

TERRITORI ED ENTI LOCALI

Appalti pubblici e popolari

“Siamo chiamati ad essere costruttori, non vittime, del futuro”

RICHARD BUCKMINSTER FULLER, 1969

Una visione che è ancora timidamente accennata e ha le potenzialità di essere una vincente scommessa di crescita, è quella dello sviluppo di un'appaltistica pubblica sostenibile, integrando a una progettualità architettonico-urbanistica “ecocentrica” un'agire sociale che sia *in grado di soddisfare i bisogni delle generazioni attuali senza compromettere la possibilità che le generazioni future riescano a soddisfare i propri* [Brundtland, 1987].

Contesto

La coscienza di uno sviluppo sostenibile, o i suoi accenni semplicemente, prende le mosse dalla *Conferenza delle Nazioni Unite sull'Ambiente Umano*¹ del 1972, tenutasi a Stoccolma - e non a caso nota come *Stockholm Conference* - la prima maggiore conferenza sulle questioni ambientali, che segna l'inizio dell'attenzione a una politica ambientale internazionale.

Da qui il dibattito sul futuro del nostro pianeta è stato fitto, frutto di controversie, ma ha allo stesso gradualmente condotto l'opinione pubblica a una maggiore sensibilità, fino ad arrivare all'elaborazione dei *Millennium Goals*, gli *Obiettivi di sviluppo del Millennio*, firmati all'apertura del Millennio e contenenti 8 obiettivi che tutti i 193 stati membri dell'*Organizzazione delle Nazioni Unite* si sono impegnati a raggiungere entro il 2015.



1 MATTARELLA, S. “Messaggio di fine anno di Mattarella, il testo integrale.” in *La Repubblica*, 31 Dicembre 2018, https://www.repubblica.it/politica/2018/12/31/news/messaggio_di_fine_anno_di_mattarella_il_testo_integrale215586193/

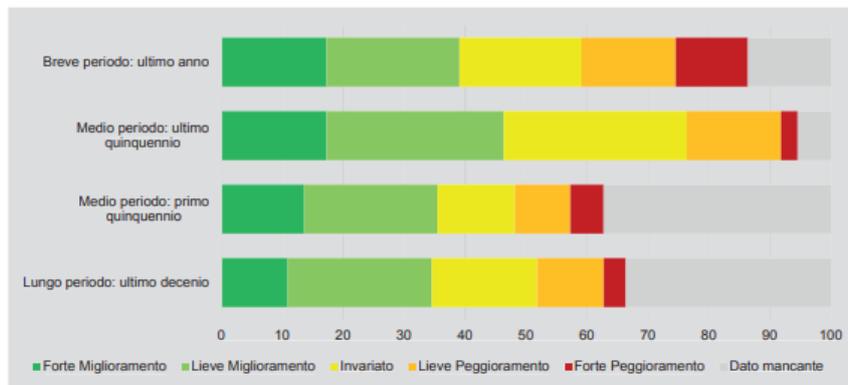
E' sulla stessa scia che si inquadrano i *Sustainable Development Goals* (SDG, SDGs), 17 obiettivi di sviluppo sostenibile entrati in sostituzione agli 8 precedenti alla loro scadenza, nel 2015, da raggiungere entro il 2030.



E' a partire dall'obiettivo numero undici, relativo allo sviluppo sostenibile di città e comunità, integrato agli altri 16 e ai 169 target specifici, che l'idea di un'appaltistica sostenibile prende le mosse.

L'ISTAT nelle sue valutazioni annuali relative agli SDGs individua quelli che sono i target specifici che l'Italia dovrà porsi in termini di sviluppo sostenibile. L'ultima valutazione per l'Agenda 2030, relativa al 2018², che tiene conto di uno sviluppo sostenibile secondo i parametri delle 5 P di *People, Planet, Prosperity, Partnership, Peace*, delinea il seguente andamento complessivo

Figura 1.2 - Andamento tendenziale complessivo dei Goals e disponibilità degli indicatori

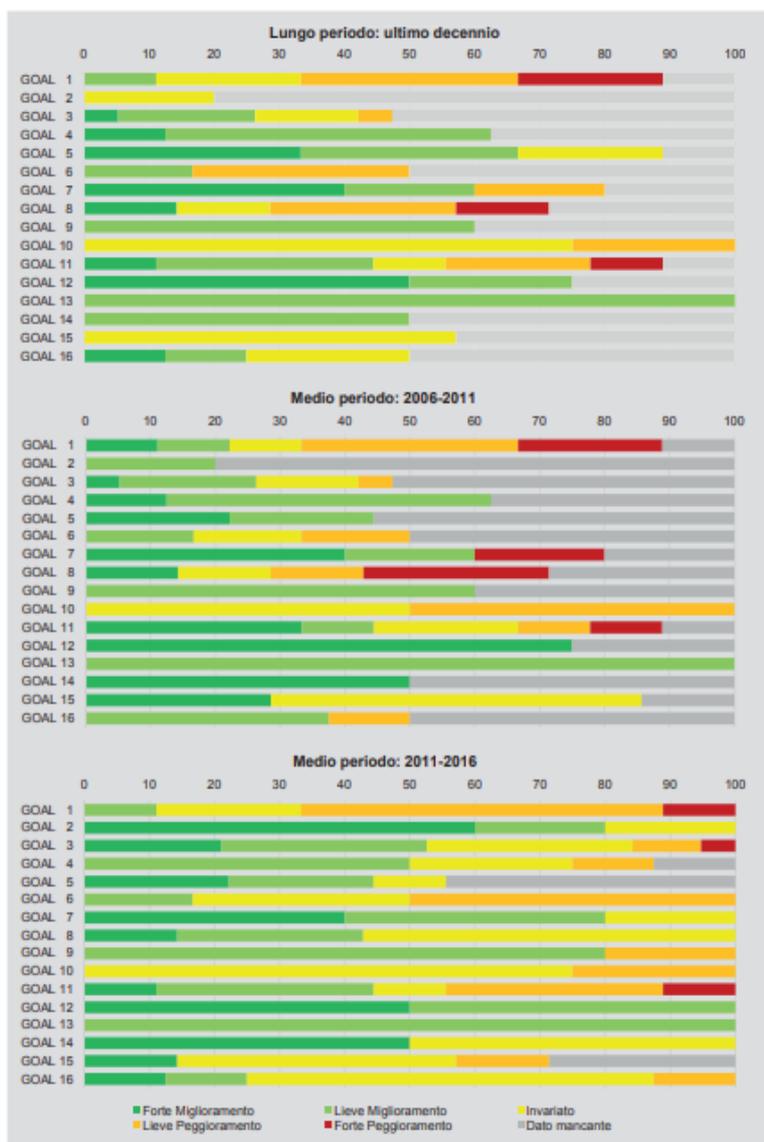


3

mentre a livello tendenziale, per singoli *goal*

2 TOCQUEVILLE A. (1999), *La Democrazia in America*, Rizzoli, Milano.

3 RUSH M. (2007), *Politica e società, Introduzione alla sociologia politica*, il Mulino, Bologna, p. 127.



4

Le tavole espone mostrano degli andamenti positivi con riferimento agli obiettivi istruzione di qualità (*goal* 4), industria, innovazione e infrastrutture (*goal* 9), consumo e produzione (*goal* 12). L'effetto della crisi economica diventa evidente dall'analisi dei dati del quinquennio che va dal 2006 al 2011, con un numero maggiore di indicatori che peggiorano per *goal* 1 (povertà), 8 (lavoro) 11 (città) e per il *goal* 7 (energia sostenibile). Si registrano invece degli andamenti tendenziali positivi per gli indicatori relativi ai *goal* 4 (istruzione), 5 (uguaglianza di genere), 9 (industria, innovazione ed infrastrutture) e 12 (consumo e produzione). Nell'ultimo quinquennio considerato (2011-2016) si rilevano moderati progressi: diminuiscono le variazioni fortemente negative, presenti nel *goal* 1 (povertà), 11 (città) e 3 (salute), mentre presentano variazioni leggermente positive i *goal* 4, 5, 7, 9 e 12. Più del 30% degli indicatori rimangono invariati, in particolare per i *goal* 8 (lavoro), 16 (pace, giustizia ed istituzioni), 10 (ridurre le disuguaglianze).

Gli ultimi dati pubblicati dall'ISTAT relativi all'ambiente urbano rivelano un peggioramento nella qualità dell'aria (in 40 città, +5 sul 2016, il valore limite per il PM10 è superato per più di 35 giorni), un aumento degli spazi verdi (l'idea della *città diffusa* sta diventando una realtà, con una maggiore tendenza nel Nord Italia), ma al contempo un aumento dei tassi di motorizzazione e dell'inquinamento acustico, per cui nel 2017 i cittadini hanno presentato ai Comuni più di 2mila esposti in materia (12,5 ogni 100 mila abitanti, +3,4% sul 2016)⁵.

A partire da queste considerazioni riteniamo che la *Strategia Nazionale per lo sviluppo sostenibile* debba promuovere la costruzione di una infrastruttura resiliente⁶ e rendere le città e gli insediamenti umani inclusivi, sicuri e sostenibili (*goals* 9, 11).

La dimensione del benessere equo e sostenibile analizzata nel BES 2018 da parte dell'ISTAT ha individuato, attraverso un'indagine sulle opinioni della popolazione nei confronti dei domini di benessere considerati, in che misura sono attualmente considerati significativi nel definire la qualità della vita.

**Figura 1. Punteggio medio attribuito ai domini del Benessere equo e sostenibile (voti tra 0 e 10). Italia. Anno 2018
Persone di 18 anni e più**

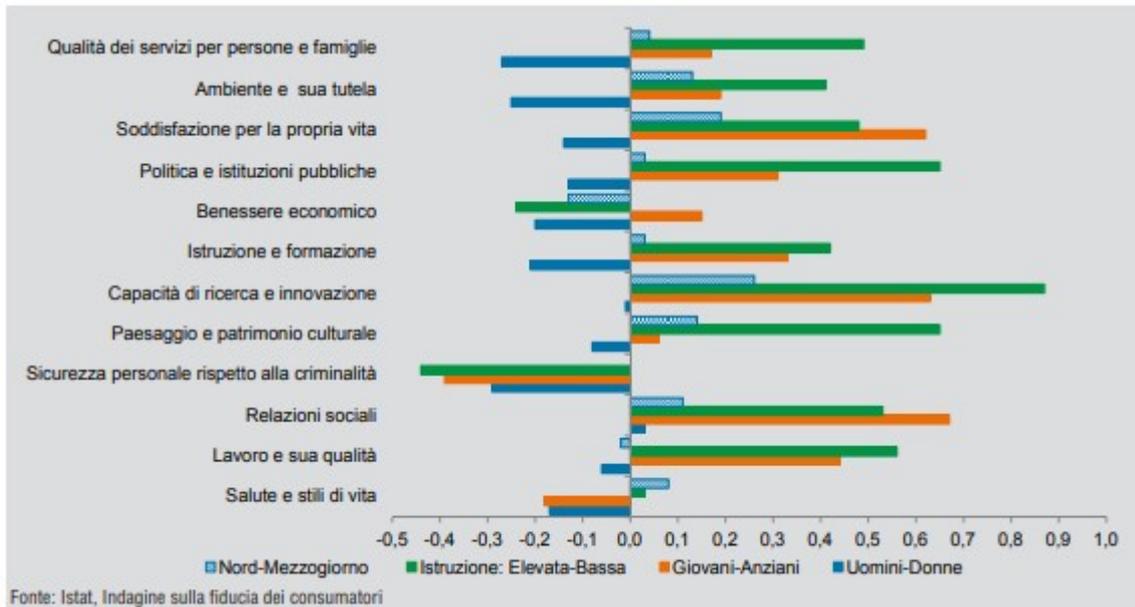


7

5 Rapporto annuale ISTAT 2018 (2018), *La popolazione, le reti e le relazioni sociali*, Roma, p. 147, <https://www.istat.it/storage/rapporto-annuale/2018/capitolo3.pdf>.

6 Ibidem, p. 148.

7 VITALE, T.; BIORCIO, "Le associazioni come scuola di democrazia" in *Almanacco Inediti cheFare*, 7 Ottobre 2016, <https://www.che-fare.com/associazioni-scuola-democrazia/>.



8

Mettendo insieme una prospettiva sostenibile, che modifichi anche l'idea dell'abitare la città e dia una dimensione di maggiore socialità, che ampli i punti di contatto con la società civile, alle caratteristiche relative alla popolazione che emergono dai rapporti considerati, si può ricavare un piano che possa avere un vero impatto in termini di sviluppo. Le singole esigenze e caratteristiche in tal senso sono delle risorse preziose che suggeriscono dove emergono delle istanze che meritano un'attenzione differente e dei piani diversi: attuando un approccio *bottom up*, di ascolto, contrario al tradizionale *top-down*, di matrice più aziendale e che ha fatto perdere di vista i protagonisti delle politiche messe in campo, alias le persone, potremo essere "costruttori, non vittime del futuro" [Sieden, 2012; p. 101].

Abitare sostenibile

Dare una definizione univoca di cosa voglia dire orientarsi ad un'appaltistica pubblica sostenibile risulta molto complesso. Per estensione e facilità in questa sede verrà adeguato il concetto di *abitare sostenibile*, che in particolar modo negli ultimi anni è stato oggetto di studio, definizione e dibattito. Il concetto di *abitare sostenibile non può prescindere da fattori sociali e comportamentali e, in termini più generali, da un approccio individuale e collettivo su come si affrontano le strategie dell'abitare [...] deve quindi centrarsi sulla capacità di creare un rapporto, il più corretto possibile, tra costruito e ambiente limitando non solo l'uso delle risorse, territorio compreso, ma limitando anche l'impatto che il costruito genera (rumore, rifiuti, emissioni...)*⁹.

Il concetto dell'*abitare sostenibile* si lega a un tema che sta prendendo piede sempre di più, alla luce dell'evoluzione tecnologica e in particolare di una rete che condiziona direttamente il concetto dell'abitare

8 Rapporto annuale ISTAT 2018 (2018), *Il valore aggiunto delle reti*, ISTAT, Roma, p. 191.

9 Ibidem, *La popolazione, le reti e le relazioni sociali*, p. 163.

urbano¹⁰. Il “fare” progettuale inizia ad “abbandonare” il binomio efficienza-efficacia in favore della valutazione delle esigenze della società. Un caso emblematico è dato dal collettivo milanese *Raumplan*, che durante il *Fuorisalone 2018* presso gli spazi di BASE Milano ha presentato una mostra, *Trouble Making. Who is Making the City?*, dedicata ai fenomeni di massa e a come la rete sta cambiando le città¹¹. In poche parole, una fra le più grandi esposizioni di design in Italia ha aperto le porte a una riflessione sulla società, con tanto di critica al concetto di *Smart Cities* e *City Making*. Si tratta di un concetto che è stato oggetto di studio anche per il grande architetto italiano, già professore presso il MIT, Carlo Ratti. Nella fattispecie Ratti parla di una progettazione urbana capace di “*sensing and actuating*”, sentire e rispondere in tempo reale alle nostre esigenze.

*Il termine senseable mette più enfasi sul lato umano delle cose in contrasto con l’aspetto tecnologico fine a se stesso che prevale ad esempio nella locuzione smart city*¹².

Abbiamo già su definito *l’abitare sostenibile* come un concetto che va oltre la semplice attenzione all’ambiente, ma che al contrario si compone di tutta una serie di elementi che si legano al benessere delle persone. L’idea di Ratti in tal senso supera una distinzione tra sviluppo tecnologico, persone e società. Si tratta di una visione di sintesi tesa a sviluppare degli strumenti capaci di coinvolgere sempre di più i cittadini nei processi di pianificazione e sviluppo urbano.

É a partire da questa considerazione che la proposta vaglia dei piani di rigenerazione orientati alle persone.

