

PAT

PIANO DI ASSETTO DEL TERRITORIO

DOCUMENTO PRELIMINARE

Sindaco

Damiano Tommasi

Vice Sindaca - Assessora all'Urbanistica

Avv. Barbara Bissoli

TEAM DI PROGETTAZIONE

Coordinatore Area Territorio

Arch. Arnaldo Toffali

Coordinatore Tecnico - scientifico

Prof. Arch. Paolo Galuzzi - Univ. La Sapienza

Coordinatrice Interna

Arch. Chiara Tassello

Responsabile SITI

Dott. Ernesto Caneva

Pianificazione Urbanistica

Arch. Stefano Menini

Arch. Roberto Carollo

Arch. Emanuela Zorzoni

Dott.ssa Silvia Ederle

Arch. Veronica Lupato

SITI

Arch. Andrea Zenatto

Arch. jr Marco Ceschi

Dott. Matteo Baccara

Specialisti Incaricati

Arch. Lorenzo Bellicini

Avv. Alessandro Calegari

Dott. Nico Cattapan - Social Seed srl

Dott. Geol. Matteo Collareda - Studio Sisma srl

Dott. Agr. Luca Crema

Arch. Andreas Kipar - LAND srl

Dott. Geol. Nicoletta Toffaletti

Ing. Fabio Torta - TRT srl

Responsabile del Procedimento

Dott.ssa Donatella Fragiaco

Doc

Comune di Verona
Direzione Pianificazione Urbanistica

Dicembre 2024

Indice generale

Elenco allegati al Documento Preliminare.....	5
Acronimi.....	6
Mappa concettuale.....	8
1. IL NUOVO PAT E LA REVISIONE DELLA STRUMENTAZIONE URBANISTICA.....	9
1.1 Aggiornare la strumentazione urbanistica vigente dentro una nuova politica di piano.....	9
1.2 Sperimentare un PAT strutturale-strategico.....	11
1.3 Traguardare una strategia urbanistica di contrasto al consumo di suolo e di rigenerazione urbana sostenibile anche in una prospettiva di genere.....	12
1.4 Integrare coerentemente le valutazioni ambientali dei piani e dei programmi (Vas e Vinca): un contesto normativo e operativo in evoluzione.....	14
<i>L'integrazione delle valutazioni ambientali nei piani e programmi.....</i>	<i>15</i>
<i>Le valutazioni ambientali alla prova del monitoraggio.....</i>	<i>16</i>
2. IL PERCORSO DI PARTECIPAZIONE PER IL PAT DI VERONA.....	18
2.1 Costruire una città che sappia articolare visioni ed interessi per aumentare la capacità di azione congiunta.....	18
2.2 La strutturazione del percorso di partecipazione e gli esiti sulle direzioni strategiche.....	18
2.3 Una seconda fase di restituzione e di continuazione dell'ingaggio degli attori e degli abitanti.....	19
2.4 Temi e questioni per una agenda urbana aperta.....	20
<i>Visioni di città e capacità attoriale di fare rete.....</i>	<i>20</i>
<i>Verso una definizione di città attrattiva.....</i>	<i>20</i>
<i>Le dimensioni scalari e le interconnessioni.....</i>	<i>21</i>
<i>I quartieri e la prossimità.....</i>	<i>21</i>
<i>Strategie urbanistiche e rigenerazione urbana.....</i>	<i>22</i>
3. IL QUADRO INTERPRETATIVO.....	23
3.1 Quale scenario demografico e socio economico per Verona?.....	23
3.1.1 La stima della domanda abitativa.....	23
<i>La condizione femminile.....</i>	<i>24</i>
<i>Invecchiamento della popolazione e "tenuta dei conti".....</i>	<i>24</i>
<i>Ma le famiglie continuano a crescere.....</i>	<i>25</i>
<i>La domanda abitativa sulla base del trend della popolazione attuale.....</i>	<i>25</i>
3.1.2 Sistema economico, università, ricerca e innovazione, domanda abitativa.....	26
<i>Una questione che nasce dalla dinamica demografica: l'invecchiamento della popolazione e la riduzione delle persone in età di lavoro.....</i>	<i>26</i>
<i>L'attrattività: le dimensioni dell'economia e le opportunità del lavoro a Verona.....</i>	<i>27</i>
<i>Una eccezionale domanda di lavoro e la mancanza di lavoratrici e lavoratori.....</i>	<i>29</i>
<i>Rilanciare la crescita della città attraverso l'attrattività: numeri per leggere il problema abitativo.....</i>	<i>30</i>
<i>Una riflessione sulle case occupate e non occupate.....</i>	<i>30</i>
<i>Le studentesse e gli studenti universitari.....</i>	<i>31</i>
<i>Case vacanza e alloggi per popolazione turistica.....</i>	<i>31</i>
<i>Il patrimonio frizionale. Le compravendite, gli affitti, gli sfratti.....</i>	<i>32</i>
<i>Una stima dello stock, delle sue caratteristiche e del suo incremento.....</i>	<i>32</i>
<i>Alcune considerazioni emerse dall'analisi.....</i>	<i>32</i>
3.2 L'aggiornamento del quadro conoscitivo.....	34
3.3 L'adeguamento in corso della pianificazione sovraordinata.....	36
3.4 Forme di piano e meccanismi attuativi.....	37

4. I TELAI DI RIFERIMENTO.....	40
4.1 Telaio ecologico- ambientale.....	40
<i>Il sistema del fiume Adige.....</i>	41
<i>Il sistema delle acque e delle risorgive.....</i>	42
<i>Il sistema delle fortificazioni.....</i>	42
<i>Il sistema del verde urbano.....</i>	42
<i>Il sistema delle valli e delle colline.....</i>	43
<i>Il sistema della cintura agricola.....</i>	44
4.2 Telaio storico- culturale.....	44
<i>Il Centro Storico maggiore.....</i>	44
<i>I Centri Storici minori.....</i>	45
<i>il sistema fortificato veronese.....</i>	45
<i>Corti rurali, Ville Venete e giardini storici.....</i>	45
<i>Archeologia industriale e architettura del Novecento.....</i>	46
<i>Una rete di Ecomusei diffusi.....</i>	46
<i>Opportunità per lo sviluppo di un turismo sostenibile.....</i>	46
4.3 Telaio infrastrutturale.....	47
<i>Scenario di riferimento.....</i>	48
<i>Scenario di Piano.....</i>	49
4.3.1 Strategia principale.....	49
<i>Sistema del trasporto collettivo.....</i>	49
<i>Ciclabilità.....</i>	52
<i>Regolamentazione della circolazione e moderazione del traffico.....</i>	52
4.3.2 Strategia secondaria.....	53
<i>Sistema della viabilità.....</i>	53
5. LE STRATEGIE URBANE E AMBIENTALI.....	58
5.1 Tre orizzonti strategici.....	58
<i>L'orizzonte lungo: crescere nella rigenerazione per una città sostenibile, attrattiva e accessibile.....</i>	58
<i>L'orizzonte largo: una città transcalare nei territori della metropolizzazione.....</i>	58
<i>L'orizzonte di prossimità: quartieri e ambienti o forme di vita.....</i>	60
5.2 Un progetto di cura, rigenerazione e valorizzazione dell'esistente.....	62
<i>Un articolato progetto di suolo per l'adattamento climatico, la contrazione al consumo e la rigenerazione delle risorse ambientali.....</i>	62
<i>Una manovra per l'abitare sociale come strumento di trasformazione equa della città.....</i>	65
<i>La città pubblica e le infrastrutture del welfare urbano come armatura per lo sviluppo sociale, economico e ambientale.....</i>	67
6. LE OTTO CITTÀ: UNA NUOVA PROSPETTIVA PER VERONA.....	70
6.1 Verona città di acqua e di suolo Parchi, cintura verde, ambiente e agricoltura.....	70
6.2 Verona "Città Sana", resiliente e biofilica orientata alla transizione ecologica Fragilità, rischi sanitari ed ambientali e servizi ecosistemici.....	71
6.3 Verona città della filovia.....	74
6.4 Verona città storica I tessuti della città, il centro storico e la città storica.....	75
6.5 Verona città dei quartieri Identità, prossimità, centralità, servizi e la maglia verde di quartiere.....	76
6.6 Verona città laboratorio della trasformazione e rigenerazione urbana e ambientale Rigenerazione della città moderna e contemporanea e degli ambiti dismessi.....	77
6.7 Verona città del lavoro, delle attività e dell'innovazione.....	79
6.8 Verona città abitabile, inclusiva e attrattiva Sistema economico, università, ricerca e innovazione.....	81

Elenco allegati al Documento Preliminare

ELABORATI GRAFICI

- tav. 1 fragilità e criticità ambientali
- tav. 2 A la città dei quartieri- atlante demografico e socio-economico
- tav. 2 B.1 atlante delle progettualità e delle iniziative emerse nel processo di ascolto
- tav. 2 B.2 atlante delle progettualità e delle iniziative emerse nel processo di ascolto-mappa
- tav. 2 C verso la città pubblica
- tav. 3 A telai ecologico-ambientale e storico-culturale
- tav. 3 B telaio infrastrutturale

VALUTAZIONE AMBIENTALE STRATEGICA

Rapporto Preliminare Ambientale
(D.Lgs. 152/2006, art. 13, comma 1 e D.G.R.V. 545/2022, Allegato A – Fase 1)

CONTRIBUTI SPECIALISTICI

1. percorso di ascolto e partecipazione
2. analisi demografiche e socioeconomiche
3. contributo paesaggistico-ambientale
4. contributo per il sistema per la mobilità e dei trasporti
5. contributo geologico
6. contributo agronomico
7. elementi del quadro conoscitivo
 - 7.1.1 Consolidato PAT
 - 7.1.2 Consolidato PI
 - 7.1.3 Consolidato ISPRA
 - 7.1.4 Sovrapposizione consolidato PAT, PI ed ISPRA
 - 7.2.1 Contabilità degli standard D.M. 1444/68
 - 7.2.2 Contabilità degli standard L.R. 11/2004
 - 7.2.3 Tabella contabilità degli standard L.R. 11/2004
 - 7.2.4 Aree destinate a servizi futuri non attuate
 - 7.3 Stato di attuazione PUA
 - 7.4 I quartieri: delimitazione censuaria ai fini dell'analisi
 - 7.5 Attuazione del PAT rispetto al PI

Acronimi

PTRC	Piano Territoriale Regionale di Coordinamento
PTCP	Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale
PAQE	Piano d'Area Quadrante Europa
PRC	Piano Regolatore Comunale
PAT	Piano di Assetto del Territorio
NTA	Norme tecniche di Attuazione
PI	Piano degli Interventi
NTO	Norme tecniche Operative
ATO	Ambiti Territoriali Omogenei
AUC	Ambiti di Urbanizzazione Consolidata
SAU	Superficie Agricola Utilizzata
PRG	Piano Regolatore Generale
SIT(I)	Sistema Informativo Territoriale (Integrato)
PRUSST	Programma di Riqualificazione Urbana e Sviluppo Sostenibile del Territorio
ZAI	Zona Agricola Industriale
PSTE	Piano Strategico di Transizione Ecologica
PUMS	Piano Urbano della Mobilità Sostenibile
TPL	Trasporto Pubblico Locale
PAI	Piano di Assetto Idrogeologico
PGRA	Piano di Gestione del Rischio Alluvioni
VAS	Valutazione Ambientale Strategica
RPA	Rapporto Preliminare Ambientale
RA	Rapporto Ambientale
VIncA	Valutazione d'Incidenza Ambientale
SIC	Sito di Interesse Comunitario
ZPS	Zona di Protezione Speciale
ZSC	Zona Speciale di Conservazione
ARPA(V)	Agenzia Regione per la Prevenzione e la Protezione dell'Ambiente (Veneto)
ISPRA	Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale
SNPA	Sistema Nazionale per la Protezione dell'Ambiente
PNRR	Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza
SRSvS	Strategia Regionale per lo Sviluppo Sostenibile
SNSvS	Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile
SNVU	Strategia Nazionale del Verde Urbano
SDGs	<i>Sustainable Development Goals</i> (Obiettivi di Sviluppo Sostenibile)
COP	<i>Conference of Parties</i>
Cpl	Centri per l'Impiego
RAL	Retribuzione Annuale Lorda
CIPE	Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica
ERP	Edilizia Residenziale Pubblica
ERS	Edilizia Residenziale Sociale (<i>social housing</i>)
AGEC	Agenzia per la Gestione degli Edifici Comunali
ATER	Agenzia Territoriale per l'Edilizia Residenziale
ESU	Azienda Regionale per il Diritto allo Studio Universitario
GDO	Grande Distribuzione Organizzata
OGD	Organizzazione di Gestione della Destinazione
DGC	Deliberazione di Giunta Comunale
DCC	Deliberazione di Consiglio Comunale
DGR(V)	Deliberazione della Giunta Regionale (del Veneto)
DM	Decreto Ministeriale

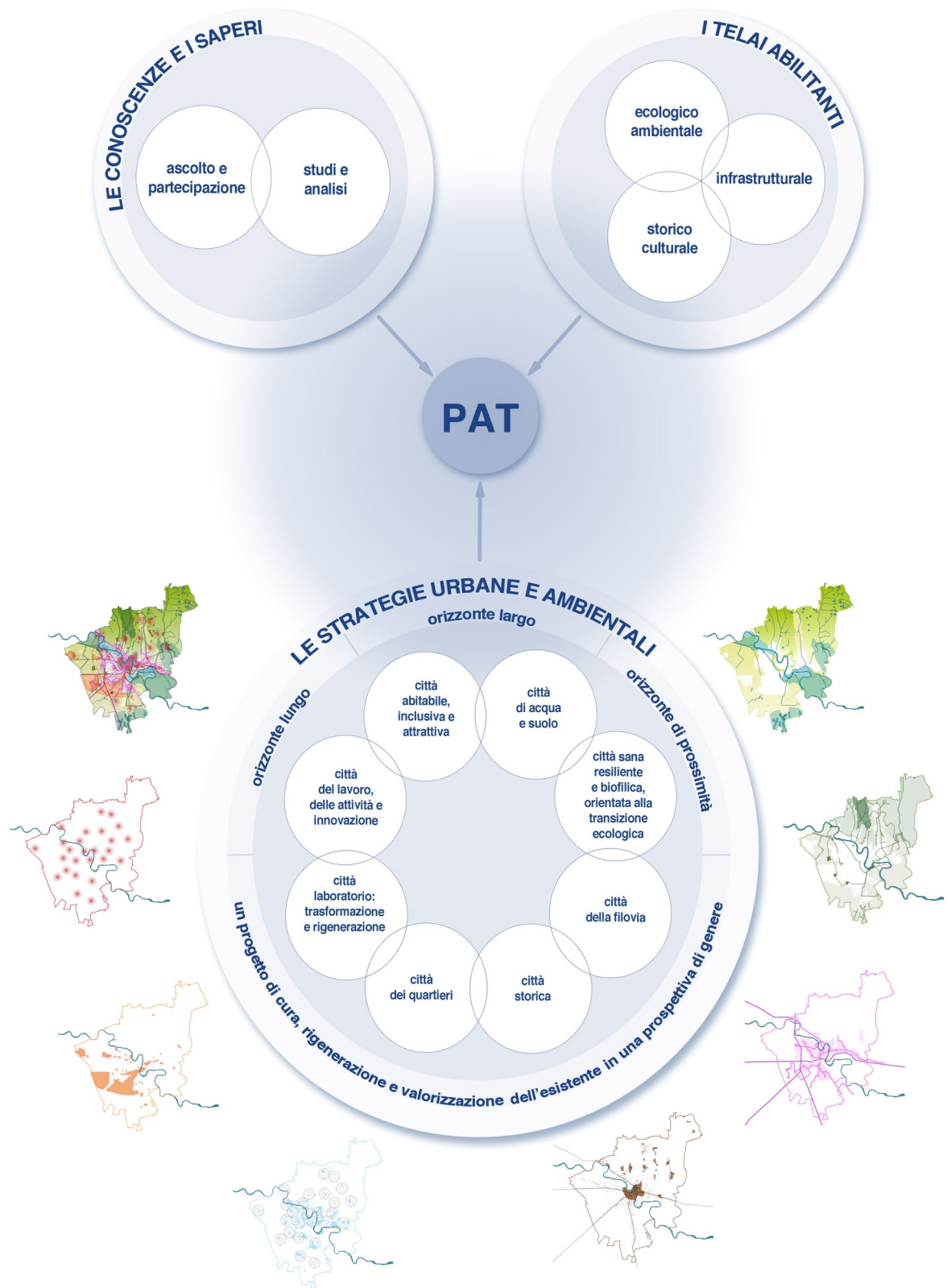
*Il presente documento restituisce il percorso che l'Amministrazione comunale insieme agli Uffici dell'Area Territorio- Pianificazione urbanistica e ai consulenti incaricati hanno intrapreso per la revisione della strumentazione urbanistica comunale in particolare del **Piano di Assetto del Territorio** e che ha visto come punto di partenza una presa di coscienza della situazione attuale di Verona e del suo territorio di riferimento generata dai processi economico, sociali e territoriali che hanno coinvolto la città negli ultimi anni.*

*Un lavoro che non fa tabula rasa delle situazioni precedenti, ma che si propone di riconoscere e affrontare le criticità presenti sul territorio, con uno sguardo largo e proattivo volto al riordino degli strumenti che incidono sulle scelte urbanistiche attraverso il riequilibrio sia degli assetti territoriali e ambientali sia delle attività che su esso insistono, articolando azioni mirate a garantire con equità uno **sviluppo sostenibile** e una **transizione ecologica** che bilanci gli interessi delle diverse componenti coinvolte.*

*Nello specifico tale documento anticipa gli **obiettivi strategici** che il PAT dovrà successivamente approfondire e fissare, aprendo su questi il confronto e il dialogo con cittadinanza e istituzioni, già precedentemente iniziato, e che porterà alla redazione del PAT del Comune di Verona.*

*Dal Dicembre 2023 è stata avviata una **fase di ascolto e partecipazione**, anticipando ed estendendo i tempi e le modalità indicati dalla legge regionale con il coinvolgimento dei soggetti portatori di interesse, la cittadinanza e gli attori locali attraverso interviste e incontri pubblici con l'intento di stimolarne l'attivo coinvolgimento nelle decisioni che riguardano il territorio e contribuendo così a creare un ambiente favorevole alla crescita e allo sviluppo.*

MAPPA CONCETTUALE



1. IL NUOVO PAT E LA REVISIONE DELLA STRUMENTAZIONE URBANISTICA

1.1 Aggiornare la strumentazione urbanistica vigente dentro una nuova politica di piano

Il comune di Verona è stato tra i primi comuni veneti a sperimentare la nuova strumentazione urbanistica prevista dalla legge regionale 11/2004 "Norme sul governo del territorio", con cui è stato innovato in modo significativo il sistema regionale di **governo del territorio**.

Pur mantenendo la sequenza "a cascata" degli strumenti di pianificazione territoriale costituita dal livello regionale (PTRC), provinciale (PTCP) e comunale (PRC), è proprio in quest'ultimo livello che si sostanzia la riforma urbanistica della legge veneta: il piano regolatore non è più un unico strumento ma si suddivide in una parte generale, il PAT (Piano di Assetto del Territorio) ed una parte regolativa- operativa, il PI (Piano degli Interventi).

Il procedimento di redazione del PAT prevede l'elaborazione di un **Documento Preliminare** (art. 14, comma 1 della L.R. 11/2004) che definisce gli «**obiettivi generali che s'intendono perseguire con il piano e le scelte strategiche di assetto del territorio anche in relazione alle previsioni degli strumenti di pianificazione di livello sovraordinato**» e «**le indicazioni per lo sviluppo sostenibile e durevole del territorio**», un primo documento in cui viene delineato il quadro strategico di riferimento entro cui strutturare il PAT.

Il vigente Piano di Assetto del Territorio di Verona è entrato in vigore nel febbraio del 2008 a seguito dell'iter precedentemente iniziato con l'elaborazione del Documento preliminare di PRG, successivamente 'riordinato' e 'spacchettato' per rispondere alle novità introdotte dalla nuova legge urbanistica regionale.

La sperimentazione precoce di tale nuova articolazione del piano urbanistico comunale, anche se condotta con attenzione alle innovazioni portate dalla nuova legge regionale, ha scontato una inevitabile continuità con i caratteri della pianificazione precedente, coglibile nella prevalenza di aspetti regolativi e di categorie normative tipiche della tecnica redazionale del piano regolatore generale della legge nazionale 1150/1942 e della legge regionale 61/1985.

I principali obiettivi e strategie del PAT vigente inquadravano temi e questioni della pianificazione locale, in gran parte ancora attuali (mobilità sostenibile, sistema delle attività economiche, Verona sud e riassetto della ZAI storica, centro storico, quartieri e frazioni, sistema fortificato, ricognizione dei servizi pubblici e del sistema del verde, tutela del paesaggio), sulla base della costruzione di un importante supporto analitico-informativo; ma in una prospettiva che, pur intravedendo almeno nelle premesse uno sviluppo differente rispetto al passato, non riconosceva ancora esaurito il ciclo espansivo della città, facendosi carico della necessità di dare attuazione e nuova prospettiva ad aspetti insoliti o disattesi della pianificazione precedente.

Il grande impegno assunto dal PAT per la **riconversione, riqualificazione e ristrutturazione urbanistica della ZAI storica** - già avviato con l'operazione sui vasti compendi di proprietà pubblica del PRUSST (2002) e del relativo Piano particolareggiato (2005) - contava molto sul percorso parallelo di approvazione della variante n. 282 al PRG previgente (cd. "Gabielli" dal nome del prof. Bruno Gabielli incaricato della redazione).

Percorso bruscamente interrotto, a variante adottata, con il cambio di amministrazione. E ciò ha contribuito ad un indebolimento generale del PAT, il cui procedimento di approvazione si è concluso nel 2008, risentendo del nuovo clima politico che guidava la fase iniziale dell'iter del primo **Piano degli interventi** (2011); vanificando alcuni obiettivi prudenti con riferimento a interventi di nuovo insediamento ha, di fatto, aperto un **nuovo ciclo espansivo** di previsioni urbanistiche su quasi tutto il territorio comunale.

Attorno a questi orientamenti è stato pianificato lo sviluppo territoriale della città in questi anni, cercando di mediare lo scenario futuro di progetto tra una dimensione generale, ma non strutturale-strategica, offerta dal Piano di assetto del territorio (PAT) e una dimensione regolativa e operativa offerta dal Piano degli interventi (PI). Ma dove la **dimensione regolativa** previgente e nuova ha spesso rischiato di costituire la premessa per la costruzione del PAT e non viceversa.

Il PAT vigente ha articolato il territorio comunale in dieci **Ambiti Territoriali Omogenei (ATO)**, rispetto ai quali, secondo la legge regionale 11/04, venivano determinati i parametri teorici di dimensionamento, le dotazioni di servizi, i limiti e le condizioni per lo sviluppo degli insediamenti, per i mutamenti di destinazione d'uso e per gli interventi di rigenerazione urbana sostenibile (art. 13). Il piano correttamente perseguiva

l'integrazione delle funzioni urbane e degli usi compatibili, il pieno utilizzo delle potenzialità insediative dei tessuti urbani esistenti e prime deboli forme di uso razionale del suolo.

Il PAT del 2008, strumento di governo delle trasformazioni di medio-lungo termine, riguardava una situazione economico-sociale assai differente da quella odierna, in cui sembrava ancora attuale una prospettiva espansiva delle dinamiche economiche, immobiliari e urbanistiche e non ancora così incisive le politiche di contenimento del consumo di suolo, le ricadute della crisi economica sistemica globale in atto, il portato dei cambiamenti climatici sulle prospettive di mitigazione e adattamento dei sistemi urbani e territoriali; nonché un sempre più consolidato riconoscimento del ruolo delle **città** come **motori dello sviluppo sostenibile** da parte degli organismi internazionali, con l'Agenda 2030 dell'ONU - *Sustainable Development Goals* - SDG 11 e la *New Urban Agenda* UN-Habitat (2016), fatto proprio dall'Unione Europea con l'*Agenda Urbana per l'UE* (Patto di Amsterdam, 2016 e nuova Carta di Lipsia, 2020)

I cambiamenti avvenuti negli ultimi anni, in seguito al manifestarsi della crisi economica e dell'emergenza sanitaria, uniti alle nuove acquisizioni in materia legislativa urbanistica, edilizia ed ambientale, all'intervenuta pianificazione sovraordinata territoriale e paesaggistica, nonché a tutte le disposizioni introdotte di riduzione dei rischi ambientali, di transizione ecologica, fino alla urgenza di adottare misure integrate di mitigazione e adattamento ai cambiamenti climatici, hanno spinto a ritenere matura una profonda **revisione e aggiornamento della strategia urbanistica comunale**, a partire proprio dalla sua impostazione un generale disciplinata dal PAT, ma che dovrà conseguentemente nel breve interessare anche la dimensione regolativa e operativa del PI.

Cambiando la strategia del PAT, conseguentemente andrà rettificata la disciplina dello strumento regolativo e operativo che la concretizza, il PI, aggiornando le previsioni ivi contenute alle nuove istanze e alle nuove sfide insorgenti, correggendo e raccordando gli interventi in itinere alla nuova prospettiva, sciogliendo aspetti irrisolti o critici della disciplina attuale; senza abbandonare, ma generalizzando e qualificando il più possibile quell'**approccio operativo per accordi**, in modo da operare una netta distinzione tra istanze di negoziazione condotte attraverso una incisiva **regia pubblica** e le più diffuse pratiche di contrattazione ristretta e opaca: orientando tale modalità operativa a pratiche rigenerative e di riuso urbano, nonché a più elevate **prestazioni urbanistiche, sociali ed ambientali**, portatrici di nuove economie e nuove pratiche innovative. È questa una sfida delicata ma decisiva che deve misurare l'intrinseca coerenza tra la nuova strategia generale e la sua concretizzazione per interventi singoli, ad ognuno dei quali è affidato il compito di contribuire al mosaico di azioni e interventi qualificanti e rigenerativi a cui il nuovo corso si apre.

La necessità di revisione dello strumento non riveste una valenza solo tecnica ma tende a coincidere con l'impostazione politica espressa anche nei programmi dell'Amministrazione comunale a partire dal **Documento programmatico di coalizione "Tommasi Sindaco"**, dove «*i cambiamenti climatici, la devastazione di zone ad elevato valore paesistico, il consumo di terreni agricoli, l'impermeabilizzazione dei suoli con gravi conseguenze per la sicurezza idraulica dei territori, la creazione di periferie urbane squallide e prive di servizi, l'urbanistica contrattata, ecc...*» impongono un aggiornamento della strumentazione urbanistica di Verona.

Si è avvertita, infatti, l'esigenza di un piano rinnovato «*per una città rigenerata, inclusiva, solidale, accessibile, attrattiva, vivibile, più sicura e più resiliente, a misura di tutti, abbattendo le barriere architettoniche e costruendo ponti intergenerazionali e interculturali. Un piano di sviluppo pragmatico della città, non ideologico, aperto al contributo delle cittadine e dei cittadini e attento alle esigenze di tutti e saldamente ancorato a principi di trasparenza e legalità*».

Le tematiche sopracitate sono state successivamente riprese e sviluppate nel documento "**Linee programmatiche 2022-2027**" proposto dalla Giunta e approvato dal Consiglio comunale con deliberazione n. 77 del 15.12.2022, nel quale vengono stabiliti i **cinque pilastri** che sostengono la visione della città che l'Amministrazione intende costruire: **capitale sociale, prossimità, competenze e sviluppo, sentirsi a "casa" e responsabilità**.

Un piano, dunque, che si fa carico delle numerose fragilità urbanistiche, ambientali, del suolo, sociali ed economiche, che sono state spesso sottovalutate nella pianificazione e nell'attuazione degli strumenti vigenti, e che accoglie le sfide introdotte dal **Piano Strategico di Transizione Ecologica**, approvato dal Comune nel novembre 2023, dove vengono indicati con riferimento al PAT e al PI precisi compiti e adempimenti in materia.

Nello scenario odierno caratterizzato da condizioni di incertezza e di instabilità si pone, così, la necessità di un cambio di passo: non più una strategia urbanistica e urbana basata su dinamiche espansive, bensì incentrata sulla **riqualificazione diffusa della città** e sulla **rigenerazione dei tessuti urbani esistenti**; un

progetto che sappia coniugare fattibilità economica ai principi della sostenibilità e che sappia esprimere progettualità integrate volte al **contenimento del consumo di suolo**; all'attribuzione di valori condivisi alle **qualità** della città e del suo territorio, alla efficienza ed efficacia del **sistema della mobilità** e soprattutto di quella **sostenibile**, al **risparmio energetico**, alla **cura** della città e del territorio e all'uso rigoroso, responsabile ed efficace delle risorse patrimoniali e ambientali per la città futura e per la sua **dotazione ecologica**, all'**innovazione nei settori economici dell'industria**, inclusa la produzione **edilizia**, dei **servizi**, dell'**agricoltura**.

È proprio a partire dalle molteplici qualità che la città esprime, da quelle evidenti e indiscutibili, a quelle latenti da riscoprire e tornare a valorizzare, a quelle da conseguire nuovamente per un futuro durevole e sostenibile, che una nuova idea di pianificazione e gestione urbanistica potrà affermarsi come **laboratorio permanente di un nuovo ciclo urbanistico**.

La nuova strategia è stata costruita su **riordino delle progettualità esistenti e aggiornamento del quadro conoscitivo** soprattutto con riferimento all'attuazione degli interventi programmati in passato, ponendo l'attenzione su quelli che non hanno conseguito alcuna operatività e su quelli che si sono arenati durante l'iter attuativo per il venir meno della sostenibilità economica-finanziaria delle trasformazioni originariamente previste; nonché sul reale stato di offerta dello **standard urbanistico**, delle **attrezzature** e **servizi** di carattere pubblico, base indispensabile per riorganizzare una proposta qualitativa e concreta di riduzione delle carenze qualitative di standard e di implementazione di una nuova politica che risponda alle esigenze attuali e future della collettività e alla domanda di nuove tipologie di servizi sollecitate dalle istanze di "prossimità" e "cura" contenute nelle linee programmatiche 2022- 2027.

1.2 Sperimentare un PAT strutturale-strategico

Come precedentemente accennato, la Regione Veneto articola la pianificazione urbanistica comunale in disposizioni in massima parte generali e strutturali, contenute nel PAT (Piano di assetto del territorio) e disposizioni operative e regolative, contenute nel PI (Piano degli interventi). Vent'anni di applicazione della riforma urbanistica regionale hanno permesso di sperimentarne alcune interpretazioni, che trovano ormai consuetudine anche nelle disposizioni e nelle relazioni interistituzionali finalizzate alla copianificazione tra gli Enti a cui è affidato il governo del territorio alle varie scale.

Un'accezione avanzata e innovativa del rapporto tra i due strumenti, PAT e PI, dovrebbe essere definita in termini di **coerenza**, superando laddove è necessario il principio di **conformità** su cui si è in gran parte appoggiata la pianificazione derivata dalla legge urbanistica nazionale n. 1150/1942. Tale accezione consente al contempo di offrire dove necessario una risposta in termini di flessibilità delle previsioni senza derogare al principio di pianificazione e al rispetto della strategia generale che sta alla base di tale corretto rapporto. Evitando anche il continuo ricorso a varianti urbanistiche correttive parziali, normative e cartografiche, che, per quanto semplificate nell'iter approvativo, possono essere portatrici di contenuti limitati e parzialmente difformi, che disallineano o disinnescano una strategia di piano, che per le dimensioni praticate richiede necessariamente maggior rigore attuativo.

Sviluppare una corretta **reciprocità** tra i due strumenti, può dunque offrire condizioni di semplificazione, di tempestività e di efficace sviluppo operativo in coerenza, indispensabili per affrontare la mutevolezza dei caratteri delle trasformazioni urbanistiche ed ambientali che la contemporaneità e le sfide associate pongono. Ricercando soluzioni innovative e originali, che diano sostanza al carattere differente e non sovrapposto o rigidamente consequenziale che i due strumenti devono presentare.

Il PAT, come definito dall'articolo 13 (legge regionale 11/2004), ha validità indeterminata e delinea le scelte strategiche di assetto e di sviluppo per il governo del territorio comunale, individuando specifiche vocazioni e invarianti (di natura geologica, geomorfologica, idrogeologica, paesaggistica, ambientale, storico-monumentale o architettonica) in relazione agli obiettivi individuati dalla pianificazione sovraordinata. Il PAT predispone e disciplina azioni attraverso indicazioni immediatamente operative e indirizzi per il piano degli interventi, caratterizzandosi per elementi ordinatori, contenuti strategici, aspetti gestionali, procedure e contenuti valutativi.

Il carattere strutturale del PAT, infatti, non è limitato alla sua natura ricognitiva e interpretativa dello stato di fatto, ma si caratterizza come ossatura spaziale di riferimento per le strategie urbanistiche e urbane, fissandone obiettivi e prestazioni che conseguano concretamente sul territorio le istanze della cosiddetta transizione ecologica. Una visione complessiva e unitaria di tutte le problematiche urbanistiche e ambientali da affrontare, a partire da quelle prioritarie per criticità, che sia di indirizzo e coordinamento non solo per il

PI, ma anche per tutte le pianificazioni di settore, che spesso intervengono senza un ragionevole raccordo con quella generale.

Su questa prospettiva, il PAT può costituire il riferimento spaziale e progettuale per il recepimento e il coordinamento degli interventi di convenzionamento e di finanziamento attivati dal Comune quali Accordi di programma, progetti PNRR e altri programmi di finanziamento europei, nazionali e regionali, progetti complessi in itinere, in un'ottica di rivalorizzazione attiva dello strumento.

1.3 Traguardare una strategia urbanistica di contrasto al consumo di suolo e di rigenerazione urbana sostenibile anche in una prospettiva di genere

Le politiche comunitarie sempre di più richiamano l'attenzione alla tutela del suolo, del patrimonio ambientale, del paesaggio, al riconoscimento del valore del capitale naturale, promuovendo l'azzeramento del consumo di suolo netto entro il 2050, e la messa in attuazione di politiche e di interventi di riduzione dei consumi e del degrado che lo riguardano, entro il 2030.

Questi obiettivi sono più urgenti in un Paese come il nostro, alla luce delle particolari condizioni di fragilità e criticità territoriali, rendendo urgente la definizione di norme, politiche e azioni di radicale contenimento del consumo di suolo e revisione degli strumenti urbanistici esistenti.

A livello europeo si è spesso fatto ricorso in campo ambientale all'emanazione di "strategie tematiche" rese vincolanti da specifiche direttive e finalizzate a stabilire misure di cooperazione e linee di indirizzo rivolte agli stati membri e alle autorità locali. Il 2019 è stato un anno di svolta dal punto di vista dell'ambiente e in particolare per la valorizzazione della risorsa suolo.

La Commissione Europea ha lanciato il *Green Deal* europeo, che fornisce una serie di azioni volte ad accelerare l'efficienza nell'uso delle risorse verso un'economia pulita e circolare, tornando a incrementare la biodiversità e contrastando i principali fattori di inquinamento.

Il Green Deal europeo include iniziative che comprendono misure per la protezione del suolo e il ripristino dei suoli degradati, in particolare la strategia per la biodiversità dell'Unione europea per il 2030, il piano d'azione per l'inquinamento zero dell'aria, dell'acqua e del suolo e la prospettiva della neutralità climatica delineata dall'accordo di Parigi (COP 21, 2015).

Anche la Regione Veneto con la legge 14 del 2017 "Disposizioni per contenimento del consumo di suolo" si è adeguata alle indicazioni comunitarie, assumendo tra i propri principi la "programmazione dell'uso e del consumo di suolo e la riduzione progressiva e controllata della sua copertura artificiale [...]". La legge prevede che il contenimento del consumo di suolo sia "gradualmente ridotto nel corso del tempo" e sia "soggetto a programmazione regionale e comunale" (art.4) con l'obiettivo di pervenire all'azzeramento entro il 2050.

In continuità con i principi e le misure introdotte dalla precedente (legge regionale 14/2017), la nuova legge regionale "Veneto 2050: politiche per la riqualificazione urbana e la rinaturalizzazione del territorio" (legge regionale 14/2019) prevede misure volte al miglioramento della qualità della vita delle persone all'interno delle città e al riordino del territorio urbano, alla rigenerazione degli spazi urbani e alla riqualificazione dell'esistente, mediante la realizzazione di interventi mirati alla coesione sociale, alla tutela della disabilità, alla qualità architettonica, alla sostenibilità ed efficienza ambientale con particolare attenzione all'economia circolare e alla bioedilizia, alla valorizzazione del paesaggio, alla rinaturalizzazione del territorio veneto e al preferibile utilizzo agricolo del suolo, alla implementazione delle centralità urbane e alla messa in sicurezza delle aree con pericolosità idraulica o idrogeologica.

Con la D.G.R.V. 668/2018 è stata stabilita la quantità massima ammissibile di consumo di suolo nel territorio regionale elaborata sulla base dei dati trasmessi dai Comuni, in rapporto alle previsioni insediative degli strumenti urbanistici vigenti. Avvalorando una pianificazione non più guidata dalla ricerca di nuove aree in cui espandersi, ma fondata sulla capacità di prevedere e/o consentire trasformazioni dell'esistente e in particolare in quelle zone compromesse, degradate e abbandonate.

Con riferimento alla D.G.R. citata, il comune di Verona ha precedentemente provveduto a rettificare le proprie strategie sul consumo di suolo con una specifica variante al PAT di adeguamento (approvata con D.C.C. 27/2021), ma è solo ora con un riordino generale degli obiettivi e delle scelte di carattere urbanistico che guardano a una strategia unitaria di rigenerazione urbana e insieme di contenimento dei processi di trasformazione del suolo naturale che si avvia una fase decisiva nella direzione del contrasto al consumo di suolo.

Dentro i processi che interessano la tendenziale metropolizzazione del fenomeno urbano odierno è, infatti, sempre più acquisito che il suolo costituisca una risorsa limitata e non rinnovabile che non va consumata, né

tantomeno sprecata e che la città debba essere rigenerata a partire dalla sua attuale impronta antropizzata e urbanizzata.

In quest'ottica la nuova pianificazione va orientata verso una strategia urbanistica unitaria, che si ponga l'obiettivo di limitare l'occupazione di nuovo suolo agricolo o naturale, prevedendo misure per promuovere e sostenere il riuso e la rigenerazione urbana sostenibile delle aree edificate, e la valorizzazione ambientale ed ecosistemica del suolo libero da edificazione, la qualificazione dei suoli urbani e il loro orientamento dentro processi concreti di transizione ecologica.

Una rigenerazione urbana sostenibile, dunque, che tenga insieme una pluralità di dimensioni (insediativa, economica, sociale, energetica, ambientale, paesaggistica, istituzionale, partecipativa) e che operi alle differenti scale, con interventi diffusi e puntuali su tutto il territorio, ampliando la nozione di rigenerazione urbana contenuta nella legge regionale 14/2017 art.7 e ripresa nel disegno di legge n. 244/2023 "Testo unico in materia di governo del territorio e del paesaggio veneto", all'art. 71.

La riqualificazione urbana è stata, almeno a partire dagli anni Ottanta, essenzialmente un progetto fisico di carattere urbanistico, che solo in parte è riuscito a imporsi sulla continua crescita 'metropolizzata' della città contemporanea, non più sorretta da corrispondenti crescite demografiche. La rigenerazione urbana a cui oggi aspiriamo consiste in un'azione più ampia, sociale ed economica, prima che urbanistica, che tiene assieme una pluralità di dimensioni differenti che non possono essere disgiunte: insediative, ma anche economiche, sociali, energetiche, ambientali, paesaggistiche, istituzionali, partecipative. Un'azione diretta essenzialmente su quella che possiamo riconoscere come "città consolidata e addensata", capace di coniugare in modo convincente la fattibilità economica ai principi della sostenibilità, ricercando progettualità integrate volte al contenimento del consumo di suolo, al riconoscimento di valori condivisi e delle qualità della città e del suo territorio, alla cura della città pubblica e privata esistente in quanto bene comune prezioso, affrontando il tema sempre più attuale della transizione ecologica e dei cambiamenti climatici, sia sotto il profilo della mitigazione che dell'adattamento. Un ampio spettro di azioni reciprocamente integrate volte a rinnovare la vitalità dei tessuti urbani, agendo sulle parti che si sono indebolite, rinnovando contemporaneamente le componenti fisiche e quelle economiche e sociali.

Così può essere definita la riqualificazione urbana in chiave rigenerativa che richiede un *modus operandi* diverso da quello della stagione del progetto urbano di trasformazione e soprattutto un diverso modo di intendere la rigenerazione ambientale e fisica dei **telai** sui quali si regge il progetto urbanistico così orientato. I telai fungono da cornice di riferimento e programma progettuale più pregnante, con un metodo espressivo innovativo che traduce - anche graficamente - alcune delle visioni strategiche contenute nel presente Documento: il telaio ambientale, degli spazi aperti e della città pubblica; il telaio infrastrutturale, non solo di mobilità; il telaio delle reti e delle dorsali ecologiche verdi e blu; il telaio storico culturale di cui Verona può contare una ricchezza cospicua e caratterizzante. Che quindi torna a considerare decisive anche le opere minori e di raccordo, la trama minuta delle relazioni e delle infrastrutture, spesso trascurate dal progetto di trasformazione sempre polarizzato sulle opere di maggiore dimensione e impatto.

Aderire a una strategia di rigenerazione sostenibile porta necessariamente a ridisegnare gli obiettivi e la complessità dei progetti di trasformazione urbana, che spesso è stata causa di inefficienti e incompleti processi attuativi, contrastando e correggendo le operazioni che implicano il sacrificio di suoli non urbanizzati e ri - orientando la strategia urbanistica verso azioni di rigenerazione diffusa e minuta dei tessuti esistenti dei quartieri nel loro ampio spettro di situazioni, con il recupero e riuso di luoghi dismessi e abbandonati, con interventi di riqualificazione diffusa, rapidi e occasionali, in grado di valorizzare in generale il capitale fisso della città esistente: la città pubblica con le sue strade, le sue piazze, i suoi giardini e attrezzature sociali. La rigenerazione urbana sostenibile e diffusa diviene combinazione di azioni differenti: recuperi, ricostruzioni, anche densificazioni con la creazione di spazi pubblici qualificati e necessita di progetti urbani che investano capillarmente tutto il territorio.

Alla nozione ampliata di **rigenerazione urbana sostenibile** vanno associati i concetti di '**innovazione sociale**' e di '**resilienza urbana**', cioè la capacità di una comunità e di un territorio di modificare pratiche e comportamenti collettivi, per rispondere positivamente alle sollecitazioni poste dai rischi ambientali, progettando risposte sociali, economiche e ambientali innovative e che permettano di affrontare e di resistere a tali cambiamenti, in quanto processo più ampio di coinvolgimento della collettività nelle politiche di tutela dell'ambiente e di risparmio delle risorse.

La rigenerazione sostenibile è sinonimo anche di 'rigenerazione ambientale', ossia di riattivazione dei principali fattori ambientali che oggi si trovano in condizioni di particolare di fragilità e *stress* per la molteplicità delle condizioni di inquinamento e degrado. Una delle principali debolezze del territorio veronese, anche sotto il profilo economico, è, infatti, strettamente legata alle questioni ambientali, con riferimento alle componenti fondamentali che disegnano il nuovo modello di sviluppo: qualità dell'aria, qualità dell'acqua, rischio idrogeologico, indebolimento della qualità paesaggistica, perdita di biodiversità. Per

questo motivo la rigenerazione sostenibile va intesa quale rigenerazione dei principali fattori ambientali a partire dall'incremento del valore biotico e del livello di biodiversità in tutte le attività trasformative che riguarderanno la città e il territorio di Verona.

La rigenerazione sostenibile deve diventare inoltre la modalità con cui Verona può guardare al suo sviluppo economico in una prospettiva nuova, senza deprimere alcuni settori che hanno dimostrato in questi anni una tenuta nonostante le crisi sistemiche occorse. In particolare, quei settori che fondano il proprio radicamento sul territorio a partire dalle sue specificità geografiche e posizionali (agroalimentare, farmaceutico, logistica...), nonché rispetto a settori che hanno saputo innovarsi rinnovando un rapporto con la produzione locale che caratterizzano il tessuto economico della città e del suo territorio e che possono costituire alcuni fattori strategici su cui investire nel medio e lungo periodo.

La sostenibilità della rigenerazione urbana di Verona deve essere tralasciata anche in una **prospettiva di genere**: dalla città come "macchina" (macchina per abitare, macchina per lavorare, macchina per il profitto e l'utilità, ecc.), che ha informato i modelli urbani del Novecento, organizzata in spazi per la vita e il lavoro degli uomini che, dalla periferia cittadina o dalla provincia dovevano raggiungere il centro della città e degli affari, occorre pensare alla città come "**organismo vivente**", come luogo di vita e di lavoro anche per le donne, in relazione costante con la vita di tutte le persone, nelle sue componenti tanto pubbliche quanto private; una città da pianificare, progettare e realizzare per favorire le infinite connessioni tra tutti gli esseri umani.

Lo sguardo di genere, anche nella pianificazione urbanistica, accende una luce di attenzione sugli aspetti della differenza femminile da sempre pretermessi nella progettazione delle città - **il corpo delle donne, il carico di lavoro non retribuito che grava sulle spalle delle donne, la violenza maschile**; indossare gli occhiali di genere nella pianificazione della città è un'azione non più procrastinabile, considerato che anche tramite le politiche urbanistiche è possibile generare una Città nuova e moderna, con migliori condizioni di vita per tutte e per tutti.

Solo per fare un esempio, **in tutto il mondo il 75% del lavoro di cura non retribuito** (lavoro che si rivolge alle categorie più fragili della cittadinanza: bambine e bambini, persone anziane, persone con disabilità) **è sulle spalle delle donne e ciò condiziona le loro esigenze di spostamento nella Città**: pianificare Verona facendo attenzione alla modalità di spostamento comune a tutte le donne, caratterizzata da più tappe concatenate (cd. *trip-chaining*), significa liberare energie e tempo preziosi che le donne possono dedicare alla propria salute e alla realizzazione della propria persona nella società e nel mondo del lavoro; pianificare e progettare la Città con attenzione alle responsabilità di cura delle donne significa favorire l'inserimento delle stesse a pieno titolo nella forza lavoro retribuita, non dimenticando che - oltre che giusta sotto il profilo delle pari opportunità tra donne e uomini - come attestano gli esperti l'occupazione femminile e la sua adeguata retribuzione sono un importante volano di crescita economica per il Paese.

In questo esempio, l'attenzione alla mobilità e l'intermodalità cittadina appare essenziale anche in una prospettiva di genere: la mobilità cittadina deve consentire spostamenti non solo tra il quartiere del centro storico e gli altri quartieri, ma anche tra i quartieri della città limitrofi al centro storico. Essa deve essere garantita *in primis* da un **sistema di TPL efficace ed efficiente**, che deve innervare la città da Nord a Sud e da Est ad Ovest, sostenuto dai necessari parcheggi scambiatori, ma anche da un **reticolo di ciclabili** che le donne possano percorrere in sicurezza anche con bambine e bambini affinché essi crescano nella cultura della sostenibilità di ogni attività umana.

