Venezia, Ravenna, Ferrara.

Ed in codeste città, avendo ancora importanti legami, mi trasferisco spesso, per lo più con l'auto, utilizzata per comodità di orario, occasioni di sosta e per il trasporto delle cose più varie.

Da Ferrara, dove oggi risiedo, sia che mi diriga a Venezia o a Ravenna, percorro con agiata lentezza, gli itinerari più diversi sulla viabilità ordinaria, che preferisco all'autostrada (per altro assente tra Ferrara e Ravenna).

Ho tutto il tempo per annotare mentalmente gli stimoli del paesaggio, che, a differenza di quanto si può supporre, non è banale ed ormai mi è assai noto, nonché interagire con il pensiero con qualche luogo di eccellenza, divenuto anche familiare.

Elenco qualcuno di questi "luoghi del cuore" che incontro nei miei viaggi: da Ferrara a Venezia: la piazza di Crespino, intitolata a Fetonte (mitico figlio di Elios, che con il carro solare, dopo aver generato un vero sconvolgimento sulla terra, viene fatto precipitare dal padre nel fiume Eridano, identificato dagli antichi con il fiume Po), Villa Widmann a Bagnoli di Sopra, progettata dal Longhena, Villa Garzoni a Pontecasale, capolavoro del Sansovino. Verso Ravenna, lungo la SS16, posso sostare o presso il Santuario della Celletta a S. Biagio di Argenta o nella Piazza Gramsci di Alfonsine, dove troneggia un grandioso monumento alla Resistenza, un tempo circondato da una selva di parcheggi e che a metà degli anni '80, cercai di inserire in una decorosa piazza pedonale.

Su ognuno dei luoghi ritrovo un racconto, non solo di memoria personale, ma soprattutto sul suo significato nella storia e sulla propria capacità di essere un documento nei processi trasformativi del territorio.

Comprendo che si tratta di un "tara" mentale di vecchio "architetto".

Visto che è sdoganato un metodo, non posso ampliare direttamente questa visione, così poco tecnica, e molto sognatrice, anche alle tre città dove ho vissuto e che tuttora frequento, mettere insieme le emozioni, i ragionamenti sulla loro storia, i giudizi sulla condotta urbanistica e sulle pulsioni al rinnovamento? Posso darmi un'ottica comune che mi permetta una visione imparziale sugli aspetti urbani del presente? Come posso raccogliere una visione

critica simultaneamente su tre realtà urbane così differenti per collocazione geografica, per storia millenaria, per evoluzione socio-economica, per lingua e per costume?

Prima di tutto devo trovare un metodo non parziale.

Sono consapevole che per molte persone oggi i trasferimenti in città diverse sono assai frequenti, per studio, per lavoro, per interessi più diversi o per affetti. Peraltro, nell'attuale momento storico si cambiano i luoghi di residenza ben più sovente di un tempo e soprattutto tra zone ben più distanti di quelle qui menzionate. La città dove si risiede ormai conta assai poco: dopo tanto tempo passato a disquisire di qualità urbana dei luoghi in rapporto al benessere indotto, ho compreso purtroppo, che il valore che dà la gente al luogo dove vivere, è del tutto trascurabile. Peraltro, riguardo le tre località, così universalmente note, tutto è stato documentato, scritto ed illustrato, a partire dai racconti sulla ricchezza del patrimonio storico artistico, per cui l'operazione che vado a compiere a molti lettori potrebbe risultare banale e del tutto insignificante. Ci provo lo stesso; convinto che un architetto debba dotarsi di un proprio bagaglio di conoscenze da permettergli, per ogni luogo, un approccio di lettura immediato, a monte dei procedimenti di progetto o di pianificazione.

Talascio le motivazioni personali che mi hanno condotto a frequentare queste città, così analogamente le molte vicende connesse ai tratti di vita durante i quali sono entrato in relazione con le medesime. Racconterò sulla mia attuale percezione dei singoli luoghi, riflettendo sulle modalità di conservazione della loro natura nel mondo contemporaneo, sulla difficile tenuta della loro storia, nonché sull'attualità del loro messaggio, anche al di là della loro immensa offerta in relazione al patrimonio artistico.

Allora prima di tutto devo individuare un *plafond* comune che mi liberi dalle emozioni del tempo, in quanto Venezia l'ho frequentata negli anni della giovinezza fino alla laurea, Ravenna per quasi tutta la lunga fase professionale, Ferrara ultimamente, dall'epoca dell'uscita dal lavoro. Per cui la lettura potrebbe essere deviante se rapportata al periodo di vita. Ben diverso infatti può apparire un contesto se lo riferisci ai tuoi anni giovanili, o a quelli di piena attività, od al periodo del tuo tramonto.

Quando vivevo a Venezia la città non mi sembrava così diversa da una qualsiasi altra città e mi pareva del tutto normale viverci. Non facevo certo caso alla sua conformazione, n'è alla sua atipicità. Di converso a Ravenna tutto doveva interessarmi, in quanto tutto era attinente al mio lavoro, la morfologia e l'economia urbana, il sociale, perfino i grandiosi monumenti del passato, entravano in qualche modo ad influenzare lo scorrere della mia vita. Soltanto a Ferrara, in un periodo più riflessivo, ho potuto distinguere ed

analizzare le caratteristiche urbane e lo stato dei luoghi in forma neutrale, da semplice cittadino, con bagaglio critico maturato nel tempo.

Così ora catturo quest'ultima ottica per una lettura uniforme.

Per prima cosa voglio ragionare sul modello urbano, una lettura che mi è facile, tornando a vivere spesso nelle singole realtà e frequentando ancora tanti dei loro ambiti. Come reagiscono le singole città dal punto di vista dell'assetto urbanistico rispetto i disegni avanzati per il loro modello futuro? Considerato che sono così marcate dalla storia, come accolgono le pressioni della rendita fondiaria e le suggestioni fatali che discendono dal mondo contemporaneo?

