

06

Forme di welfare e dotazione di servizi, un'eredità in continua evoluzione

A CURA DI CAMILLA PERRONE, ELENA MARCHIGIANI, PAOLA SAVOLDI, MARIA CHIARA TOSI



Società Italiana
degli Urbanisti



PLANUM PUBLISHER | www.planum.net

Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti
ISBN 978-88-99237-48-6

I contenuti di questa pubblicazione sono rilasciati
con licenza Creative Commons, Attribuzione -
Non commerciale - Condividi allo stesso modo 4.0
Internazionale (CC BY-NC-SA 4.0)



Volume pubblicato digitalmente nel mese di maggio 2023
Pubblicazione disponibile su www.planum.net |
Planum Publisher | Roma-Milano

06

Forme di welfare e dotazione di servizi, un'eredità in continua evoluzione

A CURA DI CAMILLA PERRONE, ELENA MARCHIGIANI, PAOLA SAVOLDI, MARIA CHIARA TOSI

ATTI DELLA XXIV CONFERENZA NAZIONALE SIU
SOCIETÀ ITALIANA DEGLI URBANISTI
DARE VALORE AI VALORI IN URBANISTICA
BRESCIA, 23-24 GIUGNO 2022

IN COLLABORAZIONE CON

Dipartimento di Ingegneria Civile, Architettura, Territorio, Ambiente e di
Matematica - DICATAM, Università degli Studi di Brescia

COMITATO SCIENTIFICO

Maurizio Tira - Responsabile scientifico della conferenza Università degli
Studi di Brescia, Claudia Cassatella - Politecnico di Torino, Paolo La Greca -
Università degli Studi di Catania, Laura Lieto - Università degli Studi di Napoli
Federico II, Anna Marson - Università IUAV di Venezia, Mariavaleria Mininni -
Università degli Studi della Basilicata, Gabriele Pasqui - Politecnico di Milano,
Camilla Perrone - Università degli Studi di Firenze, Marco Ranzato - Università
degli Studi Roma Tre, Michelangelo Russo - Università degli Studi di Napoli
Federico II, Corrado Zoppi - Università di Cagliari

COMITATO SCIENTIFICO LOCALE E ORGANIZZATORE

Barbara Badiani, Sara Bianchi, Stefania Boglietti, Martina Carra, Barbara
Maria Frigione, Andrea Ghirardi, Michela Nota, Filippo Carlo Pavesi, Michèle
Pezzagno, Anna Richiedei, Michela Tiboni

SEGRETERIA ORGANIZZATIVA

Società esterna - Ellisse Communication Strategies S.R.L.

SEGRETERIA SIU

Giulia Amadasi - DASTU Dipartimento di Architettura e Studi Urbani

PUBBLICAZIONE ATTI

Redazione Planum Publisher
Cecilia Maria Saibene, Teresa di Muccio

Il volume presenta i contenuti della Sessione 06,
"Forme di welfare e dotazione di servizi, un'eredità in continua evoluzione"
Chair: Camilla Perrone
Co-Chair: Elena Marchigiani
Discussant: Paola Savoldi, Maria Chiara Tosi

Ogni paper può essere citato come parte di Marchigiani E., Perrone C.,
Savoldi P. & Tosi M.C. (a cura di, 2023), Forme di welfare e dotazioni di servizi,
un'eredità in continua evoluzione, Atti della XXIV Conferenza Nazionale SIU
Dare valore ai valori in urbanistica, Brescia, 23-24 giugno 2022, vol. 06,
Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti, Roma-Milano 2023.

ELENA MARCHIGIANI, PAOLA SAVOLDI, MARIA CHIARA TOSI

8 **Forme di welfare e dotazione di servizi, un'eredità in continua evoluzione**

Standard, oggi: valori e diritti

GIUSEPPE ABBATE, GIULIA BONAFEDE

22 Valore relazionale dello spazio pubblico dei servizi e welfare urbano

ANNA MARIA COLAVITTI, ALESSIO FLORIS, SERGIO SERRA

28 Servizi collettivi nei territori in contrazione. Il caso studio di Villacidro in Sardegna

GRAZIA CONCILIO, MARYAM KARIMI, FRANCESCO MOLINARI, PAOLA REGINA

34 Public services as interfaces between citizens and human rights: towards a European standard for service use

ALESSIA FRANZESE

43 Standard urbanistici come spazializzazione di diritti costituzionali

ANNA RICHIEDEI, MICHÈLE PEZZAGNO, GINEVRA BALLETTTO

51 Il valore della città pubblica: principi e transizioni nella città del futuro

SAVERIO SANTANGELO, DALILA RIGLIETTI

57 Lo standard quantitativo come risorsa urbanistica fungibile. Limiti e possibilità

DANILA SAULINO

62 Patrimonio, identità, rigenerazione: l'identità dei luoghi come patrimonio dinamico e risorsa dei territori

MARICHELA SEPE

66 Well-being and inclusion in regeneration plan: the value of place

Ecologie in transizione

NOA CYKMAN, ELISA PRIVITERA

72 The urban value of food forests: reflections from a project of urban socio-ecological justice in california

MARTINA PARMA, LUCIA LUDOVICI, MARIA CHIARA PASTORE

80 Urban pocket forests: piccoli interventi diffusi di forestazione per implementare il patrimonio naturale della città

GABRIELLA PULTRONE

86 Urbanistica, sfide globali, valori prioritari: sperimentare la transizione ecologica e digitale nelle aree rurali UE

AMERIGO ALBERTO AMBROSI, MADDALENA VENTURINI

94 Esplorare il groviglio: un cammino lungo il fiume Piave

Salute e accessibilità

BARBARA CASELLI, GLORIA PELLICELLI, SILVIA ROSSETTI, MICHELE ZAZZI

- 100 La mobilità sostenibile come parte integrante dei processi di inclusione sociale. Una applicazione metodologica per il quartiere Oltretorrente a Parma