*In Italia il dibattito sulla periferia nasce dalla soluzione dell’emergenza abitativa concretizzatasi nel piano INA casa dei primi anni ’50, in cui l’idea nobile per creare socialità si fondava sui modelli insediativi del passato, e si conclude con il riconoscimento della strategia del “rammendo” come risposta al dilagante magma edilizio degli ultimi sessant’anni*¹³.

Gli addetti ai lavori parlano di periferie costruite male in ogni centro, e tutto in ragione di due motivi sostanziali:

10 Il concetto richiama il nucleo teorico che si rifà all’economia dello sviluppo e vede nella valutazione del BIL (Albanese), inteso come Benessere Interno Lordo, anziché nel PIL il nucleo di valutazione della vita all’interno di un Paese.

11 Commissione Europea, comunicazione “*Sulla promozione del ruolo delle associazioni e delle fondazioni in Europa*”, <http://ec.europa.eu/docsroom/documents/3640/attachments/1/translations/it/renditions/native> ¹²
Ibidem, p. 2.

12 Comune di Milano (2018), *Spazio quartiere, da spazi chiusi e inutilizzati a nuovi servizi e quartieri vitali*, [https://www.comune.milano.it/dseserver/webcity/garecontratti.nsf/51607b595b240841c1256c4500569c90/ca8f0f36cc844565c125836a003dc138/\\$FILE/presentazione1.pdf](https://www.comune.milano.it/dseserver/webcity/garecontratti.nsf/51607b595b240841c1256c4500569c90/ca8f0f36cc844565c125836a003dc138/$FILE/presentazione1.pdf)

13 Comune di Milano (agg. 2018), *Valorizzazione del patrimonio, Come il Comune assegna i suoi spazi a progetti*, http://www.comune.milano.it/wps/portal/ist/it/servizi/casa/chi_cerca_uno_spazio/come_il_comune_assegna_suoi_spazi.

- Budget non sufficienti a coprire spese con conseguente interruzione dei lavori, non rispettando la pianificazione progettuale precedentemente realizzata;
- Sviluppo nuovi modelli urbanistico-abitativi¹⁴.

Un caso esemplare è rappresentato dal Quartiere *Zen* di Palermo, progettato dall'Architetto Vittorio Gregotti.

“Il progetto si rifaceva alla concezione di città di fondazione murata e viene organizzato in blocchi di insulae all'interno di un sistema di griglia ortogonale orientata longitudinalmente secondo l'asse nord-sud. Con la tipologia della megastruttura e l'unità dell'insula, Gregotti ambiva a portare “in blocco” modelli abitativi ed erogazione dei servizi urbani all'interno del paesaggio della campagna palermitana.

Le dinamiche politico-amministrative intercorse tra il '75 e l'80 hanno distorto la morfologia complessiva del quartiere. Lo ZEN 2 è rimasto privo di servizi e di opere di infrastrutturazione primaria e secondaria; inoltre si è susseguito un fenomeno di occupazione non legittima degli alloggi in presenza di una forza emergenza abitativa, tutti fenomeni che hanno generato una pesante situazione sociale e di degrado del quartiere. L'ulteriore mancanza di collegamenti e la segregazione dovuta ad un anello di circonvallazione veloce realizzato in occasione dei Mondiali '90 e delle Universiadi, ha chiuso l'insula come un baglio-fortezza.”

Lo sviluppo dei collegamenti urbani e non delle città negli anni del *boom economico*, con la mole di spostamenti verso le città più grandi, la cui crescita demografica ne cambia radicalmente la configurazione, con un'estensione sempre più verso l'esterno, ha agevolato, in assenza di un motivo sociale che andasse al di là della necessità di costruire nuove abitazioni, lo sviluppo di una logica da *“dormitori in serie”*. Il caso dello *Zen* diventa emblematico in questo caso perché alla realizzazione di un quartiere che non ha rispettato il piano progettuale iniziale, che si è svincolato da esso, alla mancata costruzione nello ZEN 2 in particolare dei servizi essenziali inizialmente previsti, alla relegazione della zona al margine della città, si è corrisposta una situazione sociale di disagio, abbandono scolastico, criminalità, e devianza in generale. Il Quartiere *Zen*, insieme a tanti altri in tutta Italia, è la dimostrazione che ove non vi è una pianificazione o un piano di realizzazione delle opere che tenga conto della società civile, della comunità che lo andranno ad abitare, che non tenga conto delle implicazioni future, si alimentano delle forme di disagio sociale causate dalla mancata integrazione con il territorio.

Accanto a questa problematica, si pone poi quella di una riqualificazione poco pragmatica. Laddove l'ampliamento dei servizi offerti comporta un incremento del costo della vita, l'obiettivo di riqualificazione non può dirsi raggiunto: la tendenza sarà quella di uno spostamento sempre più periferico degli abitacoli, che sposterà il problema anziché risolverlo. Questo il motivo per cui anziché promuovere una riqualificazione *che agisce principalmente sull'uso di aree o edifici*, della periferia, sarebbe nell'immediato necessaria una rigenerazione.

¹⁴ Comune di Milano (agg. 2018), *Spazi assegnati dal Comune*, http://www.comune.milano.it/wps/portal/ist/it/servizi/casa/chi_cerca_uno_spazio.

La rigenerazione urbana abbraccia [...] tematiche socioeconomiche, agendo in un arco di tempo più ampio, creando mutate realtà urbane. [...]

La rigenerazione urbana crea una nuova matrice dell'abitare, più a misura d'uomo, cambiando l'approccio metodologico negli interventi in spazi urbani. <tutto ciò nella consapevolezza che le città, i luoghi in cui si concentra la maggior parte della popolazione, devono divenire le protagoniste di trasformazioni strutturali e comportamentali essenziali per affrontare la sfida della crisi economica, sociale ed ecologica che caratterizza la nostra era¹⁵.

Seguendo l'approccio suggerito da C. Ratti [2017], quindi di una progettazione urbanistica orientata alle persone, alla comunità che la andrà ad abitare, la rigenerazione sembra il passo da cui partire.

Rigenerazione urbana

Delle proposte di rigenerazione affiancate a dei piani di riqualificazione interessanti provengono dalla città di Milano, che dei 300 milioni stanziati all'interno del Piano Periferie, ha destinato una parte consistente al recupero dei 3000 alloggi popolari vuoti, nonché per interventi manutentivi che interessano una cifra pari all'incirca a 1500 famiglie.

In quest'ottica uno degli interventi che richiedono maggiore urgenza nel Paese, per via dei rischi sismici che in più casi negli ultimi anni hanno dimostrato quali emergenze possono creare, è la messa in sicurezza degli edifici, con priorità graduata al rischio sismico.

La protezione civile ha calcolato in quasi 150 miliardi di euro i danni diretti degli eventi sismici negli ultimi 40 anni. L'ordine degli ingegneri ha stimato oneri per 121 miliardi tra il 1968 e il 2014 con una media di 2,6 miliardi l'anno. Uno studio dell'Ance (associazione dei costruttori) indica i 3,5 miliardi l'anno i costi per la mancata prevenzione.

Parliamo di interventi dai costi molto elevati, che dalle valutazioni fatte nel 2017 suddivise per zona ammonterebbero a:

- Zona sismica: 15,5 miliardi di euro.
- Zona 2: 30 miliardi (9 milioni di case e 18,7 milioni di residenti)
- Zona 3: 27,3 miliardi (18 milioni di abitanti e 8,4 milioni di abitazioni)
- Zona 4 30,5 miliardi (19,8 milioni di residenti e 10 milioni di abitazioni).

Il Bilancio 2018 già si è mosso in questa direzione con il Sisma Bonus 2018-2021, che ha previsto un piano di detrazioni per gli interventi relativi all'adozione di misure antisismiche (articolo 16, comma 1-bis, DL 63/2013) per le spese sostenute per lavori antisismici realizzati sulle parti strutturali degli edifici o complessi di edifici collegati strutturalmente - fino al 70% sugli interventi.

¹⁵ Bonnemaison, J (1990) 'L'espace réticulé' ('Reticulated Space') in Tropiques, lieux et liens ('Tropics, Places and Links'), Paris: ORSTOM: 500-10; p. 119

La promozione di piani di rigenerazione urbana orientati alla messa in sicurezza degli edifici è tuttavia una delle priorità da prefigersi al fine di realizzare un'urbanistica orientata alle persone.

Orientare l'urbanistica alle persone vuole anche dire, però, realizzare un corpo di servizi tali da soddisfare le esigenze della società civile. I tagli all'istruzione, alla sanità, ai servizi sociali, rimangono in una direzione direttamente contraria rispetto a un'azione mirata alla reintegrazione della periferia al centro.

Connessione territori

Per quanto non è questa la sede di approfondire altre tematiche, talvolta le circostanze esterne o la stessa trasformazione del sistema economico-sociale, comporta un ridimensionamento anche nella prestazione dei servizi. La sfida, in tal senso, non è tanto quella di ribadire quanto lo stato sociale possa fornire una forma di *welfare* tradizionalmente inteso, ma quale sia il modo migliore per incontrare le singole necessità della cittadinanza in virtù dei suoi cambiamenti interni ed esterni. In comunicazione si parla di "intercettare gli utenti in ogni loro *touchpoint*", nella progettazione urbana quanto consente di realizzare un'interconnessione tra le varie aree della città è un sistema di trasporti e mobilità capace di integrarsi con il territorio. Questo vuol dire non partire dalla sola idea-volontà di collegare, ma ragionare in una logica d'insieme, per macroaree, all'interno delle quali sviluppare un sistema di trasporti funzionale al territorio e alla distribuzione dei servizi nel territorio.

Un *case study* interessante nello sviluppo di un sistema di trasporti efficiente ed efficace nel collegamento dei servizi all'interno di una macroarea è rappresentato dal *loop Copenhagen*.

LOOP City is an urban plan for future growth in and around Copenhagen, Denmark created by the Danish capital's own BIG (Bjarke Ingels Group). The focus of the plan is largely on reimagining the residential and industrial areas to the west of central Copenhagen that were developed in accordance with the Finger Plan, a post-WWII urban plan headed by Steen Eiler Rasmussen. The Finger Plan laid out "fingers" of urbanization that reach west out from central Copenhagen as well as green spaces to occupy the spaces between the fingers, all in line with answering what they saw as the 10 essential issues facing the city in the future. However well conceived, under the pressures of post war industrialization, the Finger Plan has led to extensive urban sprawl and transportation issues.

LOOP City seeks to reimagine Greater Copenhagen by centralizing urbanization around a light rail system that would ultimately be a part of a larger transportation/development loop that would extend around the entirety of the Oresund Region.

LOOP City è un piano urbano per la crescita futura di Copenhagen e dintorni, creato dal Gruppo Bjarke Ingels - BIG - della capitale danese. L'obiettivo del piano è in gran parte quello di reimmaginare le aree residenziali e industriali ad ovest del centro di Copenhagen, sviluppate secondo il Finger Plan, un piano urbano post-seconda guerra mondiale diretto da Steen Eiler Rasmussen. Il Finger Plan esponeva "dita" di urbanizzazione che si estendevano a ovest dal centro di Copenhagen e spazi verdi per occupare gli spazi tra le dita, il tutto in linea con la risposta a ciò che vedevano

come i 10 problemi essenziali che la città avrebbe affrontato in futuro. Per quanto ben concepito, sotto le pressioni dell'industrializzazione post-bellica, il Finger Plan ha portato a vaste estensioni urbane e problemi di trasporto.

LOOP City cerca di reimmaginare la Grande Copenaghen centralizzando l'urbanizzazione attorno a un sistema di ferrovie leggere che alla fine farà parte di un più ampio anello di trasporto / sviluppo che si estenderebbe all'intera regione di Oresund.¹⁶

Il progetto, sviluppato all'insegna della sostenibilità che integra allo sviluppo della linea ferroviaria, un sistema di mobilità ecologica e un sistema di trasporto rifiuti, nella logica del concetto nordeuropeo della *città diffusa*, da ambizioso si è tramutato in un esempio virtuoso di quel che una progettazione rigeneratrice può realizzare.

L'importazione di questi esempi potrebbe avvenire promuovendo sul territorio nazionale forme di *Smart Specialisation Strategy*, concetto elaborato a livello europeo che indica le strategie d'innovazione che vengono concepite a livello regionale, ma valutate e messe a sistema a livello nazionale con l'obiettivo di connettere le singole strategie di innovazione del territorio, evitando una frammentazione degli interventi e valorizzando le singole eccellenze di sviluppo.

Redigere un piano in cui singolarmente le regioni definiscono le loro eccellenze e qualità, le proposte di sviluppo e, successivamente, mettere a sistema a livello nazionale quanto precedentemente definito, vuol dire porsi in una logica di sviluppo che, costruendo dei microcircuiti regionali collegati poi sul territorio nazionale, potrebbe porre lo stato in una dimensione più competitiva. Il *gap* di sviluppo sul territorio nazionale di un sistema di trasporti efficiente, e che integri l'intero Paese, ha di fatto da sempre limitato l'Italia nel suo commercio.

Un altro vantaggio derivante dalla *Smart Specialisation Strategy* è dato dal fatto di porsi in un'ottica di europrogettazione: avviare una pianificazione nazionale per l'utilizzo dei fondi strutturali europei, che al momento ci vedono come secondi maggiori destinatari, con un tasso di utilizzo tuttavia bassissimo, che ci colloca tra gli ultimi utilizzatori¹⁷.

Riuso spazi

Come scriveva il pragmatista americano Chauncey Wright a metà del XIX secolo, la capacità di utilizzare per nuovi usi vecchi strumenti (oggetti, utensili, ma anche spazi) rappresenta un veicolo costitutivo del cambiamento, del modo in cui le pratiche, nella loro continuità e solidarietà, fanno spazio alla possibilità dell'innovazione.¹⁸

¹⁶ <http://www.castedduonline.it/ora-la-sardegna-vuole-vera-insularita-basta-le-elemosine/>

¹⁷ <http://consiglio.regione.sardegna.it/xvlegislatura/presidente/testoEvento.asp?idevento=3161>

¹⁸ *Report of the United Nations Conference on the Human Environment*, Stockholm, 5-16 June 1972, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/NL7/300/05/IMG/NL730005.pdf?>

OpenElement&fbclid=IwAR1JQ2W2gpKbVS8CsKN3LyOC_EIRK39vYVYGJ7c8yo_sD_7Sfm1-ONSwvsY.

L'idea che lega quanto detto fin'ora è quella di promuovere delle forme di pianificazione e rigenerazione urbanistica che tengano conto delle necessità presenti e future delle persone. Una pianificazione e rigenerazione urbanistica che si ponga degli obiettivi a tempo, di costruzione, di edificazione di luoghi che possano tener vivo il senso della comunità.

È in questa direzione che si inquadra la proposta di promuovere anche il recupero e riuso degli spazi in abbandono, *una chiave essenziale per ripensare radicalmente le nostre città, per affrontare - con progetti robusti - ipotesi di sviluppo urbano che siano radicalmente altro dall'espansione insediativa e dal consumo di suolo*¹⁹.

La logica dietro il recupero e riuso spazi è di due matrici, di natura sociale e "urbana" per così dire, anche se potremmo più ampiamente dire legata al cambiamento della vita urbana, o dell'abitare. Da un lato si pone il problema di ricreare degli spazi di quartiere dove far vivere e in taluni casi ricreare un senso di comunità - seguendo il ragionamento di C. Ratti [2017] la pianificazione urbana capace di sentire il cambiamento della società e che prende molto dall'evoluzione della rete²⁰- dall'altro il rapporto tra città e abitanti è sempre più discontinuo, sempre meno corrispondente ai cambiamenti del muoversi, del lavorare, del divertirsi. Questo pone una sfida istituzionale importante, riuscire a *fare spazio* all'innovazione sociale attraverso la costruzione di un dialogo sociale, di una programmazione finanziaria e di una manutenzione che ridia alla comunità qualcosa che gli appartiene e che può vivere nel quotidiano.

