

Indice/Index

- 7 Editoriale
Luigi Fusco Girard
- 13 Introduzione. Piano, natura, resilienza e ripresa
*Francesco Domenico Moccia e
Alessandro Sgobbo*
- 19 Politiche insediative e sostenibilità urbana
Alessandro Sgobbo
- 45 La forma di piano per le esigenze d'oggi
Francesco Domenico Moccia
- 67 Pianificazione integrata urbanistica-trasporti in
Campania
Antonio Nigro
- 81 Riflessioni sull'“insostenibile peso dell'offerta
residua”. Uno sguardo dal Mezzogiorno
Francesco Martinico
- 99 Densità urbana e giusta distanza: le nuove
frontiere del progetto urbanistico della città
post Covid
Rosalba D'Onofrio e Michele Talia
- 113 Alcune riflessioni sulla disciplina della
pianificazione urbanistica comunale
Fortunato Pagano
- 127 Le città metropolitane alla sfida dell'efficienza
e della sostenibilità. Ruolo e forma del piano
territoriale metropolitano
Giuseppe Mazzeo
- 141 E se il piano del verde divenisse parte
integrante del piano urbanistico comunale?
Emanuela Coppola

DENSITÀ URBANA E GIUSTA DISTANZA: LE NUOVE FRONTIERE DEL PROGETTO URBANISTICO DELLA CITTÀ POST COVID

Rosalba D'Onofrio e Michele Talia

Sommario

La nozione di densità occupa un posto centrale nella storia delle teorie e delle pratiche della pianificazione urbanistica, oltre la sua dimensione di strumento tecnico di misurazione e valutazione al servizio del processo di attuazione dei piani. A seconda del periodo storico, è stata associata all'insalubrità e alla mancanza di igiene; ha rappresentato lo strumento operativo con cui razionalizzare i sistemi insediativi; più recentemente è stata declinata come antidoto alla crisi urbana originata dalla dispersione insediativa e dai cambiamenti climatici. Con la crisi pandemica, è stata incolpata per il disastro originato dal virus da parte di chi in maniera acritica ha ignorato i complessi fattori che realmente determinano le crisi. Questo articolo sostiene un differente punto di vista e, con l'aiuto di alcune esperienze europee alla scala territoriale e urbana, declina il concetto di "densità accettabile" e di "giusta distanza", quali finalità da perseguire nel progetto urbanistico per contribuire al contenimento della dispersione insediativa e per assicurare le prestazioni che migliorano la qualità della vita nelle città e la conservazione degli spazi naturali.

Parole chiave: città post Covid, progetto urbanistico, qualità della vita

URBAN DENSITY AND THE JUST DISTANCE: NEW FRONTIERS IN URBAN PLANNING PROJECT AFTER COVID

Abstract

The notion of density plays a central role in the history of urban-planning theories and practice, even beyond its role as a technical tool for measurement and assessment in service of the process to implement the plans. According to the historical period, it was associated with unhealthiness and a lack of hygiene or represented the operational tool to rationalize settlement systems. More recently it has been used as an antidote to the urban crisis originating from settlement dispersion and climate change. With the pandemic, it has been blamed for the disaster originating from the virus by those who have uncritically ignored the complex factors that truly determine crises. This article supports a different point of view and, with the help of European experiences on the territorial and urban scale, refines the concept of 'acceptable density' and 'just distance' as goals for urban planning to contribute to containing settlement dispersion and ensuring the services that improve quality of life in cities and the conservation of natural spaces.

Keywords: post Covid city, urban planning, quality of life

1. Introduzione

La pandemia ha cambiato le nostre abitudini, messo in discussione i nostri stili di vita, stravolto le priorità quotidiane e limitato le nostre libertà personali; ha denunciato le fragilità delle nostre città, ma anche le loro potenzialità. Le lezioni di resilienza apprese ci hanno trasmesso quell'esigenza di cambiamento e di trasformazione che pervade il dibattito pubblico, con effetti significativi per il lavoro scientifico, l'iniziativa politica e l'immaginario collettivo. L'idea che dopo la pandemia il mondo dovrà necessariamente cambiare, e in meglio, può apparire una supposizione ingenua. Di sicuro in questi mesi abbiamo potuto maturare una riflessione più attenta sul valore di una diversa qualità ambientale nelle nostre città che ci ha consentito di apprezzare inedite opportunità di lavoro in remoto, di maturare il convincimento che le relazioni di prossimità e solidarietà concorrono in modo determinante alla qualità della vita, di apprendere che in città liberate dal traffico si può riscoprire il gusto di passeggiare e andare in bicicletta.

In questi ultimi mesi, però, sono riemerse alcune paure ancestrali nei confronti delle città e del contagio, che hanno portato illustri studiosi, anche nel nostro Paese a ipotizzare fughe dalla città e il ritorno alle piccole dimensioni dei borghi e alla campagna (Zanchini, 2020). Questo evidente paradosso di una società contemporanea che è ormai dominata dalla sua componente urbana, ma che sembra paralizzata dalla minaccia della promiscuità e della eccessiva densità di un modello insediativo sul quale ha fondato le sue fortune, è stato spesso collegato alle preoccupazioni della densità urbana come agente moltiplicatore della diffusione del virus, con la conseguenza di concentrare le politiche pubbliche su misure di diradamento che hanno condotto alla chiusura delle scuole, alla diffusione del telelavoro, al blocco di alcune strade e parchi pubblici. Non si è sufficientemente riflettuto sul fatto che, sulla necessità di far leva sulla densità, la disciplina urbanistica si è molto spesa in questi ultimi anni, ritenendola una strategia chiave per raggiungere gli obiettivi di sostenibilità (di riduzione del consumo di risorse, di energia e di inquinamento) e la migliore opzione per il futuro, per garantire l'efficienza dei servizi e l'interazione sociale, per favorire i processi di valorizzazione economica, per migliorare le prestazioni delle attività culturali e ricreative.

Nel dibattito scientifico più recente alcuni studiosi, come Richard Sennet, si sono interrogati sull'apparente tensione tra densità, misure di adattamento ai cambiamenti climatici e salute; altri hanno individuato nell'intensità dei flussi globali, nelle caratteristiche demografiche e nelle barriere socioeconomiche i veri rischi da allontanare per evitare il contagio, evidenziando il comportamento aggressivo del virus in ambienti urbani poveri e disagiati, caratterizzati da sovraffollamento e da difficoltà di accesso ai servizi (Wiener e Iton, 2020). Dal confronto che si è generato sembra evidente che piuttosto che chiederci se abbiamo bisogno di città dense, dovremmo interrogarci se abbiamo la visione, l'impegno e la forza d'animo per rendere le nostre città eque, efficienti, sostenibili e sane.

