

Ao8

Il volume è stato pubblicato con il contributo della Sapienza – Università di Roma, Dipartimento di Pianificazione, Design e Tecnologia dell'Architettura

Chiara Amato

## **Il Diritto alla mobilità**

Riequilibrio territoriale, mobilità sostenibile e inclusione sociale  
nelle strategie di rigenerazione urbana

*Prefazione di*  
Laura Ricci





Aracne editrice

Copyright © MMXXI

ISBN 978-88-255-4105-2

*I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica,  
di riproduzione e di adattamento anche parziale,  
con qualsiasi mezzo, sono riservati per tutti i Paesi.*

*Non sono assolutamente consentite le fotocopie  
senza il permesso scritto dell'Editore.*

I edizione: luglio 2021

# Indice

7 *Prefazione*  
di LAURA RICCI

13 *Introduzione*

## Parte I

### **Pianificazione, istanze sociali e mobilità. Un approccio integrato**

25 *Parte I. Introduzione*

29 **Capitolo I**

*Piano urbanistico, diritti e mobilità. Una lettura diacronica*

1.1. Piano accademico e Piano razionalista. Dalla transit city alla automobile city, 29 – 1.2. Piano razionalizzatore e Piano riformista. L'automobile territory, 38 – 1.3. Piano della trasformazione. La città congestionata, 48 – 1.4. Piano della metropolizzazione. La città sostenibile, 57

73 **Capitolo II**

*Città contemporanea e mobilità. La nuova questione urbana*

2.1. Le questioni emergenti, 73 – 2.1.1. *Questione urbana*, 74 – 2.1.2. *Mobilità e nuova questione urbana*, 80 – 2.1.3. *Rigenerazione, nuovo welfare e città pubblica*, 86 – 2.2. Il Diritto alla mobilità, 92 – 2.2.1. *Dal Diritto alla città al Diritto alla mobilità*, 93 – 2.2.2. *Un sistema reticolare-relazionale*, 95 – 2.2.3. *Verso un approccio integrato*, 113

## Parte II

### **Diritto alla mobilità e rigenerazione urbana**

123 *Parte II. Introduzione*

129 **Capitolo III**

*Le esperienze*

3.1. Barcellona: le continuità metropolitane alla scala umana, 129 – 3.2. Milano: i luoghi urbani della mobilità, 132 – 3.3. Bologna: l'accessibilità per l'abitabilità, 135 – 3.4. Est Ensemble: infrastrutture e spazio pubblico per la ricucitura, 138

## 143 Capitolo IV

*Le strategie*

4.1. Per una città policentrica. Compattezza e complessità, 143 – 4.1.1. *Nodi e densità, stazioni e complessità*, 148 – 4.1.2. *Diritto alla mobilità e riequilibrio territoriale. La prospettiva strutturale*, 155 – 4.2. Per una città inclusiva. Accessibilità e prossimità, 163 – 4.2.1. *Infrastrutture e integrazione, spazio pubblico e vitalità*, 169 – 4.2.2. *Diritto alla mobilità e inclusione sociale. La prospettiva morfologica*, 177 – 4.3. Per una città sostenibile. Sostenibilità e resilienza, 187 – 4.3.1. *Reti e intermodalità, trame e connessione*, 191 – 4.3.2. *Diritto alla mobilità e sostenibilità ambientale. La prospettiva ecologica*, 195

## 205 Capitolo V

*Diritto alla mobilità nella città contemporanea*

5.1. Le città e le strategie, 205 – 5.1.1. *Città storica. Abitabilità e qualità*, 206 – 5.1.2. *Città consolidata. Riconfigurazione ed efficienza*, 213 – 5.1.3. *Territori della metropolizzazione. Integrazione e ricomposizione*, 219 – 5.2. Il Diritto alla mobilità nell'era post-Covid, 225 – 5.2.1. *La densità urbana*, 226 – 5.2.2. *Lo spazio pubblico*, 228 – 5.2.3 *La mobilità sostenibile*, 230

## Parte III

**Diritto alla mobilità e Piano Urbanistico**237 *Parte III. Introduzione*

## 243 Capitolo VI

*Il quadro di coerenza territoriale–metropolitano*

6.1. Le infrastrutture per il progetto del territorio, 243 – 6.2. Una ipotesi operativa. Il Contratto d'asse, 247

## 255 Capitolo VII

*Il Diritto alla mobilità nel Piano locale*

7.1. La dimensione strutturale, 258 – 7.1.1. *Una dimensione strategica, interscalare, partecipata e comunicativa*, 262 – 7.1.2. *Vision, strategie e strutture*, 265 – 7.2. La dimensione operativa, 277 – 7.2.1. *Una dimensione flessibile, semplificata e programmatica*, 281 – 7.2.2. *Ambiti di rigenerazione nodali e lineari*, 284 – 7.3. La dimensione regolativa, 291 – 7.3.1. *Una dimensione integrata, iconografica e prestazionale*, 295 – 7.3.2. *Discipline, standard e prestazioni*, 298

305 *Riferimenti bibliografici*

## Prefazione

di LAURA RICCI<sup>1</sup>

La riflessione al centro del volume *“Il Diritto alla mobilità. Riequilibrio territoriale, mobilità sostenibile e inclusione sociale nelle strategie di rigenerazione urbana”* fa proprio l’interrogativo su quale sia il ruolo della *mobilità* nell’ambito di un nuovo *welfare urbano*, finalizzato a fornire una risposta efficace alle molte problematiche che afferiscono alla *nuova questione urbana*.