I progetti realizzabili sono di varia natura, ma la prospettiva che la proposta vuole aprire è quella di ricreare dei luoghi di socialità da affidare ad organizzazioni, associazioni, onlus, partenariati senza scopo di lucro, nella valutazione del ruolo importante che ricoprono *in quasi ogni campo dell'attività sociale [...] contribuendo alla creazione di posti di lavoro, promuovendo una cittadinanza attiva e la democrazia, fornendo una vasta serie di servizi, svolgendo un ruolo importante nelle attività sportive, rappresentando gli interessi dei cittadini di fronte a varie autorità pubbliche [...] nella salvaguardia dei diritti umani, [...] nelle politiche di sviluppo*²¹.

Un progetto di lungo termine, e più ambizioso, sarebbe poi quello di destinare i grandi spazi a poli di ricerca e innovazione, sulla scia di quanto fatto in altri Paesi, aprendo così le porte oltre che al mondo delle organizzazioni, a quello dell'economia sociale.

L'idea del recupero e riuso spazi ha vari approcci, partendo dal determinismo del Movimento Moderno, sino al funzionalismo contemporaneo. Già negli anni Cinquanta l'Architetto Giancarlo De Carlo organizzò per la X Triennale di Milano degli approfondimenti legati all'Urbanistica sullo "spazio in cui si vive", lo "spazio in società", unitamente a dei cortometraggi con Elio Vittorini in cui venivano denunciate le derive della moderna metropoli ove l'interesse dell'uomo non è prioritario ed un'esortazione all'azione. Fu poi il

19 ISTAT, Rapporto SDGs 2018, Roma, <https://www.istat.it/it/files//2018/07/SDGs.pdf>

20 Ibidem, p. 13.

21 Ibidem, p. 14.

politologo Charles Lindblom a introdurre a *the science of muddling through*²², per preferisce alla pianificazione il mutuo coordinamento [Inti, Cantaluppi, Persichino, 2014], che sarà poi assorbito in urbanistica dall'idea di un'architettura resiliente in parte.

Alla fine degli anni Novanta ad Amsterdam un movimento di architetti, intellettuali, artisti pubblica la ricerca *Laat 1000 vrijplaatsen bloien*²³, dove propongono alla Pubblica Amministrazione dei nuovi strumenti per riportare in auge hangar e spazi aperti del porto abbandonati, a che diventino dei "santuari" per la comunità, da salvaguardare e gestire. Il Comune di Amsterdam da parte sua accolse il suggerimento e propose l'istituzione del *Broedplaatsen fonds/bureau*, uno sportello dedicato al supporto di progetti per il riuso di spazi in temporaneo abbandono, con un fondo di 41 Milioni di euro per la realizzazione di circa 2000 posti di lavoro. Gli edifici riattivati ad oggi sono all'incirca 61 edifici.

Sulla stessa scia Bruxelles fece dare il via al programma PRECARE, per il riuso di spazi in abbandono con progetti di lunga durata, che ha portato all'apertura di atelier, spazi di *coworking*, *infopoint*, laboratori. La medesima direzione è stata intrapresa da Berlino, Londra e negli ultimi anni anche da Milano, ma non solo. La Puglia di Nichi Vendola nel 2005 propose e avviò l'iniziativa *Bollenti Spiriti*, un programma virtuoso di riuso di spazi in abbandono che coniuga i temi dello sviluppo locale, delle politiche giovanili, dell'innovazione e della rigenerazione urbana, e che nel 2015 aveva con un investimento complessivo di 70 Milioni di Euro recuperato 148 edifici abbandonati (*Laboratori Urbani*) e avviato 780 progetti giovanili (*Principi Attivi*).

Milano da parte sua inizia questa sperimentazione grazie al collettivo *Temporioso* nel 2009 nel Comune di Sesto San Giovanni, ma è con la delibera comunale del 30.03.2012, sotto la guida di Pisapia che ha sin dall'inizio portato avanti una proposta di collaborazione con le associazioni locali, che si avviano grazie alla collaborazione con il Politecnico di Milano e *Temporioso* le prime politiche pubbliche di riuso temporaneo degli spazi abbandonati.

Il percorso avviato poi dal 2013 ufficialmente, con l'inizio dell'uscita dei bandi per il riuso temporaneo, è visitabile nella sezione apposita del [Comune di Milano](#).

Qual è quindi il tipo di politica pubblica suggerita? Non vi è l'ambizione di fornire una ricetta perfetta, specie ove non vi è ancora una vera e propria codificazione internazionale relativa al riuso, ma la proposta di fare un percorso di sintesi di quei progetti già avviati a livello internazionale, ma con l'occhio rivolto anche alle realtà italiane che hanno avuto modo di sperimentarne le potenzialità nel loro piccolo. Prima mossa è sicuramente quella della costituzione di "una rete di riutilizzatori dal basso", il che vuol dire

22 Ambiente urbano, ISTAT, <https://www.istat.it/it/archivio/225505>.

23 Ove la resilienza si riferisce alla capacità dei sistemi complessi di reagire ai fenomeni di stress, attivando strategie di risposta o di adattamento al fine di ripristinare i meccanismi di funzionamento. Il concetto di resilienza, in particolare ecologica, nella costruzione di strategie di sviluppo delle città e definizione di modelli urbani alternativi, è entrata anche nei piani delle politiche europee dal 2005, dalla presentazione del documento *Resilience and Sustainable Development: Building Adaptive Capacity in a World of Transformations* [Mannacio Soderini, Poma, Zanzico, 2016].

coinvolgere le associazioni, le organizzazioni, ma anche le imprese del territorio. Un'azione condivisa tiene conto di tutti gli attori che "abitano" un territorio, e una collaborazione attiva anche con le realtà private che compongono il contesto di riferimento in tal senso è essenziale a consentire lo sviluppo dello stesso.

Alla costruzione della rete corrisponderà la capacità di creare un *team* che sia in grado di realizzare una mappatura degli spazi inutilizzati. In questa operazione può essere coinvolta anche la cittadinanza, con un invito alla segnalazione di spazi inutilizzati, che dopo adeguata verifica, potrebbero essere inserite in un apposito *database*, da tenersi aggiornato, e visibile alla comunità. Al contempo si dovrà andare a costituire un apposito ufficio dove verranno definite le linee guida di partecipazione ai bandi emessi per l'assegnazione degli spazi con suddivisione per BCRM - beni confiscati alla mafia riutilizzati - IreRT - immobili assegnati per riuso e riuso temporaneo - SAA - spazi aperti assegnati.

L'appaltistica pubblica si può rigenerare, ma solo se la regia pubblica saprà *sentire e rispondere alle esigenze* della cittadinanza [Ratti, 2017]. Questo vuol dire porsi in maniera aperta rispetto a un dialogo sociale, ma essere al contempo pronti a cogliere le sfide future, non ragionare per prossimità ma su lungo termine senza perdere di vista il presente: un deposito malconcio in attesa di un invito alla creatività.

BIBLIOGRAFIA

CLASER A., FAZIOLI R., VECCHIA L. (2014), *Progettare la sostenibilità*, libreriauniversitaria.it Edizioni.

INTI I., CANTALUPPI G., PERSICHINO M. (2014), *TEMPORIUSO. Manuale per il riuso temporaneo di spazi in abbandono, in Italia*, altreconomia EDIZIONI, Milano.

LLOYD S. S. (2012), *A Fuller View. Buckminster Fuller's Visio of Hope and Abundance for All*, Dvine Arts, Studio Citi (Ca.).

MANNACIO SODERINI M., VIDAL POMA R. G., ZANZICO B. (2016), *UpDate CITY, metamorfosi della città contemporanea*, Politecnico di Milano, Milano.

RATTI C. (2017), *Le città di domani. Come le reti stanno cambiando il futuro urbano*, Einaudi, Torino.

SITOGRAFIA

Commissione Europea, comunicazione "Sulla promozione del ruolo delle associazioni e delle fondazioni in Europa", <http://ec.europa.eu/docsroom/documents/3640/attachments/1/translations/it/renditions/native>.

Commissione mondiale sull'ambiente e lo sviluppo WCED, *Our Common Future*, Rapporto Brundtland trad.it, 1987.

LYNCH D., LOOP City in Copenhagen / Bjarke Ingels Group, 25 Gennaio 2011, eVolo.

Report of the United Nations Conference on the Human Environment, Stockholm, 5-16 June 1972,

[https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/NL7/300/05/IMG/NL730005.pdf?](https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/NL7/300/05/IMG/NL730005.pdf?OpenElement&fbclid=IwAR1JQ2W2gpKbVS8CsKN3LyoC_EIRK39vYVyGJ7c8yo_sD_7Sfm1-ONSwvsY)

[OpenElement&fbclid=IwAR1JQ2W2gpKbVS8CsKN3LyoC_EIRK39vYVyGJ7c8yo_sD_7Sfm1-ONSwvsY.](https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/NL7/300/05/IMG/NL730005.pdf?OpenElement&fbclid=IwAR1JQ2W2gpKbVS8CsKN3LyoC_EIRK39vYVyGJ7c8yo_sD_7Sfm1-ONSwvsY)

DATI

ISTAT, Rapporto SDGs 2018, Roma, <https://www.istat.it/it/files//2018/07/SDGs.pdf>.

ISTAT, *BES 2018*, Roma, https://www.istat.it/it/files//2018/12/Bes_2018.pdf.

Luoghi di aggregazione

Un luogo di aggregazione può essere di varia natura, il che vuol dire che la **comunità**, può crearsi e rendersi partecipe in qualsiasi luogo ove si svolge la vita civile. In tal senso la politica deve essere uno strumento attivo di **incoraggiamento** e **supporto** alle forme di **aggregazione sociale**. In una fase di profonda complessità e in cui emergono più facilmente i dissidi che le forme di condivisione, a partire dalla proposta di forme di socializzazione in particolare in quei luoghi ove la fiducia è più bassa, dove le reti sociali sono più fragili e mancano dei supporti essenziali alla vita quotidiana, vorrebbe dire ricominciare sentendosi "*comunità*" che *significa condividere valori, prospettive, diritti e doveri. Significa "pensarsi" dentro un futuro comune, da costruire insieme. Significa responsabilità, perché ciascuno di noi è, in misura più o meno grande, protagonista del futuro del nostro Paese*²⁴.

Con riferimento ai luoghi di aggregazione, l'Italia ha sempre e in più circostanze nel corso della sua storia dovuto ringraziare la costituzione di gruppi attivi e spontaneamente nati per molti degli interventi di tipo civile e sociale che sono stati realizzati. Questo è altresì confermato dalla scienza politica, che individua in una delle forme elementari di costituzione sociale, alias il partito, la forma di ancoraggio democratico del Paese, nonché dall'operatività che associazioni riconosciute e non, partenariati e organizzazioni no profit svolgono nel loro contesto sociale di riferimento.

I luoghi di aggregazione possono essere di varia natura e prescindono un intento sociale inteso in termini più ampi. Un bar è un luogo di aggregazione, una scuola, un'università, è un luogo di aggregazione eterogeneo e di vasta estensione. In presenza di un fare sociale che parte dal concetto di comunità, che va a connaturare l'io in un insieme, può svolgere un ruolo sociale attivo scisso dalla sua funzione economica che si sostanzia in quello che viene definito a partire da Tocqueville²⁵ con il concetto di **cittadinanza attiva**. Tocqueville individuava tre diverse aree di azione partecipata:

- Le associazioni permanenti (i comuni) che governano sulla comunità locale;
- Le associazioni politiche (i partiti) che criticano le leggi vigenti;
- Le associazioni civili (le cooperative) che sottraggono potere allo stato attraverso un processo di cooperazione dal basso.

Il contesto politico-economico-sociale ha cambiato il ruolo e il profilo delle associazioni attive nella società civile e questo a partire dalla crisi dei partiti politici, con il conseguente indebolimento delle sue forme di socializzazione e promozione della partecipazione democratica all'interno del territorio nazionale. La capacità di proporre delle nuove forme di socializzazione, *un processo di identificazione, di costruzione di identità, cioè di appartenenza, di relazione* [Dubar, 1991; trad. it. 2004, 33-35], come le associazioni attive nella società civile fanno, vuol dire poggiarsi su una rete frammentata e localizzata all'interno del territorio nazionale che riesca ad infondere un senso di comunità capace di opporsi a quelle forme di socializzazione alternativa o antagonista che sono già in atto a livello globale [Rush, 1994; trad. it. 2007, 126-127] e in cui *lo scarto tra il processo di socializzazione e la realtà* non è stato colmato per molto tempo e, diventato troppo grande, ha sottoposto il sistema a crescenti tensioni²⁶.

24 ISTAT, *BES 2018*, Roma, p. 10, https://www.istat.it/it/files//2018/12/Bes_2018.pdf.

25 Ibidem, p. 12.

26 CLASER A., FAZIOLI R., VECCHIA L. (2014), *Progettare la sostenibilità*, libreriauniversitaria.it Edizioni.

Le reti sociali costituiscono *“una risorsa importante sia nella vita quotidiana sia nei momenti cruciali, soprattutto in quelli di difficoltà e per i segmenti più svantaggiati e vulnerabili della popolazione”, “contribuiscono in misura rilevante al benessere collettivo perché costituiscono uno strumento di aggregazione e un tradizionale punto di forza in grado di supplire alle carenze delle strutture pubbliche o di integrarne l’azione”*²⁷. Il rapporto annuale 2018 ISTAT, con riferimento a popolazioni, reti e relazioni sociali, rivela un aumento del processo di semplificazione delle strutture familiari (sempre più famiglie composte da un’unica persona con numero medio componenti sceso da 2,7 a 2,4 e costituita comunque da un unico nucleo, 64,9%²⁸). Inoltre mette a punto come *il contesto territoriale e demografico abbia caratteristiche che si riflettono sulle dinamiche sociali che si sviluppano al suo interno [...] Il territorio acquista una rilevanza particolare nello studio delle reti e delle relazioni sociali, per la sua capacità di attrarre flussi e di promuovere od ostacolare la formazione e la funzione di sostegno della rete sociale*²⁹” quindi riflettendone il ruolo propulsivo nella *diffusione della cultura democratica, dell’universalismo e della solidarietà sociale, rafforzando i legami fra persone e l’efficacia delle politiche pubbliche*³⁰. L’indagine ISTAT bet2017 mostrava come tra il 2015 e il 2016 vi fossero state delle variazioni significative degli indicatori con alcuni segnali di peggioramento nella quota di persona che hanno fiducia negli altri, con un crollo nella fiducia nelle relazioni familiari e amicali, una minore partecipazione civica e politica, soprattutto nel Mezzogiorno, con una:

- diminuzione della quota di soddisfatti per le relazioni familiari che passa dal 34,6 al 33,2%
- diminuzione della soddisfazione per le relazioni amicali che passa dal 24,8% al 23,6%
- diminuzione della partecipazione civica e politica (parlare di politica, informarsi, partecipare a consultazioni online) che passa dal 66,4% al 63,1%

Tutto ciò è in parte riconfermato nella relazione de 2018, che mette tuttavia in rilievo come chi ha una rete su cui poter contare riserbi una maggiore fiducia negli altri.

*Le reti veicolano risorse, materiali e immateriali, di cui beneficiano sia gli individui sia la società; attraverso le reti di parenti, di amici o di altre persone con cui si entra in contatto, si può ricevere aiuto materiale o economico, si può chiedere sostegno emotivo, si può accedere a informazioni altrimenti precluse. I vantaggi delle risorse relazionali si estendono oltre i confini dell’individuo e della sua famiglia, stimolando il senso di appartenenza promuovono il senso civico e favoriscono la fiducia interpersonale e verso le istituzioni, con effetti importanti sulla società nel suo complesso*³¹.

Sempre considerando il Rapporto annuale ISTAT 2018, si rileva come i livelli di sviluppo delle reti sociali che vanno oltre la famiglia – il cosiddetto **patrimonio relazionale** – sia inferiore nei cosiddetti *“territori del disagio”*, contesti urbani caratterizzati da livelli di istruzione e tassi di occupazione bassi – dalle ultime rilevazioni solo il 7,1% di persone conta su una rete che vada oltre la famiglia³².