CONCETTA FALLANCA, ELVIRA STAGNO

- 108 Rigenerare gli spazi urbani per la salute. Un processo integrato per tendere all'equità sociale

GAETANO GIOVANNI DANIELE MANUELE

- 114 R.A.M. Catania. Rete Accessibile Minima a Catania

GIAMPIERO LOMBARDINI, GIORGIA TUCCI

- 122 Servizi di comunità e nuovo welfare. L'accessibilità come criterio di progetto: il caso genovese

ANNA MORO, GIANFRANCO ORSENIGO

- 128 Gioco al centro. Contese e opportunità intorno agli spazi gioco inclusivi nella città di Milano

MICHELE UGOLINI, MARCO MAREGGI, LUCA LAZZARINI, STEFANIA VARVARO

- 138 Le Case della Comunità costruttrici di relazioni urbane: ricerca e progetto applicati alla città di Piacenza

Questioni abitative in chiave contemporanea

ANNA ATTADEMO, MARICA CASTIGLIANO, FABIO DI IORIO, ALESSANDRO SGOBBO

- 147 La qualità dell'abitare nei "rioni" pubblici di Napoli. Studi di progettazione urbanistica per la periferia del Dopoguerra

CARLA BARBANTI, LAURA SAIJA, GIULIA LI DESTRI NICOSIA

- 155 Welfare abitativo e rigenerazione urbana nella fase di Recovery. Sperimentazioni d'azione collettiva a Catania

ELISABETTA M. BELLO, MARIA TERESA GABARDI

- 165 Qualità degli spazi dell'edilizia residenziale pubblica: quartiere Feltre a Milano

MARICA CASTIGLIANO, ANNA ATTADEMO, MARIA SIMIOLI, MICHELANGELO RUSSO

- 171 Circolarità e welfare. Implementazione di filiere corte e spazi-risorsa per l'abitare pubblico

CRISTINA DANISI, MICHELE MONTEMURRO, DANIELE PAGANO, ANGELICA TRIGGIANO

- 179 Il potenziale innovativo dello student housing nei processi di rigenerazione urbana

ANDREA DI GIOVANNI, ALICE LOREDANA RANZINI

- 187 I valori dell'informalità abitativa

CLAUDIA FARAONE, GIOVANNA MUZZI

- 193 Qpi, portineria e corte di vicinato a Mestre: uno spazio privato per rispondere a bisogni e interessi collettivi
-

ENRICO FORMATO, MARIA SIMIOLI, FEDERICA VINGELLI, NICOLA FIERRO

- 202 **Abitare il territorio periurbano. Una proposta metodologica di rigenerazione per l'edilizia residenziale pubblica**

CRISTINA MATTIUCCI

- 208 **Il welfare abitativo a Napoli: ricostruzione di una questione aperta**

Scuole, città, territori

CATERINA BARIOGLIO, DANIELE CAMPOBENEDETTO, LORENZO MURRU, CATERINA QUAGLIO

- 214 **Lo spazio della scuola. Metodi e strumenti per progettare la trasformazione dell'infrastruttura scolastica italiana**

FABRIZIA CANNELLA, VALENTINA ROSSELLA ZUCCA

- 221 **Seguire i soldi. Le potenziali ricadute spaziali dei finanziamenti per attività didattiche, due casi in dialogo**

MICHELE GAMMINO

- 228 **Attrezzature per la formazione come attivatori di processi rigenerativi transcalari: i Patti Educativi Territoriali e il caso triestino**

MICHELE MONTEMURRO, NICOLETTA DE ROSA

- 233 **La scuola come risorsa sociale ed urbana: processi di trasformazione e conoscenza del patrimonio scolastico**

CRISTINA RENZONI, ETTORE DONADONI, CRISTIANA MATTIOLI, MOSÈ COLOMBI MANZI

- 241 **L'infrastruttura scolastica in Italia: tre territori a confronto**

CRISTINA RENZONI, PAOLA SAVOLDI

- 249 **Unlock the City, Open the Schools. Spazi e servizi scolastici in una prospettiva urbana**

EMANUELA SAPORITO, IANIRA VASSALLO

- 257 **L'infrastruttura scolastica come bene comune. Da servizio pubblico a presidio civico**
-

Servizi collettivi nei territori in contrazione. Il caso studio di Villacidro in Sardegna

Anna Maria Colavitti

Università di Cagliari
Dipartimento di Ingegneria Civile, Ambientale e Architettura
Email: amcolavitti@unica.it

Alessio Floris

Università di Cagliari
Dipartimento di Ingegneria Civile, Ambientale e Architettura
Email: alessio.floris@unica.it

Sergio Serra

Università di Cagliari
Dipartimento di Ingegneria Civile, Ambientale e Architettura
Email: sergioserra@unica.it

