



atelier 4

AGENDA URBANA

EUROPEA / ITALIANA: UN RUOLO

RINNOVATO DELLE CITTÀ?

Coordinatori: *Valeria Fedeli ed Elena Marchigiani*

Discussant: *Marco Cremaschi*

La pubblicazione degli Atti della XVII Conferenza nazionale SIU è il risultato di tutti i papers accettati alla conferenza. Solo gli autori regolarmente iscritti alla conferenza sono stati inseriti nella presente pubblicazione. Ogni paper può essere citato come parte degli “Atti della XVII Conferenza nazionale SIU, L’urbanistica italiana nel mondo”, Milano 15-16 maggio 2014, Planum Publisher, Roma-Milano 2014.

© Copyright 2014



Roma-Milano

ISBN 9788899237004

Volume pubblicato digitalmente nel mese di Dicembre 2014

Pubblicazione disponibile su www.planum.net

È vietata la riproduzione, anche parziale, con qualsiasi mezzo effettuata, anche ad uso interno e didattico, non autorizzata. Diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica, di riproduzione e di adattamento, totale o parziale con qualsiasi mezzo sono riservati per tutti i Paesi.

Valeria Fedeli ed Elena Marchigiani

1. Si torna a parlare di città ...

All'avvio della nuova programmazione europea 2014-2020, in Italia ci troviamo nuovamente a discutere di politiche per le città e di una possibile Agenda urbana, con argomenti per certi versi inediti, per altri già noti e problematici. Anche se l'attuale rinnovata attenzione affonda le proprie radici nelle politiche sviluppate in Europa da diversi decenni, i suoi risvolti operativi non appaiono ancora del tutto delineati, né a livello europeo, né a livello nazionale.

Il segnale di una recente ripresa della discussione si registra, in Europa, con il rapporto *Cities of Tomorrow – Challenges, Visions and Ways Forward* (2011), prodotto nell'ambito del programma URBACT II. Coerentemente, la volontà di attribuire un peso più significativo alle politiche urbane guida l'adozione del nuovo regolamento dei Fondi strutturali, nonché lo stanziamento di 330 milioni di euro per azioni innovative per lo sviluppo sostenibile nelle città. In una logica di continuità, il 2014 avrebbe dovuto concludersi con l'adozione di una Agenda urbana da parte della Commissione Europea e degli Stati membri. Di fatto però, la chiusura e la riapertura di una nuova Commissione e di un nuovo Parlamento hanno ridimensionato queste aspettative. Le principali domande poste nel Cities Forum tenutosi a Bruxelles nel 2014 rimangono così ancora aperte: che tipo di documento è l'Agenda urbana, quali obiettivi lo orientano, su quali principi si basa, quali strumenti lo supportano?

Nel frattempo, tra il 2012 e il 2014, in Italia si assiste a quella che viene finalmente salutata come una nuova attenzione per i temi urbani. Nel 2012, prende avvio il Piano per le città promosso dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti. Nel gennaio 2013 è istituito il Comitato Interministeriale Politiche Urbane-CIPU. Nel marzo successivo è adottato il documento *Metodi e contenuti sulle priorità in tema di Agenda urbana*,

nel quale si individua l'obiettivo di definire una politica nazionale a carattere ordinario per le città. Se la nuova stagione appare molto promettente, subito però i primi esiti concreti si dimostrano piuttosto deludenti. Si assiste, da un lato, allo stallo del CIPE, dall'altro, all'assunzione – in sede di Piani Operativi Regionali-POR – di una logica non particolarmente innovativa di distribuzione delle risorse. Inoltre, iniziative come il Piano città stentano a trovare seguito. Il quadro appare ancora più complesso e incerto dopo l'approvazione della "legge Delrio" (l. 56/2014), per le sue importanti ripercussioni sull'attuazione del Piano Operativo Nazionale-PON: il riferimento è all'istituzione delle città metropolitane, ma anche all'accento posto sulle forme di cooperazione intercomunale. Quella che in sostanza si è andata delineando è un'apparente interazione con il quadro europeo, che tuttavia, a oggi, non sembra essere riuscita a indicare con chiarezza in quale direzione il nostro Paese voglia andare. Quali sono le questioni, inedite o pregresse, che un nuovo ciclo di politiche urbane in Italia dovrebbe affrontare? Come stanno cambiando le nostre città e i nostri territori urbanizzati? Come possono le città ritrovare un ruolo di traino nel contesto socio-economico? Quali modi, strumenti, politiche possono dare sostanza a tale ruolo?

2. ... ma alcune questioni rimangono ancora aperte

Obiettivo dell'Atelier è stato quello di indagare se e come Regioni e Comuni italiani si stiano attrezzando per declinare i principi e i temi delineati a livello europeo; per interfacciare una realtà urbana fatta di una pluralità di situazioni insediative con una strategia nazionale che, nell'Accordo di partenariato siglato con la Commissione europea (2014), si fonda sulla classificazione in città metropolitane, città medie e



aree interne; per inserire le progettualità finanziate in un fare quotidiano sempre più complesso per la carenza di risorse economiche e, talvolta, anche di capacità tecniche.

I lavori si sono articolati in quattro sessioni, corrispondenti ad altrettante famiglie di questioni e punti di vista, tra loro complementari.

I. Quali sono le specificità della questione urbana nel nostro Paese; quali le differenze tra contesti e situazioni che compongono l'armatura urbana italiana (dinamiche e prospettive territoriali).

Nel XXI secolo, pur nelle differenze tra Nord e Sud, l'assetto urbano italiano comprende grandi e piccole metropoli, aree e città metropolitane. A fianco di queste – poche – realtà, vi sono i tanti sistemi insediativi, variamente composti da città medie, territori dei distretti, costellazioni di poli minori, ambiti periurbani e brani di città diffusa, borghi e paesaggi abitati.

Agenda urbana è locuzione necessariamente vaga proprio per il suo rinviare a un campo operativo dai connotati difficilmente generalizzabili. Tornare a riflettere sulle fenomenologie dell'urbano in Italia, a interrogarsi sulle loro forme, relazioni e gerarchie, porta inevitabilmente a riconoscere le tante dinamiche (e aspettative di sviluppo) che oggi connotano l'armatura insediativa del nostro Paese, e che per molti versi stentano a riconoscersi in quelle di cui trattano gli indirizzi europei.

II. Se e come, nei programmi nazionali e nei territori, è possibile rintracciare temi e campi progettuali inediti per le politiche urbane (progetto).

Se spostiamo lo sguardo dai territori ai documenti di programma, gli obiettivi sottesi dalle strategie europee sembrano ancora poco riflettere sulla distanza tra città di fatto e città di diritto. Una distanza che oggi la crisi rende più profonda e rilevante. Siamo infatti assistendo all'esplosione e alla radicalizzazione di alcuni temi territoriali

e progettuali "classici": lo sgretolamento e la riarticolazione del welfare; il mutamento del rapporto tra cicli economici e cicli urbani; l'appello sempre più forte a uscire dalla settorialità per affrontare in maniera integrata, e da una rinnovata prospettiva tecnologica, i temi dei cambiamenti climatici e dell'energia.

Di questa frantumazione e individualizzazione di processi e pratiche, valori e diritti si trova solo una traccia limitata nelle politiche europee e nazionali, che ancora appaiono debitorie di una cultura del protocollo, di quadri normativi fondati su istanze di generalizzazione, del ricorso a temi-slogan che perpetuano un'acritica proposizione di approcci funzionalisti al governo delle città.

III. Se e come gli ambiti operativi in cui si articola la programmazione nazionale e il nuovo assetto istituzionale rispondono alle istanze di governo delle specificità che connotano i territori (programmi e politiche).

Quella a cui stiamo assistendo sembra in sostanza essere una traduzione fortemente ridotta dell'approccio place-based. Mentre dai territori emerge qualche proposta innovativa per governare una diversa crescita, la messa all'opera dei canali di finanziamento (PON Metro, Strategia nazionale e POR per aree interne e città medie) tende a proporre procedure normalizzate, che riconducono le specificità territoriali entro classificazioni improntate a criteri gerarchici ed economici. Ulteriori aspetti problematici attengono ai rapporti tra assetti istituzionali, strumenti e processi di costruzione delle politiche. Forte appare la discrasia tra i fenomeni urbani e la capacità della riforma istituzionale introdotta dalla "legge Delrio" di delineare nuovi spazi di efficacia per l'azione pubblica.

Che si tratti del disegno delle città metropolitane, o dell'input dato all'associazionismo intercomunale, non solo le nuove perimetrazioni amministrative sembrano abdicare allo sforzo di interpretare le

attuali forme dell'urbano, ma le stesse modalità di governo d'area vasta rischiano di proporre un'acritica ripresa degli strumenti di pianificazione urbanistica spaziale già in capo alle Province.

IV. Se e fino a che punto gli input europei appaiono in grado di attivare reali percorsi di innovazione della prassi amministrativa ordinaria (azione pubblica e governance). Nella crisi, tornare a riflettere sui modi del fare quotidiano dell'azione pubblica (e non solo su singoli esiti progettuali) è un'ulteriore questione posta alla discussione dell'Atelier. L'interrogativo è come e se l'implementazione di un'Agenda urbana – pur attraverso azioni e fondi straordinari – possa produrre processi concreti di apprendimento nelle politiche pubbliche ordinarie. A fronte del comune invito alla costruzione di politiche realmente integrate, i contributi presentati si sono focalizzati sull'esame critico di diverse forme possibili di governance: privatizzata, come nel caso dei grandi eventi; agita nelle prassi correnti, spesso routinarie, delle pubbliche amministrazioni; aperta alla sperimentazione di approcci social, come ad esempio nei Living Lab; improntata all'accompagnamento di attori, processi, pratiche. Un modello, quest'ultimo, che appare quello meglio in grado di reinterpretare la relazione tra formule bottom-up e top-down. Se infatti l'integrazione è un esito eventuale dell'azione collettiva, compito dell'attore pubblico dovrebbe essere quello di contribuire alla sua progettazione, attraverso la costruzione del quadro entro cui riconoscere, abilitare e coinvolgere molti altri soggetti dell'innovazione, al fine di orientare le politiche urbane verso una rinnovata operatività e di garantire il reale perseguimento dei risultati attesi. È a promuovere queste nuove prassi che i fondi mobilitati ad hoc dall'Agenda urbana dovrebbero in primis servire.

1. Once again we talk about cities ...

At the start of the new 2014-2020 EU programming season, in Italy we are once again debating about policies for cities and a possible Urban Agenda, with arguments that on the one hand are unusual, on the other hand are already known and problematic. Although the current renewed focus finds its roots in the policies that have been developed in Europe for several decades, its practical implications do not seem fully defined, neither at the European level, nor at the national level.

*The sign of a recent revival of the discussion was given, in Europe, by the report *Cities of Tomorrow - Challenges, Visions and Ways Forward* (2011), produced under the program URBACT II. Consistently, the willingness to assign a more significant weight to urban policies drove the assumption of the new Regulation for Structural Funds and the allocation of 330 million euros for innovative actions for sustainable development in cities. In a logic of continuity, 2014 would have to end with the adoption of an Urban Agenda by the European Commission and the Member States. In fact, the closing and re-opening of a new Commission and Parliament have scaled these expectations. The main questions posed by the Cities Forum held in 2014 in Brussels still remain open: which type of document is the Urban Agenda, what are its targets, on what principles it is based, which tools will support its implementation?*

*Meanwhile, between 2012 and 2014, in Italy we have witnessed what was finally hailed as a new focus on urban issues. In 2012, the Plan for cities – sponsored by the Ministry of Infrastructures and Transport – began. In January 2013, the Inter-ministerial Committee for Urban Policies-CIPU was constituted. In following March the document *Methods and Contents on the Priorities in Terms of Urban Agenda* was adopted; it identifies the aim to draw a national policy of ordinary character for cities. But, if the new season looked very promising, the first concrete results proved to be quite unsatisfying. There is, on the one hand, the stalling of CIPE and, on the other hand, the assumption – in the Regional Operational Plans-POR – of a not particularly innovative logic of distribution of resources. In addition, initiatives such as the Plan for cities struggle to find continuity. The picture is even more complex and uncertain after the approval of the "Delrio Law" (Law 56/2014), for its important implications in the National Operational Plan-PON: the reference*



is to the institution of the Metropolitan Cities, but also to the emphasis on the forms of cooperation between Municipalities.

What in essence is taking shape is an apparent interaction with the European framework, which however does not clearly show the direction where our Country wants to go. In Italy, what are the issues, new or past, that a new cycle of urban policies should address? How are our towns and urbanized areas changing? How can the city regain a leading role in the socio-economic context? Which ways, tools, policies can give substance to that role?

2. ... but some questions are still open

The aims of the Atelier were to investigate whether and how Italian Regions and Municipalities are equipping to translate into practice the principles and themes outlined at the European level; to interface an urban reality made of a plurality of settlement situations with a national strategy that, in the Partnership signed with the European Commission (2014), is based on the classification in Metropolitan Cities, Medium Cities and Inland Areas; to integrate financed projects with an everyday practice that is becoming more and more complex for the lack of economic resources and, sometimes, even of technical skills. The Atelier was divided into four sessions, each corresponding to families of issues and points of view, which are complementary the ones to the others.

I. What are the specificities of the urban question in our Country; what different contexts and situations make up the Italian urban structure (territorial dynamics and perspectives).

During the XXI century, despite the differences between North and South, the Italian urban structure includes large and small metropolitan areas and metropolitan cities. Next to these – few – realities, there are many settlement systems, variously composed by medium-sized cities, territories of the districts, constellations of minor poles, peri-urban areas and pieces of urban sprawl, villages and inhabited landscapes.

Urban Agenda is a necessarily sketchy expression for his reference to an operational field whose connotations are difficult to generalize. Going back to reflect on Italian urban phenomenologies, to wonder about their forms, relationships and hierarchies, inevitably leads to recognize

the many dynamics (and development expectations) that today characterize the settlement structure of our Country, and that in many ways struggle to identify with those mentioned in European orientations.

II. Whether and how, in the national programmes and territories, it is possible to identify new design topics and fields for urban policies (urban project).

If we shift our attention from the territories to the documents, the issues that underpin European strategies seem to poorly reflect on the distance between cities of fact and cities of right. A distance that today the crisis makes profound and significant. We are witnessing the explosion and the radicalization of some "classic" territorial and planning issues: the collapse and reorganization of welfare; the change in the relationship between economic cycles and urban cycles; the increasingly strong request for throwing aside sectorial approaches in order to address in an integrated manner, and by a renewed technological perspective, the issues of climate change and energy. Of this fragmentation and individualization of processes and practices, values and rights, only a limited trace can be found in the EU and national policies. In fact they still appear based on a culture of protocol, on regulatory frameworks marked by instances of generalization, on the use of issues-slogans perpetuating an uncritical proposal of functionalist approaches to the government of the city.