La domanda più feroce che mi rivolgo è la seguente: le tre città possono definirsi ancora tali nell'epoca dell'iper globalizzazione, o sono simulacri ormai quasi archeologici del passato? Certo, se confrontate alle grandi metropoli internazionali, tutto appare minuscolo, e tanto meno è possibile trovarne il medesimo paradigma di sviluppo. Sono confortato da ciò che scrive Salvatore Settis "Che cosa c'è in una città? Ci sono le case e le persone, le chiese e le piazze, i palazzi e le strade, gli spazi pubblici e gli spazi privati, le voci e le luci. C'è il grande e c'è il piccolo, c'è un tessuto povero, nato per durare poco e ci sono le emergenze ricche costruite per resistere nei secoli. C'è una dimensione privata e domestica e c'è una dimensione pubblica e rappresentativa. C'è lo spazio del rito (religioso, politico) e quello del mercato, lo spazio delle interazioni sociali e quello degli spettacoli, lo spazio dello sport e quello della scuola e della cultura, lo spazio della giustizia (i tribunali) e quello della salute (gli ospedali)... Proprio di tutte le città, queste e altre componenti vi si articolano in modo sempre diverso: ed è questa diversità che fa della forma-città la più importante, varia e promettente creazione culturale della civiltà umana" (*Se Venezia muore*, Giulio Einaudi editore, 2014). Allora, assodato che si tratta ancora di città "teatro della storia e della memoria... repertorio di forme e di schemi", posso continuare con il mio raffronto tra l'una e l'altra.

Direi che paradossalmente Venezia ha meno paura di Ferrara e di Ravenna dei progetti contemporanei, sia di quelli di semplice architettura, sia di quelli territoriali anche di ampia scala. Venezia ha accolto alcune delle più suggestive realizzazioni di Carlo Scarpa, la casa alle Zattere di Ignazio Gardella, e più di recente la Fondazione Vedova di Renzo Piano, la ristrutturazione del Fondaco dei Tedeschi di Rem Koolhaas, le case ex Saffa di Vittorio Gregotti, il Centro d'arte contemporanea di Tadao Ando, ecc... senza dimenticare i numerosi padiglioni della Biennale realizzati da celebri architetti del movimento moderno.

Ha solo escluso i sogni di grande trasformazione: la rivoluzionaria proposta sulla parte Ovest della città da parte del Progetto "Novissime" di Giuseppe

Samonà che prevedeva il taglio del ponte stradale con la terraferma, l'Ospedale di San Giobbe di Le Corbusier che avrebbe introdotto, tra l'altro, un pericoloso riferimento per l'espansione urbana della Venezia insulare, il Masiero Memorial di F. Lloyd Wright, che sarebbe intervenuto sulla sacralità del Canal Grande, il Palazzo dei Congressi di Louis Kahn ai Giardini, in quanto avrebbe alterato la scala del Bacino di San Marco, dialogando con la Chiesa della Salute, la Basilica di San Marco e San Giorgio... Ma anche secoli prima aveva respinto il progetto del Palladio per il Ponte di Rialto, in quanto troppo ambizioso e monumentale, condizionante la navigazione ed estraneo alla vita popolare che si svolgeva di qua e di là del Canal Grande. Quindi interventi di qualità solo non turbativi. La città è ancora più o meno la medesima raffigurata nella celebre incisione di Jacopo De' Barbari nel 1500.

Il fenomeno tragico della città contemporanea indistinta, nella Venezia insulare, è difficile possa trovare mai spazio, controllata fortemente da una tutela culturale universale e dalla comunicazione globale. A differenza di tante prestigiose voci intellettuali, non temo l'intrusione di qualcuna delle numerose proposte immobiliari, anche perché per lo più rozze ed indifendibili anche da parte dell'opinione più complice. Venezia è in realtà solo un grande centro storico; le distorsioni urbane, l'urbanistica senza qualità e le architetture grossolane, ed a caduta, il degrado periferico, dannazioni così comuni di tante città italiane, sono state sempre riversate nella Venezia di terraferma, ovvero nell'abitato di Mestre ed alla sua conurbazione, ambiti che, pur essendo parte del Comune di Venezia, non partecipano né alla sua immagine urbana e tanto meno alla comunicazione globale. Valuto che solo in due occasioni la qualità "insulare" sia penetrata in "terraferma": con il Quartiere San Marco di Giuseppe Samonà, sorto negli anni '60 e '70, e con il Parco di San Giuliano, vera e propria appendice verde della laguna.

Si fa presto ad acclamare la bellezza di Venezia, senza valutare che tutte le contraddizioni della città contemporanea, in termini di assetto e gestione degli interventi, ma anche purtroppo in termini di caos urbano, di *"laissez faire"* alla rendita fondiaria, di conflittualità alla convivenza, possono essere trasferite altrove. Venezia riversa i fenomeni speculativi tradizionali sulle aree prossime di terraferma, alcune occupate da edilizia "dormitorio" per il turismo occasionale. E qui alla lotta contro l'orrore edilizio ed urbanistico, che dovrebbe essere altissima, si contrappone la silente accondiscendenza di soggetti politici e categorie commerciali, che aspirano ad aumentare le disponibilità per le attività del "mordi e fuggi". Dubito sul potere e la volontà reale da parte delle Amministrazioni di frenare questo indirizzo. La Venezia insulare ormai vive su due Piani distinti ed inconciliabili (ricordiamoci di questa metafora che riprenderò successivamente): il Piano esclusivo del residente

facoltoso o del turista colto nazionale ed estero, che la eleva ad eccellenza, conservandone il mito ed a cui è data anche un'alta offerta culturale e sociale di nicchia ed il Piano "mondial popolare" del turismo d'assalto che vive temporaneamente una "simil città" dell'effimero. Manca il Piano della città reale, perché gli abitanti dell'ambito storico sono una entità esigua e mai è stato fatto nulla per il ripopolamento. Così la quota importante dei residenti sta a Mestre e dintorni. La città normale a Venezia non c'è, almeno non riesco più a trovarla.

Ravenna è una città in penombra, quasi dimenticata, esclusa dal sistema infrastrutturale nazionale. Spesso mi sento chiedere ancora, come si raggiunge Ravenna? Rarissima testimonianza del grandioso impero bizantino, ormai da molto tempo ignorato nella cultura occidentale tradizionale, mi appare sovente frequentata da turisti frettolosi che non sanno come spiegarsi come siano finiti lì tanti capolavori.