Abstract

Nonostante le difficoltà che hanno caratterizzato l'applicazione pluridecennale della normativa italiana sugli standard urbanistici e la evidente necessità di una sua rivisitazione, essa continua a rappresentare un importante fattore di garanzia del ruolo dell'attore pubblico nell'assicurare, almeno negli intenti, le migliori condizioni di vivibilità nei contesti urbani. La definizione di quantità minime di spazi da destinare a servizi e attrezzature collettive ha garantito livelli minimi di welfare urbano e contribuito alla costituzione di un patrimonio di suoli pubblici a disposizione delle comunità, che non sempre ha però fornito risposta alle reali esigenze sociali. Il dibattito disciplinare si è da tempo orientato verso la ricerca di standard qualitativi e prestazionali che consentano di superare il rigido approccio quantitativo, fondato sull'erogazione di servizi in rapporto alla disponibilità, in termini di superfici, di aree e immobili. Tuttavia, la pianificazione si confronta ancora oggi con un apparato normativo inadeguato e con problematiche amministrative che si sono stratificate nel corso del tempo. Il contributo si focalizza sul contesto regionale sardo, in particolare sul caso studio del comune di Villacidro, riflettendo sulle caratteristiche del sistema di dotazioni collettive esistente allo scopo di definire alcune linee strategiche di pianificazione, e al fine di garantire una gestione efficiente di tale risorsa in funzione delle condizioni socioeconomiche locali.

Parole chiave: welfare, local development, public spaces

1 | Introduzione

La garanzia di un'adeguata offerta di attrezzature essenziali per la vivibilità delle comunità insediate è un argomento che caratterizza costantemente il dibattito teorico e la prassi operativa della disciplina urbanistica. Oggi la discussione si focalizza, in particolare, sulla necessaria revisione delle modalità tradizionali di programmazione dell'offerta di servizi pubblici, fondata sulla determinazione di un quantitativo minimo pro-capite di aree da destinare a servizi e attrezzature di interesse collettivo. Il sopraggiungere di nuove istanze, in ragione della mutevolezza del contesto socioeconomico contemporaneo, ha messo in evidenza i limiti e le criticità della regolazione dei servizi fondata esclusivamente sull'approccio quantitativo dello "standard urbanistico" (Falco, 1987; Contardi, 1999; Renzoni, 2018; Colavitti e Serra, 2019).

L'acquisizione delle aree per i servizi e la loro successiva attuazione si scontra, da tempo, con la strutturale carenza di risorse pubbliche, soprattutto a livello locale, amplificata dal rallentamento della dinamica espansiva delle città e dalla graduale inefficacia del meccanismo di estrazione della rendita su cui si è storicamente basato il sistema di finanziamento della "città pubblica" (Camagni, 2008).

Tale circostanza costringe gli enti locali, nell'ambito dell'attività di pianificazione, a ricorrere a strumenti consensuali e compensativi che, essendo comunque subordinati all'iniziativa privata, non si rivelano efficaci nei contesti caratterizzati da un mercato immobiliare in contrazione. Le criticità non si limitano all'acquisizione delle aree ma emergono anche nella fase di attuazione e realizzazione delle dotazioni collettive, lasciando in eredità un patrimonio di lotti ed edifici spesso abbandonato o sottoutilizzato, verso

cui sono necessarie azioni di recupero e di rifunzionalizzazione per consentirne un reale utilizzo a beneficio della collettività. La disponibilità di un quantitativo di aree destinate a standard, dismesse o inutilizzate, quindi, non corrisponde necessariamente ad un adeguato livello di soddisfacimento dei fabbisogni sociali, determinando un deficit nell'offerta delle dotazioni collettive e, conseguentemente, la contrazione del sistema dei servizi di matrice pubblica nei contesti urbani (Urbani, 2011).

L'approccio riconducibile allo "standard urbanistico", orientato ad assicurare un'equa distribuzione di attrezzature e servizi pubblici, per garantire uno sviluppo proporzionato dell'organismo urbano rispetto alla popolazione insediata (Zoppi, Carbone, 2018) palesa così la sua inadeguatezza in considerazione dello scenario attuale, caratterizzato da processi di natura eterogenea, che hanno determinato, e continuano a determinare, fenomeni di polarizzazione insediativa a discapito di territori periferici o marginali in cui si rileva una progressiva ed inesorabile perdita di residenzialità (Copus *et al.*, 2017; De Toni *et al.*, 2021).

In tali contesti, il rapporto di interdipendenza tra abitanti insediati e disponibilità di aree, in termini di superficie, per l'erogazione di servizi, si configura come un elemento di duplice criticità: se da un lato la carenza di servizi è riconosciuta come una delle cause principali per l'abbandono ed il conseguente spopolamento di determinati territori, dall'altro lato la perdita di quote di popolazione ed un andamento demografico strutturalmente in declino, con la conseguente contrazione delle dinamiche insediative, rende difficoltosa l'applicazione di una strategia di potenziamento del sistema dei servizi, se incardinata secondo i dettami della normativa attualmente in vigore.

Questa prospettiva impone l'adeguamento del meccanismo di programmazione dei servizi in favore di principi di funzionalità ed efficienza, a prescindere da logiche puramente spaziali e computazionali, allo scopo di garantire un reale incremento della qualità insediativa, favorendo la creazione di spazi e attrezzature in grado di soddisfare le complesse istanze contemporanee, in uno scenario di costante riduzione delle risorse economiche disponibili (Gerundo *et al.*, 2015; Caldarice, Cozzolino, 2019), attraverso la predisposizione di nuovi criteri prestazionali in termini di dotazioni ecologico-ambientali, sociali e culturali. Nell'ambito del processo di adeguamento del Piano Urbanistico Comunale (PUC) al Piano Paesaggistico Regionale (PPR) della Sardegna, il contributo prende in esame il territorio del Comune di Villacidro, le cui dinamiche di sviluppo e contrazione evidenziano i limiti e le criticità insite nel tradizionale approccio funzionalista alla pianificazione delle aree per i servizi pubblici.