III. Whether and how the operational fields defined by the national programmes and the new institutional layout give an answer to the need to govern the specific processes characterizing territorial situations (programmes and policies).

What we are witnessing essentially seems to be a greatly reductive translation of the place-based approach. While from the territories some innovative proposals to govern a different growth emerge, the implementation of funding channels (PON Metro, National Strategy and POR for Inland Areas and Medium-sized Cities) tends to propose standardized procedures, which force territorial specificities within classifications based on hierarchic and economic criteria. Even more problematic issues refer to the relationship between institutional organization, instruments and processes for building policies. Strong appears to be the discrepancy between urban phenomena and the capacity of the institutional reform introduced by the "Delrio Law " to outline new fields of effectiveness for the public action.

Whether we talk about the design of Metropolitan Cities, or the inputs given by inter-municipal associationism, not only the new administrative perimeters seem to abdicate the effort to interpret current urban forms, but also the ways to govern wide areas risk to propose an uncritical revival of the urban planning tools formerly drawn by the Provinces.

IV. Whether and to what extent European inputs are able to activate real paths of innovation within ordinary administrative practice (public action and governance). During the crisis, going back to reflect on the ways of everyday public action (and not just on the outcomes of individual projects) is a further issue proposed to the Atelier. The question is whether and how the implementation of an Urban Agenda - even through extraordinary actions and funds - can produce real learning processes in ordinary public practice. Given the common demand for the construction of truly integrated policies, the contributions have specifically focused on the critical examination of several possible forms of governance: privatized, as in the case of big events; implemented in current, often routine, public administration; open to experimentation of social approaches, such as in the Living Labs; aimed to the accompaniment of actors, processes, practices. A model, the latter, which appears to be better able to reinterpret the relationships between bottom-up and top-down perspectives.

If integration is a possible outcome of collective action, the task of the public sector should in fact be to contribute to its design, through the construction of the framework useful to identify, enable and involve many other subjects of innovation, thus orienting urban policies towards a renewed operativeness and ensuring the real achievement of expected results. It is to promote these new practices that the funds mobilized by the Urban Agenda should primarily serve.





AGENDA URBANA EUROPEA/ITALIANA: UN RUOLO RINNOVATO DELLE CITTÀ?

Coordinatori: *Valeria Fedeli ed Elena Marchigiani*

Discussant: *Marco Cremaschi*

Giuseppe Abbate

Città meridionali e politiche culturali da qui al 2020

Fulvio Adobati, Vittorio Ferri, Filippo Carlo Pavesi

Riorganizzazione dell'azione dei comuni, nuove geografie della pianificazione e territori di mezzo

Stefano Aragona

Necessità di una pianificazione integrata di città e territori

Simonetta Armondi

Interpretazioni dell'urbano nella programmazione 2014-2020. Path dependancy o innovazioni radicali?

Elisabetta M. Bello, Agim Kercuku

Territori nella crisi. La privatizzazione del patrimonio INA-casa in Piemonte. Un caso

Cristina Bianchetti

Territories in crisis

Isabella Susi Botto

Milano Expo 2015. Complessità del processo e governance straordinaria

Grazia Brunetta, Ombretta Calderice, Emma Salizzoni

Smart evaluation and planning. Verso la progettazione di scenari per l'operatività dei territori nel Trentino

Claudio Calvaresi

Perché non dovrebbe funzionare? Qualche considerazione su progettazione integrata e Agenda urbana nel nostro paese

Elisabetta Capelli

Obiettivi europei, questioni locali: quali soggetti di raccordo per il social housing?

Michele Cerruti But

Biella. Il welfare della crisi

Anna Maria Colavitti, Sergio Serra, Alessia Usai

Le città metropolitane come motori dello sviluppo: le risposte della pianificazione territoriale di area vasta alle recenti riforme istituzionali e amministrative

Luciano De Bonis, Eugenio Leanza, Jesse Marsh, Ferdinando Trapani

Per una ricapitalizzazione efficacemente co-creativa dei sistemi territoriali italiani

Donato Di Ludovico, Pierluigi Properzi

La Macroregione mediana per l'Agenda urbana: coerenza tra reti di città, sistemi e progetti di territorio

Stefano Di Vita

Effetti spaziali della grande contrazione e potenzialità di sviluppo per le città europee di medie dimensioni. Il caso di Brescia nella city-region del Nord Italia

Isidoro Fasolino, Gabriella Graziuso

Aree interne. Resilienza e opportunità offerte dai luoghi

Elena Giannola, Francesco Paolo Riotta

Crowdfunding civico: finanziamento dal basso per uno sviluppo urbano condiviso

Annarita Lapenna

La città inter-milieux

Benedetta Lucchitta, Filippo Magni

Servizi ecosistemici e biodiversità: le strategie di sviluppo urbano 2020 - 2050

Filippo Magni, Denis Grasso, Denis Maragno

Agenda urbana 2.0: l'approccio Smart city nel panorama del cambiamento climatico



Marco Mareggi

Innovazioni concrete testate e abbandonate

Benedetto Mazzullo, Marco Picone, Adriano Alessi

La città e l'Europa

Maria Valeria Mininni, Fara Favia, Roland Vidal, Cristina Dicillo

Matera. Una riforma postagraria?

Francesco Molinari, Grazia Concilio, Luciano De Bonis, Jesse Marsh

Urban and digital agenda: opportunities for socio-digital innovation

Matteo Motti, Lorenzo Santosuosso

Immagini di trasformazione tra realtà locale e spazio europeo

Marilena Orlando

La dimensione urbana dello sviluppo locale. Il caso di Palermo

Mario Paris

Quale futuro per le polarità metropolitane? Realtà, opportunità e scenari nel quadro dell'agenda urbana nazionale

Gabriele Pasqui

Agenda urbana e governo metropolitano: i processi in corso a Milano e Torino

Donato Piccoli

L'analisi configurazionale come strumento di supporto nella strategia nazionale "aree interne"

Barbara Pizzo

(la costruzione di) Una dimensione metropolitana per le città: attori, rappresentazioni, istituzioni. Il caso di Roma in prospettiva comparativa

Gerlandina Prestia

Energia nell'Agenda urbana nazionale: verso una città al centro di un nuovo sviluppo

Cristiana Rossignolo

Temi per un'agenda urbana metropolitana: nuove geografie per Torino

Valeria Saiu, Emanuela Abis

Cagliari all'orizzonte 2020. Politiche integrate per la città metropolitana e l'area vasta

Jordi Sardà, Federica Greco, Francesco Rotondo

Patrimonio territoriale identitario e rilancio economico: prospettive per l'agenda urbana di Taranto

Giulia Setti

Territories in crisis. Aubervilliers: cicli di vita di supporti industriali

Giulia Sonetti

Londra: viaggio nel futuro del welfare privatizzato?

Ianira Vassallo

Il quartiere Mirafiori sud a Torino: l'eredità del patrimonio pubblico e la ridefinizione del welfare locale

Ignazio Vinci

Agenda urbana in Italia: slittamenti di scale territoriali e paradigmi progettuali

Angioletta Voghera, Dafne Regis

Città, aree interne e crisi. Il caso della Valle di Susa



Città meridionali e politiche culturali da qui al 2020

Giuseppe Abbate

Università degli Studi di Palermo
DARCH - Dipartimento di Architettura
Email: giuseppe.abbate@unipa.it

Abstract

La recente bozza dell'Accordo di partenariato per la nuova programmazione dei fondi strutturali 2014-2020 presentata dal Governo italiano, attribuisce un ruolo strategico al settore dei beni culturali e propone di concentrare nel Mezzogiorno del Paese, dove maggiori sono i ritardi, specifiche azioni per la valorizzazione del patrimonio culturale. Tale scelta, condivisa anche nelle riflessioni del Comitato interministeriale per le Politiche urbane, si pone l'obiettivo di ampliare, attraverso la tutela e la valorizzazione sistemica e integrata, le condizioni di offerta e fruizione del patrimonio culturale, riconosciuto come uno dei volani importanti dello sviluppo delle città e dei territori meridionali.

Nonostante la straordinaria dotazione di risorse culturali, le regioni del Mezzogiorno, non sono riuscite a mettere in campo politiche capaci di innescare filiere culturali/creative intercettando forme di dinamismo innovativo da parte dei privati, e di progettare adeguate risposte alla crescente domanda internazionale legata al turismo culturale.

Nell'ottica di contribuire al disegno di politiche più efficaci che possano promuovere o consolidare processi di sviluppo che rendano competitive le città meridionali, il contributo diventa l'occasione per indagare quali fattori, esterni o interni alle città, condizionino la valorizzazione del patrimonio culturale, e quindi quali siano le strade percorribili per migliorare il rendimento potenziale degli ingenti capitali di risorse culturali presenti nelle città del Mezzogiorno da qui al 2020.

Parole chiave: città meridionali, patrimonio culturale, politiche di sviluppo.

1 | Premessa

L'insieme delle azioni e delle politiche di sviluppo messe in campo, a partire dagli anni Cinquanta del secolo scorso, per dare una soluzione alla 'questione meridionale', hanno promosso uno sviluppo assistito che non è riuscito a colmare il divario di reddito con il resto del Paese, a ridurre la dipendenza dai trasferimenti (in cui sono inclusi gli incentivi) da parte del Governo centrale e quindi ad autosostenersi. Dopo la fase iniziale della Cassa per il Mezzogiorno, caratterizzata dall'impegno nella realizzazione di beni collettivi (servizi e infrastrutture), le politiche successive sono state caratterizzate dal dominio incontrastato degli incentivi ai singoli operatori (Cafiero, 2000).

Oggi le città meridionali, rispetto a quelle del Centro-Nord, risultano maggiormente indebolite dalla grave crisi che ormai da oltre un quinquennio ha investito tutto il Paese ma che nel meridione ha fatto registrare un'ulteriore flessione del PIL pro capite, una crescita esponenziale della disoccupazione e una forte emigrazione di soggetti istruiti, soprattutto giovani, privando il meridione di quella parte di capitale umano che appare irrinunciabile per lo sviluppo¹.

¹ Tra il 2009 e il 2012 a livello nazionale si è registrato un calo del Pil in volume dello 0,4%, ma nel Meridione il tracollo è stato del 3,8%. Sempre tra il 2009 e il 2012 l'occupazione, misurata in termini di unità di lavoro, ha registrato un calo dell'1,5% nel Centro-Nord e una caduta del 3,4% nelle regioni del Mezzogiorno (Dati ISTAT).

E' indubbio peraltro che a frenare lo sviluppo dei territori meridionali e a scoraggiare gli investimenti imprenditoriali (locali ed esterni), ha certamente contribuito la ingombrante presenza della criminalità organizzata, ma non solo, anche la stessa società meridionale ha svolto un ruolo in tal senso, essendo permeata da una scarsa cultura civica che ha condizionato le regole del vivere civile, con il conseguente prevalere sia di relazioni politiche clientelari tendenti a favorire gruppi particolari anziché dare risposte a esigenze collettive, sia di istituzioni locali non abbastanza attrezzate per perseguire politiche efficaci nell'offerta di beni pubblici (Triglia, 2012).

Nonostante le difficoltà del contesto, in alcune città e aree del Mezzogiorno nuove tendenze progressive si stanno affiancando alle tendenze regressive, energie nuove che alimentano un'imprenditorialità in settori legati alle risorse locali del Sud come l'agricoltura e il turismo, nella sua duplice declinazione balneare/culturale, scelta quest'ultima, che imporrebbe una riflessione sulla qualità dei contesti urbanizzati del meridione, spesso mortificati da degrado, inquinamento e abusivismo, e sulle attuali modalità di fruizione, gestione e valorizzazione di un patrimonio culturale straordinariamente vario e di eccezionale rilevanza.

2 | Quadro normativo di riferimento

L'articolo 9 della Costituzione nel sancire che la «Repubblica promuove lo sviluppo della cultura» e tutela altresì «il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione», assume la cultura nel senso più ampio nonché l'insieme dei beni culturali come valori fondamentali della Nazione, e inserisce la disposizione che la impegna ad attivarsi, potremmo dire oggi, nella costruzione di politiche finalizzate alla tutela e valorizzazione del suo ingente, quanto straordinario, patrimonio culturale².

Sul piano normativo europeo, la cultura e più specificatamente la conservazione e la salvaguardia del patrimonio culturale sono tra le competenze dell'Unione solo dal 1993 con l'entrata in vigore del trattato di Maastricht, che affida all'Unione il compito di appoggiare, integrare e rafforzare le azioni intraprese dai singoli Stati membri in materia di beni culturali di importanza europea³. Tuttavia, nonostante nell'ultimo ventennio ci sia stato un sempre maggiore coinvolgimento dell'Unione nello sviluppo delle politiche di salvaguardia e valorizzazione del patrimonio culturale europeo, l'attuale quadro normativo non formula una trattazione organica del tema, lasciando quindi il «diritto dei beni culturali» competenza specifica degli Stati membri (Francioni, 2000).

In Italia, come è noto, il principale riferimento nell'ordinamento giuridico in materia di patrimonio culturale è il 'Codice dei Beni culturali e del Paesaggio', approvato con d.lgs. n. 42/2004, successivamente integrato e modificato con i d.lgs. n. 156 e 157/2006, n. 62 e n. 63/2008. Il Codice ha sostituito gran parte della pregressa normativa relativa al governo del sistema dei beni culturali e abroga la precedente fonte legislativa costituita dal Testo Unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali (d.lgs. n. 490/1999), che a sua volta, aveva abrogato la longeva legge n. 1089/1939 (recante la disciplina della tutela delle cose di interesse artistico e storico) e aveva riunito in un unico documento legislativo tutte le disposizioni normative allora vigenti in materia di beni culturali e ambientali.

Nel rispetto dei principi stabiliti dalla Costituzione italiana in materia di distribuzione delle funzioni, agli articoli 1, 4, 5, 7 il Codice stabilisce le competenze in materia di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale, e prevede forme di coordinamento, armonizzazione e integrazione tra il Ministero per i beni e le attività culturali, le regioni e gli altri enti territoriali nello svolgimento di tali attività, prevedendo anche casi in cui vi siano competenze specifiche delle regioni e degli altri enti pubblici territoriali.

Il Codice inoltre al comma 3 dell'articolo 6 introduce un importante elemento di novità rispetto alla precedente legislazione, che è subito divenuto uno dei punti di riferimento per la costruzione delle politiche culturali nel nostro Paese, in base al quale «la Repubblica favorisce e sostiene la partecipazione dei soggetti privati, singoli o associati, alla valorizzazione del patrimonio culturale».

