

urban@it

Centro nazionale di studi per le politiche urbane

Working papers. Rivista online di Urban@it - 2/2020

ISSN 2465-2059

**Una visione per Aquileia.
Per una pubblica amministrazione sostenibile**

Nicola Vazzoler

Urban@it Background Papers

Rapporto sulle città 2020
LE CITTÀ PROTAGONISTE DELLO SVILUPPO SOSTENIBILE
ottobre 2020

Abstract

Il testo intende porre l'attenzione sulla sostenibilità del governo locale: individuazione e costruzione di azioni pubbliche strategiche e condivise che si autosostengano nel tempo. L'attenzione si sposta quindi dalle finalità di uno sviluppo urbano sostenibile alla sostenibilità del percorso atto a garantire il perseguimento degli obiettivi stessi. Il caso di Aquileia non è ancora maturo e esemplificativo ma nel primo anno di mandato l'amministrazione ha voluto costruire le premesse per una azione sostenibile.

The paper focuses on the sustainability of local government: identification and construction of strategic and shared public actions that sustain themselves over time. Focus shifts from the ends of sustainable urban development to the sustainability of the path that guarantees the pursuit of government objectives. The case of Aquileia is not yet mature and exemplary, but in the first year of its mandate the administration wanted to build the conditions for a sustainable action.

Parole chiave / Keywords

Aquileia, Amministrazione pubblica, Sostenibilità, Amministrazione sostenibile, Governo del territorio / *Aquileia, Public administration, Sustainability, Sustainable administration, Territorial government.*

Il contesto

Aquileia è un piccolo centro di poco più tremila abitanti in provincia di Udine e rientra quindi in quei 'territori intermedi' posti tra città e metropoli. Nel loro insieme, questi luoghi formano un'altra Italia, fino a poco tempo fa ai margini delle dinamiche socio-economiche dominanti e dei più rilevanti processi di trasformazione urbanistica, ma oggi al centro di programmi di riqualificazione e di agende urbane dove vengono riconosciuti come territori da riabitare e da cui ripartire per il rilancio del nostro Paese.

In questi contesti l'urbanistica si confronta con temi principalmente legati alla

contrazione demografica, alla vulnerabilità ambientale, alla presenza di una popolazione sempre più eterogenea e diversificata. Il progetto urbanistico è chiamato quindi a proporre idee e scenari per la manutenzione e rigenerazione di spazi ed edifici dismessi e/o pensati per una società in profonda trasformazione. Spazi ed edifici che oggi devono adattarsi ai cambiamenti climatici, concorrere all'efficienza ecologica dei territori, garantire condizioni di accessibilità e possibilità di uso a persone con diverse abilità, bisogni ed esigenze.

Aquileia è patrimonio Unesco dal 1998 e, assieme a Ravenna e Brescia, il più importante sito archeologico dell'Italia settentrionale. È interessante quindi osservare le diverse istanze e criticità espresse da chi vive il piccolo centro e da chi invece vive il patrimonio culturale. Su questo negli ultimi anni si è investito e si continua a investire intensamente¹ ma le ricadute sulla comunità possono sembrare limitate. I cittadini paesano infatti necessità quotidiane lontane dagli importanti investimenti di recupero e valorizzazione dei siti archeologici destinate prevalentemente ai turisti. L'amministrazione locale è chiamata a dare risposta ad entrambe² con le limitate risorse economiche destinate ai comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti. Si è venuto a creare nel tempo un paradossale allontanamento dei cittadini dal patrimonio e da quanto esso rappresenta. Interessante in tal senso quanto emerso nel laboratorio di *educazione urbana*³, che ha coinvolto gli studenti delle classi seconde della scuola media statale locale. Infatti, nelle *mappe mentali* [Lynch 1998] prodotte dai soggetti coinvolti non vi è cenno alcuno della Basilica Paleocristiana, degli scavi archeologici o del Museo. Anche le mappe dei desiderata mostrano una città con spazi e oggetti, quali centri commerciali e parchi divertimenti, che si sostituiscono agli scavi archeologici.