Questa riflessione costituisce l’esito di una attività di ricerca svolta da Chiara Amato nel percorso del Dottorato di Ricerca in Pianificazione, Design e Tecnologia dell’Architettura del Dipartimento di Pianificazione, Design Tecnologia dell’Architettura (PDTA) della Sapienza, Università di Roma dal titolo *“Città pubblica e welfare urbano. Diritto alla mobilità e inclusione sociale nelle strategie di rigenerazione”*, e finalizzata alla definizione di nuovi riferimenti teorico–metodologici e operativi, utili a garantire una accessibilità sostenibile e inclusiva, quale fondamento delle strategie di rigenerazione declinate nelle diverse dimensioni strutturale, operativa e regolativa del piano locale riformato.

La riflessione, sviluppata dall’Autrice anche nell’ambito del progetto di Avvio alla ricerca *“Diritto alla mobilità e città contemporanea. Il ruolo delle infrastrutture su ferro nelle strategie di rigenerazione territoriale”* richiama, quindi, la più generale tematica relativa all’innovazione nel piano urbanistico locale, ponendosi, per questo motivo, come occasione per ripercorrere alcuni *focus* che si configurano quali ambiti di necessario approfondimento disciplinare, con particolare riferimento al ruolo delle strategie di rigenerazione urbana nel governo del territorio.

Rigenerazione e nuovo *welfare urbano* rappresentano, in particolare, due nodi tematici che rivestono un ruolo rilevante nelle attività di ricerca e di sperimentazione, di disseminazione e di formazione che il Dipartimento PDTA svolge, fin dal 2015, quale interprete attivo e propulsivo del-

1. Professore ordinario di Urbanistica, Direttore del Dipartimento di Pianificazione, Design, Tecnologia dell’Architettura (PDTA), Sapienza Università di Roma.

le istanze sociali, culturali, economiche e politiche che scaturiscono dal territorio, di interlocutore e polo attrattore, caratterizzato da una capacità di proposta e di azione, rispetto alle profonde trasformazioni urbanistiche e socio-economiche e alle nuove istanze sollecitate negli ultimi decenni anche dalla nuova questione urbana.

Attività in cui interagiscono, in un'ottica sperimentale, approcci a carattere teorico metodologico e approcci a carattere operativo, come anche dimostra l'intensa attività di diffusione culturale e scientifica, declinata attraverso convegni, iniziative, seminari e Call for papers, giunti ormai alla sesta edizione, che sostanziano un ricco lavoro editoriale e pubblicistico, aperto al confronto e alla contaminazione disciplinare. In questo dando continua attuazione al processo di valorizzazione del Dipartimento, attraverso la messa in campo del Progetto culturale delineato a partire dalle *Linee Programmatiche della Direzione 2015/2018*, successivamente integrato con le *Linee Programmatiche della Direzione 2019/2021*.

*Nuova questione urbana e rigenerazione. Una strategia integrata di governo pubblico*

Nella città contemporanea, le contraddizioni indotte dagli effetti della globalizzazione, il degrado fisico, la marginalità sociale, economica e culturale, la fragilità ambientale, i cambiamenti climatici estremi e gli eventi sismici, la pressione dei flussi migratori, le nuove istanze conseguenti al cambiamento del sistema dei valori e dei modelli di comportamento della popolazione (Ricci, 2014), si sovrappongono alle “anomalie genetiche” (Campos Venuti, 2001) che hanno caratterizzato, fin dai primi del Novecento, lo sviluppo delle città italiane, evidenziando l'emergere, appunto, di una nuova, pressante, *questione urbana* (Commissione Periferie, 2017).

Una *questione urbana* che sottende condizioni generalizzate di disuguaglianza sociale e povertà (Amin, Thrift, 2001) e che, oggi più che mai, nella attuale situazione di emergenza sanitaria globale, richiede la messa in campo di un nuovo *welfare urbano*, finalizzato a garantire a tutte le comunità locali insediate, attraverso un presidio e una dotazione territoriale capillare, i diritti fondamentali alla salute, all'istruzione, alla casa, all'ambiente, alla mobilità pubblica e, più in generale, alla città (Ricci, 2020).

Ed è proprio la costruzione di questo *nuovo welfare* che costituisce l'obiettivo prioritario di una strategia *integrata* e *interscalare* di governo pubblico — finalizzata alla rigenerazione urbana e al riequilibrio territoriale,



per restituire prospettive di equità, di qualità e di efficienza al governo della città e dei territori contemporanei (Ricci, 2017), dando attuazione a una politica di programmazione e di produzione di servizi per la costruzione della città pubblica (Ricci, 2019).