Una prima apertura in questo senso si era già avuta con la 'legge Ronchey' (d. lgs. n. 433/92, convertito in legge n. 4/93, poi abrogata dal Codice), che aveva introdotto la possibilità di affidare in gestione a privati alcuni servizi collaterali prestati presso i siti culturali pubblici (servizi di caffetteria e ristorazione, servizi

² Il dettato costituzionale relativo ai beni culturali ha trovato una prima attuazione dalla metà degli anni Sessanta, con l'istituzione di una 'Commissione d'indagine per la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico, archeologico, artistico e del paesaggio' (Commissione Franceschini), che ha definito i criteri per la classificazione dei diversi tipi di beni (archeologici, artistici e storici, ambientali, archivistici, librari); essa ha altresì previsto l'istituzione del Ministero per i Beni Culturali e Ambientali, concretizzatasi poi a metà degli anni Settanta.

³ Tali concetti vengono ulteriormente ribaditi nel Trattato di Lisbona del 2009.

editoriali e di vendita riguardante materiale informativo, ecc.). Lo strumento tecnico previsto per questa esternalizzazione consisteva nella concessione di uno specifico servizio, di durata quadriennale⁴. Il Codice invece amplia le possibilità per i privati di rivestire un ruolo nella conservazione e protezione dei beni culturali e ambientali e nella gestione dei servizi connessi, prospettando una modernizzazione e una maggiore efficienza nella loro gestione. L'esternalizzazione dei servizi accessori è rimasta legata allo strumento tecnico della concessione, il Codice ha però introdotto gare con rinnovi automatici per due o tre quadrienni, opportunità che garantisce periodi di tempo sufficientemente lunghi per ammortizzare gli investimenti.

La legge n. 222/2007 (art. 14) ha ampliato ulteriormente le opportunità per gli operatori privati, prevedendo che l'affidamento dei servizi aggiuntivi relativi ad un sito culturale possa riguardare tutti i servizi ivi presenti, incentivando così l'interesse dei privati a intervenire nel settore.

3 | Prospettive

Il Mezzogiorno, nonostante le contraddizioni esistenti tra condizioni di degrado diffuso e la concentrazione di risorse territoriali (culturali e paesaggistiche), potrebbe proporsi, attraverso adeguate politiche e una progettualità pubblica e privata di largo respiro, come laboratorio per la sperimentazione di un progetto di sviluppo ritagliato proprio sull'utilizzo e valorizzazione del patrimonio culturale. Nelle regioni meridionali, infatti, le lunghe e complesse vicende storiche caratterizzate dall'intrecciarsi di culture differenti, hanno prodotto nel loro insieme, un'accumulazione, il più delle volte stratificata, di beni culturali e un susseguirsi di paesaggi antropizzati unici.

Ad oggi, dei 49 siti italiani dichiarati dall'Unesco Patrimonio dell'Umanità, ben 15 ricadono nelle regioni meridionali. I siti Unesco costituiscono comunque solo una parte, per quanto consistente e con caratteri di eccezionalità, dell'enorme quantità di beni culturali e paesaggistici di cui dispongono le città e i territori meridionali. Si pensi alla miriade dei centri urbani (grandi, medi e piccoli) che costituiscono la rete insediativa, molti dei quali caratterizzati da splendidi, quanto misconosciuti, centri storici, veri e propri giacimenti di opere d'arte⁵, o alla moltitudine dei beni isolati diffusi nei territori interni e costieri (come ville, bagli, masserie, castelli, aree archeologiche), o ancora alla varietà dei siti di interesse naturalistico e ambientale. Tali beni, nel loro insieme, costituiscono la straordinaria offerta del patrimonio culturale del Mezzogiorno che però, pur avendo un grande potenziale produttivo, non riesce a fare da volano allo sviluppo. Ci si riferisce in particolare ad uno sviluppo legato al turismo culturale che tuttavia nelle regioni meridionali stenta a decollare, come dimostra la scarsa presenza di stranieri e l'elevata stagionalità estiva dei flussi. Nell'immaginario collettivo, infatti, il Sud viene ancora percepito come una destinazione prevalentemente balneare e paradossalmente pur essendo il meridione un'area del Paese ricchissima di risorse culturali e ambientali, riesce ad attrarre solo una percentuale minoritaria dei turisti che visitano l'Italia per conoscerne le bellezze storico-artistiche e paesaggistiche⁶.

Anche i dati relativi alle visite ai musei, gallerie, monumenti e aree archeologiche statali rilevano come la domanda non sia commisurata alla ricchezza dell'offerta. Nel periodo 2000-2010 le visite, a livello nazionale, sono aumentate a un tasso medio annuo del 2,2%. Tale crescita si è concentrata esclusivamente nel Centro-Nord (+2,8%), mentre nel Meridione il numero di visitatori registrati nel 2010 è risultato fermo ai livelli di dieci anni prima⁷.

La recente bozza dell'Accordo di Partenariato per la nuova programmazione dei fondi strutturali 2014-2020 presentata dal Governo italiano, sembra muoversi nella giusta direzione, individuando nell'Obiettivo tematico 6 (Tutela dell'ambiente e valorizzazione delle risorse culturali ed ambientali), due gruppi di interventi radicalmente diversi, ma entrambi di rilievo per la coesione, uno volto a garantire servizi essenziali per i cittadini (gestione dei rifiuti e delle risorse idriche), l'altro, di maggiore interesse nella presente trattazione, finalizzato a tutelare e promuovere gli asset naturali e culturali e di rafforzamento del

⁴ Tale periodo, tuttavia, non appariva sufficientemente lungo per incentivare il concessionario a effettuare investimenti consistenti; infatti l'attuazione pratica delle possibilità aperte dalla legge Ronchey è risultata a lungo piuttosto limitata.

⁵ Recentemente, attraverso un concorso nazionale indetto dalla RAI in collaborazione con il Club dei Borghi più belli d'Italia, il piccolo e poco conosciuto comune di Gangi sulle Madonie, in provincia di Palermo, è stato eletto "borgo più bello d'Italia 2014".

⁶ Secondo il Rapporto Svimez 2012, la componente estera dei flussi nelle città d'arte del Sud rappresenta, infatti, il 19,4% degli arrivi e il 10,8% delle presenze contro il 49,1% e il 37,1% del Centro-Nord.

⁷ I dati sono quelli riportati nel Rapporto Svimez 2012 che però non prende in considerazione i siti della Sicilia, affidati alla Regione in virtù della sua autonomia. Anche in Sicilia, comunque, il numero dei visitatori si è mantenuto stabile e non ha registrato incrementi significativi come si evince dal confronto dei dati ISTAT relativi agli ultimi 10 anni.

sistema turistico. La bozza di Accordo, nell'attribuire un ruolo strategico al settore dei beni culturali, propone di concentrare nel Mezzogiorno del Paese, dove maggiori sono i ritardi, specifiche azioni per la valorizzazione del patrimonio culturale. Tale scelta, condivisa anche nelle riflessioni del Comitato interministeriale per le Politiche urbane, si pone l'obiettivo di ampliare, attraverso la tutela e la valorizzazione sistemica e integrata, le condizioni di offerta e fruizione del patrimonio culturale, riconosciuto come uno dei volani importanti dello sviluppo delle città e dei territori meridionali. Superando i limiti delle precedenti programmazioni – si legge nell'Accordo di Partenariato – si terrà conto della concentrazione di attrattori culturali, delle condizioni di contesto relative all'accessibilità e fruibilità dei luoghi, nonché della capacità di attivare integrazioni e sinergie tra il tessuto culturale e sociale e il sistema economico. In questa prospettiva, riconoscendo anche nel turismo un punto di forza su cui investire per lo sviluppo del Mezzogiorno si dovrà, attraverso il nuovo ciclo di programmazione, migliorare la competitività e la capacità di attrazione delle destinazioni turistiche, promuovendo modelli reticolari di gestione della destinazione, sostenendo la partecipazione, la cooperazione e lo scambio tra attori pubblici e privati operanti nella filiera.

In linea con quanto affermato nella bozza di Accordo, il MiBACT ha recentemente annunciato il finanziamento di 46 nuovi interventi di restauro nelle regioni dell'Obiettivo convergenza: Campania, Calabria, Puglia e Sicilia. Tali interventi, il cui valore complessivo è di oltre 135 milioni di euro, si inseriscono nell'ambito del programma comunitario 'Grandi attrattori culturali' coordinato dal MiBACT in stretta collaborazione con la Presidenza del Consiglio – Uffici per la coesione territoriale – ed è il frutto di un'azione congiunta con le Regioni⁸.

Come confermano tutte le analisi economiche, il settore dei beni culturali non può prescindere dall'investimento pubblico ma può trarre vantaggio dalla presenza dei privati. Oltre che nella gestione dei servizi aggiuntivi relativi ad un sito culturale, i privati potrebbero avere un ruolo più ampio anche in veste di finanziatori della cultura. In Italia il ruolo più rilevante in questo senso è attualmente svolto dalle Fondazioni bancarie, per le quali il settore culturale (e in particolare la conservazione e valorizzazione dei beni architettonici e archeologici) rappresenta il destinatario principale dei fondi erogati. Larga parte delle risorse destinate dalle imprese al settore culturale derivano invece dai contratti di sponsorizzazione che svolgono un ruolo significativo, rendendo possibili interventi di recupero e valorizzazione dei quali il settore pubblico non sempre potrebbe farsi carico. Tali sponsorizzazioni potrebbero essere anche più ampie qualora la normativa fiscale prevedesse maggiori agevolazioni, come accade in altre realtà estere.

Si deve comunque entrare nell'ottica che l'offerta culturale esercita un importante effetto sulla crescita del capitale umano e costituisce un importante elemento di forza per un sistema produttivo (Putnam, 1993). La stessa offerta genera anche un ambiente socialmente più attrattivo, facilitando l'afflusso e la localizzazione di soggetti dotati di un profilo culturale e professionale avanzato (Florida et al., 2008). Uno degli aspetti economicamente più rilevanti del settore culturale consiste inoltre nelle sue ricadute su di un vasto indotto, nell'ambito del quale il turismo riveste un ruolo primario.

Se appare non rinviabile l'investimento sulla valorizzazione del patrimonio culturale per aumentare la forza di attrazione delle città e dei territori meridionali, appare altrettanto necessario instaurare forme di dialogo tra i diversi attori, pubblici e privati del settore per progettare un sistema integrato di sviluppo legato al turismo culturale. Rendere attrattivi i siti culturali che si offrono alla visita dei turisti diventa uno degli obiettivi e, in questo senso, i servizi aggiuntivi svolgono un ruolo molto importante⁹, ma un ulteriore obiettivo deve diventare quello di offrire al turista la conoscenza di un intero territorio e di tutti i suoi valori costitutivi (culturali, etno-antropologici, paesaggistici, enogastronomici ecc.). Resta inteso che, contestualmente, occorre offrire al turista un'ampia dotazione di servizi, sicurezza, pulizia, parcheggi, mezzi di trasporto pubblici efficienti, adeguate infrastrutture (portuali, aeroportuali, ferroviarie), un insieme di competenze quindi che impongono forme strutturate di coordinamento tra soggetti diversi (pubblici e privati). In questa prospettiva la costituzione dei Distretti culturali può significare programmazione, sperimentazione di modelli di gestione innovativi, creazione di reti tra comuni vicini che invece di entrare in competizione reciproca, come spesso avviene, potrebbero coordinarsi e costruire un prodotto comune, attivando politiche di sviluppo capaci di innescare filiere culturali/creative intercettando

⁸ Alla Campania sono destinati 43,1 milioni di euro; alla Calabria ne sono destinati 26,8 milioni; alla Puglia 31,8 milioni; alla Sicilia 33,7 milioni.

⁹ Tali servizi devono comunque essere pensati nel rispetto del valore identitario dei luoghi.

forme di dinamismo innovativo da parte dei privati e dare così adeguate risposte alla crescente domanda internazionale legata al turismo culturale¹⁰.


Riferimenti bibliografici

- Cafiero S. (2000), *Storia dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno (1950-1993)*, Lacaita, Manduria-Bari-Roma.
- Carta M. (1999), *L'armatura culturale del territorio. Il patrimonio culturale come matrice di identità e strumento di sviluppo*, Franco Angeli, Milano.
- Beretta E., Migliardi A. (2012), "Le attività culturali e lo sviluppo economico: un esame a livello territoriale", in *Questioni di Economia e Finanza*, no. 126, pp. 5-28.
- Florida R., Mellander C., Stolarick K. (2007), "Inside the black box of regional development – Human capital, the creative class and tolerance", in *Journal of Economic Geography*, Oxford University Press, no. 5, vol. 8, pp. 615-649.
- Fondazione Florens (2010), *L'economia dei beni culturali e ambientali. Una visione sistemica e integrata*, disponibile online: http://www.fondazioneflorens.it/wp-content/uploads/studio_strategico_2010.pdf.
- Francioni F. (2000), "Principi e criteri ispiratori per la protezione internazionale del patrimonio culturale", in Francioni F., Del Vecchio A., De Caterini P., *Protezione internazionale del patrimonio culturale: interessi nazionali e difesa del patrimonio comune della cultura*, Giuffrè, Milano.
- Istituto G. Tagliacarne (2009), *Il sistema economico integrato dei beni culturali*, disponibile online: http://www.beniculturali.it/mibac/multimedia/MiBAC/documents/1288345729406_rapp_BBCCIntegrato_09.pdf.
- Italia. Accordo di partenariato 2014-2020 (versione 9 dicembre 2013): http://www.coesione territoriale.gov.it/wp-content/uploads/2013/12/Bozza-AP-ITALIA_9_12_2013.pdf.
- La programmazione del nuovo ciclo dei fondi europei 2014-2020. Presentazione della "Bozza dell'Accordo di partenariato". Ministro per la Coesione territoriale Carlo Trigilia, disponibile online: <http://www.coesione territoriale.gov.it/accordo-partenariato-14-20/>.
- Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo (2013), *Minicifre della Cultura 2013*, Gangemi, Roma.
- Putnam D. R. (1993), *La tradizione civica nelle regioni italiane*, Mondadori, Milano.
- Svimez (2012), *Rapporto Svimez 2012 sull'Economia del Mezzogiorno*, Il Mulino, Bologna.
- Trigilia C. (2012), *Non c'è Nord senza sud*, Il Mulino, Bologna.

¹⁰ Uno dei primi distretti culturali è quello sorto nella Val di Noto (Distretto culturale Sud-Est) nel 2002. A tal proposito, l'ambito territoriale dell'area Sud-Est della Sicilia è di particolare interesse ed offre molti spunti di approfondimento, anche in relazione ad una condizione di sviluppo più avanzata che contraddistingue questo territorio nel contesto siciliano.