La struttura insediativa del capoluogo⁴, Aquileia, è strettamente connessa ai segni della città romana e patriarchina. L'asse stradale nord-sud, via G. Augusta e via Beligna (S.S. n. 352), ricalca il vecchio cardo romano e divide in due la città: il complesso della Basilica e delle domus romane⁵ ad est e racchiuso entro l'alveo del fiume Natissa; i quartieri abitati ad ovest. I primi e più remoti interventi residenziali si collocano a ridosso del medievale centro abitato di via Roma, lungo la via Dante. Ulteriori addizioni si sviluppano a sud del fiume a partire dagli anni Sessanta a seguito dell'approvazione di

1 Gli enti preposti alla valorizzazione del patrimonio sono: la Soprintendenza archeologica, belle arti e paesaggio del Fvg, la Fondazione Aquileia, il Museo archeologico nazionale di Aquileia e la Società per la Conservazione della Basilica. A titolo di esempio si riportano qui le azioni di valorizzazione più importanti: P.zza Capitolo; aula meridionale del battistero – Südhalle; campanile; stalla Violin; fondo Cossar; nuovo allestimento Museo Archeologico Nazionale.

2 La manutenzione degli spazi pubblici antistanti il sito Unesco è competenza comunale così come la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti prodotti in loco e la gestione dei servizi igienici. La tassa di soggiorno così come gli introiti derivanti dal pagamento dei ticket dei parcheggi turistici sono impiegati nella manutenzione degli spazi nei quali però operano le già limitate risorse umane del comune. In tal senso è recente l'ingresso in una società In House locale per la gestione e manutenzione dei parcheggi turistici al fine di garantire la presenza continua di controlli, la sistemazione degli stalli e l'aggiornamento della cartellonistica e della strumentazione, ormai obsoleta, per il pagamento dei ticket. Per investimenti su opere pubbliche rimane fondamentale l'apporto di fondi esterni. Il lockdown e gli strascichi causati dal Covid-19 hanno avuto un'influenza negativa su tutte le entrate mettendo in discussione la tenuta delle previsioni di bilancio del Comune, problema che non riguarda naturalmente solo Aquileia.

3 Workshop ideato e condotto dal 4-6 novembre 2019 da Viviana Andriola e Serena Muccitelli.

4 Oltre al centro di Aquileia sul territorio comunale insistono due piccoli borghi con caratteristiche architettoniche e paesaggistiche di pregio: Monastero e Belvedere.

5 Ovvero il complesso basilicale, l'antico porto fluviale e diverse *domus* oggi visibili all'interno del Parco archeologico.

un importante e lungimirante intervento pubblico⁶. Qui, il tessuto urbano si caratterizza per un impianto morfologico regolare: l'asse principale, corso Gramsci, è ritmicamente intervallato da ampi corridoi verdi che corrono trasversalmente allo stesso. Il quartiere è contraddistinto da un'ampia fascia centrale di attività commerciali, spazi aperti, servizi e attrezzature collettive (scuole, asili, giardini pubblici, piazze, palestre, ecc...) che contribuiscono a garantire un'ampia permeabilità e accessibilità dello spazio.

Aquileia appartiene ad un sistema insediativo ampio e paesaggisticamente articolato nel quale i territori di bonifica della bassa pianura friulana si confrontano con la laguna di Grado e Marano. Si tratta di due ambiti paesaggistici in cui è palese il delicato e storico equilibrio fra terra e acqua. Gli eventi straordinari dell'8 e 13 novembre scorso⁷, con l'esondazione puntuale del fiume Natissa, pongono nuovamente l'attenzione sulla fragilità ambientale e idrogeologica di questi territori e sulla necessità di interventi immediati e non più prorogabili. Questi eventi rischiano infatti di assumere carattere ordinario con effetti nefasti sulla sicurezza dei cittadini e dei siti archeologici. In questo senso lo studio internazionale del 2018 condotto da Nature Communications⁸ informa come la quasi totalità dei siti Unesco affacciati sul Mediterraneo sono a rischio inondazione a causa dell'innalzamento dei mari. Aquileia, dopo Venezia, rischia di scomparire entro i prossimi 50 anni.