Una strategia che, nel contesto degli indirizzi globali sanciti dalle Nazioni Unite con l'*Agenda for Sustainable Development*, adottata dagli Stati membri nel 2015, costituisce il riferimento per declinare le 12 priorità tematiche dell'Agenda Urbana Europea, finalizzate alla elaborazione di soluzioni comuni per la rigenerazione delle aree urbane e per la messa in campo di best practices (UE, 2016), e che anche in Italia, deve investire tutte le politiche che attengono al governo del territorio: dalle politiche di sviluppo del sistema insediativo e del sistema delle infrastrutture, a quelle di tutela e di valorizzazione del sistema ambientale e dei suoi valori ecologici, paesaggistici, storici, culturali, sociali ed economici; dalle politiche locali dei 'territori' a quelle nazionali e sovranazionali (Ricci, 2018).

Una strategia, quindi, non solo urbanistica, riferita prevalentemente alla parte fisica della città, ma di inclusione sociale e di sviluppo economico locale (Oliva, Ricci, 2017), che, a questi fini, assuma la città pubblica, l'insieme delle componenti pubbliche o di uso pubblico relative agli spazi aperti, alle aree verdi, ai servizi, alla mobilità, alla residenza sociale, come struttura di riferimento.

### *Welfare urbano e città pubblica. Una rete di reti*

La città pubblica costituisce, quindi, sia la matrice fisica e l'ossatura portante, sia il quadro delle coerenze delle scelte strutturanti di un processo complessivo e compensativo di rigenerazione delle città e dei territori contemporanei, che trova il suo *focus* nella realizzazione di un nuovo *welfare urbano*, attraverso la costruzione di una *rete di reti* materiali e immateriali, interattive e integrate, che garantiscano un presidio e una dotazione territoriale capillare.

Una "rete di reti", interattive e integrate: reti di attrezzature pubbliche per la salute, per l'istruzione, per la cultura; reti delle infrastrutture per la mobilità sostenibile pubblica e per l'inclusione sociale; reti di componenti naturali e antropiche strutturanti, caratterizzanti e di dettaglio degli assetti paesaggistici; reti morfologiche di riconfigurazione degli spazi aperti, degli spazi residuali e dismessi, dei manufatti; reti dei tracciati e dei percorsi storici; reti di funzioni, integrate e complementari, compatibili,

permanenti e temporanee; reti di comunità, di soggetti attivi nei territori, di gestione condivisa dei beni comuni per la cura e la manutenzione dell'ambiente urbano, reti di partenariato pubblico–privato (Ricci, 2020).

La costruzione di questo nuovo *welfare urbano* richiede, dunque, all'Urbanistica e, più in generale, alle discipline del progetto, di svolgere un ruolo rilevante ai fini della messa in campo di una nuova concezione che, attraverso un approccio sperimentale connotato da alti livelli di integrazione, interdisciplinarietà, interscalarità e iteratività, recepisca la nuova dimensione della città contemporanea (Ricci, 2017).

Ruolo che trova, altresì, riscontro nella esigenza di riaffermare il carattere di impegno etico e civile, le finalità sociali, la rilevanza di queste discipline nel governo e nella costruzione della *città pubblica* (Ricci, 2014), e nella prefigurazione di un nuovo assetto decentrato di *struttura urbana policentrica, accessibile, inclusiva e sostenibile* (Ricci, 2017).

Su questi obiettivi di sostenibilità, innovazione e operatività convergono ricerche ed esperienze condotte a livello nazionale e internazionale, che hanno prodotto nuovi punti di vista, nuovi approcci integrati e nuove prospettive olistiche, finalizzati al rafforzamento delle reti materiali e immateriali (Ricci, 2019), quali componenti prioritarie per la rigenerazione di quei territori connotati da rilevanti fragilità sociali, economiche e ambientali, e da una carenza significativa di relazioni (Monardo, *e al*, 2020).

In questo quadro, con specifico riferimento alla rete delle infrastrutture per la mobilità, il Volume vuole costituire un contributo alla definizione di riferimenti metodologici e operativi condivisi, che si collocano nell'ambito di una ricerca aperta ai contesti e ai casi internazionali, con l'obiettivo di superare l'inadeguatezza e la settorialità degli approcci e degli strumenti tradizionalmente adottati, la complessità procedurale e i conflitti di competenze amministrativi e interistituzionali, nonché la mancanza di una visione territoriale complessiva (Ricci, 2009; Oliva, 2008), attraverso la messa in campo di strategie integrate e un coordinamento tra pianificazione e programmazione, tra risorse ordinarie e straordinarie.

In particolare, esso affronta la questione delle reti per la mobilità sostenibile, a partire dallo studio di casi emblematici come quello di Barcellona, Milano, Bologna e Parigi che hanno dato risposte rilevanti sia nel quadro della pianificazione locale innovata, sia nelle misure emergenziali per la lotta alla pandemia.