Atti della XVII Conferenza Nazionale SIU
Società italiana degli urbanisti
L'urbanistica italiana nel mondo
Milano, 15-16 maggio 2014

 Planum Publisher
ISBN 9788899237004

Riorganizzazione dell'azione dei comuni, nuove geografie della pianificazione e territori di mezzo

Fulvio Adobati

Università degli Studi di Bergamo
Dipartimento di Ingegneria, Centro Studi sul Territorio "Lelio Pagani"
Email: fulvio.adobati@unibg.it

Vittorio Ferri

Università degli Studi di Milano Bicocca
DiSEA.DE - Dipartimento di Scienze Economico-Aziendali
Email: vittorio.ferri@unimib.it

Filippo Carlo Pavesi

Università degli Studi di Bergamo
Centro Studi sul Territorio "Lelio Pagani"
Email: filippo-carlo.pavesi@unibg.it

Abstract

I provvedimenti normativi noti come Spending Review (d.l. 95/2012 e smi) e Legge Delrio (56/2014) vanno determinando un riassetto significativo delle geografie istituzionali e delle competenze relative in materia di governo del territorio. Tali provvedimenti introducono forme di coesione/cooperazione tra soggetti territoriali. Interessante in tal senso indagare lo spazio che, tra istituzione di Città metropolitane e obblighi di gestione associata delle funzioni fondamentali dei piccoli comuni, si apre per il livello di pianificazione tradizionalmente non risolto nel nostro paese, quello territoriale intercomunale.

Il presente lavoro propone una survey delle ricadute dei provvedimenti con mappatura di tre regioni ad elevata frammentazione (spaziale) amministrativa: Lombardia, Piemonte, Campania, e, per converso, di tre regioni a frammentazione decisamente più contenuta: Toscana, Emilia Romagna, Puglia.

L'analisi del caso studio della regione Lombardia restituisce poi due traiettorie di lavoro di questi anni, assumibili sia in chiave di alternativa che di potenziale complementarietà, per la pianificazione alla scala intermedia: confini stabili di cooperazione accanto a geografie variabili e volontarie funzionali al trattamento di temi e progetti di scala territoriale.

Parole chiave: settlements, large scale plans & projects, governance.

1 | Dalla Spending Review alla Legge Delrio: i provvedimenti normativi recenti in materia di GAO, Città metropolitana e governo del territorio

Negli ultimi anni, in particolare dal 2012, gli Enti locali sono stati interessati da numerosi provvedimenti legislativi, collegati alla crisi economica e finanziaria e connessi agli obblighi assunti dallo Stato con l'Unione Europea, destinati a modificare profondamente il loro funzionamento, i rapporti centro-periferia e ad invertire il processo di decentramento attivato prima e dopo la riforma del Titolo V della Costituzione del 2001 nella direzione di un nuovo centralismo.

L'azione di ri-centralizzazione in questione è destinata a modificare in profondità il governo del territorio, gli strumenti di pianificazione e le politiche urbane e territoriali¹, che finora, pur senza abbandonare la linea dell'uniformità e il mancato riconoscimento dei problemi specifici delle città e delle aree metropolitane, erano state oggetto di aggiustamenti in relazione alle innovazioni legislative relative all'esigenza di aumentare l'efficienza dell'azione dei comuni, con particolare riferimento ai piccoli comuni e alla riduzione dei costi politici imputati alle Province.

Nel provvedimento relativo al federalismo, l'art. 12 comma 1 lettera f) della legge 5 maggio n. 42 del 2009, disponeva "forme premiali per favorire unioni e fusioni tra comuni, anche attraverso l'incremento dell'autonomia impositiva o maggiori aliquote di compartecipazione ai tributi erariali", mentre nella cosiddetta Spending Review, l'art. 11 della legge 7 agosto n. 135 del 2012 (che ha modificato l'art. 14 del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78) per la funzione Pianificazione², il nuovo comma 27 alla lettera d) inserisce la gestione dell'ambiente e del territorio, ivi compresa la pianificazione urbanistica e edilizia di ambito comunale, nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale tra quelle fondamentali da esercitare obbligatoriamente in forma associata, mediante unione di comuni o convenzione.

La formulazione sintetica comprende tuttavia:

- le funzioni in materia edilizia, compresi la vigilanza e il controllo territoriale;
- la pianificazione urbanistica e la regolamentazione edilizia di ambito comunale, anche con riferimento agli interventi di recupero del territorio e di riqualificazione degli assetti insediativi, nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale.

Se da un lato, gran parte di tali funzioni sono tra quelle consolidate nelle pratiche amministrative in essere (funzioni strutturali) e come tali si appoggiano ad un quadro procedurale e normativo sufficientemente definito e stabile, dall'altro, il tema della partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale apre ad un ampio campo di attività la cui definizione operativa è da declinarsi in ragione delle capacità strategiche e di cooperazione degli enti locali in gestione associata (funzioni strategiche). In caso contrario, l'azione a livello sovracomunale si riduce a mero adempimento formale.

La Legge Delrio in materia di Unioni di Comuni "è solo integrativa delle norme varate nel 2000 e nel 2011 e lascia intatta la facoltà degli enti di procedere a norma delle regole pregresse". Tuttavia, secondo la Corte dei Conti (2013, p. 7), "la permanenza di una pluralità di testi normativi, recanti differenti presupposti, finalità e procedure per la costituzione di un'unione di Comuni, postula, comunque, la necessità di un momento di razionalizzazione della disciplina."

Ora, posto che le fusioni di comuni previste dalla legge n.142 del 1990 non hanno avuto successo, analogamente alla possibilità di affidare funzioni o servizi alla Provincia (art. 19 D.Lgs n. 267 del 2000) un modo per ottimizzare l'azione dei comuni sono le Unioni di Comuni (art. 32 D.Lgs n. 267 del 2000) utili ad ottimizzare le funzioni comunali, ma non a esercitare funzioni di area vasta che è oramai di due tipi: ex province, dove permane la distinzione città-campagna; Città metropolitane dove prevale la conurbazione che ha consumato il rapporto città campagna, anche se i confini delle Città metropolitane sono quelli delle province capoluogo³ (Mangiameli, 2013). Posto che in pratica Province e Città metropolitane svolgeranno funzioni di area vasta, mentre i comuni e loro Unioni/Gao svolgeranno servizi di prossimità, ai fini della pianificazione/governo del territorio occorre riflettere su strumenti specifici per la dimensione della cooperazione intercomunale.

Per quanto riguarda la Città metropolitana, di particolare rilievo per la funzione fondamentale pianificazione territoriale risulteranno le interdipendenze tra comune capoluogo e gli altri comuni. Secondo Cerulli Irelli, occorrerà ridefinire "(...) la funzione stessa in capo alla Città metropolitana nel coordinamento tra i diversi piani regolatori esistenti (...) fermo restando il piano regolatore del comune capoluogo. I piani regolatori dovranno essere articolati e adottati (?) alle esigenze del territorio metropolitano ora concepito come tutt'uno. (...) Il trasferimento alla Città metropolitana della funzione di

¹ Secondo Mazza, "L'espressione governo del territorio ha nella letteratura italiana della pianificazione più di trent'anni di vita. Non è un caso che si cominci a usarla nei primi anni Settanta quando i governi regionali iniziano la loro attività. Nel 1972 si tiene a Milano un convegno dedicato a "La regione il governo del territorio." Per la verità l'espressione non compare in nessuna delle relazioni ufficiali (...); la usa nel suo breve intervento Piero Bassetti, allora presidente della Regione Lombardia." Si veda, in questa direzione, la specificità del concetto e le applicazioni nelle politiche e negli strumenti di *aménagement du territoire*, rispetto a *urbanisme e aménagement de l'espace* nella letteratura e nell'esperienza francese (Mazza 2011: 299).

² Ad esclusione della funzione fondamentale citata nella lettera i) tenuta dei registri di stato civile e popolazione (...).

³ I fenomeni metropolitani sono qualitativamente e quantitativamente diversi rispetto all'area vasta, possono traboccare i confini provinciali e mantenere all'interno comuni montani, comuni di seconda corona di altre province o regioni (Ferri, 2008).

pianificazione generale e delle reti infrastrutturali produce così una riduzione consistente della funzione di pianificazione di livello comunale che dovrebbe appunto essere limitata alla pianificazione attuativa”.

La Legge Delrio, n. 56 del 2014, conduce a termine un lungo processo di ridefinizione del sistema delle autonomie locali, motivato dalla necessità di adottare misure di contenimento della spesa, senza un disegno organico dal quale emerge un rafforzamento del ruolo dei sindaci come protagonisti dell’azione politico-amministrativa⁴. Tuttavia, va osservato che degli 8.057 comuni solo 46 presentano una popolazione maggiore di 100.000 abitanti, una taglia adeguata per produrre politiche pubbliche efficienti a fronte di circa 5.700 sotto i 5.000 abitanti, inadeguati e con problemi di extra costi nell’erogazione dei servizi. Problemi di efficienza riguardano anche i comuni compresi tra 5.000 e 100.000. In particolare, nei territori dove lo sviluppo urbano ha unificato i capoluoghi ed i comuni di corona, che richiederebbero forme di governo specifiche rispetto alla Città metropolitana. Queste ultime, nel processo legislativo della Legge Delrio erano state oggetto di emendamenti finalizzati all’estensione ai casi di Bergamo, Brescia e Salerno. Dunque quello dei governi urbani resta un problema non trattato.

L’assetto verticale della pianificazione territoriale che sembra emergere dal nuovo Titolo V e dalla Legge Delrio, oltre alla sottovalutazione dei rischi di conflitti nei processi decisionali ed all’assenza dei necessari strumenti di raccordo dell’azione dei diversi enti, presenterà difficoltà e rischi di pianificazioni “mille foglie” nell’azione pubblica territoriale.

2 | Nuovi assetti amministrativi: una survey su 6 regioni italiane

La lettura del territorio italiano proposta nei documenti per l’Agenda Urbana Italiana, rimanda ad una «immagine policentrica costituita da una rete di comuni o aggregazioni di comuni, differenziati gli uni dagli altri» e polarizzati «tra “due ali estreme” rappresentate, da un lato, dai “comuni – polvere” e, dall’altro, dalle Città metropolitane». Lo studio, per marcare la distinzione tra le piccole e le grandi realtà urbane, cita il giurista e politico Massimo Severo Giannini che, all’inizio degli anni Settanta, ha definito i primi come «ridicolaggini giuridico-sociali», e le seconde quali «esperienze completamente sbagliate in quanto le conurbazioni come “poli di sviluppo socio-economico” del paese non riescono a essere altro che “un fatto urbanistico” mentre come “fatto amministrativo” semplicemente non esistono» (Comitato Interministeriale per le Politiche Urbane, 2013).

L’Italia dei borghi, delle aree metropolitane e delle medie città di provincia, classificabili in centri e aree interne (

Figura 1), dal punto di vista amministrativo è costituita da 8.057 comuni⁵ che, secondo il vigente⁶ ordinamento della Repubblica Italiana, e alla pari delle province, delle Città metropolitane e delle regioni, sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione⁷.

Come già evidenziato nel capitolo precedente, per ragioni di razionalizzazione e riduzione della spesa degli enti territoriali, recenti disposizioni normative sono intervenute in merito alle funzioni, imponendo ai comuni poco popolosi⁸ profili di gestione in forma associata⁹. Sebbene incentivata¹⁰, la fusione dei comuni

⁴ Secondo Mangiameli il DDL Delrio vorrebbe razionalizzare questo processo neo-centralista (...) in attesa di una riforma della Costituzione che tolga garanzie ai territori e competenze alle Regioni, appare poco meditato dal punto di vista dell’efficienza e dell’efficacia delle politiche pubbliche, (...) sarà una delle cause che protrarranno la crisi economica nel nostro paese”.

⁵ Dal 22 febbraio 2014 è il numero ufficiale dei comuni italiani diffuso dall’ISTAT. Dall’inizio del 2014 sono stati istituiti 24 nuovi comuni che hanno portato alla soppressione di 57 comuni.

⁶ È stato presentato in data 20 agosto 2013 il disegno di legge costituzionale 1543 “Abolizione delle province”.

⁷ Costituzione della Repubblica Italiana, Parte seconda “Ordinamento della Repubblica”, Titolo V “Le Regioni, le Province, i Comuni”, art. 114. L’ordinamento amministrativo italiano attuale deriva (...) da quello francese (...) e fu esportato da Napoleone in un processo di profonda colonizzazione amministrativa, e mantenuto nonostante il mutare dei successivi regimi politici. Direttamente legata alla diffusione dell’ordinamento comunale a tutto il territorio fu l’attribuzione di un municipio per ciascuna comunità, anche se di dimensioni demografiche limitate. Questo principio implicava una minuta frammentazione e parcellizzazione comunale (Ferlandino, Molinari, 2009).

⁸ Si intendono i comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti (esclusi le isole monocomune ed il comune di Campione d’Italia), ovvero fino a 3.000 abitanti se appartenenti o già appartenuti a comunità montane, come disposto dall’art. 14 comma 28 della Legge 30 luglio 2010, n. 122 “Conversione in legge, con modifiche, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, recante misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica”.

⁹ Funzioni fondamentali dei comuni e modalità di esercizio associato di funzioni e servizi comunali sono normati dall’art. 19 della Legge 7 agosto 2012, n. 135 “Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, recante disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini”.

¹⁰ Disposizioni per favorire la fusione di comuni e la razionalizzazione dell’esercizio delle funzioni comunali sono presenti nell’art. 20 della Legge 7 agosto 2012, n. 135, cit.

è una scelta che le amministrazioni raramente hanno intrapreso e pertanto la geografia amministrativa comunale a livello nazionale continua a rimanere perlopiù cristallizzata, con molti comuni poco popolosi. Il tema delle forme associate per l'esercizio delle funzioni fondamentali dei comuni può essere oggi l'occasione per rispondere, almeno in parte, all'appello «a rimodulare le configurazioni del mosaico amministrativo italiano – in prima istanza i profili confinari di comuni e regioni – adeguandole a criteri di funzionalità» (F. Galluccio, M. L. Sturani, 2008) che il geografo Lucio Gambi enunciò in più occasioni nella sua vita professionale. Un tema, quello della revisione delle circoscrizioni politico-amministrative, tornato di recente alla ribalta nel dibattito interno alla geografia italiana grazie alla proposta di riordino territoriale presentata dalla Società Geografica Italiana (P. Landini, 2013) in risposta alla proposta di riordino provinciale avanzata nella XVI Legislatura dal Governo Monti.