2 | Il caso studio del Comune di Villacidro

2.1 | Le dinamiche di sviluppo dell'insediamento villacidrese

Il Comune di Villacidro si configura come un insediamento di medie dimensioni, localizzato nel quadrante sud-occidentale della Sardegna, a circa 50 km dal Comune di Cagliari, tra la piana del Campidano e il complesso montuoso del Monte Linas. Il territorio comunale è caratterizzato da aree montane e da una vasta pianura agricola, su cui sussiste un sistema idrografico piuttosto articolato. La parte montana è caratterizzata da un elevato grado di naturalità, che ha trovato riscontro formale in diversi strumenti di tutela e gestione attiva. Al contrario, la zona pianeggiante ha una forte connotazione antropica, caratterizzata dalla compresenza di orti e coltivazioni, dalle propaggini più recenti del tessuto insediativo, dall'edificato sparso, da nodi infrastrutturali e da un'estesa zona industriale di rilevanza sovracomunale, la cui superficie è largamente superiore a quella del centro urbano.

L'origine dell'insediamento risale all'età romana, sebbene alcune fonti lo riconducano addirittura all'età prenuragica (Bolacchi, 2002), ma la struttura urbana riconoscibile attualmente si è sviluppata principalmente nel secolo scorso, sotto l'impulso dell'industria che, oltre ad incidere dal punto di vista economico, ha contribuito all'espansione insediativa. Tale processo subì un'ulteriore spinta propulsiva a seguito del riconoscimento e del conseguente insediamento della Zona Industriale di Interesse Regionale (ZIR) di Villacidro, avvenuto nel 1965. Questi presupposti hanno consentito a Villacidro di assumere storicamente un ruolo strategico per l'intero territorio del Medio Campidano, costituendosi come polo di riferimento dal punto di vista amministrativo, economico e sociale, la cui portata in termini di influenza e relazioni ha coinvolto i centri abitati che vi gravitano intorno.

Ad una costante estensione dell'insediamento è corrisposto un comprensibile e costante incremento demografico, verificatosi, in particolare, nella seconda metà del 1900, all'apice del quale la popolazione villacidrese ha raggiunto la quota di circa 14.984 residenti¹, piuttosto rilevante in considerazione della collocazione periferica rispetto ai centri principali. Nei decenni successivi il territorio è stato interessato da

¹ Il dato è riconducibile al censimento ISTAT del 1991. Le successive rilevazioni censuarie (2001, 2011 e 2021) evidenziano un costante calo demografico che, secondo le proiezioni, è destinato a perdurare.

un fenomeno di contrazione della popolazione, amplificato dal graduale declino dell'attività industriale, a cui è corrisposto un calo demografico tutt'ora in atto, in linea con le dinamiche di carattere regionale, e che si presuppone possa essere inesorabile in assenza di azioni di contrasto o di contenimento.

Il territorio villacidrese, in ragione delle dinamiche che lo hanno interessato, è stato oggetto di un intenso processo di sviluppo che ha comportato un incremento notevole del tessuto urbanizzato in corrispondenza degli ambiti periferici rispetto al nucleo consolidato. Tali ambiti sono stati oggetto di interventi di iniziativa pubblica e privata allo scopo di supportare il fabbisogno abitativo, determinando una progressiva e ingente estensione del margine urbano.

L'esito di tale crescita è un organismo insediativo che presenta degli squilibri in ragione della parziale attuazione, rispetto alle attese, di quanto programmato, la cui concretizzazione è stata rivolta principalmente ai comparti di proprietà privata a discapito di un sistema di dotazioni di interesse pubblico che è rimasto sostanzialmente inattuato. La criticità principale è riconducibile alla limitata efficacia del meccanismo di reperimento delle aree per i servizi basato sull'individuazione di aree di proprietà privata preordinate all'esproprio, la cui effettiva attuazione è stata subordinata principalmente all'iniziativa privata, funzionale alla realizzazione di quanto previsto dallo strumento urbanistico vigente.

2.2 | Il processo di attuazione del Piano Urbanistico Comunale (PUC)

Il territorio comunale di Villacidro è attualmente disciplinato dal Piano Urbanistico Comunale (PUC), approvato nel 2004. Il PUC è corredato da un piano dei servizi che soddisfa i requisiti stabiliti gerarchicamente dal Decreto interministeriale 1444/1968 e dalla sua declinazione regionale, il Decreto Assessoriale n. 2666/U del 1983, che disciplina, tra gli altri elementi, la dotazione minima per spazi pubblici o riservati ad attività collettive, a verde pubblico e a parcheggio (Fig. 1).

Le problematiche legate alla distribuzione delle aree a standard si manifestano secondo differenti aspetti in relazione alla loro localizzazione sul territorio comunale.