Di fronte a tale quesito la disciplina urbanistica è chiamata a riflettere, indagando sia le cause dell'impreparazione delle città nell'affrontare i rischi e le crisi, sia le potenzialità che le città trasfigurate dal *lockdown* hanno messo in luce. Le lezioni apprese sono diverse e non devono essere sottovalutate, così come non va trascurata la domanda se esiste una "giusta dimensione" della densità urbana, o meglio ancora "una giusta distanza", tra le esigenze del "distanziamento sociale" e le lusinghe della promiscuità e della ibridazione nel ripensare il modo in cui pianifichiamo e progettiamo il futuro delle nostre città (Talia, 2020).

Nel tentativo di proporre un contributo in questa direzione è utile ripercorrere l'evoluzione nel tempo della nozione di densità e i suoi legami con la cultura architettonica e della

pianificazione, pur sapendo che la densità non è un valore in sé, ma è uno strumento o una condizione per esprimere un progetto e una visione (Moroni, 2016). Questo saggio, dopo aver ripercorso l'evoluzione del concetto di densità nella teoria e nelle pratiche, si concentra sui principali temi del dibattito degli ultimi anni, con l'aiuto di alcune esperienze che hanno declinato la densità dal punto di vista qualitativo e prestazionale alla scala vasta e alla scala urbana. Le considerazioni che scaturiscono da questa riflessione permettono di evidenziare alcuni possibili ambiti di indagine e di riflessione su cui lavorare per immaginare il ruolo del progetto urbanistico nella costruzione della città dopo la pandemia, evitando che in un prossimo futuro, il superamento degli effetti più traumatici della recente crisi urbana venga affidato a interventi episodici e a pioggia che riproporrebbero quella sottovalutazione della dimensione spaziale delle politiche pubbliche che ha tanto penalizzato in passato il nostro Paese.

2. La cultura urbana della densità

La densità urbana si presta ad essere interpretata e declinata secondo diverse accezioni, che si spingono oltre l'uso tecnico, isotropo e omogeneo dei piani urbanistici di tradizione. In essa si nasconde una complessità che rivela un costruito eminentemente culturale, esito dell'evoluzione nel tempo della forma urbana e del suo progetto. Centrale nella cultura igienista all'inizio del XIX secolo e nel funzionalismo dopo, essa ha rappresentato l'oggetto principale delle critiche alla città come concentrazione di persone, di funzioni e di usi, e come fattore in grado di influire pesantemente sulla qualità della vita (Rosenberg, 1963). Per la cultura igienista la città era un luogo di sovraffollamento, rumore, sporcizia, criminalità, povertà, malattia da combattere e superare mediante il diradamento dei tessuti urbani, un minore affollamento, la circolazione dell'aria e il soleggiamento (Churchman, 1999). Nelle utopie urbane che caratterizzano tutto l'Ottocento la ricerca di un rapporto ottimale tra spazio edificato e popolazione si affida a seconda dei casi al modello della casa familiare o a quello dell'abitazione collettiva (Clément e Guth, 1995; Touati, 2015), ma l'obiettivo comune è quello di trovare il giusto rapporto tra spazio costruito e spazio aperto, tra le altezze degli edifici, tra volumi edilizi e larghezza delle strade, sempre garantendo una marcata separazione di usi e funzioni. Almeno in alcune esperienze la densità urbana diventa uno strumento atto ad affermare la domanda di equità nei confronti della rendita fondiaria; è il caso del *Piano Cerdà* di Barcellona (1859), che si ispira non solo ai principi dell'igiene e della circolazione urbana, ma punta anche a proporre un'equa politica fondiaria e di distribuzione dei servizi in grado di offrire un ambiente di vita dignitoso ai gruppi sociali svantaggiati (Cerdà, 1995), o del Piano della *Greater Dublin* di Abercrombie del 1914, nel quale l'attribuzione di un diverso coefficiente (di densità) a ciascun settore urbano, rimanda ad un disegno "politico" che coniuga il tema della riallocazione suburbana della popolazione per allentare la congestione delle aree centrali, con la riorganizzazione della mobilità, il decentramento industriale e il concepimento di una politica che prevedeva la realizzazione di parchi e riserve.

Con l'avvento del Movimento Moderno il rapporto tra densità e morfologia urbana tende a indebolirsi, mentre l'attenzione dei progettisti si sposta verso lo studio delle relazioni intrinseche fra gli oggetti fisici (il soleggiamento, la distanza fra gli edifici, ecc.) e, soprattutto, in direzione di modelli urbani in grado di assicurare la correlazione tra l'affermazione della città come sistema della mobilità e lo sviluppo di unità insediative a sviluppo verticale. In questa direzione si sviluppa l'idea della "Città nel Parco" del CIAM

(Di Biagi, 2005) e di Le Corbusier, che nel *Plan Voisin* del 1925 aveva previsto un'occupazione del suolo del 5% e un carico insediativo particolarmente elevato (3200 abitanti/ha).

In Italia il boom immobiliare del secondo dopoguerra, nel promuovere lo sviluppo di periferie disordinate e prive di qualità, è all'origine di una crescente indifferenza nei confronti dei grandi temi sollevati dal dibattito internazionale, che solo alcuni interventi del Piano InaCasa (1949-1963) avevano saputo rielaborare diffondendo la qualità della progettazione nei luoghi della vita quotidiana (Di Biagi, 2010). In tale contesto la densità tende a ridursi ad un fattore puramente quantitativo che, oltre a costituire il cardine del sistema regolamentare dei piani urbanistici, finisce per generare un'immagine urbana astratta, nella quale si assiste alla perdita delle relazioni tra la strada e il costruito, alla scomparsa di ogni attinenza con i caratteri fisici del luogo e con i connotati urbanistici del contesto.

Inoltre, in Italia il superamento del modello della città-fabbrica, maturato a partire dalla fine degli anni Settanta, ha dato vita a nuove formazioni insediative a bassa densità molto disperse nel territorio, che: in una prima fase si è accompagnato alla carenza di infrastrutture e di servizi, alla commistione di insediamenti produttivi e residenziali e a una struttura insediativa a isole o *enclaves*; successivamente ha comportato lo scollamento tra l'offerta abitativa corrente e gli stili abitativi propri del ceto medio (Indovina, 1990; Lanzani, 2012).