Stanti le premesse, è riscontrabile nel contesto nazionale una rilevante eterogeneità nella dimensione dei comuni, non solo in termini di popolazione residente, ma anche in termini di estensione territoriale. Esemplicativi a riguardo risultano essere i contesti ad elevata frammentazione spaziale-amministrativa, quali quelli delle regioni Lombardia, Piemonte, Campania e per converso con livello di frammentazione decisamente più contenuto, quali quelli delle regioni Toscana, Emilia Romagna, Puglia. Riguardo al tema dei nuovi assetti amministrativi, le sei regioni risultano significative anche per il fatto che sono tutte interessate da una Città metropolitana, rispettivamente di Milano, Torino, Napoli, Firenze, Bologna e Bari. Al fine di conoscere la diffusione, la consistenza e l'incidenza dei comuni con obbligo di gestione associata delle proprie funzioni fondamentali (comuni GAO) rispetto al totale, sono state elaborate in ambiente GIS le rappresentazioni cartografiche presenti in *Figura 2*. La struttura della relativa banca dati geografica ha consentito inoltre di estrapolare le informazioni presentate nelle *Table I, II, III, IV*.

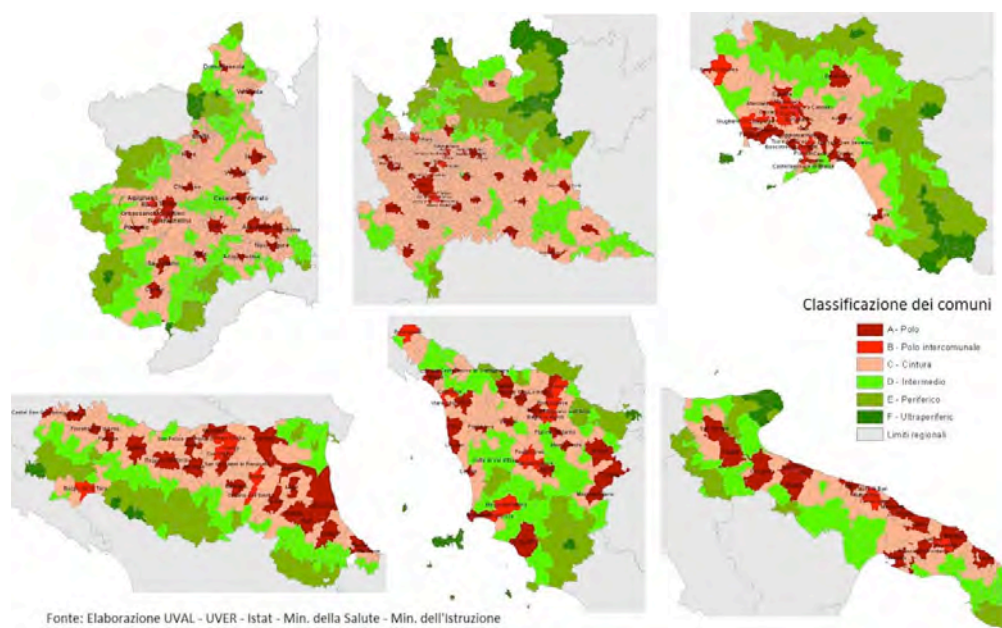


Figura 1 | Collage di rappresentazioni cartografiche relative alla classificazione dei comuni proposta nello studio per l'individuazione delle Aree Interne del Paese del Ministero dello Sviluppo Economico, Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica (http://www.dps.tesoro.it/Aree_interne/analisi_statistiche.asp)¹¹.

Risulta evidente che il tema della gestione associata delle funzioni fondamentali dei comuni è più rilevante nel campione di regioni ad elevata frammentazione spaziale-amministrativa prese in considerazione, dove oltre la metà dei comuni sono interessati dalle disposizioni di legge in merito. Inoltre, all'interno dei confini regionali, sono riconoscibili aree con una maggiore concentrazione di comuni GAO, come quelle dei rilievi di Lombardia, Campania, Emilia e Puglia, della pianura padana lombarda, e del Salento. In Piemonte i comuni GAO superano l'85% del totale e conseguentemente sono diffusi sull'intero territorio. In linea generale si può anche riscontrare il fatto che all'interno del confine delle Città metropolitane, la popolazione media nei comuni è superiore rispetto al restante contesto regionale e conseguentemente i comuni GAO sono mediamente di meno. Il dato sulla popolazione delle Città metropolitane risulta

¹¹ Sono stati scelti i contesti a elevata frammentazione spaziale-amministrativa (regioni Piemonte, Lombardia e Campania) e con livello di frammentazione decisamente più contenuto (regioni Emilia Romagna, Toscana e Puglia).

significativo in termini di incidenza sul totale regionale in Campania e in Piemonte, dove oltre la metà dei residenti vive nelle rispettive Città metropolitane di Napoli e Torino, mentre a livello nazionale spiccano Milano e ancora Napoli con oltre il 5% della popolazione italiana (*Tabella V*).

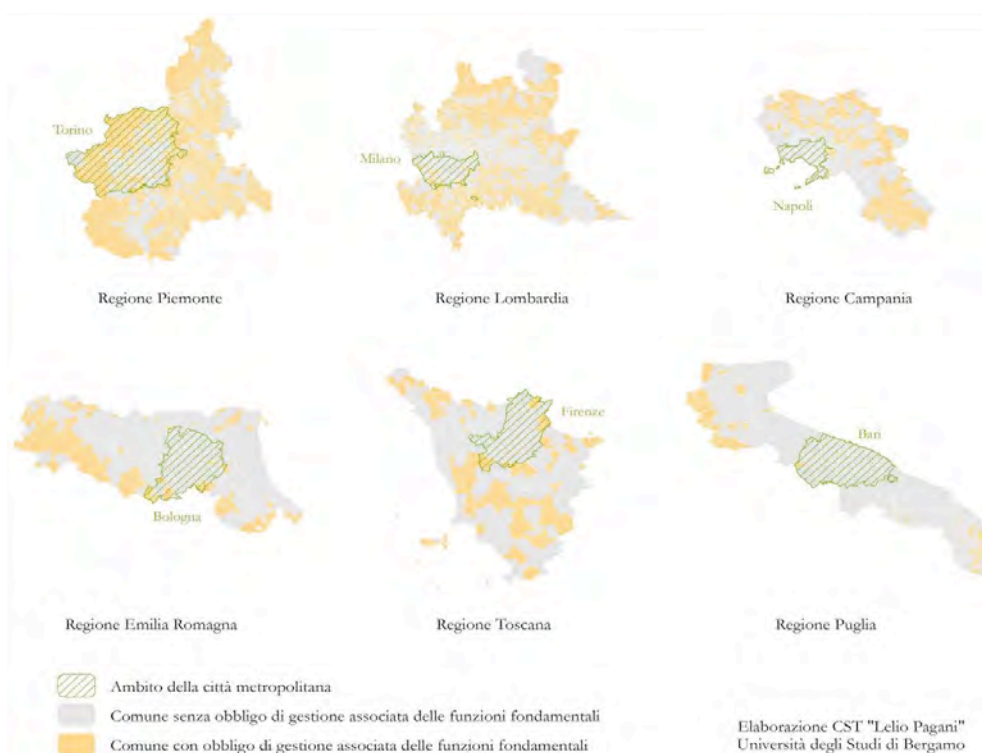


Figura 2 | Città metropolitane (Cmetro) e comuni con obbligo di gestione associata delle funzioni fondamentali (comuni GAO) in contesti a elevata frammentazione spaziale-amministrativa (regioni Piemonte, Lombardia e Campania) e con livello di frammentazione decisamente più contenuto (regioni Emilia Romagna, Toscana e Puglia)¹².

Tabella I | Consistenza numerica e popolazione residente dei comuni con obbligo di gestione associata delle funzioni fondamentali (comuni GAO) nei contesti regionali rappresentati in *Figura 2*.

Regione	Comuni	Comuni GAO	% comuni GAO	Popolazione (31.12.2013)	Popolazione comuni GAO	% popolazione comuni GAO	Popolazione media comuni GAO
Piemonte	1.206	1.046	86,73%	4.374.052	1.213.815	27,75%	1.160
Lombardia	1.531	987	64,47%	9.794.525	1.812.865	18,51%	1.837
Campania	550	277	50,36%	5.769.750	468.493	8,12%	1.691
Emilia Romagna	340	117	34,41%	4.377.487	262.933	6,01%	2.247
Toscana	280	108	38,57%	3.692.828	233.790	6,33%	2.165
Puglia	258	77	29,84%	4.050.803	190.905	4,71%	2.479

Tabella II | Consistenza numerica e superficie (espressa in km²) dei comuni con obbligo di gestione associata delle funzioni fondamentali (comuni GAO) nei contesti regionali rappresentati in *Figura 2*.

Regione	Comuni	Comuni GAO	Superficie comuni (km ²)	Superficie comuni GAO	% superficie comuni GAO	Superficie media comuni	Superficie media comuni GAO
Piemonte	1.206	1.046	25.394	18.962	74,67%	21,06	18,13
Lombardia	1.531	987	23.883	13.031	54,56%	15,60	13,20
Campania	550	277	13.590	5.951	43,79%	24,71	21,48

¹² Il territorio della città metropolitana coincide con quello della provincia omonima (art. 1 comma 6 della Legge 7 aprile 2014, n. 56 “Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni”). I comuni con obbligo di gestione associata delle funzioni fondamentali sono quelli con popolazione fino a 5.000 abitanti (esclusi le isole monocomune ed il comune di Campione d’Italia), ovvero fino a 3.000 abitanti se appartenenti o già appartenuti a comunità montane (art. 14 comma 28 della Legge 30 luglio 2010, n. 122 “Conversione in legge, con modifiche, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, recante misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica”).

Emilia Romagna	340	117	22.446	6.155	27,42%	66,02	52,60
Toscana	280	108	22.993	7.350	31,97%	82,12	68,05
Puglia	258	77	19.358	2.365	12,22%	75,03	30,72

Tabella III | Consistenza numerica e popolazione residente dei comuni con obbligo di gestione associata delle funzioni fondamentali (comuni GAO) ricompresi nell'ambito di città metropolitana (Cmetro), nei contesti regionali rappresentati in Figura 2.

Città metropolitana (Cmetro)	Comuni in Cmetro	Comuni GAO in Cmetro	% comuni GAO in Cmetro	Popolazione in Cmetro (31.12.2013)	Popolazione comuni GAO in Cmetro	% popolazione comuni GAO in Cmetro	Popolazione media comuni GAO in Cmetro
Torino	315	240	76,19%	2.254.720	345.455	15,32%	1.439
Milano	134	37	27,61%	3.075.083	125.850	4,09%	3.401
Napoli	92	5	5,43%	3.055.339	13.650	0,45%	2.730
Bologna	56	8	14,29%	990.681	20.626	2,08%	2.578
Firenze	42	6	14,29%	987.354	17.241	1,75%	2.874
Bari	41	2	4,88%	1.246.297	3.585	0,29%	1.793

Tabella IV | Consistenza numerica e superficie (espressa in km²) dei comuni con obbligo di gestione associata delle funzioni fondamentali (comuni GAO) ricompresi nell'ambito di città metropolitana (Cmetro), nei contesti regionali rappresentati in Figura 2.

Città metropolitana (Cmetro)	Comuni in Cmetro	Comuni GAO in Cmetro	Superficie comuni in Cmetro (km ²)	Superficie comuni GAO in Cmetro	% superficie comuni GAO in Cmetro	Superficie media comuni in Cmetro	Superficie media dei comuni GAO in Cmetro
Torino	315	240	6.821	4.455	65,31%	21,65	18,56
Milano	134	37	1.579	313	19,85%	11,78	8,47
Napoli	92	5	1.171	17	1,48%	12,73	3,47
Bologna	56	8	3.702	406	10,97%	66,11	50,79
Firenze	42	6	4.845	521	10,75%	115,35	86,83
Bari	41	2	3.825	61	1,59%	93,30	30,37

Tabella V | Incidenza regionale e nazionale delle Città metropolitane (Cmetro)¹³.

Regioni e Cmetro	Comuni	Province	Pop. al 31.12.2013	% pop. sul totale regionale	% pop. sul totale nazionale	Sup. (km ²)	% sup. sul totale regionale	% sup. sul totale nazionale
Piemonte senza Cmetro	891	7	2.119.332	48%	3,55%	18.573	73%	6,16%
Torino	315	1	2.254.720	52%	3,78%	6.821	27%	2,26%
Lombardia senza Cmetro	1.397	11	6.719.442	69%	11,26%	22.304	93%	7,40%
Milano	134	1	3.075.083	31%	5,15%	1.579	7%	0,52%
Campania senza Cmetro	458	4	2.714.411	47%	4,55%	12.419	91%	4,12%
Napoli	92	1	3.055.339	53%	5,12%	1.171	9%	0,39%
Emilia Romagna senza Cmetro	284	8	3.386.806	77%	5,67%	18.743	84%	6,22%
Bologna	56	1	990.681	23%	1,66%	3.702	16%	1,23%
Toscana senza Cmetro	238	9	2.705.474	73%	4,53%	18.148	79%	6,02%
Firenze	42	1	987.354	27%	1,65%	4.845	21%	1,61%
Puglia senza Cmetro	217	5	2.804.506	69%	4,70%	15.532	80%	5,15%
Bari	41	1	1.246.297	31%	2,09%	3.825	20%	1,27%

3 | Il caso lombardo: cosa accade dentro e fuori la città metropolitana di Milano

Il riassetto normativo in atto tende quindi attraverso le GAO a determinare un processo di coalescenza dei piccoli comuni, che nel caso lombardo coprono buona parte delle sezioni prealpina e alpina del territorio regionale, e una parte importante della bassa pianura. Le sezioni pedemontana e di alta pianura lombarda, al di fuori dell'ambito provinciale milanese inserito nella Città metropolitana, non risulta (se non

¹³ Prende spunto da tabelle presenti in Mangiameli 2014 ed è elaborata con i dati del geodatabase realizzato per la Figura 2.

sporadicamente) interessata dai provvedimenti citati nella direzione di rafforzare la cooperazione tra comuni.

Con riferimento al governo e alla pianificazione della cosiddetta “area vasta” l’istituzione Provinciale risulta modificata¹⁴ nella riformulazione di ente di secondo livello con rappresentanza di Sindaci (sia nell’assemblea sia nella carica di Presidente); risultano confermate le competenze per la “pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché tutela e valorizzazione dell’ambiente”, e per la “cura dello sviluppo strategico del territorio e gestione di servizi in forma associata in base alle specificità del territorio medesimo”.