Nel tessuto consolidato, corrispondente alle zone A e B del PUC, l'acquisizione delle aree attraverso il meccanismo dell'esproprio si è scontrata con la limitata disponibilità di risorse economiche da parte dell'amministrazione comunale, al cui apporto contribuiscono in maniera marginale gli oneri concessori per le urbanizzazioni derivanti dall'attività edilizia privata. Del totale delle aree a standard previste, circa il 70 % risulta ad oggi effettivamente acquisito, in gran parte realizzato ed effettivamente attivo nell'erogazione del servizio preposto. Entrando nel dettaglio delle singole categorie di standard, per le aree per l'istruzione (S1), il livello di acquisizione supera l'86%, mentre per le aree destinate ad attrezzature di interesse comune (S2) la quota appartenente al patrimonio comunale raggiunge quasi il 90% del totale delle superfici previste. Per quanto riguarda le restanti categorie, il dato appare più interessante in ragione di una percentuale di superfici non acquisite che raggiunge il 34% per le aree per spazi pubblici attrezzati a parco e per il gioco e lo sport (S3), e addirittura supera il 48% per le aree destinate a parcheggi pubblici (S4).

Per gli ambiti di espansione, invece, occorre fare un distinguo in relazione alle loro differenti caratterizzazioni dal punto di vista urbanistico. Le aree di espansione residenziale, già previste dalla pianificazione previgente e in fase di sviluppo alla data di approvazione dello strumento urbanistico in vigore, risultano oggi prevalentemente attuate, nonostante sussista comunque una capacità edificatoria residua, seppur minima, per residenze, servizi connessi alla residenza e servizi pubblici. Tuttavia, i comparti in oggetto dimostrano come la dinamica espansiva dettata dall'iniziativa privata abbia consentito l'acquisizione di aree, attraverso il sistema delle cessioni, e la successiva predisposizione di servizi di varia natura che hanno garantito, perlomeno quantitativamente, un'adeguata diffusione di dotazioni collettive.

Gli ambiti di espansione interessati dai Piani per l'Edilizia Economica e Popolare (PEEP) vigenti alla data di approvazione del PUC, invece, sono stati caratterizzati da criticità che ne hanno compromesso l'attuazione e l'equilibrio urbanistico. Dei due Piani di Zona previsti, il primo risulta attuato completamente, mentre il secondo, a fronte della realizzazione di gran parte dei comparti residenziali, evidenzia una generale assenza di servizi, a causa della mancata acquisizione, e conseguente attuazione, delle aree necessarie per la loro predisposizione, dovuta dell'insufficienza di risorse economiche da parte dell'ente comunale, unico soggetto a cui in questa circostanza sono ricondotte tali funzioni.

Lo strumento urbanistico, inoltre, individua ulteriori ambiti di trasformazione destinati a nuove espansioni, denominati Ambiti di Intervento Coordinato, composti da comparti con differenti classificazioni urbanistiche, prevalentemente di carattere residenziale, allo scopo di soddisfare i fabbisogni presunti e rilevati nella fase di redazione del piano, attraverso stime e proiezioni in un dato orizzonte temporale che poi si sono rivelate quantomeno ottimistiche in relazione agli eventi successivi.

Le zone di trasformazione urbana destinate alle nuove urbanizzazioni previste dal PUC vigente, infatti, risultano ad oggi prevalentemente non realizzate, a fronte di un numero esiguo di piani attuativi effettivamente convenzionati e implementati. In tali ambiti si evidenzia come, nonostante l'acquisizione delle aree al patrimonio comunale, l'ente non sia stato in grado di realizzare le infrastrutture per l'erogazione dei servizi necessari.

Il territorio comunale, infine, è contraddistinto da ambiti caratterizzati da edificazione illegittima, o legittimata solo a posteriori, sussistente in aree riconosciute come compromesse e ricondotte dal piano vigente alle categorie delle zone di espansione.

In tali aree, come conseguenza della loro origine riconducibile prevalentemente all'ambito dell'informalità, si palesa la mancanza di aree e attrezzature collettive che il piano, in un'ottica di risanamento, subordina all'approvazione e al convenzionamento degli strumenti di attuazione previsti per le nuove aree di trasformazione individuate. La contrazione del mercato immobiliare, tuttavia, non ha consentito di attivare pienamente tale processo e, di conseguenza, di provvedere alla dotazione, per i comparti in oggetto, di quel sistema di infrastrutture capaci di supportare la vivibilità e la qualità urbana necessarie.

Gli ambiti di espansione, inoltre, comprendono zone di trasformazione per il potenziamento dell'attività artigianale, unite alla funzione residenziale di supporto che, ad oggi, non sono state investite da nessuna proposta di piano attuativo, risultando completamente inattese.

Il rallentamento dell'attività industriale ed il costante calo demografico, uniti ad un contesto generalizzato di congiuntura economica negativa, hanno in sostanza notevolmente ridimensionato gli scenari previsti, compromettendo il disegno urbanistico predisposto in sede di redazione del piano.