PA e sostenibilità

Sostenibilità e sviluppo sostenibile sono termini al centro dei dibattiti pubblici a partire dalla fine del secolo scorso. Sullo scendere degli anni Ottanta i modelli di sviluppo che producono dispersione insediativa cominciano a «destare preoccupazione di carattere ambientale alimentate da alcuni segnali interni ed esterni al dibattito disciplinare, fra questi: la pubblicazione nel 1972 della ricerca *The Limits to Growth*, commissionata dal Club di Roma al Mit di Boston, che pose l'accento sulla dimensione finita del pianeta Terra; la crisi energetica del 1973; il Rapporto Brundtland, *Our Common Future* del 1987, che introdusse nel dibattito il concetto di sviluppo sostenibile» [Vazzoler 2014;

6 Un Peep costituito da lotti di proprietà pubblica destinati prevalentemente a villini dati in diritto di superficie per 99 anni ai privati. Il piano attuativo di iniziativa pubblica si è esaurito negli anni Novanta a questo si è giustapposto quindi un piano residenziale di edilizia privata (c.d. zona Tullia).

7 Un evento eccezionale causato dall'azione combinata delle forti e concentrate precipitazioni, alte maree e vento di scirocco e dall'incapacità dell'ormai vetusta rete fognaria di ricevere in alcuni tratti le acque reflue per consegnarle alle idrovore. Nel passato più recente si sono registrati altri eventi simili ad Aquileia che ricordano il particolare rapporto che questi territori hanno con l'acqua, si riportano qui a titolo d'esempio: nel 1817 dopo due anni di straripamenti del fiume Isonzo si perdono i raccolti facilitando la diffusione di malaria e pellagra; nel 1821 una straordinaria mareggiata abbatte gli argini allagando villaggi e campagne il mare raggiungeva piazza Capitolo; nel 1966 una mareggiata fortissima unita a grande piovosità rompe gli argini a mare e gran parte della località 4^a partita viene allagata senza però fare vittime.

8 *A rischio inondazione i siti Unesco del Mediterraneo*, su LeScienze.it, 16 ottobre 2018 [bit.ly/2X7UvEF].

p.39]. Non è però questa la sede adatta per restituire la storia del tema. Sostenibilità risulta talvolta un concetto «(...) ancora elusivo e dai contenuti vaghi. Questo si deve all'uso comune del termine che è diventato uno slogan pubblicitario, uno strumento di *marketing*, un manifesto elettorale piuttosto che un obiettivo dai fondamenti epistemologici, culturali e scientifici e profondi» [Bastianoni *et al.* 2011; p.53].

Le parole però sono importanti come ci urlava contro Nanni Moretti in *Palombella Rossa* (1989). Peso e significato loro attribuito possono produrre effetti positivi su città e territori ma anche paralizzarli in un misero silenzio. Per proseguire nel ragionamento intendo qui rifarmi a due declinazioni di sostenibilità: la prima e più immediata è quella legata alla salvaguardia delle risorse naturali per le generazioni future; la seconda, e forse meno scontata, rimanda direttamente all'etimologia del termine ovvero la possibilità generica di un fenomeno ad "essere mantenuto" o protratto con sollecitudine e impegno o di essere difeso e convalidato con argomenti probanti e persuasivi.

Tenendo quindi fermi gli obiettivi di uno sviluppo urbano sostenibile, nelle sue dimensioni sociale, economica e ambientale⁹, credo si renda necessario porre l'attenzione anche sulla sostenibilità dei percorsi di governo ovvero sulla necessità di individuare e costruire azioni pubbliche strategiche e condivise capaci di sostenersi e mantenersi nel tempo. L'attenzione quindi si sposta sul percorso atto a garantire il perseguimento degli obiettivi iniziali partendo dall'input politico¹⁰, arrivando ad un risultato tangibile e coerente passando attraverso la prassi e la pratica della macchina amministrativa. Questo al fine di invertire quelle tendenze che producono effetti negativi, derivate dagli obiettivi politici iniziali stravolgendone completamente il senso¹¹ riducendoli a puri slogan. Oltre quindi alla presenza necessaria di una visione strategica al futuro per uno sviluppo urbano sostenibile è importante individuare gli strumenti (gli argomenti probanti e persuasivi) utili a sostenerla e a risolverla adattandosi o meno a imprevisti esterni o interni.