Il tema della pandemia, profondamente attuale, apre, quindi, anche scenari per nuovi e successivi percorsi della ricerca, che vedono nella mo-

bilità una componente strategica per il welfare urbano, tra obiettivi di lungo periodo e gestione del rischio contingente e sempre imminente.

## Riferimenti bibliografici

- AMIN A., THRIFT N., *Città. Ripensare la dimensione urbana*, il Mulino, Bologna 2001.
- CAMPOS VENUTI G., “Il sistema della mobilità”, in Ricci L. (a cura di), *Il nuovo piano di Roma*, in *Urbanistica* n. 116 (numero monografico), 2001, pp. 166–172.
- COMMISSIONE PARLAMENTARE D’INCHIESTA SULLE CONDIZIONI DI SICUREZZA E SULLO STATO DI DEGRADO DELLE CITTÀ E DELLE LORO PERIFERIE (2017), *Relazione sull’attività svolta*.
- MONARDO B. et al., *L’accessibilità per il rilancio dei centri minori nei territori storici italiani*, in *Ananke* n. 90, 2020.
- OLIVA F., *Il Nuovo piano*, in *Urbanistica* n. 135, 2008.
- OLIVA F., RICCI L., “Promuovere la rigenerazione urbana e la riqualificazione del patrimonio edilizio esistente”, in Antonini E., Tucci F. (a cura di), *Architettura, Città, Territorio verso la Green Economy*, Edizioni Ambiente, Milano, 2017.
- RICCI L., *Piano locale e ... Nuove regole, nuovi strumenti, nuovi meccanismi attuativi*, FrancoAngeli, Roma 2009.
- RICCI L., “Governare il cambiamento: più urbanistica, più piani”, in Franceschini A. (a cura di), *Sulla città futura. Verso un progetto ecologico*, List, Trento 2014.
- RICCI L., *Governare la Città contemporanea. Riforme e strumenti per la rigenerazione urbana/Governing contemporary cities: reform and measures promoting urban regeneration*, in *Urbanistica* n. 160, 2017.
- RICCI L., “Governare la città contemporanea. Una nuova questione urbana”, in Ravagnan C., *Rigenerare le città e i territori contemporanei. Prospettive e nuovi riferimenti operativi per la sperimentazione*, Aracne, Roma 2019.
- RICCI L., “Nuova questione urbana e nuovo welfare. Regole, strumenti, meccanismi e risorse per una politica integrata di produzione di servizi”, in *Ananke* n. 90, 2020.
- UE, *European Urban Agenda*, 2016. Disponibile in: <https://ec.europa.eu/futurium/en/urban-agenda>.



## Introduzione

L'urbanistica ha sempre avuto "forti e precise responsabilità" (Secchi, 2013) nel fornire risposte concrete alle rivendicazioni dei diritti emergenti dal territorio, e nella contemporaneità emerge il *Diritto alla mobilità* quale istanza sociale primaria all'interno del più ampio *Diritto alla città* (Lefebvre, 1960; Borja, 2006).

La ricerca si inserisce nel dibattito (Bassand, Brulhardt, 1980) che a partire dagli anni '80 riconosce nella mobilità un *fatto* sociale, che in quanto pratica socio-spazio-temporale (Kaufmann, 2002) svolge un ruolo fondamentale nel determinare le opportunità a disposizione di ciascuna persona per il perseguimento delle aspirazioni individuali e collettive, diventando così una condizione chiave per garantire inclusione sociale (Pucci, Vecchio, 2018).

In particolar modo «oggi la velocità di movimento è diventata un fattore basilare, forse il fattore principale di stratificazione sociale e gerarchia del dominio» (Baumann, 2011, p. 47), trasversale (Urry, 2000) rispetto qualsiasi pratica sociale.

È indubbio che esista uno stretto rapporto tra i modelli di mobilità e le forme del territorio, tra le istanze sociali e le risposte che l'urbanistica ha dato alle dinamiche emergenti dal territorio, attraverso strategie e strumenti, regole e procedure, capaci di interpretare la complessità crescente e le nuove sfide che l'evoluzione urbana e dei fenomeni sociali poneva alla disciplina.

La città, infatti, negli ultimi decenni ha visto mutare repentinamente i suoi equilibri ad esito dei fenomeni di *metropolizzazione* (Indovina, 2005), diffusione insediativa e congestione, perdita del limite e generazione di forme insediative frammentate e porose, che hanno portato alla dissoluzione dello spazio pubblico come rete dei luoghi della centralità (Borja, Muxi, 2003) e alla produzione di luoghi di degrado e marginalità all'interno della città più consolidata così come nelle aree più periferiche.

Il grande e repentino progresso tecnologico ha accentuato i processi di segregazione e disuguaglianza, producendo un *welfare* urbano accessibile solo ad una parte della comunità urbana. Tali diseguaglianze sociali si sono nel tempo consolidate e sono alla base oggi di una *nuova questione urbana*, legata a forme evidenti di ingiustizia spaziale, strettamente connesse ad una concezione della mobilità come separata dai diritti di cittadinanza (Secchi, 2010).