1.4 Integrare coerentemente le valutazioni ambientali dei piani e dei programmi (Vas e Vinca): un contesto normativo e operativo in evoluzione

Il percorso di formazione, adozione, approvazione ed attuazione del nuovo PAT del Comune di Verona è formalmente accompagnato dalle procedure di **Valutazione Ambientale Strategica** o VAS¹ e di **Valutazione d'Incidenza Ambientale** o VInCA².

¹ La VAS è un processo di supporto alla decisione che è stato introdotto nello scenario programmatico europeo dalla Direttiva 2001/42/CE del 27 giugno 2001 "Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente". A livello nazionale, la Direttiva è stata recepita con il Decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 "Norme in materia ambientale" e s.m.i. (cd. Testo Unico Ambiente o TUA), dove si afferma che "La valutazione ambientale strategica riguarda i piani e i programmi che possono avere impatti significativi sull'ambiente e sul patrimonio culturale".

² Le finalità della Valutazione d'Incidenza Ambientale o VINCA sono stabilite dai paragrafi 2, 3 e 4 dell'articolo 6 della Direttiva 92/43/CEE del 21 maggio 1992 "Direttiva del Consiglio relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche" (cd. Direttiva Habitat). Per VINCA si intende, inoltre, quanto stabilito dal paragrafo 3 dell'articolo 6 della Direttiva Habitat nonché dalla lettera b-ter del comma 1 dell'articolo 5 del TUA.

La Valutazione ambientale strategica non va assunta quale semplice adempimento, pur dovendo rispondere alle complesse procedure di legge, ma deve costituire uno strumento proattivo integrato in tutte le fasi del processo di costruzione della nuova strategia di piano, contribuendo in particolare ad incidere su modalità e forme in cui la sostenibilità ambientale, economica e sociale viene declinata e perseguita.

Il PAT può e deve, sotto questo profilo, rappresentare lo strumento con il quale tradurre in indirizzi e norme di governo del territorio le potenzialità presenti nella matrice ambientale originaria della città e del suo territorio, provando a ricostruire – proprio sui temi della sostenibilità ambientale, della transizione ecologica, dell'adattamento al cambiamento climatico, della resilienza, dell'economia circolare – quella posizione di 'centralità regionale e nazionale' e 'territorio di eccellenze', che ne costituiscono, pur nella difficile congiuntura, il tratto ancora attuale e spendibile nel futuro.

Le valutazioni ambientali (VAS e VINCA), così come volute dal legislatore europeo, costituiscono lo strumento principale per la declinazione operativa del principio di integrazione degli obiettivi ambientali in tutte le politiche comunitarie e rappresentano un elemento di radicale innovazione nella politica ambientale dell'Unione europea alla fine dello scorso secolo. L'ambiente come elemento ordinatore delle politiche economiche, sociali e infrastrutturali, dunque, e non già come "politica settoriale"; e la Valutazione ambientale, come strumento in grado di dialogare con piani e programmi (ovvero con gli strumenti che traducono in operatività le politiche) orientandoli ad obiettivi di sostenibilità e transizione ecologica.

Non una procedura "in contraddittorio" fra interessi talvolta contrapposti e quasi mai coincidenti (quello - pubblico o privato - del proponente di un progetto e quello - pubblico - della tutela ambientale), bensì una procedura "cooperativa" nella quale gli stessi attori che partecipano alla costruzione dello strumento di piano e/o del programma di intervento vengono orientati nella sua elaborazione, verificandone la coerenza con obiettivi di sostenibilità interni e/o esterni e sovraordinati.

Infine, l'oggetto della VInCA è individuato dall'articolo 5 del Decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 1997, n. 357 "Regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche", secondo gli indirizzi espressi nelle Linee Guida Nazionali adottate in attuazione dei paragrafi 3 e 4 dell'articolo 6 della Direttiva Habitat.

La Regione del Veneto ha recentemente emanato una organica disciplina in materia di valutazioni ambientali con la Legge Regionale n. 12 del 27 maggio 2024 ad oggetto "Disciplina regionale in materia di valutazione ambientale strategica (VAS), valutazione di impatto ambientale (VIA), valutazione d'incidenza ambientale (VINCA) e autorizzazione integrata ambientale (AIA)".

Nel conformarsi alla citata normativa europea e nazionale, il tale provvedimento delinea la disciplina generale per l'applicazione delle procedure ambientali nel territorio regionale, delegando alla Giunta regionale l'approvazione di regolamenti attuativi con cui definire i criteri e le modalità operative.

Il percorso di formazione del nuovo PAT del Comune di Verona si colloca, quindi, in uno scenario in evoluzione della normativa riguardante le procedure di VAS³ e VInCA⁴ che, al momento, fanno riferimento a due provvedimenti regionali principali.

L'integrazione delle valutazioni ambientali nei piani e programmi

Il processo di VAS e di VINCA, così come strutturato a partire dalla Direttiva 2001/42/CE del 27 giugno 2001 e fino alle disposizioni normative regionali del Veneto (almeno quelle attualmente vigenti), implica che l'integrazione della dimensione ambientale nei piani e programmi si sviluppi durante tutte le fasi del ciclo di vita dei piani e programmi stessi.

Il **Rapporto Ambientale** è il documento tecnico che costituisce parte integrante del piano e ne accompagna l'intero processo di elaborazione ed approvazione, distinguendosi in **Rapporto Preliminare Ambientale** da affiancare al Documento Preliminare (Fasi 1 e 2 dell'Allegato A alla vigente D.G.R.V. n. 545/2022) e Rapporto Ambientale da affiancare al PAT in adozione (Fasi 3 e 4).

³ Deliberazione di Giunta Regionale n. 545 del 9 maggio 2022 ad oggetto "Adeguamento delle procedure di Valutazione Ambientale Strategica a seguito della modifica alla Parte Seconda del Decreto Legislativo 3 aprile 2006, n. 152, cd. 'Codice Ambiente', apportata dalla L. n. 108 del 29.07.2021 e dal D.Lgs. n. 152 del 06.11.2021 convertito con la Legge 29.12.2021, n. 233. Revoca della D.G.R. 791/2009" con la quale sono state approvate le procedure di Valutazione Ambientale Strategica secondo gli schemi rappresentati negli allegati alla deliberazione stessa (Allegato A - Procedura per la Valutazione Ambientale Strategica di Piani e Programmi, Allegato B - Procedura per la Valutazione Ambientale Strategica di Piani e Programmi transfrontalieri europei, Allegato C - Procedura per la Verifica di Assoggettabilità di Piani e Programmi o di loro Varianti).

⁴ Deliberazione della Giunta Regionale del Veneto n. 1400 del 29 agosto 2017 concernente le "Nuove disposizioni relative all'attuazione della direttiva comunitaria 92/43/Cee e D.P.R. 357/1997 e ss.mm.ii. Approvazione della nuova Guida metodologica per la valutazione di incidenza. Procedure e modalità operative, nonché di altri sussidi operativi e revoca della D.G.R. n. 2299 del 9.12.2014." con la quale è ribadito il carattere endoprocedimentale della VINCA rispetto al procedimento di approvazione complessivo e definitivo del piano, progetto o intervento.

Per effetto dell'art. 10, comma 3 del D.Lgs. n. 152/2006, la VAS comprende le procedure di Valutazione d'Incidenza Ambientale o VInCA di cui all'art. 5 del D.P.R. n. 357/1997 e, pertanto, il Rapporto Ambientale contiene gli elementi e le valutazioni per la verifica delle potenziali incidenze sui siti della Rete Natura 2000 secondo la metodologia prevista dalla D.G.R.V. n. 1400/2014.

La VAS non si esaurisce con l'approvazione del piano, ma prosegue nella fase di attuazione e gestione del piano stesso attraverso il **monitoraggio ex post** (Fase 8) che ha il duplice compito di fornire le informazioni necessarie a valutare gli effetti ambientali delle azioni messe in campo dal piano (consentendo di verificare se esse sono effettivamente in grado di conseguire i traguardi di qualità ambientale che il piano si è posto), nonché permettere di individuare tempestivamente le misure correttive che eventualmente dovessero rendersi necessarie.

Emerge dunque che il percorso di VAS non si conclude con l'approvazione del PAT, ma lo accompagna anche nella fase attuativa (mediante il Piano degli Interventi - PI), dandone così una oggettiva valutazione degli effetti.

Tale fase si presenta come uno dei tratti più innovativi rispetto alla prassi amministrativa consolidata, in cui l'autorità procedente è chiamata ad esercitare le funzioni di monitoraggio dandone conto tramite un'attività di *reporting* che consenta una valutazione analitica dei risultati pratici ottenuti.

A questa maggiore importanza che assume, a livello normativo, lo strumento del monitoraggio la nuova strategia urbanistica richiede che il PAT definisca delle procedure e dei processi valutativi, inerenti gli aspetti della sostenibilità ambientale e della transizione ecologica, da porre in atto per la valutazione preventiva di proposte di interventi di trasformazione e rigenerazione, sia su immobili privati sia che riguardino opere pubbliche, che consentano di stimare gli effetti sull'ambiente delle trasformazioni proposte prima del loro inserimento in strumenti successivi (PI operativi).

Le valutazioni ambientali alla prova del monitoraggio

L'art. 28, comma 1, lettera d), del Decreto Legge n. 77/2021 convertito con Legge n. 108 del 2021 ha introdotto importanti novità in tema di monitoraggio ambientale dei piani, modificando l'art. 18 del D.Lgs. n. 152/2006.

Le novità salienti riguardano due aspetti: il monitoraggio ambientale dell'attuazione dei piani viene "proceduralizzato", introducendo l'obbligo in capo all'autorità procedente di trasmettere il rapporto illustrante i risultati della valutazione degli impatti e le eventuali misure correttive da adottare all'autorità competente che si deve esprimere entro trenta giorni; il piano deve poter concorrere, ovviamente per le parti di competenza, al raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità ambientale definiti dalle strategie di sviluppo sostenibile nazionale e regionali.

Al di là degli aspetti procedurali già sufficientemente chiari nel nuovo dettato normativo, nel rinnovato approccio alla valutazione ambientale preventiva è richiesto di dare esplicito risalto al **contributo del piano al raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità ambientale** definiti dalle strategie di sviluppo sostenibile nazionale (acronimo SNSvS) e regionali (acronimo SRSvS); ciò è ulteriormente ribadito e rafforzato all'art. 34 del D.Lgs. n. 152/2006, dove al comma 5 si esplicita che «... **Le strategie di sviluppo sostenibile definiscono il quadro di riferimento per le valutazioni ambientali di cui al presente decreto**».

Per quanto riguarda il percorso di VAS del nuovo PAT, occorre, quindi, fare riferimento a:

- gli Obiettivi Strategici per l'Italia individuati dalla **Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile** o SNSvS, approvata dal CIPE il 22 dicembre 2017 con Delibera n. 108/2017;
- gli obiettivi o Linee di intervento della **Strategia Regionale per lo Sviluppo Sostenibile** o SRSvS, approvata con Deliberazione del Consiglio Regionale n. 80 del 20 luglio 2020.

Un ulteriore risvolto di tale nuovo approccio è che il monitoraggio dell'attuazione dei piani / programmi non si configura come un mero monitoraggio dello stato dell'ambiente, del territorio e della comunità, ma deve poter verificare come l'attuazione del piano / programma contribuisca al raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità ambientale definiti dalle strategie di sviluppo sostenibile nazionale e regionali. Ciò implica che il monitoraggio deve poter circolarmente descrivere le azioni del piano / programma, il contesto ambientale e la loro relazione, attraverso tre tipi di indicatori:

- **indicatori di contesto:** descrivono il contesto ambientale e la sua evoluzione in base all'obiettivo di sostenibilità da raggiungere;
- **indicatori di processo:** descrivono le azioni di piano/programma;
- **indicatori di contributo:** descrivono l'effetto dell'attuazione del piano (delle azioni) rispetto al contesto ambientale (variazione del contesto dovuta all'azione).

Il **Rapporto Ambientale Preliminare** che affianca il presente **Documento Preliminare** individua fin da subito gli **obiettivi per lo sviluppo sostenibile** che il nuovo PAT intende perseguire, integrando il quadro di riferimento costituito dalle strategie nazionali e regionali, per le parti di competenza con il **Piano Strategico di Transizione Ecologica** del Comune di Verona, approvato dalla Giunta Comunale con Deliberazione n. 1271/28.11.2023.

Tale strumento, che nasce dal confronto fra le diverse Direzioni comunali in collaborazione con l'Università IUAV di Venezia, si prefigge lo scopo di ri-orientare la pianificazione ordinaria e di settore dell'Ente verso la transizione ecologica, mettendo a sistema le politiche che già il Comune attua, con un approccio multidimensionale e transdisciplinare.

2. IL PERCORSO DI PARTECIPAZIONE PER IL PAT DI VERONA

2.1 Costruire una città che sappia articolare visioni ed interessi per aumentare la capacità di azione congiunta

Il percorso di partecipazione voluto per il PAT di Verona rientra in un processo di innovazione che coinvolge la città intera nel riattivare i suoi attori e abitanti rispetto ai saperi e all'interazione, per innescare un clima istituzionale favorevole al cambiamento della città. Al di là delle tecniche e dei numeri, le finalità dei processi deliberativi sono di:

- far emergere saperi diversi e metterli in interazione, costruendo spazi di messa in rete di diversi argomenti per costruire scelte (democrazia deliberativa);
- ricomporre le diverse visioni sulla città, dichiarate o implicite, per valorizzarne le strategie emergenti e le potenzialità;
- attivare gli attori e lavorare per migliorare il clima istituzionale e dirigenziale di una città che esprime il bisogno di ricongiungere il sapere dei suoi attori e dei suoi abitanti (anche associativo);
- produrre scambio tra i saperi tecnici dell'urbanistica e i saperi diffusi delle pratiche e delle politiche, delle azioni dei diversi attori per risolvere i nodi che le sfide di cambiamento delle città oggi richiedono (non più ragionare per soli progetti di trasformazione, ma su transizioni rispetto ai nuovi bisogni della società, del lavoro e dell'impresa, della prossimità, dell'ambiente, delle reti extra-urbane).

Un percorso di partecipazione a Verona richiede di considerare un gap ereditato di scarsa abitudine alle reti, ai coordinamenti e alla condivisione (azione congiunta), nonché alla partecipazione come modalità di produrre politiche pubbliche (gap evidenziato dai partecipanti stessi del percorso). Tuttavia, richiede anche di considerare la ricchezza di sottoreti di appartenenza (ad esempio associative, o iniziative frammentate) che esprimono il bisogno di essere ricollegate e messe a frutto attraverso un processo pubblico e di rete.

Il percorso intrapreso per il PAT si inserisce nell'articolo 5 della L.R. 11/2004, ma la scelta dell'amministrazione è stata di allargare la partecipazione oltre le fasi richieste di concertazione e di osservazioni, per un'indagine preliminare con una importante fase di ascolto delle istanze.

2.2 La strutturazione del percorso di partecipazione e gli esiti sulle direzioni strategiche

Il percorso di partecipazione si svolge attraverso le seguenti fasi:

1_Fase di ascolto interna. È fondamentale nella pianificazione di settore - soprattutto rispetto alle nuove transizioni - costruire legami e ponti tra pianificazioni, programmazioni e interventi di settore, sia in fase analitica che in quella propositiva. Il *focus group* con i dirigenti del Comune di Verona e gli incontri tra settori sono stati quindi una fase preliminare interna indispensabile all'emersione di questioni e pratiche amministrative, nonché strumenti messi in campo in diversi ambiti. In generale, **l'attenzione alle transizioni e la prossimità, oltre al principio di coerenza**, questioni che verranno trattate successivamente, sono stati tra i temi discussi e condivisi tra le dirigenze. Questa fase ha anche permesso di costruire le domande di partecipazione esterna, in base ai principali e prioritari problemi pubblici rilevati all'interno dell'ente.

2_Fase di ascolto dei territori e degli attori. La finalità di questa fase è stata duplice: ascoltare i diversi saperi, interessi, punti di vista per raccoglierci in una sintesi che indichi visioni di città, problemi pubblici e direzioni strategiche da percorrere e ridare protagonismo e spingere all'attivazione gli attori e gli abitanti di Verona (quindi produrre impatti su capacità di *agency* della società civile e promuovere processi istituenti locali). Si tratta di un processo che è iniziato con la fase di ascolto, ma che, rispetto agli impatti, richiederà altre occasioni e tempi per ristabilire un contatto e produrre effetti di circolazione e messa in rete sul lungo tempo.

Le azioni svolte relative a questa seconda fase sono le seguenti:

- **interviste** dirette ai principali attori urbani di Verona (circa venti associazioni di categoria, fondazioni, enti pubblici quali l'Università e l'ULSS, Fiera e Consorzio ZAI, la Curia vescovile, istituzioni, gli ordini professionali, ..) con lo scopo di arrivare ad un tavolo di lavoro sulle tematiche di sviluppo sociali ed economiche, attraverso una prima presentazione dei risultati e del quadro conoscitivo. I temi indagati hanno riguardato le nuove questioni sociali e territoriali, lo sviluppo della città nel nuovo contesto demografico ed economico, la rigenerazione delle parti ancora ferme della città e le condizioni per renderla strategia di sviluppo, le diverse dimensioni metropolitane cui Verona si riferisce dal punto di vista economico, istituzionale, la capacità di innovazione del contesto veronese tra nodi da risolvere e *asset* presenti;

- **laboratori di circoscrizione** con gli abitanti, per ricostruire l'immagine urbana dei quartieri e della prossimità attraverso una discussione ed indagine sui temi delle trasformazioni, dei servizi, dei modi di abitare il quartiere e delle aspirazioni di cambiamento. L'esito è stato una raccolta di tematiche e di riflessioni di apprendimento sulla questione della prossimità e sulla differenziazione che le parti di città presentano e che spingono a pensare a **strategie di prossimità articolate** (incontri specifici presso le circoscrizioni con circa 400 persone coinvolte);
- **tavolo dell'ambiente**: il coinvolgimento delle associazioni che operano per l'ambiente (già attive con coordinamenti e propositive sulle principali questioni di tutela e promozione ambientale) sono state incontrate per discutere alcune direzioni strategiche del telaio ambientale proposto per il PAT e delle transizioni necessarie per ripensare una città che fa dell'ambiente non (solo) un vincolo ma una infrastruttura. La questione principale è stata il consumo di suolo, discusso tra prospettiva di zero consumo e necessità di rivedere il tema della qualità del suo uso, e il destino delle aree di espansione ancora in previsione (circa 20 associazioni presenti);
- **tavoli tematici** su questioni puntuali (agricoltura, abitare, turismo): si tratta di tavoli con lo scopo di indagare, assieme agli attori esperti sulle tematiche e coinvolti nelle azioni, le problematiche e le leve strategiche su cui indirizzare la pianificazione ma anche interventi di settore congiunti. Per livello di maturità, è stato organizzato il primo tavolo sull'agricoltura urbana, dove è stato discusso **il ruolo dell'impresa agricola di piccole dimensioni, multifunzionale, come presidio ambientale e rispetto alla sua sostenibilità economica, per un territorio che attribuisce ancora una funzione di rilievo alla fascia periurbana agricola**. Il tavolo sull'abitare verrà convocato per discutere la questione delle nuove politiche per l'abitare che le città ormai affrontano come strategia prioritaria e complessiva per il loro sviluppo e per ridurre le disuguaglianze;
- incontro con **associazioni giovanili**: data l'assenza di partecipazione delle e dei giovani agli incontri di circoscrizione, è stato organizzato un momento di confronto con la rappresentanza di alcune associazioni giovanili di Verona per discutere dei diversi modi in cui le nuove generazioni vivono la città nonché delle aspettative e bisogni che le differenziano in un quadro di nuovi patti intergenerazionali da pensare e attuare;
- **"Fermenti di città"**, le innovazioni urbane dal basso: è stata aperta una **call pubblica** per raccogliere e mappare i progetti, le azioni, gli interventi che già operano a Verona sulla cura del territorio, degli spazi e dei luoghi, e che sono promossi da cittadine e cittadini, associazioni, organizzazioni ed istituzioni. Mettere in rete queste innovazioni diffuse ha lo scopo di far conoscere e valorizzare quelle capacità degli attori della città di produrre trasformazioni, come capitale sociale e progettuale che le politiche locali potranno far proprio come apprendimento e come base per ulteriori azioni congiunte.

Quanto è stato discusso e ricavato finora dal percorso di ascolto ha riguardato tematiche urbane in senso lato, oltre a indicazioni sulle strategie urbanistiche nello specifico - questo perché i saperi sono molteplici e perché oggi le città hanno sempre di più bisogno di connettere i diversi settori ed aspetti che portano al loro sviluppo. Il percorso ha quindi rilevato questioni che anche solo in parte rientrano nelle competenze degli strumenti urbanistici, ma che potranno confluire in ulteriori politiche complesse di sviluppo (come la prossimità o politiche abitative).

2.3 Una seconda fase di restituzione e di continuazione dell'ingaggio degli attori e degli abitanti

Dopo la fase di ascolto, saranno utili i momenti di restituzione ai tavoli di quanto emerso, nell'ottica della continuazione dell'ingaggio e della trasparenza del percorso. In particolare, la fase della concertazione e delle osservazioni (previste per legge), potranno essere supportate da ulteriori interventi di co-progettazione su questioni che verranno reputate utili per la pianificazione del PAT (ad esempio rispetto alle questioni della prossimità e dei quartieri).

Processi interessanti di co-progettazione potrebbero essere promossi a Montorio, relativamente all'istituzione del Parco delle Risorgive, e a Cà di David, luoghi in cui le progettualità territoriali emerse durante la fase di ascolto sono ben delineate e sostenute dalla comunità e dal vivace e dinamico tessuto associativo presente sul territorio.

La fase di **concertazione** prevista all'art. 5 della L.R. 11/2004 si aprirà con un'assemblea pubblica, ad esito della quale i soggetti portatori di interessi potranno altresì presentare proposte complessive di ri-orientamento degli obiettivi e delle scelte strategiche individuate nel presente documento.

2.4 Temi e questioni per una agenda urbana aperta

I punti di vista emersi dal percorso di ascolto (nei laboratori di quartiere, nei tavoli, nelle interviste con gli attori) restituiscono una serie di tessere complementari che proviamo a restituire come indicazioni per una possibile agenda urbana.

Visioni di città e capacità attoriale di fare rete

Una prima condizione che sembra venuta meno da qualche decennio è la presenza di una visione condivisa sulla città e sul suo sviluppo, capace sia di coalizzare risorse e strategie degli attori, sia di presentare una nuova Verona intraprendente, non limitata alla reputazione con cui è conosciuta (il turismo dei luoghi classici, la stagione dell'Arena, etc.). I motivi di questa carenza vengono indicati nella difficoltà delle classi dirigenti ad avere intenzioni progettuali alte e innovative, nella scarsa propensione a fare rete degli attori urbani (una città più individualista, a volte pigra e ferma su rendite di posizione, con azioni disgiunte), e nella mancanza di un ruolo forte del Pubblico nel proporre visioni, catalizzando le progettualità sia pubbliche che private. Viene ribadito che i progetti che hanno saputo cambiare storicamente Verona - la Fiera, la ZAI, gli ospedali, il Quadrante Europa, l'aeroporto, l'università, gli istituti finanziari e bancari - sono rimasti fermi a quella stagione, senza capacità di ridare vita ad un progetto complessivo di città attorno a nuovi perni. Il bisogno di una visione forte e di direzioni va di pari passo con il bisogno di ritrovare una guida convincente e una spinta propulsiva su un disegno di scopo della città, e non solo su alcune sue parti.

Tuttavia, assieme a questo nodo, vengono a comporsi una serie di indicazioni su strategie spesso implicite, settori e fattori che possono reindirizzare lo sviluppo della città come strategie emergenti, da mettere a sistema. Più che conflitti su posizioni ed interessi (su alcuni temi rimane: la Marangona, la posizione della Fiera, la logistica, etc.), il problema è semmai la frammentazione di queste prospettive e la mancanza di capacità decisionale su larga scala. Tra queste strategie emergenti:

- un sistema economico imprenditoriale differenziato, capace di reggere alle crisi e con alcune eccellenze da sviluppare (agroindustriale in primo luogo) e su cui innestare le future innovazioni;
- una posizione geografica che differenzia Verona sia dal sistema Nordest del Veneto, sia dalla Lombardia, e che la colloca su un asse ampio verso il nord Europa, dandole quasi naturalmente una posizione di transito (logistica, ma con attenzione a questo settore) e il posizionamento centrale nella macro-regione padana;
- una ancora buona qualità di vita, da salvaguardare in quanto è a rischio, per distinguersi dalle altre città cresciute, come Milano;
- asset interni quali una buona produttività del terzo settore imprenditoriale, lo sviluppo recente dell'Università con alcune specializzazioni di innovazione, il paesaggio e il contesto naturale da mettere a frutto e riconoscere per la valenza e incidenza sulla qualità di vita;
- alcuni buoni esempi di rigenerazione urbana, seppur nella lentezza e tra contraddizioni con cui sono stati completati o sono in corso di realizzazione.

Se questi fattori sono piuttosto condivisi, è un po' più difficile tirare le somme sulle strategie per raggiungerli. Rimane il bisogno di rete e coesione tra attori, la guida dell'Amministrazione, nuovi patti tra pubblico e privato.

Verso una definizione di città attrattiva

Lavorare sull'attrattività della città accomuna le prospettive indicate dagli intervistati, per far fronte sia a bisogni del settore economico (lavoratrici e lavoratori nelle imprese e nei servizi) che alle questioni sociali (invecchiamento degli abitanti). I modi di intendere l'attrattività si declinano su due aspetti principali:

- **lo sviluppo economico da sostenere e da rilanciare.** Non solo quello delle imprese *for profit*, ma anche quello del terzo settore imprenditoriale (poco considerato a Verona, ma con eccellenze), e dell'agricoltura periurbana (un ambito definito da reindirizzare alla multifunzionalità dell'impresa, legata alla città). Sono diverse le indicazioni date sul come perseguire questo obiettivo: accentuare la crescita culturale della città con formazione più solida, costruire maggiore capacità per il trasferimento di sapere e tecnologia alle imprese da parte dell'Università (alcuni esperimenti fatti come l'*Agrifood Innovation HUB* non sono sufficienti), la funzione che potrebbero avere dei *player* internazionali nella capacità di diffondere conoscenza e creare un indotto (sia centri di ricerca che multinazionali), il riposizionamento su un turismo di maggiore qualità, il ruolo dei grandi attrattori come la Fiera (sulla cui localizzazione centrale vi sono posizioni contrapposte), il Quadrante Europa e la vocazione logistica della città;
- **la risposta alla questione dell'abitare.** L'attrattività è direttamente dipendente da una buona offerta abitativa, da declinare per diversi tipi e modi di abitare la città: lavoratrici e lavoratori delle imprese e dei servizi, popolazione giovane da trattenere, residenzialità della popolazione studentesca, nuove forme di

abitare per la popolazione anziana (*co-housing* di quartiere, anche per la futura difficoltà di gestire patrimoni abitativi sovradimensionati), nuovi abitanti che gravitano su reti territoriali multipolari potrebbero scegliere la città per residenza, una volta connessa con la TAV. La questione dell'*affordability* della casa, la quantità di case a disposizione, la riqualificazione del patrimonio edilizio pubblico, l'ERS e i servizi di prossimità sono le questioni trattate come principali criticità, in quanto l'abitare non si risolve solo con la questione della casa, ma come sistema di tutela e protezione di vita.

Il **tema del lavoro** sta sotto ad entrambe le direzioni. Ciò vale tanto sul fronte delle imprese che cercano figure professionali qualificate o manodopera (come il settore edile), sia per la tenuta dei servizi pubblici e privati messa a rischio da affitti non accessibili. Per questo, il tema della mobilità urbana sia interna sia di connessione con i comuni contermini e dell'area metropolitana viene visto come questione centrale anche per l'abitare. Si aggiunge il suggerimento di attivare le risorse di comunità e di co-progettazione, utili non solo sul fronte della risoluzione dei problemi sociali, ma anche della costruzione di nuove reti e spazi sociali utili alla rigenerazione urbana.

Sull'**attrattività** si concentrano anche alcune preoccupazioni: avere un'innovazione economica ma altrettanto sul fronte sociale e ambientale (le nuove disuguaglianze, la fragilità del sistema ambientale, la difficoltà ad attrarre popolazione giovane e a gestire la longevità), limitare o azzerare il consumo di suolo (su cui si concentra il tema divisivo della Marangona), creare nuovi ecosistemi funzionali tra attori (ora non particolarmente attivi). In generale, costruire una città attrattiva è apparso più come una questione del "come" fare città, che del "quanti" abitanti nuovi servono; la pianificazione ha scarso potere decisionale sull'aspetto economico e sociale: si tratta, piuttosto, di aver chiaro quello che si vorrebbe come finalità di sviluppo, per indirizzare la pianificazione. Per questo, alcuni intervistati hanno sottolineato come si debba oggi pensare il dimensionamento del piano rispetto alle previsioni di attrattività più in un senso "virtuale" e flessibile piuttosto che rigorosamente previsionale, data la difficoltà di avere certezze rispetto alla congiuntura economica generale e il trend del calo demografico.

Le dimensioni scalari e le interconnessioni

Dalle interlocuzioni sono emerse una serie di scale su cui attivare le strategie urbane ed urbanistiche. In generale, ciò che viene accentuato è l'insufficienza della scala comunale per fare strategie di sviluppo. Va pensata piuttosto l'interconnessione tra diverse scale, interne alla città (la prossimità, descritta sotto) ed extra-comunali:

- la dimensione metropolitana a scala provinciale;
- la scala dei Comuni della prima cintura;
- l'area Garda-Verona;
- l'asse nord-sud come asset che si differenzia rispetto ai sistemi economici delle altre città venete dell'est.

In base alle aree di competenza, gli attori sottolineano più l'una o le altre dimensioni, ma la rilettura è che la relazione tra queste scale determina tanto la gestione dell'attrattività, quanto il livello di qualità di vita di Verona. Vengono rilevate già attività e spinte **a scala regionale ed extraregionale degli attori** (l'Università e i nuovi ecosistemi regionali dell'innovazione, o le reti con altri atenei trentini, lombardi ed emiliani, le associazioni di categoria e sindacali che lavorano almeno a scala provinciale per trattare le questioni, l'attenzione a scambi su sistemi vasti, non più su cluster distrettuali, etc). La logistica è vista come connaturata alla posizione geografica della città (ma anche alle sue scelte storiche, non solo geografiche), e pone **Verona su una scala di relazioni di fatto ampie**, su un quadrante Milano-Bologna-Venezia/Padova relativo ad una macro-regione padana.

I quartieri e la prossimità

I temi rilevati nei laboratori di quartiere mettono in evidenza una differenziazione dei modelli attraverso cui interpretarli. Quartieri che hanno una dimensione urbana consolidata, quartieri a dimensione di paese, contrade e borghi più dispersi, quartieri incompiuti. Le restituzioni degli abitanti hanno sia evidenziato le criticità che le potenzialità di questi modelli, ma soprattutto è leggibile una evoluzione dei quartieri a partire dal diverso modo di abitarli e dai diversi abitanti, con il conseguente bisogno di ripensare anche le reti sociali e le forme di comunità. Un trend comune è il progressivo invecchiamento della popolazione. Tra le principali criticità indicate:

- i servizi di prossimità e la sparizione dei negozi (a causa della grande distribuzione di vendita - GDO), con relativi rischi per alcuni quartieri di essere solo dormitori;
- la scarsità di luoghi di aggregazione, la centralità delle parrocchie, la difficoltà e l'esigenza di avere iniziative intergenerazionali;

- il problema della mobilità, sia di attraversamento di molti quartieri, sia di connessioni tra zone della città per chi la abita;
- il problema della casa, sul fronte dei prezzi di affitto e di acquisto, e per quanto riguarda il patrimonio non utilizzato;
- la scarsità di verde attrezzato di prossimità, ma anche di parchi urbani (ribadita l'importanza di non abbandonare il progetto dello Scalo ferroviario);
- un rapporto da costruire con l'ambiente naturale, a partire dal parco dell'Adige, e i bisogni di tutela del paesaggio (collinare, delle acque, ma anche agricolo);
- l'eccessivo disordine urbanistico ed edilizio di molte aree urbane e il bisogno di una crescita che non sia di consumo di suolo ma nemmeno eccesso di densificazione o cattivo uso della rigenerazione;
- il problema dell'*overtourism*, non solo per la Città Antica, ma anche per quartieri limitrofi.

Sono emerse altrettante potenzialità, legate al contesto ambientale e naturale (soprattutto per i quartieri a nord e le opportunità offerte dal contesto collinare ed i suoi itinerari, ma anche per l'ambiente agricolo), la capacità di alcuni quartieri periferici di avere una dimensione urbana effettiva su cui sviluppare centralità, la funzione anche sociale di infrastrutture di mobilità leggera (ciclabili), etc. Dagli incontri con gli abitanti, si possono trarre delle conclusioni per quanto riguarda la progettazione di una prossimità non standardizzata o circoscrivibile geometricamente, ma generabile nell'interconnessione tra quartieri e servizi (per ora critica), e che tenga conto dei diversi flussi e bisogni, di modi di abitare diversi (chi lavora, la popolazione anziana, le ragazze e i ragazzi, le studentesse e gli studenti, etc.). Guardando alla diversità dei quartieri e alla diversità delle pratiche urbane degli abitanti, si deduce più un bisogno di studio sulle interconnessioni di spazi pubblici, servizi, mobilità dolce tra quartieri che un mero decentramento che interpreta la prossimità come vicinanza.

Strategie urbanistiche e rigenerazione urbana

Oltre a quanto già riportato, sono state raccolte opinioni in merito ad alcune questioni di natura più strettamente urbanistica:

- la **rigenerazione** mette tutti d'accordo come direzione di sviluppo urbanistico, per limitare o azzerare il consumo di suolo. Ciò viene indicato tanto per i piccoli interventi puntuali, quanto per interi comparti della città (ZAI, in primo luogo, ma non solo) o per contenitori pubblici ed edifici storici (le questioni irrisolte dell'Arsenale, di Castel San Pietro, dei forti, etc.). È chiaro che la rigenerazione implica la co-partecipazione del privato, accanto al Pubblico;
- le questioni che differenziano e precisano le condizioni per la rigenerazione:
 - 1) l'esigenza di flessibilità nelle destinazioni d'uso (il privato investe in base a fattori contestuali e di contingenza, oggi imprescindibili);
 - 2) lo snellimento delle pratiche burocratiche e una maggiore collaborazione con gli uffici, per accelerare i tempi (tempi rapidi e certezza delle procedure sono una componente fondamentale per attrarre investitori da fuori città);
 - 3) un sistema di incentivi e di riequilibrio degli oneri per favorire la sostenibilità per i costruttori e i privati che investono nella riqualificazione e rigenerazione;
 - 4) la revisione degli ATO, le cui rigidità nel dimensionamento non sono più sostenibili nell'attuale scenario macroeconomico;
 - 5) una maggiore flessibilità rispetto alle esigenze di conservazione e tutela (non tutti gli edifici da riqualificare vanno tenuti).
- per quanto riguarda gli strumenti urbanistici, è condiviso che la **flessibilità** si debba praticare attraverso criteri di coerenza, piuttosto che di conformità: il PAT deve delineare indirizzi strategici ampi ma definiti, capaci di dare linee guida per interpretare anche situazioni future in evoluzione, su cui il PI potrà intervenire puntualmente;
- tematiche più puntuali vengono riferite sulla ZAI nel contesto di **Verona sud**, area che è ancora in attesa di una sua generale rigenerazione su un progetto unitario di senso (ingresso alla città da ripensare, differenziando la zona più di prossimità alla città, riordino dello sviluppo attualmente parziale e caotico dell'area, connessione al centro città, sistema della mobilità insufficiente);
- la rigenerazione dei contesti urbani e di quartiere viene vista come condizione indispensabile per incentivare le riqualificazioni puntuali, così come la risistemazione dei siti di logistica;
- in generale, viene ravvisata la lentezza della città nel produrre rigenerazione degli spazi, col rischio di perdere occasioni storiche (la stessa storia dell'area dei Magazzini è indice di inadeguatezza nell'efficienza).

3. IL QUADRO INTERPRETATIVO

3.1 Quale scenario demografico e socio economico per Verona?

3.1.1 La stima della domanda abitativa

La pandemia e le condizioni economiche che si sono susseguite alla crisi epidemica hanno mutato lo scenario demografico del Comune di Verona. Tra 2001 e 2023 la città ha vissuto quattro fasi demografiche: una crescita della popolazione residente tra 2001 e 2008; una successiva fase di perdita di popolazione a causa della crisi immobiliare-finanziaria tra 2008 e 2011; una nuova fase di crescita che vede la città tornare sulla soglia dei 259.000 abitanti facendo di Verona la principale città del Veneto per popolazione superando una Venezia in crisi (tra 2001 e 2019 Verona cresce di 6.500 abitanti, mentre Venezia ne perde 12.000). La pandemia ha successivamente avviato una nuova fase nelle dinamiche della popolazione nelle città italiane, ed anche a Verona: infatti tra 2019 e 2021 Verona torna sotto i 256.000 residenti, invertendo il trend di crescita che aveva caratterizzato il decennio precedente e i dati del 2022 e quelli provvisori del 2023 confermano la nuova fase, contribuendo a disegnare uno scenario demografico meno positivo di quello prefigurabile prima della crisi pandemica.

I dati sulla popolazione ci descrivono come la dinamica demografica sia oggi fortemente condizionata dalle dinamiche economiche e dalle condizioni che si vanno determinando nel mercato del lavoro e nelle capacità di accesso al mercato della casa; la sintesi dell'analisi è che la "sfida della popolazione" si gioca oggi più sul piano dell'attrattività e della competitività economico-alloggiativa di popolazione proveniente da altre città e territori che sulla base della capacità riproduttiva della popolazione residente. È evidente come questa metta la previsione demografica di fronte a un quadro che può mutare anche rapidamente, come la crisi pandemica ha eccezionalmente evidenziato e la successiva fase inflativa e di riduzione delle condizioni di accesso alla casa hanno confermato. In questo contesto lo scenario demografico previsionale - definito grazie all'ausilio di DemoSI, il sistema informativo demografico sviluppato da CRESME - è stato costruito sulla base di tre scenari evolutivi della popolazione di Verona per il I decennio 2023-2033 e il successivo decennio 2034-2043: Alto, Centrale, Basso. (Si ricorda che lo scenario previsionale consente di disporre di dati prospettici puntuali sulla popolazione per classe di età e cittadinanza, sui movimenti naturali e migratori e sulle famiglie. La previsione rappresenta, quindi, una fonte dati originale ed alternativa rispetto agli scenari demografici elaborati dall'Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT) che solo recentemente ha avviato sperimentazioni previsionali demografiche su base comunale per le città di maggiore dimensione, tra le quali è compresa Verona. La previsione dell'ISTAT parte dai dati del 2021 e arriva al 2041).

Partendo da una popolazione base al 31 dicembre 2021 di 255.985 abitanti, secondo le proiezioni CRESME, Verona, nell'ipotesi centrale, nel 2033 avrebbe 254.274 residenti, 1.711 in meno a quelli del 2021, nel decennio successivo la popolazione dovrebbe continuare a calare di oltre 3.000 abitanti. (Va detto che le stime elaborate dall'Istat sono più positive di quelle del CRESME, infatti l'ISTAT fissa la popolazione del 2033 in 259.449 residenti, con una ulteriore crescita, pur se più contenuta nel decennio successivo. Si segnala che l'ipotesi centrale dello scenario ISTAT, l'unica pubblicata a livello comunale, definisce una tendenza che non trova conferma negli stessi dati ufficiali dell'ISTAT di più recente pubblicazione relativi al 2022 e al 2023 che indicano un andamento demografico in calo).

La questione demografica di fondo per la città di Verona, emerge meglio nell'analisi di lungo periodo, infatti dagli anni '70 Verona si trova sostanzialmente in una situazione di stabilizzazione demografica: le oscillazioni vanno dal picco massimo di 266.205 abitanti toccato nel 1971, a quello minimo di 253.059 abitanti del 2001, variazione massima vicino al 5%. Negli anni 2000 si è toccato il picco di 259.087 abitanti nel 2019 per poi scendere a 255.473 nel 2023. Le previsioni CRESME, come accennato descrivono una dinamica di riduzione contenuta della popolazione nell'ipotesi centrale ma con rischi più pesanti con l'ipotesi bassa. La questione di fondo che si pone ad uno scenario strategico riguarda quindi quale vuole essere l'obiettivo demografico di Verona a dieci e venti anni: convivere con la contrazione o rilanciare una politica demografica attrattiva in grado di rilanciare la città, ma anche di mantenere un quadro socio-economico sostenibile in uno scenario in cui la popolazione invecchia e le persone in età di lavoro si riducono.

Nell'esaminare la questione va considerato che le condizioni di base della popolazione veronese sono andate profondamente modificandosi negli anni in esame, le dinamiche naturali e migratori ce lo mostrano:

- il **saldo naturale**, la differenza tra nati e morti è diventato fortemente negativo, peggiorando rapidamente nel corso degli anni: nel 2004 il saldo tra nati e morti era positivo di 106 unità, nel 2023 il saldo è negativo per 1.386 unità (1613 nati e 2999 morti); e nella previsione al 2043 si arriverà a quasi 1.700 morti in più dei nati;

- il saldo migratorio è andato nel corso degli anni 2000 profondamente modificandosi svolgendo, date le negative dinamiche naturali, il ruolo di vera componente attiva dello scenario demografico veronese, ponendo al centro il tema dell'attrattività. Come si nota dal grafico è necessario prendere in considerazione due tipologie di dinamica migratoria: la dinamica con l'estero e la dinamica con gli altri comuni italiani. Il trend con l'estero, misurato con il saldo migratorio, pur rappresentando la voce più positiva nello scenario demografico mostra negli anni 2000 una intensità decisamente calante e una forte dipendenza dalle dinamiche economiche: dal 2002 al 2008 infatti si registra una forte crescita dell'immigrazione verso Verona, che nel solo anno 2007 mostra un saldo positivo di 5.595 unità, ma nel periodo i valori annui sono comunque sempre superiori alle 2000 unità; allo stesso tempo però si registra un saldo negativo con gli altri comuni italiani, anche questo con valori importanti. La sintesi è che sino al 2008 Verona attrae popolazione dall'estero ma cede popolazione agli altri comuni italiani, in particolare quelli della provincia. Il saldo migratorio resta però nel complesso positivo. Con la crisi economico-finanziaria- immobiliare 2008-2009 si assiste a un rovesciamento dei trend sino al 2014: si riduce drasticamente il flusso dall'estero sino a sfiorare un saldo migratorio vicino allo zero (279 immigrati dall'estero nel 2011) e anche il saldo con gli altri comuni italiani tende ad equilibrarsi a partire dal 2011. Come è noto la crisi economica italiana, e veronese, delinea una curva negativa che va dal 2008 al 2014 per poi registrare una fase di lenta ma costante ripresa sino al 2019: in questo ultimo arco di tempo Verona attrae popolazione sia dall'estero – ma con intensità minore del passato- sia dagli altri comuni italiani: il picco si tocca nel 2019 con un saldo migratorio positivo per 2.581 abitanti. La pandemia rimette però in discussione questo trend: il saldo con l'interno vira in negativo mentre si rafforza quello con l'estero pur rimanendo su valori prossimi alle 1000 unità, ben più contenuti del passato. È però proprio l'attrattività verso gli altri comuni italiani a contribuire a ridurre il peso migratorio sullo scenario previsionale, già negativamente condizionato da quello naturale.

È importante segnalare che il bilancio dei residenti italiani vede prevalere i movimenti in uscita in tutto il periodo di osservazione, con una dinamica, peraltro, in progressivo aggravamento. Dal 2005 al 2023 il comune di Verona ha perso 2.974 residenti italiani per trasferimento all'estero, un fenomeno rilevante, che aggiungendosi ai fenomeni di fuoriuscita verso l'hinterland metropolitano, determina una accelerazione dei processi di invecchiamento strutturale e di declino demografico della città. Al netto delle perturbazioni riconducibili alla parentesi Covid, le dinamiche più recenti avevano fatto emergere alcuni elementi positivi. Considerando complessivamente italiani e stranieri, nell'ultimo decennio la città sembrava aver progressivamente consolidato la sua attrattività, con un bilancio migratorio che, dopo la frenata del 2020, era tornato nuovamente in crescita, ma il dato del 2023 smentisce le aspettative per una inversione del ciclo soprattutto a causa della dinamica della popolazione italiana. Un altro tema quindi da tenere in considerazione è quello di mantenere le fasce più giovani e più dinamiche della popolazione italiana a Verona.

La condizione femminile

A Verona la condizione femminile presenta elementi positivi rispetto alla situazione nazionale, seppur confermando alcuni divari di genere persistenti.

Dal punto di vista demografico, le 133.769 donne residenti nel comune di Verona al 31 dicembre 2022 rappresentano oltre la metà della popolazione residente (52,2%), effetto di una maggiore longevità rispetto agli uomini (86,3 anni contro 82), un valore, peraltro, che risulta superiore alla media italiana (85,2 anni).

Sul fronte dell'istruzione, le donne più giovani mostrano un recupero significativo: tra i 25-49 anni, le laureate (29,6%) superano i coetanei maschi (22,3%). Questo progresso, però, non si traduce ancora in una piena parità lavorativa. Nel mercato del lavoro la partecipazione femminile a Verona è più alta della media italiana: nelle fasce 25-64 anni, le donne occupate rappresentano il 46-47% del totale, contro valori nazionali più bassi. Anche il tasso di disoccupazione femminile è più contenuto, con un 18,5% tra le giovani (contro il 27,7% in Italia) e un 7,2% tra i 25-49 anni (rispetto al 10,3%). Verona dimostra quindi un contesto economico più favorevole alle donne, pur permanendo un gap con la componente maschile.

Infine, il calo della fecondità (1,2 figli per donna) e l'età media al parto più elevata (32,8 anni) riflettono tendenze nazionali, segnalando difficoltà legate alla stabilità economica e alla conciliazione tra vita lavorativa e familiare. In sintesi, Verona si distingue per migliori opportunità occupazionali e livelli di istruzione femminile, ma il divario di genere persiste. Per consolidare i progressi, sarà necessario rafforzare politiche di sostegno al lavoro femminile e alla natalità.