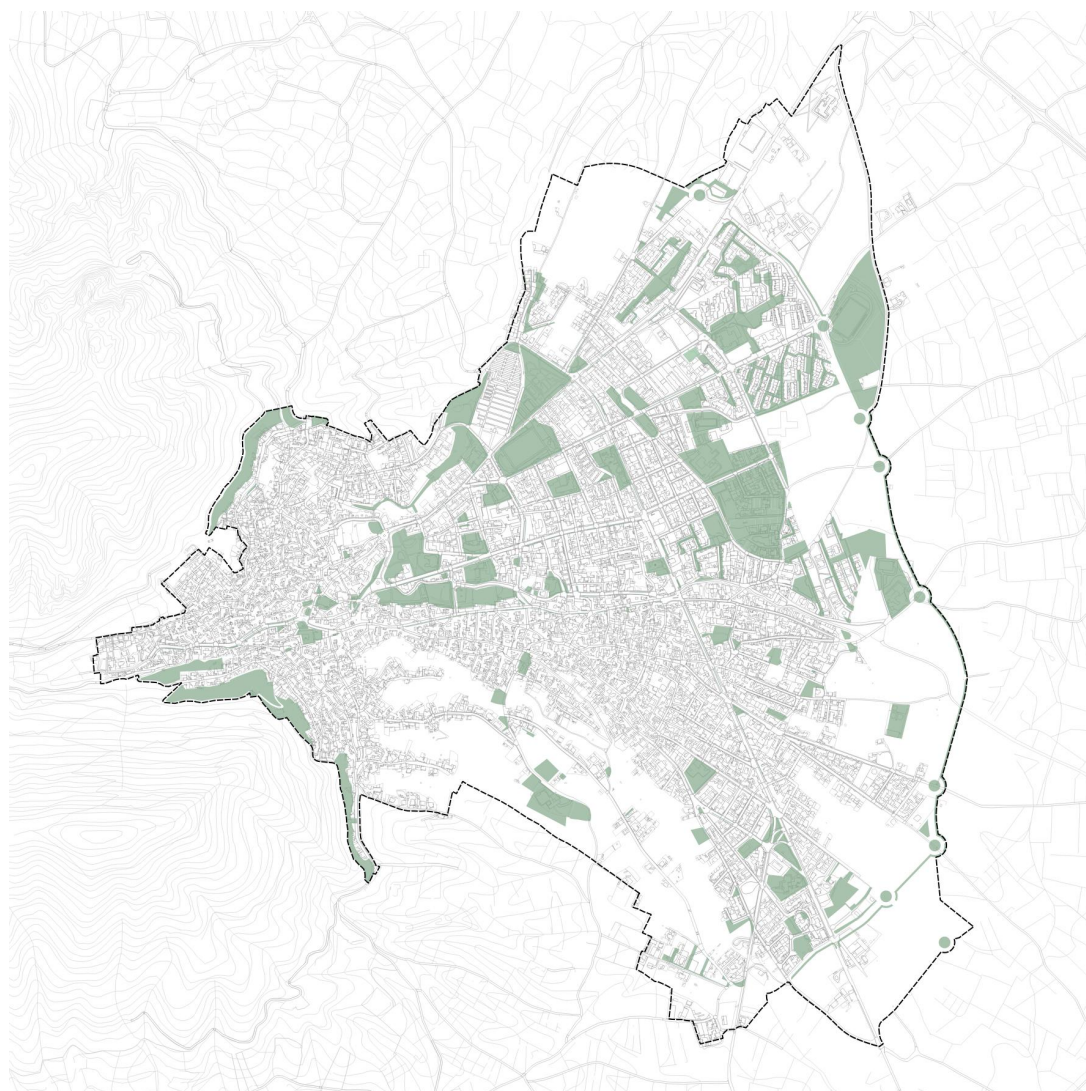


Figura 1 | Sistema degli standard urbanistici nel tessuto urbano del Comune di Villacidro.

Fonte: Elaborazione degli autori.

3 | Prospettive per la pianificazione del sistema delle dotazioni collettive nei territori in contrazione

Il caso studio del Comune di Villacidro ha evidenziato come la pianificazione delle aree per servizi e la loro conseguente attuazione si caratterizzi per differenti nodi problematici. In un contesto di scarsità di risorse finanziarie e di drastico ridimensionamento della spesa pubblica, riconoscibile soprattutto a livello locale, il soddisfacimento del fabbisogno dei servizi è stato subordinato all'iniziativa privata e alla conseguente acquisizione delle aree al patrimonio comunale, la cui successiva attuazione avrebbe dovuto essere prerogativa dell'amministrazione comunale. Tale presupposto, accompagnato dal brusco rallentamento della dinamica espansiva che ha caratterizzato il territorio villacidrese negli ultimi decenni, non ha consentito la costruzione di un sistema dei servizi in grado di garantire una diffusione bilanciata di aree a standard all'interno del tessuto urbano.

Tra le previsioni di aree per standard urbanistici ad oggi non attuate e in gran parte non acquisite al patrimonio comunale, sono presenti ambiti spaziali rilevanti in considerazione della loro localizzazione nel tessuto insediativo consolidato, che potrebbero contribuire al potenziamento del sistema del verde, in particolare nel nucleo storico. Permangono inoltre aree per servizi inattuate che, in relazione agli ambiti di espansione programmati nel disegno urbano originario, si incardinavano in un intervento di infrastrutturazione del territorio comprendente la realizzazione (non avvenuta) di un asse viario di circonvallazione, e che oggi andrebbero ripensate in funzione della necessità di ridimensionare le previsioni di sviluppo insediativo nell'ottica di contenere il consumo di suolo.

Queste valutazioni mostrano come la rigidità dell'approccio tradizionale e la sua declinazione dell'offerta di servizi secondo classi prestabilite, organizzate secondo criteri di omogenea distribuzione spaziale, trascurino la complessità delle dinamiche e delle relative istanze caratterizzanti i territori contemporanei. I dati sull'acquisizione e sulla realizzazione delle zone destinate a servizi evidenziano un deficit considerevole rispetto a quanto previsto in sede di pianificazione, tuttavia, si riscontra una marcata priorità per le attrezzature di interesse comune e per l'istruzione, il cui soddisfacimento è stato motivato da esigenze non procrastinabili rispetto ad altre categorie di standard.