L'opzione della bassa densità che accomuna un numero crescente di contesti metropolitani e di città medie conducono all'affermazione dell'abitazione singola, e di conseguenza ad un notevole consumo di suolo e a uno sviluppo urbano disordinato e disomogeneo che si contrappone alla compattezza della città storica e delle prime periferie (EEA, 2006). La cultura dell'abitare plasmata da questo modello insediativo si caratterizza sovente per lo smarrimento del senso di appartenenza e di identificazione con i luoghi, fino a palesare gravi effetti negativi sui bilanci pubblici, sulla salute dei cittadini e sulla qualità dell'ambiente (Frumkin, 2004).

Con l'avvento del concetto di sviluppo sostenibile (Rapporto Brundtland del 1987) cambia nuovamente la prospettiva e la densità urbana recupera la sua centralità all'interno del dibattito urbanistico. La densificazione diventa una nozione "chiave" per la sostenibilità ambientale degli insediamenti e con essa si manifesta un rinnovato interesse per l'urbanità e la diversità urbana che influenzano la qualità della vita nelle città. Non solo la densità urbana appare in questi anni come un antidoto alla crisi ambientale e agli effetti dei cambiamenti climatici; è lo stesso ideale della città compatta che viene ormai riscoperto e teorizzato nei suoi aspetti positivi (Talen, 2005; Grant, 2006), in evidente contrapposizione alla bassa densità dello *sprawl* (Flynt, 2006; EEA, 2006). Nel volgere di pochi anni l'Olanda, il Regno Unito, la Germania e la Francia si dotano di strumenti di pianificazione in linea con i richiami dell'Agenzia Europea per l'Ambiente, che nello studio *Lo sprawl in Europa: la sfida ignorata* del 2006 aveva segnalato i rischi della frammentazione.

Negli ultimi anni la riflessione disciplinare ha spostato l'attenzione da un approccio essenzialmente quantitativo a un approccio prestazionale e qualitativo. Nonostante l'invito di alcuni studiosi ad accogliere il concetto di "soglia" dimensionale come garanzia per un corretto dimensionamento dei servizi pubblici e un riequilibrio tra aree centrali e periferiche ispirato ai criteri della giustizia spaziale (Bodart et al., 2013), si sta diffondendo il convincimento, già presente in "Vita e morte delle grandi città" di Jane Jacobs (Jacobs, 1961), che la concentrazione non è un valore in sé, e che il suo vantaggio principale è quello di favorire la diversificazione sociale, la commistione di preferenze umane interpersonali,

l'intensificarsi delle relazioni informali e spontanee, la *mixité* degli usi e delle attività, la trasmissione delle conoscenze pratiche (Paquot, 2000). Queste diverse declinazioni della densità rimandano a una nozione di "intensità urbana" che deve essere garantita alle diverse scale, e che comprende i valori della urbanità e della diversità (Da Cunha e Kaiser, 2009). Questa particolare accezione della densità rende inoltre possibile un approccio più duttile alle diverse dimensioni temporali (oraria, giornaliera, annuale) della città, e di conseguenza l'adozione di politiche urbane più facilmente adattabili alle differenti esigenze.

È con questo bagaglio di esperienze e di riflessioni che oggi affrontiamo il tema della densità nella città post Covid. E se la densità urbana è la grande inquisita nel dibattito urbanistico sulla pandemia a causa dell'attuale necessità di distanziamento sociale, non si può fare a meno di considerare i molteplici aspetti che in essa convivono, alcuni dei quali irrinunciabili per la vita stessa delle città e dei suoi abitanti. La transizione urbana generata dalla pandemia interroga la disciplina urbanistica e la spinge a esplorare nuovi percorsi per rispondere alla imprevedibilità di questa crisi e di quelle che potrebbero verificarsi in futuro, aprendo il confronto per individuare i requisiti di una "densità accettabile" che non comporti sovraffollamento e congestione, e che sia in grado di garantire un ambiente di vita completo e "intenso" che può dimostrarsi un alleato prezioso in tempi di emergenza sanitaria. Nel progettare questo ambiente di vita potremo basarci sul modello della "città di prossimità" (Allain, 2004), da cui derivare la ricerca di "un'equa distanza" che permetta di confrontare diversi scenari, attraverso cui valutare le scelte di una densificazione mirata e di qualità che produca effetti positivi sulla efficienza dei trasporti, sull'offerta di servizi, sulla qualità ambientale e sulla salute urbana (CeNSU, 2020).

3. Reinterpretare la densità nella città contemporanea

Almeno in Italia, la pandemia ha messo in luce la fragilità di sistemi territoriali che si caratterizzavano per una crescita periurbana e diffusa conseguente alla crisi post-industriale, e che hanno risentito soprattutto negli ultimi anni di variegati processi di declassamento, svalutazione e deterioramento. Questi luoghi, pur inseriti nei flussi globali delle relazioni commerciali e turistiche, sono rimasti ai margini del processo di concentrazione delle prestazioni specializzate e delle nuove tecnologie, come le fragili risposte del sistema sanitario sembrerebbero suggerire, alimentando le disegualianze sociali, spaziali, culturali nel territorio (Pasqui, 2019).

La pandemia ha dunque rafforzato l'urgenza di un ripensamento dell'organizzazione spaziale degli insediamenti e delle infrastrutture dei nostri territori. La presenza di servizi sanitari e di cura, educativi, culturali, ambientali, digitali ed economici, diffusi e facilmente accessibili, si sta dimostrando una condizione essenziale per gli abitanti delle città non solo per migliorare la qualità della vita, ma anche al fine di essere messi al sicuro da ulteriori situazioni emergenziali e di non essere esclusi da nuovi processi di crescita. Nella crisi le fragilità territoriali impongono di riconsiderare sotto una nuova luce densità e mobilità, e di conseguenza i modelli insediativi e la frequenza e l'intensità degli spostamenti (Lupatelli, 2020), operando alla duplice scala dell'indagine e del progetto, alla grande e alla piccola dimensione.

Alla grande scala la pandemia evidenzia la necessità di garantire un maggiore decentramento dei servizi e lo sviluppo di centri di vita diffusi, tenuti insieme da una rete di collegamenti materiali e immateriali più efficienti. La riorganizzazione spaziale attorno a poli densi e compatti, che si configura come un modello urbano policentrico di tipo reticolare, sembra

quella più rispondente alle necessità della società contemporanea, al fine di limitare l'espansione urbana diffusa e di garantire un'accessibilità più equa ai servizi urbani per i cittadini e le imprese. Il modello da implementare dovrebbe basarsi sulla specializzazione e integrazione complementare tra centri urbani di diversa dimensione, privilegiando l'addensamento in corrispondenza dei nodi del trasporto pubblico, diversificando le funzioni, investendo sul coordinamento tra il trasporto pubblico e la mobilità dolce (Contato, 2019; Sgobbo, 2020), proteggendo gli spazi aperti, naturali o artificiali, ricreativi o ludici accessibili a tutti. Per l'efficienza di questo modello insediativo ci si potrà avvalere delle moderne tecnologie pensate per le *smart cities* e per una gestione intelligente della densità urbana. Queste misure, sperimentate nel periodo del distanziamento sociale, potrebbero costituire esempi interessanti e replicabili nel ripensare l'organizzazione dei servizi di base, le connessioni sociali e le pratiche sostenibili, il nostro modo di lavorare e produrre.