A livello diacronico–evolutivo, evidenziando il ruolo morfogenetico (Levy, 1999) della mobilità e lo stretto rapporto con i fenomeni urbani e territoriali, il rapporto mobilità–territorio assume nel caso italiano sostanziali differenze rispetto ad altri contesti; la maggior parte delle capitali europee è cresciuta maggiormente nel periodo industriale, quando gli spostamenti avvenivano principalmente lungo le linee ferroviarie che divennero così il vettore di sviluppo urbano, mentre in Italia la grande espansione delle città ha coinciso con il boom dell’automobile (Cfr. Cap. 1.1), portando ad una *anomalia genetica* (Campos Venuti, 2001) nello sviluppo urbano, strutturato in relazione alle grandi infrastrutture viarie; ciò è stato coadiuvato da una politica che ha favorito nettamente il trasporto individuale su gomma e da un modello culturale che ha elevato l’automobile a *status*, assieme al modello insediativo diffuso (Cerasoli, 2011), facendone lo specchio del benessere dell’individuo, così come l’infrastrutturazione del territorio è stata lo specchio del benessere del Paese (Cfr. Cap. 1.2) (Amato, 2018).

Inoltre le politiche di liberalizzazione ferroviaria a partire dagli anni ’90 e successivamente la costruzione dell’Alta Velocità, hanno favorito la polarizzazione territoriale dei grandi centri urbani, incrementando una “geografia di potere” basata su territori ad alta e bassa redditività, territori *veloci* ovvero quei pochi territori serviti dalle linee ferroviarie principali e dall’Alta Velocità, e territori *lenti*, quelli del sottoutilizzo e della dismissione (Cerasoli, 2012), ricalcando le dinamiche inegualitarie in atto, accentuandole e perdendo così la vocazione sociale che il trasporto pubblico dovrebbe avere (Ravagnan, Amato, 2020).

Appare oggi chiaro come il modello di mobilità autocentrico, per sua natura, produca prevalentemente esternalità negative nei contesti urbani e territoriali, e, a partire dagli anni ’80 con l’emergere della questione ambientale e degli effetti su congestione e inquinamento (Cfr. Cap. 1.3) ma soprattutto nelle esperienze di pianificazione a cavallo tra gli anni ’90 e il nuovo millennio, si è andato sedimentando il principio di uno *sviluppo*

*sostenibile* (Commissione Internazionale Indipendente su Ambiente e Sviluppo, 1987) in ambito urbano (Cfr. Cap. 1.4).

Tale paradigma si lega alla presa di coscienza rispetto ai danni determinati da perdita di efficienza, insicurezza stradale, insostenibilità ambientale, ma anche economici e sulla salute (Donati, & al., 2019), essendo il traffico la prima causa in Europa di inquinamento atmosferico nei centri urbani (EC, 2016).

Sul piano fisico, traffico veicolare e congestione hanno enormi effetti sulla qualità della vita dei cittadini e sulla qualità degli spazi pubblici, invasi da una morsa di traffico e parcheggi, sull'accessibilità ai servizi e sulla frammentazione urbana, legati ai processi di segregazione di quei gruppi sociali insediati nelle aree più marginali, ma non necessariamente periferiche, delle città.

Quello offerto dal trasporto pubblico rappresenta un servizio che d'altro canto segue spesso un approccio settoriale, strutturando una risposta in base alla lettura di una domanda, senza valutare in maniera integrata gli effetti delle scelte di mobilità sull'equilibrio territoriale e l'inclusione sociale, rinunciando alla possibilità di disegnare differenti geografie di accessibilità.

La mobilità pubblica diventa così specchio delle disuguaglianze sociali e elemento di conflitto e di rivendicazioni e di scontri, sottolineando che le politiche e i modelli di mobilità e la scelta di un percorso, di una configurazione della rete piuttosto che di un'altra, possono essere socialmente discriminanti (Secchi, 2010; Pucci, Vecchio, 2018).

La situazione emergenziale che a partire da marzo 2020 ha investito il pianeta, a causa della pandemia da Covid-19, sta senza dubbio portando a livello globale ad una nuova fase di crisi multilivello, che dovremo affrontare in una fase *post (post)* Covid. Il distanziamento sociale e il freno alle attività economiche e quotidiane stanno continuando, a distanza di un anno, a mutare le relazioni e i comportamenti di tutti, con particolare impatto sugli ambiti urbani. E tale situazione sta in particolare facendo emergere in maniera trasversale rispetto ai contesti territoriali quanto la libertà di movimento, di accessibilità e fruibilità dei beni e servizi, sia una istanza primaria nell'epoca contemporanea e quanto la negazione (straordinaria) di questa libertà si stia traducendo in effetti sociali ed economici la cui gravità è ancora presto per essere stimata (Amato, Cerasoli, 2020).

La ricerca si inserisce contestualmente nel dibattito e nelle sperimentazioni urbanistiche che tentano di dare risposta all'inadeguatezza dell'at-

tuale sistema di pianificazione della Legge Urbanistica Nazionale 1150 del 1942, ancora fortemente legato alla fase espansiva della città, e pertanto incapace di cogliere le nuove esigenze della pianificazione originate invece, principalmente, dalla domanda di riqualificazione, trasformazione e modernizzazione della città esistente (Ricci, 2005).