Invecchiamento della popolazione e “tenuta dei conti”

Anche a Verona si sta vivendo una forte transizione demografica: la crescita demografica degli anni '50 e il *baby-boom* degli anni '60 vedeva prevalere indici di alta natalità e saldi naturali fortemente positivi che sono andati nel corso del tempo man mano riducendosi, sino a intraprendere negli anni duemila la fase di

inversione: i morti crescenti hanno cominciato a superare i nati calanti con valori man mano sempre più importanti. Nel corso del prossimo ventennio questa fase arriverà nella fase più critica, con il passaggio all'età più anziana delle consistenti generazioni del *baby-boom*. Il crescente sbilanciamento della struttura demografica verso l'età anziana è un fenomeno attualmente già osservabile, nel comune di Verona come nel resto d'Italia. Nell'ultimo decennio, infatti, l'incidenza della popolazione con più di 64 anni è cresciuta di un punto percentuale, passando dal 24,9% al 25,9%. Nel corso dei prossimi decenni, tuttavia, il fenomeno giungerà a superare il 30% della popolazione. Parallelamente, la transizione verso l'età più anziana produrrà un vistoso svuotamento nelle classi di età centrali. In particolare, la popolazione in età 35-64 anni, dal 41,9% attuale, potrebbe giungere a rappresentare il 39% della popolazione complessiva nell'arco del prossimo decennio ed il 36% nell'orizzonte ventennale. Nelle classi di età più giovane lo svuotamento determinato dalle dinamiche strutturali sarà compensato dai flussi migratori in ingresso, principalmente concentrati nella fascia di età 15-34 anni, mentre la classe di età più giovane beneficerà della stabilizzazione del numero di nascite. In definitiva, la classe 0-14 anni resterà sostanzialmente stabile all'11%, mentre quella di 15-34 anni resterà stabile al 20%. La riduzione della fascia d'età delle persone nel pieno del lavoro, 35-64 e la crescita della popolazione anziana determina uno scenario che pone problemi in termini di tenuta pensionistica da un lato, ma anche di tenuta dei livelli di *welfare* comunale che saranno sottoposti ad una crescente pressione con l'invecchiamento della popolazione e a una riduzione delle persone in grado di produrre reddito e di conseguenza contribuire con il pagamento delle tasse alla tenuta del sistema.

È anche da questo punto di vista che disegnare uno scenario di crescita della popolazione per Verona rappresenta un aspetto strategico sul quale vale la pena puntare: la sfida che la città potrebbe lanciare, anche grazie al quadro economico futuro che si prospetta (si veda più avanti) è quello di una crescita senza consumo di suolo, puntando alla rigenerazione e alla riqualificazione delle aree critiche che numerose caratterizzano la città. Crescere per uno sviluppo sostenibile dovrebbe quindi essere l'ambito su cui costruire il progetto di futuro di Verona. Si tratta quindi di disegnare un mix di offerta in grado di rilanciare gli aspetti di convenienza, in special modo per la popolazione più giovane e dinamica, nel risiedere nella città partendo dalla riqualificazione delle aree più critiche e dalla riqualificazione del patrimonio edilizio dimesso o sottoutilizzato.

Ma le famiglie continuano a crescere

La dinamica della popolazione e le trasformazioni della struttura demografica hanno immediate conseguenze sulla dinamica delle famiglie. La formazione di nuove famiglie, infatti, assumendo stabile la propensione alla formazione di una famiglia da porre in relazione a fattori economici e culturali, dipende dalla consistenza quantitativa delle giovani generazioni (18-34 anni). Nel bilancio complessivo, tuttavia, è necessario considerare anche l'estinzione delle famiglie esistenti, da porre in relazione alla consistenza quantitativa delle classi di età più anziane ed al numero di decessi. Per quanto concerne il primo aspetto, la formazione di nuove famiglie, nel medio periodo la favorevole dinamica dei flussi migratori tenderà a garantire una certa stabilità delle classi di età più giovane, confermando il ritmo di formazione di nuove famiglie ai livelli attuali. E questo rappresenta un aspetto importante per Verona che la accomuna ad altre città dinamiche del Paese. Si riduce la popolazione ma aumentano le famiglie. Quello che muterà in maniera rilevante, però, è il ritmo di estinzione delle famiglie, in relazione all'incremento della popolazione anziana e del numero di morti.

Tra 2012 e 2021 Verona ha registrato, in dieci anni, la crescita di 8.441 famiglie, lo scenario previsionale del CRESME, che prende in considerazione anche la riduzione della dimensione media dei nuclei familiari (famiglie sempre più piccole), prevede nel periodo 2024-2033, nell'ipotesi centrale, 3.862 nuove famiglie, mentre nell'ipotesi massima 4.428 e quella minima 3.357; nel decennio successivo le famiglie cresceranno di 4.002 unità nell'ipotesi centrale, di 5.128 in quella alta e di 3.021 in quella bassa.

La domanda abitativa sulla base del trend della popolazione attuale

Abbiamo accennato, e lo vedremo più avanti con dettaglio, che la questione abitativa rappresenta una tema di grande rilievo per la città. La capacità di accesso alla casa è una variabile importante per l'attrattività di un territorio. Dimensionare la domanda abitativa e quindi un tema importante per lo scenario dello sviluppo della città. Il dimensionamento su base decennale è stata effettuato considerando le due componenti che determinano il fabbisogno: la domanda insorgente, costituita dall'incremento del numero di famiglie nell'ipotesi centrale di scenario, e la domanda pregressa, costituita dalla stima del numero di abitazioni necessarie a portare l'attuale condizione abitativa ad un livello ottimale, fissando da un lato la soglia standard alla disponibilità di una stanza per abitante per ogni famiglia in condizione di affollamento e dall'altro le famiglie in coabitazione forzata e i senza casa. In sintesi, con riferimento al decennio 2023-2033, nell'ipotesi centrale di scenario la domanda abitativa insorgente è stata stimata pari a 3.862 abitazioni, 386 abitazioni all'anno.

La domanda pregressa, invece, è stimata pari a 1.697 abitazioni, che, ipotizzando di volervi dare risposta nel corso del prossimo decennio, definiscono una domanda di 170 abitazioni all'anno. Questo rappresenta il segmento più debole del mercato abitativo, cui si riconduce sia la povertà estrema, 269 abitazioni per alloggiare senza tetto e famiglie con sistemazione precaria, sia la domanda da affollamento residua al 2023, 1.429 abitazioni in totale. Nel 2023 secondo i dati di AGECS sono state presentate 1.596 domande di edilizia popolare pubblica – dato non definitivo-, contro le 967 del 2021, di cui 881 erano state ammesse. Nel complesso, quindi, la domanda abitativa primaria per il comune di Verona nel decennio 2024-2033 è valutabile in un totale di 5.559 abitazioni, 556 abitazioni l'anno, pari al 4% dello stock abitativo attuale (occupato e non occupato).

Nel definire la domanda aggiuntiva è necessario precisare che essa rappresenta un saldo tra le nuove famiglie che verranno a formarsi nel decennio di previsione (2024-2033) e la contestuale estinzione di famiglie esistenti. In altri termini, le 3.862 famiglie in più stimate nel decennio derivano da un bilancio tra le 21.866 nuove famiglie che si verranno a formare nel prossimo decennio e le 18.005 abitazioni liberate per la scomparsa della persona anziana occupante. Il saldo, ovvero il fabbisogno quantitativo teorico di case, è di 3.862 alloggi, quindi, sebbene nel valutare la distribuzione per classe di reddito, bisogna considerare che le abitazioni liberate dalle famiglie che si estinguono, in tutta evidenza, non andranno necessariamente a soddisfare la domanda nell'ambito della stessa fascia di reddito, ma in base al valore di mercato dell'abitazione e la capacità di spesa della domanda.

La stima della distribuzione delle nuove famiglie per fascia di reddito lordo (RAL – Retribuzione Annuale Lorda) è stata realizzata utilizzando le informazioni contenute nell'indagine sui Bilanci delle famiglie⁵ (che la Banca d'Italia realizza con cadenza biennale) ed i dati sulle dichiarazioni dei redditi dei residenti nel comune di Verona pubblicati dall'Agenzia delle Entrate⁶. Appare, dunque, corretto articolare la nuova domanda di abitazioni in base alla classe di reddito delle famiglie, considerando altresì che una parte considerevole della nuova domanda troverà soddisfazione nelle 18.005 abitazioni liberate per l'estinzione della famiglia occupante, con frequenti passaggi tra la classe di reddito della famiglia estinta e quella di destinazione della famiglia acquirente. In altri termini, l'estinzione di una famiglia a basso reddito che rende disponibile una abitazione in zone centrali e semicentrali potrà anche andare a soddisfare la domanda espressa da famiglie a reddito più elevato. Le opzioni e le ipotesi sono innumerevoli, si è pertanto scelto di ripartire la domanda di abitazioni in base alla distribuzione delle nuove famiglie per fascia reddituale e sulla base del livello di gravità della domanda pregressa. In questo modo è stato possibile articolare per fascia di reddito la domanda di abitazioni stimata, pari a 3.608 abitazioni nel prossimo decennio:

Fascia debole (sovvenzionata e convenzionata 1° fascia [< 30 mila € RAL])	- 1.519 abitazioni (27,3%)
Fascia "grigia" (Housing Sociale [30-50 mila € RAL])	- 1.174 abitazioni (21,1%)
Mercato libero (> 49 mila € RAL)	- 2.866 abitazioni (55,5%)

3.1.2 Sistema economico, università, ricerca e innovazione, domanda abitativa

Una questione che nasce dalla dinamica demografica: l'invecchiamento della popolazione e la riduzione delle persone in età di lavoro

Abbiamo già visto che anche Verona sta vivendo un importante processo di transizione demografica. da una fase caratterizzata da alta natalità e bassa mortalità ad una successiva di bassa natalità e alta mortalità, dinamica fortemente acceleratasi nel secondo decennio degli anni 2000. Il crescente sbilanciamento della struttura demografica verso l'età anziana è un fenomeno attualmente già osservabile, nel comune di Verona come nel resto d'Italia, ma sarà in forte accelerazione nei prossimi anni. In sostanza già oggi la popolazione con oltre 64 anni, la popolazione in età pensionabile o vicina all'età della pensione, è pari al 41,5% della popolazione da 15 a 64 anni, la popolazione in età di lavoro, e fra dieci anni toccherà il 50%: in sostanza avremo due persone in età di lavoro e una in pensione; nei successivi dieci anni la percentuale salirà verso il 55%. Non solo fra dieci anni la popolazione in età di lavoro 15-64 si sarà ridotta di ca. 10.000 unità mentre quella anziana crescerà di 9.000 unità; fra vent'anni avremo 15.000 persone in età di lavoro in meno e ca. 13.000 anziane e anziani in più.

Il Censimento della Popolazione realizzato dall'ISTAT per il 2021 e il 2019 ci consente di articolare la popolazione residente con oltre 15 anni per condizione professionale e approfondire la nostra riflessione: nel 2021 su 225.298 residenti le forze lavoro sono 120.750, il 53,6% della popolazione; di queste ultime gli occupati sono 112.277 e quelli in cerca di occupazione 8.473 (il 7% della forza lavoro). Le "non forze di

⁵ I redditi considerati nell'indagine sui bilanci delle famiglie sono quelli disponibili netti; sono stati riportati al lordo considerando le aliquote fiscali e contributive di una "famiglia tipo" di recente formazione. Sono, inoltre, stati scorporati dal reddito considerato dall'indagine sui bilanci delle famiglie: i redditi da affitti imputati ed i redditi da capitale finanziario.

⁶ I dati delle dichiarazioni dei redditi sono resi disponibili per fascia di reddito e sono relativi ai redditi dei singoli contribuenti e non dei nuclei familiari; per tale motivo sono stati utilizzati principalmente per determinare il livello dei redditi a Roma rispetto al reddito medio nazionale; il dato che è stato preso in considerazione è il "reddito complessivo" sia perché si tratta della definizione più vicina al reddito lordo utilizzato per l'accesso alle agevolazioni per la casa, sia perché si tratta della variabile declinata per fasce di importo.

lavoro” sono 104.548, delle quali 17.522 sono studentesse e studenti; 19.247 le persone che si occupano della casa e della famiglia (casalinghe e casalinghi), e 55.503 sono pensionate e pensionati o percettrici/percettori di redditi da capitale. Già nel 2021 i “pensionati” – la categoria percettori di redditi esclusivamente da capitale è marginale in termini numerici- a Verona rappresentano il 46% delle Forze di lavoro, e il 49,4% degli occupati. Il confronto con il 2019 ci mostra anche che le persone in cerca di occupazione si sono ridotte del 18%, e che la quota di pensionate e pensionati stranieri è molto limitata mentre cresce la forza lavoro straniera (+9%). Ma forse il dato più importante di questo quadro è che le forze lavoro si sono ridotte di quasi il 2% tra 2019 e 2021 (-1,7%), mentre i percettori di pensione sono aumentati dello 0,6%, in attesa della inevitabile accelerazione del prossimo decennio.

Appare evidente che si pone un problema di tenuta del sistema economico, in primo luogo per il sistema pensionistico, in secondo luogo per l'erogazione di servizi e assistenza su scala comunale. Il problema è particolarmente serio e basta ricordare che è l'INPS stessa che ricorda che “gli squilibri evidenti nella struttura della popolazione derivano dalla combinazione di due tendenze, l'aumento della longevità e la bassa fecondità, che provocano la cosiddetta inversione nella piramide delle età. Il saldo positivo dei flussi migratori non è sufficiente a bilanciare il saldo negativo della dinamica naturale. Il tendenziale calo demografico già ora determina uno squilibrio notevole fra le coorti interessate o prossime al pensionamento, e quelle in ingresso nel mercato del lavoro, con una contrazione tendenzialmente crescente della popolazione attiva”. Questo comporta “un andamento del bilancio dell'istituto in tendenziale peggioramento passando da una situazione patrimoniale attiva di + 23 mld nel 2023 a una passiva di -45 mld nel 2032, con dei risultati di esercizio negativi che passano nel decennio da - 3 mld a - 20 mld”. Il dato nazionale su cui si basa l'INPS tiene conto di una popolazione nazionale che nel 2023 registra il 37,8% di persone con oltre 64 anni su quelle di da 15 a 64, contro il 41,5% di Verona. Una condizione ancora più critica di quella nazionale.

Gli squilibri non saranno solo pensionistici e non riguarderanno solo il bilancio dell'INPS, riguarderanno anche i conti del comune di Verona, appare infatti evidente che il processo di invecchiamento della popolazione e l'allungamento della longevità della vita, pone un evidente incremento della domanda di servizi e di assistenza. Riducendosi contemporaneamente la popolazione in età di lavoro emerge quindi il tema delle risorse che saranno rese disponibili in termini di tassazione per far fronte alla crescente domanda di assistenza e servizi. In sostanza si tratta di un meccanismo economico-demografico che porta verso situazioni di criticità.

Le risposte ad una situazione di questo tipo vengono da due diverse politiche tutte legate al tema della crescita della popolazione: la prima spinge a determinare l'aumento della natalità; la seconda punta a sviluppare l'attrattività di Verona in termini di residenti, invertendo ad esempio il trend migratorio con gli altri comuni italiani, puntando ad attrarre la popolazione più giovane e dinamica. Il primo modo per farlo è lavora su un offerta abitativa accessibile.

L'attrattività: le dimensioni dell'economia e le opportunità del lavoro a Verona

L'attrattività di un territorio è frutto di un complesso insieme di fattori: in primo luogo possiamo dire che conta la disponibilità di posti di lavoro e conta la qualità di questi posti di lavoro; conta certo la qualità della vita che un territorio è in grado di offrire; e allo stesso tempo l'**affordability**, vale a dire la facilità di poter trovare un luogo dove abitare con modalità accessibili; infine conta la reputazione che un territorio si costruisce sulla capacità di fare e di porsi alla testa dello sviluppo e dell'innovazione. Specialmente se si guarda alle e ai giovani. Su molti di questi aspetti Verona è in grado di giocare la sua partita, ma certo la prima considerazione da fare riguarda le reali opportunità per il lavoro che una città come Verona è in grado di offrire.

Per analizzare il quadro economico e del lavoro con il dettaglio comunale i dati più recenti di cui disponiamo sono quelli relativi al 2021, è l'anno successivo alla pandemia ed è un anno ancora segnato dagli effetti negativi che questa ha comportato, ma è anche un anno in cui la ripresa è stata particolarmente vivace. Per fare questo possiamo utilizzare il sistema informativo ASIA-Archivio Statistico delle Imprese Attive dell'ISTAT, entrando nel dettaglio dell'economia veronese, non provinciale ma comunale, esaminando la sua componente privata.

I dati forniti dall'ISTAT attraverso il sistema informativo ASIA sul valore aggiunto, gli addetti e le unità locali operanti nel comparto privato non finanziario ci consentono di delineare uno scenario dell'andamento dell'economia del Comune di Verona con un buon dettaglio. Va però ricordato che questi dati non coprono tutta l'attività economica⁷, e il valore aggiunto descritto rappresenta una quota importante, ma pur sempre

⁷ Sono escluse dal campo di osservazione le attività economiche relative a: agricoltura, allevamento e silvicoltura (sezione A della classificazione NACE Rev.1.1); caccia e pesca (sezione B); Pubblica Amministrazione e difesa (sezione L); assicurazione sociale obbligatoria; attività di organizzazioni ricreative n.c.a. (divisione 91); servizi domestici presso famiglie e convivenze (sezione P); organizzazioni ed organismi extraterritoriali (sezione Q). Inoltre sono escluse dall'osservazione le unità classificate come istituzioni pubbliche e quelle private non profit.

una quota del valore aggiunto totale prodotto dalla città. Nel 2021 il valore aggiunto prodotto dalle attività economiche private nella provincia di Verona è pari a 17,9 miliardi di euro e quello nel comune di Verona è di 5,6 miliardi di euro il 31 %. Sappiamo sulla base dei dati di contabilità nazionale che il valore aggiunto complessivo stimato per la Provincia di Verona nel 2021 era di 29,2 miliardi di euro, quindi il settore analizzato da ISTAT/ASIA rappresenta il 61% del totale; se consideriamo questa percentuale valida anche per il Comune di Verona possiamo stimare il valore aggiunto totale nel 2021 di 9 miliardi di euro.

L'analisi sul settore privato ci consente di entrare nel dettaglio di questo comparto dell'economia cittadina veronese, dal quale emerge che Verona è la nona città italiana per valore aggiunto e la prima nel Veneto, superando sia Venezia che Padova. L'analisi della dinamica del valore aggiunto dal 2015 al 2021 evidenzia, nel confronto con le 20 migliori città italiane, come la città si collochi in una posizione media sia per l'intensità della crisi, sia per la fase di ripresa che le consente comunque di recuperare la caduta pandemica tornando già nel 2021 sui livelli del 2019. In attesa dei dati ufficiali possiamo sostenere che il 2022 è stato un anno di ulteriore crescita, mentre il 2023 è stato caratterizzato da un rallentamento della crescita così come è successo nel contesto nazionale e regionale. Dai dati sulla dinamica del valore aggiunto si conferma il fatto che Verona è una città competitiva ma che altre città hanno fatto meglio di Verona nella crescita economica post-pandemica.

È però importante caratterizzare l'economia della città in termini di imprese e addetti per verificare le dimensioni della domanda di lavoro. Nel 2021 gli addetti registrati che lavorano a Verona sono 106.984, in calo di 2.803 addetti rispetto al 2019 ma in crescita di 5.291 rispetto al 2013. Secondo questa fonte Verona ha perso il 2,6% degli addetti rispetto al 2019, mentre negli altri comuni della provincia si è registrata una crescita del 1,6% degli addetti, e delle unità locali del 5,2%. Le unità locali sono cresciute anche nel Comune di Verona, passando dalle 25.830 del 2012, alle 26.449 del 2019, alle 27.351 del 2021. La dinamica registrata in termini di addetti nel Comune di Verona tra 2019 e 2021 presenta valori maggiormente negativi di quelli medi registrati non solo in Provincia ma anche nel Veneto e in Italia. Sorprende anche il fatto che la dimensione media delle imprese per addetti sia pari a 3,9 addetti contro i 4,1 degli altri comuni non capoluogo della provincia.

Rispetto alla provincia la città di Verona concentra nel 2021 il 32,6% delle unità locali e il 31,6% degli addetti, percentuali in calo rispetto al 2019, quando concentrava il 33% delle unità locali e il 32,6% degli addetti. Il capoluogo concentra invece il 27,6% della popolazione provinciale, utile parametro per le nostre valutazioni.

La principale attività economica in termini di addetti svolta in città riguarda il settore del commercio, che vede operare 20.427 addetti (19,1% degli addetti alle attività private totali) in 5.160 unità locali, concentrando a Verona il 31% degli addetti provinciali e il 30% delle unità locali settoriali. Il commercio è seguito da tre attività che occupano circa 12.000 occupati ognuna: le attività di "noleggio, agenzie di viaggio e servizi di supporto alle imprese" sono rappresentate da 1.200 aziende e occupano l'11,6% degli addetti totali, seguite dalle "attività professionali, scientifiche e tecniche", con 6.394 unità locali e 12.165 addetti; seguite a loro volta dalla logistica che nell'attività di "trasporto e magazzinaggio" vede operare 880 aziende e 11.856 addetti.

Nell'insieme questi quattro settori occupano il 53,2% degli addetti che lavorano in città nel settore privato. Seguono le attività manifatturiere che vedono operare in città, secondo l'ISTAT, 1.180 unità locali e 9.894 addetti, che rappresentano il 12,1% degli addetti impiegati nel settore manifatturiero provinciale. A livello provinciale il settore manifatturiero impiega 81.698 addetti e risulta essere il principale settore in termini occupazionali. L'attività di alloggio e ristorazione vede impiegate 1.924 unità locali con 8.436 addetti; le attività finanziarie e assicurative vengono svolte in 962 unità locali da 6.465 addetti; mentre la sanità e l'assistenza sociale private sono svolte in 2.633 unità locali da 6.021 addetti. Seguono poi le costruzioni con 2.146 unità locali e 5.802 addetti e i "servizi di informazione e comunicazione" che con 836 unità locali occupano 4.849. Siamo così arrivati a definire l'impiego del 92% degli addetti che lavorano nella città di Verona.

Rispetto alla provincia Verona concentra il 61,5% degli addetti provinciali che operano nelle attività finanziarie e assicurative; il 58% dell'istruzione privata, il 57,8% dei servizi di informazione e comunicazione, il 51,2% delle attività professionali, scientifiche e tecniche; il 48,3% dei servizi di supporto alle imprese; il 42,8% delle attività di trasporto e magazzinaggio.

Sul piano occupazionale è poi da tenere in considerazione il fatto che a Verona operano importanti istituzioni pubbliche che non rientrano nella rilevazione di Asia. La fonte più attendibile, per definirne le grandezze, risulta essere purtroppo ancora quella del Censimento dell'Industria e dei Servizi del 2011, poi aggiornata nel 2015 confermando il dato degli addetti censiti nel 2011. Le istituzioni pubbliche sono unità giuridico-economiche la cui funzione principale è quella di produrre beni e servizi non destinabili alla vendita e/o di ridistribuire il reddito e la ricchezza e le cui risorse principali sono costituite da prelievi obbligatori effettuati presso le famiglie, le imprese e le istituzioni non profit o da trasferimenti a fondo perduto ricevuti da

altre istituzioni dell'amministrazione pubblica. Secondo il censimento il personale effettivo in servizio impiegava 14.162 unità, valore confermato nel 2015.

Ad oggi se sommiamo solo 5.000 dipendenti dichiarati dell'Azienda Ospedaliera Integrata di Verona, una struttura di riferimento per tutta la Regione Veneto, riconosciuta quale Centro sanitario di livello nazionale di alta specializzazione per le attività svolte nei diversi settori della ricerca, dell'assistenza e della formazione; 1.617 dipendenti tra professori e personale di staff dell'Università, e 2400 dipendenti del Comune di Verona superiamo, solo con queste tre unità 9.000 dipendenti, rendendo ragionevole la dimensione censita nel 2011. Per la città dal punto di vista occupazionale il settore pubblico è il secondo settore di impiego dopo quello del commercio.

Definite le dimensioni e le caratteristiche dell'economia veronese in termini di addetti e unità locali, e il peso sul resto delle Province, è possibile affrontare il tema della situazione della domanda e dell'offerta di lavoro da parte del sistema economico veronese per capire in quale situazione ci troviamo in termini di offerta di lavoro. L'analisi ci consentirà anche di aggiornare i nostri dati tenendo conto di quanto è successo e sta succedendo dopo il 2021.

Una eccezionale domanda di lavoro e la mancanza di lavoratrici e lavoratori

Innanzitutto vale la pena di ricordare che nel 2023 la provincia di Verona è la terza provincia italiana per Tasso di occupazione delle persone da 15 a 64 anni: 71,9%, preceduta solo da Bolzano (74,4) e Bologna (73,4). Tre città localizzate in un non casuale asse geografico. Ma non solo se consideriamo il tasso di disoccupazione la provincia è sesta in Italia con un tasso del 3,1%, dietro a Bolzano (2%), Cremona (2,7%), Monza Brianza (2,9%), Bergamo (2,9%), Belluno (3,1%). In sostanza si tratta di piena occupazione.

Grazie al Sistema informativo del Lavoro Veneto (SILV), realizzato da Veneto Lavoro, è possibile disporre di una ricognizione dei movimenti di ingresso e uscita relativi al lavoro dipendente e parasubordinato in Regione, nelle Province e per i territori di riferimento dei Cpl. Si tratta dei dati amministrativi derivabili dalle comunicazioni obbligatorie che i datori di lavoro privati e pubblici sono tenuti a inviare in caso di assunzione, cessazione, trasformazione e proroga di rapporti di lavoro. È così possibile misurare il dato riguardante le assunzioni, le cessazioni e saldo delle posizioni lavorative. In sostanza una parte importante della domanda di lavoratrici e lavoratori. Il saldo è la differenza tra il numero delle assunzioni e quello delle cessazioni avvenute in un determinato arco temporale e pertanto rappresenta la variazione dei rapporti di lavoro avvenuta nel periodo considerato. Le assunzioni sono la domanda di lavoro, il saldo la quota che definisce i trend di crescita o calo nella domanda di lavoro. Come si nota dalle elaborazioni le assunzioni nel 2022 e nel 2023 nella provincia di Verona sono state superiori alle 200.000 all'anno, mentre solo nel primo trimestre del 2024 le assunzioni sono state 53.925. Il Cpl di Verona rappresenta il 40% di queste assunzioni e si può quindi stimare che almeno un 30% di queste nuove assunzioni interessino la città: nel 2022 e nel 2023 le assunzioni sono state oltre 60.000 all'anno. Su una base di una stima di 130.000 addetti tra privato e pubblico che lavorano in città sono numeri importanti che disegnano la domanda di lavoratrici e lavoratori come uno dei temi chiave della città.

Inoltre, per quanto riguarda un aspetto della qualità del lavoro, il dato provinciale evidenzia anche un significativo incremento annuo delle assunzioni a tempo indeterminato: nel 2023 sono cresciute di 10.530 unità rispetto al 2022.

Se analizziamo i settori produttivi notiamo che nel 2023 il 63,6% delle assunzioni è dovuta ai servizi, il 20,5% all'industria e il 15,9% all'agricoltura. L'alta domanda di lavoratrici e lavoratori a Verona è trainata dai servizi che, come abbiamo visto costituisce l'area di specializzazione della città. Quanti di questi occupati che lavorano in città vivono anche in città è certo un tema significativo di riflessione.

Ma il tema più rilevante sul tappeto riguarda il fatto che di fronte a questa richiesta di lavoro succede che l'offerta latita. I dati sul tasso di occupazione e sulla disoccupazione testimoniano una piena occupazione in città e quindi oggi si registra il fenomeno della mancata offerta di lavoratrici e lavoratori in quadro di incremento della domanda. Ci aiuta a capire cosa succede il sistema informativo *Excelsior* del Camere di Commercio che fornisce dati sulle richieste delle imprese e sulla difficoltà di reperimenti di lavoratrici e lavoratori. Non tutte le imprese comunicano i dati a *Excelsior* ma questa rappresenta comunque un campione significativo. Infatti nel 2023 in Provincia di Verona, secondo questa fonte, è stata espressa dalle imprese una richiesta per 114.960 figure professionali contro le 200.000 stimate da SILV, ma secondo le imprese intervistate per il 47,8% delle richieste si sono incontrate difficoltà di reperimento, il 32,6% perché "c'è un ridotto numero di candidati" e quindi non c'è incontro tra domanda e offerta, e un altro 11% perché i candidati si sono rivelati inadeguati per le esigenze delle imprese. Le costruzioni e l'industria in senso stretto sono i settori più in difficoltà.

È anche importante segnalare che la domanda di lavoro tocca tutti gli ambiti lavorativi, tutte le figure professionali ai vari livelli ma certo a Verona mancano "operai specializzati" (66,5% di candidati inadeguati o

non presentati); “professioni tecniche”, 60,2%; “Conduttori di impianti, operai macchinari fissi e mobili, conducenti di veicoli”, 54,1%; ma anche “Amministratori, direttori e dirigenti in imprese private”, 77%; “professioni qualificate in attività commerciali e servizi” (44,2%).

Una recente indagine svolta a maggio del 2024 da Confindustria Verona, ha confermato la criticità di trovare lavoratrici e lavoratori da parte delle industrie associate: interrogati sui “maggiori ostacoli delle ricerche di nuovo personale”, la principale risposta è stata: 53% carenza di candidati⁸.

Rilanciare la crescita della città attraverso l’attrattività: numeri per leggere il problema abitativo

I dati ci dicono che Verona da un lato ha un problema di tenuta demografica, dall’altro che il sistema economico in questa fase necessita di nuova forza lavoro, sia per sostituire chi va in pensione, sia perché le imprese si vanno allargando. Occorre quindi puntare ad una fase di rilancio della città puntando sulla capacità attrattiva. Al centro della capacità attrattiva stanno certamente le condizioni di accesso alla casa.

A Verona non è facile trovare casa: non è un caso che Verona faccia parte dell’elenco del CIPE dei comuni a **Alta Tensione Abitativa**. Non si tratta solo di una questione che riguarda la domanda emergenziale - la città è interessata al tema degli sfratti, dato che nel 2022 i provvedimenti di sfratto emessi in città ammontavano a 2.012; inoltre nel 2023 secondo i dati dell’Azienda Gestione Edifici Comunali del Comune di Verona sono state presentate 1.596 domande di edilizia popolare pubblica, contro le 967 del 2021 e le 889 del 2019- ma anche la semplice possibilità di affittare case.

Ad esempio per chi avesse voluto affittare una casa per abitare a Verona nella media del secondo trimestre del 2023, senza conoscenze dirette, avrebbe trovato attraverso i siti e le agenzie immobiliari solo 266 abitazioni in offerta. Il 27 giugno 2023 su Immobiliare.it per chi avesse voluto cercare casa in affitto avrebbe trovato 297 offerte. Le cose sono andate peggiorando negli ultimi anni. Nel 2015 le case in offerta sui siti erano 777, nel 2019 erano scese a 298, tra 2020 e 2021 con la crisi pandemica e la riduzione dei flussi turistici sono risalite a ca. 660, per poi ridiscende al dato del 2023. L’offerta di case in affitto tradizionale tra 2015 e 2023 si è ridotta di 2,3 volte. E mentre le case in offerta sul mercato degli affitti tradizionali diminuiscono i prezzi degli affitti aumentano: tra 2015 e 2023 il prezzo delle case in affitto a Verona è passato da 7,6 euro a metro quadro mese a 11,7, con un incremento del 54%. Come descritto nello studio le case in affitto sono più di quelle offerte sui siti, ma la debolezza dell’offerta di locazioni a prezzi ragionevoli appare una delle questioni sul tappeto. Verona non ha solo un problema di lavoratrici e lavoratori, ha anche un problema di case in offerta.

Una riflessione sulle case occupate e non occupate

I dati più recenti dell’ISTAT che ci descrivono il patrimonio residenziale della città sono riferiti al 2021 e ci dicono che lo *stock* abitativo a Verona è costituito da 138.588 abitazioni, delle quali 119.727 occupate e 17.338 non occupate. Si è molto discusso su questo dato, trasformando le case non occupate *tout court* in case vuote, in realtà bisogna leggere con attenzione la metodologia con la quale l’ISTAT stima le case occupate e non occupate. Nelle note ai risultati della rilevazione censuarie l’ISTAT descrive la metodologia che viene seguita, citiamo: “Il Censimento delle abitazioni del 2011 era basato unicamente sulla rilevazione attraverso cui venivano osservate le abitazioni occupate, ovvero quelle in cui dimorava abitualmente almeno una persona, e le abitazioni vuote. (...) Il dato relativo al numero totale di abitazioni in Italia al Censimento Permanente 2021 è frutto del trattamento statistico delle informazioni presenti nel Registro Statistico dei Luoghi ed in particolare della componente Registro degli edifici e delle abitazioni, la cui fonte primaria è attualmente il catasto degli immobili al 2020.

A partire dal numero di abitazioni complessive, per ciascun comune sono state calcolate le abitazioni occupate e non occupate. Le abitazioni occupate sono state ottenute escludendo dal numero di famiglie tutte quelle che non vivono in un’abitazione (famiglie in altri tipi di alloggio, senza fissa dimora, eccetera) e considerando le famiglie coabitanti. Le abitazioni non occupate sono state, invece, ottenute dalla differenza tra il numero di abitazioni totali e quelle occupate da famiglie⁹”.

Quindi il patrimonio che viene definito come “non occupato” dovrebbe essere più correttamente definito “non occupato da famiglie residenti”; questo patrimonio potrebbe essere quindi occupato da famiglie o popolazione non residenti. Il dato dell’ISTAT è un valore che ci restituisce delle quantità, utili alle nostre riflessioni, ma che non ci dice nulla se queste case sono realmente vuote e soprattutto disponibili. Non solo perché possono essere occupate da persone non residenti, ad esempio studentesse e studenti, e *city users* che lavorano in città per tempi parziali e che affittano case non occupate da residenti, o proprietari di case che risiedono ormai in altre realtà territoriali e mantengono le vecchie case di proprietà per tornare in città

⁸ Cfr. Gli esiti dell’indagine sono riportati in Confindustria Verona, Economicamente, N. 23 – 5 giugno 2024.

⁹ Cfr. www.dati-censimentipermanenti.istat.it, Censimenti Permanenti. Data warehouse, Abitazioni occupate e non occupate, (i) Fonte dei dati usata, La stima delle abitazioni ai Censimenti del 2011 e del 2021.

per periodi brevi. Ma vi sono anche le case occupate dai turisti che visitano Verona e utilizzano le case in offerta per “vacanze brevi”. Fenomeno certamente importante e da considerare cercando di stimarne quantità e caratteristiche. Dobbiamo quindi interrogarci sulle famiglie e sulla popolazione non residente che vive a Verona.

Le studentesse e gli studenti universitari

Verona è sempre più una città universitaria in crescita. Visitando nel giugno del 2024 il sito dell'Ateneo veronese, si può notare come l'Ateneo vanti la presenza di “circa 28.000 studenti”. L'analisi dei dati MIUR consente di quantificare per l'anno accademico 2022/2023 una popolazione studentesca complessiva nel comune di Verona pari a 20.960 iscritti, rilevando peraltro una forte crescita di 1.920 unità nell'arco di un decennio (+10,1%). I dati del MIUR sono molto utili perché consentono di analizzare la popolazione studentesca per luogo di residenza, e valutando la presenza studentesca per luogo di residenza, è possibile effettuare una stima della domanda alloggiativa della popolazione studentesca fuori sede. L'ipotesi che abbiamo seguito è stata quella di applicare quote crescenti di popolazione studentesca che si ferma a Verona all'aumentare della distanza tra la sede di studio ed il luogo di residenza, nel dettaglio le ipotesi seguite sono le seguenti: 20% dei residenti nella provincia di Verona, 70% dei quelli residenti nelle altre province del Veneto, 100% di quelli residenti nel resto d'Italia, 100% di quelli residenti all'estero. Si determina così una stima potenziale della domanda alloggiativa proveniente da studentesse e studenti fuori sede pari a 11.809 posti letto, quasi 2mila e 300 in più rispetto alla stima effettuabile in base ai dati del decennio precedente (+24%).

L'Università di Verona segnala che da sola soffre un problema di alloggi per studentesse e studenti: l'ESU ha in gestione diretta 423 posti letto dislocati in 8 residenze in città, a fronte delle 909 domande di alloggio presentate in occasione del bando 2022. Un indicatore diretto del problema degli alloggi deriva dai costi delle stanze: una recente indagine di Immobiliare.it¹⁰ sul costo delle stanze per studentesse e studenti, ci dice che nel 2023 il costo medio di una stanza a Verona ha toccato in media i 401 euro al mese con un fortissimo incremento sul 2019.

Al netto della disponibilità alloggiativa rilevata al 2023 per le strutture ESU nel comune di Verona (423 posti letto), se ipotizziamo oggi una domanda di residenzialità valutabile in 11.371 posti letto, assumendo una media di 2,5 studentesse e studenti per abitazione, possiamo definire una quantità orientativa dello stock abitativo potenzialmente occupabile da studentesse e studenti fuori sede in 4.548 abitazioni. (Se la media di studentesse e studenti per abitazione fosse di 3,5 persone, la domanda abitativa scenderebbe a 3.248).

Le studentesse e gli studenti sono quindi costretti a rivolgersi al mercato privato. Per avere una idea di quanti questi siano possiamo fare riferimento ai dati forniti dall'Agenzia delle Entrate relativi al “Mercato Agevolato Studenti (AGE_S)”, relativo ai “contratti di tipologia L2 con durata maggiore di 1 anno e inferiore a 3 anni” : l'Agenzia ipotizza che a questo insieme di contratti “appartenga il mercato degli affitti di natura agevolata per studentesse e studenti relativo ad abitazioni ubicate in comuni ad alta tensione abitativa. Per tale segmento la locazione di porzioni di abitazioni (tipicamente una camera con uso di spazi comuni) è molto frequente.” Per il Comune di Verona il numero di abitazioni censite in regola è di 2.124, per un insieme di 104.000 mq e un valore degli affitti di 10,8 milioni di euro. Utilizzando lo stesso parametro di 2,5 persone per abitazioni, l'offerta privata coprirebbe la domanda di 5.310 persone (7.434 persone nell'ipotesi che siano 3,5). Così sulla base della domanda complessiva valutata in circa 11.400 studentesse e studenti, considerando l'offerta privata e quella dell'ESU, oggi la domanda supererebbe l'offerta del 50% (o del 35% nell'ipotesi più alta). L'Università e la sua crescita, per varie ragioni, rappresentano un tema strategico per lo sviluppo della città, una adeguata offerta residenziale per studentesse e studenti rappresenta una azione strategica funzionale alla crescita dell'Università. Da questo punto di vista Verona presenta quindi una domanda alta di alloggi per studenti e una politica innovativa e “affordable” costituirebbe un importante investimento.

Case vacanza e alloggi per popolazione turistica

Un'altra delle grandi questioni che interessa la città di Verona, una città a forte vocazione turistica, è la presenza di alloggi destinati alle “vacanze brevi”. Effettuando il 26 giugno 2024 su *Airbnb* una ricerca di case per trascorrere una vacanza breve a Verona, si nota che vengono censite, distribuite in varie parti della città, 3.290 offerte. Ricordiamo che il Censimento stima in 17.338 le “case non occupate da residenti”. La Camera di Commercio di Verona ha seguito nel corso del tempo con diversi livelli di approfondimento il problema: sino al 2019 i dati articolavano il fenomeno degli “esercizi-extralberghieri” suddividendoli nelle seguenti categorie: “campeggi e villaggi turistici”; “agriturismi”; “ostelli per la gioventù”; “case per ferie”; “bed&breakfast”; “alloggi in affitto a gestione imprenditoriale”, poi i dati sono stati forniti in forma aggregata.

¹⁰ Cfr. Immobiliarenews, “Fuori sede: nel 2023 rincari diffusi ma non ovunque”, in: <https://www.immobiliare.it/news/osservatorio-immobiliare/borsino-immobiliare/fuori-sede-nel-2023-rincari-diffusi-ma-non-ovunque-155081/>

Infatti nel 2020 sono stati forniti dati sotto la voce aggregata “alloggi per vacanze e altre strutture per brevi soggiorni, aree di campeggio e aree attrezzate per camper e roulotte”; e dal 2022 sotto la voce “esercizi extra-alberghieri”. Nelle pubblicazioni i dati relativi al 2021 non sono risultati reperibili. Come si nota dai dati pre-pandemici del 2019 se sommiamo “gli alloggi in affitto a gestione Imprenditoriale, i bed&breakfast e “le case per ferie” notiamo che sono rilevate 3.748 case, che rappresentano il 98% del totale degli esercizi extra-alberghieri. L’analisi dei dati mostra come la pandemia abbia inciso sull’offerta delle case vacanze facendo cade l’offerta nel 2020, ma questa è ripartita nel 2022 per tornare su livelli elevati nel 2023, quando la rilevazione degli esercizi extra-alberghieri stima 3.598 esercizi. Il 98% di questi, utilizzando la percentuale del 2019, è pari a 3.526 abitazioni, valore molto vicino alla stima di Airbnb. Va segnalato che Le 3.748 “case vacanza” del 2019 offrivano 16.722 posti letto, 4,5 posti letto per esercizio, una quantità che rappresenta l’89,4% dell’offerta complessiva di posti letto negli esercizi extra-alberghieri. La stima per il 2023 è che i posti letto delle case vacanze, con i parametri 2019, sono 22.548. Le “case per vacanze brevi” rappresentano sulla base di questi dati il 19% delle abitazioni “non occupate da residenti” stimate dall’ISTAT.

Il patrimonio frizionale. Le compravendite, gli affitti, gli sfratti

Inoltre nella valutazione delle case vuote bisogna tener conto di quello che in letteratura tecnica viene chiamato “patrimonio frizionale”, vale a dire la quota di patrimonio che è in attesa dell’incontro tra domanda e offerta nel caso si voglia vendere o affittare. Questa quota varia con le fasi più o meno positive del mercato. In lettura il patrimonio frizionale viene prudentemente considerato come una quota pari al 3% dello stock edilizio, ma questa percentuale può arrivare a seconda dei cicli economici e immobiliari anche oltre il 3%. In questa quota non sta solo il patrimonio in attesa di essere collocato sul mercato a breve, ma anche il patrimonio che si tiene vuoto in attesa di prendere decisioni sul suo utilizzo. Il 3% delle 138.588 abitazioni che costituiscono lo stock abitativo di Verona è pari a 4.157 abitazioni. Ricordiamo per avere contezza che le sole abitazioni compravendute a Verona nel 2023 sono state 3.590. Ognuna di queste rimane vuota sul mercato per un determinato tempo variabile in attesa di essere acquistata e risulta vuota ma in realtà è in vendita, o in affitto. Si può quindi ipotizzare che una quota del patrimonio “non occupato o occupato da non residenti” sia in realtà occupato da non residenti o in fase “frizionale”.

Inoltre è bene ricordare che i contratti di affitto stipulati a Verona nel 2023 secondo l’Agenzia delle Entrate sono stati 9.365, contro 10.968 del 2019. Anche questi contratti possono avere una loro “frizionalità”, anche se meno rilevante di quella che vive il patrimonio in vendita. I dati disponibili ci descrivono peraltro le diverse articolazioni delle forme di affitto esistenti in città, che oltre ai 2.174 contratti destinati con grande probabilità alla popolazione studentesca (AGE_S), mostrano 1.353 alloggi affittati transitoriamente (1-3 anni); mentre sono 1.762 i contratti con durata superiore ai 3 anni. Si noti come nel 2019 erano 4.070. Gli affitti a canone concordato sono 4.936.

In ogni caso per i nostri fini, il censimento del 2019 stimava in 33.289 abitazioni il patrimonio in affitto, i contratti stipulati nel 2019 sono stati 10.968, il 33% dello stock. Si può ipotizzare visti i dati delle locazioni dei vari anni che ruoti annualmente mediamente il 30% dello stock abitativo in affitto. Inoltre una parte di questo patrimonio non è occupato o non è offerto in vendita o in affitto perché da un lato si tratta di case di proprietà di veronesi che lavorano in altri luoghi e mantengono le loro case di famiglia pur avendo cambiato residenza, o dall’altro di stranieri o italiani non residenti a Verona che preferiscono possedere una seconda casa in città invece che sul Lago di Garda, o ancora di persone non residenti che lavorano a Verona ma vivono in altri luoghi e che a Verona hanno acquistato o affittato una casa e vi abitano solo per periodi più o meno variabili.

Una stima dello stock, delle sue caratteristiche e del suo incremento

Come abbiamo accennato l’ISTAT definisce il patrimonio abitativo di Verona sulla base dei dati del Catasto: i dati dell’Agenzia delle entrate ci dicono che le abitazioni censite sono 139.355, l’ISTAT ne stima 138.588, di cui come abbiamo visto 121.250 occupate da famiglie residenti e 17.338 non occupate da famiglie residenti.

Se consideriamo i dati del catasto sullo stock in serie storica dal 2016, confrontandoli con le stime delle famiglie residenti stimate dal 2016 al 2022, possiamo notare come in questi sette anni lo stock abitativo di Verona si sia incrementato di 3.249 abitazioni, 542 abitazioni all’anno di media, mentre le famiglie residenti sono cresciute di 3.161 unità, una media di 527 famiglie all’anno. Una sorta di equilibrio tra domanda e offerta, che alle condizioni attuali dovrebbe mantenersi nello scenario che è stato definito sulla base dei trend attuali, ma non sulla base di uno scenario di sviluppo della città.

Alcune considerazioni emerse dall’analisi

- Lo **scenario previsionale** disegna nei prossimi dieci e venti anni una **dinamica demografica negativa** in termini di popolazione e in **crescita** in termini **di famiglie**: il saldo naturale è fortemente negativo (nel 2023 Verona ha perso in un anno 1.386 abitanti nella differenza tra i 1613 nati e i 2999 morti) e crescerà

nei prossimi anni; e se la capacità attrattiva rispetto all'estero si mantiene positiva, la città perde competitività residenziale con gli altri comuni italiani registrando un saldo migratorio negativo.

- Allo stesso tempo la città registra una situazione di **piena occupazione** e una domanda di lavoratrici e lavoratori che fa fatica ad essere soddisfatta. Anzi la mancanza di lavoratrici e lavoratori sembra essere in grado di rallentare le potenzialità di crescita economica della città.
- Le condizioni di **accesso alla casa** a Verona, determinatesi in particolare dopo la pandemia, sono **difficili** sul piano dei **prezzi delle case e degli affitti** e sono tali da far sì che non solo sia difficile attrarre popolazione, ma anche che un numero crescente di lavoratrici e lavoratori che lavorano a Verona scelgano di abitare in altri comuni della provincia determinando, da un lato, una intensificazione del flusso di mobilità che incide sulle questioni ambientali della città e, dall'altro, una fuoriuscita di cittadine e cittadini in grado di pagare le tasse. Si pone così un doppio problema di attrattività: quella rispetto a lavoratrici e lavoratori che non si trovano e quella di lavoratrici e lavoratori che scelgono o sono "costretti a non abitare" a Verona con un importante impatto sui bilanci del Comune.
- Si deve inoltre tenere presente che la popolazione, già oggi e ancor più nello scenario, è caratterizzata dall'emergere di importanti **squilibri** determinati dalla **bassa fecondità** e dall'**aumento della longevità**, dovuti anche alla storia demografica della città, si pensi ai figli del baby-boom oggi diventati o prossimi a diventare "pensionati-boom". Si stanno modificando gli equilibri tra persone anziane in crescita e persone in età di lavoro in contrazione. Così, mentre con la crescita della popolazione anziana cresce di conseguenza la domanda di servizi, che vede il Comune e la città protagonisti in termini di assistenza, dall'altro si riduce la popolazione attiva che contribuisce con le sue tasse al mantenere in piedi il bilancio comunale. Lo scenario demografico tende allo squilibrio.
- L'analisi svolta ci mostra che la chiave di volta di uno scenario prospettico strategico per la città non possa che passare attraverso una fase che potremmo definire di "**nuova capacità attrattiva**" che partendo dal piano economico – certamente decisivo – punti al ritorno della crescita della popolazione. In particolare cercando di attrarre la popolazione più giovane e dinamica. Per vincere questa partita Verona deve operare su diversi piani, il primo dei quali è quello di rendere conveniente "**abitare Verona**", potremmo dire "neo-abitare Verona", puntando alla fascia più giovane della popolazione studentesca e in età di lavoro.
- Si tratta quindi di pensare ad una nuova crescita della città sia sul piano demografico che su quello abitativo, determinando nuove condizioni di **convenienza per la fascia più giovane e dinamica** della popolazione, condizioni in grado di fare di Verona "una città del futuro dove si vive con equilibrio".
- È evidente che per fare questo si debba puntare a un nuovo significativo modello di investimenti finalizzati alla riqualificazione di aree già compromesse e in degrado che punteggiano la città, e quindi senza consumare nuovo suolo. Anzi introducendo nei diversi interventi a integrazione dell'investimento verde di qualità. **È quindi attraverso la rigenerazione urbana di molte aree critiche della città e la riqualificazione e valorizzazione del patrimonio esistente dismesso che è possibile disegnare un modello di città in grado di crescere portando a soluzione molti dei temi legati alla sostenibilità demografica, economica, sociale e ambientale. "Crescere per un modello di sviluppo sostenibile" potrebbe esserne lo slogan di riferimento.**
- Considerando l'evoluzione delle risorse pubbliche dopo la stagione del PNRR e alla luce delle nuove politiche europee, il **Partenariato Pubblico Privato** sembra essere il modello più interessante per fare dei progetti realizzazioni, costruendo nuove matrici di convenienza in grado di raggiungere gli obiettivi pubblici e la **fattibilità economico-finanziaria**.