Al contrario, laddove vi è un processo di sviluppo urbano che va nella direzione della *“città diffusa”*, caratterizzata da forte pendolarismo, buona resa del mercato del lavoro e alta incidenza di stranieri, le reti

27 RATTI C. (2017), *Le città di domani. Come le reti stanno cambiando il futuro urbano*, Einaudi, Torino.

28 TRALDI L., Trouble Making al Base, Zona Tortona. Ecco come la rete cambia le città, 12 Aprile 2018, <https://www.designatlarge.it/trouble-making-who-is-making-the-city-base-raumplan-tortona-fuorisalone/>.

29 RATTI C. (2017), *Le città di domani. Come le reti stanno cambiando il futuro urbano*, Einaudi, Torino.

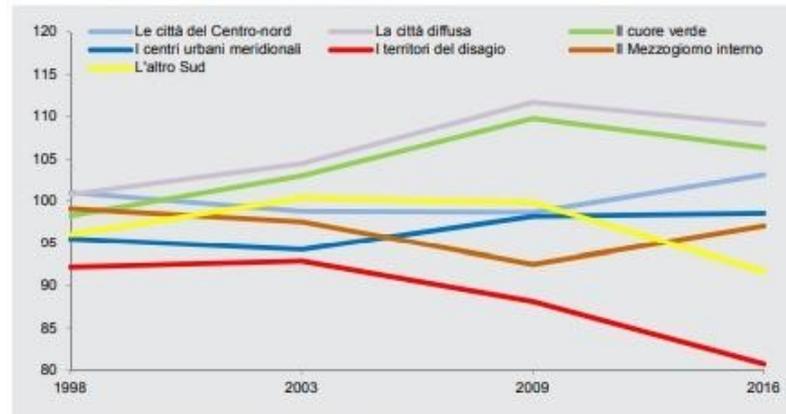
30 QUADRATO V., Le periferie urbane raccontate da Moretti, De Sica e Seidl, Artwort, 11 Dicembre 2015, <https://www.artwort.com/2015/12/11/architettura/periferie-urbane-questione-percezione/>

31 In un’intervista relativa a Marzo 2014, S. Boeri chiarisce come *“la de-industrializzazione e l’esaurirsi dell’efficienza urbana di alcune grandi strutture sono i temi di dimensione epocale che si sono aperti negli ultimi anni de secolo scorso, dal 1975 in poi”*.

32 MANNACIO SODERINI M., VIDAL POMA R. G., ZANZICO B. (2016), *UpDate CITY, metamorfosi della città contemporanea*, Politecnico di Milano, Milano.

sociali assumono delle forme più complesse, articolate, e la percezione della rete di **sostegno sociale** – *definita come sostegno fisico e psicologico che gli altri forniscono all'individuo* – è maggiore³³.

Figura 3.21 Indice sintetico di intensità della rete per raggruppamento socio-demografico di sistemi locali - Anni 1996, 2003, 2009 e 2016



Fonte: Istat, Indagine Famiglie, soggetti sociali e ciclo di vita

In sostanza, parlare dei luoghi di aggregazione nei contesti locali diventa interessante quando li si considera sulla base di una **partecipazione associativa**, *ove le reti di impegno civico facilitano il consolidamento di norme di reciprocità generalizzata tra i cittadini e incoraggiano l'emergere di una fiducia diffusa all'interno del corpo sociale* [Putnam 1995; trad. it. 2004, p. 67], che possa **sopperire** a quelle dinamiche che hanno fatto emergere un **crollò** nei **capitali sociali-relazionali**, un maggioramento del **senso di insicurezza** e una **diminuzione della fiducia** negli altri, nella politica e nella società più in generale.

L'indirizzo ad **incentivare il ruolo delle associazioni** e degli enti non a scopo di lucro in generale, nel riconoscimento del loro ruolo attivo per e nella comunità, proviene anche dall'Unione Europea, che nella Comunicazione apposita della Commissione³⁴, incentrata sul solo settore dell'economia sociale, chiarisce come queste *"contribuiscono alla creazione di posti di lavoro, promuovono una cittadinanza attiva e la democrazia, forniscono una vasta serie di servizi, svolgono un ruolo importante nelle attività sportive, rappresentano gli interessi dei cittadini di fronte a varie autorità pubbliche e hanno una parte importante nella promozione e nella salvaguardia dei diritti umani, nonché un ruolo fondamentale nelle politiche di sviluppo"*³².

Putnam aveva individuato il valore aggiunto che le associazioni riescono a creare nel **capitale sociale**, definendolo come *le relazioni di fiducia, le norme che regolano la convivenza, le reti di associazionismo civico, elementi che migliorano l'efficienza dell'organizzazione sociale promuovendo iniziative prese di comune accordo* [1993; p. 196]. L'idea di ripartire dalle associazioni e dalle organizzazioni di quartiere, che sappiano salvaguardare e supportare la vita civile in maniera localizzata e continua, e dove soprattutto la politica non riesce ad arrivare, o lo fa con difficoltà, che non faccia sentire solo chi si sente abbandonato, che non faccia percepire la sensazione che ci siano degli ultimi e dei primi, costituirebbe in tal senso un modo per costruire un capitale sociale condiviso da cui ripartire.

Il modello di integrazione delle forme di socializzazione localizzate in un contesto locale più ampio è quello che a partire dalla giunta Pisapia si è deciso di portare avanti nel contesto milanese. Il **modello Milano**, se

33 LYNCH D., LOOP City in Copenhagen / Bjarke Ingels Group, 25 Gennaio 2011, eVolo, <http://www.evolo.us/loop-city-in-copenhagen-bjarke-ingels-group/>.

34 A tal proposito si consiglia la lettura del Rapporto [SPESA DEI FONDI STRUTTURALI EUROPEI 2014-2020](#), realizzato dall'ANCE, Associazione Italiana Costruttori Edili e il Rapporto [La gestione dei fondi strutturali in Italia](#), di Tommaso Amico di Meane.

così può essere definito, a partire dall'individuazione di spazi inutilizzati nei contesti E.R.P. – per la quale si coinvolge la cittadinanza nella segnalazione – ha promosso negli ultimi 5 anni dei bandi che consentissero il recupero e utilizzo dei locali *per la realizzazione di progetti finalizzati allo sviluppo di attività sociali, culturali, educative e formative*³⁵. La partecipazione ai bandi è aperta alla selezione di soggetti senza scopo di lucro quali associazioni (riconosciute o non), onlus, cooperative sociali, fondazioni con finalità sociali, oltre a soggetti no profit non ancora costituiti che svolgano formalmente la loro attività tuttavia da almeno un anno. L'ultimo bando, presentato il 24 Gennaio 2019, assegna in locazione per la durata di 6 anni, senza rinnovo tacito, 12 unità immobiliari, localizzate nei quartieri popolari all'interno di edifici di Edilizia Residenziale Pubblica, a soggetti senza scopo di lucro, a fronte della presentazione di una proposta progettuale di utilizzo per la realizzazione di **progetti di utilità sociale e di pubblico interesse**. La presentazione del bando ha inoltre introdotto alla possibilità che i prossimi bandi aprano le porte anche a enti a scopo di lucro con finalità sociale. I criteri alla base dei bandi in linea generale, approvati con deliberazione della Giunta Comunale prevedono:

- *riuso dei grandi spazi non utilizzati e in stato di degrado grazie a concessioni in comodato d'uso gratuito per un periodo lungo, fino a 30 anni, nei confronti di soggetti pubblici e privati;*
- *spazi gratuiti alle associazioni per un periodo di 3 anni;*
- *spazi commerciali a canoni ridotti del 90% per i primi 5 anni alle nuove imprese;*
- *bandi integrati multifunzione per l'assegnazione di spazi nei quartieri di edilizia popolare e di nuova edificazione che permettano, laddove opportuno e funzionale agli obiettivi dell'Amministrazione comunale, l'utilizzo condiviso da parte di più soggetti e la combinazione di differenti funzioni utili ai quartieri.*³⁶

Il progetto rientra nella visione più ampia del **superamento della frattura centro-periferia**, per valorizzare il proprio patrimonio, soprattutto gli stabili inutilizzati e a rischio degrado, e integrare quelle fasce di popolazione che vivono nei quartieri ai margini.

L'avvio dei progetti ha visto la partecipazione di un nutrito numero di associazioni che hanno in più casi realizzato dei brillanti progetti – consultabili in parte nell'apposita sezione del sito del Comune di Milano³⁷ - che hanno raggruppato attorno a sé una comunità e integrato delle realtà prima marginali. È il caso della *Santeria Social Club*, che opera nell'ambito dell'arte nelle sue varie forme espressive, organizzando laboratori, spazi di incontro, corsi finalizzati all'occupazione, promuovendo la musica, presentando pubblicazioni, o in forma diversa dell'Associazione *San Leo Kick Boxing*, che opera nella realtà di Quarto Oggiaro togliendo i ragazzi dalla strada con ciò che vi è di più semplice: lo sport.

Il *“modello Milano”* rappresenta un valido e stimolante esempio di come l'agire politico si possa appoggiare al valido supporto di chi opera con una finalità sociale sul proprio territorio di riferimento, nella considerazione che preservare la socialità positiva è il metodo più immediato di riattivazione di quei canali di comunicazione con le fasce rimaste inascoltate, promuovendo dei modelli di educazione solidale.

35 INTI I., CANTALUPPI G., PERSICHINO M. (2014), *TEMPORIUSO. Manuale per il riuso temporaneo di spazi in abbandono, in Italia*, altreconomia EDIZIONI, Milano.

36 Ibidem, p. 7.

37 Su questo punto, l'evoluzione della rete in rapporto alla città verrà affrontato nel programma di quest'anno della *Milano Digital Week 2019*, che si terrà a Marzo, e per l'appunto si dedicherà all'Intelligenza Urbana.

Inoltre il mondo dell'innovazione sta rispondendo bene alle sfide che si pongono rispetto a una risocializzazione di massa: la nascita di piattaforme come [Vicinimiei](#) che si rifà in buona parte alla piattaforma statunitense [Nextdoor](#).

In conclusione, la **costituzione di luoghi di aggregazione** che supportino lo sviluppo di un comune capitale sociale all'interno della comunità **attraverso il supporto dell'azione di associazioni, organizzazioni, cooperative ed enti con azione sociale**, valutando quei *case study* virtuosi che sono riusciti nell'intento di porre le basi allo sviluppo di una società civile attiva e integrata, aprirebbe le strade a una prospettiva che va *oltre* l'agire politico, presente e passato.

BIBLIOGRAFIA

DUBAR C. (1991), *La socialisation: construction des identités sociales et professionnelles*, Armand Colin, Paris.

PUTNAM D. R. (1993), *La tradizione civica nelle regioni italiane*, Princeton University Press, Stati Uniti d'America.

PUTNAM D. R. (2004), *Capitale sociale e individualismo*, il Mulino, Bologna.

RUSH M. (2007), *Politica e società, Introduzione alla sociologia politica*, il Mulino, Bologna.

TOCQUEVILLE A. (1999), *La Democrazia in America*, Rizzoli, Milano.

SITOGRAFIA

Commissione Europea, comunicazione "Sulla promozione del ruolo delle associazioni e delle fondazioni in Europa", <http://ec.europa.eu/docsroom/documents/3640/attachments/1/translations/it/renditions/native>.

Comune di Milano (2018), *Spazio quartiere, da spazi chiusi e inutilizzati a nuovi servizi e quartieri vitali*, [https://www.comune.milano.it/dseserver/webcity/garecontratti.nsf/51607b595b240841c1256c4500569c90/ca8f0f36cc844565c125836a003dc138/\\$FILE/presentazione1.pdf](https://www.comune.milano.it/dseserver/webcity/garecontratti.nsf/51607b595b240841c1256c4500569c90/ca8f0f36cc844565c125836a003dc138/$FILE/presentazione1.pdf).

Comune di Milano (agg. 2018), *Spazi assegnati dal Comune*, http://www.comune.milano.it/wps/portal/ist/it/servizi/casa/chi_cerca_uno_spazio.

Comune di Milano (agg. 2018), *Valorizzazione del patrimonio, Come il Comune assegna i suoi spazi a progetti*, http://www.comune.milano.it/wps/portal/ist/it/servizi/casa/chi_cerca_uno_spazio/come_il_comune_assegna_suoi_spazi.

MATTARELLA, S. "Messaggio di fine anno di Mattarella, il testo integrale." in *La Repubblica*, 31 Dicembre 2018, https://www.repubblica.it/politica/2018/12/31/news/messaggio_di_fine_anno_di_mattarella_il_testo_integrale-215586193/.

VITALE, T.; BIORCIO, "Le associazioni come scuola di democrazia" in *Almanacco Inediti cheFare*, 7 Ottobre 2016, <https://www.che-fare.com/associazioni-scuola-democrazia/>.

DATI

Rapporto annuale ISTAT 2018 (2018), ISTAT, Roma.

Rapporto annuale ISTAT bet2017 (2017), ISTAT, Roma.

Raccolta differenziata e riciclo

Descrizione

La raccolta differenziata è sicuramente una delle aree di azione politica centrali per il territorio Comunale, che si ricollega al più ampio tema della tutela ambientale.

La gestione dei rifiuti inoltre tocca nel concreto una delle maggiori entrate del Comune: la TARI.

“Il Programma Nazionale di Prevenzione dei Rifiuti, emanato dal Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare con decreto direttoriale del 7 ottobre 2013, individua la produzione dei rifiuti urbani per unità di PIL come uno dei parametri oggetto di monitoraggio per la valutazione dell’efficacia delle misure intraprese. Per tale parametro è, infatti, fissato un obiettivo di riduzione del 5%, misurato in relazione ai valori del 2010, da conseguire entro il 2020. Il Programma prevede, inoltre, che nell’ambito del monitoraggio sia considerato anche l’andamento della produzione degli RU in rapporto ai consumi delle famiglie. Effettuando il calcolo per il periodo 2010-2016 si ottiene una variazione percentuale del rapporto RU/PIL pari al -5,6%, mentre la variazione della produzione dei rifiuti urbani per unità di spese delle famiglie risulta pari al -5,4%.³⁸”

La Commissione europea nel 2015 ha deciso di approvare un piano azione su più livelli per promuovere quelle azioni che sempre più si muovono nella direzione dell’economia circolare³⁹. Il piano contiene una tabella di marcia piuttosto stringente che individua al suo interno una serie di obiettivi destinati ai Paesi Membri che dovranno raggiungersi di anno in anno. La Commissione ha inoltre individuato i 4 settori prioritari d’intervento: la bioeconomia, il riciclo degli scarti di demolizione e di costruzione, il riciclo rifiuti urbani e della plastica. Mentre nel primo e nel secondo⁴⁰ settore poco è stato ottenuto, per motivi diversi, il riciclo dei rifiuti urbani e della plastica sono i settori che hanno vantato gli interventi più efficienti e meglio riusciti, per quanto rimanga un gap notevole con le performance degli Stati del Nord Europa.

Il tema su cui la Commissione continua a battersi, che deve rappresentare una guida e un riferimento nello sviluppo delle politiche nazionali, è come le discariche non rappresentino un’alternativa. Sotterrare un bene il cui ciclo di vita si considera finito, utilizzare le risorse in maniera lineare anche dove delle alternative sono possibili, rappresenta un atteggiamento deleterio per l’ambiente e la cittadinanza tutta.

In Italia esistono numerosi Comuni che ottengono ottimi risultati nella differenziazione dei rifiuti, con una percentuale pari all’80% di materiale differenziato; tra i più grandi, al primo posto si inserisce Milano, che registra circa il 50% di differenziata, con una media nazionale al 57% ed europea al 65%.