La riconfigurazione delle reti e delle densità insediative dovrebbe sostenere i territori nella transizione verso quella conversione ecologica di tutti i settori fondamentali (energetico, agro-alimentare, mobilità, assetti idrogeologici, edilizia, salute, istruzione e ricerca), ma anche dei comportamenti dei cittadini, invocata dal *Green New Deal* (Commissione Europea, 2019).

Questa nuova strategia di sviluppo è intrinsecamente connessa alla territorializzazione dei processi economici e produttivi (Scandurra et al., 2020), che non può ridursi al confinamento locale, ma implica la ricostruzione di una rete di relazioni fondata sulla riconquista di un'autonomia delle comunità locali a partire dalle necessità quotidiane, che riguarda non solo il mondo della produzione, ma anche i modelli di consumo, gli stili di vita, la tipologia dei beni e dei servizi prodotti (Viale, 2018). Ne consegue la promozione di una società e un'economia che si reggono su impianti e strutture decentrate di taglia medio-piccola, facilmente controllabili a livello locale, costruite attraverso processi partecipativi. Questo modello, per potersi sviluppare, ha bisogno di una densificazione urbana qualitativa e controllata, che generi valore economico, che sia resiliente ai cambiamenti climatici ed esprima i valori della convivenza e della condivisione, che riesca a identificare i luoghi sensibili ove frenare lo sviluppo insediativo in risposta ad una cultura del rischio ambientale e climatico, e di individuare aree prioritarie di intervento situate vicino a servizi esistenti o programmati, in cui concentrare le nuove trasformazioni.

Alla scala vasta la riorganizzazione policentrica reticolare potrebbe basarsi su tre assi principali:

- la concentrazione delle funzioni economiche e commerciali nei nodi di rete della centralità secondaria;
- l'organizzazione della crescita spaziale della città e il suo collegamento con le infrastrutture di trasporto pubblico;
- la valorizzazione e la tutela degli spazi aperti, naturali o artificiali, ricreativi o ludici, ma accessibili a tutti.

Almeno in una prima fase, il percorso che dovrà condurre al superamento della emergenza socio-sanitaria e alla rinascita urbana non potrà disporre di paradigmi di riferimento chiaramente configurati, né si sarà in grado di attingere agevolmente all'esperienza e alle *best practices* che le crisi affrontate nel passato ci hanno insegnato. La difficoltà di muoversi in un territorio sconosciuto è poi ulteriormente enfatizzata dalla necessità di ispirare il processo di ricostruzione ad una visione neo-umanistica su cui fondare il "cantiere" della rigenerazione urbana.

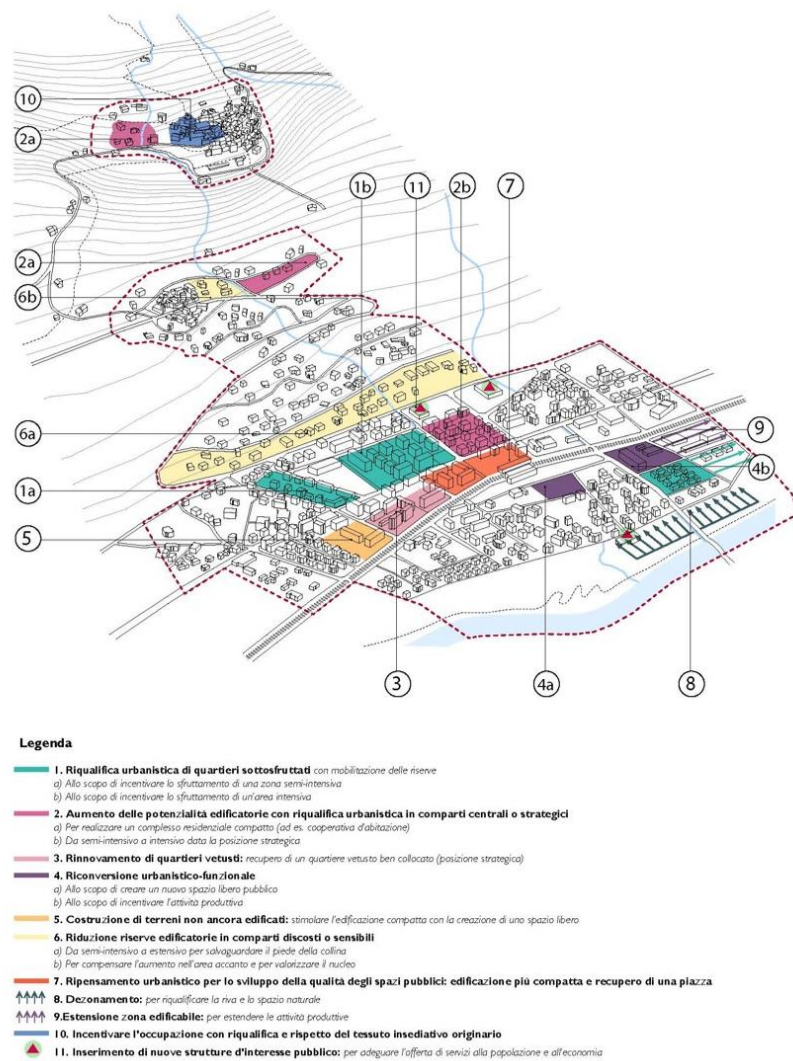
Se si vuole fare in modo che le strategie indirizzate al superamento della crisi sanitaria possano acquisire una più stretta adesione ai bisogni e ai desideri dei cittadini, è necessario accentuare la corrispondenza tra la lotta per il miglioramento della salute umana e la trasformazione dell'ambiente urbano, con l'obiettivo sempre più manifesto di rendere le nostre città più vivibili, sane e attraenti. In questa prospettiva il movimento delle *Healthy Cities* e alcune esperienze maturate in un recente passato per rendere più sostenibili le nostre città possono offrirci spunti molto interessanti, che tuttavia dovranno essere adattati alle sfide, senza dubbio più complesse, che la città del post-Covid si accinge ad affrontare (Talia, 2021).