3.2 L'aggiornamento del quadro conoscitivo

Il Quadro Conoscitivo, come previsto dall'art. 13 L.R. 11/2004, è il **sistema integrato delle informazioni e dei dati** necessari alla costruzione delle strategie e delle azioni promosse dagli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica.

Esso costituisce il complesso delle informazioni necessarie per una organica ed esaustiva rappresentazione e valutazione dello stato del territorio e dei processi evolutivi che lo caratterizzano, nonché il riferimento indispensabile per la definizione degli obiettivi e dei contenuti di piano per la valutazione di sostenibilità.

La composizione del quadro conoscitivo, propedeutico alle linee progettuali costituisce un contenuto essenziale del Piano di Assetto del Territorio.

Nel 2006, con il primo PAT, è stato acquisito un ricco quadro conoscitivo. Il quadro dell'epoca si componeva delle informazioni derivanti dai documenti di governo del territorio allora vigenti, sia comunali che sovracomunali, dell'analisi dei sistemi insediativo, ambientale, della mobilità e di Verona sud; di una serie di letture del territorio, dell'analisi geologica, attraverso studi geomorfologici, litologici, stratigrafici, geo strutturali e idrogeologici, utili a definire i condizionamenti per le attività antropiche; dell'analisi idraulica, facendo proprie le informazioni derivanti dall'allora vigente Piano Stralcio dell'Autorità di Bacino Nazionale dell'Adige; dell'analisi agronomica consentendo di determinare la quantità di superficie agricola utilizzata e di rapportarla ai parametri fissati dalla L.R. 11/2004; dell'analisi della valutazione di incidenza ambientale, che ha individuato e valutato le potenziali fonti di degrado dei caratteri naturalistici, in riferimento ai siti comunitari; dell'analisi demografica, attraverso una serie di indagini sulla struttura demografica, sulla consistenza delle abitazioni, sull'attività edilizia e sul mercato immobiliare e sul sistema economico e produttivo; infine, dell'analisi sulla mobilità, che ha stimato gli effetti conseguenti alla realizzazione di interventi infrastrutturali programmati o ipotizzati nel processo di costruzione del piano, attraverso l'impiego di strumenti modellistici.

Le basi informative generate dalle analisi sopra elencate sono diventate parte del **sistema informativo comunale** ed in particolare della componente territoriale dello stesso, gestita dal **Servizio SIT**.

Dopo la fase di raccolta iniziale dei dati si è ritenuto indispensabile attivare procedure organizzative che consentissero l'aggiornamento delle informazioni stesse nel tempo. In particolare, in questi due decenni sono stati costantemente aggiornati tutti i dataset che rappresentano un'intrinseca dinamicità come: localizzazione delle antenne radiobase, individuazione dei vincoli monumentali ai sensi del d.Lgs. n. 42 del 2004, individuazione dei siti contaminati, soprassuoli percorsi dal fuoco e relative aree vincolate, aree boscate.

Nel contesto dell'**adeguamento al PTCP e PTRC** è stata inoltre effettuata una serie di **aggiornamenti** straordinari del quadro conoscitivo che hanno riguardato le linee degli elettrodotti e la relativa fascia di rispetto elettromagnetica, la posizione delle reti dei metanodotti, la puntuale definizione della fascia di rispetto idrografica del fiume Adige e degli altri corsi d'acqua.

Con D.C.C. n. 27 del 10 Giugno 2021 è stata approvata la variante di adeguamento alla L.R. 14/2017 sul contenimento del consumo nel PAT la quale individua gli **Ambiti di Urbanizzazione Consolidata** (AUC) e sostituisce la quantità di Superficie Agricola Utilizzata (SAU) utilizzabile con il nuovo parametro di suolo consumabile definito, per Verona, in **94,91 ettari**.

Compito del nuovo PAT è quindi la ridefinizione dell'ambito di urbanizzazione consolidata, in accordo con la Regione, affinché la stessa rappresenti l'**impronta della città consolidata**.

Negli ultimi anni sono state altresì acquisite informazioni relativamente al sistema infrastrutturale: allargamento dell'autostrada del Brennero A22; definitivo percorso della strada statale SS 12; allargamenti del sedime ferroviario conseguenti ai progetti alta velocità ingresso Est ed Ovest

In seguito a modifiche del quadro normativo sovraordinato nel quadro conoscitivo vengono acquisiti inoltre i dati relativi ai suddetti strumenti e disposizioni normative:

- con D.G.R.V. n. 244 del 2021 il Comune di Verona è stato riclassificato nella zona sismica (da 3 a 2) e si è quindi dovuto dotare di uno **studio di microzonazione sismica** di 3° livello, acquisito nel Dicembre 2022 ed in corso di approvazione da parte della Regione Veneto, che avviene in sede di variante al PI;
- **mappatura acustica strategica** che costituisce la base per l'aggiornamento del Piano d'Azione dell'agglomerato di Verona per la gestione dell'inquinamento acustico rispetto alla popolazione esposta al rumore in funzione delle diverse tipologie di sorgenti come traffico stradale, ferroviario, industriale;

- **Piano Urbano della Mobilità Sostenibile (PUMS)**, approvato con D.C.C. n. 56 del 12 ottobre 2023;
- **Piano di Gestione del Rischio di Alluvioni 2021-2027**, pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 29 del 4 febbraio 2022, definito dall'Autorità di Bacino Distrettuale delle Alpi Orientali, che sostituisce il PAI per quanto riguarda il rischio idrografico.

Inoltre, sollecitata dai temi e dalle questioni della **transizione ecologica**, sono in corso l'acquisizione e l'approfondimento di livelli conoscitivi relativi ad aspetti ambientali necessari a valutare i livelli di resilienza del territorio e di identificare le aree di vulnerabilità e le priorità d'intervento e di predisporre set di indicatori sullo stato dell'ambiente e sulla sua evoluzione da verificare in fase di monitoraggio.

In particolare, attraverso l'integrazione degli output del progetto **èVRGreen** ed eventuali ulteriori analisi su dati satellitari, si implementeranno nel quadro conoscitivo alcuni livelli informativi quali: la mappa dell'uso suolo, distinguendo le categorie acqua, albero/cespuglio, terra nuda (strade sterrate, campi sportivi, campi arati), strade impermeabili e infrastrutture asfaltate, altro impermeabile (marciapiedi e sanpietrini), edifici, superficie verde (prati, vitigni, campi coltivati), l'assorbimento di CO2 con la rappresentazione della capacità di stoccaggio di anidride carbonica da parte del verde, quale servizio ecosistemico fornito dall'ambiente urbano, la mappa del calore urbano prodotta attraverso l'applicazione di algoritmi di *machine learning* ad immagini acquisite dalla costellazione **Sentinel** e **Landsat** con banda termica con una risoluzione spaziale a terra di 10 metri e l'aggiornamento della mappa del calore urbano attraverso l'elaborazione dei dati forniti da 50 nuove centraline che saranno installate nel contesto del progetto **èVRGreen**.

Le informazioni sopra descritte consentiranno di produrre mappe tematiche utili a comprendere il grado di **resilienza** dei vari ambiti di analisi e monitorandole nel tempo.

Inoltre, al fine di acquisire un quadro conoscitivo relativo allo stato di attuazione delle previsioni rappresentate nello strumento urbanistico vigente, è stata fatta una prima verifica dello stato di attuazione delle previsioni del PAT, attraverso l'analisi dei PUA rappresentati nel Piano degli interventi, delle *Aree idonee per interventi diretti al miglioramento della qualità urbana e territoriale*, art. 53 delle NTA, che il PAT ha individuato in quanto dismesse o degradate, e degli ambiti disciplinati puntualmente dal PAQE.

In particolare, per quanto concerne lo stato di attuazione dei PUA, si sono individuati quelli conclusi, da quelli decaduti per decorrenza dei termini, da ripianificare, da quegli ambiti che si sono attuati attraverso altri procedimenti, quali ad esempio accordi di programma.

Dei PUA vigenti si sono poi distinti quelli attuati solo con le OOUU, quelli attuati parzialmente, quelli non attuati ma convenzionati, da quelli vigenti non ancora convenzionati (vedi allegato 7.3 stato di attuazione PUA).

Nel dimensionamento del PAT le aree in corso di trasformazione saranno da considerare quale progresso, mentre andranno ripianificate quelle oggetto di decadenza.

Ai fini del dimensionamento verrà inoltre effettuata una stima dei **“volumi” edilizi vuoti dismessi**, sulla base dei dati disponibili.

Per quanto riguarda le *Aree idonee per interventi diretti al miglioramento della qualità urbana e territoriale* afferenti, art. 53 del PAT, si sono confrontate con gli *Ambiti di Progettazione dei Programmi Complessi* inseriti nel Piano degli Interventi vigente, art. 114 delle NTO: la verifica ha evidenziato una coincidenza tra gli ambiti. Si evidenzia che alcuni di questi, come ad esempio l'ex fabbrica Tiberghien, hanno già progettazioni in corso, altre invece sono ancora incompiute, come l'ex fabbrica Cardi al Chievo.

Per quanto riguarda gli ambiti disciplinati dal PAQE non hanno ancora trovato attuazione l'Agorà della Croce Bianca, l'Ex Seminario, l'Ex Scalo Merci e la nuova Contina, mentre sono in corso i PUA relativi all'Ex Tiberghien ed alla Porta del Nassar. L'ambito della Marangona ha invece recentemente completato il percorso approvativo, attraverso una nuova definizione degli orientamenti strategici che la interessano.

Sia per gli ambiti non ancora compiuti che per le progettazioni in corso, andrà necessariamente effettuata una verifica di coerenza rispetto alle nuove strategie del PAT.

Relativamente ai servizi è stata effettuata una ricognizione e verifica complessiva, sono stati quindi contabilizzati rispetto ai valori del D.M. 1444/68 e rispetto allo standard previsto dalla L.R. 11/2004; per la verifica rispetto all'art. 31 della L.R. 11/2004 si è fatto riferimento ai ridefiniti Ambiti territoriali omogenei (ATO). Sono stati altresì evidenziate le aree già destinate nello strumento a servizi, ma che non hanno avuto attuazione (vedi allegato 7.2.1 *Elementi del quadro conoscitivo*).

Il nuovo PAT può contare quindi sull'aggiornamento del quadro conoscitivo originario, integrato dalle ulteriori acquisizioni conseguite nel corso della sua gestione e di ulteriori analisi mirate, funzionali ai temi nuovi insorgenti e alle nuove sfide a cui la pianificazione si apre: rigenerazione, cambiamenti climatici, transizione

ecologica. Dove il quadro conoscitivo non costituisce esclusivamente il riferimento statico per una specifica fase di revisione degli strumenti, ma un bagaglio dinamico di conoscenze continuamente aggiornate e implementabili nel processo di pianificazione.

Si tratta di incorporare il SIT nella pianificazione in modo tale che il processo di aggiornamento sistematico dei dati conoscitivi e delle informazioni relativi al territorio e all'ambiente, possano trovare efficacia senza costituire condizioni discrezionali di applicazione da parte dell'amministrazione comunale, avvalendosi del principio di integrabilità degli strumenti di pianificazione.

3.3 L'adeguamento in corso della pianificazione sovraordinata

L'articolo 3 della Legge Regionale n.11/2004 del Veneto prevede che il governo del territorio sia attuato attraverso la pianificazione urbanistica e territoriale a livello comunale, provinciale e regionale secondo i seguenti principi:

- **coordinamento tra i livelli di pianificazione:** i diversi livelli di pianificazione (comunale, provinciale e regionale) devono essere tra loro coordinati per garantire un approccio coerente e unitario alla gestione del territorio;
- **sussidiarietà:** la pianificazione deve avvenire secondo il principio di sussidiarietà, ovvero le decisioni devono essere prese al livello più vicino possibile a cittadine e cittadini;
- **coerenza:** ciascun piano deve essere coerente con i piani di livello superiore e inferiore, garantendo una visione d'insieme armonica per lo sviluppo del territorio;
- **direttive** per la pianificazione di livello inferiore: ogni piano definisce le direttive per la redazione degli strumenti di pianificazione di livello inferiore, fornendo un quadro di riferimento chiaro e preciso;
- **prescrizioni e vincoli:** ciascun piano stabilisce prescrizioni e vincoli che sono automaticamente prevalenti su qualsiasi altra normativa urbanistica.

Con D.G.R.V. n. 236 del 3 marzo 2015 viene approvato il primo Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (PTCP) e con deliberazione del Consiglio Regionale n. 62 del 30 giugno 2020 viene approvato il nuovo Piano Territoriale Regionale di Coordinamento (PTRC).

L'Amministrazione comunale, parallelamente alla redazione del nuovo PAT, visto il mutato sistema pianificatorio sovracomunale, sta procedendo, secondo i principi sopra riportati, all'**adeguamento della propria strumentazione urbanistica** al fine di assicurare la piena coerenza tra PAT vigente, il Piano Territoriale Regionale di Coordinamento (PTRC) ed il Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (PTCP).

L'adeguamento del PAT è stata avviato con l'approvazione del Documento Preliminare avvenuta con deliberazione di Giunta comunale n. 486 del 16 maggio 2023 e successivamente con la sottoscrizione dell'Accordo di pianificazione tra Comune e Provincia per la redazione della variante al PAT mediante procedura concertata di cui all'art. 15 della L.R. 11/2004, avvenuta in data 5 luglio 2023.

Il PAT, adeguato alla pianificazione sovraordinata, costituirà la base sulla quale operare le future scelte strategiche.

Relativamente al PTRC, in attesa degli adeguamenti connessi, l'adeguamento del PAT si limita alle sole prescrizioni immediatamente cogenti contenute nel Piano regionale, così come indicato dalle Linee guida regionali di cui all'Allegato A alla D.G.R.V. 1619/2021. Nell'elaborare l'adeguamento del Piano di Assetto Territoriale (PAT) si è colta tuttavia l'occasione per effettuare la **schedatura del patrimonio di archeologia industriale** finalizzata a promuovere la cultura del Patrimonio industriale della città, in quanto elemento diffuso sul territorio e fondamentale chiave di lettura per comprenderne lo sviluppo urbano dalla seconda metà dell'Ottocento ai giorni nostri.

Assieme alla schedatura del patrimonio di archeologia industriale, si è poi provveduto ad aggiornare l'**elenco dell'Architettura del '900** e l'**elenco dei giardini storici** previsto dal PAQE.

Relativamente al PTCP, i tematismi che hanno maggiormente richiesto un coordinamento con la Provincia riguardano in particolare:

- il **sistema insediativo** (ambiti produttivi di interesse provinciale con potenzialità di sviluppo strategico, ZAI storica e poli scolastici provinciali) di cui alle NTA Parte IV – Titoli 1 e 5 del PTCP;
- le **infrastrutture per la mobilità** di cui alle NTA Parte IV – Titoli 6 e 7 del PTCP;
- la **rete ecologica** provinciale e regionale di cui alle NTA Parte III – Titolo 1 del PTCP.

La variante ha compreso poi la verifica generale, cartografica e normativa, del **sistema dei vincoli** e pianificazione territoriale e del **sistema delle fragilità** di cui alle NTA del PTCP (Parte I e II) funzionali anche all'aggiornamento della banca dati alfa-numerica e vettoriale costituente il quadro conoscitivo.

3.4 Forme di piano e meccanismi attuativi

Come già precedentemente evidenziato il Comune di Verona è stato il primo Comune nel Veneto a munirsi del Piano di assetto del territorio, all'indomani dell'entrata in vigore della legge regionale n. 11 del 2004, che per prima ha previsto nella nostra Regione questo strumento.

Inevitabilmente, all'epoca, non v'era alcuna esperienza da valorizzare e il grado di consapevolezza sui contenuti da inserire, rispettivamente, nel PAT e nel PI era piuttosto limitato. Questo ha inevitabilmente inciso sulla tecnica di redazione e sui contenuti di quel primo piano, che potremmo definire oggi sperimentali.

Nonostante il suo carattere sperimentale e le epocali trasformazioni che hanno frattanto interessato l'urbanistica nazionale e regionale, il PAT di Verona ha tuttavia "resistito" e operato egregiamente per vent'anni. Ma esso mostra oggi tutti i segni del tempo e deve necessariamente essere sostituito da un nuovo strumento in linea con lo sviluppo della materia, con l'evoluzione della normativa statale e regionale e con le nuove esigenze espresse dal territorio.

I limiti dello strumento attuale sono testimoniati, in particolare, dallo scollamento che, negli anni, si è determinato tra il PAT e il PI e dal ruolo di supplenza che quest'ultimo ha assunto, in via di fatto, rispetto ad alcune funzioni strategiche, che avrebbero dovuto trovare naturale e più idonea collocazione all'interno del PAT e che, invece, sono rifluite nel piano operativo. O sono più semplicemente mancate.

La revisione del PAT rappresenta dunque un atto doveroso, per ristabilire un corretto equilibrio tra pianificazione strategica di lungo periodo e pianificazione operativa di breve periodo.

La riscrittura del PAT s'impone, altresì, per adeguare la pianificazione strategica comunale ai contenuti della legge regionale n. 14 del 2017 sul contenimento del consumo di suolo e alle indicazioni degli atti programmatori regionali che a tale legge hanno dato attuazione. Costituisce infatti contenuto precipuo del PAT quello di determinare i livelli di suolo consumabile e individuare gli ambiti di urbanizzazione consolidata (AUC).

La revisione del PAT consentirà, sotto questo profilo, di verificare la correttezza della perimetrazione degli ambiti di urbanizzazione consolidata effettuata a partire dal 2017. Si sono invero nel frattempo affermati e consolidati i criteri in base ai quali distinguere le aree che possono essere incluse all'interno di tale ambito da quelle che devono restarne al di fuori.

Sempre al PAT compete di individuare gli ambiti urbani assoggettabili ai **programmi di rigenerazione** e dettare i criteri per identificare le opere incongrue, gli elementi di degrado e gli edifici esistenti non più compatibili con gli indirizzi della pianificazione, al fine di orientare le scelte pianificatorie volte al riutilizzo del patrimonio edilizio esistente.

Tale operazione si configura come adempimento preliminare rispetto alla definizione di qualsivoglia linea di sviluppo insediativo e come adempimento fondamentale rispetto all'applicazione di diversi regimi urbanistici di carattere agevolativo, posti direttamente dalle leggi statali e regionali.

In occasione della revisione del PAT potranno anche essere verificati l'attualità e il grado di raggiungimento degli obiettivi strategici che erano stati definiti nel 2004. Un arco temporale di 20 anni è sufficientemente ampio per comprendere quali obiettivi debbano essere riprogrammati e cosa di quel piano originario possa essere ancora utile per la Città.

Certamente, alla luce delle prassi sviluppate in questo lungo arco di tempo, sarà oggi più facile distinguere quali contenuti di carattere strategico e quali invarianti collocare all'interno del PAT e quali contenuti di carattere più conformativo collocare, invece, all'interno del PI.

Sotto questo profilo, la riscrittura del PAT di Verona cade anche nel periodo in cui la Regione Veneto sta rivedendo i contenuti della legge regionale n. 11 del 2004, in particolare definendo in modo più analitico i contenuti di questi due fondamentali strumenti di pianificazione, i loro rapporti e i rapporti tra la pianificazione comunale e quella regionale.

Il frangente si rivela, dunque, particolarmente propizio per recepire le indicazioni che verranno dal legislatore regionale. Si può anzi auspicare che il Comune di Verona possa essere, anche in questa occasione, il primo Comune della Regione a giungere al traguardo, dotandosi subito dopo l'approvazione della nuova legge di un piano di assetto del territorio completamente nuovo, di seconda generazione.

Molte novità sono state inoltre sperimentate, sia a livello di prassi amministrativa che giurisprudenziale, in materia di **perequazione e compensazione**. Per cui è indispensabile che il PAT stabilisca ora dei nuovi criteri generali in base ai quali tali istituti potranno essere applicati, secondo principi di trasparenza e imparzialità.

Tra i compiti del PAT c'è anche quello di individuare gli **ambiti territoriali omogenei** e stabilire i criteri per definire dotazioni territoriali differenziate, che garantiscano un'alta qualità dei servizi offerti e il raggiungimento di prestazioni ecologiche elevate, commisurate alle effettive esigenze di ogni zona della città, anziché riferite a parametri uniformi e indifferenziati.

Qualche maggiore flessibilità, sotto questo profilo, è oggi consentita, rispetto alle rigide indicazioni del D.M. n. 1444 del 1968, anche dall'art. 2 bis del DPR n. 380 del 2001, che non era ancora stato introdotto quando il primo PAT fu approvato. E potrà dunque essere sfruttata, per rispondere in modo più efficace e proporzionato alle esigenze del territorio.

Un'altra doverosa verifica da effettuare è quella legata alla conferma delle **invarianti** di natura paesaggistica, ambientale, idraulica e culturale, alla luce della revisione nel frattempo intervenuta della pianificazione di livello superiore (in specie del nuovo PTRC). Del resto, solo il PAT e il PATI sono abilitati, entro certi limiti e con una certa procedura, a contenere proposte di modificazione rispetto alla pianificazione provinciale e regionale e, quindi, anche a modificare le previsioni di eventuali piani di area regionali rimasti inattuati.

Nell'ottica, infine, di favorire il recupero e la riqualificazione dell'esistente, per contenere il consumo di suolo, spetta al PAT anche il compito di stabilire, se nel caso, i criteri generali, in base ai quali individuare, nel Piano degli interventi, gli ambiti residuali che ancora possono essere destinati all'espansione edilizia.

Così come spetta al PAT definire criteri generali per guidare le operazioni complesse e i futuri accordi di pianificazione, tra pubblico e privato, in modo che siano sempre garantiti l'imparzialità, il buon andamento e il perseguimento del pubblico interesse.

La centralità del PAT nella pianificazione strategica della città è, pertanto, indiscussa e intercetta tutti i temi che il nuovo Piano regolatore dovrà affrontare: dal contenimento del consumo di suolo, alla rigenerazione urbana, alla previsione di corridoi ecologici, alla pianificazione della città pubblica e dei servizi, ai piani complessi e agli accordi pubblico-privati, alla tutela e valorizzazione del territorio agricolo con un'attenzione specifica alle aree perurbane ad elevata frammentazione.

Ritardare la sua adozione rappresenterebbe, di conseguenza, un limite negativo rispetto alle potenzialità che la legislazione regionale già offre e che presto offrirà in misura ancora maggiore, con la prossima revisione della legge n. 11 del 2004. Perché si tratta di uno strumento che coniuga **programmazione e flessibilità, tutela e innovazione**, attraverso il quale il Comune di Verona potrà promuovere il solo sviluppo oggi possibile, quello sostenibile, sia sotto il profilo ambientale che sotto il profilo sociale.

Su tali premesse, il nuovo PAT potrà costituire la giusta e aggiornata cornice, all'interno della quale calare la disciplina urbanistica del Piano degli Interventi. Ma soprattutto, questa sarà l'occasione per definire in modo più preciso rispetto al passato ciò che allo stesso PAT è riservato e ciò che, invece, potrà essere sviluppato mediante il Piano degli interventi, gli strumenti urbanistici attuativi e gli accordi di pianificazione.

Attribuire al PAT una funzione strutturale con profilo strategico consente di sperimentarne al contempo **contenuti prefigurativi e performativi** che consentono di tradurre sul territorio gli obiettivi perseguiti per il futuro della città, dando forma e organizzazione generale al sistema insediativo, a quello infrastrutturale (per la mobilità, l'energia, le acque, la transizione ecologica, ...), al sistema ambientale (naturale, paesaggistico, agricolo), a quello costituito dalle dotazioni urbanistiche e territoriali. Ma anche di ricercare un nesso non solo con la funzione regolativa del PI, ma di sperimentare lo sviluppo 'in coerenza' con la funzione operativa del PI, con i piani e i programmi che si conseguono attraverso accordi. Tale funzione operativa potrebbe essere attivata proprio come implementazione della **funzione strutturale-strategica** del PAT laddove maturino operazioni rilevanti e/o complesse di trasformazione e rigenerazione urbana e territoriale, coerenti con quanto espresso da tale funzione, che richiedono sviluppo operativo progettuale e la conseguente definizione di regole conformative ed esecutive di esso. L'applicazione del principio di coerenza consente di ridurre eventuali varianti ai soli casi in cui le progettualità della funzione operativa o le modifiche interne alla funzione regolativa non siano coerenti con gli obiettivi e i contenuti strutturali-strategici del PAT.

Una corretta applicazione del **principio di 'coerenza'** nel PAT consente così di ridurre la contraddizione tra operatività e flessibilità; così come una aperta e coerente implementazione e gestione operativa e progettuale del piano consente di rispondere alla necessità di pianificare in condizioni ad elevato grado di incertezza; di aprirsi a una gestione della progettualità continuativa nel tempo nel conseguire le trasformazioni e rigenerazioni più complesse, senza necessariamente ricorrere a lunghe ed inefficienti

procedure di variante per ovviare alla rigidità delle prassi urbanistiche tradizionali. Consente, inoltre, di interpretare il PAT e le sue direttive come riferimento per i piani e i programmi di settore (PUMS, PAESC, Piano del verde, ...), evitando di introdurre discontinuità, o peggio contraddizioni, tra una visione generale e politiche e azioni di settore, come avvenuto nella stagione precedente.

E' importante costruire pertanto una relazione stretta tra PAT e PI basata su progettualità prefigurative (masterplan), su modalità concorsuali selettive e valutative strette in accordi con i privati che sviluppino obiettivi, finalità ed esiti attesi assegnati dalla funzione strutturale-strategica e verifichino le prestazioni, le ricadute sociali e collettive di una trasformazione complessa sulla base di specifici requisiti di prestazione (ambientale, sociale ed economica) che il PAT dovrà selezionare e inserire nella propria disciplina normativa. Con queste finalità, la natura 'performativa' del PAT può essere perseguita attraverso prestazioni che permettono di superare una soluzione finale rigida e conclusa, ma di 'prefigurarla', in forma aperta e orientata a definire gli elementi essenziali per le trasformazioni future. La capacità di 'prefigurare' scenari futuri di forme e organizzazione, aderendo al principio di 'coerenza', rilancia quella attitudine progettuale nella trasformazione fisica della città e del territorio, che rimane un riferimento decisivo quando ci si misura con le strategie, minute o complesse, di rigenerazione di assetti urbani, ambientali e paesaggistici già ampiamente configurati.

Al contempo il passaggio dai contenuti strutturali-strategici del PAT alla operatività dei progetti complessi del PI dovrà ricorrere e dotarsi di trasparenti **strumenti di valutazione della coerenza**, a cui dovranno attenersi le proposte progettuali avanzate dai soggetti attuatori e i contenuti degli accordi che matureranno nella costruzione della manovra operativa del PI, nonché le grandi opere infrastrutturali, che dovranno essere accompagnate da interventi di riequilibrio e valorizzazione del contesto.

Tra essi la **Valutazione di Impatto Sociale** (VIS), che verifichi che il processo rigenerativo abbia come effetto il miglioramento della qualità sociale delle comunità, direttamente o indirettamente toccate dalle operazioni, assicurando in ogni trasformazione urbana equità e coesione sociale.

4. I TELAI DI RIFERIMENTO

Perché il PAT assuma un carattere strutturale bisogna esplicitarne sotto il profilo grafico, normativo e giuridico la natura 'configurativa' del territorio, della sua organizzazione nei due sistemi principali strutturanti, il sistema infrastrutturale e il sistema ambientale (agricolo, paesaggistico, naturale), configurando anche l'assetto d'insieme della città pubblica (in particolare verde, dotazioni e servizi). Tale struttura del territorio costituisce riferimento imprescindibile per le scelte e le azioni strategiche, per gli indirizzi e/o le direttive che il PAT esplicherà per le parti di territorio da trasformare e da rigenerare parti che potranno per coerenza essere sviluppate operativamente da accordi o piani urbanistici esecutivi nella disciplina operativa del PI attraverso il passaggio dalla dimensione configurativa a quella conformativa; e per quelle da conservare e consolidare, oggetto della componente regolativa del PI, per sua natura conformativa. A tal fine Il PAT, a partire dalla struttura di riferimento, esplicherà obiettivi, finalità, esiti attesi, prestazioni e qualità, dotandosi di metodologie che consentano di poter operare le verifiche di coerenza dello sviluppo operativo o della regolamentazione, ove necessarie.

Il disegno strutturante del PAT di Verona assume come cornice di riferimento per abilitare i processi di rigenerazione urbana e territoriale sostenibile, nonché di transizione ecologica, tre telai: il telaio ecologico-ambientale, il telaio infrastrutturale e il telaio storico-culturale.

Il ricorso alla nozione di telaio, quale metodo espressivo innovativo, intende offrire una valenza di concretezza e di leggibilità, anche grafica, ad alcune delle visioni strategiche del presente Documento, oltre ad un significato di programma progettuale più pregnante, aderendo a un approccio non solo sistemico-ricognitivo, capace di dar forma e riferimento non solo allo sviluppo delle componenti del PI, ma costituisca la matrice e la cornice della progettualità complessa che il PAT innescherà, anche attraverso prefigurazioni intermedie (**masterplan**) che organizzeranno il telaio entro cui si eserciteranno le azioni puntuali, molecolari o diffuse di rigenerazione urbana e ambientale.

Per il carattere di stretto intreccio tra natura e cultura che il territorio di Verona esprime, in questa fase preliminare si sono rappresentati insieme il telaio ecologico-ambientale e il telaio storico-culturale, per coglierne meglio le reciproche relazioni che vi intercorrono ai fini dell'esplicitazione delle linee di indirizzo che il PAT svilupperà.

Il telaio insediativo, le invarianti e le matrici morfologiche che lo sostanziano, già indagate precedentemente e assunte nella pianificazione vigente, emergono 'in negativo' e restituiscono l'impronta urbana conseguita dalla città di Verona attraverso la stratificazione di processi di urbanizzazione, dentro la quale dovranno necessariamente trovare spazio azioni ordinarie di riqualificazione urbana e ambientale o di rigenerazione sostenibile complessa. La proposta di una siffatta azione dovrà essere accompagnata da **valutazione di impatto sociale (VIS)**, redatta ad opera di consulenti e/o esperti indipendenti in possesso di specifiche competenze in materia urbanistica, scienze sociali, economiche e ambientali, che attesti che l'azione stessa abbia tanto come obiettivo, quanto come effetto il **miglioramento della qualità sociale delle comunità** direttamente o indirettamente interessate.

4.1 Telaio ecologico- ambientale

Per rispondere alle sfide delle città contemporanea, il PAT dovrà costruire una rinnovata immagine per Verona partendo dalla lettura e dalla ricucitura dei paesaggi che la caratterizzano.

Facendo riferimento alle macro-tipologie di paesaggio possiamo dire che Verona si fonda su tre paesaggi principali corrispondenti alla collina, alla pianura golenale formata dal fiume Adige e alla pianura aperta. Il territorio comunale è caratterizzato infatti da una notevole eterogeneità di paesaggi a causa della particolare collocazione geografica e dell'escursione altitudinale, che va dai 30 metri della pianura agli oltre 600 della zona pedemontana: la città, che sorge lungo le rive del fiume Adige nel punto in cui questo entra nella Pianura Padana e forma un caratteristico doppio meandro, è posta a cavallo tra le propaggini meridionali dei monti Lessini a Nord e la pianura che si apre a Sud del corso del fiume. Infine, il fondovalle della fascia collinare è inciso da diversi torrenti, localmente detti prognì o vaj, chiamati (da Ovest verso Est) Quinzano, Borago, Galina, Valpantena e Squaranto.

La Rete ecologica regionale è costituita dalle aree nucleo (l'ossatura della rete stessa e comprendono i siti della rete Natura 2000 e le Aree Naturali Protette), dai corridoi ecologici (costituiti da corridoi lineari continui o discontinui, in grado di svolgere funzioni di collegamento per alcune specie o gruppi di specie che si spostano su grandi distanze) e dalle cavità naturali quali grotte connotate dalla presenza di endemismi o fragilità degli equilibri, da scarsa o nulla accessibilità o da isolamento (PTRC vigente).

Inoltre, analizzando gli indicatori di ISPRA¹¹, si evince che le aree a maggior valore ecologico in territorio veneto si localizzano a nord nei paesaggi montani e collinari e ad est, nella zona lagunare. I corridoi ecologici collinari e il fiume Adige si caratterizzano come aree ad elevata Sensibilità Ecologica e a media Fragilità Ambientale, dato il rischio di degrado e la presenza di specie vulnerabili in territori molto urbanizzati. Questi ultimi inducono un alto grado di disturbo sulle aree agricole peri-urbane, portando spesso a fenomeni di frammentazione del paesaggio a causa dell'infrastrutturazione del territorio di pianura, nelle vicinanze dei centri urbani.

Gli ambiti dei diversi paesaggi, la Rete Ecologica sovraordinata e gli indicatori prodotti da ISPRA costituiscono una prima lettura della città di Verona per sistemi alla scala territoriale, ai quali verranno integrati gli elementi riconosciuti a scala urbana del telaio ecologico-ambientale.

Il telaio ecologico-ambientale è costituito dal sistema degli spazi aperti che strutturano la rete delle infrastrutture verdi e blu alla scala urbana e territoriale, guidando il processo di rigenerazione in un'ottica di pianificazione resiliente delle città. Buona parte delle infrastrutture verdi comprende le aree verdi pubbliche urbane e periurbane, aree che oltre a fornire servizi ambientali (mitigazione dell'isola di calore, lotta ai cambiamenti climatici, regolazione dei flussi idrici, conservazione della biodiversità, ecc.) hanno importati funzioni sociali e culturali (luoghi di svago e per lo sport, paesaggio ecc.). Spesso, poi, le aree verdi sono associate all'elemento blu (fiumi, laghetti, corsi di acqua, ecc.): si può quindi opportunamente parlare anche di infrastrutture blu come una quota importante del patrimonio naturale.

La definizione del nuovo telaio ecologico-ambientale di Verona è basata sulla lettura delle caratteristiche ambientali del contesto esistente, identificando le potenzialità di ricucitura delle principali risorse ambientali e strutturando gli spazi aperti in chiave strategica.

Il fiume Adige, con la fitta rete di sorgenti, incisioni, risorgive, piccoli corsi d'acqua, è stato e continua ad essere l'elemento fondante della città per l'aspetto naturalistico- ambientale, elemento che non solo segna un territorio ma che l'ha costruito in tutta la sua complessità e la sua ricchezza di paesaggi, di storia, di umanità, a partire dal quale sono stati individuati i sistemi che compongono il telaio ecologico- ambientale a scala urbana:

Il sistema del fiume Adige

Il sistema del fiume Adige include le aree del fiume e le sue rive, compreso l'ex territorio dei paleoalvei, le aree a parco, nord e sud, che il PAT propone di estendere notevolmente oltre all'individuazione di ambiti pre-parco.

Il fiume Adige, elemento che ha plasmato il territorio di Verona, si configura come spina dorsale di un sistema di parchi che si legano al tema dell'acqua, in primo luogo il Parco dell'Adige, che ricomprende grandi aree con notevoli valenze naturalistiche e ambientali che dai confini comunali si spingono verso il centro storico creando una connessione fra città e territorio rurale.

Parallelamente alla revisione della strumentazione urbanistica in atto si è avviata la redazione del **Piano Ambientale** del parco dell'Adige, nella prospettiva dell'istituzione del **Parco ai sensi della L.R. 40/1984**, con l'obiettivo di tutelare, valorizzare e riqualificare gli ambiti del fiume, salvaguardare l'ecosistema, in termini di naturalità e biodiversità, promuovere le relazioni con la città, valorizzare attività di agricoltura urbana, un parco anche luogo di aggregazione e socializzazione interculturali ed intergenerazionali nonché di promozione culturale e di accoglienza (turismo sostenibile).

Per far questo è fondamentale puntare su un sistema ambientale sempre più ecocompatibile che valorizzi le aree naturali e che ne rivaluti la presenza, la conoscenza e un utilizzo adeguato, oltre che un controllo dello stato dell'ambiente microclimatico e paesaggistico-ambientale con indagini conoscitive e percettive da diversi punti di osservazione e la realizzare azioni culturali, a vari livelli, per una presa di coscienza sempre più ampliata verso la forma della città conseguente alla sua struttura geomorfologica e al suo modificarsi nella storia.

Attualmente il **Parco dell'Adige Nord** si estende su una superficie di circa 315 ha (32 di proprietà comunale) ed il **Parco dell'Adige Sud** è di circa 535 ha (60 di proprietà comunale); l'aggiornamento del nuovo piano ambientale in corso rivede la ripermimetrazione delle attuali aree ricomprese nel parco implementandole notevolmente arrivando a più di 1.500 ettari e individuando altri 1.000 ettari di aree pre-parco; tali ambiti hanno la finalità di salvaguardare le matrici naturali dalla pressione antropica e dall'inquinamento attraverso zone cuscinetto attorno ai siti sensibili e l'implementazione di sistemi di monitoraggio per rilevare e valutare

¹¹ SITO ISPRA: <https://www.isprambiente.gov.it/it/servizi/sistema-carta-della-natura>

DATASET: Capogrossi R., Laureti L., Augello R., Bianco P.M., 2013, Carta della natura delle Regione Veneto: Carte di valore ecologico, Sensibilità ecologica, Pressione antropica e fragilità Ambientale scala 1:50.000 ISPRA.
Rapporto tecnico: "La carta della natura del veneto alla scala 1:50.000" ISTRA Rapporti 106/2010.

la qualità dell'aria, dell'acqua e del suolo. In gran parte di queste aree possono essere eseguite tutte le attività che non comportino modifiche pesanti in termini sia di naturalità, di biodiversità e di paesaggio.

Una tematica di fondamentale importanza è infine poi quella della promozione di attività di sensibilizzazione ed educazione ambientale.

Il sistema delle acque e delle risorgive

Il sistema delle acque e delle risorgive comprende gli ambiti delle Risorgive di Montorio e del Fiume Fibbio e l'ambito delle Risorgive a sud di Verona (Cà di David), ambiti di elevata rilevanza naturalistica e storico-culturale.

Il sistema delle risorgive di Montorio è un caso emblematico dove il sistema delle acque naturali si fonde armoniosamente con il tessuto storico-culturale in un complesso palinsesto architettonico, artistico, archeologico e paesaggistico. Questa zona, caratterizzata da sorgenti naturali e corsi d'acqua, non solo offre un habitat per la biodiversità locale, ma rappresenta anche un elemento di identità storica e culturale per la comunità. L'idea è quella di istituire il Parco delle Risorgive e del fiume Fibbio con il fine di valorizzare congiuntamente natura e cultura attraverso obiettivi di tutela, promozione, riqualificazione, cura e coinvolgimento attivo della comunità e andando a completare il quadro di una città costruita sull'acqua o meglio su un "suolo disegnato dall'acqua".

Il Parco delle Risorgive e del Fiume Fibbio pone infine l'attenzione su questioni emergenti di rilevanza metropolitana come il sistema dei parchi territoriali e della rete ecologica e la loro continuità oltre i confini comunali.

Il sistema delle fortificazioni

Il sistema fortificato della città è un palinsesto territoriale, continuo e punteggiato, costituito dalle permanenze di almeno cinque 'corone' fortificate, che caratterizzano e conformano non solo la città storica veronese, ma l'intero assetto urbano e paesaggistico della città.

Tale sistema si snoda a partire dall'ambito del **parco delle Mura Magistrali**, che nella sua estensione di 115 ettari comprende un insieme di opere di straordinaria qualità figurativa e di rilevanza storica, architettonica, urbanistica ed ambientale, il principale elemento di riconoscibilità e di identificazione storica della forma urbana della città.

Attualmente la funzione a parco urbano è limitata dalla presenza di impianti sportivi di vario genere, localizzati senza una logica, e dalle condizioni di degrado in cui versano alcuni manufatti e spazi aperti che limitandone l'accessibilità e la fruibilità da parte di cittadine e cittadini. È quindi necessario proporre un recupero fisico e ambientale del luogo che miri a valorizzare congiuntamente natura e cultura.

Tali temi saranno oggetto del **Piano Ambientale del Parco delle Mura**, da redigersi ai sensi della L.R. 40/1984, previsto dall'accordo di valorizzazione sottoscritto nel maggio 2024 tra il Comune di Verona e la Direzione regionale dell'Agenzia del Demanio «*per l'attuazione di iniziative di urbanizzazione, riqualificazione e rigenerazione relative al patrimonio immobiliare pubblico statale e comunale*».

Situati in tutto il territorio, partendo dalle zone collinari fino alla pianura, troviamo i forti austriaci e le loro pertinenze; tali strutture e le relative pertinenze necessitano di essere inseriti in una strategia di valorizzazione degli spazi aperti anche in chiave culturale, un progetto capace di tenere insieme un disegno generale di valorizzazione territoriale, con azioni diffuse e puntuali di riuso. Un'azione integrata di rigenerazione di luoghi e territori fortificati condotta a partire dal disvelamento di una geografia di segni e manufatti spesso latente dentro la dispersione insediativa caotica recente, orientata a ridare forma e qualità urbanistica, ambientale e sociale alla città.

Il sistema delle fortificazioni, un telaio che a partire dall'esistente mette a sistema una rete di beni culturali che storicamente hanno dato forma alla città di Verona, un sistema più ampio che riguarda la città e il territorio, nelle relative articolazioni in quartieri, ambienti di vita e paesaggi differenti. In questo senso, il progetto della **Cintura dei Forti** inserisce il recupero e la valorizzazione delle fortificazioni in un disegno di rete, fruitiva ed ecologica oltre che storica e culturale.

Il sistema del verde urbano

Il sistema del verde urbano è rappresentato da una trama di aree verdi che si insinua nei quartieri attraverso corridoi ecologici urbani ed è quello che forse più degli altri necessita di essere ricostruito e potenziato.

Sebbene i conteggi sui servizi dimostrino il rispetto delle quantità minime previste dalla normativa nazionale e regionale, dalle analisi sulle aree verdi nei quartieri è emerso la carenza di spazi e luoghi che possono

essere vissuti ogni giorno da cittadine e cittadini. Oltre alla creazione di nuovi parchi, è fondamentale concentrarsi anche sulla riqualificazione di piazze, vie e cortili urbani trascurati, mediante interventi di rigenerazione urbana, applicando azioni di de-impermeabilizzazione e implementando sistemi di drenaggio sostenibile delle acque. Qualora non fosse possibile desigillare, le progettualità devono promuovere l'utilizzo di materiali permeabili, per le nuove costruzioni limitare l'espansione delle superfici impermeabili. Un'azione efficace consiste nel coinvolgere attivamente la comunità locale nelle iniziative di de-impermeabilizzazione del suolo, al fine di aumentare la consapevolezza di cittadine e cittadini sulle tematiche di adattamento climatico.

Nell'ottica di costruzione di una rete verde, un'altra strategia è individuare nuove aree da rigenerare e convertire in spazi verdi, parchi pubblici, orti urbani, riqualificando e rigenerando i terreni urbani in aree industriali dismesse o obsolete.

Il sistema del verde urbano può svolgere un importante ruolo di ambientazione, mitigazione e compensazione dell'impatto delle infrastrutture e delle aree produttive maggiormente impattanti, realizzando un nuovo connettivo ecologico e ampliando in maniera significativa l'offerta di spazi e attrezzature per il tempo libero attraverso l'introduzione di aree di forestazione, fasce di vegetazione, parchi lineari o tetti verdi, incoraggiando l'adozione di tecnologie green, come sistemi di riciclo delle acque, fonti energetiche rinnovabili, e processi produttivi a basso impatto ambientale e favorendo lo sviluppo di parchi industriali circolari, dove le risorse e i rifiuti prodotti dalle imprese sono riciclati e riutilizzati all'interno del complesso produttivo. Parcheggi e grandi piastre per attività commerciali ed industriali possono essere mitigati tramite l'impiego di Nature-Based Solutions, con diversi benefici sia per le aziende produttive che per cittadine e cittadini.

All'interno di questo sistema si inseriscono più aree:

- l'area della **Spianà**, un'area collocata in posizione baricentrica fra il parco dell'Adige, l'ambito urbano e il parco delle Mura Magistrali, che si estende fra i quartieri di San Massimo, Stadio e Borgo Milano, rappresentando un importante elemento di connessione. Pur essendo legata morfogeneticamente al fiume per la presenza del ciglione creato dall'antica morena glaciale che delimita l'area a sud-ovest, il nuovo PAT riconosce la vocazione dell'area di parco urbano con caratteristiche più marcatamente naturalistiche e abbandonando così l'idea del PAT vigente per la quale prevedeva la realizzazione di un parco pubblico-sportivo in cui avrebbero dovuto trovare localizzazione alcune delle attrezzature sportive collocate lungo le Mura Magistrali;
- l'area dello **Scalo merci**, del quale è prevista la dismissione, sita a sud della stazione di Porta Nuova, che sarà oggetto di un programma di rigenerazione urbana sostenibile, gravitante intorno ad un grande parco urbano contemporaneo il quale, oltre a svolgere un'importante funzione di riequilibrio ecologico all'interno di un più vasto ed articolato sistema del verde urbano, ospiterà attività ricreative, servizi ed attrezzature per lo sport ed il tempo libero, in un quadro di sostenibilità tecnico-economica complessivo;
- le aree delle **ex cave dismesse** (cava Speziale, cava Prati, ..), isole ad elevata naturalità ecologica che, riqualificate ed integrate nel sistema della cintura dei forti ottocenteschi, costituiscono potenziali aree a servizio della collettività (parco urbano).

Il sistema delle valli e delle colline

Il sistema delle valli e delle colline, i cunei verdi che si estendono a nord, connettono la città al sistema territoriale oltre che mantenere, attraverso una serie di vallecole, strette ed estese relazioni idrologiche con le formazioni sub-alpine.