Certo c'è la presenza di uno dei maggiori porti italiani, ma quanto questo sia poco noto nella gente esterna, è un fatto facilmente constatabile. Quando lavoravo a Ravenna e raccontavo che mi occupavo di pianificazione delle aree portuali, un'altra domanda diffusa era: ma a Ravenna c'è il mare? Ricordo l'epoca dei Ferruzzi quale unico periodo di anelito internazionale. Non c'erano solo le imprese di Luna Rossa, ma un susseguirsi di tematiche positive e negative da affrontare. Di quella stagione mi pare non esista memoria, rimangono soltanto i due splendidi pannelli di Arduino Cantafora esposti sempre al passaggio pubblico in Via Diaz nell'ex Palazzo Ferruzzi, soprattutto per le riflessioni che provocano già dai titoli del ciclo pittorico: "Città come casa", "Città come collezione". Consiglio sempre la visione di tali opere.

Gli abitanti hanno voluto una città sopita, come se gioissero ad essere appartati, di godere di una specie di proprietà unica della città. Piace la particolarità di fruire di un mare quasi privato, che, anche se non adiacente, è facilmente raggiungibile e fruibile, di una collina prossima per temporanee escursioni, del trionfo delle zone naturalistiche e soprattutto del pacifico scorrere della vita. Talmente pacifico che passeggiando le sere d'inverno per il centro storico non si incontra anima viva. Le Amministrazioni hanno sempre accompagnato lo spirito di riservatezza della gente, allontanando qualsiasi aggressione al territorio. Anche con lotte dure.

Non volevo parlare delle mie esperienze, ma non posso fare a meno di ricordare i miei entusiasmi di giovane architetto impegnato a identificare le linee di sviluppo del nuovo porto, nato quale porto privato per l'industria e, a seguito di vere e proprie "battaglie" politiche e tecniche, trasformato in un porto commerciale pubblico tra i più rilevanti d'Italia. Mi accorsi in seguito, quando ne dirigevo l'ente preposto alla sua gestione, quanto i cittadini tutti

vivevano la presenza sul sociale di quella infrastruttura. Sapevano perfettamente che avrebbe rappresentato da sola l'epoca moderna della città.

Purtroppo oggi, lentamente, ma inesorabilmente, guadagna spazio la speculazione urbana, ampie zone di territorio agricolo circostante via via vengono insediate e questo perché, a differenza degli altri due casi analizzati, la dimensione della città non sembra compiuta ed inalterabile. Ma anche perché si tratta di una realtà meno colta (tanto ha influito l'isolamento), dove i miti della facile produttività e del consumismo sono più presenti ed ammalianti.

Ferrara delle tre città alla fine mi sembra, come dire, la meno rivoluzionaria, più attaccata al presente, con una volontà rigorosa di mantenersi inalterata, senza aspirazioni, attenta a scansare qualsivoglia frattura sociale, sia nello scorrere della vita civile, sia nel contesto urbano. Al di là delle quotidiane schermaglie politiche tutto deve funzionare in continuità, tutto scorrere verso il mantenimento di una "*forma urbis*" che, in fondo, appare ancora nella stabilità fissata dalla stagione estense.

La sensazione del visitatore è quella di una gran bella città con una grande storia che ne ha forgiato definitivamente l'identità urbana. Ma andando più in profondo ci si accorge che qualcosa è stato tralasciato, come se una grande storia fosse stata interrotta. Ed è così. Tutta la cerchia delle mura a Nord non cinge un'edilizia storica, ma grandi spazi di vera e propria campagna. E Corso Ercole I° D'Este sembra concepito per una città moderna che sarebbe sorta di lì a poco; ed oggi, a ben vedere, non si capisce dove porti; se ne comprende il motivo solo ipotizzando uno sviluppo urbano interrotto. Gli Estensi, con la devoluzione del Ducato allo Stato pontificio, si trasferiscono a Modena e lì continua anche la storia di Ferrara. Solo così l'impianto urbano diventa comprensibile.

Tutto viene come congelato nei secoli successivi, sino all'epoca moderna. Per cui a differenza di Venezia, dove poche sono le emergenze pre-rinascimentali in quanto via via l'edilizia veniva sostituita, qui ancora sono ritrovabili porzioni della città medievale. Una continuativa stabilità, si diceva, segnata anche nei tempi presenti al massimo solo da polemiche minori, non tanto sullo sviluppo, ma su scelte di sovrastruttura, come se non ci fossero differenze da apportare negli indirizzi amministrativi nel tempo. Ho visto in questi anni buoni progetti ideati dalla sinistra portati a conclusione dalla destra ed immagino che varrebbe anche il contrario. Viene rifiutato ogni programma anche un pochino più pesante ai tradizionali completamenti urbani, in quanto ogni proposta può portare a cambiamenti sociali, potrebbe essere deviato l'indirizzo economico, e tutto diverrebbe carico di portate incontrollabili.

Rispetto Venezia, Ferrara, ha avuto due secoli in meno di storia omogenea in continuità, e lì, alla fine, è stata generata una città, dal risultato compiuto,

in grado di confrontarsi con le istanze moderne, rendendole talvolta neutrali in quanto accettate come complementari, altre volte (di rado) subite, ma soprattutto ha deciso di esportarle, a suo servizio altrove, in terraferma. A Ferrara, l'ingresso del poco moderno positivo è avvenuto per frammenti, sostituendo e completando, nei primi decenni del '900, o ricostruendo nel dopoguerra. Senza mai osare. I quartieri sgraziati esistono, ma restano quasi occultati.

Il Rione Giardino del Savonuzzi, il Palazzo delle Poste di Angiolo Mazzoni, il Palazzo dell'Aeronautica del Gandini, la Scuola Costa, il Conservatorio Frescobaldi, il complesso Boldini e il Museo di Storia Naturale ancora del Savonuzzi, ma anche il più tardo quartiere Foro Boario di Vieri Quilici, non fanno che rimarcare, con stilemi dell'epoca, la continuità. Si volle in un solo caso fare la differenza e non seguire i dettami suggeriti dalla consueta modestia e dalla naturale morfologia urbana, quando si costruì il "famigerato grattacielo", secondo le parole di Giorgio Bassani che già all'epoca, ne anelava la demolizione.