In Italia infatti il passaggio *dalla fase dell'espansione urbana a quella della trasformazione* (Campos Venuti, 1987) non è stato accompagnato, contrariamente a quanto avvenuto in altri paesi europei, dal rinnovamento degli strumenti, regole e procedure idonei a far fronte al mutato ambito di applicazione.

La constatazione dell'inadeguatezza del Piano Regolatore Generale quale «strumento onnicomprensivo che unisce l'indeterminatezza temporale al grande dettaglio progettuale, imponendo vincoli con validità quinquennale e garantendo diritti di durata illimitata, in modo arbitrario e ineguale, per ogni singola parte del territorio» (Ricci, 2005), la cui rigidità ha prodotto una urbanistica di *varianti* (Oliva, Galuzzi, Vitillo, 2002), ha da tempo posto al centro del dibattito la necessità di una «Riforma per il Governo del Territorio, cui far corrispondere una Sede istituzionale di governo centrale, che svolga un ruolo efficace di regia, di messa in coerenza delle differenti politiche e iniziative» (Ricci, 2019).

La sperimentazione, in particolare quella di stampo riformista ad esito della crisi del piano e del periodo di *deregulation* urbanistica, ha consentito di giungere alla formulazione di alcuni avanzamenti disciplinari, sanciti nelle proposte di Riforma portate avanti dal 1995 dall'Istituto Nazionale di urbanistica, a partire dal XXI Congresso dell'Istituto Nazionale di Urbanistica, che si costituiscono oggi come riferimenti consolidati.

La nota *tripartizione* dello strumento urbanistico avanzata dalla riforma, che separa dimensioni differenti con l'intento di confrontarsi «in particolare con l'efficacia e con il tempo delle previsioni urbanistiche» (Vitillo, 2011, p. 24), ha ispirato varie legislazioni regionali e sperimentazioni (Cfr. Cap. VII), tuttavia «quella riforma non è mai realmente decollata: in primo luogo perché il Parlamento non ha mai approvato la legge sui principi fondamentali del governo del territorio [...]; in secondo luogo, perché le leggi regionali cosiddette "riformiste", ispirate cioè alle proposte dell'INU solo in una minoranza dei casi l'hanno tradotta in norme coerenti con la stessa, interpretandone correttamente la sostanza» (Oliva, 2011, pp. 8–9).

La moltitudine di forme che il piano urbanistico locale ha assunto secondo il variegato mosaico di leggi regionali costituisce il quadro entro



cui possono comunque ritrovarsi dei riferimenti comuni, legati alle tre dimensioni proposte dall'INU, entro cui dare risposta alle *nuove questioni urbane* che emergono dai territori contemporanei.

Il piano urbanistico, in particolare il Piano locale, in tal senso assume un ruolo fondamentale nel restituire una risposta effettiva a tali istanze sociali (Cfr. Cap. VII): «non si può evidentemente chiedere all'urbanistica di eliminare le disuguaglianze sociali. Sarebbe troppo facile. Ma si può chiederle, come alcune esperienze recenti cercano di fare, di contribuire alla loro riduzione mettendo al centro della costruzione del progetto una nuova attenzione per le questioni ambientali e della mobilità come modi pertinenti e rilevanti per la ricerca della “giustizia sociale”» (Secchi, 2011).

È pertanto indispensabile oggi individuare, all'interno del concetto di *Diritto alla città*, un *Diritto alla mobilità* (Amato 2018, Amato & al., 2019), all'accessibilità, alla giustizia spaziale, alle tariffe eque, alla sostenibilità ambientale, ma anche alla riappropriazione dello spazio pubblico, alla vivibilità delle città e all'equilibrio territoriale a scala ampia (Monardo, 2003).

Il *Diritto alla mobilità* implica infatti da una parte la possibilità per ogni cittadino di muoversi liberamente sul territorio, un valore esteso alla totalità dei soggetti che compongono la comunità urbana (Bassand, Brulhardt, 1980), e dall'altra comporta la facoltà di esercitare una scelta responsabile e consapevole sulle modalità attraverso cui è possibile spostarsi, a seconda delle disponibilità e opportunità (Kaufmann, Bergman, Joye, 2004; Colletti, 2019), tenendo conto delle condizioni di accessibilità, qualità, costi e tariffe, in relazione alle particolari categorie sociali svantaggiate e di situazioni geografiche a rischio di isolamento.

Un *Diritto alla mobilità* che richiama il ruolo della disciplina urbanistica di ascolto e risposta alle istanze sociali per il governo del territorio, superando le logiche settoriali che hanno caratterizzato storicamente e tutt'oggi il rapporto Mobilità/Urbanistica, richiamando prioritariamente i principi di integrazione, interdisciplinarietà e interscalarità.

Un *Diritto alla mobilità* che sottende ai principi relativi al riequilibrio territoriale, inclusione sociale, transizione ecologica, attraverso una lettura integrata e territorializzata dei fenomeni e una risposta declinata nei diversi contesti che compongono oggi il territorio contemporaneo.