Il territorio delle colline veronesi rappresenta un paesaggio di straordinaria bellezza e rilevanza ambientale, caratterizzato da una ricca biodiversità: vigneti estesi, oliveti e antichi borghi che testimoniano una lunga storia di interazione tra uomo e natura.

Le colline veronesi non solo offrono risorse agricole di valore, ma anche un habitat variegato che ospita numerose specie vegetali e animali.

Il nuovo PAT, riconoscendo il valore paesaggistico, ambientale e naturalistico di questa porzione di territorio, ne propone un'articolazione in due Parchi Collinari separati dalla pianura della Valpantena: il **Parco Collinare Urbano ovest** e il **Parco Collinare Lessineo est**.

Tali ambiti saranno oggetto di istituzione strategica quale parco di interesse locale ai sensi della L.R. 40/1984; tuttavia il Comune di Verona potrà farsi promotore presso la Regione ai fini della previsione strategica di un parco delle colline di interesse regionale, che possa coinvolgere anche i Comuni contermini, di cui la collina veronese potrebbe costituire un primo nucleo.

Il **Parco Collinare Urbano ovest** è costituito da rilievi e crinali più ravvicinati che danno origine a strette pianure dove si sono insediati i borghi di Avesa, Quinzano e Valdonega. In queste aree, per la presenza di molte specie floro-faunistiche di particolare importanza, è stato individuato un Sito di Interesse Comunitario a Protezione Speciale sottoposto alle normative comunitarie sulla conservazione e protezione di queste zone speciali (**SIC Val Galina e Progno Borago**). Riprendendo il PAT vigente, questa fascia collinare assume una particolare valenza dal punto di vista paesaggistico in quanto costituisce il “fondale panoramico della città, in diretto rapporto non solo visivo ma anche fisico data la continuità tra gli ambiti urbani e la parte naturale”.

Il **Parco Collinare Lessineo est** include la parte conclusiva della **Val Squaranto** che risale fino alla Lessinia costituendo uno degli ambiti di maggior naturalità dell’area e dotato di una forte omogeneità paesaggistica. I crinali mantengono caratteristiche naturalistiche elevate con la presenza di vaste aree boscate intervallate da attività agricole che, a seconda dell’altitudine, privilegiano il pascolo, le vigne e l’uliveto. Diversamente che nella parte occidentale, questo ambito, più distante dalla città, ha saputo differenziare le produzioni favorito anche dalle caratteristiche ambientali, e mantenuto un tessuto agricolo ancora sufficientemente efficiente. Questo paesaggio è inoltre fortemente legato al sistema delle risorgive di Montorio e alla progettualità del Parco delle Risorgive e del Fiume Fibbio.

A partire da un’implementazione del quadro conoscitivo rivolta all’identificazione delle specie animali e vegetali autoctone, da realizzarsi in collaborazione tra il Comune¹², i Servizi Forestali Regionali e l’Università, all’interno di questi Parchi Collinari saranno preminenti le misure di tutela e conservazione ambientale, tutelando gli aspetti paesaggistici che le caratterizzano, nonché incentivate le attività finalizzate a migliorare la qualità degli habitat, la naturalità e la protezione del territorio. Al contempo gli interventi sul territorio non dovranno alterare il carattere rurale e produttivo di questo paesaggio, piuttosto favorirne la fruizione: il senso di appartenenza al proprio territorio costituisce la premessa fondamentale alla conservazione e tutela di un paesaggio che non appartiene solo ai suoi abitanti, ma anche ai viaggiatori, turisti ed ammiratori che lo visitano. Saranno promosse attività che avranno come obiettivo il passaggio dalla semplice conservazione alla tutela attiva, promuovendo pratiche sostenibili che potenzino la resilienza ambientale e coinvolgano le comunità nella salvaguardia dei paesaggi naturali e culturali.

Il sistema della cintura agricola

Il sistema della cintura agricola è caratterizzato da un territorio ad oggi frammentato e sottoposto a forti pressioni dall’urbanizzato in espansione. Le aree agricole entrano a fare parte del telaio ecologico-ambientale, creando una potenziale **cintura verde intercomunale** a sud della città come zona di transizione ecologica che gioca un ruolo fondamentale come matrice di collegamento tra i comuni della cintura veronese e gli ambiti a più elevata valenza ambientale presenti sul territorio comunale. Il Parco dei forti si inserisce proprio in questo territorio.

4.2 Telaio storico- culturale

Verona è una città ricca di storia e dalla forte identità, in cui gli elementi storico- culturali che costituiscono le componenti strutturanti e qualificanti del territorio e si integrano profondamente con il telaio ecologico ambientale; come già accennato l’intreccio di questi due aspetti giustifica anche la scelta che è stata fatta di rappresentare in un unico elaborato grafico i due telai.

La base di partenza per l’individuazione degli elementi del telaio storico- culturale è stata la strumentazione urbanistica vigente, comunale e sovracomunale, e in particolare la recente variante di adeguamento del PAT al PTRC e PTCP.

Cardine del telaio storico- culturale veronese sono sicuramente i “centri storici”, le parti del territorio interessate da agglomerati urbani che rivestono carattere storico, artistico, di particolare pregio paesaggistico-ambientale o testimoniale.

Il Centro Storico maggiore

Il **Centro Storico maggiore**, racchiuso all’interno delle Mura Magistrali e riconosciuto nel 2000 dall’Unesco in quanto “*rappresenta in modo eccezionale il concetto di città fortificata così come si è evoluta in diversi momenti della storia europea*”, comprende i quartieri di Città Antica, Cittadella, San Zeno e Veronetta. Parte di città caratterizzata dalla presenza di numerosi elementi riconoscibili e riconosciuti dal punto di vista dei caratteri morfogenetici e strutturanti dell’impianto urbano e di quelli tipo-morfologici, architettonici e d’uso dei

¹² Con D.G.R.V. n. 754 del 21 giugno 2022 il Comune di Verona è stato individuato quale Ente Gestore del Sito rete natura 2000 IT3210012 “Val Galina e Progno Borago”.

singoli tessuti, edifici e spazi aperti, anche in riferimento al senso e al significato da essi assunti nella memoria delle comunità insediate.

I Centri Storici minori

A contorno, i **Centri Storici minori** si configurano come un sistema complesso e articolato, presentando una straordinaria varietà ed eterogeneità di situazioni e di aggregazioni insediative che hanno nel tempo generato una imponente armatura territoriale, mantenendo un solido carattere abitativo alternativo ai tessuti urbani centrali, che andrà valorizzato e facilitato nella relativa disciplina operativa.

L'obiettivo per il sistema dei centri storici non si esaurisce solo con la tutela ma deve concentrarsi soprattutto sulla "riattivazione" in termini di funzioni legate all'abitare, che cerchi di contenere il processo di sostituzione progressiva verso funzioni commerciali, terziarie e legate al turismo.

il sistema fortificato veronese

Nel quadro del telaio storico-culturale e nel suo indissolubile intreccio con l'assetto territoriale, paesaggistico ed ambientale, merita un richiamo specifico il **sistema fortificato veronese**, costituito dalle permanenze di cinque successive "cinte" - intese come fasi di ristrutturazione ed espansione legate all'evoluzione dell'arte militare e della scienza balistica - costituisce una componente "invariante" che caratterizza e conforma non solo la città storica (sito Patrimonio mondiale UNESCO)¹³ ma l'intero assetto urbano e paesaggistico della città. Un insieme complesso di strutture militari, di relazioni fisiche e immateriali che reclama nuove modalità di impiego, costituendo al contempo un prezioso palinsesto da riscattare nel progetto rigenerativo della città contemporanea.

A tal proposito va segnalato il *"Masterplan dei Forti - una strategia per il riuso e la valorizzazione delle strutture fortificate di Verona come telai storici per la rigenerazione della città contemporanea"*¹⁴, dove si avanza la possibilità di ricorrere a strumenti non codificati (masterplan), che divengano la cornice generale strategica e il riferimento per la regia operativa di operazioni puntuali di valorizzazione, in cui i patrimoni storici militari, contribuiscano a risignificare lo spazio - soprattutto quello della "città pubblica" - entro cui si svolge la maggior parte delle attività sociali e nel quale si sedimenta la memoria collettiva.

Il documento costituisce un utile strumento ricognitivo, di indirizzo e programmazione finalizzato ad avviare le forme di concertazione e dialogo con gli enti pubblici ed i soggetti istituzionali competenti, quali la Soprintendenza Archeologia Belle Arti e Paesaggio di Verona e l'Agenzia del Demanio, per promuovere accordi finalizzati all'elaborazione di un piano strategico di sviluppo culturale, come definiti ai sensi dell'Art. 112, comma 4 del D. Lgs. 42/2004 Codice dei beni culturali e del paesaggio.

L'obiettivo è quello di conseguire un progetto urbanistico sistemico, capace di tenere insieme un disegno generale di prospettiva di valorizzazione territoriale, con azioni diffuse e puntuali di riuso. Riconoscendo tale palinsesto diffuso – per esempio le tracce resistenti del **campo trincerato ottocentesco** (1848-1866) – come telaio di un'azione di rigenerazione urbana e ambientale condotta a partire dal disvelamento di una geografia di segni e manufatti latente dentro la dispersione insediativa caotica recente. Le componenti fortificate, se lette sistematicamente attraverso il concetto di telaio storico, possono costituire la struttura analitico-progettuale per ridare forma e qualità urbanistica, ambientale e sociale alla città, divenendo elementi influenti per la riconfigurazione degli assetti frammentati e discontinui della città contemporanea.

Corti rurali, Ville Venete e giardini storici

A completamento della componente più storica della morfologia urbana troviamo le **corti rurali**, organismi edilizi complessi di straordinaria valenza storico-architettonica progettati in sintonia con il contesto ambientale ma che ad oggi in molti casi scontano gli effetti delle profonde mutazioni che hanno interessato il tessuto economico, agricolo produttivo e la società locale, le ville venete, testimonianze del paesaggio e del territorio veneto ed altri manufatti appartenenti al patrimonio storico monumentale diffuso (Ceolarà, ex Manicomio di San Giacomo...). Le **Ville Venete** sono sovente accompagnate da **giardini storici** ed attorno ad esse si sono formate aggregazioni rurali di varia consistenza insediativa: talvolta corti rurali, contrade (Villa Giusti a contrada Vendri) o centri storici minori (Villa Scopoli ad Avesa).

Anche per il sistema delle corti l'obiettivo non si esaurisce solo con la tutela ma deve concentrarsi soprattutto sulla "riattivazione" in termini di funzioni legate all'abitare ovvero a servizi di connessione, sociale e collettivo (agriturismi, fattorie sociali e didattiche), che possono fungere il ruolo di matrice di collegamento tra l'area

¹³ Il centro storico di Verona (*City of Verona*) è stato iscritto nella Lista del Patrimonio Mondiale UNESCO sulla base di:

Criterio (ii): *Per la sua struttura urbana e per la sua architettura, Verona è uno splendido esempio di città che si è sviluppata progressivamente e ininterrottamente durante duemila anni, integrando elementi artistici di altissima qualità dei diversi periodi che si sono succeduti.*

Criterio (iv): *Verona rappresenta in modo eccezionale il concetto della città fortificata in più tappe caratteristico della storia europea.*

¹⁴ Approvato con deliberazione della Giunta Comunale n. 315 del 31 marzo 2022.

metropolitana e gli ambiti a più elevata valenza ambientale presenti sul territorio comunale (ambiti della rete ecologica, parchi urbani ecc.).

Archeologia industriale e architettura del Novecento

Infine, per comprendere lo sviluppo della città dalla seconda metà dell'Ottocento fino ai giorni nostri ed allo stesso tempo offrire una matrice di rigenerazione urbana che tenga conto della memoria storica anche contestuale è di fondamentale importanza l'inclusione dell'**architettura del Novecento** e dell'**archeologia industriale**.

La recente variante di adeguamento del PAT alla pianificazione sovraordinata è stata l'occasione per fare un'approfondita indagine sul territorio relativamente ad alcuni tematismi specifici quali i manufatti di archeologia industriale, le architetture del Novecento e i giardini storici di valenza storico- paesaggistica, che ha portato all'implementazione degli elenchi indicati negli strumenti vigenti.

Una rete di Ecomusei diffusi

Il piano, oltre al consolidato obiettivo di tutela e valorizzazione dei singoli beni, si prefigge l'obiettivo di creare un **sistema capillare di qualità diffusa** sul territorio in cui vi è l'integrazione degli elementi storico-culturali con quelli naturali e paesaggistici. In questo senso il processo di ascolto, ricognizione e mappatura delle pratiche di innovazione urbana ("Fermenti di città"), ha permesso di individuare iniziative e progettualità nate dal territorio per promuovere l'istituzione di **ecomusei e/o aree di rilevanza regionale**:

- **l'Ecomuseo dell'energia pulita**, un itinerario ciclopedonale lineare tra i numerosi siti di produzione di energia pulita attivi o dismessi che si trovano lungo l'asta dell'Adige e dei suoi canali (centrali idroelettriche, parchi eolici, dighe, depuratori...);
- **l'Ecomuseo di Verona Sud e delle risorgive**, promosso da una rete di associazioni, che individua un'area geografica dell'alta pianura veronese compresa tra i comuni di Verona e Buttapietra con la finalità di conservare, conoscere, interpretare, valorizzare e promuovere il complesso dei beni culturali e paesaggistici, così come delle testimonianze materiali e immateriali diffuse nei territori interessati;
- **l'Ecomuseo preafita - Castello di Montorio**, promosso da una rete di associazioni ed oggetto di un patto di sussidiarietà (n. 45), interessa un territorio peculiare sotto il profilo storico-etnografico posto tra Valpantena e Valsquaranto, divise dalla dorsale della Preafita, senza dimenticare il ruolo strategico-difensivo del Castello di Montorio;
- **Fonte delle Monache** le risorgive e l'habitat Area di Rilevanza Erpetologica a valenza Regionale A.R.E.R. ITA132VEN015 Sorgenti di San Michele Extra.

Gli esiti della ricognizione e mappatura sono restituiti nell'Atlante *delle progettualità e delle iniziative emerse nel processo di ascolto* – Tavola **T2b.1** allegata al Documento Preliminare.

La lettura del territorio e delle condizioni peculiari della città di Verona ha portato alla definizione di alcune strategie che si pongono l'obiettivo di guidare la riqualificazione del territorio a partire dal riconoscimento dei valori ambientali esistenti.

Il tutto inquadrato nell'idea di una "**Verona Città Verde**", che mira alla valorizzazione e riqualificazione degli spazi pubblici identitari della città nell'ottica dell'incremento della natura urbana e della rifunzionalizzazione degli spazi, una nuova rete di spazi aperti che diventa la struttura su cui costruire una città più verde, interconnessa, attrattiva e sostenibile, secondo i principi della L. 10/2013, la **Strategia Nazionale del Verde Urbano** edita dal Ministero dell'Ambiente e secondo le disposizioni operative del vigente Regolamento del Verde. Rimettere al centro lo spazio pubblico come infrastruttura sociale, mettere a sistema le aree verdi esistenti, connettere il ricco patrimonio verde presente nella fascia collinare, nonché con il sistema delle risorgive nel territorio rurale diventano le priorità da perseguire.

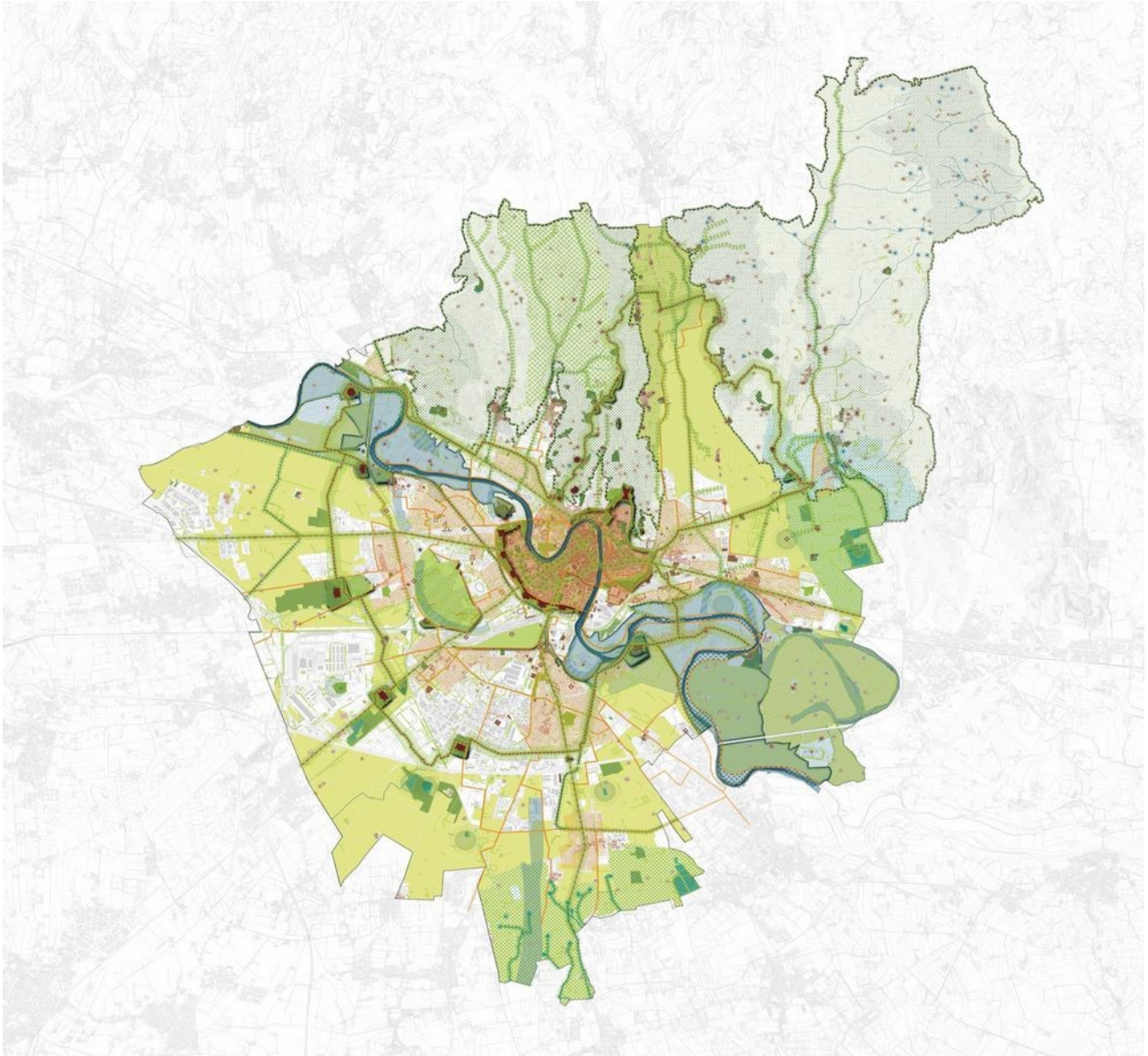
Ciò significa tenere insieme tre dimensioni il sistema delle acque, il fiume e i suoi parchi, con il telaio ecologico- ambientale costituito dalla cintura agricola e dai cunei verdi (quali penetrazioni ecosistemiche già presenti nella rete ecologica da potenziare in prospettiva), con la maglia di quartiere ed il sistema della cultura diffusa.

Opportunità per lo sviluppo di un turismo sostenibile

La fusione di natura e cultura promuove inoltre un **turismo sostenibile**, attrattivo e rispettoso dell'ambiente, capace di valorizzare i siti storici attraverso percorsi naturalistici e aree di relax, creando spazi educativi e ricreativi di grande valore. Infine, la connessione tra natura e cultura in una città come Verona rafforza il senso di identità e appartenenza della comunità, poiché cittadine e cittadini possono godere di un ambiente che rispecchia la loro storia e le loro tradizioni.

Tali “telai storici”, relazionandosi con quelli ecologico-ambientali e infrastrutturali, richiedono per la loro implementazione specifici strumenti operativi, capaci di abilitare processi multiattoriali, coinvolgenti diversi livelli istituzionali e patrimoniali, tenendo insieme un approccio generale strategico con un approccio di dettaglio per la valorizzazione delle singole componenti.

Tali peculiarità storico – culturali, giustificano altresì la previsione strategica di una nuova struttura culturale, un **Museo della Città**, che sappia studiare e raccontare alla cittadinanza e ai visitatori la ricca stratificazione che caratterizza Verona in modo straordinario.



TELAIO ECOLOGICO-AMBIENTALE E STORICO CULTURALE

4.3 Telaio infrastrutturale

Il “**Telaio Infrastrutturale**” del Piano di Assetto del Territorio (PAT) rappresenta **l'insieme delle infrastrutture, sia fisiche che dei relativi servizi insistenti su di esse**, che costituiscono le reti principali a servizio della mobilità del territorio comunale.

Questo, in sintesi, comprende **principalmente** infrastrutture per il trasporto pubblico, elementi di regolamentazione della circolazione e moderazione del traffico, percorsi ciclabili prioritari ed **eventualmente in seconda battuta, in una dimensione anche temporale**, reti di trasporto viario, pensati a supporto delle scelte e degli interventi urbanistici-territoriali individuati nel Documento Preliminare del PAT.

La descrizione del quadro infrastrutturale a scala comunale è accompagnata dall'introduzione di alcune misure specifiche a favore della mobilità sostenibile applicabili alle aree urbane del territorio anche tenendo conto di quanto proposto dal PUMS (Piano Urbano della Mobilità Sostenibile) di Verona.

Il documento riprende la struttura dell'attuale sistema dei trasporti, ne recepisce in parte – proponendone una selezione – la sua evoluzione, alle varie scale, attraverso la lettura della pianificazione vigente e delle progettazioni in essere e definisce l'assetto infrastrutturale di progetto rendendo tutti gli interventi coerenti tra loro ed all'interno di una più ampia strategia di ricerca della sostenibilità ambientale, sociale ed economica del sistema della mobilità.

Il telaio infrastrutturale è costituito dalla sovrapposizione dello Scenario di Riferimento, o programmatico (ovvero l'insieme degli interventi che, alle varie scale territoriali e di governo, presentano un iter di programmazione e progettazione già ben avviato), e dello Scenario di Piano, che contiene la proposta infrastrutturale per il documento preliminare del PAT, quale layer incrementale rispetto allo Scenario di Riferimento.

Scenario di riferimento

Lo Scenario di Riferimento include gli interventi infrastrutturali che sono caratterizzati da un elevato grado di maturità e che hanno già una (totale o parziale) copertura finanziaria per la loro realizzazione. Gli interventi inseriti nello Scenario di Riferimento sono considerati quindi invariati e costituiscono la base di partenza su cui si innestano le proposte del PAT (cfr. Scenario di Piano).

Nella tabella successiva sono elencati, per ogni ambito, gli interventi caratterizzati lo Scenario di Riferimento. Tali interventi trovano riferimento in uno o più dei seguenti documenti di pianificazione: Piano Regionale dei Trasporti (PRT), Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (PTCP), Piano di Area "Quadrante Europa" (PAQE), Piano Urbano della Mobilità Sostenibile (PUMS); ovvero nei piani dei concessionari autostradali.

AMBITO	INTERVENTO
Rete viaria	Ampliamento a 3 corsie A22 del Brennero - tratto Verona-Confine Regionale sud
	Potenziamento A22 del Brennero - tratto Verona-Confine Regionale nord, realizzazione terza corsia dinamica
	Ampliamento a 4 corsie A4 Brescia-Padova - tratto Brescia - Padova
	Opere di razionalizzazione dello svincolo A4 di Verona sud e viabilità connessa
	Variante SS 12 "dell'Abetone e del Brennero" da Isola della Scala a Verona sud e viabilità connessa
	Strada di gronda tra asse T4/T9 e strada dell'Alpo e viabilità connessa
Rete ferroviaria	Quadruplicamento della linea Verona-Fortezza con particolare riferimento all'accessibilità ferroviaria al nodo di Verona
	Completamento linea AV/AC Milano-Venezia - tratta Brescia-Verona Porta Nuova
	Completamento linea AV/AC Milano-Venezia - tratta Verona Porta Nuova-Vicenza
	Opere compensative (rete viaria, ciclabilità, studi) connesse alla realizzazione AV/AC
Trasporto collettivo urbano	Progetto della filovia: <ul style="list-style-type: none"> • Linea 1A - San Michele-Stazione Porta Nuova • Linea 1B - Rondò della Corte-Stadio • Linea 2A - Borgo Roma-Ca' di Cozzi • Linea 2B - Borgo Trento-Verona sud (comprende l'adeguamento delle carreggiate e dei nodi stradali)
Logistica e intermodalità merci	Adeguamento modulo di linea nelle tratte: Brennero-Bologna, Milano Smistamento – Padova – Venezia, Bologna – Padova, Mantova – Verona
	Adeguamento di sagoma nella tratta Mantova – Verona
	Interventi di adeguamento e ottimizzazione dell'ultimo miglio ferroviario in corrispondenza del nodo merci di Verona (Quadrante Europa)
Intermodalità passeggeri	Parcheggi di interscambio: <ul style="list-style-type: none"> • Genovesa • Verona Est • Ca' di Cozzi • Stadio

Scenario di Piano

Il telaio infrastrutturale si completa degli interventi di Piano che si sommano al quadro infrastrutturale dello Scenario di Riferimento e lo integrano con interventi atti a:

- ridurre la quota modale del mezzo privato motorizzato (auto, moto) a favore di altri sistemi di mobilità (TPL, ciclabilità, pedonalità, sharing) riequilibrando la **ripartizione modale** o **modal split**, assumendo i target definiti dal PUMS¹⁵:

	indicatore	unità di misura	attuale	B-M periodo (2025)	M-L periodo (2030)
1	TPL (bus+treno)	%	23,6	24,8	25,6
2	AUTO	%	60,3	55,6	52,1
3	BICI	%	5,0	9,1	12,3
4	PIEDI	%	11,1	10,5	10,0

- potenziare l'accessibilità alla città di Verona, alle sue parti ed alle sue funzioni, in particolare tramite i modi di spostamento a minor impatto ambientale e sociale;
- migliorare la mobilità, pubblica e privata;
- incrementare i servizi di trasporto pubblico;
- ridurre gli impatti derivanti dalla congestione;
- migliorare la sicurezza di pedoni, ciclisti e automobilisti al fine di ridurre l'incidentalità stradale;
- aumentare nei quartieri della città gli spazi pedonali per una rigenerazione diffusa dello spazio urbano;
- promuovere l'intermodalità a favore di sistemi del trasporto pubblico e della mobilità attiva;
- incrementare la qualità della vita di cittadine e cittadini di Verona e le opportunità di fruizione sociale dello spazio pubblico;
- promuovere, in generale, misure per migliorare la sostenibilità del settore dei trasporti.

La proposta del PAT, per quanto riguarda il sistema della mobilità, individua una **strategia principale** che comprende un equilibrato mix tra interventi di potenziamento del trasporto collettivo filoviario e di SFMR, di sviluppo delle dorsali ciclabili e di misure di regolamentazione della circolazione e di moderazione della velocità/del traffico, oltre che eventualmente di regolamentazione con tariffazione all'accesso alla città, per limitare il traffico di attraversamento dei quartieri ed incentivare l'uso delle tangenziali (soprattutto a sud al fine di raggiungere i quartieri ad est), ed una **strategia secondaria**, anche sotto il profilo temporale, che riguarda l'eventuale miglioramento puntuale del sistema viario.

4.3.1 Strategia principale

Sistema del trasporto collettivo

L'accessibilità a Verona e all'interno dello stesso territorio comunale può fare affidamento su linee di forza del trasporto collettivo esistenti e in previsione, in particolare per quanto riguarda il trasporto ferroviario e il trasporto rapido di massa di ambito urbano.

A livello territoriale (scala nazionale e internazionale), nello Scenario di Riferimento sono previsti alcuni rilevanti interventi di potenziamento dell'infrastruttura ferroviaria per quanto attiene la rete dell'Alta Velocità/Alta Capacità, sia lungo la direttrice est-ovest (tra Venezia e Brescia), che lungo l'asta del Brennero (da Verona verso l'Austria).

In ambito prettamente urbano, parimenti lo scenario di Riferimento già prevede importanti interventi per lo sviluppo di linee di forza del trasporto pubblico elettrico. Il progetto della filovia si sviluppa secondo le seguenti linee:

- Linea 1A - San Michele-Stazione Porta Nuova;
- Linea 1B - Rondò della Corte-Stadio;
- Linea 2A - Borgo Roma-Ca' di Cozzi;
- Linea 2B - Borgo Trento-Verona sud.

L'integrazione tra la modalità ferroviaria e la mobilità pubblica urbana, entrambe estese e potenziate (e, come si vedrà, ulteriormente potenziabili), è assunta dal PAT come elemento cardine per tracciare il futuro della mobilità veronese sempre meno dipendente dal mezzo privato motorizzato (**riduzione della quota modale dell'auto in prospettiva sotto il 40%**).

¹⁵ PUMS - Relazione Generale, CAP. 20 QUANTIFICAZIONE INDICATORI MONITORAGGIO E TARGET DEL PUMS (pag. 275)

Il Piano in sintesi propone, da un lato di potenziare infrastrutture e servizi finalizzati all'istituzione di una rete ferroviaria frequente e capillare a servizio del territorio veronese, e dall'altro di espandere e completare la costruenda rete della filovia con alcuni prolungamenti e prevedendo ulteriori tracciati a coprire gran parte dell'urbanizzato cittadino.

Il paragrafo relativo al trasporto collettivo è completato dalla previsione di **nuovi parcheggi di interscambio**, nodi appositamente progettati ai margini dell'area urbanizzata e nei pressi delle principali direttrici di traffico in cui concentrare l'intermodalità passeggeri consentendo il passaggio dall'auto al sistema dei trasporti pubblici, e dalla proposta di ampliare gli ambiti di protezione progressiva dal traffico.

Il sistema di forza del trasporto pubblico costituito dalla rete della filovia consente, infatti, di ridurre la pressione veicolare in parti sempre più ampie di città, nelle quali istituire progressivamente aree di moderazione/regolazione del traffico veicolare a protezione della vivibilità dei quartieri e nuovi itinerari ciclabili e pedonali. Del resto, è l'azione complessiva e integrata tra misure di incremento dell'offerta "sostenibile" e contemporanee azioni di disincentivo all'utilizzo indiscriminato del mezzo privato a portare i migliori benefici in termini di transizione del sistema della mobilità verso l'auspicato contenimento delle esternalità che esso provoca sui sistemi ambientale, sociale ed economico.

Servizio ferroviario metropolitano

La prevista realizzazione degli interventi AV/AC sia sulla direttrice est-ovest (Brescia-Verona-Vicenza) che sulla direttrice nord-sud (Verona-Fortezza) metterà a disposizione della città di Verona un consistente incremento della capacità ferroviaria dovuta alla costruzione di due binari aggiuntivi su tre delle quattro principali direttrici di accesso alla città.

Il Piano, in analogia con le indicazioni di sviluppo del Sistema Ferroviario Metropolitano Regionale (SFMR), ritiene che tale capacità aggiuntiva possa essere adeguatamente sfruttata per ripensare la struttura dell'offerta dei servizi ferroviari che convergeranno sulla città, in particolare considerando la possibilità che nuovi e più frequenti servizi "metropolitani" sviluppino connessioni territoriali di medio raggio.

Data la tipologia dei servizi, tale incremento delle connessioni ferroviarie potrà essere accompagnato da un contemporaneo aumento della capillarità del sistema, anche e soprattutto internamente alla città di Verona, nei luoghi in cui la rete ferroviaria lambisce le aree densamente urbanizzate e/o destinate a ospitare funzioni di rango territoriale.

Ciò, all'interno di uno schema di offerta cadenzata e sufficientemente frequente (propria del SFMR), consentirebbe da un lato di offrire una migliore distribuzione dei passeggeri all'interno della città e dall'altro di offrire nuovi collegamenti rapidi in ambito urbano.

In quest'ottica, si ritiene che possa essere data priorità alla realizzazione o riattivazione dei seguenti impianti (stazioni/fermate ferroviarie):

- direttrice Verona-Trento: Parona (riattivazione), corso Milano/San Massimo;
- direttrice Verona-Vicenza: via Buri/San Michele Extra;
- direttrice Verona-Bologna: strada dell'Alpo/Marangona, Ca' di David (riattivazione).

In tutti i casi, sarà fondamentale garantire una adeguata e capillare accessibilità pedonale e ciclabile alle fermate, anche attraverso progetti che diano centralità alle stesse all'interno dei quartieri, così da massimizzare i relativi bacini d'utenza e bilanciare le frequenze del servizio ferroviario che, mediamente, sono meno appetibili rispetto a quelle di autobus urbano.

Collegamento ferroviario con l'aeroporto Catullo

Il Piano, sulla base delle caratteristiche tecniche e di opportunità proprie di un ventaglio di sistemi alternativi (cfr. anche analisi svolte all'interno del PUMS), propone lo sviluppo di un collegamento ferroviario con l'aeroporto di Verona "Valerio Catullo". Tale modalità di trasporto, infatti, è in tutta evidenza quella che può efficacemente integrarsi nel Sistema Ferroviario Metropolitano Regionale e, in prospettiva, anche in quello dell'Alta Velocità.

Si prevede pertanto la realizzazione di un peduncolo ferroviario che, staccandosi dalla linea Verona-Mantova nei pressi dell'abitato di Madonna di Dossobuono, serva direttamente l'aeroporto con una nuova stazione ferroviaria con orientamento indicativamente parallelo alla pista, a garantire accessibilità allo scalo in primis dalla città di Verona e dal bacino conterminale.

Tale nuova tratta ferroviaria, essendo così predisposta, può ulteriormente estendersi verso sud a riconnettersi con la linea per Mantova, realizzando una variante di tracciato completa e alternativa al transito ferroviario all'interno dell'abitato di Dossobuono. In tal caso, per compensare la riduzione della capillarità del sistema ferroviario in relazione alle aree urbanizzate, potrà essere realizzata una fermata ferroviaria

aggiuntiva nei pressi di Madonna di Dossobuono, a servire anche la parte occidentale dell'ambito della Marangona.

Va infine fatto notare che tale opzione non è in conflitto con la possibilità, emersa di recente e sulla quale è necessario effettuare valutazioni più approfondite a cura del gruppo di lavoro istituito dalla Regione Veneto, di realizzare una bretella ferroviaria aggiuntiva di collegamento tra l'aeroporto Catullo e l'area meridionale del Garda, a patto che vengano recepite le considerazioni qui sopra espresse.

Filovia

Il Piano assegna una notevole importanza allo sviluppo della mobilità collettiva quale chiave primaria degli interventi in grado di traguardare il sistema della mobilità veronese nell'alveo della sostenibilità e, contemporaneamente, di avviare processi di protezione dal traffico e di riqualificazione dello spazio pubblico nelle aree storiche antiche e nei quartieri attraversati.

Sebbene lo Scenario di Riferimento proponga già una vasta rete di linee elettriche di forza attraverso lo sviluppo della filovia, il telaio infrastrutturale per il PAT intende arricchire ulteriormente tale assetto proponendo, per fasi, ulteriori linee e prolungamenti.

Il Piano, quindi, suggerisce di prolungare o diramare le linee attualmente in fase di realizzazione in modo da attrarre ulteriore domanda potenziale nelle aree della città a maggiore concentrazione di popolazione, nonché per realizzare, in integrazione con il servizio ferroviario, un efficace "effetto rete".

In particolare, si propone di espandere la rete sui seguenti tracciati urbani:

- da Ca' di Cozzi a Parona;
- dallo Stadio fino al quartiere San Massimo;
- da viale Piave fino a Golosine, alla Marangona, al Quadrante Europa e a Madonna di Dossobuono;
- da Borgo Roma lungo via Legnago;
- da via G. D'Arezzo a via Fincato.

Inoltre, la proposta per il PAT intende cucire un itinerario aggiuntivo di attraversamento del centro storico, e segnatamente sul lato settentrionale dello stesso. L'itinerario si svilupperebbe tra Porta San Zeno, l'ospedale Borgo Trento, San Giorgio e Rigaste Redentore, fino a connettersi alla costruenda rete all'altezza del Ponte delle Navi.

Questo tracciato ricalca uno degli assi di forza del sistema collettivo della città di Verona, caratterizzato cioè da una elevata domanda di mobilità attuale e potenziale. È evidente che qualsiasi auspicata opzione di moderazione o regolamentazione del traffico sul lungadige nella zona del Teatro Romano (cfr. paragrafi successivi) non potrà che essere propedeutica al potenziamento e alla qualificazione del servizio di trasporto pubblico (trasformazione in filovia) lungo questo asse. È, tuttavia, altrettanto evidente che il transito delle linee del TPL da Rigaste Redentore è essenziale per garantire un corretto ed equilibrato funzionamento dell'intero sistema di trasporto collettivo e perseguire connessioni efficaci anche a nord del centro storico (per esempio, in accesso all'ospedale Borgo Trento). La riduzione progressiva dei flussi di traffico privati in quest'area ben si sposa con l'opportunità di incrementare gli spazi destinati ai pedoni, ad esempio stabilendo brevi tratti viari a senso unico alternato.

Si prevede anche la realizzazione di un collegamento diretto con la stazione di Porta Vescovo, in modo tale da inserire nel circuito della filovia l'importante recapito ferroviario al momento escluso dal nucleo di rete che si sta realizzando.

Parallelamente, il Piano identifica ulteriori prospettive di sviluppo della rete nelle aree periferiche e nei comuni contermini, ovvero estendendo la filovia:

- da Golosine a Santa Lucia e Forte Gisella;
- da San Michele Extra a San Martino Buon Albergo;
- da Parona a Negrar di Valpolicella;
- da via Legnago a San Giovanni Lupatoto.

I prolungamenti rispondono alla doppia necessità (o, per meglio dire, opportunità) di incrementare l'offerta pubblica a elevato standard qualitativo nei quartieri a corona dell'area centrale veronese e nei più popolosi centri urbani limitrofi, ma anche di intercettare il più esternamente possibile i flussi di traffico veicolare privato attraverso la previsione di nuovi parcheggi scambiatori.

Si chiarisce che i tracciati della filovia inclusi nel telaio infrastrutturale del PAT e qui descritti sono da considerarsi indicativi a identificare primariamente le zone, i quartieri e infine i comuni che necessitano di essere serviti dal trasporto rapido di massa.

Lo sviluppo della filovia sui nuovi percorsi proposti dovrà essere caratterizzato da tracciati il più possibili svincolati dai flussi di traffico privati e dotati di sistemi di preferenziazione semaforica, in modo da garantire una adeguata competitività del sistema che ne garantisca l'attrattività.

Parcheggi di interscambio

I parcheggi di interscambio consentono di intercettare parte del traffico veicolare privato in accesso al centro urbano, facilitando la sosta lunga ai capolinea della filovia e favorendo l'accesso ai servizi di trasporto pubblico, in ultimo consentendo di "utilizzare" la città con modalità di trasporto più sostenibili.

I parcheggi di interscambio individuati dal Piano, in aggiunta a quelli già previsti nello Scenario di Riferimento (Genovesa, Verona Est-San Michele, Verona Ovest-Ca' di Cozzi, Stadio), sono quattro e sono localizzati lungo i prolungamenti della filovia proposti più sopra. I parcheggi sono:

- a **Parona**, nei pressi della stazione ferroviaria, a intercettare i flussi di traffico della Valpolicella e della Valle dell'Adige;
- lungo **via Legnago**, nei pressi del nuovo collegamento viario tra via Golino e la SS434, come recapito del territorio densamente popolato posto a sud-est della città di Verona;
- lungo **strada dell'Alpo**, nei pressi della proposta stazione ferroviaria, a intercettare i previsti flussi veicolari convogliati in tale settore a seguito della realizzazione della variante alla SS12;
- lungo corso Milano (**San Massimo**), nei pressi della proposta stazione ferroviaria, lungo la direttrice del Garda;
- al termine della tangenziale est su **via Fincato**.

Ciclabilità

La proposta delle **dorsali ciclabili** del PAT riprende il disegno del Biciplan (sviluppato coerentemente al PUMS) e identifica le principali direttrici di accesso all'area urbana, da nord riprendendo gli itinerari delle valli (Valpolicella, Valpantena) e da sud dalle principali direttrici da Sommacampagna, da Verona sud, da Scopella, da San Giovanni Lupatoto, sino a coprire ad est, la direttrice da San Martino Buon Albergo.

La presenza del fiume Adige e dei numerosi corsi d'acqua naturali e artificiali consente di utilizzare gli argini per percorrere ampie porzioni del territorio comunale, sia per gli spostamenti di tipo quotidiano (non solo sistematici) che per quelli legati alla fruizione culturale e naturalistica del territorio.

A questi si aggiungono ulteriori connessioni/dorsali che completano il disegno della rete ciclabile tenendo conto della recente progettualità del *"Masterplan dei Forti - una strategia per il riuso e la valorizzazione delle strutture fortificate di Verona come telai storici per la rigenerazione della città contemporanea"* e degli indirizzi di sviluppo urbanistico del PAT che sarà implementata con una rete ciclabile continua e diffusa a completamento e chiusura dei circuiti esistenti.

Vale la pena notare che le dorsali ciclabili non identificano necessariamente un'infrastruttura da realizzare *ex novo* ma, più propriamente, sono itinerari lungo i quali la mobilità ciclabile può avvenire su una pluralità di piattaforme, in parte anche già esistenti. Infatti, in relazione alle condizioni locali, le dorsali ciclabili potranno essere realizzate con tratti su pista ciclabile, tratti in commistione con i pedoni (percorsi ciclopedonali), corsie riservate in carreggiata o attraversamenti di aree moderate (zone 30, zone a ridotto traffico). La segnaletica di indirizzo, da implementare, renderà riconoscibile gli itinerari anche in assenza di una infrastruttura dedicata.

Regolamentazione della circolazione e moderazione del traffico

Il Piano prevede di attuare una protezione progressiva dal traffico veicolare in ampie porzioni di città sfruttando la capacità delle linee di forza della filovia (e, in parte, del sistema ferroviario) di ridurre la quota modale dalla mobilità privata.

Come già avuto modo di anticipare, la riduzione dei flussi lungo alcune direttrici dovrà essere efficacemente sfruttata come occasione per elevare gli standard di protezione dei quartieri dal traffico e dal rumore, incrementare la vivibilità e la qualità della vita di residenti e fruitori della città, nonché inserire nuovi elementi e strutture di supporto alla mobilità attiva (ciclo-pedonale), in un processo virtuoso di miglioramento ulteriore e progressivo della ripartizione modale.

Tali interventi avverranno in sinergia e in congruenza con i progetti di riqualificazione urbana promossi dal PAT. In particolare, le zone centrali e storiche della città (con particolare attenzione all'area del Teatro Romano, attualmente esclusa da episodi strutturali di protezione dal traffico – al contrario di quanto avviene nel centro storico con le Zone a Traffico Limitato) e le aree residenziali più compatte sono destinate a essere

trasformate in ottica di regolamentazione e moderazione dei flussi di traffico, con l'obiettivo di elevarne la fruibilità da parte di pedoni e ciclisti.

Il telaio della viabilità che agisce a scala ampia e interquartiere, grazie anche a una serie di nuove connessioni di aggiramento dei quartieri caratterizzati da reticolo stradale sottodimensionato ed elevata intrusività dei veicoli motorizzati, consente di allontanare i flussi (non necessariamente extraurbani) di attraversamento e conseguentemente di ampliare il sistema delle zone a velocità moderata che mettono in protezione gli ambiti scolastici e residenziali.

In questi, e in tutti gli ambiti di quartiere, il PAT si fa promotore della necessità di veri e propri progetti di spazio pubblico in grado di (ri-)mettere al centro il pedone e il ciclista e ridefinire il valore sociale e di sicurezza della strada urbana, nella quale i veicoli motorizzati privati sono in certi casi ammessi ma a particolari condizioni (velocità a 30 km/h, in spazi limitati, con priorità subordinata).

In prospettiva, il Piano non preclude l'applicazione di più avanzati sistemi di protezione dal traffico parassitario e di attraversamento, in particolare nel centro storico e nelle sue immediate vicinanze, dove cioè le alternative modali sono e saranno sufficientemente sviluppate (filovia, TPL, ciclabilità). Ci riferisce, ad esempio, all'applicazione di aree ad accesso controllato con attivazione di una tariffa di accesso ("congestion charge").

4.3.2 Strategia secondaria

Sistema della viabilità

Il Documento Preliminare, come **strategia secondaria**, anche sotto il profilo temporale, individua e completa la maglia viaria di rango superiore individuando le nuove connessioni in grado di ricucire/rafforzare alcune relazioni tangenziali alla città e per alleggerire la pressione veicolare in senso radiale sulle aree più centrali della città di Verona.

In altre parole, la previsione di nuove strade non deriva dalla necessità di espandere la rete viaria in modo indiscriminato, ma al contrario intende risolvere specifiche criticità (congestione, intrusività del traffico di attraversamento nei quartieri e nelle aree storiche, ecc.), con l'obiettivo finale di trasferire i flussi di traffico su itinerari più consoni senza per questo indurre un incremento della domanda di mobilità soddisfatta dal modo privato motorizzato.

Va infatti evidenziato che **la pianificazione del territorio** ai diversi livelli ha prodotto un consistente volume di interventi infrastrutturali stradali che, se trovasse compimento così come stabilito negli strumenti urbanistici, costituirebbe un **potenziamento indifferenziato** e del tutto **insostenibile dell'offerta viabilistica**. Ciò senza tenere in debito conto delle reti modali collettive che sono in corso di realizzazione, nonché del nuovo paradigma che – sempre più negli ultimi anni – caratterizza anche i settori della pianificazione e della progettazione della mobilità.

Il PAT eredita una visione della città e del proprio territorio nei quali il veicolo privato è protagonista delle scelte infrastrutturali, condizionando non solo le modalità di espressione della domanda di mobilità (maggiore è l'offerta, più alta sarà la domanda), ma anche frammentando il territorio agricolo e periurbano e consumando suolo.

In questo senso, per la definizione del telaio infrastrutturale del Piano è stata operata una scelta di metodo ben precisa, ovvero quella di **ridurre al minimo le previsioni riferite allo sviluppo della rete viaria**, confermando solo quei tracciati la cui realizzazione permette di identificarne puntualmente i benefici per la città di Verona, ma contemporaneamente riducendo le portate e prevedendo percorsi il più possibile adesi alle aree già urbanizzate del territorio.

Ciò va letto congiuntamente al **ruolo centrale che il PAT assegna al trasporto collettivo** (rete ferroviaria, filovia, sosta di interscambio) **e al sistema della mobilità attiva**, elementi mai prima d'ora così fondamentali nella strategia di miglioramento della ripartizione modale.

Poiché non aderenti ai criteri assunti dal Piano, alcuni nuovi assi viari non vengono ripresi nella revisione del PAT. I principali sono: il completamento dell'anello delle tangenziali a doppia carreggiata e il collegamento con Pescantina, il Sistema delle Tangenziali Venete (SITAVE), la "strada mediana" interna al territorio veronese nelle sue diverse configurazioni, il sottopasso sotto l'ex scalo merci della stazione di Porta Nuova, il collegamento tra via Palazzina e San Pancrazio, la circonvallazione di Cà di David.