Per decenni l'idea di potenziare il canale navigabile era presente in tutti i programmi sul futuro della città, ma quando ci si è accorti che ciò avrebbe comportato opere ingenti sia dal punto di vista tecnologico, che di spesa, ma soprattutto che la politica locale veniva lasciata in solitudine di fronte alle massicce novità che sarebbero derivate dalle ripercussioni territoriali e sociali da parte della nuova economia della navigazione interna, tutto è stato retrocesso, destinato, con disegno preciso, all'allontanamento. Sono convinto che tale atteggiamento abbia innescato anche nella Regione Emilia-Romagna, dapprima una sorta di timidezza, ma in seguito anche una vera e propria avversione al disegno di valorizzazione della navigazione interna padano-veneta.

Analogamente la medesima paura del nuovo ha allontanato il grande tema del rinnovamento edilizio a Nord-Ovest che avrebbe coinvolto non solo le aree attorno alla stazione ferroviaria, ma una grande porzione di territorio strategico dismesso dalle industrie.

Ferrara è considerata conclusa, come fosse già una città compiuta. Non si vedono all'orizzonte programmi importanti né positivi, né negativi di trasformazione urbana. Tutto ciò che accade nell'ambito edilizio ed urbanistico fa da cassa di risonanza della città per dibattiti futili, ma non tocca la regola della normalità. Così avviene anche per le acutissime polemiche sugli eventi, immediatamente vengono sopite, i rumori si spengono, tutto viene sanato. Il turismo continua ad essere vivace, misurato all'offerta, talvolta anche massiccio, ma non si nota, non c'è nulla di invasivo.

Da notare che fino a qui non ho fatto altro che raccontare di quel Piano di mezzo di "fruizione urbana" che ricordavo assente a Venezia, un Piano che a Ferrara fa da dominatore.

A conclusione diciamo che ho vagato, a mio piacere, forse con qualche leggerezza, sul futuro di tre nobili città; è molto probabile che nel giro di poco tempo sia smentito, ma il fascino di indagare sul Mondo Nuovo, assicuro che non lo perderò. È il fascino dell'ignoto, la fiducia che quel che seguirà sarà sempre migliore di ciò che è trascorso, l'impulso che spinse Giandomenico Tiepolo a creare il suo affresco capolavoro "Il Mondo Novo", dove una popolazione cieca ed ignara si meraviglia davanti alla camera ottica per lo splendore degli eventi del nuovo secolo in arrivo; voltato di schiena, anch'io vorrei vedere nel diorama cose "esotiche" e mirabili: la città del benessere, dell'uguaglianza, della convivenza, dell'ordine, della sapienza e della bellezza.

Sarà così, ho sempre avuto fortuna.

Sulla Torre dei Leoni

Patrizio Bianchi

Eccomi, sono qui, sono sulla Lanterna della Torre dei Leoni, e sotto di me vedo tutta questa città, stretta attorno al suo castello, con il grande stradone che parte dalla Prospettiva ed arriva alla stazione, oggi pista per autobus ed automobili e, ieri asse portante per il commercio che necessariamente transitava in questa città che allora, all'alba del Rinascimento, si affermava come snodo cruciale degli scambi di tutte le città dell'Italia sopra gli Appennini, verso il mare e l'Oriente; Ferrara, città d'acqua all'incrocio tra il Po di Volano, in quel tempo il ramo principale del grande fiume, ed il vecchio Po di Primaro, già in disgrazia.

Il Po, la grande via che univa fra loro le città di quell'Italia stretta fra Stato della Chiesa, Repubblica di Venezia e Ducato di Milano, nominalmente parte del Sacro Impero, era assegnato in quegli anni lontani alla vigilanza degli Estensi, signori di Ferrara e Polesine per conto del Papa e di Modena e Reggio per conto dell'Imperatore. Gli Estensi erano i garanti dei commerci di stati e città, che producevano vini, armi e stoffe pregiate come le seterie di Bologna, che arrivavano a Ferrara utilizzando il canale che giungeva alla Pegola, la grande palude formata dal Reno, e di lì approdavano a Ferrara, l'incrocio di tutti i commerci.

Ed al centro di questa città d'acqua stava questo Castello, che era non solo struttura difensiva del Signore nei confronti dei suoi sudditi, ma anche grande piazza di quegli scambi, con la vasta darsena e l'ampio spiazzo tra lo stesso castello ed il Palazzo Ducale, chiuso dai volti su cui stava quel camminamento che ancora oggi unisce i due simboli di un potere, che tuttavia aveva bisogno di dimostrarsi adeguato alle signorie che garantiva con la propria presenza "con un piede di qua ed un piede di là" dal Po, tra Impero, Venezia e Chiesa.

Ed ecco allora la città che venne pensata in quegli anni lontani, ma ancora incarnati nella stessa trama delle vie di questo nostro borgo. Di qua dal lungo canalone che scorreva ai piedi del Castello stava la città antica, ancor oggi intruppata tra Cattedrale e Po di Volano, con le strette vie del Ghetto e le case cumulatesi le une sulle altre, dall'altra parte la città nuova, ampia e distesa, voluta dal Duca Ercole e disegnata e realizzata da Biagio, architetto ed urbanista, che ha steso quella cornice di Mura, che ancora oggi sembra voler proteggere la città, ha tirato la lunga strada che dal Castello arriva alle Mura, ha innalzati i Palazzi che formano i due incroci che sono essi stessi splendida quinta scenica del Rinascimento italiano.

Eccola la città trionfante degli anni di Ercole e Biagio, ma ecco anche la città che solo pochi anni dopo passava al Papa, perché non c'era più bisogno di uno stato che garantisse scambi e commerci e quindi pace tra Venezia e Papato. La via dell'Oriente si era chiusa con Lepanto, dove i cristiani avevano vinto ma i commerci con quel mondo si erano chiusi e d'altra parte la vecchia Europa ora guardava ad Occidente, alla favolosa America, scoperta e subito sfruttata da altri. Eccola, allora la città, splendida nella sua modernità, divenire cittadina di confine, con un Po, ormai lontano dalle Mura, che si tramutava da grande via degli scambi a dimenticato confine tra stati che guardano altrove.