Le politiche del Canton Ticino per uno "sviluppo centripeto degli insediamenti" vanno in questa direzione e rappresentano un tentativo di armonizzazione del sistema dei trasporti e di sviluppo integrato del sistema insediativo che si basa sul controllo della dispersione e sul governo dei flussi del traffico a scala territoriale e urbana (Poggiati, 2018). Lo sviluppo qualitativo dei processi di polarizzazione previsto nelle modifiche alle Legge Federale sulla pianificazione del territorio (LPT) del 2013, poi recepito nel Piano Direttore Cantonale del 2018, è di competenza dei comuni all'interno del PAC (*Programma d'azione comunale per lo sviluppo insediativo centripeto di qualità*) che presiede alla elaborazione del piano urbanistico. Il PAC si configura quindi come un disegno strategico dell'evoluzione degli insediamenti e, nello stesso tempo, come strumento guida che offre indicazioni operative ai futuri processi di trasformazione. Il percorso di elaborazione di questi strumenti, ancora in itinere in molti comuni, è assistito dalle *Linee Guida* elaborate nel 2018 (Repubblica e Cantone Ticino Dipartimento del Territorio, 2018), che sollecitano gli enti locali a interrogarsi su alcuni temi e scelte essenziali delle politiche urbanistiche: la formazione di una rete degli spazi pubblici e delle aree verdi; la morfologia e le funzioni del sistema insediativo; l'individuazione di luoghi strategici ove concentrare la quota più significativa dei nuovi carichi insediativi, adeguatamente connessi al trasporto pubblico e ben dotati di funzioni e servizi; l'individuazione di luoghi sensibili in cui frenare lo sviluppo insediativo per motivazioni paesaggistiche, o perché la loro edificazione sarebbe in contrasto con la volontà di bloccare i fenomeni di dispersione. In particolare le *Linee Guida* prevedono di stimolare lo sviluppo edilizio qualitativo nei "luoghi strategici" e di frenarlo nei "luoghi sensibili" attraverso: la determinazione di "parametri edificatori minimi" (per esempio indici di sfruttamento, indici di edificabilità, altezza degli edifici); la diminuzione delle distanze dai confini privati e dagli spazi pubblici e/o l'introduzione di misure atte a favorire la costruzione in continuità; la modifica delle destinazioni d'uso al fine d'incrementare il mix funzionale, sociale e generazionale; l'equilibrio fra residenza primaria e secondaria; l'ubicazione dei servizi e delle attrezzature pubbliche in prossimità dei luoghi strategici; l'introduzione di misure di protezione e valorizzazione dei luoghi sensibili, fra i quali i beni culturali e paesaggistici; l'istituzione dell'obbligo di piani di quartiere o di piani particolareggiati (Fig. 1). Ne consegue che il PAC può essere utilizzato come riferimento per valutare i progetti e chiedere miglioramenti o contropartite a favore della comunità, ma può altresì sostenere un dialogo costruttivo con i privati, fungere da riferimento per le politiche di allocazione dei servizi e delle infrastrutture pubbliche comunali (impianti sportivi, attrezzature per lo svago, istituzioni culturali, sedi scolastiche, offerta sanitaria, ecc.) e consentire l'individuazione dei luoghi dove collocare piccoli interventi atti a diffondere una maggiore consapevolezza da parte degli abitanti del valore del proprio territorio.

Evidentemente l'elaborazione di una concezione centripeta dello sviluppo degli insediamenti

a livello cantonale pone grandi sfide ai comuni coinvolti e richiede di rinunciare a velleità campanilistiche, ma le decisioni in materia di pianificazione territoriale che comporteranno svantaggi per una parte della agglomerazione dovranno essere riequilibrare mediante misure compensative, quali ad esempio una differente ripartizione dei proventi fiscali.

Fig. 1 – Programma d'azione comunale per lo sviluppo insediativo centripeto di qualità (PAC) Cantone Ticino. Illustrazione concettuale delle azioni da calibrare in base alle caratteristiche e alle problematiche del territorio comunale



Fonte: Dipartimento del Territorio Cantone Ticino. Programma d'azione comunale per lo sviluppo insediativo centripeto di qualità (2018)

Se il controllo combinato della densità urbana e del trasporto pubblico consente di razionalizzare la distribuzione delle centralità urbane e le economie di scala, l'esperienza del Canton Ticino conferma la necessità di far leva "sull'intensità" per aumentare la qualità della vita urbana. L'intensità urbana è l'obiettivo cercato, ma non sempre raggiunto, dagli interventi di densificazione (Amphou et al., 2001); essa scaturisce da una pluralità di fattori, quali: l'organizzazione multipolare della densità, la compattezza dei tessuti urbani, la *mixité* degli usi e delle funzioni, lo sviluppo di spazi pubblici e di aree verdi (Paquot, 2009).

Presente da alcuni anni nel dibattito europeo (a partire dalle *Conversations métropolitaines de l'Atelier International du Grand Paris* del 2010), la riflessione sulla intensità permette di ampliare lo sguardo sulla città attraverso il coinvolgimento di tutte le scale. Alla scala di quartiere l'approccio multipolare è in grado di promuovere l'intensità urbana nella previsione di micro-centralità che possono scaturire dalla densificazione dei tessuti, accompagnata da un mix di funzioni e di servizi vicini tra loro e agli snodi del trasporto pubblico, in connessione con i centri principali o secondari mediante una rete di attrezzature che consente una varietà di modi di trasporto.

Il legame tra intensità e qualità urbana è alla base di alcune esperienze maturate in Francia, dove la densificazione richiesta per la crescita demografica di alcuni territori e la volontà di ridurre il consumo di suolo spesso si accompagnano alla ricerca della qualità degli insediamenti. Le esperienze di Bordeaux nel *Plan Local d'Urbanisme (PLU)* (Bordeaux Metropole, 2016) e quella più recente di Toulouse, nel *Programme Local de l'Habitat (PLUi-H)* (Toulouse Metropole, 2019a), rappresentano buoni esempi da approfondire.

Nel caso di Bordeaux il piano esteso a tutta l'area metropolitana si propone di ripensare il territorio attraverso la natura e il paesaggio, sia rafforzando il legame tra urbanistica e mobilità, sia promuovendo lo sviluppo di una "città di prossimità" più equa, praticabile e vivibile e la città digitale.

Un'attenzione particolare è stata riservata ai quartieri meno strategici nel contribuire allo sviluppo dell'agglomerato urbano, dotati di pochi servizi per i residenti, lontani dagli assi principali, ma con un senso di appartenenza molto forte, il che conferisce a questi luoghi un forte potenziale relazionale e un significativo grado di urbanità. In questi luoghi il PLU cerca di costruire le condizioni perché si accresca l'intensità delle relazioni urbane, ben sapendo che essa è il risultato dei processi di trasformazione ma non può essere regolamentata, né può essere creata in anticipo (Fig.2).