Nel contesto del passaggio dalla fase dell'espansione a quella della trasformazione (Campos Venuti, 1987), le logiche di rete, l'interdisciplinarietà, l'interscalarità, l'integrazione e la profonda valenza sociale pro-

prie delle trasformazioni sulle infrastrutture per la mobilità richiamano la necessità di una più ampia strategia complessiva di *rigenerazione urbana* (Oliva, Ricci, 2013), che concili interventi di riconfigurazione morfologica e funzionale e interventi ambientali con un progetto socio-economico che prefiguri un nuovo assetto della struttura urbana, che nelle esperienze innovative corrisponde ad una struttura policentrica, inclusiva, sostenibile e accessibile, verificato alla luce della fattibilità economica e delle istanze sociali (Ricci, 2009).

Il territorio dei flussi, interpretato attraverso un paradigma reticolare-relazionale (Voghera, 2017), rappresenta un protagonista indiscutibile tra le componenti che caratterizzano i nuovi orizzonti delle politiche inerenti al nuovo *welfare urbano*, quale risposta ai caratteri conflittuali e di disparità e marginalità sociale che caratterizzano la città contemporanea.

Il tema delle infrastrutture per la mobilità si inserisce all'interno di una prospettiva strutturale che vede la *Città Pubblica* come matrice primaria di riferimento nelle strategie di rigenerazione urbana e territoriale (Ricci, 2014; Ricci, 2018) ovvero luogo di comunità, coesione e garanzia dei Diritti; la costruzione della Città pubblica necessita in questo caso di riferimenti agli strumenti e ai meccanismi attuativi, ad una effettiva programmazione di acquisizione, realizzazione, gestione e fruizione dei servizi.

Questa corrisponde quindi ad una linea di azione finalizzata alla rivitalizzazione socio-economica e culturale locale e urbana, attraverso la messa in campo di nuove o rinnovate economie urbane e nuovi modelli di welfare che facciano del *Diritto alla mobilità* una componente chiave per la rigenerazione.

La ricerca, dunque, ha messo in evidenza in particolare il difficile rapporto tra pianificazione urbanistica locale e mobilità, un rapporto che storicamente è sempre stato oggetto di dibattito poiché la mobilità, ed in particolare le infrastrutture, è sempre stata materia di pianificazione settoriale, a sua volta slegata dalla programmazione economica di città e territori.

Al fine di superare le logiche settoriali e lo scollamento sedimentato tra politiche della mobilità e urbanistica, l'obiettivo è stato quello di fornire un contributo nell'ambito delle strategie, regole e strumenti per l'integrazione del modello di mobilità sostenibile all'interno del Piano locale, definendo una *metodologia* a partire dai punti di incontro a livello strategico e formale tra rigenerazione della città contemporanea e mobilità, e dunque una risposta operativa alle istanze sociali relative al *Diritto alla mobilità*.

Tale obiettivo viene perseguito attraverso il soddisfacimento di tre esigenze disciplinari ritenute imprescindibili, fondate sul convincimento della necessità di una continuità tra comprensione e proposta (Ricci, 2005):

Una prima esigenza di *Contestualizzazione*, che indaga, con metodo induttivo e approccio critico, il dibattito scientifico e gli approcci disciplinari relativamente al ruolo dell'urbanistica nel rispondere alle istanze sociali collettive, e alla mobilità come fattore di inclusione sociale, con particolare riferimento al caso italiano.

Una seconda esigenza di *Operatività*, che, a partire dalla lettura critica di significative e recenti esperienze di pianificazione italiane ed europee, rintraccia esperienze di pianificazione volte all'integrazione tra mobilità sostenibile e pianificazione urbanistica, da un punto di vista strategico e strutturale.

Una terza esigenza di *Sperimentazione* che, ricomponendo dialetticamente le due esigenze precedenti, rimanda alla definizione di nuovi riferimenti teorico metodologici, nuove strategie, regole, strumenti, capaci di governare la complessità della tematica, nella sua interdisciplinarietà e interscalarità.

In coerenza con queste esigenze di ricomposizione dei riferimenti, la riflessione si articola in tre momenti interattivi, riconducibili alle tre parti del volume.

La prima parte ("Pianificazione, istanze sociali e mobilità. Un approccio integrato") risponde alle esigenze di *Contestualizzazione*, a carattere teorico-definitoria, ed ha lo scopo di restituire un quadro interpretativo dei fenomeni relativi alle dinamiche territoriali e sociali che caratterizzano oggi la città contemporanea, approfondendo in particolare la tematica della mobilità, e degli approcci dell'urbanistica alle istanze sociali e ai modelli di mobilità. Partendo dall'interpretazione della Mobilità quale diritto fondamentale delle comunità, tale approfondimento indaga, attraverso una lettura diacronica, il rapporto tra Piano urbanistico, istanze sociali e modelli di mobilità, attraverso la cosiddetta "analisi generazionale" formalizzata da Giuseppe Campos Venuti, soffermandosi sull'ultima fase attuale e sulla *nuova questione urbana* che la caratterizza. Questo al fine di definire oggi i caratteri delle istanze sociali di *Diritto alla mobilità* e l'importanza e l'urgenza di una risposta all'interno delle strategie di rigenerazione.