I modelli di raccolta differenziata principalmente utilizzati dai Comuni sono cinque: la raccolta stradale, la raccolta porta a porta, l’utilizzo di cassonetti privati, la raccolta multimateriale e gli incentivi al riciclaggio, divisi in “leggero” (plastica-metalli e carta-plasticametalli) e “pesante” (vetro-metalli, vetro-plastica-metalli, carta-vetro-plastica-metalli), con un’incidenza del 47% per il modello “leggero” e del 53% per quello “pesante” [A. Giangrande, 2018]. Il porta a porta risulta essere il modello più adottato (51%), seguito dalla raccolta stradale - nello specifico, quando il modello è il multimateriale “leggero”, prevale il porta a porta con il 56%; quando invece il modello è pesante, la raccolta stradale arriva al 60%.

Proposte

38 Commissione Europea, comunicazione “Sulla promozione del ruolo delle associazioni e delle fondazioni in Europa”, p. 2, <http://ec.europa.eu/docsroom/documents/3640/attachments/1/translations/it/renditions/native>.

39 “L’arte del cavarsela” in italiano.

40 “1000 spazi liberi e in abbandono forniscono”

Stabilizzare la raccolta differenziata sul valore dell'80% in tutto il territorio nazionale, per quanto riguarda la gestione dei rifiuti incentivare la nascita di almeno un centro del riuso per ciascun paese, dove è possibile portare qualsiasi oggetto in buono stato che potrebbe servire a qualcun altro.

1. L'esperienza di Ponte nelle Alpi

"Il Comune di Ponte nelle Alpi, in provincia di Belluno, ha ricevuto per la quarta volta l'Oscar dei Comuni Ricicloni, iniziativa di Legambiente che premia le comunità locali, amministratori e cittadini, che hanno ottenuto i migliori risultati nella gestione dei rifiuti e portata avanti con il patrocinio del ministero dell'ambiente e la collaborazione dell'Anci e di associazioni impegnate nella promozione del rispetto e della difesa dell'ambiente⁴¹."

Tutto nasce dalla creazione della società municipalizzata *Ponte Servizi Srl*, titolare del servizio di raccolta, che si occupa della destinazione a specifici centri di riciclaggio e grazie alla quale il costo della TARI è stato abbattuto di oltre 90% (da 450.000 a 40.000 € l'anno) e un reinvestimento di quanto risparmiato impegnato nel dare lavoro a coloro i quali erogano un servizio di grande qualità ai cittadini ad un costo basso. Per quanto riguarda il rifiuto indifferenziato il Comune è andato verso la raccolta puntuale dei rifiuti, che consiste in un pagamento commisurato al consumo di rifiuti, tramite la consegna a ogni famiglia di un *compost* con *microchip*.

A Ponte nelle Alpi si differenzia quasi tutto e ogni cittadino produce ormai meno di 30Kg di rifiuto indifferenziato l'anno: in media una famiglia di quattro persone, se differenzia bene, può spendere meno di 160€ l'anno, tramite l'applicazione di tariffa puntuale che premia con una bolletta leggera le famiglie che differenziano meglio.

2. Riciclaggio e progetti comunali

Gli enti locali potranno favorire il riciclo della plastica tramite progetti che prevedano l'installazione di eco compattatori, un dispositivo che compatta e contiene plastica. Per sensibilizzare la cittadinanza all'utilizzo o almeno coinvolgere inizialmente la stessa in maniera propositiva, i raccoglitori potrebbero rilasciare dei buoni sconto da spendersi in esercizi locali.

3. Ufficio informativo

Ogni azione è nulla se però, contestualmente, non vi è una cultura diffusa all'interno della comunità. E' quindi fondamentale informare la cittadinanza sulle tematiche relative all'ambiente, creare dei percorsi che incontrino e creino dibattito in maniera diversa con le scuole, le associazioni, altre istituzioni e popolazione infine. Tutto questo vuol dire informare ed educare alle corrette modalità di differenziazione dell'immondizia, avviare alla pratica del riuso, della sensibilizzazione al territorio urbano e organizzare iniziative che vadano a coinvolgere la cittadinanza e gli attori che operano nel territorio (in questo quadro ripensare anche il rapporto pubblico privato in ottica CSR).

Sarebbe auspicabile che gli assessorati all'ambiente dispongano la presenza di un apposito sportello/ufficio che curi in tal senso i rapporti con la comunità e la comunicazione esterna - sociale - delle iniziative che si impegna a svolgere, direttamente o indirettamente - attraverso il coinvolgimento di associazioni ad esempio.

4. Centri di riuso

E' auspicabile la nascita di centri permanenti del riuso (riutilizzo), centri in cui lo scambio di oggetti utilizzati diventa una valida alternativa allo scarto degli stessi, con l'obiettivo di ridurre il consumo dei rifiuti tramite un coinvolgimento concreto della popolazione. Si tratta di un'esperienza già sperimentata brillantemente altrove che abbinata a delle giornate di sensibilizzazione, la potenzialità di cambiare l'approccio della popolazione alle tematiche del riciclo.

5. Sostenibilità del percorso di riciclo

“Nel 2009 un gruppo di ricercatori del MIT di Boston guidati da Carlo Ratti fece un esperimento: invitò 500 persone a tracciare attraverso dei GPS il percorso di alcuni oggetti destinati alla catena dello smaltimento dei rifiuti. Il risultato fu sconcertante ma in qualche modo prevedibile, in qualche settimana una grande quantità di rifiuti veniva “spedita” in stabilimenti a medio raggio di distanza e una parte minima se pure consistente, si aggirava per il paese dirigendosi verso est.”

L’esperimento realizzato dal team di ricercatori guidato da C. Ratti ha messo in evidenza come delle volte il percorso affrontato nel “viaggio” verso lo smaltimento dei rifiuti comporti di fatto un maggiore inquinamento delle volte del non differenziare. Oltre al contributo che la ricerca ha nell’incoraggiare i modi e le forme dell’economia circolare, ci deve stimolare al:

- controllo del percorso effettuato dai rifiuti (in termini di costi e risorse utilizzate);
- monitoraggio nel tempo;
- conseguente efficientamento del servizio.

Mobilità territoriale

Il sistema dei trasporti e delle infrastrutture ad esso legate ha un peso rilevante nel dibattito politico per i ritardi che si porta dietro e l’incapacità di efficientare se non tutte, quanto meno a pari merito varie realtà territoriali. E tuttavia lo sviluppo del sistema trasporti è significativo per lo sviluppo dei rapporti sociali, economico - commerciali e diplomatici.

La debolezza strutturale - specie nel Meridione - d'altronde rappresenta per l'Italia, specie dal fronte di molti storici della politica estera, una "tara" che ha pesato sulla capacità di confrontarsi internazionalmente sino al Fascismo, sino ad arrivare, in forme diverse, ai giorni nostri.

All'interno del Report pubblicato durante Aprile 2018 circa il *Settore dei Trasporti nei Paesi Membri dell'Unione Europea*, l'Italia mostra le performance più basse nello sviluppo infrastrutturale, ma non solo.

"For ports, the lack of intermodal connections with the hinterland remains one of the major causes of inefficiency. The situation is particularly difficult in the southern regions where only 8 % of ship berths are connected to the inland railway network versus 48% in the north⁴²."

Un tema poi messo in particolare luce nel Report è relativo alla performance del trasporto pubblico locale, mediocre rispetto alle altre realtà europee per una serie di motivi, riconducibili alla gestione degli affidamenti, tariffe basse e l'evasione stessa delle tariffe.

Vi è poi la terza questione messa in luce all'interno del report:

"After an accident leading to the death of 80 passengers in the southern region of Apulia in 2016, serious shortcomings in the safety of rail infrastructure on 3000 km of local/regional lines managed by the regions became apparent. Italian authorities adopted a decree whereby the responsibilities over the regional lines became subject to supervision by the National Safety Authority and subject to the application of safety requirements in line with EU rules. The Italian historical operator has agreed to take over this infrastructure and the government has pledged EUR 300 million of investments to improve the quality of infrastructure and align it to the required safety standards."

La questione della sicurezza dei treni - strettamente connessa al basso sviluppo infrastrutturale nella penisola, in alcune aree più che in altre - si va a legare ad un'altra questione passata in rassegna dalla Commissione Europea, la competitività nel settore dei trasporti.

"Increased use of competitive tendering of public service contracts is key to improve the quality and costeffectiveness of services. In the railway sector, only 5 regions have organised competitive tenders to date, and three were unsuccessful due to legal action. Many regions have already directly awarded rail contracts to Trenitalia which bind them over 15 years due to the company's investments in new rolling stock. The repeatedly announced privatisation of the railway incumbent company (Ferrovie dello Stato) has not materialised so far. In 2017, the Italian Competition Authority found that the requirement to hold a national railway licence to operate domestic rail passenger services hampered competitive entry. As regards motorways, beyond the chronic issue of directly awarded motorway concessions, there is still no competition on the market for electronic tolling systems."

Ad avere una grande incisività in tema di basso sviluppo del settore è indirettamente richiamata la questione degli ostacoli all'ingresso al mercato concorrenziale⁴³, individuati dall'Autorità Garante della concorrenza italiana nell'obbligo di detenere una licenza ferroviaria nazionale per operare nell'ambito dei servizi passeggeri ferroviari nazionali.

In contrasto e nella direzione di una maggiore apertura opera invece l'ultima direttiva dell'Unione Europea - UE 2016/2370 - recentemente recepita - Febbraio 2019 - che completa l'iter del quarto pacchetto

42 Si definisce economia circolare quella branca dell'economia che promuove la rimessa in circolo di beni, risorse, che vengono considerati finiti (contrapposizione con il modello lineare uso-getto). Si inizia a parlare di economia circolare nel 2007, e il tema non si lega a una semplice questione ambientalista, ma alla logica del miglioramento del processo di produzione del prodotto (superare il problema di una catena produttiva troppo costosa e piena di sprechi).

L'impatto positivo che questa teorizzazione ha mette d'accordo sia ambientalisti che industriali, con l'unico problema legato ai costi che una ridefinizione del processi in chiave circolare porta (interventi da farsi sul piano del ciclo di vita del prodotto oltre che negli *output* dei processi di utilizzo e riciclo del bene).

La portata che il tema ha si lega poi non semplicemente al "riuso" del bene. Come già accennato, si lega all'utilizzo responsabile delle risorse (pensiamo al riciclo dell'acqua dei termosifoni, ma anche a un progetto realizzato dal Politecnico di Torino, [Eco2CO2](#), che lavora con l'anidride carbonica di scarto), dei beni (ragione per cui la Commissione Europea stessa lo connette alla *sharing economy*, e nella stessa logica incentiva le operazioni di uso collettivo dei beni).

43 In particolare relativamente al riciclo di scarti di demolizione e costruzione, rifiuti che rappresentano 1/3 di quelli prodotti all'interno dell'Unione Europea, l'estensione e la varietà del settore, rende difficile un approccio comune, ma rimane per la sua entità una delle priorità su cui tornare a discutere.

ferroviario, innovando profondamente il quadro regolamentare nel settore ferroviario e proponendo un approccio integrato volto a rivitalizzare il trasporto ferroviario dell'UE per favorire la creazione di uno spazio ferroviario unico europeo.

Il quarto pacchetto ferroviario, il pilastro politico delle azioni messe in atto da parte della Commissione, porta avanti la considerazione di una sostanziale stasi nello sviluppo del trasporto ferroviario.

“Malgrado infatti gli sviluppi positivi registrati in alcuni mercati, se si considera l'Unione europea nel suo complesso, la parte modale del trasporto ferroviario di merci ha subito un'inversione di tendenza dal 2000 passando, alla data di presentazione del pacchetto ferroviario, dall'11,5 al 10,2%; sempre nello stesso periodo la percentuale del trasporto ferroviario di passeggeri si è mantenuta pressoché costante, intorno al 6%. Ad avviso della Commissione tale situazione è imputabile ad una serie di fattori quali: i problemi di efficienza derivanti dall'assenza di adeguati stimoli concorrenziali; il fatto che in determinati Stati membri i finanziamenti pubblici sono erogati direttamente, senza ricorso a procedure concorrenziali; la durata eccessiva e i costi elevati delle procedure di autorizzazione; gli ostacoli all'ingresso sul mercato di nuovi operatori derivanti tra l'altro dalle divergenze tra le pertinenti norme dei vari Stati membri; le distorsioni del mercato; lo sviluppo insoddisfacente delle strutture.”⁴⁴”

Un'altra questione che coinvolge sempre una bassa competitività è rappresentata dalle autostrade. Sottolinea il Report che *“al di là della questione cronica delle concessioni autostradali aggiudicate direttamente, non vi è ancora concorrenza sul mercato dei sistemi di pedaggio elettronico.”*

Il tema della circolazione in strada apre poi le porte ad un'altra analisi che arriva dalla European Environmental Agency, relativa al 2015, dove viene sottolineato come *“estimates show that the total material requirement and emissions caused by the three European consumption areas with the highest associated environmental pressures — i.e. food, mobility, and housing (built environment) — showed no significant reductions between 2000 and 2007 (EEA, 2014r)⁴⁵”*.

La circolazione, la mobilità, i trasporti in sintesi *“sono responsabili di circa un terzo del consumo finale complessivo di energia nei paesi membri dell'AEA - Agenzia Europea dell'Ambiente - e “più di un quinto delle emissioni di gas serra, nonché di una parte considerevole dell'inquinamento atmosferico e acustico urbano”, con “un forte impatto sul paesaggio, poiché suddividono le aree naturali in piccoli appezzamenti di terra provocando gravi conseguenze per gli animali e le piante.”* Gli obiettivi definiti in tal senso dall'Unione Europea, che guarda a come l'automobile rimanga ancora ad oggi il mezzo maggiormente utilizzato per gli spostamenti e continua a muoversi nella direzione di una diminuzione dell'uso⁴⁶, mirano alla riduzione degli effetti ambientali del settore dei trasporti europeo, fissati a una riduzione delle emissioni di gas serra dell'80-95 % entro il 2050.

44 Comuni Ricicloni, Ponte nelle Alpi un esempio per l'Italia, Redazione, Il cambiamento dal virtuale al reale, 23/07/2017, http://www.ilcambiamento.it/articoli/comuni_ricicloni_ponte_alpi_esempio_italia.

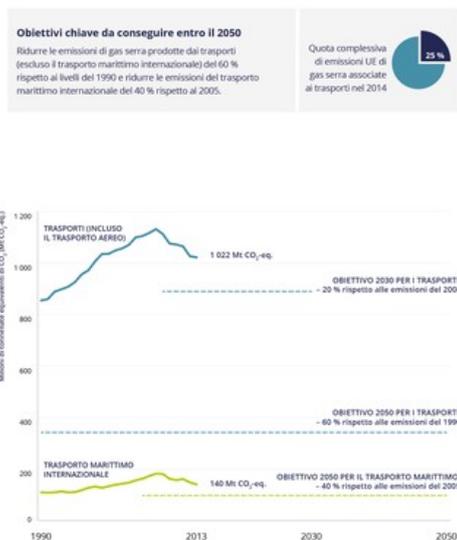
45 Transport in the European Union, Current Trends and Issues, Mobility and Transport, European Commission, April 2018, <https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/2018-transport-in-the-eu-current-trends-and-issues.pdf>.

46 Il trasporto ferroviario, Camera dei Deputati, Servizio Studi, XVIII Legislatura, 27 Febbraio 2019, <http://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1104389.pdf>.

Obiettivi UE di riduzione delle emissioni di gas serra

L'UE ha stabilito diversi obiettivi per la riduzione degli effetti ambientali del settore dei trasporti europeo, incluse le sue emissioni di gas serra. Gli obiettivi relativi al settore dei trasporti concorrono all'obiettivo complessivo di ridurre le emissioni di gas serra dell'80-95 % entro il 2050.