Proprio la cosiddetta “scala intermedia”, in relazione al ruolo di coordinamento attribuito alla pianificazione provinciale, si ripropone quale ambito rilevante di governo per politiche integrate di sviluppo territoriale. Nelle novità introdotte nelle legislazioni regionali intervenute negli anni Novanta (e poi successivamente alla revisione del Titolo V della Costituzione), emerge quale “zona grigia” proprio la scala intermedia. Pur con la definizione in molte leggi regionali di spazi normativi praticabili (spesso con forme esortative) è stata quasi ovunque opaca la definizione di meccanismi cogenti o forme premiali per dare una forma efficace di governo alla scala intermedia.

In particolare osservando la

Figura 3 emerge come per il contesto lombardo al di fuori della Città metropolitana i contesti privilegiati dalle trasformazioni selezionate come rilevanti per impatto territoriale (opere infrastrutturali, polarità commerciali-logistiche, ...) siano quelli della fascia pedemontana e alta pianura caratterizzati appunto da comuni demograficamente medio-piccoli ma raramente piccoli, con i comuni maggiori (sotto il profilo demografico/peso elettorale) che nella nuova istituzione provinciale definita dalla L. 56/2014 potrebbero avere un ruolo egemone nelle scelte territoriali.

Ripercorrendo le esperienze praticate nella formazione dei piani di “area vasta” provinciali, la

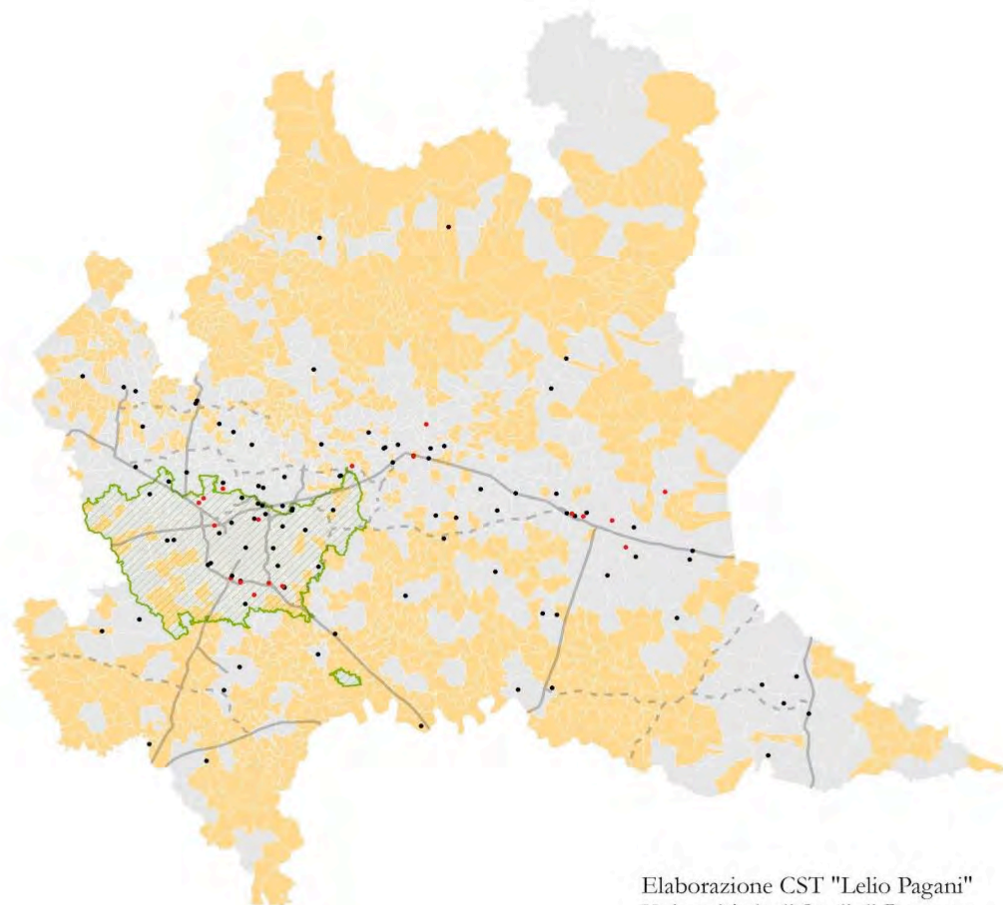
Figura 4 identifica quale geografia di primo riferimento per la Lombardia gli ambiti di cooperazione intercomunale come definiti dai PTC provinciali; a una lettura di scala regionale tali ambiti sembrano (oltre che zone omogenee di articolazione territoriale della città metropolitana) un’interessante riferimento per ipotesi di confini istituzionali stabili della scala intermedia funzionali anche alla gestione di una fase di necessario assestamento nella nuova ridefinizione delle competenze provinciali in materia.

¹⁴ La Legge 56/2014 definisce all’art.1. c. 85 in particolare che le Province, “quali enti con funzioni di area vasta, esercitano le seguenti funzioni fondamentali:

a) pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché tutela e valorizzazione dell’ambiente, per gli aspetti di competenza; (...)

art. 1 c. 86. Le province di cui al comma 3, secondo periodo, esercitano altresì le seguenti ulteriori funzioni fondamentali:

a) cura dello sviluppo strategico del territorio e gestione di servizi in forma associata in base alle specificità del territorio medesimo; (...)



Elaborazione CST "Lelio Pagani"
Università degli Studi di Bergamo








-  Ambito della città metropolitana di Milano
-  Comune senza obbligo di gestione associata delle funzioni fondamentali
-  Comune con obbligo di gestione associata delle funzioni fondamentali
-  Rete autostradale esistente
-  Rete autostradale in progetto / fase di realizzazione
-  Grande struttura di vendita con superficie di vendita superiore a 10.000 metri quadrati autorizzata prima dell'anno 2007
-  Grande struttura di vendita con superficie di vendita superiore a 10.000 metri quadrati autorizzata dopo l'anno 2007

Figura 3 | Rete autostradale e principali grandi strutture di vendita nel contesto a elevata frammentazione spaziale-amministrativa della regione Lombardia¹⁵

¹⁵ La rete infrastrutturale rappresentata contempla le autostrade esistenti e le principali infrastrutture stradali in progetto / fase di realizzazione elencate di seguito: Pedemontana, Brebemi, Tangenziale Est Esterna di Milano (IEM), completamento Tangenziale Nord Milano, Autostrada regionale Broni-Mortara, Autostrada regionale Cremona-Mantova, Autostrada Tirreno-Brennero, Interconnessione Pedemontana-Brebemi (IPB), Autostrada regionale Varese-Como-Lecco. Il dato geografico sulle grandi strutture di vendita del Geoportale Regionale di Regione Lombardia contempla le strutture autorizzate al 30 giugno 2011. Attraverso la consultazione del database dell'Osservatorio Regionale del Commercio della Regione Lombardia si è proceduto all'aggiornamento del dato geografico al 30 giugno 2013 per le sole strutture di vendita con superficie superiore ai 10.000m². Tale soglia è stata scelta in accordo con quanto indicato nella Deliberazione del Consiglio Regionale della Lombardia del 12 novembre 2013 – n. X/187 “Nuove linee per lo sviluppo delle imprese del settore commerciale” che, tra gli indirizzi generali per l’insediamento sul territorio lombardo di strutture commerciali, indica la riduzione da 15.000 m² a 10.000 m² la superficie oltre la quale vengono attivati obbligatoriamente gli accordi di programma per gli insediamenti sia di nuove grandi strutture di vendita, sia di nuovi parchi commerciali.

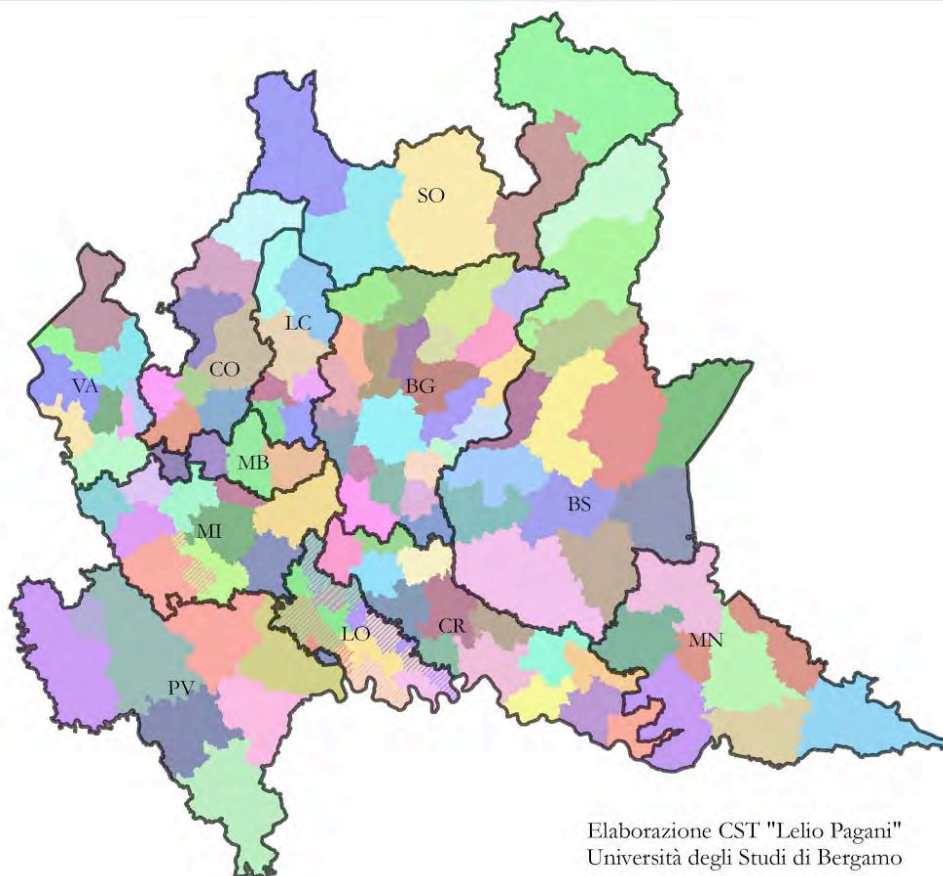


Figura 4 | Le dodici province lombarde suddivise in ambiti di riferimento per la cooperazione intercomunale.¹⁶

¹⁶ Le province prevedono, nei propri Piani Territoriali di Coordinamento Provinciale (PTCP), modalità per favorire il coordinamento tra le pianificazioni dei comuni (art. 15, comma 2 lettera h della Legge Regionale 11 marzo 2005, n. 12 della Lombardia “Legge per il governo del territorio”). I piani provinciali riconoscono, con diverse modalità, ambiti di riferimento per la cooperazione intercomunale che interessano l'intero territorio di competenza. In dettaglio è possibile precisare che: il PTCP della Provincia di Varese (VA), pur riconoscendo 6 sistemi insediativi/territoriali, non riconosce ambiti al continuo sull'intero territorio. La geografia proposta è relativa allo schema degli ambienti socioeconomici, riconosciuti nella sezione analitica del Piano (p.11 e capitolo 4 della Relazione Generale); il PTCP della Provincia di Como (CO) riconosce 8 ambiti territoriali omogenei (art. 33 delle Norme Tecniche di Attuazione; pp. 16-26 del documento Allegati); il PTCP della Provincia di Sondrio (SO), pur individuando aree conurbate dove favorire la cooperazione intercomunale, non riconosce ambiti al continuo per l'intero territorio. La geografia proposta è relativa alle 5 comunità montane. Il Comune di Sondrio, l'unico esterno dalle comunità montane, è stato ricompreso nella Comunità Montana Valtellina di Sondrio (titolo V delle Norme di Attuazione); il PTCP della Provincia di Milano (MI) riconosce 9 ambiti/tavoli interistituzionali. Alcuni comuni appartengono a più ambiti (art. 7 delle Norme di attuazione; p. 46 della Relazione generale; sezione dedicata agli ambiti territoriali del sito internet); il PTCP della Provincia di Bergamo (BG) riconosce 27 ambiti territoriali di riferimento per l'articolazione degli elementi di interesse sovracomunale (art. 11 delle Norme di Attuazione; Tavola E5.1); il PTCP della Provincia di Brescia (BS) riconosce 9 ambiti territoriali per le azioni di coordinamento locale, alcuni dei quali si articolano in sub-ambiti, per un totale di 13 unità territoriali. (art. 7 della Normativa); il PTCP della Provincia di Pavia (PV) riconosce 7 ambiti di area vasta. Alcuni comuni sono stati rappresentati come appartenenti a due ambiti per una possibile variazione dei confini d'ambito (allegato 2 della Normativa di attuazione; p. 11 della Relazione generale); il PTCP della Provincia di Cremona (CR) riconosce 14 aree di coordinamento intercomunale per la concertazione tra comuni (art. 13 della Normativa; pp.95-96 del Documento Direttore); il PTCP della Provincia di Mantova (MN) riconosce 4 circondari che si articolano in ambiti geografici, per un totale di 7 unità territoriali (art. 6 degli Indirizzi Normativi); il PTCP della Provincia di Lecco (LC) recepisce come ambiti territoriali gli 8 circondari riconosciuti dallo Statuto della Provincia (pp. 27-28 della Relazione Illustrativa del PTCP; art. 12 dello Statuto della Provincia di Lecco); il PTCP della Provincia di Lodi (LO) riconosce 5 ambiti per la pianificazione concertata. Molti comuni appartengono a più ambiti. (art. 21 dell'Apparato Normativo; pp.48-49 della Relazione); il PTCP della Provincia di Monza e della Brianza (MB) prevede Tavoli interistituzionali per la co-pianificazione senza riconoscerli a priori. Sono tuttavia riconoscibili, nella sezione analitica del Piano, 3 ambiti/settori territoriali (art. 8 delle Norme di Attuazione; pp. 43-62 della Relazione di Piano).

Per converso, in forma alternativa o complementare a una geografia dai confini stabili, possono aggiungersi ambiti a geografia variabile/volontaria, funzionali al trattamento di temi e progetti di scala territoriale. Il percorso di formazione in diverse regioni (Veneto, Emilia Romagna, Lombardia per citarne alcune) di una pianificazione d'area dal livello regionale, atta a trattare con efficacia diretta e cogente aree di significativa ampiezza e con temi di progettualità territoriale di livello regionale, rappresenta in questo senso una traiettoria di lavoro interessante. Nel caso lombardo il Piano Territoriale Regionale d'Area (PTRA)¹⁷, attuato per alcune situazioni specifiche di impegno regionale sulla promozione territoriale anche in contesti con difficoltà di sviluppo socio-economico (Navigli Lombardi, Media-Alta Valtellina, Valli Alpine), o per il governo di trasformazioni di polarità forti (scali aeroportuali di Malpensa e Montichiari, Quadrante sud-est) si propone quale sforzo per la costruzione di un disegno spaziale e di governo territoriale; da rilevare quale ultima tipologia di PTRA, acquisita con il Documento di Piano del PTR, "Grandi infrastrutture", al fine di governare gli effetti territoriali delle nuove infrastrutture di comunicazione terrestre¹⁸. Questa tipologia di piano attuativo regionale, oggetto di sperimentazione in questi anni, si propone quale formula per affrontare progettualità di interesse territoriale/regionale; certo la necessaria regia richiede, e questo pare passaggio di importanza non secondaria, un impegno significativo dell'attore regionale nella gestione del piano entro una modalità di governance multilivello.