Anche l'Unità troverà Ferrara chiusa nel margine estremo del fiume, ormai non più suo. Le grandi bonifiche a cavallo del secolo, la Bonifica Renana, la Bonifica dei terreni a Nord della Città, l'Ente Delta Padano daranno nel corso di quasi un secolo la nuova geografia di un territorio, che da terra di fiumi e canali diventa una sconfinata tavola rasa di bietole e mais, mentre ai bordi della città nasce quel polo chimico, che in verità è sempre stato sentito dai ferraresi come estraneo, "di là dal canale".

Da qui, sotto la Lanterna della Torre dei Leoni, si vede la lungimiranza di Mastro Biagio, che aveva pensato in grande, in largo e in lungo, e la ristrettezza di oggi, in cui – come del resto in gran parte del Paese – chiudono negozi e piccole attività, ma non si vedono crescere nuove imprese, qui fra noi a chiederci se una città, un territorio, un Paese possa crescere al solo richiamo di un turismo frettoloso e di sagre passeggiare.

Certamente abbiamo l'Università ed è una grande risorsa per la città, che ci apre a scenari internazionali, ma non ho ancora capito dopo tanti anni, cosa la città chieda veramente alla sua università, aldilà dei tantissimi studenti che rendono viva questa nostra terra così fittamente abitata da anziani e ne alimentano il mercato immobiliare.

Eccolo Biagio, che continua ad interrogarci su quale futuro vogliamo per questa città ed in fondo per tutto il Paese che, oltre i proclami trionfanti, sta nella realtà declinando giorno dopo giorno verso un'immobilità senile.

Cosa vorrà essere questo nostro borgo, la città universitaria pronta ad attrarre ragazzi che a noi giungono da diverse parti del mondo, o la città dell'innovazione a partire da quel Centro ricerche al di là del canale, che fu punto di riferimento nel mondo per i nuovi materiali ed oggi appare del tutto dimenticato, o vuole essere infine un *buen retiro* per coloro che nel passato hanno viaggiato, anche solo con la mente, o dei loro figli, che già lontani di tanto in tanto tornano fugaci?

Sono scelte diverse che intervengono fin d'ora sulla stessa struttura urbana della città. Se si vuole puntare sull'università, si sappia che è ben diversa "una città con l'università" da una "città universitaria". A Roma ci sono tra pub-

bliche, private, pontificie, a distanza trenta università, ma certo Roma non è città universitaria, come ad esempio Pavia, in cui all'Università si aggiungono antichi e prestigiosi collegi universitari, a cui hanno però fatto seguito altri collegi, non dormitori per studenti, ma centri di cultura, a somiglianza dei famosi *colleges di Cambridge e Oxford*. Se questa è la via è ora di costruire percorsi di fattibilità che possano proiettarsi nel tempo.

Se invece la strada sembra potersi ritrovare nell'innovazione bisogna passare quel ponte e ritrovare il nostro Polo Chimico, e con questo quel quadrilatero della chimica italiana (Marghera, Mantova, Ferrara, Ravenna) oggi entrato nel buio totale, che ha costituito per anni la punta più avanzata della ricerca industriale italiana ed europea e che oggi deve dedicarsi necessariamente alla ricerca di nuovi materiali bio-compatibili. Proprio il CDS ne è stato per anni la porta di accesso ed il più lucido narratore, ma di questo polo chimico oggi dobbiamo ritrovare un percorso per sapere quale spazio vi possa essere per il Paese tutto in una nuova stagione dell'industria e quindi come possa collocarsi questa nostra città in una prospettiva così ardua ma certamente necessaria per non ritrovarci tutti in Italia ed in Europa ad essere spettatori di successi e sfide combattute da altri.

In questa prospettiva ancora una volta l'Università è il perno centrale di una strategia che deve, per un verso, ritrovare il dialogo con le grandi imprese "al di là del canale" sui nuovi materiali bio-compatibili necessari per una nuova crescita e, per altro, richiedere il pieno utilizzo da parte nostra delle straordinarie capacità di supercalcolo concentrate nel Tecnopolo alle porte di Bologna – il più grande centro *big data* d'Europa – che è stato a suo tempo pensato non come chiusa cittadella di informatici ma come struttura di servizio per il riposizionamento innovativo dell'intera regione e con questa dell'intero Paese.

D'altra parte anche se la nostra opzione vuol fare della Prima città moderna d'Europa, come ha scritto Bruno Zevi proprio richiamando la visione di Biagio Rossetti, un *buen retiro* per anziani più o meno di ritorno, bisogna disegnare un futuro di investimenti, che riguardino il territorio, il rapporto con il grande fiume, la qualità della vita per chi vuole vivere la città e non sopravvivere ad essa, la stessa organizzazione urbana.

Certo si possono combinare le diverse visioni, ma le visioni ci vogliono e debbono essere lunghe e larghe, e bisogna discuterne con la passione degli scopritori, disegnarle nelle competenze e capacità di cui tutti assieme disponiamo ed anche confutarle, se necessario: è questa la funzione di questo nostro CDS, che ormai da cinquant'anni si è assunto l'onere – come diceva Pino Foschi a noi giovani di allora – di andare oltre, di vedere oltre il canale, oltre la siepe, oltre noi stessi.

Par un nóv rinasimént (Per un nuovo rinascimento)

Zirudella di Bruno Zannoni

Se l'è Frara indurmanzàda
prima o po' la và dšmisiàda
dal so sòn acsì profónd
s'a n'la vlénj ch'la vàga a fónđ
più ad quant l'as tróva adès,
zarcànd che j'ava sucès
òman d bòna volontà
con aziòn ch'i dàga al "La"
al rišvèlì d quì al putér
parchè i fàga al so duvér
d fàr stàr bénj i zitadij
(e no d fàr i birichin!).

Fin al Véscuv d sta zità
l'à dit, sol un quàlch meš fa,
che l'è Frara "dišaténta",
arciamànd chi al s raprešénta
parchè purasà al s'impègna
par avér 'na zità dègna
ad st'al nóm, con paragón
co'll pruvinc ad sta Región.