Il settore dei trasporti europeo dipende per il 94 % del suo fabbisogno di carburante dal petrolio, di cui il 90 % è importato. Questo rende il settore particolarmente vulnerabile alle variazioni e all'instabilità del mercato globale dell'energia. Un'interruzione dell'approvvigionamento energetico potrebbe compromettere gravemente l'economia e portare a un peggioramento della qualità della vita nell'UE.



Fonte: EEA Report No 15/2016 Annual European Union greenhouse gas inventory 1990-2014 and inventory report 2016; EEA Report No 7/2015 Evaluating 15 years of transport and environmental policy integration — TERM 2015; EEA GHG data viewer

Fonte: EEA Report No 7/2015 Evaluating 15 years of transport and environmental policy integration — TERM 2015

47

Nel Settembre 2015, dopo lo scoppio dello [Dieselgate](#), la battaglia contro le emissioni ha preso un vigore maggiore, con particolare attenzione al rilancio delle alternative elettriche e l'inizio della messa a bando in alcune zone delle capitali europee - ZTL, anche se la prospettiva è quella di un'estensione graduale della zona dove i veicoli non potranno circolare - anche delle macchine con motore a benzina e a gasolio - per cui comunque si prospetta una transizione molto più lunga e complessa.

Un caso che può essere enumerato in tal senso è quello di Milano, che con la nascita dell'Area B, trasformerà la città in off limits per i diesel più vecchi - pur rimanendo il problema dello scarico merce all'interno: le auto non rappresentano i veicoli più inquinanti diversamente dai camion.

Il problema dell'inquinamento legato alla circolazione di veicoli in Italia inizia ad avere un particolare rilievo per le dinamiche che si va a portare dietro - *il satellite 5P, che ha fornito la prima mappa degli inquinanti dell'atmosfera, ha identificato nella Val Padana una delle aree più inquinate d'Europa per le elevate concentrazioni di monossido di carbonio* - legate a una maggiore incidenza di allergie, riniti, raffreddori, mal di gola, bronchiti e broncopolmoniti, l'incidenza di tumori⁴⁸ come avverte Alessandro Miani, presidente della Società italiana di medicina ambientale e docente di Prevenzione Ambientale all'Università degli Studi di Milano.

Questa battaglia sta portando a dei miglioramenti? Abbiamo provato a consultare i dati di una delle Agenzie che collabora con l'EAE e che si occupa di vagliare sulla qualità dell'aria e sull'inquinamento, con i seguenti risultati (aggiornamento al 27 Marzo 2019):

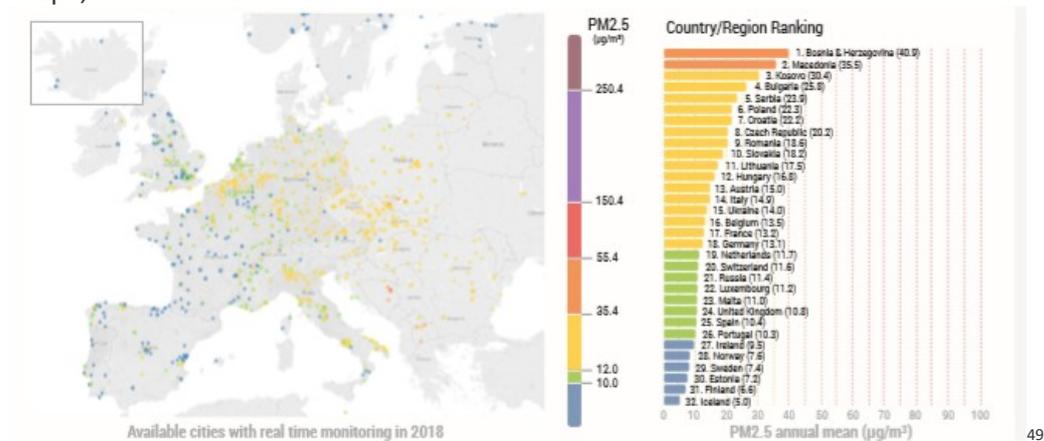
- **Milano** air quality index 42 US AQI, PM2.5 air pollution, 10.1 µg/m³.

47 Ne "La scelta pubblica nel settore dei trasporti", op. cit., 167-171, R. Cagliozzi evidenzia come la fase di maggior sviluppo del sistema ferroviario coincida con quello in cui si è avuta la più vigorosa accumulazione capitalistica privata. "La necessità di disporre di somme cospicue da destinare all'investimento non fu un impedimento, data la grande capacità di mobilitazione finanziaria manifestata, all'epoca, da parte dell'iniziativa privata; questa godeva, per altro, di un clima culturale e ideologico particolarmente favorevole, per cui, almeno agli esordi e finì ai primi del '900, si protrasse un vigoroso dibattito fra gli assertori del regime privatistico del network ferroviario e i sostenitori del controllo o della proprietà pubblica."

48 SOER 2018, The European environment in a wider perspective, European Environmental Agency, 2015, <https://www.eea.europa.eu/soer-2015/synthesis/report/2-widperspective>.

- **Torino** air quality index 19 US AQI, PM2.5 air pollution, 4.7 $\mu\text{g}/\text{m}^3$
- **Aosta** air quality index 12 US AQI, PM2.5 air pollution, O3 | 30.5 $\mu\text{g}/\text{m}^3$
- **Trento** air quality index 23 US AQI, PM2.5 air pollution, O3 | 57 $\mu\text{g}/\text{m}^3$
- **Trieste** air quality index 21 US AQI, PM2.5 air pollution, 5 $\mu\text{g}/\text{m}^3$
- **Verona** air quality index 1 US AQI, PM2.5 air pollution, NO2 | 4 $\mu\text{g}/\text{m}^3$
- **Genoa** air quality index 29 US AQI, PM2.5 air pollution, 7.1 $\mu\text{g}/\text{m}^3$
- **Bologna** air quality index 9 US AQI, PM2.5 air pollution, O3 | 22 $\mu\text{g}/\text{m}^3$
- **Florence** air quality index 2 US AQI, PM2.5 air pollution, NO2 | 14.5 $\mu\text{g}/\text{m}^3$
- **Perugia** air quality index 0 US AQI, PM2.5 air pollution, $\mu\text{g}/\text{m}^3$
- **Campobasso** - Molise air quality index 32 US AQI, O3 | 80.7 $\mu\text{g}/\text{m}^3$
- **Rome** air quality index 22 US AQI, PM2.5 air pollution, 5.4 $\mu\text{g}/\text{m}^3$
- **Naples** air quality index 23 US AQI, PM2.5 air pollution, O3 | 55.5 $\mu\text{g}/\text{m}^3$
- **Taranto** air quality index 15 US AQI, PM2.5 air pollution, O3 | 36.6 $\mu\text{g}/\text{m}^3$
- **Potenza** air quality index 2 US AQI, PM2.5 air pollution, SO2 | 2.8 $\mu\text{g}/\text{m}^3$
- **Catanzaro** air quality index 5 US AQI, PM2.5 air pollution, NO2 | 29 $\mu\text{g}/\text{m}^3$
- **Catania** air quality index 16 US AQI, PM2.5 air pollution, 3.9 $\mu\text{g}/\text{m}^3$
- **Cagliari** air quality index 15 US AQI, PM2.5 air pollution, 3.7 $\mu\text{g}/\text{m}^3$

Il risultati mostrano, almeno per alcune delle maggiori città, uno stato dell'aria tutto sommato discreto. Se andiamo tuttavia a consultare la classifica delle città più inquinate elaborata dalla medesima Agenzia per l'Italia e l'Europa, la situazione cambia.



L'Italia, come altri Paesi dell'Europa Meridionale, ma soprattutto dell'Europa dell'Est, ha i più alti livelli di inquinamento atmosferico del 2018.

"I trasporti, le emissioni agricole che percorrono le distanze per colpire le città e le emissioni industriali sono tutti fattori che contribuiscono in modo diffuso in diverse aree. Il riscaldamento residenziale è un fattore importante nei paesi dell'Europa orientale e in alcune parti dell'Italia e del Regno Unito⁵⁰."

Road pricing

Il *road pricing* o biglietto di pedaggio è appunto un sistema di pedaggio con pagamento del biglietto d'ingresso destinato agli automobilisti non residenti per l'ingresso in talune aree stradali o zone a traffico limitato. È considerato anche quale uno dei modelli chiave della mobilità sostenibile e rappresenta "uno

49 Obiettivi di riduzione UE di riduzioni di gas serra, Infografica, European Environmental Agency, 25 Novembre 2016, <https://www.eea.europa.eu/it/pressroom/infografica/obiettivi-ue-di-riduzione-delle/view>.

50 L'Italia si è aggiudicata nuovamente la maglia nera dell'EAE (o AEA).

*strumento di policy in grado di orientare le scelte di mobilità verso soluzioni più sostenibili e ridurre le esternalità negative dei trasporti, coerentemente con le strategie europee in materia*⁵¹.

Sono ormai molte le città che in Europa, sulla scia delle direttive emanate dalla Commissione e con l'obiettivo di ridurre le emissioni, l'inquinamento acustico, la congestione, di migliorare la qualità dell'aria, hanno scelto di testare il *road pricing* a livello urbano. I modelli di *road pricing* nati negli ultimi anni sono due:

- la *congestion charge*, che impone un pedaggio a tutte le auto, indipendentemente dal loro tipo e dalle emissioni prodotte - modello in uso a Londra, *London congestion charge*, a Stoccolma, *Stockholm congestion tax*, e inizialmente (2012) utilizzato nell'Area C di Milano.
- la *pollution charge*, che impone pedaggi e restrizioni differenziate per i vari tipi di veicoli, calibrate sull'esigenza primaria di ridurre l'inquinamento - Ecopass a Milano (2008).

L'aspetto della riduzione dell'inquinamento e del miglioramento della qualità dell'aria rappresenta tuttavia solo una sfaccettatura della politica del *road pricing*. L'inserimento di una tariffa agli ingressi ha di fatto la doppia funzione di auto-finanziare gli interventi sul sistema del trasporto pubblico, nell'obiettivo generale di diminuire il numero di veicoli in circolazione ed efficientare una mobilità green.

Lo strumento di *policy* del *road pricing* ha soprattutto preso piede nel Regno Unito, dove i risultati su ambiente ed economia sono stati notevoli:

- riduzione del 18% dei veicoli che entrano nella zona del pedaggio;
- diminuzione del 30% della congestione, senza alcun effetto avverso al di fuori della zona;
- diminuzione incidenti;
- riduzione degli inquinanti chiave: PM10, CO2, Nox;
- condizioni migliorate per ciclisti e pedoni;
- la velocità degli autobus è aumentata del 6%;
- cambiamento delle abitudini di trasporto della popolazione in entrata;
- ricavi economici di 50 milioni di sterline (€74 milioni di euro) nei primi due anni di "imposta".

Si tratta di un sistema presente in Italia, come l'esperienza di Milano, diventata anche modello di studio e analisi, rappresenta, ma anche in altre città (tra le maggiori). La *policy* tuttavia non è inserita in un piano regolamentare. Rappresenta, al contrario, una misura che l'Amministrazione pubblica, nella potestà delle sue funzioni di tariffazione e la regolamentazione degli accessi, attraverso la sospensione e la limitazione della circolazione e del traffico (art. 7 del Decreto Legislativo 30 aprile 1992, n. 285, *Nuovo Codice della Strada*).

Gli atti normativi che, oltre al D. Lgs 285 del 30 aprile 1992, disciplinano l'introduzione e la regolamentazione del *road pricing* in Italia, sono:

- *Circolare Ministeriale del Ministero dei Lavori Pubblici*, 21 luglio 1997, n. 3816, che definisce gli obblighi dei comuni al fine dell'istituzione della tariffazione per l'accesso, le tipologie di tariffazione, le possibili modalità di riscossione e le categorie di esenzione.
- *Decreto Presidente della Repubblica*, 9 giugno 1999, n. 250, emanato per sopperire al vuoto legislativo del *Nuovo Codice della Strada* in materia di utilizzazione dei sistemi di rilevamento elettronico per il controllo e il sanzionamento in assenza di personale preposto alle apparecchiature e senza possibilità di contestazione immediata delle eventuali irregolarità.
- *Decreto Presidente della Repubblica*, 16 dicembre 1992, n. 495, che tratta dell'omologazione degli apparati.
- *Provvedimento del Garante per la Privacy*, 15 Marzo 1999.
- *D. Lgs 196* del 30 giugno 2003, in relazione al trattamento e alla protezione dei dati sia quelli inerenti al rilascio di contrassegni che quelli rilevati mediante apparecchiature automatiche.

La normativa prevede in sostanza che:

- il *road pricing* corrisponde alla tariffazione degli accessi;
- l'imposta è subordinata alla presenza di una zona a traffico limitato - ZTL;
- il sistema di tariffazione degli accessi è una *policy* per la pianificazione urbana del traffico da adottarsi se necessaria in attuazione del PGTU - Piano Generale del Traffico Urbano.

⁵¹ Uno studio pubblicato sul *Lancet* sostiene che a ogni aumento di 10 microgrammi di PM 10 nell'aria il rischio di tumore aumenterebbe del 22%.

Assodata la qualificazione giuridica dell'imposta, la proposta muove dall'idea di dare attuazione a un modello metropolitano del *road pricing*, stimolando la realizzazione di singoli piani di mobilità provinciale, che tuttavia vadano ad estendere la pratica su tutto il territorio nazionale, quindi incentivando anche quelle realtà che non si sono adeguate alla pratica, integrandoli a progetti di miglioramento infrastrutturale della rete di mobilità territoriale, per in particolare:

- Finanziare la rete del Trasporto Pubblico Locale;
- Scoraggiare l'uso improprio della tangenziale;
- Finanziare la manutenzione dei passanti ferroviari.

Affidamento del Trasporto Pubblico Locale

Il quadro normativo che definisce l'affidamento del servizio di Trasporto Pubblico Locale - PRL - fa capo a:

- D. Lgs. n. 422/1997
- Reg. CE n. 1370/2007
- Reg. UE 2338/2016
- D. Lgs. n. 50/2016
- D.L. n. 50/2017 (art. 27)

La riforma del trasporto pubblico locale a cui fa riferimento l'intero settore e che ne ha profondamente trasformato le fondamenta, a partire dall'obbligo procedure competitive, *che prevedeva una netta separazione tra i compiti di pianificazione e regolazione e quello di gestione dei servizi*⁵², è rappresentata dal D.Lgs. 422/97 (Decreto Burlando) e dal successivo D.Lgs 400/99. Dopo l'attuazione regionale della normativa e la trasformazione (obbligatoria) delle aziende in società di capitali, gli ultimi anni hanno prestato maggiore attenzione all'affidamento dei servizi, ed in particolare con l'emanazione del Regolamento comunitario n. 1370/2007, che ha sopperito al "vuoto" legislativo conseguente all'abrogazione referendaria delle norme relative alle modalità di affidamento dei servizi locali introdotte con l'art. 23-bis del D.L. n. 112/2008, secondo cui la gara non costituisce l'unica modalità di aggiudicazione dei servizi, pur essendo la forma ordinaria e privilegiata, ma un'opzione alternativa all'affidamento diretto alla società controllata dall'ente affidante previa verifica che il corrispettivo richiesto sia della stessa entità di quello che sarebbe corrisposto ad un'azienda gestita in modo efficiente.

Il Regolamento del 2007 è stato novellato con l'approvazione del Regolamento n. 2338 del 2016. Per quanto poi il legislatore comunitario, tra i metodi di affidamento, avesse già trafuso all'interno della disciplina del TPL, il meccanismo di origine comunitaria dell'*in house*, è solo con l'entrata in vigore del D.Lgs. 50/2016 che l'istituto dell'*in house providing* ha una fonte di diritto positivo. Non erano infatti state espresse fino ad allora le disposizioni che ne disciplinassero con esattezza sia l'ambito di applicazione quanto le principali caratteristiche strutturali.