Strumenti e pratiche

Questo ultimo paragrafo riporta un elenco parziale di azioni e strumenti

9 «La Carta di Aalborg e la Carta di Lipsia restituiscono sguardi e proposte a diverse scale: nel primo caso le amministrazioni locali europee si riconoscono in quell'unità minima alla quale i problemi possono essere risolti attraverso un modello urbano che tenga conto della dimensione sociale, economica e ambientale. Nel secondo caso, invece, gli Stati membri concordano su di uno sviluppo urbano sostenibile e promuovono una politica di sviluppo urbano integrato, attraverso spazi pubblici di alta qualità, un ammodernamento delle reti infrastrutturali, un miglioramento dell'efficienza energetica e un intervento sui quartieri urbani degradati realizzando obiettivi di coesione e integrazione sociale di miglioramento dell'ambiente fisico degradato» [Vazzoler 2012].

10 Partendo dall'etimologia del termine ovvero l'arte di governare prendendosi cura della "cosa pubblica". In questo senso è importante scostarsi dal clima di generale sfiducia che nel recente passato ha accompagnato il termine politica e che in ultima analisi è stata riflesso della crisi dei partiti tradizionali.

11 Si veda in tal senso i casi estremi del II Peep di Roma [Baioni *et al.* 2019] e di Fiano Romano [Vazzoler 2016].

individuati per dare conto della visione al futuro per Aquileia. Non è sicuramente un elenco esaustivo e imparziale perché non restituisce ancora esiti tangibili (lo saranno forse anche fra qualche anno) e che in questo periodo hanno subito un forte rallentamento per fare spazio alle azioni quotidiane di contrasto al diffondersi del Covid-19 e di assistenza alla cittadinanza. Il testo non vuole essere uno slogan ma restituiscere piuttosto il metodo adottato per dare forma alla visione di governo sul breve e lungo periodo: comprensione dello stato di fatto; impostazione di un quadro di riferimento stabile e ancorato ai propositi agli obiettivi prefissati; costruzione di strumenti e azioni flessibili e coerenti. La revisione generale dell'attuale Prgc (i cui obiettivi indirizzi strategici furono dettati nel 2007) è forse l'obiettivo più importante al fine di realizzare uno strumento aggiornato, agile e di facile interpretazione per il privato così come, e soprattutto, per il pubblico.

1. *Schema di assetto* (Fig.1): partendo dal programma condiviso, riportato poi nelle *Linee programmatiche di governo*¹², si è realizzato l'impalcato grafico sul quale possano aggirarsi azioni e modalità di intervento con priorità diverse. La parola scritta si traduce quindi in uno Schema di assetto¹³, un telaio stabile di riferimento che punta al consumo di suolo zero, al consolidamento dell'esistente (degli spazi, delle attività, dei servizi, ecc.), alla rigenerazione urbana¹⁴ e all'accessibilità con il superamento di cesure fisiche e sociali esistenti. Lo schema trova soluzione tramite: tavoli di dialogo pubblici e tecnici; progettualità urbane puntuali; l'adozione di nuovi regolamenti; revisione degli strumenti urbanistici.

2. *Dialogo*: fondamentale, per la verifica e la tenuta dello schema, il dialogo continuo con tutti gli *stakeholders*: cittadini, attività produttive, investitori e altri enti pubblici che ad Aquileia sovrintendono il patrimonio culturale e il delicato sistema delle acque. In tal senso l'amministrazione ha avviato diversi tavoli di lavoro tematici, a titolo di esempio: salvaguardia ambientale e messa in sicurezza del territorio dal rischio idrogeologico per la risoluzione delle criticità puntuali esistenti e per la redazione un piano di intervento da attuarsi subito peral fine di risolvere sul lungo periodo le criticità sistemiche e che interessano l'intero territorio al fine di scongiurare le previsioni di allagamento future; rigenerazione urbana dei centri storici e recupero del patrimonio edilizio presente sul territorio, in particolare tramite il confronto diretto con i privati, con gli enti proprietari di immobili su via Roma. A latere si è costituita una *task force* al lavoro sulla città costituita dalle università convenzionate¹⁵ e altri enti (p.e. Fondazione per lo sviluppo sostenibile, Confcommercio di Udine) per assimilare pareri sullo schema di assetto e progetti puntuali ad esso associati. Da poco costituito uno spazio di incontro (*Laboratorio permanente di comunità*) fra amministrazione e cittadini per l'ascolto delle

12 E successivamente, in parte, nel Documento unico di programmazione (Dup).

13 Presentato alla comunità durante la mostra *Una visione per Aquileia* allestita presso il museo civico, Palazzo Meizlik, dal 5 dicembre 2019 al 6 gennaio 2020.