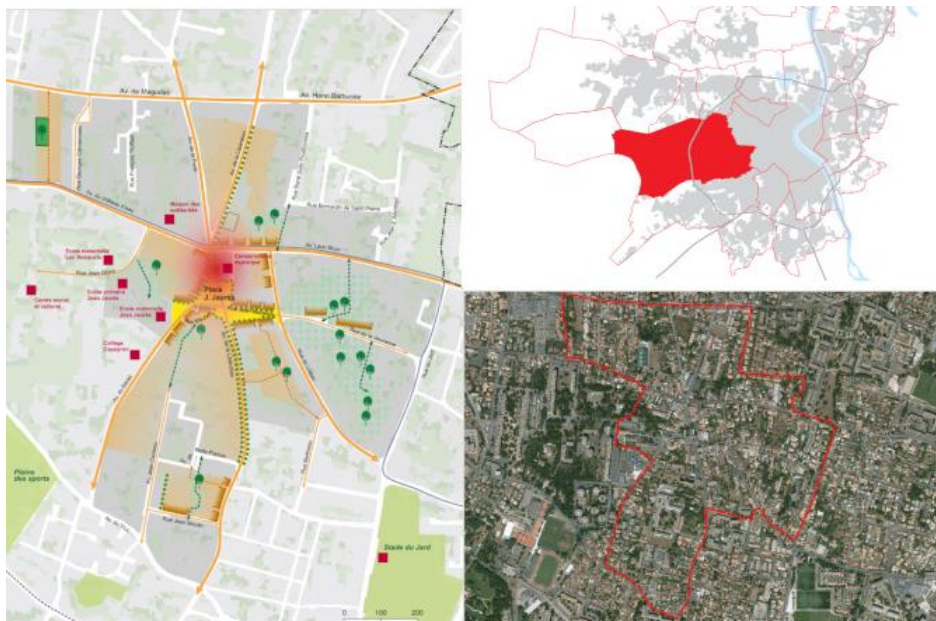
Il PLU cerca di costruire le condizioni perché essa possa generarsi attraverso la diversificazione delle funzioni e degli usi, la promozione degli spazi d'incontro, l'efficienza dei collegamenti.

Nel caso di Toulouse, il PLUi-H approvato nel 2019 individua nel principio della "densità moderata" e nella qualità urbana i fili conduttori del progetto urbanistico, da porre alla base dei rapporti di negoziazione con i soggetti privati. Il *Programme* è stato costruito attorno ad alcune invarianti, scaturite dall'analisi delle principali tendenze del territorio negli ultimi venti anni, quali la forte crescita demografica, l'attrattività della metropoli, i cambiamenti climatici. Il territorio metropolitano prevede di accogliere tra le 140 e le 150.000 persone in più, entro il 2030. Ciò richiede un alto tasso di offerta abitativa (da 6.500 a 7.500 abitazioni all'anno). Questa domanda può essere soddisfatta solo in una logica di gestione oculata dello spazio urbano, che prevede il rispetto di tre principi fondamentali:

- *ottimizzazione*, vale a dire il corretto impiego delle risorse disponibili, secondo uno scenario di riduzione del consumo di suolo del 10% rispetto al periodo 2007-2013, e la

- salvaguardia delle aree naturali e agricole dell'area metropolitana;
- *prossimità*, che implica il miglioramento dell'accessibilità alle funzioni, alle attrezzature pubbliche e agli spazi naturali. Questo obiettivo passa inevitabilmente attraverso la crescita della "città su sé stessa" e la selezione dei settori urbani da privilegiare in relazione alla mobilità e ai servizi del trasporto pubblico, tenendo conto che nell'esperienza di Toulouse la "città intensa" è la "città di prossimità", che consente di soddisfare i bisogni essenziali dei residenti limitando la necessità degli spostamenti, sviluppando le occasioni di condivisione dello spazio pubblico, sviluppando la mobilità lenta;
- *compensazione della densità*, con il miglioramento dell'ambiente di vita e lo sviluppo di un'offerta abitativa che soddisfi le richieste della popolazione in una visione che prevede la crescita del patrimonio pubblico e l'aumento della presenza della natura in città, adattando lo spazio urbano ai cambiamenti climatici e intervenendo sul verde.

Fig. 2 –PLU 3.1 Bordeaux. Progetto di Quartiere- Capeyron Mérignac-Definizione degli obiettivi generali per il rafforzamento del centro



Fonte: PLU 3.1 Bordeaux Métropole (2016). *Des projets pour les quartiers*

Attraverso la ricerca di coerenza tra pianificazione urbana, trasporto pubblico, efficienza delle reti e distribuzione delle attrezzature e dei servizi pubblici, il PLUi-H punta a promuovere una pianificazione rispettosa dell'ambiente, delle esigenze dei cittadini e del patrimonio, sostenendo che non c'è nessuna contraddizione tra sviluppo urbano e ambiente di vita, invitando i progettisti a un cambiamento di approccio che integri meglio le nuove proposte nel contesto urbano di riferimento. La "carta della qualità", parte integrante del

PLUi-H sostiene questa visione della città metropolitana nella ricerca della qualità ambientale e monitora gli interventi in tutte le fasi: dal progetto alla realizzazione, per rafforzare ad esempio la presenza della “natura” in città e contribuire efficacemente alla lotta contro le isole di calore urbano, alla gestione delle acque piovane e alla conservazione dei biotopi (Toulouse Metropole, 2019b).

4. Conclusioni. Il progetto urbanistico nella città post Covid

Nelle esperienze appena illustrate, nei poli urbani di livello territoriale e locale è stata applicata quell’urbanistica di prossimità, tanto invocata durante la pandemia nella forma della “città del quarto d’ora”¹ o del “territorio della mezz’ora”, che costituisce un possibile riferimento per costruire un diverso modo di organizzare e distribuire le funzioni e gli spazi di vita della città e per affrontare il tema della “giusta distanza” nel progetto urbanistico. Nelle sperimentazioni si è cercato di porre le condizioni per una prossimità a itinerari verdi e sicuri da percorrere a piedi o in bicicletta, ai negozi in cui fare la spesa, ai servizi della cura e dell’istruzione, ai luoghi di lavoro; offrendo in breve tante opportunità differenti per una efficace organizzazione della vita quotidiana. Se questo è l’obiettivo da perseguire nella città del futuro, una “densità accettabile” può assicurare l’offerta di prestazioni urbane in grado di migliorare la vita di tutti i giorni e, al tempo stesso, di garantire la conservazione degli spazi naturali e agricoli, il contenimento dell’espansione urbana, la disponibilità di un ambiente più sano e piacevole, atto a favorire lo sviluppo di un’economia *green*.