La mappatura degli ambiti dei tracciati viari di Piano va intesa come indicazione delle connessioni da sviluppare, senza la pretesa, in questa fase, di definire con precisione le giaciture dei percorsi e le sezioni stradali tipologiche.

Prolungamento SS434 verso Verona e aggiramento a sud-est della città

La strada Transpolesana (SS434) si allaccia, da sud, alla Tangenziale Sud di Verona tramite uno svincolo predisposto per il suo proseguimento verso nord in direzione dell'area centrale della città (via Basso Acquar). Tale collegamento è infatti presente nella pianificazione urbanistica e della mobilità ai diversi livelli amministrativi da molti anni.

Il Documento Preliminare include il prolungamento della SS434 nello scenario infrastrutturale di progetto. Il nuovo collegamento stradale si propone come *bypass* viabilistico del quartiere di Borgo Roma e delle sue direttrici radiali (da via Tombetta fino a via Palazzina e via Legnago), allo stato attuale caratterizzate da fenomeni di congestione stradale diffusi e di intrusione del traffico veicolare nella viabilità del quartiere.

Tramite l'introduzione contestuale di elementi di moderazione del traffico, gestione della circolazione e incremento degli spazi ciclopedonali all'interno dei quartieri, la previsione consentirebbe di deviare l'intero flusso di traffico di attraversamento dei quartieri sulla nuova infrastruttura, fornendo un tracciato più consona al movimento dei veicoli senza tuttavia aggiungere ulteriore capacità stradale in accesso alla città da sud-est.

Per alcune specifiche origini e destinazioni, la realizzazione di una connessione diretta tra la Tangenziale Sud e via Basso Acquar consentirebbe di sgravare viale del Piave (e, meno sensibilmente, viale del Lavoro e viale delle Nazioni) da una serie di flussi veicolari che, da tutta l'area sud, convergono attualmente sulla rotonda nei pressi degli ex Magazzini Generali.

Il prolungamento della SS434, in considerazione dei possibili effetti trasportistici negativi sull'asse di via **Basso Acquar** (comunque **da riqualificare e potenziare**), rende opportuno **studiare la fattibilità** di un'ulteriore viabilità che, ulteriormente subordinata e con orizzonte temporale successivo, sia in grado di aggirare il settore sud-est del centro di Verona e di connettersi alla zona compresa tra Porta Vescovo e San Michele Extra.

L'infrastruttura viaria connetterebbe il prolungamento della SS434 nella zona dell'impianto di depurazione al Basso Acquar, superando il fiume Adige con un nuovo ponte, aggirando a sud l'abitato di Porto San Pancrazio e collegandosi a via Unità d'Italia indicativamente nei pressi dell'area ex Tiberghien.

Tale opera permetterebbe di sgravare in maniera considerevole gli assi Ponte San Francesco-lungadige Galtarossa-via Torbido da parte dei flussi di traffico che attualmente insistono sull'itinerario più interno, con benefici sul traffico urbano e la possibilità di destinare parte delle sedi stradali alla mobilità attiva. Permetterebbe inoltre di rimuovere i flussi di traffico parassitario che insistono attualmente sul Ponte San Pancrazio e sulla viabilità locale di adduzione (via del Pestrino, via Lazzaretto) oggi impropriamente utilizzata come variante negli spostamenti tra il quadrante meridionale e quello orientale dell'area urbana.

È importante notare che entrambe le viabilità qui descritte (prolungamento SS434 e strada di aggiramento a sud-est della città) non devono intendersi, per sezioni e velocità di progetto, come assi di scorrimento del traffico, ma al contrario come strade di bordo a definire la transizione tra area urbanizzata e spazi aperti. Lo stesso progetto stradale, complice la presenza di aree di valore ambientale e naturalistico, dovrà essere accompagnato da un **progetto di paesaggio** atto da un lato a mitigare la presenza dell'infrastruttura, e dall'altro a incrementare le opzioni di fruizione delle aree verdi da parte della cittadinanza.

Aggiramento a nord della città e del centro storico

Allo stato attuale, l'assetto della rete stradale veronese nel quadrante settentrionale del centro urbano non consente una funzionale e adeguata connessione sulla direttrice est-ovest.

Più nello specifico, agli spostamenti locali con origine e destinazione interna al centro urbano che necessitano di circuitare a nord il centro storico, si sommano gli spostamenti di più lungo raggio, anche con origine o destinazione esterna al Comune (o interna ma periferica), che non hanno alcun itinerario viabilistico alternativo. Ne consegue che elevati flussi di traffico percorrono il lungadige San Giorgio, Rigaste Redentore e Re Teodorico, già di per sé sottodimensionato in relazione alla quantità di veicoli transitanti e in parte agli spazi riservati ai flussi pedonali, lambendo il nucleo storico di Verona e il Teatro Romano.

Lo scenario del Documento Preliminare, a risoluzione della criticità sopra descritta, la previsione di un collegamento in gran parte sotterraneo tra la Valpantena (Tangenziale Est – SP6) e la Valpolicella (via Ca' di Cozzi – viale Caduti del Lavoro), con opportuni collegamenti alla viabilità radiale (es. via Monte Ortigara). Tale collegamento è pensato come galleria urbana con opportuna sezione tipologica (es. "C1") per consentire il deflusso dei flussi di traffico previsti nel medio e lungo termine.

La nuova infrastruttura sarebbe in grado di alleggerire in modo significativo ampi tratti dell'itinerario urbano compreso tra via Ca' di Cozzi e Porta Vescovo transitante da Rigaste Redentore, fornendo una più veloce e funzionale alternativa ai flussi est-ovest.

Oltre al già citato calo dei flussi lungo l'asse Ca' di Cozzi-Mameli, i benefici del decremento del traffico sarebbero estesi anche all'asse di penetrazione dalla Valpantena alla zona di Porta Vescovo (via Fincato-via Bonfadio-via Cipolla).

Va comunque precisato che - in assenza di limitazioni alla circolazione (cfr. paragrafo dedicato) - nel tratto centrale del lungadige (Ponte Pietra - Teatro Romano) attualmente si muovono veicoli tra origini e destinazioni sufficientemente vicine tra loro da considerare l'itinerario sotterraneo tra la Valpantena e la Valpolicella (o, alternativamente, un itinerario di circuitazione del centro storico a sud dello stesso - circonvallazioni) non appetibile a causa dell'eccessiva distanza da coprire per accedervi.

In prospettiva, con l'obiettivo di azzerare completamente i flussi di traffico transitanti nei pressi del Teatro Romano (fatta eccezione per i veicoli del TPL), potrà essere valutata nel Piano degli Interventi la previsione di un ulteriore tracciato viario, prettamente urbano e di tipo locale, immediatamente a nord del Teatro, avente andamento sotterraneo, da escludere come itinerario di attraversamento.

Considerazioni sulla eventuale chiusura dell'anello circolatorio

Nello scenario di lungo periodo del vigente PUMS è considerata la possibilità che venga realizzata un'ulteriore arteria viabilistica tra lo sbocco della viabilità di aggiramento a nord (via Preare) e il casello Verona Nord, a chiudere l'anello circolatorio intorno alla città.

Tale itinerario, con giacitura e caratteristiche di sezione proprie di una strada extraurbana principale (due carreggiate e quattro corsie di marcia complessive), insisterebbe su ampi brani di territorio periurbano oggi destinati all'attività agricola (campi, vigneti).

Dal punto di vista dei benefici stimati (traffico sottratto da altri itinerari), essi non sono puntualmente localizzabili perché molto diffusi e di entità molto modesta, tali da non evidenziare significativi miglioramenti nel livello di congestione, in particolare sulla viabilità prettamente urbana. Anche gli effetti avversi non sono isolabili, fatta eccezione per la possibilità che si generino incrementi del flusso di traffico:

- su viale Caduti del Lavoro, dovuti alla migliore e più diretta accessibilità del settore urbano nord-occidentale dal casello di Verona Nord;
- all'interno dell'abitato di Parona e su via Preare, da parte dei flussi da/per la Valpolicella, a causa della creazione di una più breve connessione con la A22 rispetto all'attuale percorso via SS12.

Questi elementi sono rilevanti nell'evidenziare che l'itinerario di chiusura dell'anello a nord-ovest, se realizzato, attrarrebbe una domanda di tipo squisitamente extraurbano, ovvero di spostamenti che hanno sia l'origine che la destinazione esterne a Verona, o al più di penetrazione all'area urbana lungo una nuova arteria viaria alternativa all'asse T4/T9. Oltretutto, il nuovo asse realizzerebbe una continuità tra la A22 (Verona Nord) e la A4 (Verona Est), di fatto fornendo un'alternativa ai flussi veicolari autostradali più prossima alla città e caratterizzando l'intero aggiramento a nord come un elemento di connessione territoriale, più che urbana.

Si consideri inoltre che tale nuova arteria, consumerebbe una superficie agricola non inferiore ai 45 ettari (escludendo dal conteggio le superfici interessate dall'aggiramento a nord sopra descritto), che teoricamente rappresenta circa la metà della disponibilità calcolata per Verona dalla Regione Veneto, pari a circa 94 ettari, aprendo altresì a scenari insediativi con ulteriore carattere espansivo. Per queste ragioni, come anche evidenziato a livello metodologico in premessa al capitolo, il PAT non ritiene prioritario inserire, all'interno del proprio schema strategico, un'opera di tali proporzioni e con benefici quasi esclusivamente limitati agli spostamenti esterni a Verona.

La connessione stradale tra la Valpolicella e la A22 dovrebbe continuare ad avvenire tramite la SS12 (già a doppia carreggiata da Pescantina verso sud), mentre, per gli spostamenti dalla Valpolicella verso la città di Verona, il Piano intende intercettare gli utenti tramite il prolungamento della filovia a Parona (e oltre) e la realizzazione di un ulteriore parcheggio di interscambio ai margini del territorio comunale.

Collegamento tra via Lugagnano e strada Bresciana (SR11)

Nel settore occidentale dell'area urbana, in particolare nella zona di San Massimo, si prevede di connettere direttamente via Lugagnano a strada Bresciana attraverso il prolungamento di via Ferrari e, in parte, la riqualificazione di via Bacilieri.

Tale connessione permetterebbe di razionalizzare i percorsi sulla direttrice nord-sud in questo settore urbano, incrementando la connettività della rete stradale all'asse T4/T9 (svincolo San Massimo) e, in prospettiva, dando continuità all'itinerario di gronda lungo tutto l'arco sud-occidentale urbano, da strada Bresciana fino a strada dell'Alpo. Come conseguenza diretta, un indirizzamento dei flussi di traffico sulla rete viaria principale consentirà di ridurre il traffico parassitario che allo stato attuale interessa impropriamente la maglia viaria di quartiere.

Collegamento tra via Golino (ex SS12) e strada Transpolesana (SS434)

La maglia viaria nel settore meridionale dell'area urbana, in prossimità dell'asta autostradale e della Tangenziale Sud, appare pressoché completa dal viale delle Nazioni verso occidente, mentre verso oriente presenta una evidente carenza. Tale carenza è (anche) da attribuirsi alla presenza di una progettualità legata al prolungamento verso Verona della SS434 mai portata a compimento.

Lo scenario di Piano del PAT, insieme alla realizzazione del prolungamento della SS434, prevede il completamento dell'itinerario viabilistico di bordo a sud del quartiere di Borgo Roma, a connettere via Golino con via Legnago e, infine, con la stessa strada Transpolesana. La connessione potrà raggiungere anche via Palazzina, così da consentire un più razionale accesso, da parte dei veicoli pesanti, all'area industriale/logistica recentemente realizzata in via Cà di Mazzè.

La chiusura del reticolo viario in questo settore urbano consente di dare compimento alla maglia stradale principale (con benefici legati alla riduzione del traffico all'interno del quartiere) e di incrementare l'accessibilità all'ospedale Borgo Roma.

Connessione bidirezionale tra Tangenziale Sud e SR62

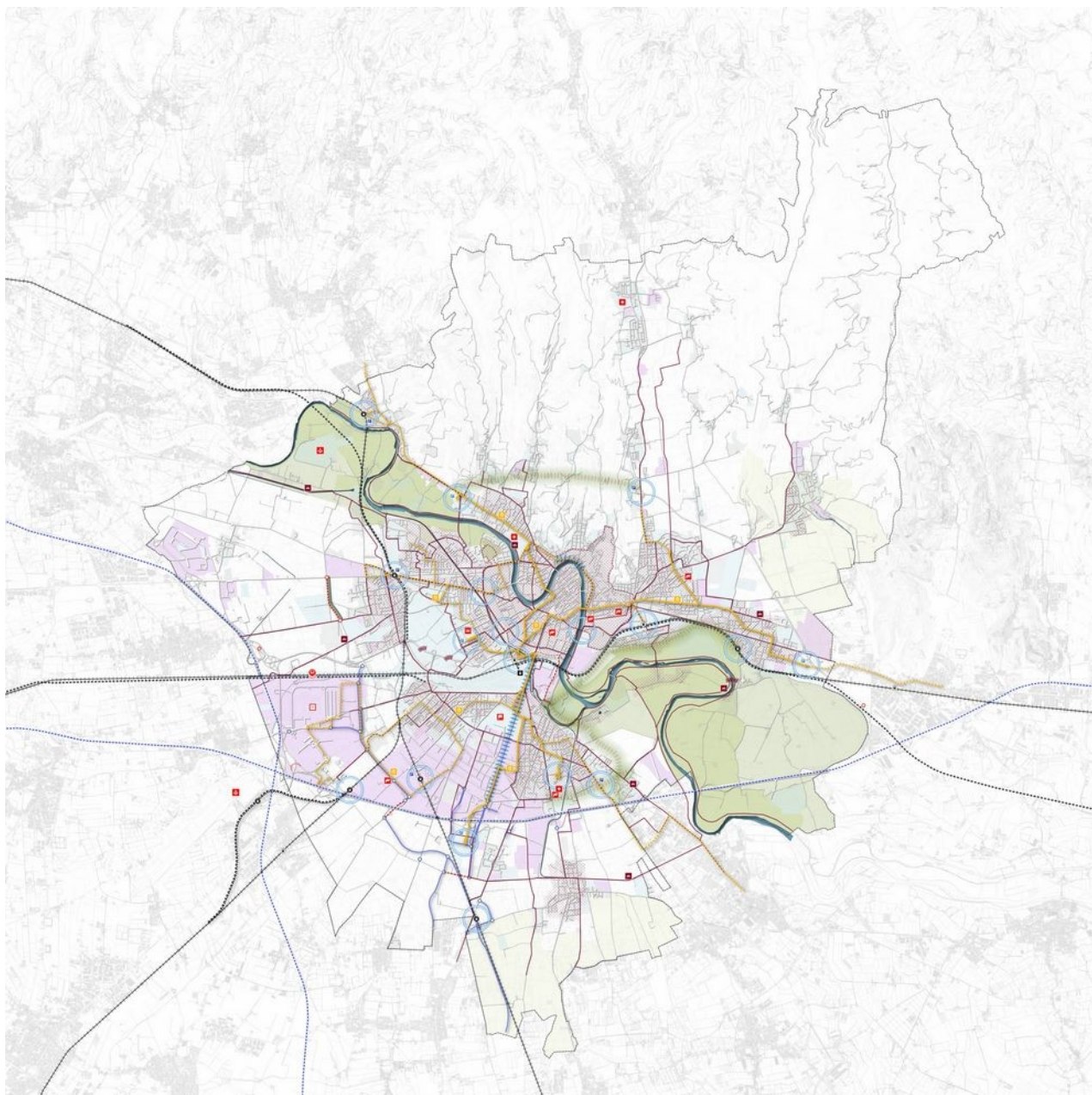
La Tangenziale Sud e la SR62 verso l'aeroporto Catullo e Mantova si intersecano nei pressi del Centro Agroalimentare, ma lo svincolo ivi presente non consente di effettuare tutte le manovre. In particolare, non è possibile per i veicoli che provengono da est (tangenziale) di proseguire verso sud (SR62) a causa dell'assenza di una bretella stradale diretta, in passato esistente ma chiusa al traffico per ragioni di sicurezza stradale. Attualmente tale manovra è effettuabile indirettamente uscendo e rientrando dalla tangenziale attraverso lo svincolo di via Sommacampagna, oppure utilizzando la viabilità interna all'abitato di Dossobuono.

Si ritiene che la realizzazione di uno svincolo "completo" tra Tangenziale Sud e SR62 possa apportare benefici sia a livello locale (cfr. attraversamento improprio di Dossobuono, minori percorrenze, riduzione della pressione veicolare sullo svincolo di via Sommacampagna) che alle relazioni di più lungo raggio, facilitando anche l'accesso al Catullo.

Potenziamento puntuale svincoli

Il Piano identifica due nodi, entrambi localizzati sul sistema delle tangenziali veronesi, che necessitano di interventi strutturali di potenziamento della capacità. Essi sono:

- lo svincolo di connessione tra l'uscita della A22 Verona Nord, la tangenziale ovest e l'asse viario T4/T9, in parte oggetto di recenti lavori di messa in sicurezza, che appare sottodimensionato in relazione al numero di veicoli che vi transitano e alla quantità di manovre da dover garantire;
- lo svincolo tra la tangenziale est e viale del Lavoro (San Martino Buon Albergo), che al momento è l'unico con funzionamento a raso dell'intero sistema tangenziale e che, in considerazione dei flussi di traffico attuali e previsti, necessita di un *upgrade*.



TELAIO INFRASTRUTTURALE

5. LE STRATEGIE URBANE E AMBIENTALI

5.1 Tre orizzonti strategici

L'orizzonte lungo: crescere nella rigenerazione per una città sostenibile, attrattiva e accessibile

L'orizzonte lungo implica la sperimentazione di **politiche di attrattività**, di crescita demografica, di irrobustimento dell'armatura economica, ecosistemica e urbana (servizi) in una prospettiva di transizione ecologica sostenibile (valorizzazione ecosistemica e resilienza trasformativa), di rigenerazione urbana e ambientale (drastica riduzione del consumo di suolo) e di inclusione sociale (sostegno all'abitare sociale nel suo complesso), oltre che di genere (con attenzione agli aspetti della differenza femminile che influiscono sulle dinamiche urbane proprie delle donne e, in particolare, con riferimento al carico del lavoro di cura).

Lavorare sull'attrattività della città significa far fronte sia a bisogni del settore economico che alle questioni sociali, in particolare attraendo popolazione in età lavorativa e trovando soluzioni alla sfida di un abitare più equo e inclusivo. Lavorare con la rigenerazione all'interno dei tessuti della città esistente significa interpretare in modo differente il dimensionamento di piano rispetto al PAT vigente, non più inteso come limite alla crescita indiscriminata e al consumo di nuovo suolo in una prospettiva pur sempre espansiva, ma come un'opportunità per abilitare processi di innovazione funzionale e sociale, di rigenerazione ambientale, di costruzione di una armatura di welfare materiale più consistente, articolata e diffusa, senza impegnare nuovo suolo non urbanizzato, né programmato o già destinato. Ma innanzitutto per abilitare e radicare sul territorio le politiche che favoriscono l'attrattività.

Il nuovo PAT si propone l'ambizione di guidare la città di Verona verso il paradigma delle **Nature-Positive Cities**. Il concetto di *Nature-Positive* è entrato nelle politiche globali nel 2021, quando in occasione del meeting G7 nel Regno Unito fu siglato il **2030 Nature Compact**, l'accordo che impegnava i Paesi firmatari a raggiungere il target di zero emissioni entro il 2050, introducendo un approccio inedito alla sostenibilità e all'ambiente: «*il nostro mondo non deve soltanto raggiungere il net zero, ma deve anche diventare nature-positive, a vantaggio sia delle persone che del pianeta, con un'attenzione volta a promuovere uno sviluppo sostenibile e inclusivo*». Le *Nature-Positive Cities* adottano strategie e politiche volte a preservare e valorizzare gli spazi verdi, promuovendo la biodiversità, riducendo l'inquinamento e migliorando la qualità dell'aria e dell'acqua.

L'obiettivo proposto prevede tre step temporali misurabili con: zero perdita netta di natura a partire dal 2020 (*zero net loss*); netto positivo entro il 2030 (*net positive*) ove conseguire "più natura" di quella di adesso; recupero completo entro il 2050 (*full recovery*).

Il concetto di *Nature-Positive City* deve essere integrato nei processi di pianificazione per garantire che le città non solo minimizzino il loro impatto ambientale, ma anche rigenerino e valorizzino la biodiversità urbana, creando ambienti più resilienti e salutari per tutta la cittadinanza.

L'orizzonte largo: una città transcalare nei territori della metropolizzazione

Fin dal Progetto preliminare (2004), il PAT vigente guardava a Verona essenzialmente come città metropolitana di circa 500.000 abitanti, pur riconoscendone la connessione entro un quadro e un contesto interregionale ed europeo ed uno stretto collegamento con alcune città medie contermini. Tale riferimento metropolitano tendeva a privilegiare i rapporti tra la città capoluogo e i comuni più prossimi dell'area metropolitana e a trovare forme di concertazione con la grande conurbazione che la circondava. La città si poneva come 'Nodo chiave' e 'Porta' territoriale dei grandi collegamenti sovraregionali di quattro regioni (Veneto, Lombardia, Trentino ed Emilia-Romagna) a cui si univano le relazioni con Monaco e l'Est Europeo, delineando il futuro del distretto logistico multimodale, che, con la previsione del Quadrante Europa, aveva preso avvio con il Piano regolatore del 1975 e in cui la Fiera e la filiera agroalimentare rivestivano un ruolo decisivo. Un'immagine che, facendo centro in Verona, estendeva l'apertura del compasso verso altri territori, rimanendo dentro un'ottica metropolitana che dava rilievo a quel rapporto tra città centrale e relative formazioni urbane periferiche, ormai superato dalle dinamiche di metropolizzazione dell'urbano e dalle derive post-metropolitane che interessavano ampie regioni urbane europee.

Nei venti anni che separano Il primo Documento preliminare del PAT dal presente, è emerso con evidenza come il processo di metropolizzazione tuttora in corso abbia affermato un diverso paradigma, reticolare, in cui città di medie dimensioni con funzioni di nodo all'interno di estesi sistemi urbanizzati (Brescia, Mantova, Trento, Vicenza, Bolzano ed anche Verona e Peschiera con la conurbazione benacense, seppur di grana inferiore) tendano sempre di più ad assumere una autonomia dalle grandi realtà del Nord-Ovest (quella lombardo-padana) e del Nord-Est (l'area policentrica metropolizzata che ruota attorno alla Laguna Veneta), costituendo sistemi policentrici sinergici, le cui potenzialità di connessione e di rete per politiche attive

rimangono ancora prevalentemente inespresse, anche come alternativa alla dispersione urbana della città diffusa.

La città letta dentro il suo territorio di riferimento, dentro le sue radici geografiche più estese del sistema atesino-benacense, dentro le reti urbane e ambientali del sistema sub-regionale veronese, restituiscono una figura che si estende fino a toccare Mantova, Trento, Brescia e l'area gardesana. Una rete policentrica ricca di città e paesaggi e di un'articolata biodiversità, di infrastrutture e risorse culturali ed ambientali, che anche statisticamente e sotto il profilo economico e della ricchezza prodotta pesa e si distingue quale organismo territoriale intermedio a rete e che registra dinamiche proprie e differenziate dalle regioni del Nord-Ovest e del Nord-Est.

L'orizzonte largo implica abbracciare una dimensione transcalare della città, non più limitata al suo territorio di riferimento più prossimo metropolitano, ma da rapportare a più reti, a più dimensioni regionali e metropolitane. Superando la retorica delle grandi città competitive e più concretamente aderendo al ruolo di città medie e intermedie articolate sul territorio, di *network* di città medie trans-territoriali, che necessitano di essere nodi di reti che cooperano reticolarmente per contrastare i processi di banalizzazione e di contrazione a cui è soggetto il fenomeno urbano contemporaneo.

Dentro il suo territorio di riferimento, dentro le sue radici geografiche più estese, in forme e accezioni diverse a seconda di come la si guarda in modo transcalare, Verona riveste in modi distinti il ruolo di frontiera, di crocevia, di cerniera, di nodo, di margine, di porta o di ponte, proprio per la sua posizione intermedia e mediana tra costellazioni geografico-territoriali riconoscibili.

Le dimensioni che vengono riferite a Verona, in base ai diversi aspetti e scale di relazioni, mostrano così una pluralità di dimensioni nelle relazioni non solo metropolitane- provinciali:

- **dimensione metropolitana a scala provinciale:** il sistema produttivo e del lavoro della provincia di Verona è ancora capoluogo-centrico, pur essendoci altri poli produttivi (Isola della Scala, San Bonifacio) i flussi tendono a convergere sulla centralità di Verona, come confermano i dati riportati sulle unità locali e gli addetti. Questa è anche la dimensione del lavoro, correlativa a quella dell'impresa: non a caso le associazioni di categoria tendono a questa dimensione, utile ad affrontare i problemi territoriali emergenti. Su questa dimensione, Confindustria ha prodotto un dossier che propone di istituire la Città Metropolitana come ente, ottenendo il supporto del Consiglio Comunale che si è espresso favorevolmente approvando la mozione n. 190 del 9 ottobre 2023: necessaria per coordinare le programmazioni e pianificazioni dei piccoli comuni limitrofi, e far fronte alla frammentazione ritenuta improduttiva. L'attrattività di Verona dipende dall'attrattività della intera area metropolitana, non solo della sola città;
- **dimensione di legami stretti con i comuni della prima cintura** (Functional Urban Area, secondo la definizione OCSE-Eurostat)¹⁶: è una sottoparte della dimensione provinciale metropolitana, più legata a flussi stretti di pendolarismo e lavoro, a servizi urbani (che dai comuni contermini possono portare a Verona) e all'abitare: gran parte della popolazione gravitante su Verona trova più vantaggioso risiedere fuori città nei comuni contermini per maggiore accessibilità in termini economici. Questi rapporti stretti con i comuni di prima cintura - come Bussolengo, Villafranca di Verona, San Martino Buonalbergo, San Giovanni Lupatoto (questi primi quattro peraltro classificati dal CIPE, insieme al capoluogo, come "comuni ad alta tensione abitativa") ma anche Negrar, Pescantina e San Pietro Incarico sulla direttrice della Valpolicella, oppure Sona e Sommacampagna - che sono centri anche produttivi, creano scambi quotidiani sia in entrata che uscita, per lo più effettuati con una mobilità individuale, con conseguente pressione sul traffico urbano e impatto ambientale. Su questa dimensione estesa si dovrebbero concentrare politiche per una mobilità intelligente e sostenibile, attualmente assente, incentrate principalmente su una miglior progettazione della rete del trasporto pubblico (metro di superficie, linee TPL, piste ciclabili, filobus esteso, parcheggi scambiatori). In questo senso Verona sta sperimentando ormai da un decennio - insieme ad altri poli urbani regionali, nell'ambito dei due cicli di gestione dei fondi FESR 2014-2020 e 2021-2027 - la costituzione di "**Autorità Urbane**" promosse dalla Regione Veneto per favorire forme innovative di *governance* tra comuni contermini assumendo, con un esplicito riferimento alle FUA, l'approccio strategico ed integrato promosso dall'UE con l'obiettivo di selezionare operazioni concrete di sviluppo locale, in attuazione attraverso linee di finanziamento tematiche (digitalizzazione, ambiente, mobilità, inclusione sociale) coordinate secondo le priorità definite nei diversi cicli di programmazione;
- **area Garda-Verona:** altra dimensione per prossimità territoriale del sistema, produzione agricola, turismo e gestione dei flussi turistici tra città e lago sui cui Verona aveva anche tentato, senza successo, l'istituzione di una IPA – Intesa Programmatica d'Area, uno strumento di programmazione decentrata e di sviluppo associativo del territorio previsto dall'art. 25 della L.R. 35/2001. Costituisce l'ambito di

¹⁶ <https://www.istat.it/statistiche-per-temi/focus/informazioni-territoriali-e-cartografiche/statistiche-sul-territorio/cities-functional-urban-areas/>

riferimento della Organizzazione di Gestione della Destinazione **Destination Verona and Garda Foundation** per il coordinamento e la promozione del turismo, in attuazione della L.R. 11/2013;

- **posizione sull'asse nord-sud** come diversità rispetto alle altre città venete, periferica rispetto al sistema territoriale che gravita sul Veneto orientale: Verona piuttosto legata all'asse trentino e mantovano (privilegiando scambi fino alla Germania, quindi oltre Brennero), cosa che storicamente e attualmente ha segnato uno spostamento dalle sole relazioni regionali con le altre città del Veneto, a favore di un crocevia spesso citato (Mantova-Trento-Vicenza-Brescia). Si tratta anche di un sistema economico e di uno sviluppo economico diverso dalle altre aree del Veneto (città diffusa di Treviso-Padova-Mestre). Le relazioni di innovazione e conoscenza si muovono su scala regionale ed extraregionale come nel caso dell'Università con la presenza di atenei anche in altre regioni, o rispetto al tema della logistica che vede Verona posizionata in un'area che comprende Milano - Bologna - Padova- Rovigo o ancora le nuove dimensioni che si svilupperanno con le infrastrutture, come l'alta velocità, creando nuove relazioni con aree di riferimento maggiormente estese.

Dentro questo orizzonte vanno ricercate le condizioni di innovazione e gli scambi su sistemi vasti e con attori esterni, valorizzando le novità dello scenario di riferimento della mobilità, connesse alla nuova accessibilità ferroviaria ad alta capacità, all'implementazione dei parcheggi di interscambio quali terminali del sistema filoviario urbano in corso di realizzazione, al potenziamento già programmato delle principali connessioni viabilistiche territoriali. Un'accessibilità che deve trovare amplificazione nello scenario di progetto, ribaltando la logica del PAT vigente che vedeva una forte armatura stradale a fronte di una più debole offerta di trasporto collettivo e di mobilità alternativa e dolce. Conseguentemente il nuovo PAT delinea l'estensione e il prolungamento del servizio filoviario ai comuni della prima cintura veronese e una sua intensificazione urbana, facendone un contenuto strategico e strutturale del processo di rigenerazione urbana e ambientale. Ma prospetta anche nuove opportunità per il sistema ferroviario metropolitano offerte dal potenziamento della rete di alta capacità, con la possibilità di connettere più comodamente gli ambiti strategici per l'innovazione, la stazione e il sistema aeroportuale e nuove occasioni di scambio modale.

Se l'accessibilità territoriale e una mobilità urbana più sostenibile costituiscono un presupposto irrinunciabile per la città che si apre all'area vasta, nuove modalità di fare rete e di coinvolgere attori esterni costituisce al contempo un ingrediente essenziale per fecondare condizioni di innovazione nelle pratiche e nei contenuti da riservare ai luoghi complessi della rigenerazione urbana, in particolare con riferimento alle attività e all'offerta lavorativa. Un pensiero generativo sulle prospettive future del Quadrante Europa, della Marangona, di alcuni ambiti irrisolti della trasformazione in atto nella ZAI storica, guardate entro le grandi trasformazioni infrastrutturali, economiche e geopolitiche che influenzano direttamente le dinamiche del sistema veronese. Mettendo in valore alcune relazioni che negli anni recenti hanno fatto emergere connessioni e collaborazioni nuove all'interno del sistema della ricerca e dell'Università, disegnando in prospettiva i nuovi ecosistemi regionali dell'innovazione, o le reti con altri atenei trentini, lombardi ed emiliani.

L'orizzonte di prossimità: quartieri e ambienti o forme di vita

Tornare a guardare Verona come città dei molti quartieri, attraverso un progetto di differenti prossimità articolate e integrate, di ricomposizione delle sue parti novecentesche esistenti e perlopiù separate. Alla scala fine del quartiere significa tornare a riarticolare, anche attraverso il processo di partecipazione, obiettivi, programmi, servizi, attrezzature e funzioni capaci alle varie scale di generare una rete di centralità.

Dalla fase di ascolto e partecipazione è emerso come non sia possibile attribuire un significato univoco alla parola "quartiere", né di conseguenza avere un riferimento dimensionale/spaziale standardizzato per progettare servizi, standard e prossimità.

Tuttavia, è stato possibile ricavare considerazioni che portano a delineare modelli di quartiere, non tanto come classificazioni chiuse, ma come forme che aiutano a rilevare alcune caratteristiche urbane e urbanistiche che costituiscono quelli che sono oggi i quartieri e che aiutano a capire le linee di sviluppo su cui continuare a costruirli.

Questi modelli sono frutto delle riflessioni degli abitanti e tengono conto sia di una dimensione fisica e spaziale che di quella sociale e di pratiche diffuse.

Quartiere- paese: si riferisce più alle strutture sociali e gli usi che non alle scale o strutture urbanistiche. La conformazione fisica che sembra incidere sulla dimensione "paesana" non è necessariamente riferibile alla piazza come centralità (ad esempio manca in Valdona) o alla dimensione contenuta, ma alla capacità di aggregare socialmente con legami di comunità (anche se declinate al plurale), coesione, riconoscibilità e reti sociali, servizi. Possiamo inoltre distinguere due tipologie di quartiere- paese: da un lato il **quartiere- paese urbano**, differenziato al suo interno, come ad esempio San Zeno o Veronetta, in cui non conta l'identità del luogo né l'uniformità degli abitanti ma la capacità di offrire occasioni per nuove socialità, nuovi trend (anche

gentrificanti) che avvicinano questi quartieri ad altri simili di altre città; dall'altro il **quartiere- paese extra-urbano**, "paese" nel vero senso del termine (tanto più se ne ripercorriamo la genesi storica, con l'annessione alla "Grande Verona" negli anni venti), non propriamente un quartiere, che nella percezione è più legato alla dimensione urbana. A questa tipologia appartengono Santa Lucia, San Massimo, San Michele, Avesa, Quinzano, Montorio, Parona, dove l'identità di una comunità che si riconosceva socialmente nella dimensione del piccolo ed omogeneo sta più nel ricordo (e relativa presenza in dissolvimento) di un tessuto coeso, per lo più di classe medio-bassa e a matrice popolare od operaia, spesso associato a statuto di ex comune o ad un relativo isolamento dal centro. Sono i cambiamenti sociali (rarefazione delle reti sociali ed intergenerazionali, composizione nuova per comunità di migranti o per le e i giovani che lasciano il quartiere) a segnare un trapasso, e anche alcune caratteristiche fisiche che possono essere una edificazione forte recente, o una infrastruttura che cambia la dimensione del paese.

In entrambi i casi, l'identità di luogo non sembra spiegare la connotazione di Paese. Sono quartieri in trasformazione sociale (aumento della popolazione anziana, abbandono delle e dei giovani, comunità non sempre comunicanti della popolazione migrante, studentesse e studenti, popolazione turistica, etc.), abitativa, di servizi (e di uso, nel primo caso), dove si sta andando verso un senso di "comunità senza identità", più che al ritorno di una identità storica di cui si dissolve l'eredità - ovvero come ricostruire reti sociali a partire da un cambiamento di fatto nella composizione dei residenti storici. La stanzialità a lungo termine appartiene un po' più al secondo modello che al primo (che ha un tasso di ricambio alto), ma in realtà non è più garantita e non costituisce più un carattere di luogo.

Una variante del quartiere-paese sono quei quartieri che vivono una specie di introflessione, una piega verso il proprio interno, come Porto San Pancrazio o in altro senso Ca' di David, San Michele, San Massimo, Basson, causata anche da cesure fisiche, ma che poi diventano paesi che si isolano, in quanto tagliati fuori dal *continuum* urbano.

Quartiere- urbano: sono quartieri che hanno una dimensione urbana, ovvero che vivono una complessità di servizi, funzioni (scuole, cultura, lavoro, commercio, etc), usi, pratiche che li rendono centralità, capaci di avere una vita propria e non dipendente necessariamente dal centro città. Sono quartieri che hanno anche funzioni, usi o infrastrutture a scala urbana (che servono la città), come fiera, ospedali, centri commerciali, mobilità, strutture culturali, "città in miniatura". Dentro questi modelli c'è anche il "**borgo**" (Trento, Venezia, Milano o Roma secondo le coordinate su cui si sviluppano le prime espansioni "*extra moenia*" al decadere, con l'inizio del Novecento, delle servitù militari) che indica una conformazione fisica compatta, per nuclei storici con vie talvolta strette, più riferito ad una struttura fisica che non ad una dimensione sociale,

Vengono descritti due tipi: quartieri a dimensione urbana con una buona urbanità e quartieri a dimensione urbana con debole urbanità.

Al primo gruppo appartengono quartieri come Borgo Trento o Borgo Venezia, al secondo gruppo quartieri come Borgo Roma o Borgo Milano, dove la mancanza di urbanità coincide con alcune questioni urbanistiche e infrastrutturali di disordine (tra viabilità, edilizia, infrastrutture) o sociali di differenziazione non sempre integrata. Da questo punto di vista il Centro Storico è un quartiere che sta perdendo urbanità intesa come capacità di essere un quartiere vivibile per tutti e, soprattutto a causa delle conseguenze indotte dal cosiddetto "*overtourism*". Anche Santa Lucia ha caratteri di urbanità. La mancanza di urbanità può dipendere anche dall'assenza di una centralità, non necessariamente solo fisica, può essere anche la non capacità di avere reti sociali, o il sentirsi come un "centro commerciale diffuso" come Borgo Milano, o non avere particolare vita sociale, come Cittadella.

Quartiere-diffuso: luoghi in cui il termine di quartiere sfuma, come zona, aggregato, questi contesti possono assumere **la bellezza della contrada** (borgo, frazione, agglomerato abitativo), con le relative difficoltà ma con i vantaggi di tessuto sociale coeso, bellezza naturale e alta qualità di vita, a parte i servizi o la **dispersione della frangia**, la mancanza di identità come luogo (Madonna di Dossobuono, Basson), anche per percezione di sentirsi abbandonati, "fuori" dal resto.

Fisicamente c'è dispersione insediativa, piccoli nuclei abitativi, contrade, come nella zona nord della 8ª circoscrizione o di quartieri anche recenti che sono relativamente cresciuti ma mantengono una conformazione precaria (Sacra Famiglia). Anche gli abitati delle Basse di San Michele potrebbero rientrare per conformazione in questo modello. Ma in quel caso, la definizione che usano è di "quartiere" per la capacità di aggregazione e di riconoscimento di vicinato che percepiscono, anche grazie a elementi aggreganti, come la parrocchia.

Sono in generale quartieri che pongono sfide più importanti per i servizi, a causa della scarsità di aggregazione che rende difficile renderli adeguati come qualità di vita su tutti gli aspetti.

Quartiere incompleto o temporaneo (di scopo): sono quartieri che hanno una tendenza monofunzionale o diventano tali per uso, oppure sono minacciati dall'essere luoghi di attraversamento, cosa che mina le caratteristiche urbane o di paese. Mancano spesso di servizi e hanno determinati cicli di vita. Qui trovano spazio i quartieri che non sono riusciti ad essere propriamente quartieri, come Sacra Famiglia, la ZAI (ad uso mirato, temporaneo), zona Frugose che ospitano abitanti non necessariamente stabili.

La realtà dei quartieri di Verona restituisce una differenziazione, una articolazione variabile e una diversità di modi di intendere il quartiere come spazio e come vissuto e di conseguenza i modi di intendere la prossimità, che non è solo una questione di vicinanza fisica, ma di capacità di articolare meglio i sistemi di vita con i sistemi socio- tecnici.

Guardando alla diversità dei quartieri e alla diversità delle pratiche urbane degli abitanti, si deduce la necessità di un lavoro specifico sulle interconnessioni di spazi pubblici, di servizi, mobilità dolce tra quartieri più di un mero decentramento che interpreta la prossimità come vicinanza. La prossimità, infatti, non si progetta solo all'interno di un quartiere, ma funziona su scale diverse e per funzioni diverse, facendo riferimento all'articolazione complessiva della città e del territorio, dove centrale rimane la connessione dei luoghi più che la duplicazione di servizi.

5.2 Un progetto di cura, rigenerazione e valorizzazione dell'esistente

Un articolato progetto di suolo per l'adattamento climatico, la contrazione al consumo e la rigenerazione delle risorse ambientali

Nella prospettiva storicamente più accreditata la prassi urbanistica 'pianificatoria' è stata soprattutto rivolta alla regolazione degli usi del suolo, in quanto risorsa scarsa e in generale non riproducibile, e della mobilità.

Questa regolazione è stata per anni affidata allo 'zoning' (riduzione 'per funzioni semplici' della complessità urbana e ambientale), strumento ancora oggi utilizzato in molte parti del mondo, soprattutto dove le città in questo secolo urbano continuano a crescere fisicamente con trend ampi e veloci, anche trainate da un gigantismo demografico naturale e migratorio (dalle aree rurali e da quelle più povere verso le aree urbane, che offrono maggiori garanzie di sopravvivenza).

In Europa e nei paesi occidentali in genere sono ormai sotto gli occhi di tutti limiti di una prospettiva di continua crescita/dilatazione dello spazio antropizzato e insieme di una pianificazione affidata a strumenti (come lo zoning), nati e pensati per un mondo urbano in espansione; mentre si impongono nuovi cicli urbani che guardano alla rigenerazione al riuso dei tessuti urbanizzati ereditati nelle fasi della grande espansione del ventesimo secolo e a processi di sviluppo 'antifragili', capaci di alimentarsi dentro le economie della grande crisi sistemica, con una rinnovata e inedita attenzione al rapporto tra uomo e natura.

La prospettiva strategica, rivolta a una rigenerazione urbana sostenibile e a una concreta transizione ecologica porta inevitabilmente a traguardare le prospettive future di sviluppo dentro la città esistente - così come ha preso forma nella sua lunga storia - all'interno della sua fisionomia e impronta attuali, a contrastare le istanze di consumo/spreco di suolo limitando la crescita fisica della città futura e insieme contribuendo alla rigenerazione ambientale e naturale del suolo che è stato precedentemente antropizzato e urbanizzato.

Ridurre o azzerare il consumo di suolo non rappresenta un mero esercizio contabilistico (o di monitoraggio): esistono molti metodi per misurare il consumo di suolo e molte sono le variabili che intervengono nella sua misurazione (uno per esempio è quello di ISPRA - Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale con SNPA – Sistema Nazionale per la Protezione dell'Ambiente¹⁷) in ragione delle finalità per le quali si esegue il calcolo (ambientali, urbanistiche, agricole, naturalistiche). La scelta del PAT è quella di fare propria la strategia della rigenerazione urbana adottando comportamenti che favoriscano un uso parsimonioso del suolo dal punto di vista quantitativo, ma soprattutto aderire a un vero e proprio progetto di suolo, in senso qualitativo e rigenerativo sotto il profilo ecosistemico. Un progetto sul suolo integrato a un'altra relevantissima risorsa ambientale per Verona, rappresentata dall'acqua, dalle sue risorse idriche in generale superficiali e sotterranee.

Proprio per questo, il suolo (e l'acqua) nelle sue implicazioni ecosistemiche, ossia dei benefici che il suolo fornisce al benessere collettivo, alla qualità urbana, alla riduzione delle vulnerabilità ambientali e delle conseguenti ricadute economiche e sociali che derivano, è oggetto di approfondimento analitico, con il supporto dei professionisti incaricati della redazione/aggiornamento del Piano Ambientale per il Parco dell'Adige.

Per esempio, de-impermeabilizzare il suolo consente di ridurre i fenomeni di scorrimento e allagamento favorendo l'assorbimento dell'acqua piovana nel terreno, evitando il suo deflusso accelerato e diretto verso

¹⁷ Il SNPA mette in rete ISPRA con le 21 Agenzie Regionali (ARPA) e Provinciali per la Protezione dell'Ambiente.

le strade e i sistemi fognari; consente di bilanciare il ciclo idrologico e di prevenire gli effetti sempre più frequenti di inondazioni durante gli eventi meteorologici estremi. O, ancora, la creazione di nuove aree verdi e spazi aperti attraverso la forestazione e la de-pavimentazione favorisce la presenza di vegetazione che aiuta a raffreddare l'ambiente tramite l'ombreggiatura e l'evapotraspirazione, riducendo ulteriormente il surriscaldamento urbano e l'effetto "isola di calore" (UHI). Così come appare opportuna una valutazione qualitativa della produzione agricola e del suo contributo alla conservazione della biodiversità, ad esempio analizzando la complessità ambientale corrispondente al rapporto tra la variabilità delle colture all'interno della stessa azienda e le sue dimensioni.

Il progetto di suolo per Verona è orientato a perseguire gli obiettivi fissati dal Regolamento (EU) 2022/869 **Nature Restoration Law** (definitivamente approvato dal parlamento europeo e dal Consiglio il 17 giugno 2024) che prevede negli aggregati urbani si consegua entro il 2050 un incremento della superficie delle aree verdi pari almeno al 5 per cento della superficie totale urbana, fissando una soglia minima del 10 per cento di copertura arborea in ogni città europea, indipendentemente dalla dimensione della stessa, con l'obbligo di un recupero netto di spazi verdi urbani integrati sia nelle zone edificate sia negli spazi infrastrutturali.

Il progetto di suolo nel nuovo PAT di Verona sarà declinato secondo due accezioni, che insieme consentono di emancipare il progetto urbanistico rigenerativo da un ripiegamento esclusivamente misurato sugli aspetti edilizi e urbanistici della crescita e su un approccio al 'regime dei suoli' esclusivamente legato alla trasformazione/antropizzazione dell'ambiente costruito, per fare spazio alle dimensioni ecosistemiche, alle qualità ecologiche e biotiche dei fattori ambientali dei nostri paesaggi antropizzati e naturali, nonché delle dinamiche che intervengono nella loro combinata coesistenza.

La prima accezione riguarda da vicino il disegno e la qualità degli spazi aperti di quella che chiamiamo 'città pubblica e collettiva', che va pensata in forma continua, diffusa e connessa, come telaio delle relazioni su cui si struttura la geografia della città per quartieri. In questa accezione ricadono le relazioni e le dotazioni di prossimità nei quartieri, ma anche quelle tra i quartieri, laddove la necessaria differenziazione delle principali o più rare funzioni urbane collettive richiede un progetto di accessibilità e inclusività più allargato.

La seconda riguarda il processo di generale ri-generazione del suolo e sottosuolo (anche dell'acqua) e delle sue qualità ecosistemiche, laddove persistono condizioni di degrado, di impoverimento qualitativo e funzionale, di banalizzazione del potenziale ambientale, di riduzione della biodiversità. Tale seconda accezione si intreccia con la prima attraverso la valorizzazione dei telai e delle reti ecologiche (non sempre caratterizzate da una componente fruitiva, come le precedenti) – le infrastrutture verdi e blu' – emergendo al contempo come progetto locale contestualizzato e come struttura generale di supporto al disegno della città rigenerata.

Il progetto di suolo diviene, così, la matrice ecosistemica per ogni nuovo intervento di rigenerazione urbana e ambientale, condizione per la trasformazione insediativa nelle aree a maggiore pressione antropica, ma anche per la riqualificazione/rigenerazione dei suoli ineditati negli ambiti agricoli, rurali e naturalistici e ambientali a rischio di perdita di componente organica (carbonio organico), per esempio riconoscendo anche al sistema agricolo, soprattutto quello periurbano più fragile, un carattere multifunzionale in grado di fornire servizi ecosistemici alla città, superando la stessa nozione di corona verde agricola di transizione che aveva ispirato il PAT vigente e la rete ecologica del PI.