La principale novità introdotta dal Regolamento del 2016 riguarda la soppressione della norma che consente l'aggiudicazione diretta dei contratti di servizio pubblico di trasporto per ferrovia a partire dal 3 dicembre 2023. Viene inoltre stabilita:

- la durata massima di dieci anni dei contratti aggiudicati in via diretta nel quadriennio antecedente;
- permangono numerose eccezioni (prolungamento di un contratto nelle more della successiva aggiudicazione tramite gara, in contratti di modesto valore o in presenza di un unico operatore interessato, quando l'autorità competente ritenga preferibile l'aggiudicazione diretta in relazione a "*caratteristiche strutturali e geografiche del mercato e della rete interessati*", a condizione che sia garantito "*un miglioramento della qualità dei servizi e/o dell'efficienza in termini di costi rispetto al contratto di servizio pubblico aggiudicato in precedenza*";

Relativamente alla normativa nazionale, il D.L. n. 50/2017 ha ripreso molte delle disposizioni sul TPL contenute nel D.Lgs. Madia sui servizi pubblici locali (TUSPL⁵³), la cui adozione definitiva era stata di fatto preclusa da una [sentenza della Corte costituzionale nel Novembre 2016](#). Il D.L. 50/2017 rappresenta un'evoluzione rispetto alle precedenti iniziative legislative, a partire dall'adozione della concorrenza "*per il mercato*" (alias le gare) per tutti i servizi TPL, compresi quelli ferroviari, senza distinzione tra servizi minimi

52 AirVisual Map, <https://www.airvisual.com/air-quality-map>.

53 Ibidem.

e servizi “ulteriori”, tra diritti esclusivi e diritti speciali. Altra novità è poi rappresentata dalla promozione del metodo di affidamento prescelto: la procedura non vede la definizione di obblighi e termini temporali, in particolare per via della necessità di prevedere l'*in-house* come modalità di affidamento ammissibile e la dimostrata inefficacia dei vincoli temporali, preferendo invece la promozione del metodo di gestione prescelto a incentivi e disincentivi finanziari. Viene soppresso ogni riferimento diretto alle modalità di affidamento dei servizi e all'obbligo di motivare le scelte al riguardo, previsto dall'art. 7 del TUSPL che ammetteva le diverse forme consentite dalla disciplina comunitaria: l'affidamento con procedura a evidenza pubblica, quello a società mista (la gara a doppio oggetto) e l'*in house providing* attribuendo ad essa pari dignità di principio⁵⁴.

Assodati i metodi e le forme degli affidamenti nel TPL, possiamo dire che grazie alle “spinte liberalizzatrici provenienti dall'ordinamento comunitario”, la disciplina normativa negli ultimi anni ha subito radicali cambiamenti, decretando un passaggio dalle forme gestionali di tipo pubblicistico a una svolta concorrenziale, a che si vada a realizzare un sistema dove vari operatori, partecipando al sistema di gara (che abbiamo visto essere diventato il criterio generale), si contendono l'affidamento.

I problemi nella piena realizzazione di un sistema di questo tipo stanno principalmente su due livelli:

- assenza di interventi strutturali
- assenza o bassi fondi
- resistenze di PA e operatori che agiscono da first comer

Quello che ne deriva è uno stato di arretratezza - in alcune aree d'Italia più che in altre - generale del TPL rispetto agli altri Paesi europei.

Laddove il d.d.l. costituzionale Boschi-Renzi⁵⁵ con le sue modifiche al Titolo V della Costituzione non è riuscito (bocciatura referendaria) a semplificare il quadro dell'accentramento, demandando alla competenza esclusiva dello Stato le “*infrastrutture strategiche e grandi reti di trasporto e di navigazione di interesse nazionale e relative norme di sicurezza; porti e aeroporti civili, di interesse nazionale e internazionale*”, per superare i problemi di impasse tipici al livello dei servizi di TPL, la proposta è quella di un'azione integrata locale e regionale, che tenga in considerazione i meccanismi del *road pricing* per il recupero di fondi da destinarsi al miglioramento dei servizi da abbinarsi ad una pianificazione del trasporto pubblico locale e regionale.

Il recupero del gap presente tra le varie aree del Paese non è semplice né tantomeno temporalmente vicino da raggiungere, tuttavia i metodi della *Smart Specialisation Strategy*, e la costruzione di una strategia integrata dal livello locale al livello nazionale, che valuti le singole esigenze regionali e punti sulle singole peculiarità, rappresenterebbe una strada non ancora percorsa e che riserva grandi potenzialità. Tutto ciò nell'idea che l'efficientamento dei servizi del TPL non è affidato alle semplici gare, ma nella costruzione di un piano che espliciti:

- metodi di finanziamento
- interventi strutturali
- tariffazione

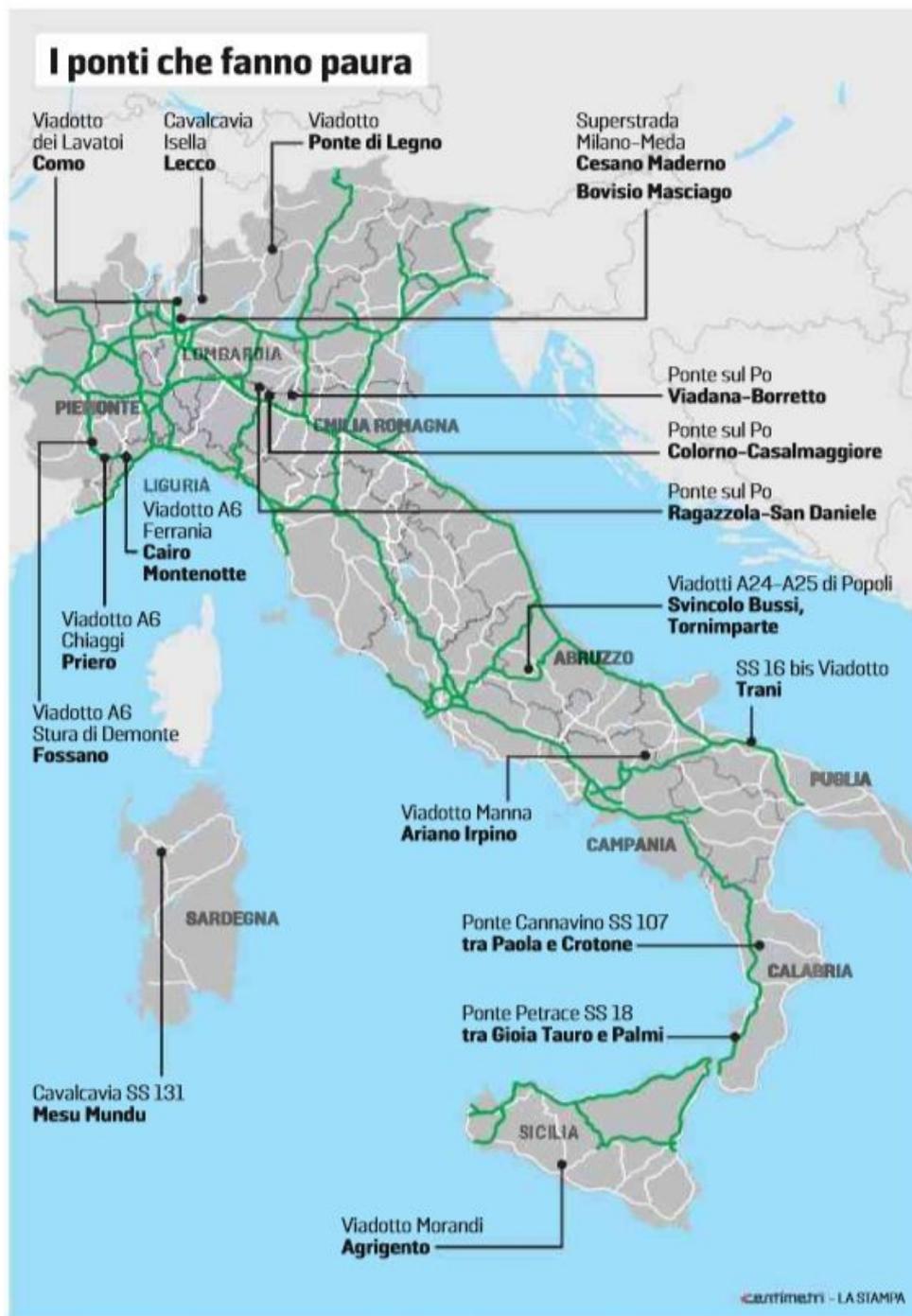
La legge affida all'Autorità dei trasporti competenze molto delicate come la liberalizzazione dei trasporti locali: dai criteri per la fissazione della tariffe, “*in relazione alle condizioni di concorrenza effettivamente esistenti nei singoli mercati*”, alla definizione degli schemi per i bandi di gara relativi all'affidamento dei servizi e dei criteri per le nomine delle commissioni aggiudicatrici, fino alla verifica dell'eventuale presenza di clausole discriminatorie nelle gare per i servizi ferroviari regionali. È di cruciale importanza che l'ART sia lasciata nelle condizioni di operare e di utilizzare tutte le frecce che la legge le mette a disposizione. Nessuna esclusa. È chiaro, infatti, che non conta solo fare le gare, ma che occorre farle bene - per quanto ambiguo, il rischio di una gara non svolta bene, è un impasse come quello verificatosi nella Regione Molise

54 2018 WORLD AIR QUALITY REPORT, Region & City PM2.5 Ranking, IQ Air, Airvisual, 2018, pg 14.

55 Mobilità sostenibile a Milano, risultati del road pricing, Rappresentanza in Italia Commissione Europea, 9 Ottobre 2018, Milano, Università Commerciale Luigi Bocconi.

con sentenza TAR n 278/2017 (la vicenda è arrivata al Consiglio di Stato - ordinanza n. 4303/2018 - dopodichè rinviata per “dubbio interpretativo” alla Corte di Giustizia Europea ai sensi dell’art. 276 TFUE).

Database dei cavalcavia a rischio



Il quotidiano nazionale La Stampa al domani della tragedia del Ponte Morandi, ha pubblicato un’infografica che riepiloga i ponti a rischio in Italia la cui ricostruzione si aggirerebbe attorno alle decine di miliardi di euro. E tuttavia sono due i problemi presenti a questo livello, che già qualche anno fa, dopo il caso Lecco e il disastro dell’A14 (2017, crollo del cavalcavia sull’A14) si erano palesati:

- non esiste un quadro chiaro delle responsabilità (1,3 milioni di chilometri di strade italiane è di competenza dei comuni, 155mila chilometri sono delle Regioni);
- non esiste un database nazionale dei cavalcavia a rischio⁵⁶.

Già a seguito della Riforma Madia il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti si era messo all'opera per la realizzazione di *"un sistema digitalizzato"* e open data (quindi consultabile a tutti i cittadini) *"su base regionale che raccolga i dati del censimento delle infrastrutture viarie sospese, ponti viadotti e cavalcavia, prevedendo che sia riportato l'anno di costruzione, la portata dell'infrastruttura, lo stato e lo storico degli interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria"*, elaborando un documento che invitava l'esecutivo ad un provvedimento legislativo da discutere. A un mese prima dal crollo del Ponte Morandi inoltre, uno degli autori del testo, il parlamentare Gian Mario Fragoneri (PD), aveva presentato alla Camera un'interrogazione chiedendo che fine avesse fatto quella richiesta di *"tavoli tecnici in ambito regionale"* per *"produrre entro un anno un sistema digitalizzato"*.

A luglio 2017, il Ministero guidato allora da Delrio aveva diramato una direttiva perché gli enti, *"qualora non lo avessero già fatto"* istituissero e pubblicassero *"il catasto stradale della rete viaria di loro competenza"*. L'inizio della campagna elettorale ha tuttavia decretato una scarsa attenzione a che ciò venisse fatto che ci porta ad oggi.

La presenza di tanti cavalcavia, di tanti ponti a rischio, la diatriba delle responsabilità, delle competenze miste il più delle volte, riporta alla necessità dell'istituzione di un database, che si vada a legare a quello dell'Open Cantieri, dei cavalcavia presenti e a rischio.

Definite in primo luogo le competenze, c'è da riportare l'attenzione su un altro punto che meriterà una trattazione a parte e in un'altra sede, una volta che la prima fase del lavoro sarà (auspicabilmente) portata a termine: i costi.

Abbiamo già detto in apertura che i costi di ricostruzione si aggirerebbe attorno alle decine di miliardi di euro. Considerando come già detto che, al netto delle competenze, la maggior parte sono comunali, non sono presenti i fondi necessari a che gli interventi vengano fatti.

Il punto, che come già detto avrà una trattazione a sé stante, vuole richiamare l'attenzione su un aspetto: le spinte autonomista non fanno bene alla crescita regionale integrata. E perché le infrastrutture e la messa in sicurezza del Paese sia realizzabile, non possiamo permetterci di ragionare al di fuori di una logica nazionale e integrata.

Carovoli

L'intenzione di ascoltare le associazioni ci circondano muove dall'idea che spesso notare quelle istanze che la comunità presenta non è così immediato.

Il tema del carovoli è una battaglia che viene portata avanti dal 2015 da FuoridiMe, un'associazione no profit *che raduna giovani messinesi fuorisede con l'obiettivo di mettere al servizio della città l'esperienza e le idee dei suoi membri, proponendo progetti e iniziative.*

Il problema posto dall'associazione riguarda il prezzo il più delle volte fin troppo caro dei collegamenti per il meridione d'Italia, come la Calabria, la Puglia e la Sicilia, che pone un problema di gap competitivo con altre destinazioni dal punto di vista turistico, ma soprattutto una disparità di trattamento per una fascia di cittadinanza che pur essendo domiciliata in altre aree d'Italia per motivi attinenti allo studio o al lavoro, deve affrontare delle spese insostenibili spesso per rientrare a casa - un trattamento differenziato anche rispetto alla regione Sardegna che vede i suoi cittadini godere di agevolazioni economiche, cd continuità territoriale.

Case study utilizzato è proprio quello siciliano, con un'analisi che a partire da un focus sugli aeroporti di Reggio Calabria e Catania, e attingendo a fonti normative e giurisprudenziali, va a definire quali siano le principali criticità del trasporto aereo da e per la Sicilia.

Attualmente sono stati presentati tre report da parte dell'Associazione relativi a 2015, 2016, 2017.

InOltre chiede una proposta d'intervento a partire da quella elaborata da FuoridiMe.

Mobilità locale

57

57 *"Il TUSPL costituirà dunque un utile punto di partenza per un inquadramento generale della regolamentazione indipendente, in analogia a quelle a regime nei principali paesi europei, e senza indulgere a antiche e incongrue suggestioni di municipalizzazione, che riporterebbero irrimediabilmente indietro lo sviluppo delle industrie e dei SPL"* [S. Lucattini, G. Morbidelli, S. Antoniazzi, A. Petretto, L. Musselli, F. Merusi, 2017, p. 250]

Descrizione

Per mobilità degli enti locali, che interessa il mero territorio Comunale o gli stretti comuni limitrofi, che viene definita "dolce", si intende la mobilità su pista ciclabile o tramite passaggi e percorsi pedonali. Lo sviluppo di questa tipologia di infrastrutture può veramente portare ad un miglioramento qualitativo della vita di molte persone.

Da alcuni anni anche l'Italia ha investito sempre più nell'implementazione della rete di mobilità dolce, ovvero su percorsi ciclopedonali e pedonali, oltre ad un sistema di attività e servizi volte a cambiare il modello standard della mobilità su auto di proprietà.

Questo cambio di passo ha portato ad un cambiamento visibile all'interno dei centri urbani di grandi dimensioni, dove l'ottica del trasporto è tanto interconnessa quanto accessibile, lasciando però indietro tutte le aree periferiche che scontano un ritardo infrastrutturale e di servizi. Questo ritardo è dettato dal fatto che il mercato, non essendo favorevoli le condizioni di investimento in aree territoriali con popolazione limitata, non riesce ad intervenire. E' quindi opportuno che le istituzioni e le Amministrazioni comunali sviluppino, anche tramite accordi di co-finanziamento e bandi, la creazione di una rete per la mobilità dolce e non.