Ancora in questo senso alcuni provvedimenti di programmazione settoriale vanno assumendo sempre più la dimensione territoriale per una corretta valutazione e gestione degli effetti in termini di esternalità positive e negative; nel caso della programmazione lombarda si rileva come il recente dispositivo per lo sviluppo delle imprese del settore commerciale¹⁹, assuma la necessità di accordi finalizzati alla perequazione territoriale, fatto che sollecita un'adeguata definizione caso per caso dell'ambito nel quale siano apprezzabili le esternalità, positive e negative, derivate dalla opzione di insediamento, e dalle opportune misure di perequazione e compensazione alla scala territoriale.

Tornando alla riflessione sulla caratterizzazione dei sistemi urbani lombardi e sul ruolo delle città (Le Galès, 2006), attenzione privilegiata va evidentemente posta nel caso lombardo alla configurazione di Città metropolitana di Milano. L'esito della vigente formulazione, costruita sui confini delle province capoluogo di regione e dunque non coincidente con i fenomeni metropolitani, produce l'esistenza di diseguaglianze verticali tra comuni appartenenti alle diverse classi di popolazioni, di diseguaglianze orizzontali tra comuni che appartengono alla stessa classe di popolazione e diseguaglianze territoriali, tra comuni appartenenti a diverse aree territoriali all'interno dei confini delle Città metropolitane.

La Città metropolitana di Milano presenta un assetto amministrativo e territoriale che manifesta tutte e tre le tipologie di diseguaglianza indicate, con elementi di distanza significativa evincibili anche dalla sintetica rappresentazione di *Figura 5*.

¹⁷ Legge 12/2005 Regione Lombardia. Art. 20. (...) "Qualora aree di significativa ampiezza territoriale siano interessate da opere, interventi o destinazioni funzionali aventi rilevanza regionale o sovraregionale, il PTR può, anche su richiesta delle province interessate, prevedere l'approvazione di un piano territoriale regionale d'area, che disciplini il governo di tali aree. Tale piano approfondisce, a scala di maggior dettaglio, gli obiettivi socio - economici ed infrastrutturali da perseguirsi, detta i criteri necessari al reperimento e alla ripartizione delle risorse finanziarie e dispone indicazioni puntuali e coordinate riguardanti il governo del territorio, anche con riferimento alle previsioni insediative, alle forme di compensazione e/o ripristino ambientale, ed alla disciplina degli interventi sul territorio stesso. Le disposizioni e i contenuti del piano territoriale regionale d'area hanno efficacia diretta e cogente nei confronti dei comuni e delle province compresi nel relativo ambito."

¹⁸ Il Documento di Piano del PTR regionale, a p. 160, inserisce appunto PTRA - Grandi Infrastrutture quale opzione di piano "Al fine di cogliere le opportunità, valutare le ricadute territoriali e individuare le principali linee di sviluppo territoriale, conseguenti alla realizzazione degli interventi, i territori interessati da infrastrutture prioritarie di interesse regionale e sovraregionale possono essere oggetto di PTRA, anche al fine della puntuale definizione di specifiche misure di compensazione a scala territoriale." Si rimanda per il tema specifico a: Adobati, Ferri, 2009.

¹⁹ D.c.r. 12 novembre 2013 - n. X/187, "Nuove linee per lo sviluppo delle imprese del settore commerciale"

Parte 3, pp.109-110, (...) "forte impatto sul territorio e sull'ambiente delle grandi strutture di vendita. Al fine di garantire il contenimento dell'impatto delle grandi strutture di vendita sul contesto territoriale interessato, contrastando le esternalità negative, si dovranno potenziare i criteri atti all'individuazione, attraverso meccanismi di analisi e di valutazione di area vasta, di opere di mitigazione di natura socio-economica, infrastrutturale, viabilistica e ambientale." (...).

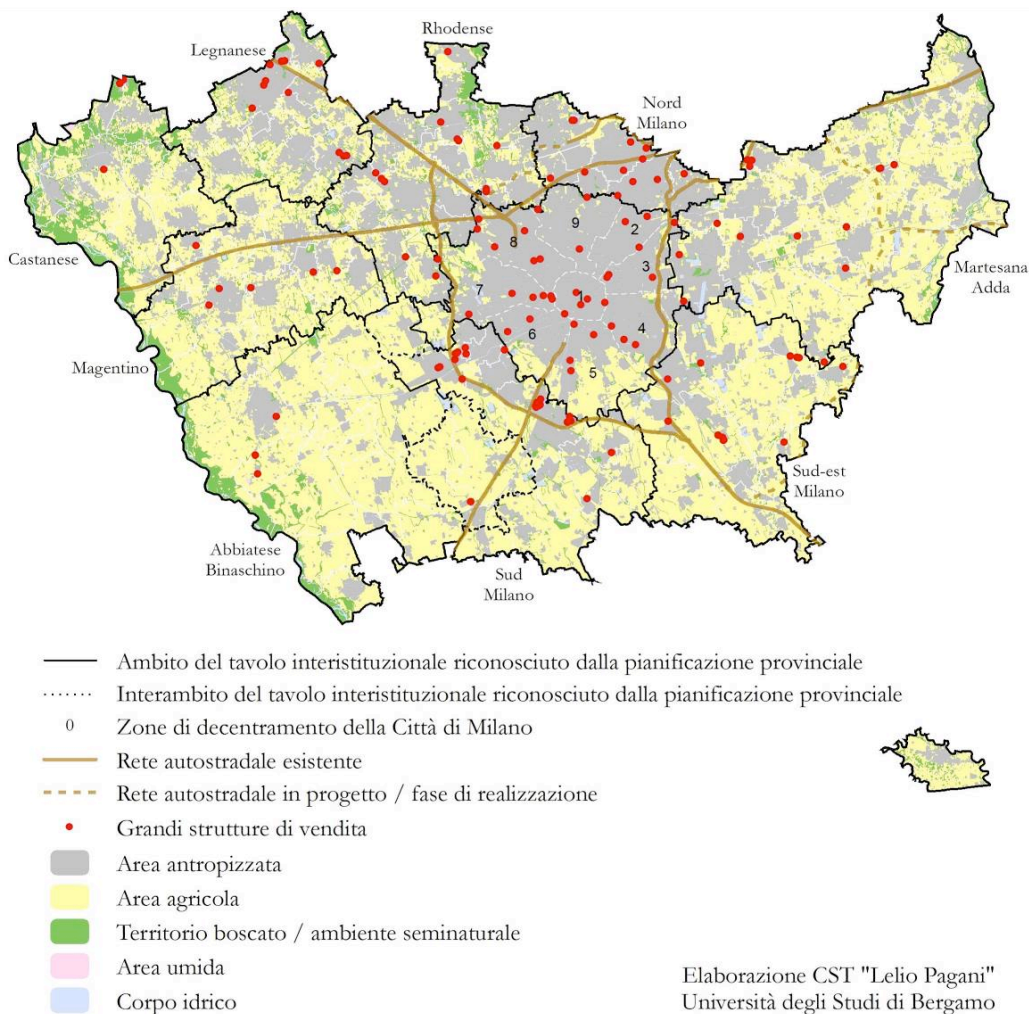


Figura 5 | Uso del suolo, rete autostradale e polarità commerciali nel contesto della Città metropolitana di Milano²⁰

Pur se in una fase “fluida” di ridefinizione delle competenze statali/regionali²¹ in materia urbanistica e di governo del territorio, che da qualche tempo vede un nuovo rafforzamento del livello centrale delle

²⁰ La rappresentazione delle cinque classi di uso del suolo è basata sulla banca dati geografica sulle Destinazione d’Uso dei Suoli Agricoli e Forestali (DUSAF) realizzata dall’Ente Regione per i Servizi all’Agricoltura e alle Foreste (ERSAF) in collaborazione con l’Agenzia Regionale per la Protezione dell’Ambiente (ARPA), versione 4.0 aggiornata al 2012.

La rete autostradale rappresentata contempla le autostrade esistenti (A1 Milano-Roma, A4 Torino-Trieste, A7 Milano-Genova, A8 Milano-Varese, A9 Lainate-Como-Chiasso, A50 Tangenziale Ovest di Milano, A51 Tangenziale Est di Milano, A52 Tangenziale Nord di Milano) e le principali infrastrutture stradali in progetto / fase di realizzazione (Brebemi, Pedemontana, Tangenziale Est Esterna di Milano (TEM), completamento Tangenziale Nord di Milano).

La rappresentazione delle grandi strutture di vendita è basata sulla banca dati geografica dedicata al commercio del Geoportale Regionale di Regione Lombardia. L’informazione geografica disponibile è riferita alle strutture autorizzate al 30 giugno 2011 ed è basata sui dati dell’ Osservatorio Regionale del Commercio della Regione Lombardia.

I nove ambiti dei tavoli interistituzionali rappresentati sono riconosciuti dal PTCP della Provincia di Milano (MI) (art. 7 delle Norme di attuazione; p. 46 della Relazione generale; sezione dedicata agli ambiti territoriali del sito internet). Tale suddivisione può essere presa in considerazione come punto di partenza nel processo di formazione delle zone omogenee previste dalle recenti disposizioni normative in materia di Città metropolitana (art. 1 comma 11 lettera c della Legge 7 aprile 2014, n. 56 “Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni”).

Le nove zone di decentramento del Comune di Milano rappresentate sono state istituite nel 1999 riconfigurando la geografia dei precedenti 20 consigli di zona. L’Amministrazione comunale ha recentemente avviato la trasformazione del Comune che, partendo dalle Zone di decentramento, verrà riarticolato in Municipalità dotate di ampia autonomia e potere decisionale. Il ridisegno della geografia amministrativa subcomunale per la definizione delle nuove Municipalità è in corso d’opera. (sito internet del Comune di Milano, sezione “Dalle Zone alle Nuove Municipalità”; G.Pasqui, V. Fedeli, 2013). Questo processo si rende necessario anche per il fatto che le recenti disposizioni normative impongono che, affinché si possa far luogo a elezione del sindaco e del consiglio metropolitano a suffragio universale, che entro la data di indizione delle elezioni si sia proceduto ad articolare il territorio del comune capoluogo in più comuni (art. 1 comma 22 della Legge 7 aprile 2014, n. 56 “Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni”).

competenze in materia urbanistica, si riconosce un ruolo chiave del livello regionale, sia per la definizione di un quadro normativo capace di porre con chiarezza i livelli di pianificazione in termini di scala, competenze e inter-relazioni (Healey, 2007), sia per la definizione di una chiara vision di pianificazione territoriale regionale entro la quale collocare forme di cooperazione e progetti di territorio (Conti, Salone, 2012).

Attribuzioni

Il paper è oggetto di ricerche e riflessioni condotte insieme dai tre autori; nello specifico Fulvio Adobati ha curato la stesura del cap. 3, Vittorio Ferri ha curato la stesura del cap. 1, Filippo Carlo Pavesi ha curato la stesura del cap. 2, la realizzazione delle figure, delle tabelle e delle relative didascalie.

Riferimenti bibliografici

- Adobati F., Ferri V. (2009) “Infrastrutture e compensazioni: considerazioni a partire dalle evidenze lombarde”, *Argomenti*, no. 27, Franco Angeli, Milano, pp. 83-98.
- Cerulli Irelli V. (2013), *Relazioni tra città metropolitane e Comuni*, Astrid.
- Comitato Interministeriale per le Politiche Urbane, (2013), *Metodi e Contenuti sulle Priorità in tema di Agenda Urbana*, Governo Italiano – Presidenza del Consiglio dei Ministri, Roma.
- Conti S., Salone C. (2012), “Territori di progetto nella programmazione regionale”, in Bonora P. (ed.) *Visioni e politiche del territorio. Per una nuova alleanza tra urbano e rurale, Storicamente-Quaderni del Territorio 2*: http://www.storicamente.org/quaderni_territorio.htm, pp. 68-83.
- Corte dei Conti (2013), *Audizione sul D.D.L. Città metropolitane, Province e fusioni di comuni, A.C.1542, Commissione Affari costituzionali, Camera dei Deputati*, 6 novembre 2013.
- Ferlaino F., Molinari P. (2009), *Neofederalismo, neoregionalismo e intercomunalità. Geografia amministrativa dell'Italia e dell'Europa*, il Mulino, Bologna.
- Ferri V. (2008), *Governare le Città metropolitane. Un istituzione del federalismo*, Carocci, Roma.
- Galluccio F., Sturani M. L. (2008), “L’equivoco delle geografia amministrativa: ripensare le dinamiche del «découpage» a partire da Lucio Gambi”, in *Quaderni storici*, no. 127, pp. 157-176.
- Healey P. (2007), *Urban Complexity and Spatial Strategies*, Routledge, London.
- Landini P. (2013), “Il «ritaglio» amministrativo nell’evoluzione territoriale dello Stato italiano”, in Castelnovi M. (a cura di), *Il riordino territoriale dello Stato. Riflessioni e proposte della geografia italiana*, Società Geografica Italiana, Roma, pp. 125-136.
- Le Galès P. (2006), *Le Città europee, società urbane, globalizzazione, governo locale*, il Mulino, Bologna.
- Mangiameli S. (2013), *Le funzioni di area vasta nella legislazione della crisi*, relazione presentata al Seminario dell’UPI “Alcune riflessioni di carattere economico sul riordino degli enti locali”, Roma 20 novembre 2013.
- Mangiameli S. (2014), *Considerazioni sul Disegno di legge AS 1212, recante "Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni*. Audizione del 14 gennaio 2014. I Commissione Affari Costituzionali del Senato della Repubblica.
- Mazza L. (2009), “Pianificazione strategica e prospettiva repubblicana” in *Territorio*, no. 48, Franco Angeli Milano, pp. 1-9.
- Mazza L. (2011), “Governo del territorio e pianificazione spaziale”, in Dematteis G. (a cura di), *Le grandi città italiane. Società e territori da ricomporre*. Marsilio, Venezia, pp. 261-316.
- Pasqui G., Fedeli V. (a cura di, 2013), *Verso le Nuove Municipalità, un atlante*, Comune di Milano, Milano.