14 Da manuale [Robert e Sykes 2000] non si limita alla dimensione fisica, ovvero alla riqualificazione di un edificio o un quartiere, ma lavora sul rapporto che si instaura con la comunità locale.

15 Convenzioni quadro stipulate da comune di Aquileia con: UniTs, prof. responsabili Paola di Biagi e Sara Basso; IUAV prof. responsabile Mauro Marzo; UniUd prof responsabile Giovanni Iavarra.

istanze e la co-progettazione¹⁶.

3. *Studi di fattibilità*: in attesa di una revisione generale del Piano si sono individuati, partendo dallo schema di assetto, dieci luoghi strategici su cui intervenire. Il progetto urbano, con la comprensione della sua fattibilità economica, sociale e ambientale, diventa, in questo periodo di transizione, uno strumento utile a prefigurare immediate soluzioni spaziali a criticità esistenti e irrisolte. Si scorge nell'adozione del progetto urbano «uno sforzo significativo di ricostruire una nuova *koiné* fra reale, segno e senso, capace di vedere il reale per quel che è, senza infingimenti, e di coinvolgere e interpretare la funzione sociale del progetto che è sempre qualcosa di più impegnativo e più rischioso e fallibile della compresenza» [Ombuen e Vazzoler 2018; p:15].

4. *Slow Aquileia*¹⁷: in piena pandemia la giunta ha adottato un documento preliminare di indirizzo politico con l'intento di promuovere un adeguamento della visione futura della città alle nuove esigenze fisiche e sociali e al nuovo contenuto, anche ambientale ed economico, che andremo ad abitare e governare. Nulla sarà come prima. Il documento è ora nelle mani di un tavolo di lavoro tecnico scientifico¹⁸ che sta lavorando sull'individuazione di linee guide e strumenti a sostegno degli obiettivi. I primi esiti, *Un'agenda strategica per una città reattiva*¹⁹, sono stati presentati alla cittadinanza (fig.2). La fase successiva restituirà un documento utile per impostare il Dpp (Documento preliminare di Piano)²⁰ utile all'avvio della procedura di variante generale di Piano e che conterrà lo schema di assetto aggiornato e i limiti e le condizioni di trasformazione per uno sviluppo urbano sostenibile.

Quindi, durante questo mandato, la sostenibilità dell'azione pubblica deve essere garantita da un controllo, politico e tecnico,, adattivo superando il la purao controllo verifica formalistica delle previsioni. Un'azione di confronto continua fra gli organi di indirizzo politico e gli uffici comunali, rallentati dalle pratiche burocratiche. Un'azione amministrativa non "scontata" ma "viva" fatta di piccoli passi quotidiani che deve per rafforzare il nesso, inscindibile, tra gli obiettivi di governo e l'assetto organizzativo che presidia alla loro implementazione. Occorre rigettare l'idea e la prassi che sia possibile «amministrare senza amministrazione» [Cammelli 2017; p.5] e che la pubblica amministrazione si limiti «a svolgere il compito di guardiana di regole che poco o nulla hanno a che vedere con i problemi della convivenza civile e con l'urbanità» [Consonni 2016].

16 «Il quadro di riferimento non è più il coinvolgimento della cittadinanza entro un progetto partecipato, ma piuttosto l'auto-determinazione e la co-creazione del progetto stesso» [Muccitelli & Vazzoler, 2018; p.49].

17 Rispetto al progetto e alle linee di indirizzo si guardi: Vazzoler N. (2020). *Un documento preliminare per una città che si confronta con l'emergenza Covid-19*, in U3 – leRubriche [<https://bit.ly/31gpP5X>].

18 Le università convenzionate assieme a: Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia; Soprintendenza archeologica, belle arti e paesaggio del Fvg; Promoturismo Fvg; Fondazione Aquileia; Museo archeologico nazionale di Aquileia; Società per la Conservazione della Basilica; Federazione regionale OAPPC del Fvg; Pro Loco Aquileia; Confartigianato Udine; Confcommercio Udine; Camera di Commercio di Pordenone e Udine; Aquileia te Salut.