Ánca nu dal CiDiÈSSE
a mustrén "grande interesse"
par 'na Frara fòrta, viva,
infurmàda, ch'la cultiva
tant impégn par la cultùra
e cój chista insiém, la cura
cuncretèza e teoria
d'ògni aspèt dl'economia.

Par, quànt nu a pudénj cuntàr,
a zarchénj d dàras da fàr:
a séj picùl, mo deziš,

Se Ferrara è addormentata
prima o poi bisogna svegliarla
dal suo sonno così profondo
se non vogliamo che vada a fondo
più di quanto non si trovi adesso,
facendo in modo che abbiano successo
uomini di buona volontà
con azioni che diano il "La"
al risveglio di coloro che sono al potere
affinché facciano il loro dovere
che è quello di far stare bene i cittadini
(e non di fare i bricconi!).

Persino il Vescovo di questa nostra città
ha detto, soltanto qualche mese fa,
che Ferrara "è disattenta",
richiamando chi ci rappresenta
affinché si impegni fortemente
per avere una città degna
di questo nome, avendo come paragone
le città delle province di questa Regione.

Anche noi del CiDiESSE
mostriamo grande interesse
per una Ferrara forte, via,
informata, che sostenga
con tanto impegno la cultura
e che, insieme a questa, curi
concretezza e teoria
di ogni aspetto dell'economia.

Noi, per quanto possiamo contare,
cerchiamo di darci da fare:
siamo piccoli, ma decisi,

sénza “sant in paradiš”;
con rizérch, studi, cunvégn
nu a zarchén ad èsar dégn
d Zéntar-Studi naziònài
e fin internaziònài.

Finchè as pòl, a tirénj drit
co'll risórs di nòstr'iscrit
e quàlch *sponsor* ch'al s vòl bén;
zinqùant'àn ch'a resìsténj
anch fagànd publicazióñ
cmé “*CiDiESS'Edizióñ*”:
tut j'àn sémpar l' “Anuàri”¹,
dill vòlt, un “straordinàri”
dedicà al “tèma dl'àn”
còme quèst ch'a gh'ì int ill man.

Zèrt, al tèma al dzarnénj nu
anch se, šgónd a la TIVU,
a duvrésan tuti avér
int la tèsta un sólansiér,
val a dir avér tut quànt
al “pensiéro duminànt”
e guai se qualcdùñ l'as prèsta
a pensàr con la so tèsta!

Bén, sta vòlta (in st'al mumént
‘dóv s'a zscór d bombardamént,
e, in Euròpa, d far dill scòrt
ad strumént ch'i dà la mòrt
o ch'j'ardùš sénza pietà
in macérie ill nòst' zità)
nu èñ fat (cóm “apripista”)
una sèlta ch'l'è otimista
o – s'a vlénj – contracorént,
vist che chi a fénj prešént
che il zità a vlénj ch'ill vàna

senza “santi in paradiso”;
con ricerche, studi, convegni
noi cerchiamo di essere degni
di Centri-Studi di livello nazionale
e persino internazionale.

Finché si può, tiriamo diritto
con le risorse dei nostri iscritti
e qualche *sponsor* che ci vuole bene;
cinquant'anni che resistiamo
anche facendo pubblicazioni
come “*CiDiESSE Edizioni*”:
tutti gli anni, sempre l' “Annuario”
a volte, una pubblicazione “straordinaria”
dedicata al “tema dell'anno”
come nel caso di questa che avete in mano.

Certo, il tema lo scegliamo noi
benché, secondo la Televisione,
dovremmo tutti avere
in testa un solo pensiero,
vale a dire, avere tutti
il “pensiero dominante”
e guai se qualcuno si rende disposto
a pensare con la propria testa!

Ebbene, questa volta (in un momento storico
in cui si parla di bombardamenti,
e, in Europa, si dice di fare scorte
di strumenti che danno la morte
o che riducono senza pietà
in macerie le nostre città),
noi abbiamo fatto (come “apripista”)
una scelta che è ottimista
o – se vogliamo – una scelta controcorrente,
visto che in questa pubblicazione diciamo
che vogliamo che le città restino

1. Si tratta dell' *Annuario Socio-Economico Ferrarese* pubblicato ininterrottamente dal 1987 fino ad oggi.

tuti in pié, con la speranza
che ill dvénta, adiritùra,
con prugèt d'architètùra,
socialmént anch più avanzàdi
ad quant lór ill sié mai stàdi.

L'è, acsì, par st'al mutiv
che a gh'éj còm obietiv
quél d 'na fòrt progetaziój
par 'na "rigeneraziój"
rigurošamént "urbàna"
che la sié una bubàna
par sta Frara e pr'al futùr
dill so nóvi architètùr;
e studiàran i riflès,
benefizi ed intarès
par la coletività
dal foréš e dla zità.

Tècnich e inteletuài
dl'urbanistica, cmé mai
chi j'an tràta con sapiénza
e una grand aderénza
ai bišógn e ai probléma
d quel che l'è ciamà al "sistema"
d tuti ill nòstar produziój
e dill so inovaziój,
avend ciàr al bèn e al mal
che da l' "I. Artificiàl"
i pòl èsar impurtànt
par sta Fràra trabalànt.

Par ešémpi qual cuñfin
tra la "Transizione Grin"
e j'impiànt ad biogàs
co'i probléma dill bio-mas?
E chi al sà còm a s'afrónta
(an gh'è 'na rispòsta prònta!)
la questiój cmé mantgnir vivi
ill strutùr insediativi

tutte in piedi, con la speranza
che diventino, addirittura,
con progetti architettonici,
anche socialmente più avanzate
di quanto esse non siano mai state.

È, quindi, per questo motivo
che noi abbiamo come obiettivo
quello di una forte progettazione
per una "rigenerazione"
assolutamente "urbana",
in modo che sia una fortuna
per questa Ferrara e per il futuro
delle sue nuove architetture;
e poterne studiare i riflessi,
i benefici e gli interessi
a favore della collettività
del comprensorio e della città.