Il progetto di suolo sollecita azioni volte alla conservazione dei caratteri fisici e organici del suolo, al ripristino dei suoli degradati in vista dell'incremento dei servizi ecosistemici, della prevenzione e della mitigazione degli eventi di dissesto idrogeologico, dell'attivazione di strategie di mitigazione e di adattamento ai cambiamenti climatici, di riduzione dei fenomeni di rischio erosivo, di perdita di materia organica e di biodiversità. Le finalità del progetto di suolo sollecitano, così, una concreta transizione ecologica della pianificazione, tesa a incrementare l'offerta di servizi ecosistemici, migliorare le condizioni di permeabilità dei suoli, rafforzare la biodiversità territoriale e urbana, favorire la rigenerazione dei suoli degradati, ridurre l'inquinamento e gli effetti climatici nelle aree urbane, offrire una migliore qualità e salubrità della vita per tutti, migliorando complessivamente la qualità dell'ambiente urbano e le sue connessioni con il territorio rurale, come ormai sostenuto nelle più recenti politiche comunitarie sull'ambiente urbano. La prospettiva di una città che non cresce fisicamente ma si trasforma al suo interno deve, così, fare spazio, riservare suolo rigenerato e riutilizzato, ai contenuti nuovi e indifferibili della transizione ecologica.

Per quanto concerne la dimensione quantitativa del consumo di suolo, la Regione Veneto a partire dalla L.R. 14/2017 ha assunto misure e politiche di contenimento a partire dagli strumenti di pianificazione ritenendo il problema particolarmente significativo per il territorio regionale e in particolare per il territorio veronese. Con 830 ha di nuovo suolo consumato (oltre 11%, dati ISPRA) la regione Veneto si aggiudica il secondo posto nella classifica nazionale, preceduta solo dalla regione Lombardia, registrando il valore negativo più basso a livello nazionale, pari a -2,81, per quanto riguarda il rapporto tra il tasso di consumo di suolo e il tasso di crescita della popolazione (Report SNPA 22/21). In particolare, Verona è tra le città con il più alto tasso di

consumo di suolo a livello regionale e nazionale. Ha un'impronta di suolo antropizzato pari ormai a quasi il 30 % della superficie totale comunale (dati ISPRA), senza registrare da quasi vent'anni una sostanziale variazione del numero di abitanti, che solo in tempi più recenti registra primi sintomi di declino. Ciò a dimostrazione che la correlazione tra demografia e consumo di suolo appare sempre più debole. Dove negli ultimi anni incidono più significativamente la componente di consumo relativa alle infrastrutture e ai servizi, al sistema distributivo delle merci, rispetto a quella degli insediamenti, che aveva caratterizzato il precedente ventennio.

Per Verona, con riferimento alle competenze che il PAT può assumere in materia, si pone l'esigenza di riordinare con fermezza e con criteri nuovi le misure che riguardano il consumo quantitativo di suolo (della sua valorizzazione qualitativa si è trattato in precedenza) da una parte prendendo atto delle disposizioni per il suo contenimento contenute nella L.R. 14/2017 e in altri documenti regionali; dall'altra nella consapevolezza che tali discipline e tecnicismi contabili, pur costituendo "le regole gioco", non esauriscano le responsabilità e le azioni necessarie per un uso corretto del suolo e per una azione pianificata di contrasto al suo consumo e spreco. Peraltro, l'assunzione della sfida della rigenerazione urbana sostenibile e il perseguimento di una morfologia sempre più compatta e coesa della città, obiettivi peraltro già presenti nel PAT vigente, aiutano a qualificare gli obiettivi quantitativi di contenimento.

Gli elementi oggi contenuti nella strumentazione vigente non sono sufficienti ed esaustivi per essere assunti come base di partenza. Gli Ambiti di urbanizzazione consolidata del PAT vigente (Art. 50 delle NdA), individuati, secondo la definizione di aree di urbanizzazione consolidata definite all'Art. 13 lettera o) L.R. 11/2004, attraverso una ricognizione attenta dell'estensione della città consolidata e sulla base di un riconoscimento di porosità e completamenti derivati dal PRG previgente deve essere aggiornata sulla base delle attuazioni di insediamenti e servizi conseguite e completate dall'entrata in vigore del PAT e del PI; così come si ritiene vada superata in prospettiva, proprio nella direzione di un uso più responsabile del suolo, la nozione (e conseguentemente la categoria normativa) delle Aree residuali e periurbane (art. 51 delle NdA del PAT). A questa mappatura si sovrappone con scostamenti sensibili e spesso difficilmente giustificabili quella degli *Ambiti di Urbanizzazione Consolidata* (AUC) definiti, in applicazione della disciplina normativa introdotta con L.R. 14/2017, avendo come riferimento le aree già pianificate del PI 2012. Con riferimento alla nozione di consolidato, il PI ha effettuato soprattutto sulle aree di margine dell'urbanizzato, una differente quanto discutibile ricognizione rispetto al PAT vigente, escludendo tessuti oggettivamente già esistenti e correttamente urbanizzati e includendo arbitrariamente significative porzioni di aree libere non urbanizzate, precedentemente riconosciute dal PAT vigente all'interno delle Aree residuali e periurbane. Ma ancora il PI ha programmato nuovi insediamenti su ambiti che il PAT 2008 aveva riconosciuto come agricoli per un'estensione complessiva di 120 ettari, sui quali il nuovo PAT dovrà operare un'attenta ricognizione, sia delle previsioni nel frattempo decadute, sia di quelle residue inattuato, che possono ancora essere cancellate.

A tali diverse mappature del consolidato, se ne sovrappone una terza, quella di ISPRA, che non ha stretta correlazione con la normativa regionale basata su criteri di programmazione dell'uso del suolo (*land use*), ma che rappresenta un contributo oggettivo e 'terzo', basato su fotointerpretazione analitica, per la misurazione del consumo di suolo a livello nazionale e ormai assunto come riferimento in ambito scientifico e politico-amministrativo (*soil sealing*).

Di concerto con gli uffici regionali e coerentemente con gli "*Indirizzi operativi per il monitoraggio nella valutazione ambientale strategica dei piani regolatori generali comunali*"¹⁸ (Edizione 2023) pubblicati dal Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, potrebbe essere intrapresa su basi oggettive una nuova ricognizione del consolidato, che consenta di fondare su basi reali l'effettiva impronta urbana del già consumato o ampiamente compromesso dal processo di urbanizzazione e d'uso del territorio. A questo proposito è stata predisposta una tavola tematica che nell'evidenziare le tre mappature prima ricordate, ne evidenzia aree e contesti di maggior criticità interpretativa (vedi Tav. 7.1).

A questa mappatura preliminare, Il PAT intende intervenire con riferimento al consumo di suolo sia sui limiti massimi di consumo stabiliti dai criteri regionali, nonché sul controllo nell'applicazione delle deroghe, consentite in ogni regione che ha legiferato in materia di consumo di suolo, pur aderendo idealmente al cosiddetto 'consumo zero'.

Il consumo di suolo massimo stabilito dalla regione Veneto per il Comune di Verona è pari a 94,91 ettari quale orizzonte di possibile consumo futuro di medio termine a disposizione del comune, senza considerare l'applicazione delle deroghe di legge (PAQE, infrastrutture, servizi e attrezzature pubbliche, Sportello unico per le imprese...), che comunque costituiscono consumo di suolo effettivo che deve essere contenuto con

¹⁸ Esito del percorso di sperimentazione incentrato sul monitoraggio ambientale di Piani e Programmi sottoposti a Valutazione Ambientale Strategica previsto dall'art.18 del D.Lgs. 152/2006, avviato dal MASE nell'ambito delle attività della Linea di Intervento LQS1 Valutazioni ambientali - Azioni il miglioramento dell'efficacia dei processi di VAS e di VIA relativi a programmi, piani e progetti del Progetto "CReAMO PA Competenze e reti per l'integrazione ambientale e per il miglioramento delle organizzazioni della PA"

misure specifiche su cui il nuovo PAT intende intervenire con linee di indirizzo di corretto e di consapevole sviluppo sostenibile pianificato. Va inoltre sottolineato come il comune di Verona abbia, diversamente da quanto fatto da altri comuni veneti, accettato la ripartizione operata dalla Regione Veneto con D.G.R.V. 668/2018 (Allegato C), senza rinegoziare in eccesso tale limite attraverso la procedura di ricalcolo prevista dalla D.G.R.V. 1911/2019. Va sottolineato inoltre che tale quota rappresenterebbe l'1,5 % del territorio già urbanizzato, lo 0,48% rapportato all'intero territorio comunale.

Per quanto riguarda le infrastrutture, non solo di mobilità, più difficili da governare a scala locale, l'intento è stato quello di individuare un numero limitato e fortemente selezionato di nuove infrastrutture necessarie, che aiutino a risolvere i problemi pregressi della mobilità dell'area veronese e che siano progettate con grande attenzione sotto il profilo ambientale e paesaggistico, andando a irrobustire il disegno futuro di città compatta e coesa. A tale scopo, nel campo delle infrastrutture e servizi, il disegno del verde urbano e territoriale dovrà corroborare e collaborare alla prefigurazione della nuova fisionomia della città compatta, con l'ampio recupero di porosità interne e di infrastrutture verdi nei bordi sfrangiati, che accanto alla funzionalità fruitiva, presentino prestazioni idonee alla mitigazione climatica e alla performatività ecosistemica. Il PAT intende inoltre avviare con la Regione un percorso di revisione e di ridimensionamento delle previsioni regionali con riferimento agli ambiti che implicano consumo di suolo e al contempo appaiono meno coerenti con l'obiettivo della città compatta, con l'utilità e la strategicità delle previsioni consentite rispetto alle future prospettive di sviluppo, con le risorse ambientali in gioco. Da un primo bilancio potrebbero essere sottratte all'applicazione della deroga più di 100 ettari di suolo risparmiato alla trasformazione futura.

Dei quasi 95 ettari concessi dalle misure regionali di contenimento del consumo di suolo, il PAT propone di non ricorrere a tale opportunità se non per impegnarne una modesta quota, mettendola a disposizione nei prossimi 10-15 anni per la riorganizzazione di attività artigianali e produttive esistenti, evitandone una impropria delocalizzazione nei comuni contermini o per interventi di forte interesse pubblico interessanti suoli già compromessi da qualificare, sempre nell'ottica di contenere la dispersione insediativa. A queste trasformazioni verranno chieste prestazioni ambientali compensative aggiuntive e attivazione di funzionalità ecosistemiche utili alla transizione ecologica e alla rigenerazione ambientale.

Una manovra per l'abitare sociale come strumento di trasformazione equa della città

Il PAT vigente evidenziava la vivacità demografica dell'area metropolitana veronese (482 mila abitanti su un territorio di oltre 1070 kmq), riconoscendo il contributo prevalente alla crescita dei comuni di cintura.

All'interno di un quadro nazionale connotato da dinamiche demografiche negative Verona si confermava, dal 2019, prima nel Veneto per numero di abitanti; la pandemia ha mutato le condizioni avviando successivamente ad una nuova fase, invertendo il trend di crescita e disegnando uno scenario demografico meno positivo di quello degli anni pre-crisi.

Inoltre, un'evidenza confermata nel tempo è l'aggravarsi delle condizioni di povertà di chi vive in città rispetto ai contesti dei medi e piccoli comuni, tendenzialmente caratterizzati da una maggiore capacità di fronteggiare i cambiamenti socio-economici sia per le caratteristiche del tessuto produttivo, sia per la maggiore solidità delle reti familiari e sociali, che meglio attutiscono le crisi dei singoli e dei nuclei. Il nostro Paese, in controtendenza rispetto all'Europa, mostra una condizione abitativa peggiore nelle aree urbane, dove nel 2015 la quota di popolazione in situazione di disagio abitativo era del'11,3% contro una media UE del 4,8%. Il Comune di Verona – insieme a quelli confinanti di San Martino Buonalbergo, San Giovanni Lupatoto, Villafranca e Bussolengo – è classificato ad alta tensione abitativa dal CIPE.

Ad oltre 15 anni dalle valutazioni contenute nel quadro conoscitivo e nelle elaborazioni del PAT, gli scenari sono oggi profondamente mutati a causa del susseguirsi di eventi straordinari: la crisi finanziaria del 2007-2008 e la crisi economica globale che ne è seguita, la pandemia da Covid-19 e, infine, il conflitto russo-ucraino che ha generato una rapida impennata dei costi dei trasporti, delle materie prime e delle fonti energetiche e conseguente aumento dell'inflazione.

Molti dei parametri di valutazione sui quali si basavano le previsioni del PAT sono stati sovvertiti e questo complesso di cause ha spinto ulteriormente la domanda di abitazioni verso le periferie e le aree di cintura, con effetti anche sui valori immobiliari e aumentando le disuguaglianze e la popolazione a rischio di povertà ed esclusione sociale.

La dimensione del disagio abitativo¹⁹ ha assunto una connotazione grave soprattutto nelle famiglie in affitto, dove il canone mensile (fuori dal sistema dell'ERP) grava pesantemente sul bilancio familiare.

Secondo l'art. 39 della L.R. n. 11/2004 e s.m.i., il Comune di Verona è tenuto a riservare una quantità di superficie o di volume per l'edilizia residenziale pubblica compresa fra il 20% ed il 40% di quella necessaria a soddisfare il fabbisogno complessivo di edilizia abitativa per la durata del PI. Il vigente PI raggiunge tale

¹⁹ Nomisma e Federcasa, *Dimensione del disagio abitativo pre e post emergenza Covid-19* (maggio 2020).

soglia computando anche i PEEP in attuazione a fare data dall'approvazione del PAT e, tuttavia, l'azione e la verifica della quota di ERP/ERS ha perso via via di efficacia, come dimostrano i rapporti di monitoraggio che hanno accompagnato le successive varianti (n. 23 e 29 in particolare).

Le Linee guida programmatiche 2022-27 della nuova Amministrazione rilanciano il tema dell'edilizia abitativa all'interno di una visione strategica che guida la redazione del nuovo Piano di Assetto del Territorio: «*La Verona che vogliamo è una città orientata all'edilizia sociale, che si propone di soddisfare le esigenze abitative di famiglie a basso reddito o in difficoltà, di studentesse e studenti dell'Università e della cittadinanza senior*».

Riprendendo i dati precedentemente riportati delle analisi socio-economiche di Verona si stima che poco più della metà della domanda futura (55,5%) verrà assorbita dal mercato libero, la restante parte fa riferimento alla fascia debole di popolazione, famiglie inscrivibili nella fascia del bisogno, e alla cosiddetta "fascia grigia", persone che hanno un lavoro che non si possono definire povere ma che non si possono comunque permettere una casa nel mercato libero e che non è mai stata considerata oggetto di politiche pubbliche.

L'evoluzione dei prezzi delle compravendite e degli affitti influenza fortemente la struttura sociale della popolazione: il libero mercato intensifica la pressione sulle famiglie e la crisi tocca non solo i nuclei più sfavoriti ma a oggi anche le classi medie.

Inoltre, Verona vanta la presenza di un Ateneo di grandi dimensioni, con quasi 30.000 studentesse e studenti, di cui metà extraterritoriali, oltre a docenti e personale tecnico ed amministrativo. È evidente che la crescita del sistema universitario ha come conseguenza sulla città la necessità di alloggi, di mobilità sostenibile e di misure specifiche per i bisogni della comunità studentesca.

Il diversificarsi della domanda abitativa in risposta ai cambiamenti dettati dalla demografia, dall'economia, dalla mobilità geografica delle persone legate alle condizioni lavorative e dalle variegate strutture familiari, insieme una crescente fragilità sociale condizionano e cambiano le forme dell'abitare nei tempi, negli spazi, nei modi. Costruire una risposta articolata a una domanda sempre più complessa dell'abitare richiede alla città di sviluppare iniziative alternative alle forme tradizionali di alloggi aprendo il campo a sperimentazioni e soluzioni innovative per incrementare l'offerta abitativa in maniera urgente e sostenibile (*co-housing, senior o silver housing, student housing, co-housing* intergenerazionale), preferendo in via prioritaria la riconversione di aree già urbanizzate.

Da una recente indagine (2023) commissionata da Confartigianato, nella provincia di Verona il patrimonio immobiliare pubblico inutilizzato è di 416 unità immobiliari (352.663 mq di superfici), il dato più alto tra tutte le 7 province della regione. A livello di unità immobiliari, il 49% è da ricondurre a caserme e carceri (quasi 173 mila mq), il residenziale arriva al 12% (43 mila mq) e il 7% è rappresentato da edifici scolastici (circa 23 mila mq). I principali proprietari del patrimonio pubblico inutilizzato sono i Comuni, sia a livello di unità immobiliari (62%) sia di superfici (56%) e a seguire Ministeri e Presidenza del Consiglio dei Ministri con 100.317 mq. Del patrimonio inutilizzato, 313 unità immobiliari potrebbero essere riutilizzabili; mentre oltre 53 mila mq sarebbero da demolire e, eventualmente, ricostruire.

Recentemente alcune misure su scala nazionale, la programmazione regionale dei FESR, hanno iniziato a porre al centro dell'agenda il tema del recupero dell'edilizia pubblica, impegnandosi a ripristinare la funzionalità complessiva.

Il Comune di Verona è inoltre beneficiario di 18+18 milioni di euro nel quadro del Piano Nazionale per la Qualità dell'Abitare (PINQuA) in seguito confluito nel PNRR - Missione M5C2 – Investimento 2.3. L'obiettivo dell'investimento è la realizzazione entro il marzo 2026 di nuove strutture di edilizia residenziale pubblica, per ridurre le difficoltà abitative, con particolare riferimento al patrimonio pubblico esistente, e alla riqualificazione delle aree degradate, puntando principalmente sull'innovazione verde e sulla sostenibilità.

L'intervento PINQuA Id. 9 prevede la riqualificazione di due complessi di edilizia residenziale sociale: Case Azzolini (180 alloggi) e Tombetta (92 alloggi) nel quartiere di Borgo Roma e l'intervento PINQuA Id. 309 Santa Caterina al Pestrino prevede la realizzazione di 20 nuove unità abitative destinate a categorie fragili.

Garantire un alloggio abbordabile, accessibile a tutti, presuppone un sistema articolato di politiche, di regole e di azioni capace di far convergere verso i medesimi obiettivi soggetti e portatori di interesse diversi, riconoscendo all'abitare il ruolo fondamentale nella costruzione del welfare, accanto ai servizi, per guardare una prospettiva di equità sociale.

La casa sociale costituisce uno dei temi centrali del nuovo PAT e della pianificazione futura veronese, che andrà affrontato con pragmatismo e concretezza se si vogliono cogliere le sfide che il quadro strategico locale delinea con urgenza. Il riferimento va, in particolare, all'affitto sociale, destinato a quei segmenti presenti e futuri che hanno oggettiva difficoltà ad accedere all'offerta del libero mercato, soprattutto in una proposta che si rivolta e prevalentemente al riuso dell'esistente, spesso condizionato da elevate rendite

urbane già costituite e da altrettanto elevati costi di bonifica e di ri-urbanizzazione degli ambiti rigenerati. La pianificazione futura dovrà maturare un cambio di rotta, passando da un mercato tutto sbilanciato sull'offerta privata, a uno pragmaticamente attento ai caratteri della domanda pregressa insoddisfatta e di quella futura indotta dalla sfida di un'attrattività inclusiva, che richiede specifiche politiche abitative ed interventi mirati a conseguire l'offerta di case sociali. Contrastando il paradosso attuale del mercato, caratterizzato dalle case senza abitanti e dagli abitanti senza casa.

In molti piani – e in linea teorica anche nella disciplina urbanistica vigente a Verona e nella normativa regionale (si veda l'atto di indirizzo sulle opere di urbanizzazione) - l'edilizia residenziale sociale costituisce una dotazione territoriale, realizzabile sulle aree cedute in compensazione negli interventi di trasformazione (possibilità peraltro contenuta nella Finanziaria del 2008), rendendo così la casa sociale diffondibile in tutte le trasformazioni. Ma senza un sostegno economico pubblico e risorse aggiuntive dedicate non si dà quel contributo strategico oggi necessario al radicamento di un abitare sociale, che diventi l'elemento distintivo del progetto di città.

Compito primario delle politiche abitative sarà soddisfare quel bisogno che il mercato da solo non riesce ad affrontare, e soprattutto la domanda, a canone sociale e moderato, che da troppo tempo si è lasciata crescere a dismisura, destinando in maniera continuativa adeguate risorse ad interventi così orientati. Favorendo e promuovendo le condizioni di un impiego coordinato e integrato di tutte le leve attivabili (urbanistiche e progettuali, normative, finanziarie e fiscali), per garantire l'attivazione di interventi di rigenerazione, con la contestuale costruzione del welfare urbano e della città pubblica, al fine di riequilibrare la sotto dotazione infrastrutturale di cui da sempre soffrono le città italiane e forse – a medio e medio lungo termine- riequilibrare e riportare su standard europei la ripartizione tra affitto e proprietà ampiamente sbilanciata, in Italia, a favore della seconda. In tale prospettiva, andrà coinvolto il riuso e la rigenerazione del patrimonio immobiliare pubblico, non solo residenziale ed il partenariato pubblico- privato come prassi operativa.

La casa sociale, come inizia a emergere nel percorso di ascolto, può infine rappresentare l'occasione per una duplice sperimentazione: di nuovi modelli tipologico – insediativi; di costruzione di un nuovo e contemporaneo spazio pubblico. Da troppo tempo costruiamo case con standard e funzionalità obsolete, soprattutto in rapporto alle nuove e giovani popolazioni, alle tipologie e morfologie sociali e familiari, ai nuovi bisogni socio-assistenziali, con uno sguardo profondo, attento e al contempo mirato ai contesti. La valorizzazione/reinvenzione di questi luoghi dovrà investire nuovamente sul capitale sociale insediato, mescolando le funzioni abitative con quelle del lavoro e del loisir, per diventare occasione di una nuova stagione di concreta sperimentazione qualitativa di rigenerazione economica e sociale della città futura.

In questa direzione va anche il **protocollo d'intesa** recentemente siglato con **Cassa Depositi e Prestiti** (CdP) nell'ambito del programma InvestEU, con il quale Cdp offrirà servizi di consulenza all'Amministrazione per lo sviluppo di progetti di social housing.

La città pubblica e le infrastrutture del welfare urbano come armatura per lo sviluppo sociale, economico e ambientale

In linea con gli obiettivi dell'**Agenda 2030** delle Nazioni Unite, che vede nell'inclusione e nella partecipazione di tutte le età un elemento fondamentale per un contesto urbano sano e prospero, una città davvero sostenibile e inclusiva è quella che riesce a soddisfare i bisogni di tutte le generazioni, creando spazi dove persone giovani, adulte e anziane possano vivere e interagire in modo armonioso. Questo significa progettare quartieri che non siano destinati solo a un gruppo specifico, ma dove persone di ogni età possano sentirsi accolte e trovare servizi adatti a loro. Il coinvolgimento intergenerazionale diventa così uno strumento per rafforzare il tessuto sociale: le iniziative comuni, i parchi, i percorsi pedonali sicuri, le **sale di comunità**, quali spazi di aggregazione multifunzionali, dedicati ad attività culturali (spazi per mostre, esposizioni, spettacoli, rassegne cinematografiche etc..) e le piazze diventano luoghi in cui le generazioni si incontrano, scambiano esperienze e creano legami, rendendo il quartiere più vivo e sicuro.

Una città che pensa al benessere di tutti, offre servizi che rispondano sia ai bisogni pratici – come scuole, assistenza sanitaria, trasporti accessibili – sia a quelli relazionali e culturali, come spazi per attività collettive, eventi, aree di ritrovo. Questo approccio intergenerazionale non solo arricchisce la vita comunitaria ma previene l'isolamento sociale, valorizza le esperienze di ciascuno e facilita un modello di quartiere dove le persone si sostengono a vicenda.

Il tema della **costruzione della città pubblica** rappresenta quindi una strategia di fondo per il nuovo PAT, che matura dalla necessaria qualificazione dell'armatura urbana finora conseguita, ma anche di un suo accrescimento fisico e spaziale, evitando di incorrere nel consumo di nuovo suolo, ma conseguendo tale obiettivo come esito dei processi rigenerativi urbani e ambientali.

A questo proposito, per introdurre concretamente una strategia di qualificazione e accrescimento della città pubblica, occorre riconoscere, senza che diventi un alibi, le diverse e differenti cause di diversa natura (economica, giuridico-amministrative, ...) che hanno impedito efficaci azioni di governo del territorio nell'interesse della collettività, indebolendo il ruolo della pianificazione comunale. Basti pensare all'irrisolto problema della decadenza quinquennale dei vincoli pubblicistici. Le cause di natura economica sono collegate alla situazione generale del nostro Paese e riguardano l'endemica carenza di risorse per le città, che ha ragioni profonde nella nostra economia e che l'estrema lentezza della ripresa economica non aiuta a superare. Le cause di natura giuridico - amministrativa riguardano le condizioni assai critiche del quadro istituzionale e dell'ordinamento giuridico – legislativo, dovute all'assenza assai prolungata di qualsiasi riforma utile per il Paese su questioni di dubbia competenza regionale, come la regolazione dei diritti edificatori, la compensazione o la perequazione urbanistica, questioni che riguardano competenze specifiche dello Stato.

La costruzione della città pubblica nella prospettiva della rigenerazione urbana non può e non deve partire, come nel passato, dalla sola apposizione attraverso la pianificazione di vincoli urbanistici astratti destinati a rimanere inattuati, ma dalla definizione di un progetto operativo gestito continuativamente dal sistema del welfare urbano. Un progetto fatto di azioni e di politiche che stanno solo in parte (essenziale, ma certamente non esclusiva), dentro gli strumenti di pianificazione. Passando quindi da una logica di standard quantitativi a una reale politica di programmazione dei servizi, superando l'approccio vincolistico - pubblicistico non solo perché non funziona più per motivi giuridici ed economici, ma per affrontare importanti problemi di equità. Dovremo essere in grado di concepire il piano come il riferimento iniziale di una gestione attiva e quotidiana sul territorio della dimensione del welfare materiale e di riconvertire uno strumento pensato per eseguire controlli di conformità, in un dispositivo capace di progettare, di negoziare, di fare valutazioni economiche e di suggerire alternative in termini di costi- benefici. L'esperienza delle trasformazioni attraverso processi di negoziazione ha finora mostrato limiti e carenze di questo cambiamento, culturali prima ancora che tecnico-organizzativi. Una buona pianificazione deve necessariamente tenere conto dei costi di realizzazione e di gestione ordinaria dei servizi programmati, attraverso un costante monitoraggio, che in questo decennio è ampiamente mancato nella pianificazione veronese, lasciando crescere convinzioni che non potevano essere corrette da oggettive valutazioni sui fabbisogni. Il futuro processo di piano dovrà, quindi, riuscire a coniugare obiettivi e risorse, principi e modalità attuative, qualità e disponibilità di bilancio. Dove le problematiche tipologiche e distributive s'intrecciano quindi con i livelli di accessibilità, fruibilità e fattibilità del sistema dei servizi, ma anche con la programmazione e con le relazioni tra le dotazioni da assicurare e la sostenibilità nel tempo della loro gestione, favorendo forme di sussidiarietà orizzontale che costituiscono uno dei maggiori punti di forza della realtà veronese. Non è più il momento di previsioni senza priorità, di spese scollegate dalle effettive capacità di realizzazione. Occorre quindi operare una stima realistica dei costi degli interventi, delle risorse acquisibili, accentuando in particolare il legame stretto tra infrastrutture e insediamenti, per garantire il potenziamento dell'armatura urbana. Leggere e riconoscere le possibilità di intervento presenti nei diversi contesti in cui oggi si manifesta l'urbano con differenti caratteristiche e utilizzare una gamma ampia di strumenti, di meccanismi attuativi e di progetto, diversamente combinati a seconda delle circostanze, dei contesti, delle domande e dei fabbisogni a cui rispondono. A maggior ragione in una fase in cui per effetto della crisi economica lo scenario in cui si vengono a trovare le città e i territori vede il contrarsi concomitante della scarsità e rigidità delle risorse pubbliche e al contempo della progressiva diminuzione di quelle private.

Il reperimento e l'acquisizione di aree per la costruzione della città pubblica – per i necessari spazi di relazione e di connessione, per la realizzazione di attrezzature nuove e più coerenti con i profili delle diverse popolazioni urbane, per la realizzazione di abitazioni sociali, per la realizzazione delle reti blu e verdi e dei relativi servizi ecosistemici – rimane una questione insoluta e decisiva anche per il piano che si confronta con la rigenerazione della città esistente, con gli effetti della contrazione economica e dell'abbandono di edifici e contesti, con i pattern urbani della diffusione e metropolizzazione urbana.

Una domanda di nuovi servizi e nuove attrezzature di carattere pubblico e collettivo sollecita una non astratta risposta in termini di suolo rigenerato e recuperato alla collettività. Una domanda che necessariamente non può solo trovare risposta all'interno della dotazione minima di prossimità fissata a livello nazionale dal decreto interministeriale del 1968 (18 mq/ab), che sembra comunque opportuno riconfermare anche a distanza di cinquant'anni, anche in presenza di leggi regionali come quella urbanistica della Regione Veneto, che elevando tale dotazione complessiva (ma aggregando standard di quartiere e standard urbano) a 30 mq per abitante, tende leggermente a sottostimare la quota di prossimità, da assicurare in tutti i contesti locali, aggiungendo che in quest'obiettivo minimo non trovano spazio, per esempio, le aree necessarie per l'abitare sociale, ma anche le dotazioni per i servizi ecosistemici, quelle che forse solo in qualche limitato caso richiedono un intervento di acquisizione pubblicistica dei suoli.

In una congiuntura come quella attuale, le modalità attuative di costruzione della città pubblica devono pertanto saper combinare strumenti differenti, lasciando come ultima ratio la sempre più desueta pratica dell'esproprio per pubblica utilità, fonte di complicati contenziosi giuridici e di lunghi e controversi processi di

acquisizione. Ricorrendo, in assenza di novità legislative a livello nazionale, a sempre più raffinati meccanismi attuativi di perequazione e compensazione urbanistica adattati alle strategie rigenerative, misurando dove il mercato ancora consente il prelievo di quote di surplus economico generate dalle trasformazioni di fascia medio-alta. Ma anche a sempre più diffuse pratiche di carattere “compensativo” o relative a “contributi di sostenibilità” o di “rigenerazione”, aggiuntivi rispetto agli oneri di legge, o ancora a monetizzazioni ‘progettualmente orientate’ al territorio. Anche in controtendenza con le leggi regionali che sostengono la rigenerazione urbana attraverso deroghe e sconti proprio sulla costruzione della città pubblica, generando interventi utili solo a conseguire tutt'al più una, comunque, necessaria riqualificazione urbana ed edilizia.

Le considerazioni sopra esposte non possono prescindere da un'accurata analisi dello stato di fatto del sistema dei servizi e degli standard oggi presenti sul territorio, verificati in generale o articolati per Ambiti territoriali omogenei (ATO) anche per come il nuovo PAT propone di ridefinirli, e per ogni singola circoscrizione amministrativa.

Gli ATO oggetto delle analisi sui servizi, la cui ridefinizione potrà essere oggetto di perfezionamenti in sede di PAT, corrispondono a parti di territorio riconoscibili per caratteristiche geografiche, storiche, paesaggistiche, morfologiche ed insediative, caratterizzate da specifici assetti funzionali ed urbanistici, in riferimento ai quali possono essere unitariamente considerate e risolte in termini sistemici pluralità di problemi di scala urbana e territoriale. I nuovi ATO, i cui perimetri seguono i segni fisici presenti, sia di origine naturale che antropica, includono al loro interno più quartieri contigui appartenenti ad una determinata area geografica e morfologica, rispetto ai quali sono state effettuate le analisi di tipo demografico ed economico-sociale utili per future azioni di pianificazione in senso esteso.

Rispetto alla più minuta scala dei quartieri saranno quindi ulteriormente articolate le successive elaborazioni delle dotazioni territoriali per una più accurata valutazione delle dotazioni di prossimità, che naturalmente chiama in causa altri servizi e funzioni, che tradizionalmente non vengono contemplati e annoverati come standard urbanistici.

Con tale finalità la tavola 2.c *Verso la città pubblica* rappresenta lo stato di fatto delle dotazioni fruibili secondo nuove definizioni, che vogliono esprimere la qualità dei servizi rappresentati (luoghi della sanità e dell'assistenza, luoghi dell'amministrazione e dell'ordine pubblico, etc).

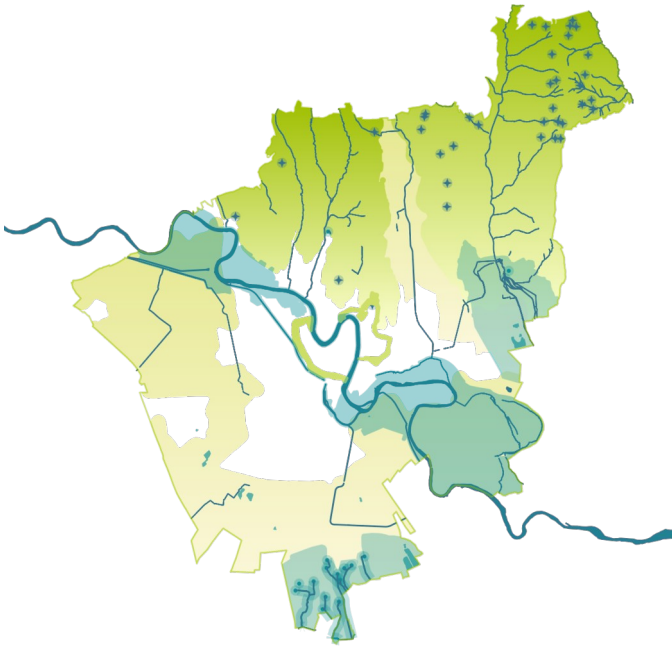
Un confronto con i dati riportati nel PAT vigente evidenzia una crescita complessiva dello standard con il superamento di alcuni deficit pregressi della ricognizione precedente (PI 2011) riscontrabili negli ATO 2, 3, 6, e 10, come ridefiniti. Attualmente con una dotazione generale pari a 36,6 mq per abitante (257.019), i livelli minimi della legge regionale sono verificati in tutte le ATO ad eccezione dell'ATO 2 (28,2 mq per abitante). Anche il bilancio generale effettuato con le voci e le dotazioni minime del D.M. 1444/1968 non evidenzia carenze particolari, che invece emergono per specifiche voci e contesti da una lettura a grana minuta e che richiederanno interventi mirati e prestazioni adeguate da programmare col PAT e identificare puntualmente nel PI. La sola voce del verde pubblico complessivamente rappresenta una dotazione di 21,1 mq per abitante (non conteggiando il verde di arredo), di cui il verde sportivo rappresenta il 5,5%. Il dato aggregato nasconde deficit per quanto concerne il verde fruibile ancora riscontrabile a livello di dotazioni locali soprattutto nell'ATO 2 e nell'ATO 9, che si attestano sotto i 9 mq per abitante.

Tale bilancio non deve essere assunto come quadro confortante per le politiche future per la città pubblica e per la dotazione di più elevati livelli di welfare materiale. Costituisce comunque un punto di partenza importante per la progettazione di quell'ampia gamma di strumenti, di meccanismi attuativi e progettuali, come precedentemente detto, differentemente combinati nei contesti, dalle domande e dai fabbisogni emersi con il lavoro di ascolto, che costituisce un contributo decisivo alla costruzione di un progetto misurato anche sulle esigenze degli abitanti, sulle forme di convivenza e sulle esperienze concrete di vissuto che ogni articolazione dell'abitare esprime e da cui prenderà forma la Verona del futuro.

6. LE OTTO CITTÀ: UNA NUOVA PROSPETTIVA PER VERONA

Il nuovo PAT di Verona è fondato sull'ambizione di un nuovo umanesimo, che ponga la biosfera e le generazioni future al centro delle scelte odierne. Questo implica riconoscere e garantire il 'diritto alla città' per le cittadine e i cittadini, fino all'estrema periferia e oltre: uno sviluppo che rispetti il diritto degli abitanti di vivere in spazi urbani sostenibili, sicuri e inclusivi, in cui le persone, le comunità e l'ambiente coesistano in equilibrio. Questa visione, sostenuta dagli obiettivi di sviluppo sostenibile dell'ONU e dalla *New Urban Agenda*, vede la città non solo come luogo fisico ma come ambiente-ecosistema di diritti e opportunità per le generazioni presenti e future.

6.1 Verona città di acqua e di suolo | Parchi, cintura verde, ambiente e agricoltura



Verona può essere considerata una città d'acqua, intendendo un territorio posato sull'acqua che si manifesta in vari modi dalle formazioni collinari alle aree di pianura con le sue risorgive: "L'acqua che non ha forma dà forma". È fondamentale tener sempre presente che il sistema fiume è in continua relazione con gran parte del territorio, il fiume, con la sua fitta rete di sorgenti, incisioni, risorgive, piccoli corsi d'acqua; e cioè che esso sia e continui ad essere l'elemento fondante della città per l'aspetto naturalistico e ambientale. Ma anche una città di suolo caratterizzato a nord dal paesaggio collinare e a sud dalla cintura agricola.

L'acqua e il suolo, le loro risorse e qualità, così come le loro criticità e fragilità, divengono le matrici della nuova pianificazione che agiscono alle varie scale: alla scala della pianificazione generale come telaio strutturale di riferimento; alla scala della pianificazione intermedia come *framework* per la progettazione di azioni complesse, infrastrutturali e insediative o ambientali, di connessione, accrescimento e qualificazione delle risorse

interessate; alla scala delle trasformazioni e degli interventi più minuti come componenti rispetto alle quali misurare le prestazioni e le *performance* ecosistemiche di ogni progetto urbanistico ed edilizio.

Uno degli obiettivi del PAT è valorizzare il Parco dell'Adige e il corso del fiume come corridoio ecologico a valenza regionale, valorizzando i percorsi ciclo-pedonali esistenti e gli itinerari lungo le sponde e gli argini riqualificando le aree fluviali, zone umide e aree boscate. Il Parco dell'Adige e le aree pre-parco di futura istituzione hanno la finalità di salvaguardare le matrici naturali dalla pressione antropica e dall'inquinamento attraverso zone cuscinetto attorno ai siti sensibili e l'implementazione di sistemi di monitoraggio per rilevare e valutare la biodiversità, la qualità dell'aria, dell'acqua e del suolo. Il sistema dell'esistente sarà potenziato attraverso l'individuazione di possibili connessioni ecologiche tra diverse aree a valenza naturalistica, riqualificando aree degradate e implementando infrastrutture verdi e blu. Una tematica di fondamentale importanza è infine poi quella della promozione di attività di sensibilizzazione ed educazione ambientale.

Le aree agricole di Verona hanno subito forti pressioni dall'urbanizzato in espansione e sono caratterizzate da un'elevata frammentazione nella conduzione dei suoli coltivati; da una prima analisi emerge una quota molto elevata (superiore il 50%) delle aziende a ridotta estensione superficiale (inferiore alla media nazionale < 6 ha) tale da far ritenere non dispongano di una struttura economica sufficiente in prospettiva futura a garantire la sopravvivenza.

Il nuovo PAT le identifica come potenziale risorsa per il territorio puntando ad una valorizzazione in termini di multifunzionalità e di diversificazione dell'attività agricola, nell'ottica di erogare nuovi servizi a favore della cittadinanza e creare un rapporto di reciprocità e di transizione dall'ambiente urbano a quello rurale (realizzazione di anelli di transizione nelle cinture urbane).

Gli obiettivi del nuovo piano sono di mantenere ed incentivare l'agricoltura nelle aree periurbane dando impulso alla multifunzionalità delle aziende rurali, favorendo l'auto-organizzazione e la partecipazione a programmi strategici di gestione delle aree verdi, di interazione con mercati qualificati e filiere corte, anche in una prospettiva di economia circolare (km0, orti urbani, etc.) e di produzione innovativa di servizi agrituristici,

con recupero e riutilizzo del patrimonio edilizio rurale esistente (cascine, casali ecc.). Favorire la possibilità di attività integrative ma connesse con l'agricoltura si ritiene possa dare maggior vitalità economica e resilienza a strutture attive in queste aree a forte rischio di abbandono offrendo, oltre a possibilità di impulso economico alle attuali imprese, occasioni per lo sviluppo di nuove realtà in ambiti produttivi agricoli emergenti e nuove opportunità culturali per il contesto urbano finalizzate al recupero del contatto con la natura e le tradizioni rurali.

Il territorio agricolo gioca un ruolo fondamentale come matrice di collegamento tra l'area metropolitana e gli ambiti a più elevata valenza ambientale presenti sul territorio comunale (ambiti della rete ecologica, parchi urbani ecc.). Questa funzione di connessione del territorio agricolo deve tuttavia essere supportata da sistemi di connessione adeguati che possono essere di natura infrastrutturale (viabilità lenta e sostenibile), ambientale e paesaggistica (cura e mantenimento del territorio) e di servizio sociale e collettivo (agriturismi, fattorie sociali e didattiche).

La creazione di questi sistemi di connessione permette di dare forte impulso ad un tipo di agricoltura non caratterizzata dalla sola produzione di prodotti agricoli tradizionali ma anche dal facilitare la fruizione di una serie di beni che, pur legati all'attività agricola dell'azienda, forniscano anche servizi di tipo ambientale (paesaggio, salubrità dei terreni), sociale e culturale (agriturismo, agricoltura sociale, fattorie didattiche) e diano vita ad un sistema agricolo multifunzionale a servizio del contesto urbano circostante.

La diversificazione dei servizi offerti dal comparto agricolo gioca un ruolo fondamentale nel mantenimento delle attività agricole di piccole dimensioni, spesso di carattere familiare, nel facilitare lo sviluppo rurale e garantire l'integrazione del reddito derivante dallo svolgimento di un'agricoltura di tipo tradizionale (solo produzioni agricole).

La creazione e l'implementazione di infrastrutture di connessione "lenta" dei punti di fulcro delle attività agricole non tradizionali potranno facilitare la fruizione dei servizi tipici della multifunzionalità agricola e quindi un loro facile sviluppo e promozioni con un conseguente incremento del consumo diretto di produzioni agricole che dei benefici effetti del contatto diretto con la natura.

6.2 Verona "Città Sana", resiliente e biofilica orientata alla transizione ecologica | Fragilità, rischi sanitari ed ambientali e servizi ecosistemici



Il Comune di Verona fa parte dal gennaio 2023 della **rete Italiana Città Sane**, un progetto promosso dall'Organizzazione mondiale della Sanità (OMS) per supportare i Paesi nel promuovere la concezione e la consapevolezza della salute pubblica, sviluppare politiche locali per la salute e programmi sanitari, prevenire e superare le minacce ed i rischi per la salute, anticipare le sfide future.

La Città Sana è una città che costantemente crea e migliora i contesti fisici e sociali ampliando le risorse della comunità, permettendo a cittadine e cittadini di aiutarsi a migliorare tutti gli aspetti della vita e a sviluppare al massimo il proprio potenziale. Una buona salute è una risorsa capitale per lo sviluppo sociale, economico e personale di una città e consente di conseguire un **invecchiamento attivo** e di poter contare su una popolazione anziana che sia una importante **risorsa** per la comunità e non solo un costo.

Verona è inoltre la prima città italiana ad aver aderito alla **Biophilic Cities Network**, la **rete internazionale delle Città Biofiliche**, nate con l'obiettivo di aumentare la connessione persone- natura, non solo relegate alle aree naturali esterne ma anche a quelle all'interno della città. Il progetto "**Verona città biofilica**" si propone di affrontare le urgenti sfide ambientali e promuovere benessere, inclusione sociale e resilienza urbana attraverso azioni di miglioramento delle infrastrutture verdi e delle condizioni ambientali urbane, la promozione dell'educazione ambientale, l'integrazione dei principi biofilici nella pianificazione urbana e nelle politiche locali e il monitoraggio e la promozione della salute e del benessere tramite l'accesso quotidiano a spazi verdi e blu.

La principale sfida di Verona è quella di proiettarsi in una prospettiva di transizione ecologica, ossia, di creare un nuovo modello di sviluppo urbano, più centrato sulla valorizzazione della natura e sul miglioramento delle condizioni di benessere e di salute della popolazione e degli ecosistemi, in cui il verde diventa protagonista ed elemento strutturante dello spazio urbano, e sulla riduzione e mitigazione della vulnerabilità e dei rischi ambientali e antropici.

I rischi naturali possono essere mitigati attraverso azioni preventive e una pianificazione accorta e sostenibile, che si sviluppa attraverso una serie di norme, linee guida e/o comportamenti operativi e/o educativi finalizzati alla gestione dei rischi naturali, alla riduzione generale dei costi sociali e conseguentemente alla loro ricaduta sulla popolazione, secondo quanto stabilito dal **Piano di Protezione Civile** di prossima approvazione.

Questo approccio del nuovo piano urbanistico improntato alla rigenerazione e sostenibilità del territorio e del paesaggio può integrarsi efficacemente nel framework delle politiche europee e globali per affrontare le sfide contemporanee, contribuendo in modo significativo agli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (SDGs), in particolare all'**Obiettivo 11: "Città e comunità sostenibili"**.

Il PAT di Verona mira a riqualificare aree degradate ridando spazio alla natura, promuovere la mobilità sostenibile e incrementare gli spazi verdi, creando un ambiente urbano resiliente e inclusivo. Tale approccio è in linea con la strategia europea del Green Deal, che pone l'accento sulla sostenibilità ambientale, economica e sociale.

Questo processo di rigenerazione del territorio e del paesaggio non può non comprendere il tema dei Servizi Ecosistemici (SE), ovvero i benefici che la natura fornisce al benessere collettivo, uno dei nuovi paradigmi interpretativi che stanno supportando la transizione della disciplina urbanistica verso maggiori valori ambientali.

Il potenziale della **valutazione dei Servizi Ecosistemici** è proprio quello di stimare, sulla base delle trasformazioni d'uso, i differenziali di valore ecosistemico dei suoli trasformati sia in termini quantitativi che qualitativi.

Tuttavia, anche se l'analisi biofisica dei Servizi Ecosistemici ha raggiunto ottimi risultati, rimane ancora poco esplorata la risoluzione del divario che separa la dimensione valutativa da quella progettuale. Il deterioramento e l'impoverimento degli ecosistemi e la conseguente perdita di SE, dovuti ai cambiamenti degli usi del suolo, fa riflettere sulla necessità di individuare strumenti di supporto alla pianificazione, in grado di valutare a priori in che misura i processi pianificatori possano incidere sull'uso del suolo. Pertanto, è necessario che si rendano disponibili strumenti per una **valutazione ex-ante** dello stato di fatto e degli effetti che le politiche relative all'uso del suolo possono generare sugli ecosistemi e sulla loro capacità di fornire Servizi Ecosistemici.

Per questo motivo, nell'ambito della redazione del nuovo PAT della città di Verona e nel processo di VAS che lo accompagna, si ritiene fondamentale l'inserimento della valutazione dei Servizi Ecosistemici per lo sviluppo di una prospettiva futura della città, facendo riferimento alle nuove questioni introdotte dal PSTE (**Piano Strategico di Transizione Ecologica** del Comune di Verona), il quale identifica in particolare **8 macro-obiettivi** principali (decarbonizzazione, mobilità sostenibile, miglioramento della qualità dell'aria, contrasto al consumo di suolo e al dissesto idrogeologico, miglioramento delle risorse idriche ed infrastrutture, ripristino e rafforzamento della biodiversità, economia circolare e adattamento ai cambiamenti climatici) che devono guidare le politiche in merito alla transizione ecologica, innestando le relative priorità d'azione.