La strutturale carenza di risorse finanziarie in capo alle amministrazioni locali ha reso insostenibile la pratica dell'esproprio e, di conseguenza, un'efficace regia pubblica dietro alla costruzione della "città pubblica", inducendo il soggetto pubblico ad affidarsi all'apporto dei soggetti privati, i cui interessi spesso non collimano con l'interesse pubblico, minando, di conseguenza, l'imparzialità delle scelte urbanistiche.

Se questo meccanismo si è rivelato efficace nel garantire una distribuzione equilibrata di attrezzature pubbliche in un contesto caratterizzato da dinamiche di espansione urbana, nei territori contraddistinti da uno strutturale calo demografico e dall'indebolimento del mercato immobiliare esso rischia di limitarsi ad un mero esercizio di computo, compromettendo la capacità degli organismi urbani di soddisfare i fabbisogni delle comunità insediate. In un contesto circoscritto come quello preso in esame, infatti, la delimitazione sulla base di criteri spaziali delle aree necessarie, sebbene possa rispondere ai requisiti fissati dalla normativa vigente, diverge rispetto alle reali istanze che si possono generare sul territorio.

A questo proposito appare necessario, in linea con alcune esperienze di pianificazione sul territorio nazionale (ad esempio il Piano dei Servizi di Milano), lo sviluppo di pratiche di "ascolto" che siano in grado di indagare, attraverso il coinvolgimento attivo della popolazione, la domanda di servizi generata, verso cui indirizzare efficacemente le strategie di piano e le modalità di erogazione dei servizi.

Contestualmente, e coerentemente con le dinamiche descritte, la problematica effettiva non risiede nella disponibilità di spazi e strutture attraverso cui provvedere all'erogazione dei servizi necessari, ma piuttosto nella funzionalità delle attrezzature esistenti e nell'ottimizzazione o razionalizzazione del loro impiego allo scopo di provvedere al soddisfacimento delle effettive esigenze della popolazione insediata. Tale direzione consentirebbe di supportare il meccanismo di acquisizione di ulteriori aree basato sulla previsione, mediante una gestione flessibile delle destinazioni d'uso degli immobili di proprietà pubblica sottoutilizzati, inutilizzati o dismessi dalle originarie funzioni, sui quali indirizzare le risorse attraverso una politica di fiscalizzazione che consenta di ridistribuire i valori determinati dalla rendita urbana.

Tra le problematiche sottolineate, infine, vi è la limitata capacità del soggetto pubblico, sia in termini di risorse finanziarie che in termini di competenze, di far corrispondere alla disponibilità di aree e strutture un'effettiva erogazione di servizi. La disciplina urbanistica contemporanea contempla modalità di convenzionamento per attrezzature pubbliche o ad uso pubblico, consentendo di governare il rapporto pubblico-privato nell'attuazione e nella gestione dei servizi. In questo senso, il ricorso a logiche di sussidiarietà sembra essere l'indirizzo predominante per la realizzazione e la gestione dei servizi, favorendo il coinvolgimento del privato, non solo imprenditoriale ma anche civico, attraverso l'attivazione di processi che siano in grado di ottemperare al soddisfacimento della domanda accertata. Questo approccio, pur nella

consapevolezza dei limiti che caratterizzano la gestione dei rapporti tra pubblico e privato, potrebbe agevolare il superamento della logica quantitativa, in favore di modalità di erogazione basate su criteri prestazionali verso cui indirizzare risorse pubbliche ed eventuali portatori di interesse.

4 | Conclusioni

Oggi, la realizzazione e la manutenzione della “città pubblica” non possono affidarsi alla mera apposizione di vincoli urbanistici che, come dimostra il caso di Villacidro, non garantisce una reale attuazione ed erogazione di un sistema di dotazioni collettive efficiente e calato sul territorio.

A tal fine, la pianificazione locale è chiamata a introdurre strategie e strumenti per la definizione di un sistema dinamico di welfare urbano in grado di adattarsi alla mutevolezza del contesto socioeconomico contemporaneo (Galuzzi *et al.*, 2019). Tuttavia, è opportuno sottolineare come l'introduzione di modalità alternative possa collocarsi parallelamente, e non sostituirsi, alla normativa vigente, per la quale deve essere garantito comunque il rispetto, in termini di superfici, delle dotazioni minime previste, nell'ottica di colmarne le lacune riconosciute in attesa di una sua auspicata riforma.

La ricerca e la prassi operativa della disciplina urbanistica, nella prospettiva di revisione della normativa in materia di standard urbanistici, devono affrontare il tema delle dotazioni collettive in un'ottica di razionalizzazione e riuso efficiente dell'esistente, orientandosi verso livelli qualitativi e prestazionali attraverso la sperimentazione di forme innovative di piano e di meccanismi per la sua attuazione. In tale direzione appare necessario il superamento della logica di sistematica applicazione di standard quantitativi indifferenziati, per riconoscere le specificità locali che si originano in un quadro di diffusa polarizzazione insediativa, in cui ai centri urbani in continua crescita sempre più spesso si affiancano territori in contrazione.