Proposte

Inventiva unita ai bisogni sono le basi per la creazione di modelli di mobilità utili e alternativi.

1. Piedibus

E' un modello che sostiene l'accompagnamento a scuola dei bambini/ragazzi tramite l'incentivazione del piedibus: un servizio che possa mettere in sicurezza nel tragitto casa/scuola gli studenti, evitando di utilizzare l'auto del genitore per un percorso, talvolta, minore di un chilometro.

2. Piste ciclopedonali

E' essenziale investire nella realizzazione di piste ciclopedonali, in modo che possano essere una valida alternativa alla mobilità locale, oltre che a un ottimo strumento per l'utilizzo del proprio tempo libero. Per questo, ove possibile, è utile che le piste ciclabili non siano affiancate alla strada principale, ma che invece abbiano a disposizione un percorso alternativo, più breve e magari in mezzo al verde.

3. Car pooling

E' un servizio che consente nei centri più vasti, che necessitano forzatamente dell'utilizzo di mezzi a motore per raggiungere le scuole, la creazione di un servizio Comunale che possa accompagnare gli studenti a Scuola e ritorno.

Tale servizio potrebbe inoltre, essere economicamente sfruttato, attraverso la creazione di un servizio noleggio di tali mezzi, fuori dai tempi in cui sono necessari per il trasporto pubblico.

SOSTENTAMENTO E SVILUPPO PISTE CICLABILI

L'obiettivo che qui ci si propone è di espandere e migliorare l'uso delle piste ciclabili nelle grandi metropoli arrivando ad una graduale riduzione di sostanze tossiche nell'aria prodotte dai veicoli moderni.

Pensare a nuovi modi per migliorare lo sviluppo e il favorimento della vita dei singoli cittadini è il compito principale di ogni organo comunale, regionale e nazionale che esista in tutto il mondo; detto ciò, l'espansione, la modernizzazione e in casi estremi il recupero delle piste ciclabili è un punto fondamentale nella vita quotidiana dell'uomo moderno.

Già grazie alla “Disposizioni per lo sviluppo della mobilità in bicicletta e la realizzazione della rete nazionale di percorribilità ciclistica” che è il nome della legge n. 2 del 11 gennaio 2018 con cui il sogno di un paese più moderno, sia sul piano ambientale che su quello dei trasporti, ha fatto un passo in avanti .

Promuovere l'uso della bicicletta come mezzo di trasporto, sia per le esigenze quotidiane sia per le attività turistiche e ricreative, è l'obiettivo primario di questo piano: sviluppare l'utilizzo della bici sia in ambito urbano e metropolitano, che su percorsi definiti a livello regionale, nazionale ed europeo.

Piano generale della mobilità ciclistica, triennale, contiene:

la definizione, per ciascuno dei tre anni, degli obiettivi annuali di sviluppo della mobilità ciclistica, da perseguire in relazione ai due distinti settori (urbano e metropolitano da un lato, regionale, nazionale ed europeo dall'altro), avendo riguardo alla domanda complessiva di mobilità;

l'individuazione delle ciclovie di interesse nazionale che costituiscono la Rete ciclabile nazionale Bicalia e gli indirizzi per la definizione e l'attuazione dei progetti di competenza regionale e finalizzati alla realizzazione della Rete stessa;

l'indicazione, in ordine di priorità, con relativa motivazione, degli interventi da realizzare per il conseguimento degli obiettivi annuali di sviluppo della mobilità ciclistica;

l'individuazione degli interventi prioritari per assicurare le connessioni di Bicalia con le altre modalità di trasporto, anche attraverso la realizzazione di aree destinate all'accoglienza delle biciclette nei parcheggi, nelle stazioni ferroviarie e metropolitane, negli scali fluviali e lacustri, nei porti e aeroporti, nonché attraverso la predisposizione dei mezzi pubblici per il trasporto delle biciclette;

il quadro, per ciascuno dei tre anni del periodo di riferimento, delle risorse finanziarie, pubbliche e private, che possono essere reperite e destinate alla promozione della mobilità ciclistica e l'individuazione delle modalità di finanziamento degli interventi indicati nei Piani della mobilità ciclistica dei comuni e delle città metropolitane;

la ripartizione tra le regioni, su base annuale, delle risorse finanziarie destinate a interventi a favore della mobilità ciclistica;

gli indirizzi volti ad assicurare un efficace coordinamento dell'azione amministrativa delle regioni, delle città metropolitane, delle province e dei comuni concernente la mobilità ciclistica e le relative infrastrutture, nonché la partecipazione degli utenti alla programmazione, realizzazione e gestione della rete cicloviana;

l'individuazione degli atti amministrativi, compresi quelli di natura regolamentare e di indirizzo, che dovranno essere adottati per conseguire gli obiettivi stabiliti dal Piano;

la definizione delle azioni necessarie a sostenere lo sviluppo della mobilità ciclistica in ambito urbano, con particolare riferimento alla sicurezza dei ciclisti e all'interscambio modale tra la mobilità ciclistica, il trasporto ferroviario e il trasporto pubblico locale.

L'uomo è sempre riuscito a migliorare se stesso e ciò che ha creato, facciamo in modo di tenere parola a ciò, miglioriamo il nostro paese salvando lui e il mondo intero dai problemi causati da noi stessi

Fonti. www.fasi.biz.com

Periferie

Il Bando per la presentazione di progetti per la predisposizione del Programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie delle città metropolitane e dei comuni capoluogo di provincia è stato istituito dalla Legge di stabilità 2016 (Legge 28/12/2015, n.208).

Il disagio urbano, concentrato prevalentemente nelle aree periferiche delle grandi metropoli, da Palermo fino a Milano, rappresenta un tema di fondamentale interesse per la dimensione comunitaria.

Sulla base dell'indagine per evidenziare lo stato di realizzazione degli interventi sulle periferie, dopo il finanziamento dei progetti presentati da diverse città, sono stati evidenziati i seguenti risultati.

L'analisi di questi progetti ha permesso di comprendere che l'85,7 % degli interventi sono stati di conversione fisica con la riqualificazione di zone specifiche e il lancio di nuovi servizi. Inoltre, il 12,5% degli interventi ha previsto nuove realizzazioni. Questo dato è importante perché il Bando limita il consumo di nuovo suolo. Inoltre, alcuni dei progetti hanno previsto azioni sia materiali che immateriali. Per capire cosa si intenda per azione immateriale, basti ricordare la conversione funzionale di un edificio, che diversamente da quella strutturale, guarda all'uso concreto della costruzione, non soltanto edilizio, quindi al *comportamento rilevante, caratterizzante, per la sua prevalenza, l'unità immobiliare, in un determinato periodo e artificiosamente inquadrato nella caratteristica struttura logica della disciplina edilizia, qualificato come un normale intervento edilizio privo di ogni carattere di permanenza* [Mengoli, 2009].

Purtroppo, non tutti i progetti presentati dalle città sono stati adeguati alle finalità del Bando: se da un lato sono stati presentati progetti innovativi ed organici, in alcuni casi i progetti si sono rivelati incompleti, poco attuali e limitati.

Infine, un problema ulteriore si è posto dal punto di vista della gestione del rapporto tra pubblico e privato: alcune città, pur di rientrare nel budget di finanziamento, hanno basato i loro progetti su finanziamenti privati, una decisione che potrebbe far incorrere nel rischio di viziare la coerenza progettuale iniziale.

Dallo studio del Bando del 2016 si notano alcune criticità del bando stesso, a fronte del quale si va a proporre la limitazione del consumo di suolo, che non può essere valida nei luoghi dove non siano stati rispettati, in passato, gli standard dei piani regolatori.

Il Bando, poi, in alcune condizioni, prevede più una riqualificazione che una rigenerazione di aree, quando sarebbe necessario dare precedenza ai progetti di rigenerazione (vd Appalti pubblici e popolari), ma soprattutto spazio alle priorità di intervento nonché al criterio sulla base del quale scelta di intervento (di tipo riqualificativo o rigenerativo) è stata fatta.

Uno dei maggiori problemi che il Paese presenta è dato poi dall'assenza (e laddove presenti dal non rispetto) di piani regolatori urbanistici. I risultati peggiori determinati da questo impasse si hanno nelle periferie (vd Caso Zen di Palermo in Appalti pubblici e popolari).

Questo il motivo per cui il controllo sulla stesura di piani regolatori è essenziale prima che alla cura estetica e del decoro urbano, allo sviluppo positivo della comunità e a evitare quelle situazioni spiacevoli che diversamente si andrebbero a verificare.

Dovrebbero essere sempre considerate essenziali le interazioni delle varie componenti di un progetto, esattamente come servirebbe un maggiore incentivo volto alla corretta e funzionale sinergia tra pubblico e privato. I finanziamenti privati sembrano nella realtà attuale essenziali - questo è più che mai evidente nell'ambiente artistico-culturale, dove restauri, esposizioni, eventi, etc, sono ormai quasi in toto finanziati dal privato. Affrontarne le criticità a partire da questa valutazione risulta pertanto essere la scelta di gestione più adeguata.

BIBLIOGRAFIA

- Legge 28/12/2015, n.208, pubblicata nella Gazzetta ufficiale n.302 del 30/12/2015, commi dal 974 al 978
- www.urbanit.it

L'inserimento del principio di insularità nella Costituzione Italiana

*[...] insularity is isolation.
Islandness is separation from the rest of the world
and thus describes a space that is not part of space,
a place that is not part of time,
a naked place,
an absolute place.⁵⁸*

58 BOITANI A., RAMELLA F. (2017), *Competizioni e aggregazioni nel TPL*, Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano.

*In Italia, ci sono due grandi Isole, la Sicilia e la Sardegna, la seconda delle quali sconta anche significative sofferenze per la propria condizione di perifericità, una condizione che riguarda anche le isole minori italiane, sparse nel mare tra il Veneto, la Liguria, la Toscana, la Campania e la Puglia.*⁵⁹

Da un punto di vista economico, le condizioni di partenza in rapporto alle regioni del resto del continente, risultano assai più sfavorevoli in quei settori legati al trasporto delle persone e delle merci, alla qualità infrastrutturale, all'accesso creditizio.

Persino il costo dell'energia, dell'istruzione, della sanità, dell'alta formazione risulta troppo spesso più alto rispetto a quello pagato mediamente nella penisola. Gli svantaggi accusati dagli Italiani che vivono sulle isole rappresenta un problema per l'intera comunità nazionale.

La questione dell'insularità è un tema che è stato molto dibattuto in seno al Parlamento europeo che adottò nel 1997 una risoluzione avente come fine quella di avviare «una politica integrata adeguata alla specificità delle regioni insulari dell'Unione europea»; nel 1998, con il Trattato di Amsterdam venne riconosciuto il principio secondo il quale «è necessario ridurre il divario esistente tra i livelli di sviluppo dei vari territori e colmare il ritardo delle regioni meno favorite, come le isole»; nel 2007 il Trattato di Lisbona all'articolo 174 recita che «*Per promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme dell'Unione, questa sviluppa e prosegue la propria azione intesa a realizzare il rafforzamento della sua coesione economica, sociale e territoriale. In particolare l'Unione mira a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite. Tra le regioni interessate, un'attenzione particolare è rivolta alle zone rurali, alle zone interessate da transizione industriale e alle regioni che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici, quali le regioni più settentrionali con bassissima densità demografica e le regioni insulari, transfrontaliere e di montagna*».

Il 2016 è stato un anno di enorme importanza per le due isole maggiori d'Italia, la Sicilia e la Sardegna. L'Unione Europea ha riconosciuto la loro condizione di insularità. Il Parlamento dell'Unione Europea ha approvato la risoluzione Cicu, considerando che le regioni insulari, presentano caratteristiche specifiche comuni di natura permanente che le distinguono nettamente dalle regioni situate sulla terraferma; ha riconosciuto gli svantaggi naturali e geografici permanenti specifici della condizione di insularità; ha osservato che la crisi economica ha avuto drammatiche ripercussioni sui bilanci nazionali e regionali di molti Stati membri, limitando così la disponibilità di finanziamenti in molti settori e determinando un crollo degli investimenti pubblici dell'ordine del 20%. Gli effetti della crisi hanno inciso pesantemente sulle possibilità di sviluppo di molte regioni svantaggiate, tra cui le isole. In aggiunta ha valutato che le isole dell'Unione sono anche regioni periferiche situate alle frontiere esterne dell'UE e sono particolarmente vulnerabili rispetto ai

⁵⁹ Si tratta del d.d.l. cost. rubricato «Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V della parte seconda della Costituzione».

problemi che l'Europa si trova attualmente ad affrontare, come la globalizzazione, l'evoluzione demografica, il cambiamento climatico, l'approvvigionamento energetico e, soprattutto nel caso delle regioni meridionali, l'esposizione ai crescenti flussi migratori. Il parlamento inoltre ha riconosciuto che le isole europee contribuiscono alla diversità dell'Unione sotto il profilo sia ambientale (habitat specifici e specie endemiche) che culturale (lingue, patrimonio architettonico, siti, paesaggi, caratteristiche agricole e non agricole, identità geografica); che le isole europee possono contribuire a rafforzare lo sviluppo sostenibile dell'Unione, date le loro grandi potenzialità in termini di produzione di energia a partire da fonti rinnovabili, derivanti dalla loro particolare esposizione alle correnti eoliche, al moto degli oceani e al sole; ha compreso che l'accessibilità delle regioni e i collegamenti all'interno delle isole sono fattori fondamentali per accrescere l'attrattività delle regioni insulari; che occorre ridurre quindi i costi del trasporto marittimo e aereo di persone e merci conformemente al principio della continuità territoriale, adoperandosi nel contempo per ridurre le emissioni e l'inquinamento generati da questi modi di trasporto; ha tenuto presente che agricoltura, allevamento e pesca rappresentano elementi importanti delle economie insulari locali e garantiscono l'approvvigionamento di una parte significativa del comparto agroindustriale, e che tali settori risentono della scarsa accessibilità, in particolare nel caso delle PMI, dello scarso livello di differenziazione delle produzioni e delle condizioni climatiche. In conclusione ha preso atto del fatto che un turismo intensivo, concentrato solo in determinati periodi dell'anno e non adeguatamente pianificato nei periodi fuori stagione, può comportare dei rischi per lo sviluppo ecologicamente sostenibile delle regioni insulari.

Sembrerebbe filare tutto liscio. Esiste tuttavia la disciplina della concorrenza (e degli aiuti di stato) sin da subito considerata il cuore della realizzazione di un'unione economica, perseguita in via assolutamente prioritaria dall'UE, rispetto addirittura all'unione politica che frena il processo di agevolazione dei territori insulari. Dunque è necessario derogare.

Il modo è quello dell'identità costituzionale. Per questo inserire il principio di insularità nella Carta Costituzionale, facendolo diventare parte di quell'identità costituzionale/nazionale sovraordinata ai trattati, lo porterebbe ad essere sovraordinato rispetto alla disciplina della concorrenza.

La proposta di legge appoggiata dalla quasi totalità dei partiti e movimenti politici sardi, prevede che dopo il quinto comma dell'articolo 119 della Costituzione sia inserito il seguente: «*Lo Stato riconosce il grave e permanente svantaggio naturale derivante dall'insularità e dispone le misure necessarie e garantire una effettiva parità ed un reale godimento dei diritti individuali e inalienabili*»⁶⁰. L'obiettivo è quello di favorire il

⁶⁰ L'unico database esistente che segnala la presenza "lo stato di salute dei ponti più vicini" è accessibile da parte degli enti pubblici previa registrazione e con licenza (non si tratta di un database open data), che è affidabile comunque nella misura in cui la PA ha realizzato le adeguate attività di ispezione e segnalazione. Vi è poi WeBridge,

riequilibrio economico e sociale attraverso risorse e interventi anche fiscali, primariamente nei settori dei trasporti e dell'energia.