Questa dimensione della densità dovrà essere perseguita con strumenti flessibili, adattabili e multi-scalari, dovrà essere accettata dai residenti tramite un’offerta bilanciata di servizi, il miglioramento dell’accessibilità e della mobilità alla scala locale e territoriale e la conservazione degli elementi di naturalità. A scala territoriale una corretta applicazione di analoghi criteri rappresenterà il risultato di un processo di mediazione e di condivisione per un’equa distribuzione dei servizi e delle attrezzature che potranno svolgere un’azione di riequilibrio mediante compensazioni e misure di redistribuzione fiscale, tenendo conto degli obiettivi generali di limitazione del consumo di suolo e di salvaguardia dei terreni agricoli e naturali.

Le iniziative da promuovere sono molteplici e a largo spettro:

- *azioni a lungo termine*, definite sulla base di regole di carattere generale necessarie per consentire ai cittadini e agli *stakeholders* di ipotizzare interventi promettenti e di escludere le esternalità negative. Queste azioni potranno riguardare le scelte relative alla selezione delle gerarchie degli spazi urbani, da effettuare in base alla loro attrattività e al potenziale sviluppo, alla valenza ambientale e ai rischi presenti, ai provvedimenti relativi alla mobilità e ai servizi specializzati;
- *azioni condizionate e flessibili*, da verificare sulla base degli interessi in campo e dell’esistenza di prestazioni *ex ante* da assicurare nei diversi contesti urbani, soprattutto per quanto riguarda la dotazione di servizi, l’offerta di accessibilità, il sistema della mobilità, gli effetti complessivi sull’ambiente. La presenza di queste condizioni potrà permettere la realizzabilità di una serie di interventi di densificazione moderata, basati sulla *mixité* funzionale e sociale, sulla salvaguardia delle aree naturali e dei caratteri identificativi dei luoghi;
- *azioni sperimentali e di autorganizzazione* (Brunetta, 2008) temporanee e temporali. In questa cornice la dimensione progettuale dell’urbanistica tattica può assumere il suo pieno significato nell’attuazione del progetto urbanistico, considerato come un processo

che combina la gestione del progetto in una dimensione multi-scalare e iterativa. In particolare, gli usi temporanei potranno contribuire a chiarire le effettive possibilità di trasformazione di aree per le quali è ancora difficile effettuare previsioni a lungo termine, e consentire al tempo stesso la elaborazione di proposte progettuali condivise con gli attori interessati (Dovey, 2014).

Le potenzialità prese in esame potranno evolvere nel tempo verso un orizzonte di maggiore stabilità e potranno preparare il terreno al cambiamento in vista di una accelerazione del processo di trasformazione. La riscoperta della dimensione temporale nell'uso della città che in questo modo viene perseguita è una delle poche questioni per le quali la responsabilità può essere realmente condivisa, facendo sì che tutti i settori della vita collettiva (trasporti, servizi pubblici e privati, abitazioni, scuole, commercio, strutture culturali e per il tempo libero) possano essere coinvolti. Si tratta evidentemente di un approccio innovativo al progetto urbanistico, che impegna la disciplina urbanistica a ricercare le modalità e le forme di un corretto inserimento della dimensione temporale all'interno della tradizione del piano anche attraverso lo sviluppo di pratiche di coinvolgimento dal basso degli abitanti.

L'implementazione di questo modello di intervento presuppone la capacità di far convergere l'impegno di amministrazioni locali, imprese, progettisti e cittadini su una pluralità di ambiti di sperimentazione, che spaziano dal potenziamento e dalla riqualificazione delle aree a verde pubblico, alla gestione di spazi collettivi, alla previsione di aree da destinare a boschi e orti urbani, da progettare seguendo i criteri di una effettiva accessibilità e fruibilità, della continuità ecologica, della funzionalità e del miglioramento della biodiversità. Lo scenario prefigurato da queste azioni – da consegnare evidentemente al pubblico e alla società civile – non rappresenta, di per sé, una garanzia di successo nell'immaginare una città che sappia convivere con i rischi di una pandemia, ma offre certamente un quadro generale di riferimento in grado di consentire il raggiungimento di esiti progettuali migliori rispetto al passato.

Note

¹ *La Ville du quart d'heure* è un progetto varato dal Sindaco di Parigi Anne Hidalgo, che richiama la proposta *Every One Every Day* finalizzata a ricostituire la coesione sociale nell'Est di Londra e i *20 minute neighborhoods* di Portland, negli Stati Uniti.

Riferimenti bibliografici

- Allain, R. (2004), *La Morphologie urbaine. Géographie, aménagement et architecture de la ville*. Armand Colin, Paris.
- Amphoux, P. Grosjean, G. et Salomon, J. (2001), "La densité urbaine, du programme au projet urbain". *Rapport de recherche* n°142, Lausanne : IREC-Institut de Recherche sur l'Environnement Construit.
- Bodart C., D'Andrimont C., De Fijter A., Fontaine P., Harou R., LeFort B., Meuris C., Hanin Y., Vanderstraeten P. (2013), "La densification des tissus urbanisés en Wallonie, opportunités pour leur qualification". *Notes de recherche CPDT43*, 2013, 24 p.
- Bordeaux Métropole (2016), *Le Dossier du PLU*. <https://www.bordeaux-metropole.fr/Vivre-habiter/Construire-et-renover/Plan-local-d-urbanisme-PLU/Consulter-le-PLU-en-vigueur>
- Brunetta G. (2008), "Processi di auto-organizzazione sociale e cambiamento istituzionale",