Attribuzioni

La redazione del paragrafo 1 è di Anna Maria Colavitti, la redazione del paragrafo 2.1 è di Sergio Serra, la redazione del paragrafo 2.2 di Alessio Floris. I paragrafi 3 e 4 sono stati elaborati congiuntamente dagli autori.

Riferimenti bibliografici

- Bolacchi C. (2002), *Villacidro: storie d'altri tempi (dal paleozoico al dominio romano)*, Edizioni Fiore, San Gavino Monreale.
- Caldarice O., Cozzolino S. (2019), “Institutional contradictions and attempts at innovation. Evidence from the Italian urban facility planning”, in *European Planning Studies*, no. 27, vol. 1, pp. 68-85.
- Camagni R. (2008), “Il finanziamento della città pubblica”, in Baioni M. (a cura di), *La Costruzione della Città Pubblica*, Alinea Editrice, Firenze.
- Colavitti A. M., Serra S. (2019), “Fifty years of service planning in Italy (1968–2018). The evolution of standard toward the efficiency of governance”, in Gospodini, A. (ed.), *Proceedings of the International Conference on Changing Cities IV: Spatial, Design, Landscape & Socio-Economic dimensions*, Chania, Crete Island, Greece, 24–29 June 2019, University of Thessaly, Volos, Greece, pp. 1488-1499.
- Contardi, L. (1999), “Cinque ragioni per tornare a ragionare sugli standard”, in *Urbanistica Dossier*, n. 21, pp. 2–5.
- Copus A., Mantino F., Noguera J. (2017), “Inner Peripheries: an oxymoron or a real challenge for territorial cohesion?” in *Italian Journal of Planning Practice*, no.7, vol. 1, pp. 24–49.
- De Toni A., Vizzarri M., Di Febbraro M., Lasserre B., Noguera J., Di Martino P. (2021), “Aligning Inner Peripheries with rural development in Italy: Territorial evidence to support policy contextualization”, in *Land Use Policy*, no. 100, p. 104899, JRC117488.
- Falco, L. (1987), *I Nuovi Standard Urbanistici*, Edizioni delle Autonomie, Roma.
- Galuzzi P., Oliva F., Vitillo P. (2019), “Tra metropolizzazione e shrinking. Forme di prelievo della rendita urbana e costruzione della città pubblica”, in Giaimo C. (a cura di), *Dopo cinquant'anni di standard urbanistici in Italia. Verso percorsi di riforma*, INU Edizioni, pp. 55-62.
- Gerundo R., Fasolino I., Grimaldi M., Grazioso G. (2015), *The performance of urban standards as a way of evaluating the efficiency of facilities in the municipalities of inland areas*, *Plurimondi*, VII, no. 16, pp.133-141.
- Renzoni, C. (2018), “Cinquant'anni di standard urbanistici (1968–2018). Radici”, in *Territorio*, n. 84, pp. 21–23.
- Urbani P. (2011), *Urbanistica solidale. Alla ricerca della giustizia perequativa tra proprietà e interessi pubblici*, Bollati Boringhieri, Torino.
- Zoppi M., Carbone M. (2018), *La lunga vita della legge urbanistica del '42*, Saggi: architettura, design, territorio, Dipartimento di Architettura, Firenze.

01 Innovazioni tecnologiche e qualità urbana

A CURA DI ROMANO FISTOLA, LAURA FREGOLENT, SILVIA ROSSETTI, PAOLO LA GRECA

02 Conoscenza materiale e immateriale e gestione delle informazioni

A CURA DI FRANCESCO MUSCO, CORRADO ZOPPI

03 La declinazione della sostenibilità ambientale nella disciplina urbanistica

A CURA DI ADRIANA GALDERISI, MARIAVALERIA MININNI, IDA GIULIA PRESTA

04 Governance territoriale tra cooperazione e varietà

A CURA DI GABRIELE PASQUI, CARLA TEDESCO

05 Agire collettivo e rapporto tra attori nel governo del territorio

A CURA DI CHIARA BELINGARDI, GABRIELLA ESPOSITO DE VITA, LAURA LIETO, GIUSY PAPPALARDO, LAURA SAIJA

06 Forme di welfare e dotazione di servizi, un'eredità in continua evoluzione

A CURA DI CAMILLA PERRONE, ELENA MARCHIGIANI, PAOLA SAVOLDI, MARIA CHIARA TOSI

07 La misura del valore del suolo e i processi di valorizzazione

A CURA DI CLAUDIA CASSATELLA, ROBERTO DE LOTTO

08 Agire sul patrimonio

A CURA DI FULVIO ADOBATI, LUCIANO DE BONIS, ANNA MARSON

09 Le Planning-Evaluation. Le valutazioni nel processo di pianificazione e progettazione

A CURA DI MARIA CERRETA, MICHELANGELO RUSSO

10 Il progetto di urbanistica tra conflitto e integrazione

A CURA DI MARCO RANZATO, BARBARA BADIANI

URBANISTI • SIU SOCIETÀ ITALIANA DEGLI URBANISTI • SIU SOCIETÀ ITALIANA
za Nazionale • XXIV Conferenza Nazionale • XXIV Conferenza Nazio
valore ai valori in urbanistica • Dare valore ai valori in urbanistica • D
Worthing values for urban planning • Worthing values for urban planni

Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti
ISBN 978-88-99237-48-6
Volume pubblicato digitalmente nel mese di maggio 2023
Pubblicazione disponibile su www.planum.net |
Planum Publisher | Roma-Milano