L'analisi e la mappatura effettuata, e in corso di implementazione, ha focalizzato l'attenzione sui Servizi Ecosistemici: di regolazione dell'aria, del clima, delle acque, dell'impollinazione, di supporto alla formazione e rigenerazione del suolo e relativi all'eredità culturale e identitaria.

Questo ha permesso l'identificazione di obiettivi e strategie del nuovo PAT in relazione ai Servizi Ecosistemici, anche integrando il processo e gli esiti del **progetto èVRgreen**:

- SE di Regolazione della qualità dell'aria: **prevedere e definire potenziali ambiti per interventi di forestazione urbana, anche connessi ai sistemi infrastrutturali.**

Gli spazi verdi urbani, dagli alberi puntuali ai grandi spazi naturali, forniscono all'uomo importanti servizi ecosistemici, in grado di apportare notevoli benefici alla salute psico-fisica delle comunità. Le prestazioni ambientali delle aree verdi sono direttamente correlate alla loro dimensione, stato e qualità, insieme alle caratteristiche delle specie arboree. Bilanciare la densità delle foreste urbane, in particolare nelle aree ad alta densità di traffico, migliorerebbe notevolmente la qualità dell'aria urbana sia a livello locale

che cittadino, motivo per cui le questioni di gestione del traffico e dei trasporti sono strettamente legate alle *Nature-Based Solutions* come strategia per migliorare la qualità dell'aria.

- SE di Regolazione del clima: **rendere vivibile la città dal punto di vista del comfort termico.**

Nel PAT è stata effettuata la valutazione delle «*Park Cool Islands*», ossia una mappatura del potenziale di raffrescamento dato dalla natura in città, e una selezione delle aree più performanti e più sicure in caso di ondata di calore (Zheng et al., 2022)²⁰. Le “isole di raffrescamento” sono situate nelle zone collinari, aree ad elevata copertura arborea. In ambito urbano, le PCI maggiori sono le aree boscate lungo il fiume Adige, in corrispondenza dei due SIC lungo l'Adige, e alcuni parchi urbani con alta copertura arborea (ad esempio, il Parco delle Mura). L'identificazione delle *Park Cool Islands* unita alla vulnerabilità all'effetto isola di calore pongono le basi per la progettazione di nuovi spazi verdi e aree di forestazione che possano rendere la città di Verona più resiliente a questo tipo di fenomeno. I quartieri che sono risultati più vulnerabili dove è prioritario attuare azioni di mitigazione e adattamento ai cambiamenti climatici corrispondono alle zone centrali, dove risiede la popolazione più anziana e dove vi è meno copertura arborea, o i quartieri con più presenza di zone industriali e suoli impermeabilizzati, nello specifico: centro storico, scalo ferroviario, ZAI, Santa Croce, Galtarossa, borgo Venezia, Cittadella, Santa Lucia e Borgo Trento.

- SE di Regolazione delle acque: **incentivare politiche per la permeabilità dei suoli e azioni di depavimentazione.**

Deimpermeabilizzare il suolo riduce gli allagamenti poiché favorisce l'assorbimento dell'acqua piovana nel terreno anziché il suo deflusso diretto verso le strade e i sistemi fognari, contribuendo così a bilanciare il ciclo idrologico e a prevenire inondazioni. Inoltre, la creazione di nuove aree verdi e spazi aperti attraverso la depavimentazione favorisce la presenza di vegetazione che aiuta a raffreddare l'ambiente tramite l'ombreggiatura e l'evapotraspirazione, riducendo ulteriormente il surriscaldamento urbano.

- SE di Regolazione dell'impollinazione: **valorizzare la biodiversità e il valore ecologico del paesaggio urbano.**

L'impollinazione è un servizio ecosistemico di cruciale importanza che contribuisce alla conservazione della biodiversità vegetale e all'equilibrio degli ecosistemi, prevedendo scenari migliorativi dell'indice di impollinazione si mira a valorizzare il capitale naturale delle aree e ad un maggior sviluppo del servizio ecosistemico di impollinazione.

- SE di Regolazione: di formazione e rigenerazione del suolo: **tutelare il suolo agricolo e produttivo creando una transizione città-campagna.**

L'analisi del suolo ha portato all'individuazione di aree nelle quali concentrare politiche e indirizzi di recupero e riqualificazione paesaggistico- ambientale al fine di creare ambiti “cuscinetto” tra città e campagna in cui incrementare le dotazioni vegetazionali e interventi di forestazione urbana, al fine di costruire un vero e proprio anello verde che possa supportare anche utilizzi fruitivi del territorio.

- SE Culturale dell'eredità culturale e identità: **integrare il patrimonio culturale nel sistema della rete verde.**

Verona è una città ricca di storia e dalla forte identità e dove gli elementi naturali sono intrinsecamente intrecciati con il patrimonio storico-culturale, nel nuovo piano questo aspetto deve essere valorizzato attraverso la messa a sistema degli elementi presenti sul territorio in un disegno di rete, fruitivo ed ecologica oltre che storica e culturale.

²⁰ Zheng, S., Liu, L., Dong, X., Hu, Y., & Niu, P. (2022) Dominance of Influencing Factors on Cooling Effect of Urban Parks in Different Climatic Regions. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 19(23), 15496. MDPI AG. Retrieved from <http://dx.doi.org/10.3390/ijerph192315496>

6.3 Verona città della filovia



I trasporti e la mobilità sono fondamentali per lo sviluppo sostenibile, nell'**Agenda 2030** il trasporto sostenibile è integrato in diversi SDG e obiettivi, in particolare quelli relativi alla crescita economica, alle infrastrutture e alle città e agli insediamenti umani.

Verona nella prospettiva di città sostenibile, in riferimento anche alle nuove questioni introdotte dal PSTE (Piano Strategico di Transizione Ecologica) nel quale vengono identificati 8 macro-obiettivi principali che devono guidare le politiche, tra cui la **mobilità sostenibile**, il trasporto pubblico ricopre un ruolo importante.

Nello specifico l'intervento più significativo in questo ambito è sicuramente il progetto del **sistema di trasporto filoviario**: la nuova rete del trasporto pubblico di Verona è stata riorganizzata sulla base del tracciato di progetto della rete filoviaria, che costituirà la principale linea di forza del servizio in ambito urbano.

La realizzazione della **filovia** non rappresenta solo un nuovo progetto infrastrutturale, ma dev'essere concepita come un'opportunità irripetibile e privilegiata per operare una **ricucitura fra parti di città**, anche in una prospettiva di genere, e per innescare processi di **rigenerazione urbana diffusa**, in un'ottica multidimensionale e multiscalare in grado di abbracciare diverse dimensioni disciplinari, superando la logica centro-periferia e collocando nuove funzioni forti (servizi pubblici, social housing...) nei quartieri, prioritariamente in corrispondenza dei **nodi di interscambio modale** o, comunque, in prossimità del tracciato filoviario. Questo obiettivo generale sarà perseguito individuando linee forti di TPL di natura "circonvallatoria", ovvero in grado di **connettere** direttamente e reciprocamente **centralità periurbane** senza confluire, dal punto di vista della rete, sul centro città.

Il progetto del sistema di trasporto filoviario e della sua "area d'influenza" sarà anche l'occasione per un ampio riassetto della sede stradale e la riqualificazione dei luoghi che attraversa, sviluppando un "progetto di suolo" in grado di restituire **centralità allo spazio pubblico** e dignità (architettonica, estetica, simbolica) a slarghi residuali, luoghi marginali e spazi di risulta della viabilità "autocentrica"; contribuendo ad estendere - assicurandone la piena accessibilità - le aree pedonali da destinare a **piazze, giardini e ciclabili**, ma anche a promuovere il decoro urbano, la riconoscibilità e la corretta gerarchia degli assi viari, valorizzati da **filari alberati** e da altre componenti vegetali, minerali o tecnologiche; ponendo una sempre maggiore cura nel progetto degli spazi aperti, con una rinnovata attenzione alla qualità del *design* negli oggetti di **arredo urbano**, nell'**illuminazione notturna**, così come nell'uso dei materiali e delle **pavimentazioni**, anche nella prospettiva della *performance* ambientale in termini di mitigazione e adattamento al cambiamento climatico.

Potenziando la presenza della "**natura in città**", non solo con l'obiettivo di garantire accesso universale ad un verde di prossimità, ma attribuendo alle *green & blu infrastructures* un ruolo strutturale all'interno del disegno urbano; valorizzando il progetto paesaggistico, anche introducendo disposizioni cogenti per integrare le attività di progettazione edilizia, urbanistica ed infrastrutturale con valutazioni di natura ecologico-ambientale, sottolineando la funzione della componente vegetale nella mitigazione e nell'ambientamento degli insediamenti e delle infrastrutture. Promuovendo uno sviluppo urbano di qualità, evitando la continua dispersione degli insediamenti e sostenendo la riqualificazione e la cura degli spazi pubblici.

Il sistema della filovia in realizzazione a Verona, oltre alla **propulsione** esclusivamente **elettrica**, combina le caratteristiche proprie dei **sistemi in sede fissa** (il riferimento è alla sede in gran parte protetta) con la **flessibilità** tipica delle soluzioni a guida libera. Inoltre, essendo composto da tratte dotate di rete aerea ma anche da sezioni percorribili senza necessità di captazione (batterie a bordo), garantisce una minore intrusività degli impianti di alimentazione nell'ambiente costruito. Rispetto agli autobus elettrici, che

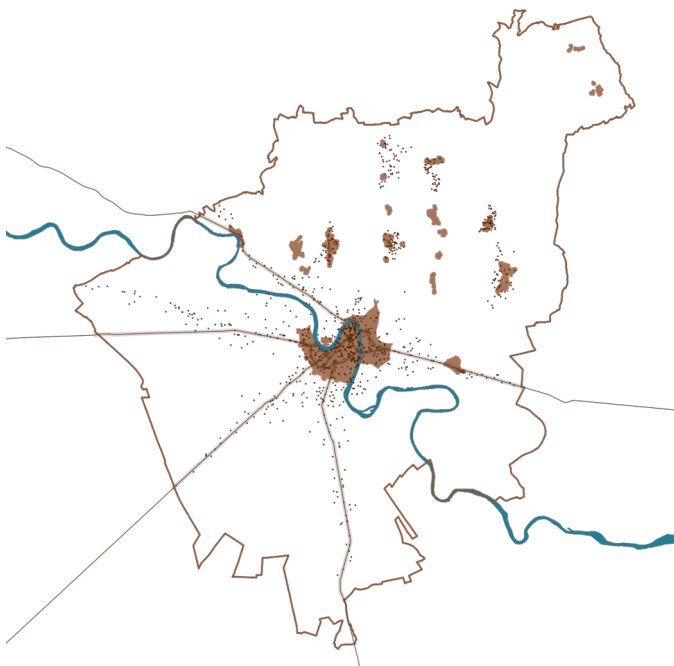
richiedono tempi di sosta per la ricarica, il sistema filoviario assicura inoltre una maggior presenza ed una conseguente **maggior frequenza** dei mezzi in servizio.

Queste caratteristiche fanno del sistema un esempio virtuoso di **adattabilità**, in special modo nel contesto veronese, anche tenuto conto dell'eventualità, che il PAT ritiene fondamentale, di far **evolvere la rete** fino a coprire buona parte degli itinerari caratterizzati da elevata domanda di mobilità interna e di scambio col territorio. Si pensi ad esempio alla possibilità di implementare, nel tempo, prolungamenti, diramazioni o varianti, a partire da un esteso nucleo di rete (quello in realizzazione) che servirà già dalla prima fase i principali poli di destinazione degli spostamenti urbani: il centro storico, la stazione di Porta Nuova, gli ospedali di Borgo Roma e Borgo Trento, la zona di Porta Vescovo, per citarne alcuni. O ancora alla eventualità di adottare soluzioni miste di trasporto (filovia/bus) in grado di incrementare la capillarità del sistema di forza senza la necessità di prolungare gli impianti di trazione.

Se da un lato la filovia è occasione di riqualificazione dello spazio pubblico nei luoghi e nei quartieri attraversati, è altrettanto vero che l'**attrattività del servizio** (frequenze e velocità di percorrenza garantite) dipende in gran parte da un ragionato inserimento dei tracciati all'interno dello spazio stradale e dalla gestione dei conflitti con i veicoli privati, vale a dire corsie esclusivamente dedicate e asservimento semaforico. Sarà pertanto fondamentale non derogare su tali aspetti progettuali, e al contempo implementarli ove questi siano carenti, per garantire il raggiungimento di **elevati standard di efficienza** ed efficacia del servizio offerto su tutte le sezioni la rete.

Infine, è possibile che una valutazione a più lungo termine della domanda servita dalla filovia possa portare a considerare necessario un *upgrade* del sistema di trasporto verso forme ancora più mature di mobilità collettiva. Anche in questo caso, la flessibilità della filovia rende possibile attuare una facile conversione di alcuni dei percorsi protetti e degli impianti elettrici sulle rotte più promettenti in favore di **sistemi a guida vincolata** (ad esempio tranviari).

6.4 Verona città storica | I tessuti della città, il centro storico e la città storica



Verona necessita di un progetto complessivo sulla città storica, azioni capaci di promuovere e combinare politiche verso obiettivi di rigenerazione e vivibilità.

Un insieme di politiche integrate, urbane e urbanistiche, che abbia un forte impatto sull'abitabilità e sui modi di vivere e di fruire gli spazi.

Una questione che investe prepotentemente la città di Verona è il turismo, il settore turistico ricopre un ruolo sempre più trainante nello scenario economico veronese, le presenze turistiche a livello provinciale nel 2022 hanno superato i 17 milioni e lo stesso trend si manifesta in città: è la seconda città d'arte per arrivi e presenze in Veneto.

Particolarmente coinvolto da questo processo è sicuramente il Centro storico, polo attrattore principale degli itinerari turistici dove per una parte considerevole dell'anno soffre di overtourism. Questo fenomeno innesca squilibri ambientali,

economici e sociali, riconducibili principalmente a un peggioramento delle condizioni di vivibilità dei residenti, un appiattimento della varietà delle attività e una modificazione della dinamica immobiliare, carenza di alloggi ad uso abitativo e conseguente aumento dei valori.

La promozione e lo **sviluppo di un turismo sostenibile**, basato su strumenti di regolazione e controllo che frenino il dilagare di un'offerta turistica poco bilanciata (come quella delle locazioni turistiche), e supportato da servizi ed infrastrutture di accoglienza, unitamente ad altre politiche di carattere culturale, rappresentano un'opportunità per rafforzare l'attrattività della città, salvaguardando e favorendo la presenza di cittadine e cittadini che partecipano alla vita locale, presidiano e curano gli spazi urbani.

L'obiettivo del nuovo piano non è quindi limitato alla tutela e conservazione del patrimonio edilizio esistente (tematica già ampiamente e correttamente affrontata dal PAT e, prima ancora dalla variante n. 33 al PRG del 1975, nonché rafforzata dalla presenza di un vincolo paesaggistico entro la Cinta Magistrale) ma vede come prioritario il contenimento delle distorsioni causate dalla pressione turistica e dalla diminuzione dei residenti, la difesa della vitalità e vivibilità della città storica ponendo particolare attenzione all'incentivazione della diversificazione e all'arricchimento del tessuto commerciale, all'offerta di servizi utili e capaci di contribuire all'innalzamento complessivo della qualità urbana per tutte le popolazioni che la frequentano.

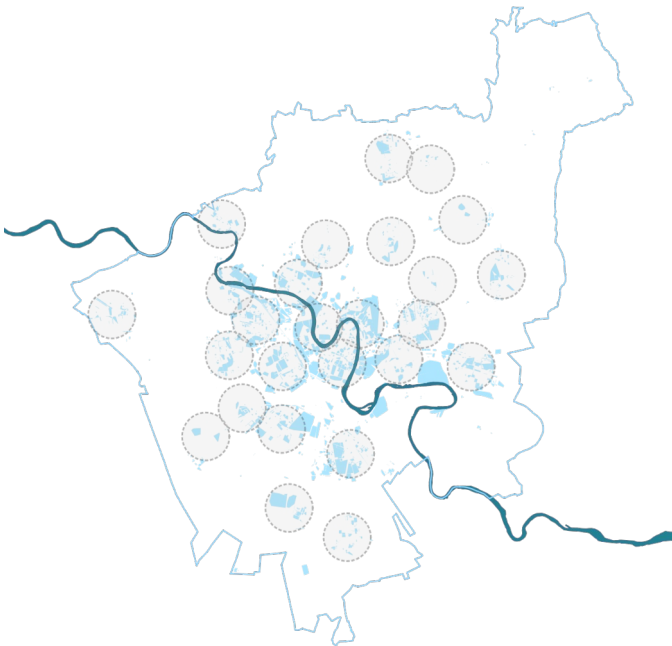
Una strategia che mira alla gestione di una rigenerazione diffusa, un progetto integrato di rivitalizzazione socio- economica e di riequilibrio insediativo e ambientale.

Anche all'interno della città storica sono stati individuati di ambiti di rigenerazione, edifici o complessi di edifici e spazi aperti – pubblici o pertinenziali, come i cortili o giardini- che necessitano di un ripensamento funzionale o di interventi che mirino ad una riqualificazione edilizia e dello spazio urbano vista anche la loro pregevole collocazione; questi contenitori inutilizzati o in cerca di una nuova identità potrebbero essere l'occasione per sperimentare politiche abitative e sociali specifiche introducendo nuove forme di abitabilità, modelli abitativi condivisi che favoriscano l'inserimento di un mix sociale equilibrato entro un sistema di mobilità compatibile con la tutela del patrimonio architettonico e con la viabilità.

Incrementare la vivibilità e la qualità della vita di residenti e fruitori della città storica significa infatti anche saper intervenire sullo spazio pubblico, elevando la fruibilità pedonale attraverso la limitazione sempre più considerevole del traffico veicolare ed inserendo nuovi elementi e strutture di supporto alla mobilità attiva.

Tra questi vanno affrontati e compiutamente risolti all'interno di una visione strategica di valorizzazione, anche patrimoniale, alcuni importanti compendi di proprietà comunale già avviati ed in fase di ristrutturazione, come le **ex caserme Santa Marta e Passalacqua** a Veronetta o l'**ex Arsenale asburgico**.

6.5 Verona città dei quartieri | Identità, prossimità, centralità, servizi e la maglia verde di quartiere



Tornare a considerare strategica la dimensione dei quartieri a Verona non è solo uno slogan, significa innanzitutto aderire a una strategia di piano che ripensi la città a partire da articolazioni urbane minute; che recuperi il valore identitario, le specificità locali e ambientali, un modello urbano improntato sulla logica di **prossimità**, fisica e sociale, come strategia inclusiva, collaborativa, ecologica e sostenibile di pianificazione urbana; capace di incidere positivamente sulla vita quotidiana degli abitanti, ristabilendo una relazione diretta tra cittadine e cittadini e territorio e che punti ad un rafforzamento del senso di appartenenza alla **comunità**; a partire dalla riorganizzazione della città pubblica, dello spazio collettivo e aperto, dalla distribuzione dei servizi sul territorio, in modo tale da ristabilire anche un bilanciamento tra le dimensioni locale, urbana e territoriale.

Un piano alimentato dall'ascolto e dalla partecipazione, che hanno connotato l'avvio del processo e richiedono ulteriori impegni; un piano che, anche in una prospettiva di genere, ponga

l'attenzione ai bisogni e alla cura delle persone e alla qualità degli spazi pubblici quali luoghi di socializzazione, centri della vita sociale della città, in cui si sviluppano i molteplici e diffusi sistemi di relazione del territorio e dove è possibile riconoscere le diverse pratiche quotidiane di socialità e di urbanità. In tale contesto vanno individuate azioni che risolvano la separazione fisica tra i quartieri residenziali interessati da assi stradali e le aree da rigenerare, attraverso la permeabilità tra strade e aree finitime (es. Via Unità d'Italia/Corso Venezia, Stradone Santa Lucia...).

I Quartieri e le reti di prossimità, intese come le connessioni tra persone, servizi e spazi locali, devono essere concepiti come strutture fondamentali per costruire una città resiliente, ovvero capace di affrontare e adattarsi a sfide ambientali, economiche e sociali. In un contesto urbano, la resilienza significa che i quartieri

hanno le risorse necessarie per sostenere la comunità anche in periodi di difficoltà, come durante crisi climatiche, emergenze sanitarie o periodi di instabilità economica.

Un'idea di città dei quartieri, policentrica, rappresenta già di per sé una visione da una prospettiva di genere ed integra le diverse funzioni: residenza, servizi primari, sport, cultura, lavoro e socialità; che ponga al centro la “cura” intesa come cura dell'ambiente e di chi lo abita. Verona è di fatto – e non solo per facile slogan – una realtà urbana costituita da quartieri, che vanno nominati, riconosciuti e pianificati articolando e approfondendo le più aggregate articolazioni circoscrizionali.

Sul territorio comunale è stato identificato un mosaico di **36 quartieri** fondato sul policentrismo storico di Verona e riconosciuto dalle comunità locali in termini di identità.

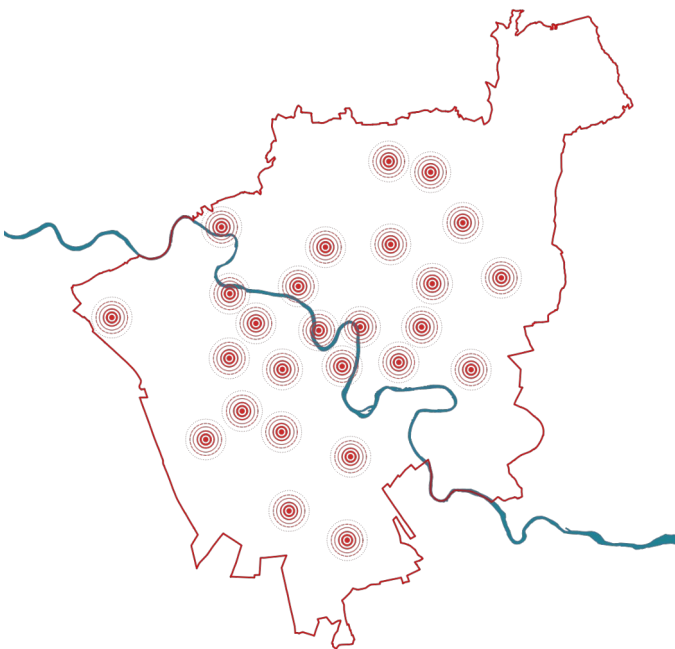
Questa nuova articolazione del territorio, nata anche ai fini statistici delle analisi demografiche e socio-economiche, differisce in alcune parti da quella finora utilizzata costituita da 23 quartieri suddivisi in zone omogenee (79) e a loro volta formate dall'aggregazione di sezioni di censimento. Analizzando il territorio è emersa la necessità di rimodulare la suddivisione aggregando e disaggregando parti di città in riferimento ad aspetti topologici, toponomastici, funzionali prevalenti, morfologici e sociali- identitari e di quelle zone di censimento ritenute significative in termini di “urbanizzato”.

A completamento della trama dei quartieri sono state individuate ampie aree di territorio aperto caratterizzati da componenti ambientali e geomorfologiche omogenee quali il territorio agricolo (sud, est e ovest) e la collina (est e ovest).

La definizione dei quartieri, ottenuta mediante l'aggregazione delle zone di censimento, ha permesso di acquisire dati sulla demografia, ed effettuare analisi utili alla costruzione di un quadro della vulnerabilità utile per il “dimensionamento del piano” (es. popolazione residente per età, sesso e nazionalità, famiglie e numero di componenti ed età, nascite, morti, trasferimenti di residenza).

Il quadro di riferimento determinato per i quartieri fornisce altresì proiezioni socio-economiche a supporto della successiva fase di pianificazione (es. domanda di istruzione, forze lavoro, domanda alloggiativa, offerta locativa e in vendita, ...) che collegata alla visione urbanistica è attribuita alle ATO, ridisegnati e nuovamente rinominati: 01 “Centro Storico”, 02 “Città consolidata nord”, 03 “Città consolidata ovest”, 04 “Città consolidata sud”, 05 “Ambito rurale est”, 06 “Città consolidata est”, 07 “Ambito della collina e dei centri storici minori”, 08 “Ambito rurale e produttivo ovest”, 09 “Ambito dell'interporto e dell'innovazione” e 10 “Ambito di pianura sud”.

6.6 Verona città laboratorio della trasformazione e rigenerazione urbana e ambientale | Rigenerazione della città moderna e contemporanea e degli ambiti dismessi



Il tema della rigenerazione urbana favorisce una nuova attenzione alla gestione quotidiana della città esistente, continua e pervasiva, a differenti gradi di intensità, anche in una prospettiva di genere: dalla città “macchina”, di impronta tipicamente maschile che ha informato i modelli urbani del Novecento, occorre pensare alla **città** come “**organismo vivente**”, che privilegia le relazioni e le connessioni tra i luoghi di vita e di lavoro. la progressiva e minuta **riqualificazione edilizia ed energetica** dei tessuti urbani e degli edifici, con azioni ordinarie e diffuse di cura, dello spazio collettivo, di innesto e sostituzione edilizia molecolare, aumentando il contributo fruitivo, ambientale e climatico della città consolidata che si apre a **processi molecolari di rigenerazione urbana**; gli interventi complessi e intensivi di vera e propria rigenerazione di ampie porzioni degradate (secondo l'articolazione proposta dalla legge regionale: degrado edilizio, urbanistico, ambientale, socio-economico) o sottoutilizzate, che hanno esaurito un ciclo di vita precedente e si

aprono a differenti trasformazioni future e a nuove opportunità, in cui coniugare insieme **riqualificazione urbana, innovazione sociale e economica, rigenerazione ambientale**.

Porre al centro della **strategia di sviluppo urbano rigenerativo** le questioni ambientali e della transizione ecologica, cogliendo la complessità del territorio veronese, caratterizzato da una consistente valenza ambientale, paesaggistica e storico culturale, mette Verona nelle condizioni di affrontare un nuovo ciclo urbano che possa fare perno proprio sulla rigenerazione sostenibile. La **sostenibilità ambientale, economica e sociale** del processo di rigenerazione urbana e urbanistica, incontra un territorio sul quale coesistono e si sono stratificati insediamenti di valore storico patrimoniale (il centro storico, la città storica, il sistema delle fortificazioni e delle mura), risorse paesaggistiche rilevanti (il fiume Adige e il sistema delle acque in generale, i parchi urbani e territoriali, i sistemi collinari e agricoli) ed elementi di notevole interesse culturale e turistico.

Il nuovo piano deve tradurre in indirizzi, strategie e norme di governo del territorio le potenzialità presenti nella matrice storica, ambientale, culturale e paesaggistica originaria della città, provando a costruire, sui temi della sostenibilità ambientale, dell'adattamento climatico, della resilienza, della transizione ecologica e dell'economia circolare, una nuova immagine della città.

La **rigenerazione urbana** deve essere intesa come un **processo complesso** che richiede una visione a lungo termine e la collaborazione tra diversi attori verso l'obiettivo di trasformare e rifunzionalizzare spazi urbani esistenti degradati in ambienti più vivibili, inclusivi e sostenibili ma anche di migliorare la qualità della vita, promuovere la sostenibilità e favorire la coesione sociale.

Verona ha un'ampia disponibilità di ambiti sui quali intervenire localizzati principalmente in quella parte di città "cuscinetto" **fra la città storica e la ZAI storica**, un contesto urbano con elevate potenzialità considerando l'ubicazione, le relazioni e connessioni infrastrutturali, nonché la prossimità con il nucleo centrale che continua a mantenere un ruolo egemonico nell'attrazione delle funzioni forti e più rappresentative. Si tratta perlopiù di aree un tempo occupate da attività ora dismesse come l'ambito delle ex **Cartiere di Verona** e della ex **Manifattura Tabacchi**; o in lenta dismissione come nel caso dello **Scalo ferroviario**; o che ancora non hanno ancora raggiunto una trasformazione compiuta, come l'area dei **Magazzini Generali**, gli ambiti PRUSST e di Basso Acquar; ambiti che a causa di diversi fattori e di discontinuità nei processi attuativi negli anni non hanno trovato un ruolo definito nel sistema urbano.

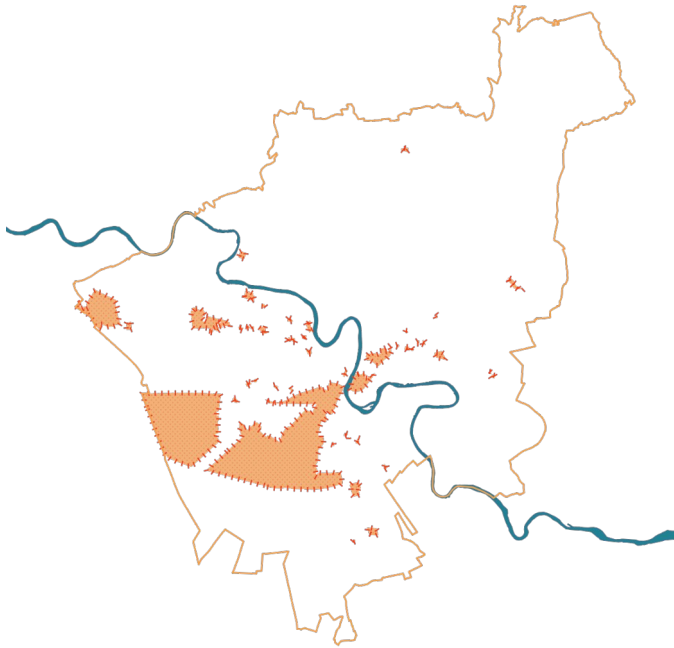
Tali ambiti, se considerati insieme, consentirebbero di compiere una **ricomposizione della città** nelle sue parti esistenti oggi separate, provando a immaginarle non come singole opportunità trasformative, ma come unico sistema strategico anche per la rilocalizzazione di grandi funzioni urbane attrattive oggi tutte concentrate nel nucleo storico, anche alla luce delle prospettive di trasformazione dell'ambito dello scalo ferroviario di Porta Nuova, con la realizzazione sul fronte sud della **nuova stazione AV**. Perseguendo un mix funzionale che coniughi una elevata complessità di funzioni e forme insediative, con attrezzature e attività di rango urbano e un articolata offerta abitativa, coniugando in modo innovativo le sfide della transizione ecologica in merito alla sostenibilità. Un sistema di aree che richiede uno sforzo progettuale e strategico d'insieme, non più affrontate come episodi singoli, confusamente inseriti nell'area urbana, ma come occasione per compiere quella saldatura morfologica tra la prima e la seconda città, dove risulta più assente una esplicita struttura urbana. Il disegno di questa parte di città, che dovrà ricomprendere anche gli ambiti ad est disposti entro e lungo la linea ferroviaria (Ex Campone, Galtarossa e la nuova centralità di Porta Vescovo) e gli interventi previsti in Forte Santa Caterina, deve consentire di costruire una cerniera di parchi urbani tra la città storica e l'oltre ferrovia, dalla Spianà al Bosco di San Pancrazio, coinvolgendo il sistema dei Forti, che oltre al valore intrinseco degli edifici possano tornare ad essere disegno e geometria anche per la città novecentesca, collegati da una dorsale ciclabile che li raccorda secondo la continuità visiva che in passato li legava.

Insieme a questo ambizioso disegno di riassetto urbano e ambientale, il PAT individuerà, anche attraverso la **prosecuzione della fase di ascolto**, un aggiornamento degli ambiti di trasformazione /rigenerazione urbana (oggi definiti dall'Art. 114 del PI) sui quali concentrare prioritariamente l'attenzione per sperimentare interventi integrati di edilizia residenziale sociale allo scopo di soddisfare la domanda abitativa e la coesione sociale attraverso innovativi accordi pubblico/ privati. Interventi di dimensione intermedia ed interstiziale, che consentiranno di introdurre elementi innovativi nel tessuto urbano dei quartieri, soprattutto per quelle realtà più circoscritte, dove il recupero di un'area dismessa di pur non grandi dimensioni può costituire, se progettuale ben orientata, un fattore di innovazione e occasione di integrazione di servizi e luoghi di aggregazione.

Il terzo tipo di interventi su cui indirizzare la rigenerazione urbana e ambientale riguarda una dimensione più minuta di interventi che riguarda la ri-valorizzazione di spazi costruiti e/o aperti che possono rivestire per la loro ubicazione, storia o memoria simbolica, un carattere di centralità e aggregazione all'interno dei contesti di quartiere, anche attraverso la cooperazione e co-progettazione degli abitanti, e prendendo forma dentro economie differenti e alternative rispetto ai tradizionali modelli di sviluppo. L'attenzione che il nuovo PAT

riserverà alle **differenti dimensioni di prossimità** espresse dalla variegata realtà dei quartieri promuove diffusamente pratiche di rigenerazione di questa natura, spesso già presenti in forme di sperimentazione e laboratori di quartiere su impulsi *bottom-up* (come la “Fabbrica del Quartiere” a Borgo Roma o il “Baleno” a San Zeno) o di associazioni di cittadine e cittadini. Nonostante il tema degli **usi temporanei** rivesta un carattere più ampio, la scalarità di questo terzo tipo di interventi potrebbe trarne beneficio per sperimentare attivamente pratiche che si collocano tra spazio e società.

6.7 Verona città del lavoro, delle attività e dell'innovazione



Lo sviluppo urbanistico di Verona accompagna armonicamente una **visione integrata di sviluppo industriale, economico e finanziario sostenibili**, orientata a favorire attività a basso impatto ambientale e ad alta innovazione tecnologica, come il settore digitale, l'industria 4.0 e le tecnologie verdi. La digitalizzazione, integrata con queste scelte strategiche, è fondamentale per migliorare l'efficienza e la qualità della vita urbana. Sistemi digitali di monitoraggio e gestione delle risorse urbane (per rifiuti, risorse idriche, consumo energetico e mobilità) contribuiscono alla riduzione dell'impatto ambientale e al miglioramento del contesto cittadino, coerentemente con il *Green Deal* Europeo, la Strategia per la Crescita Digitale Europea ed il Programma di sviluppo sostenibile dell'Agenda Urbana Europea.

L'analisi socio-economica condotta per sostenere le politiche e gli scenari di contesto che il PAT dovrà sviluppare delineano un quadro che da una parte restituisce le potenzialità attuali e future del sistema economico; dall'altra la debole risposta

tendenziale in termini di lavoratrici e lavoratori disponibili a coprire l'offerta del mercato del lavoro locale, tema da ricondurre a più articolate misure di accrescimento di un'attrattività inclusiva e sostenibile della città, tema ampiamente sostenuto in più occasioni nel presente documento. L'analisi evidenzia, inoltre, la tendenziale perdita di ruolo del sistema scaligero con riferimento al settore manifatturiero rispetto ai comuni della prima cintura e della provincia e un consolidamento nel settore del commercio, dei servizi di supporto alle imprese, delle attività professionali e del settore pubblico, che rappresenta il secondo settore di impiego dopo il commercio grazie alla presenza, oltre che dei centri amministrativi territoriali, di importanti realtà di livello sovra-regionale o nazionale, come l'**Azienda ospedaliera Integrata**.

Pur in un'epoca caratterizzata da trasformazioni rapide e profonde, in cui il cambiamento tecnologico e l'ascesa dell'intelligenza artificiale stanno ridefinendo le modalità di produzione, di commercio, lavoro e vita, molte città italiane ed europee tornano a proporre in controtendenza il tema della manifattura in città e a farne un tema centrale dei processi di rigenerazione di aree degradate o sottoutilizzate e della diversificazione delle economie urbane.

Verona ha ormai ampiamente saturato i luoghi in cui tali attività manifatturiere trovavano collocazione, anche sotto la spinta robusta della domanda di imprese logistiche che trovano in Verona condizioni localizzative e infrastrutturali ideali, non solo naturali, ma esito di politiche ed investimenti che la città ha saputo compiere negli ultimi quarant'anni. Alcune porosità sono ancora disponibili all'interno del **Quadrante Europa**, ormai in esaurimento nell'area produttiva della **Bassona** e nelle più ridotte lottizzazioni della recente stagione pianificatoria, altre offerte dalla non semplice riurbanizzazione dei margini meridionali della ZAI storica, più prossime alle dorsali viabilistiche territoriali.

Il PAT non ne individua di nuove, delineando una sfida che insieme ai modesti completamenti presenti nella pianificazione vigente, si orienta essenzialmente su tre linee e contesti di azione.

Il primo è rappresentato dalla **polifunzionalità** che può essere impressa ai **luoghi della rigenerazione urbana complessa diffusa** nel tessuto della città, al sistema delle **aree dismesse e degradate** di più significativa dimensione (oggi ricomprese genericamente all'interno dell'Art.114 del PI), per le quali potrà essere previsto un mix funzionale che accanto ad un abitare qualificato ed equo, integri spazi per attività

economiche compatibili con i differenti contesti preesistenti. Una 'biodiversità funzionale' che deve caratterizzare le aree nevralgiche della trasformazione urbana.

Il secondo è rappresentato dalla profonda **rigenerazione e riconversione molecolare della ZAI storica**, sia con riferimento alle aree lungo l'asse di Via del Lavoro-Via delle Nazioni, sia delle realtà più interne prossime ai quartieri di Borgo Roma e Golosine-Santa Lucia. Una trasformazione molecolare che non può essere solo edilizia ma dovrà essere essenzialmente urbanistica e ambientale, ritessendo quel telaio stradale, di spazi aperti, di piazze, di verde e giardini che questo brano di città non ha mai conseguito nello sviluppo del secondo Novecento. Un riassetto urbano e ambientale che il **Masterplan di Verona Sud** studiato per il PI del 2011 disegnava con precisione, ma che è rimasto perlopiù disatteso nelle modeste attuazioni realizzate. Un riassetto che deve restituire suolo rigenerato, utile per una qualificazione della città pubblica che è rimasta latente e frammentata nel processo di urbanizzazione originario. Tali ambiti possono candidarsi a fecondare occasioni per attività economiche, anche innovative, mescolate a nuovi spazi abitativi ugualmente innovati sotto il profilo dei modelli residenziali, a nuove attività culturali e sociali, lavorando non solo sulla sostituzione, ma anche sull'innesto e il riuso di manufatti esistenti. Operando un aggiornamento del *Masterplan* precedentemente ricordato, che già contiene tutti gli ingredienti di una mutazione possibile della ZAI Storica, potrebbe costituire un valido strumento di accompagnamento per i processi spontanei di rigenerazione dello spazio aperto e costruito. Peraltro, una delle principali ragioni per un aggiornamento del quadro conoscitivo che lo supportava, il Masterplan riguarda l'impostazione sostanzialmente longitudinale delle trasformazioni previste lungo l'asse centrale di Via delle Nazioni/Via del Lavoro, proposta in continuità con la cosiddetta 'Variante Gabrielli'. Tale impostazione, che già appariva eccessivamente ambiziosa e polarizzante, è oggi sempre più condizionata dall'incapacità di concepire tale asse con qualità e disegno urbani, sgravandolo dal ruolo, che nel frattempo si è sempre più radicato nella programmazione infrastrutturale di area vasta di principale spina di penetrazione della città, con volumi di traffico che ne vanificano una seria riqualificazione. Sarebbe più auspicabile adottare un'impostazione trasversale che leggesse contemporaneamente le diverse condizioni di qualificazione urbana di segmenti dell'asse da Verona Sud fino a Porta Nuova con le possibilità di ricucire e connettere quartieri e funzioni urbane rare, presenti e future, ad est e ad ovest dell'asse stesso, riducendone il carattere di cesura. Un'impostazione trasversale che consentirebbe di graduare meglio il mix funzionale più appropriato nell'interpretare la pluralità di contesti.

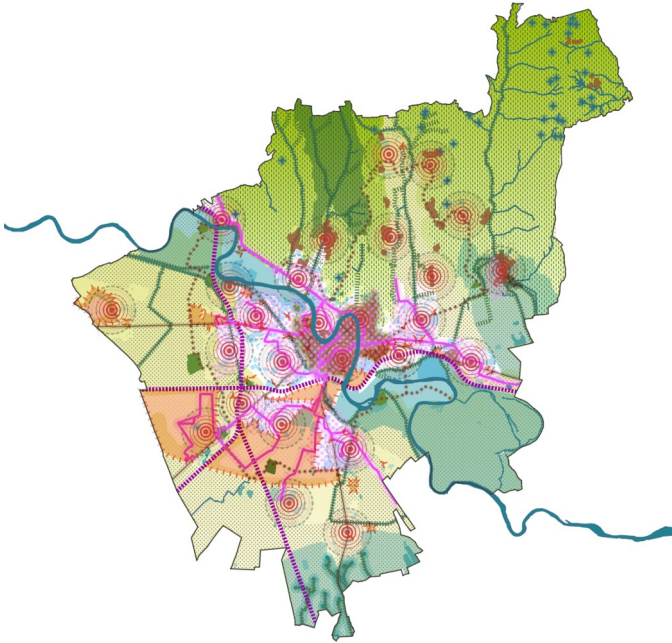
Il terzo è rappresentato dall'area della **Marangona**, comparto di nuovo sviluppo di quasi 150 ha, presente dagli anni Ottanta nella programmazione urbanistica relativa al Quadrante Europa e successivamente ratificato dal PAQE quale previsione di rilevanza regionale. L'area costituisce un'enclave triangolare perfettamente incastonata entro i limiti della città compatta, circoscritta da infrastrutture viabilistiche e ferroviarie, che rappresentano una cesura senza determinare al contempo un'efficace accessibilità, offerta invece dal completamento del telaio infrastrutturale occidentale: dalla previsione di una viabilità mediana Ovest e dalle connessioni con il Quadrante Europa, nonché dal trasporto pubblico, con la possibilità di generare due fermate del futuro servizio ferroviario metropolitano e altre conseguibili dall'estensione della rete filoviaria.

Le aree sono per il 49% circa di proprietà del Consorzio ZAI e ciò consente uno sviluppo pianificato organico della vocazione dell'area a ricerca, innovazione, sviluppo e trasferimento tecnologico e una regia pubblica dei caratteri di tale insediamento, sulle quali misurare le capacità della città e del suo sistema economico di fare rete e selezionare proposte innovative e inedite di sviluppo, di perseguire l'aggregazione di un ecosistema dell'innovazione da conseguire attraverso un percorso strategico specifico, che misuri la capacità di collaborazione e di attori locali e non, agendo sulle peculiarità strategiche del sistema economico veronese, ma anche su fattori inattesi e capacità attrarre oggi non prefigurabili.

Marangona e ZAI Storica possono così rappresentare per Verona due occasioni differenti, da conseguire con velocità distinte, non necessariamente in competizione, tuttalpiù con sinergie e scalarità diverse da coniugare, con modalità e regie pubbliche diverse per rafforzare, innovare e attrarre condizioni concrete di sviluppo di impresa e lavoro, coniugandole ad un abitare equo e condiviso,

L'insediamento di imprese innovative favorirà la creazione di posti di lavoro qualificati e rafforzerà l'immagine di Verona a livello internazionale, stimolando così l'interesse di partner globali.

6.8 Verona città abitabile, inclusiva e attrattiva | Sistema economico, università, ricerca e innovazione



Abitabilità, inclusività e attrattività sono tre aspetti strettamente connessi e fondamentali per la costruzione di una strategia urbana finalizzata ad uno sviluppo senza crescita fisica della città e in grado di affrontare una fase caratterizzata dalla transizione demografica, ecologica e digitale. Pensare ad una città che risponde alle esigenze dei suoi abitanti e di chi la frequenta, una città strutturata e progettata per le donne e gli uomini che, indipendentemente dal genere, dall'età, dall'etnia, dalle condizioni economiche o fisiche, possano viverla ed accedere in maniera il più possibile autonoma ai suoi spazi e ai suoi servizi.

Per favorire una **società inclusiva** è necessario agire sia sull'offerta dei servizi di prossimità e cura, sia su un'efficace strategia di diffusione dell'**edilizia residenziale sociale e di quella pubblica**, entrambe affrontate in un'ottica innovativa, sotto il profilo del coinvolgimento attivo della cittadinanza favorendo processi di innovazione sociale.

L'attrattività di una città è legata anche al corretto funzionamento del sistema produttivo, in termini di disponibilità e qualità di posti di lavoro e di **qualità di vita** che un territorio è in grado di offrire, costituendo due facce della medaglia sempre più connesse; e allo stesso tempo all'"abbordabilità", cioè la facilità di poter trovare un luogo con servizi di prossimità, abitazioni disponibili per tutte le fasce economiche e un territorio facilmente accessibile e inclusivo.

Come si è potuto osservare, i dati relativi al sistema economico testimoniano una **piena occupazione** in città: si registra, infatti, il fenomeno di un eccezionale incremento della domanda di lavoro e al contempo la carenza di un'offerta coerente di lavoratrici e lavoratori, insieme a dinamiche che rischiano di polarizzare e infragilire la popolazione meno abbiente, col persistere di un problema di tenuta demografica causata da un invecchiamento graduale della popolazione e da un rallentamento dei flussi migratori.

Ripensare quindi ad una **città attrattiva** come città del lavoro vale tanto per il fronte delle imprese che non soddisfano la richiesta di figure professionali qualificate o manodopera, che per la tenuta dei servizi pubblici e privati messa a rischio da affitti non accessibili che spingono i lavoratrici e lavoratori a pensare ad altri luoghi di lavoro. Lo sviluppo economico dovrebbe andare di pari passo con la qualità del lavoro e con la capacità di attrarre nuovi abitanti o di far rimanere quelli che ci sono, considerando il tasso di ricambio sfavorevole che mette a rischio tenute sociali (la famiglia) e pubbliche (servizi). L'approccio al lavoro non è ormai collegabile alla sola questione salariale, ma anche alla qualità dei servizi e del contesto di quartiere, urbano e ambientale e alla capacità delle imprese ad investire nel *welfare* territoriale e di servizi. Né il tema del lavoro riguarda la sola questione delle fasce giovani della popolazione, ma si amplia verso una fascia complessiva dai 20 ai 60 anni circa, che trova nel lavoro sempre meno coniugabilità con i cicli di vita. L'attuale mancanza di lavoratrici e lavoratori dipende quindi da fattori molteplici, e richiede azioni congiunte.

Negli ultimi anni si è sempre più consolidato il ruolo di Verona come **città universitaria** attraendo un numero considerevole di studentesse e studenti, la straordinaria e positiva crescita del sistema universitario è avvenuta senza una adeguata pianificazione conseguente in grado di accogliere la popolazione studentesca; il nuovo piano deve valorizzare questa risorsa progettando un'accoglienza coerente con l'attrattività, riconducibile all'accessibilità abitativa, di servizi e di mobilità, e creando le condizioni per un radicamento in città terminato il percorso universitario.

Verona deve quindi continuare ad accogliere e attrarre tutte le categorie di popolazione, sviluppando un'offerta in grado di rendere accessibile la città sotto tutti i suoi aspetti; lo scenario che si prospetta è quello di favorire una crescita demografica basata sulla rigenerazione urbana e la riqualificazione dell'ampio patrimonio esistente, costruito e naturale, puntando ad offerte attrattive per popolazione ed imprese.