La seconda parte ("Diritto alla mobilità e rigenerazione urbana"), a carattere critico-interpretativa, risponde alle esigenze di *Operatività* e si propone di definire, attraverso una lettura guidata da categorie valutative

e progettuali consolidate presenti nel dibattito e da alcune recenti esperienze italiane ed europee, punti fermi per l'individuazione delle strategie e degli strumenti più innovativi ai fini di una integrazione tra pianificazione urbanistica e mobilità. Ad esito del quadro delineato nella prima parte inerente le questioni urbane che caratterizzano oggi la città contemporanea, la ricerca individua le strategie più efficaci per la costruzione di una città policentrica, inclusiva e sostenibile. Queste tre linee strategiche sono sostanziate da un lato da consolidati e innovativi modelli di intervento sulla città e dall'altro dalle strategie diversamente esplicitate all'interno di alcuni Piani locali italiani e europei, che costituiscono i veri casi studio, scelti tra le esperienze di pianificazione più avanzate.

Infine, la terza parte ("Diritto alla mobilità e Piano urbanistico"), ad esito del percorso di ricerca conoscitivo-interpretativo, avanza una sintesi di carattere propositivo, che integra contenuti teorico-definitori con contenuti più propriamente metodologico-sperimentali. Questa parte, a carattere sintetico-propositivo, risponde dunque alle esigenze di Sperimentazione, ad esito dei quadri interpretativi elaborati nelle precedenti fasi, al fine di individuare nuovi riferimenti operativi verso l'obiettivo di una integrazione delle strategie per la mobilità sostenibile nel Piano urbanistico locale.

Tale metodologia si configura come l'esito della ricerca condotta, sia per la parte dei contenuti strategici, contenuti nella Parte Seconda, sia per la parte dell'integrazione di questi negli strumenti urbanistici.

La componente strutturante dei modelli di mobilità sostenibili, ovvero l'infrastruttura su ferro, per sua natura ha una portata sovracomunale e necessita pertanto di un *quadro di coerenza* a livello metropolitano e territoriale da cui partire per poter effettivamente garantire a livello locale il *Diritto alla mobilità*.

In tal senso, identificando in tali componenti una figura territoriale di carattere strategico per il riequilibrio territoriale e lo sviluppo di modelli locali sostenibili, occorre delineare quale possa essere l'operatività delle macro scelte a livello metropolitano definite nei piani territoriali metropolitani lungo i principali assi infrastrutturali su ferro (*da realizzare, da potenziare, da valorizzare*), attraverso l'introduzione di uno strumento di programmazione negoziata e condivisa, il *Contratto d'asse*, ispirato ai *Contrats d'axe* francesi. Sono così definite le modalità di funzionamento dello strumento, gli obiettivi generali che deve perseguire, gli attori coinvolti e i riferimenti per una integrazione della normativa italiana (Cfr. Cap. VI).

Ad esito del quadro di coerenza, la proposta metodologico-operativa delinea quali siano le linee di sviluppo e i contenuti di innovazione e di integrazione dei principi strategici per il *Diritto alla mobilità* all'interno del Piano locale, nelle tre dimensioni che ne caratterizzano la forma (Cfr. Cap. VII).

Una *dimensione strutturale*, da configurare sempre più come una dimensione *strategica, interscalare, partecipata e comunicativa*, e che si articola a partire da nuovo paradigma *reticolare e nodale*, declinando le scelte strutturanti che vanno in questa direzione a partire da *vision, strategie e strutture*.

Una *dimensione operativa*, che riconduce ad una pluralità di sperimentazioni che stanno sempre più evolvendo verso una dimensione *flessibile, semplificata e programmatica* ed in cui le scelte strutturanti relative alla risposta alle istanze sociali di *Diritto alla mobilità* rimandano alla definizione di *ambiti nodali e lineari di rigenerazione*.

Una *dimensione regolativa* e dunque di effettiva regolamentazione della rigenerazione diffusa sul territorio; questa si configura sempre più come una dimensione *integrata, iconografica e prestazionale* entro cui i contenuti di *discipline, standard e prestazioni* collaborano alla effettiva costruzione di una città policentrica, inclusiva e sostenibile.

L'auspicio è che tale ricerca possa contribuire da un lato al dibattito per il miglioramento delle condizioni di vita delle comunità attraverso una pianificazione *for people and places* (Kent, 2005) e dall'altro al processo di rinnovamento in atto nella cultura urbanistica, attraverso una ricomposizione di riferimenti oggi frammentati; questo al fine di offrire spunti per il processo di riforma unitario necessario alla effettiva attuazione delle strategie di rigenerazione urbana, nella consapevolezza che la mobilità, nella sua accezione ampia e nel rapporto con le dinamiche urbane e territoriali, ambientali e socio-economiche, costituisca una componente essenziale di tale processo.