19 <https://bit.ly/3iZcK6O>

20 L.r. n.5/2007.

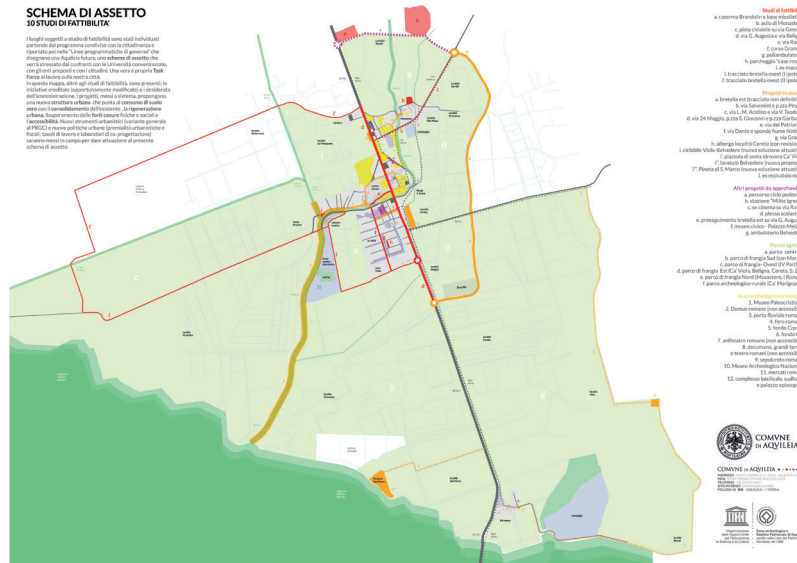


Fig. 1. Schema di assetto (tratto dalla mostra *Una visione per Aquileia*).

SLOW/AQ

Slow Aquileia
per una città resiliente,
adattiva e partecipata

lab.com / laboratorio permanente
di comunità

presentazione pubblica

3 agosto 2020
ore 18:00
giardino del museo civico
"Palazzo Meizlik"

Il progetto Slow Aquileia verrà
presentato dalle Università di Trieste,
di Udine e IUAV di Venezia. La
cittadinanza è invitata perché ognuno
di noi può dare il suo contributo.



Fig. 2 Presentazione di *Slow Aquileia* (locandina).

BIBLIOGRAFIA

- Baioni, M.; Caudo, G.; Vazzoler, N.
2019 *Dopo la contesa dei suoli. L'insostenibile debolezza dell'azione pubblica nel secondo Peep di Roma*, in Atti della XXI Conferenza Nazionale SIU.
- Bastinoni, S. *et. al*
2011 *La soglia della sostenibilità*. Roma, Donzelli.
- Cammelli, M.
2017 *Pubblica amministrazione: domane forti e risposte deboli*, in «Astrid Rassegna», 5, p.5-6.
- Consonni, G.
2016 *Urbanità e bellezza. Una crisi di civiltà*. Chieti, Solfanelli.
- Lynch, K.
1998 *L'immagine della città*. Venezia, Marsilio. (ed. or. 1960).
- Muccitelli, S. e Vazzoler, N.
2018 *Cultura e rigenerazione urbana*, in «QU3 – I Quaderni di U3», 16.
- Ombuen, S. e Vazzoler, N.
2018 *Sguardi sul progetto urbano. Pratiche e posture dell'urbanistica che cambia*, in «QU3 – I Quaderni di U3», 17.
- Roberts, R. e Sykes, H.
2000 *Urban regeneration: A Handbook*. London, Sage Publications.
- Vazzoler, N.
2012 *Housing sociale, crisi economica e consumo di suolo: laboratori sperimentali dell'abitare nei luoghi della ritrazione*, in Atti della XV Conferenza Nazionale SIU.
2014 *Intensità urbana e modelli di città compatta sul finire del '900*, in «QU3 – I Quaderni di U3», 4.
2016 *I processi di sviluppo insediativo a Fiano Romano. Un racconto*, in Cellamare C. (a cura di), *Fuori raccordo. Abitare l'altra Roma*. Roma, Donzelli.