Tecnici ed intellettuali
dell'urbanistica, come non mai
in questo libro ne trattano con sapienza
e con grandissima aderenza
alle necessità ed ai problemi
di quello che è chiamato il "sistema"
di tutte le nostre produzioni
e delle loro innovazioni,
avendo chiaro sia il bene che il male
che derivando dall' "Intelligenza Artificiale"
possono essere importanti
per questa Ferrara traballante.

Per esempio: quale confine
tra la "Transizione Green"
e gli impianti di biogas
con le problematiche delle bio-masse?
E chi sa come si affronta
(non esiste una risposta pronta!)
la questione di come mantenere vive
le strutture insediative

in chill tèrr dal Bass Fraréš
dov as sérj ormài aréš
a 'n fatàl spopolamént,
con riflès dl'inveciamént
dla restànt popolaziòn
sénza avér 'na soluziòn?
E d cumbàtar 'gh'éj mutiv
l'“abbandono” formativ
che in zèrti zòn, purtròp,
dla pruvìncia, e sì!, l'è tròp!

A propòsit d formaziòn
nu éj la grand ucašiòn
(pròpi 'na furtùna ràra!)
d'avér l'Atenéo a Frara,
mo, ad sta miniéra d'òr
guai durmìragh so j'alòr:
com al scriv al Profesór
Bianchi (che l'è stà Retór
ad st'al nòstar “Régno dla siénza”)
a gh'è grànda difarénza
dir che “Frara l'è zità
che l'ha l'Università”
o “Frara, straordinària,
l'è Zità Universitària”
tipo la zità d Pavia
ch'l'ha savèst far la magia
d'integràr a gl'esistént
so strutùr, par i studént,
di nòv còllèg avénd cura
d fàran Zéntar dla Cultùra
con ill san, giùsti pretés
d far un còllèg tipo inglèš.

Par putér dar dill rispòst
a sti quèi purasà tòst
e ad àltar brut difèt,
éj bišógn d'un grand Prugèt
Urbanistic ch'al sié bón
d dàr a Frara soluziòn

in quelle terre del Basso Ferrarese
dove ci siamo ormai arresi
ad un fatale spopolamento,
con riflessi sull'invecchiamento
della popolazione rimanente,
senza disporre di una soluzione?
E abbiamo motivo di combattere
l'abbandono formativo
che in certe zone, purtroppo,
della provincia, ahimè, è troppo!

A proposito di formazione,
noi abbiamo la grande occasione
(davvero una rara fortuna!)
di avere l'Ateneo a Ferrara,
ma, a questa miniera d'oro
guai dormirci sugli allori:
come scrive il Professor
Bianchi (che è stato Rettore
di questo nostro “Regno della scienza”),
c'è una grande differenza
tra dire che “Ferrara è una città
che ha l'Università”,
oppure “Ferrara, straordinaria,
è una Città Universitaria”
tipo la città di Pavia
che ha saputo fare la magia
di integrare le esistenti
sue strutture, per gli studenti,
con nuovi collèges, avendo cura
di farne Centri di Cultura
con le sane, giuste pretese
di realizzare un college tipo inglese.

Per poter dare risposte
a questi temi assai ostici
e ad altre gravi carenze,
a noi occorre un grande Progetto
Urbanistico che sia in grado
di dare a Ferrara soluzioni

che in qualch mòd ill curispónd
 con ill méj zità dal món.
 Nò!! An vlén, naturalmént,
 far cunfrónt da defícént:
 Frara con Londra o Parigi,
 Pò d Vulàn con al Tamìgi;
 opùr Frara, mén che mai,
 cunfruntàrla con Dubàj;
 e al Muntagnón, mo gnànch
 cunfruntàral col Mont Biànch;
 né un pónt com a Bruclín
 a vlén far a Franculín:
 intandén dir i prugrès
 dl'urbanística e i sucès
 più recént da tgnìran cónt,
 briša par far di cunfrónt
 con dill realtà mundiài,
 mo par far prugèt locài
 che i sié corispundént
 ai bišógn dla nòstra žént,
 šgónd ill specificità
 d'ògni pòst, d'ògni realtà:
 i Franzés con la so Eiffel,
 nu co'l nòstar grand Castèl;
 ai Spagnòl l'Estremadura,
 nu invézi a gh'én la Mura;
 guai tucàr cvel ch'j'à j'Inglés:
 a nu as bàsta al Bass Fraréš;
 i palàz d'Àustria j'è tant,
 mo chi a gh'è quel di Diamànt;
 nu an gh'ér ill Fòls d Niagàra
 mo al Primàr, 'rént a Maràra.

Sì, prugèt ch'j'áva cultùra
 dal rispèt sié dla natùra
 che d'ògni sugét sociàl,
 mai po' mai vultànd ill spall
 ai più dèbul cmé j'anzian,
 o i putin da tgnìr par man;
 o i dirìt dgén "feminìl"

che in qualche modo concordino
 con le migliori città del mondo.
 No!! Non vogliamo, ovviamente,
 fare confronti sciocchi:
 Ferrara con Londra o con Parigi,
 Po di Volano con il Tamigi;
 oppure Ferrara – meno che mai –
 confrontarla con Dubai;
 e nemmeno il "Montagnone"
 paragonarlo al Monte Bianco;
 né un ponte come quello di Brooklyn
 vogliamo farlo a Francolino:
 intendiamo dire i progressi
 dell'urbanistica ed i successi
 più recenti di cui tenere conto,
 non per fare confronti
 con realtà di livello mondiale,
 ma per fare progetti locali
 che corrispondano
 ai bisogni della nostra gente,
 secondo le caratteristiche
 di ogni territorio, di ogni realtà:
 i Francesi con la loro Torre Eiffel,
 noi con il nostro grande Castello;
 agli Spagnoli l'Estremadura,
 noi invece abbiamo le Mura;
 guai toccare ciò che hanno gli Inglesi:
 a noi basta il Basso Ferrarese;
 i palazzi dell'Austria sono tanti,
 ma qui c'è quello dei Diamanti;
 noi non abbiamo le Falls del Niagara,
 ma il Po di Primaro, presso Marrara

Sì, vogliamo progetti che abbian la cultura
 del rispetto sia della natura
 che di ogni soggetto sociale,
 mai e poi mai voltando le spalle
 ai più deboli, come gli anziani,
 o i bambini da tenere per mano;
 o i diritti chiamiamoli "femminili"

ch'in sié d mén ad quéi "maschil":
òm e dònn briša aversàri,
mo tut du tratà a la pàri.