- in De Luca G. (a cura di), *Discutendo intorno alla città Del liberalismo attivo*. Alinea Editrice. <https://storymaps.arcgis.com/stories/e6aa014944534eb7a34609e3006df290>
- CeNSU (2020), *Scenari per le città al tempo del Covid-19*. <https://www.censu.it/2020/04/30/scenari-per-le-citta-al-tempo-del-covid-19-documento-del-censu>
- Cerdà, I. (1995), *Teoria generale dell'urbanizzazione*, in De Aberasturi L. (a cura di), Jaca Book. Milano.
- Clément, P., et Guth, S. (1995), “De la densité qui tue à la densité qui paye”. *Les Annales de la recherche urbaine*, Vol. 67, Juin 1995, pp. 73-83.
- Commissione Europea (2019), *Il Green Deal Europeo*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0640&from=IT>
- Contato S. (2019), *Policentrismo reticolare. Teorie, approcci e modelli per la pianificazione di città e territori*. FrancoAngeli, Milano.
- Churchman A. (1999), “Disentangling the Concept of Density”. *Journal of Planning Literature* 13 (4): 389–411.
- Da Cunha, A., Kaiser C. (2009), “Densité, centralité et qualité urbaine : la notion d'intensité, outil pour une gestion adaptative des formes urbaines ? “ *Urbia*, n°9, p.13-56. https://www.unil.ch/files/live/sites/ouvdd/files/shared/URBIA/urbia_09/urbia_09_complet.pdf
- Di Biagi P. (2005), *I CIAM verso Atene: spazio abitabile e città funzionale*. Intervento presentato in occasione del convegno: EL GATCPAC Y SU TIEMPO, politica, cultura y arquitectura en los años treinta V Congreso Internacional DOCOMOMO Ibérico Barcellona, 26 - 29 ottobre 2005. <http://www.planum.net/download/dibiagi-ciam-art-ita-pdf>.
- Di Biagi P. (a cura di) (2010), *La grande ricostruzione. Il piano Ina-Casa e l'Italia degli anni Cinquanta*. Donzelli, Roma.
- Dovey K. (2014), “The temporary city”. *Journal of Urban Design*, no.19, vol.2, pp.261-263
- EEA-European Environment Agency (2006), “Urban sprawl in Europe. The ignored challenge”. *EEA Report, 10*. https://www.eea.europa.eu/publications/eea_report_2006_10/eea_report_10_2006.pdf/view
- Flynt A. (2006), *This land. The Battle Over Sprawl and the Future of America*. The John Hopkins University Press, Baltimora.
- Frumkin H., Frank L., Jackson R. (2004), *Urban Sprawl and Public Health: Designing, Planning, and Building for Healthy Communities*, Island Press.
- Grant J. (2006), *Planning the good community. New urbanism in theory and practice*. Routledge, London.
- Jacobs J. (1961), *The Death and Life of Great American Cities*. Random House, New York. (trad. it., *Vita e morte delle grandi città*, Einaudi, Torino, 2009).
- Indovina F. (a cura di) (1990), “La città diffusa”. *Quaderno Daest* n. 1, Iuav, Venezia.
- Lanzani A. (2012), “L'urbanizzazione diffusa dopo la stagione della crescita”. In: Papa C. (a cura di) *Lecture di paesaggi*, Guerini e Associati, Milano, pagg. 223-264.
- Lupatelli G. (2020). *Fragilità e antifragilità. Territori, Economie e istituzioni al tempo del Coronavirus 2.0*. <https://uncem.it/fragilita-e-antifragilita-territori-economie-e-istituzioni-al-tempo-del-coronavirus-2-0/>
- Moroni S.(2016), “Urban density after Jane Jacobs: the crucial role of diversity and emergence”. *City, Territory and Architecture* volume 3, Article number: 13.
- Paquot, T. (2000), “La ville existe-t-elle encore ? “, *Le Monde des Débats* (18)
- Paquot T. (2009), *L'espace public*, Paris, La Découverte, coll. Repères
- Pasqui G. (2019), “Il territorio al centro”. *Urbanistica Informazioni* 287-288, INU Edizioni,

- Roma.
- Poggiati P. (2018), “La sfida dello sviluppo centripeto di qualità” à”. *Espazium*. <https://www.espazium.ch/it/attualita/il-cantone-e-la-pianificazione-strategica-livello-comunale>.
- Repubblica e Cantone Ticino Dipartimento del territorio (2018), *Programma d'azione comunale per lo sviluppo insediativo centripeto di qualità. Orientare uno sviluppo qualitativo degli insediamenti attorno alla rete di spazi liberi*. https://www4.ti.ch/fileadmin/DT/documentazione/DT_DSTM_SST_UPD/Linee_guida_sul_PAC.pdf
- Rosenberg G. (1963), “City planning theory and the quality of life”. *Town Planning Institute Journal*. London, June 1963, p. 176.
- Scandurra E., Agostini I., Attili G. (2020), *Biosfera, l'ambiente che abitiamo*. Derive Approdi Editore.
- Sgobbo, A. (2020), “Sustainable Planning: The Carrying Capacity Approach”. In Bevilacqua C., Calabrò F., Della Spina L. (Eds.), *New Metropolitan Perspectives. NMP 2020. Smart Innovation, Systems and Technologies, 178*. Cham, CH: Springer.
- Talen E. (2005), *New urbanism and American planning. The conflict of cultures*. Routledge, London.
- Talia M. (2020), “La ricerca della “giusta distanza”. *Urbanistica Informazioni 287-288*, INU Edizioni, Roma.
- Talia, M. (2021), “La rinascita urbana dopo la pandemia: le proposte dell'INU”. *Territorio 94*.
- Toulouse Métropole (2019a), *PLUi-H - Le dossier opposable*. <https://www.toulouse-metropole.fr/plan-local-d-urbanisme-intercommunal-habitat/dossier-opposable>
- Toulouse Métropole (2019 b), *Charte Métropolitaine pour la qualité urbaine*. https://www.toulouse-metropole.fr/documents/10180/12177170/Charte_Metro_Qual_Urb_def.pdf/845fac08-d826-4c33-b30a-c05c3fb874ea
- Touati A. (2015), “L'argument de densité, enquête sur l'histoire d'une notion en vogue”. *Cités Territoires Gouvernance*. http://www.citego.org/bdf_fiche-document-58_fr.html
- Viale G. (2018), “Uno scenario di riconversione ecologica dell'economia”. *Scienze del Territorio, 6 Le economie del territorio bene comune*, pp. 32-40, Firenze University Press.
- Wiener S., Iton A. (2020). “Le città non sono il problema ma la soluzione”. *Internazionale*, 22 maggio 2020.
- Zanchini E (2020), “Borghi e città, non è l'alternativa”, *Urban@it Centro nazionale di studi per le politiche urbane*. <https://www.urbanit.it/borghi-e-citta-non-e-lalternativa/>

Rosalba D'Onofrio

Scuola di Architettura e Design, Università di Camerino
V.le della Rimembranza, snc – 63100 Ascoli Piceno (Italy)
Tel.: +39-0736-249629; email: rosalba.donofrio@unicam.it

Michele Talia

Scuola di Architettura e Design, Università di Camerino
V.le della Rimembranza, snc – 63100 Ascoli Piceno (Italy)
Tel. : +39-0736-249629; email : michele.talia@unicam.it