Dgén agl'Aministraziòn
che dill nóvi costruziòn
agh gn'in vòl sémpar di mén
parchè a tuti nu a cunvién
sistemàr quelí ešisténti
cmé cašéram fatisénti
o edilizia popolar
che l'è da ristrutturàr
dànd alòž ai più puvrit
com agh tóca par dirit.

Év capì, Aministradór?
Bàsta, co'i speculadór
ch'i fà afàri specialmént
con catràmm e con zimént.
S'an capì al mié dialèt
(che, al sò, al n'è parfèt)
a v'al digh in italiàn:
(e, cardém, col cuór in man):
***"Obiettivo sia, davvero,
il consum del suolo "ZERO".***

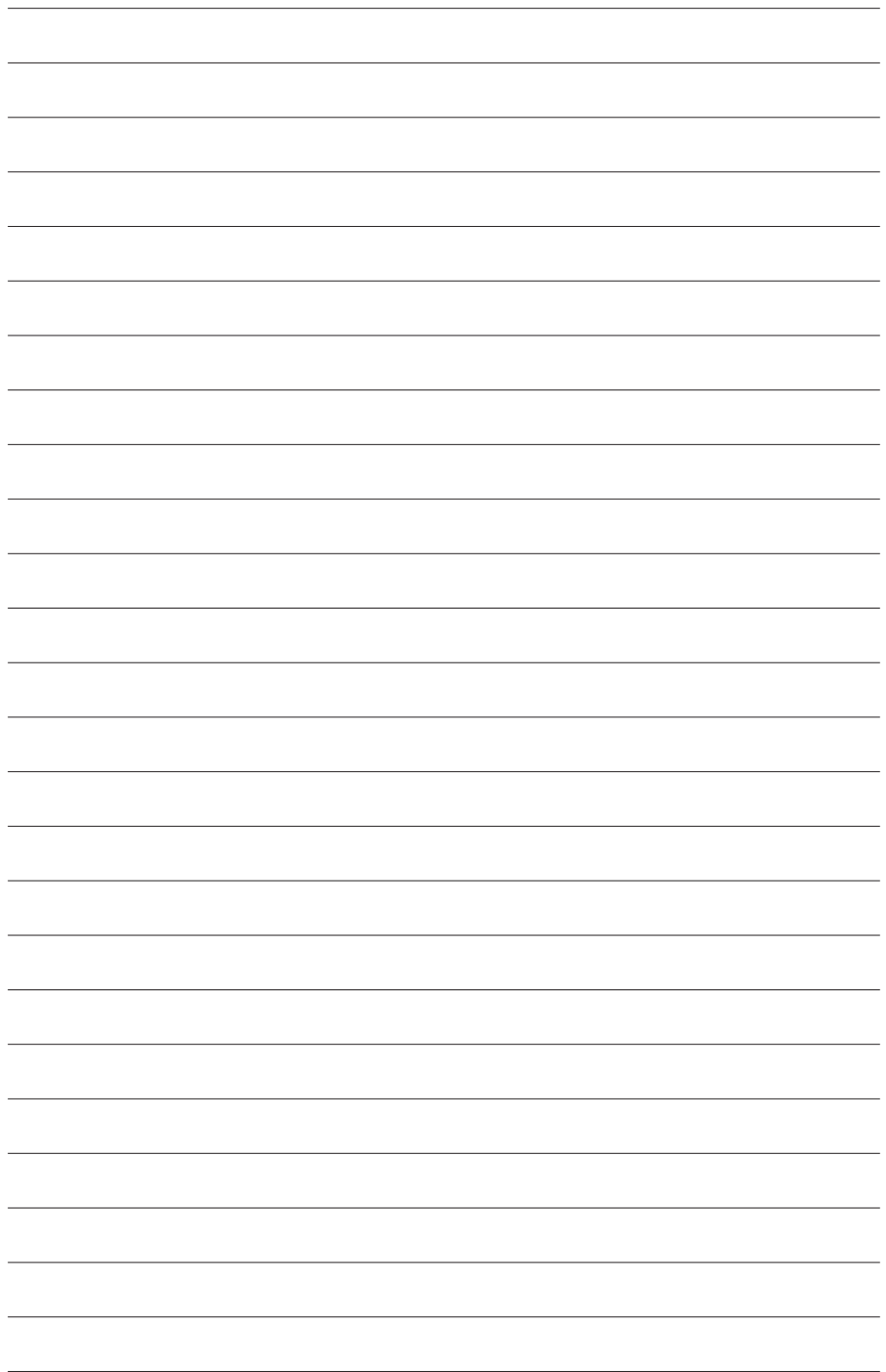
che non siano meno di quelli "maschili":
uomini e donne non come avversari
ma entrambi trattati alla pari.

Diciamo alle Amministrazioni
che di nuove costruzioni
ce ne vogliono sempre meno,
poiché conviene a tutti noi
sistemare quelle esistenti
come le caserme fatiscanti
o quell'edilizia popolare
che è da ristrutturare
dando alloggio ai più bisognosi
come spetta loro di diritto.

Avete capito, Amministratori?
Basta con gli speculatori
che fanno affari soprattutto
con catrame e con cemento.
Se non capite il mio dialetto
(che, lo so, non è perfetto)
ve lo dico in italiano:
(e, credetemi, col cuore in mano):
***"Obiettivo sia, davvero,
il consum del suolo "ZERO"!***

SOSTENITORI









CDS50
1972 · 2022

...in una rara sera da corso celeste
si scorge la via lattea su
Ercole Primo d'Este
nastro di nebbia
che c'impacchetta stretti.
Avverto distratto
la stessa frescura antica
d'ere glaciali
e mi lascio sfiancare
dal vento che zuffola
domande alle risposte
l'aria dei monti alle mura
e i pollini ai fiori di pianura

Giuseppe Ferrara, *In una rara sera*