²¹ Intorno alla ridefinizione del Titolo V della Costituzione riguardante le autonomie locali, modificato significativamente nel 2001, esiste ampia convergenza delle forze politiche in ragione dei molti casi di conflitto di competenza verificatisi (in particolare conflitti Stato-Regione). Rispetto alla necessità di rivedere il sistema di pianificazione e alla opportunità di una prospettiva repubblicana di tale revisione, si veda Mazza 2009.



Necessità di una pianificazione integrata di città e territori

Stefano Aragona

Università Mediterranea di Reggio Calabria
Dipartimento Patrimonio, Architettura, Urbanistica
Email: saragona@unirc.it | stefano.aragona@gmail.com
Tel: 320.2347796

Abstract

L'Unione Europea non sta seguendo la filosofia che essa stessa si è data dalla *Carta di Lipsia* del 2007 in poi. Al centro delle strategie vi è stata la filosofia liberista che ha dato e dà al mercato la responsabilità di scelte che devono invece essere politiche se la finalità è costruire società più giuste ed eque con territori e città sostenibili socialmente e materialmente, inclusive, come scritto in *Smart City* (Ue, 2010). A comandare è il criterio della domanda più redditizia e più densa - quindi le principali realtà urbane - che non può che accentuare il gap tra aree ricche e aree meno ricche, meno infrastrutturate come già avevano previsto Goddard e Gillespie nel 1986 parlando di telecomunicazioni 'avanzate' che stavano allora affermandosi quando usarono il concetto di 'svantaggi competitivi'. Le scelte di cui si sta trattando incidono a scala macro territoriale poiché stanno operando trasformazioni macroeconomiche pur essendo, paradossalmente, originate da logiche di microeconomia. Così nel medio e lungo periodo esse stanno conseguendo due diversi risultati negativi collegati l'un l'altro, uno territoriale il secondo economico-sociale. Occorre evidenziare tali esiti, denunciarne la negatività, suggerire strategie diverse. Porre in risalto la contraddittorietà, fare il controcanto, di opzioni che mentre da un lato intendono creare poli forti di competizione globale, e destinano finanziamenti a costituendo aree metropolitane od urbane, al tempo stesso però si pretende che queste siano coerenti con un nuovo sviluppo equilibrato ispirato ad Horizon 2020 e si esprimono 'buone intenzioni' e supporto alla tutela, mantenimento e valorizzazione dell'Heritage dei territori: quelli stessi che si stanno sempre più destrutturando ed in cui invece si vorrebbe che si creasse sviluppo 'placed based' (Barca, 2010). Si evidenzia che questo Atelier è l'unico che 'comunque' parli di 'politiche europee' per il territorio... Si sottolinea infine che il Governo Renzi, nato il 22 febbraio 2014, ha cancellato il Ministero per la Coesione Territoriale: un chiaro segnale di rinunciare a qualsiasi strategia di pianificazione territoriale nazionale integrata e mirata ad uno sviluppo equilibrato socialmente ed ambientalmente.

Parole chiave: cohesion, planning, sustainability.

1 | Privilegio dei poli... e dei pochi?

La logica di fondo dell'Unione Europea è quella di creare con Agenda Urbana una serie di nodi urbani a scala continentale che competano a livello globale. Come se il *Think Global, Act Local* potesse essere portato ad una dimensione 'più grande'¹. Priorità, ma forse l'unica grandezza, è quella economica: PIL, reddito pro-capite, occupazione. Tutte le altre conseguenze/effetti non sono state e non sono considerate. Né gli aspetti sociali e né quelli spaziali del paesaggio (Convenzione europea sul paesaggio, 2000)². Paesaggio che nella realtà italiana è proprio composto dalle innumerevole presenza di borghi antichi,

¹ Quasi che si riproponesse la *Teoria dei poli di sviluppo* di Perroux della seconda metà del XX secolo.

² Per come questo è ormai riconosciuto quale esito dei processi di antropizzazione: formalizzazione che prende atto di quello che Sereni dall'inizio degli anni '60 aveva ben individuato e descritto.

piccole città, etc. e che costituisce uno dei principali beni del Bel Paese³ “...un patrimonio di beni culturali, ma anche di tradizioni artigianali, scienza, produzioni, contesti ambientali antropomorfizzati (i terrazzamenti della costa ligure, per esempio)” si sottolinea nel Documento *Metodi e contenuti sulle Priorità in tema di Agenda Urbana* del Comitato Interministeriale per le Politiche Urbane (2013: pag.27).

Trascuratezza ancora più grave se si considera che per andare oltre questi misuratori canonici l'ISTAT con il CNEL ha introdotto nel 2013 il *BES, Benessere Equo e Solidale*⁴. Ciò è stato fatto per due collegati motivi. Il primo connesso al rapporto non lineare tra situazione economica (sia delle persone che di un'area) e qualità della vita. Il secondo, solo accennato e da approfondire, dedicato a cogliere la qualità della società, dei suoi spazi, delle dotazioni e della strutturazione del territorio. Ma la forte crescita della disoccupazione e la decrescita del potere d'acquisto⁵ rischiano di far trascurare l'attenzione alla qualità che si stava manifestando.

A meno che da tale situazione di crisi si esca diversamente così cogliendo il senso etimologico della originaria parola greca ovvero 'svolta', cambiamento. Che nel nostro caso significa passare da politiche a supporto di un modello - quello prima accennato 'economicista' – per proporre strategie integrate, di largo respiro sia nei tempi che nelle aree coinvolte, ispirate e guidate da una visione ecologica ed equilibrata dei territori, delle città, ove lo spazio fisico, il lavoro, il sociale siano tenuti presenti con pari rilevanza. Questo non solo per motivi di equità e per ragioni di valore culturale⁶ ma anche per ragioni di convenienza complessiva e quindi anche economica.

Si stanno inducendo trasformazioni di città, 'alcune' città, che in tal modo vengono ad avere vantaggi competitivi rispetto le altre che oggettivamente, viceversa, subiscono 'svantaggi competitivi'⁷. Così con la strategia dei 'corridoi' transnazionali si sono privilegiate linee di sviluppo (Spiekermann, Wegener, 1996) senza richiedere politiche di redistribuzione dei flussi (Schema 1, ESPON, 2005). Questo ha sollecitato, partecipato all'abbandono dei territori non centrali. O sono state tali politiche che hanno rafforzato ed incentivato questo fenomeno, proni al dominio dell'economia che ha imperversato ed imperversa come detto inizialmente da quasi tre lustri?

³ Famoso non solo per il *Gran Tour* degli artisti romantici ma anche grazie ai paesaggisti di tutta Europa che dal '700 in poi lo hanno disegnato e reso noto al mondo.

⁴ Indicatore composto da 134 indici suddivisi in 10 campi d'indagine.

⁵ Vedi dati recenti disoccupazione complessiva al 13% e giovanile al 42% (ISTAT, 2014) mai così male dal 1977.

⁶ Da intendersi nel senso non economicista, ovvero di "valore di scambio", ma di senso ovvero di "valore d'uso" - culturale - delle componenti del paesaggio, ovvero beni, Comunità, luoghi così come ricorda Settis (2014) nella *Lectio Magistralis L'etica dell'architetto ed il restauro del paesaggio*.

⁷ Così come sottolineato da quasi 30 anni da Goddard e Gillespie (1986) ricordati in presentazione.



Schema 1 | La distorsione dello spazio dovuto alla impari presenza di reti di trasporto
(Fonte: Nordregio, ESPON, 2005).

Ciò in un quadro complessivo che ha destrutturato i territori a seguito di scelte di politica nazionale – dipendente da quella europea legata al neoliberismo del Fondo Monetario Internazionale e di tutti gli Organi sovranazionali – che hanno trasformato molti servizi pubblici in servizi offerti da società privatizzate⁸. Così le stazioni ferroviarie di un numero enorme non solo di piccoli paesi ma anche di cittadine di media grandezza (relativamente alle dimensioni dei centri urbani italiani), storico presidio e certo riferimento locale, sono state chiuse, una delle conseguenze del ‘taglio dei rami secchi delle ferrovie’⁹, scelta che sta tuttora proseguendo (Tab. 1).

⁸ In un ambiguo mantenimento di soggetti e veste di tipo monopolistico od oligopolistico, basati e guidati da criteri di soli costi/benefici economici. Interessanti considerazioni rispetto la filosofia neoliberista sono nel testo del 2005 di D. Harvey *Breve storia del neoliberismo*, edito dalla Sansoni di Milano.

⁹ Già criticato dal 1993(a) in Aragona S. “Infrastrutture di comunicazione, trasformazioni urbane e pianificazione: opzioni di modelli territoriali o scelte di microeconomia?”, in Atti della XIV Conferenza Italiana di Scienze Regionali, vol.2, Bologna.

Tab 1 | Tagli per il trasporto ferroviario nelle Regioni a Statuto Ordinario (Fonte: Elaborazione Legambiente su dati Trenitalia, Regioni e Camera dei Deputati, 2013).

	Tagli per il 2011	Stima ulteriori tagli per il 2012	Totale tagli per il 2012
Piemonte	161.408.016	18.131.000	179.539.016
Lombardia	167.347.271	18.806.000	186.153.271
Liguria	65.553.616	7.376.000	72.929.616
Veneto	86.573.412	9.752.000	96.325.412
Emilia-Romagna	64.159.182	7.207.000	71.366.182
Toscana	142.608.985	16.059.000	158.667.985
Marche	28.213.782	3.175.000	31.388.782
Abruzzo	31.570.752	3.558.000	35.128.752
Umbria	27.025.931	3.040.000	30.065.931
Lazio	141.162.906	15.890.000	157.052.906
Campania	120.556.276	13.581.000	134.137.276
Molise	17.678.061	1.993.000	19.671.061
Puglia	42.726.221	4.808.000	47.534.221
Basilicata	20.518.574	2.308.000	22.826.574
Calabria	64.004.245	7.207.000	71.211.245
TOTALE	1.181.107.232	133.000.000	1.314.107.232

Ma anche laddove la linea è rimasta – si sottolinea che in molte realtà al posto della precedente ferrovia c'è un'ulteriore espansione edilizia – esse sono state rese meri punti per biglietti del tutto automatizzati, spazi completamente anonimi o peggio luoghi di desolazione. Ugual sorte è toccata a molti degli Uffici Postali che pian piano stanno venendo meno nei centri minori¹⁰. Identica questione con la riduzione dei Tribunali¹¹ altro indispensabile presidio delle comunità locali oltre che elemento concreto, operativo di contrasto alla criminalità soprattutto di quella organizzata¹². Così anche tagliati ospedali e presidi sanitari (Fig. 1).



Figura 1 | Manifestazione contro la chiusura del Presidio Ospedaliero ad Anagni (FR)
(Fonte: *Ospedale-di-Anagni* www.online-news.it, 2013).

¹⁰ Non avendo neanche il coraggio di usare la parola chiusura camuffandola con la voce 'Riordino' (in applicazione del Decreto Legge n.7/2008 dell'allora Ministro dello Sviluppo Economico Scajola), si veda ad es. Sanremo News del 7 marzo 2014 ove si evidenziano i danni enormi in termini di abbandono, perdita di turismo, etc. che tali scelte portano. Se questo accade in località che hanno già notorietà le altre, che invece devono conquistarsi spazio, ragioni di esistenza, cosa mai potranno fare se rimane tale visione microeconomica?

¹¹ In attuazione del D.lgs. 155/2012 circa 1000 chiusi.

¹² Ed è anche difficile fare ascoltare la voce dei cittadini come mostra il referendum contro tale taglio proposto da 9 Regioni (Puglia, Calabria, Basilicata, Friuli, Piemonte, Abruzzo, Liguria, Campania e Marche) ammesso dalla Cassazione poi però bocciato dalla Corte Costituzionale. Forse il previsto ricorso del Comitato dei promotori alla Corte di giustizia europea (Il Quotidiano della Calabria, 15 gennaio 2014) cambierà tale decisione.

Occorre allora innanzitutto introdurre le varie componenti non considerate od esternalizzate. Quindi considerare gli effetti prodotti dalle politiche elaborate. Ciò serve a costruire un approccio multicriteria che similmente alle tavole 'In put - Out put' possa servire a valutare i *linkages* che si sono creati o tagliati¹³. Infine render noto tutto ciò, comprensibile, attraverso modalità di comunicazione sia al bacino di popolazione locale che a quello più vasto¹⁴. E' il caso emblematico dell'abbandono dei centri 'a monte' ove la presenza, il mantenimento, quotidiano di attività garantisce la manutenzione delle condizioni di basso rischio idrogeologico, di incendi, etc.¹⁵ i cui benefici sono poi goduti soprattutto 'a valle' in termini di minori danni. E' il caso della giustizia che per l'ANAI¹⁶ "(...) con la soppressione dei Tribunali e delle Sezioni distaccate si avrà un aggravio di spesa di almeno 30 milioni di euro all'anno. Il che smentisce (...) affermazioni ministeriali di risparmi (...) di miglioramenti dell'efficienza. I tagli lineari sono quasi sempre sbagliati (...) Questo provvedimento non gioverà alle casse dello Stato. E laddove ci sarà un risparmio, verrà scaricato interamente sulle spalle dei cittadini, che si troveranno ad affrontare trasferte scomodissime e costi molto più elevati" ribadisce l'OUA¹⁷ (Vendeniale, 2013: p.1).

Dematteis dal 1985 per spiegare il formarsi di quella che molti iniziarono a definire 'Terza Italia' sviluppò l'approccio reticolare¹⁸. Realtà territoriali a scala e dimensioni ridotte rispetto i canonici elementi della gerarchia urbana ma con l'indispensabile presenza di cinque elementi: capacità tecnico amministrativa, finanza locale, assenza di criminalità organizzata, sapienza locale e presenza di infrastrutture urbanistiche primarie. Fermo restando il rilievo dei primi quattro elementi come urbanisti dobbiamo porre l'accento su quest'ultima componente. A meno che non si voglia accettare l'attuale trend che prevede oltre l'80% della popolazione mondiale nei grandi centri urbani¹⁹. Ma è una previsione o una profezia che sia auto avvera²⁰? E' d'altronde scritto nel Documento *Metodi* (op. cit.) che "Le occasioni di sviluppo sono presenti sia a scala macro territoriale, sia a scala locale (...) determinate dai flussi generati dai grandi corridoi (...) flussi di merci e persone" (pag. 7). Precisando, nello stesso Documento che così "stentano a riproporsi in contesti propriamente urbani quei percorsi di sostenibilità sociale, spesso sperimentati con successo in centri abitati piccoli o in sottosistemi sociali chiusi (sovengono le memorabili ricerche di Adriano Olivetti sulle modalità di organizzazione sociale nei Sassi di Matera negli anni '50)...ricostruire, in questo senso, luoghi e spazi di relazionalità sociale, di favorire l'accesso alle informazioni prima ancora che ai servizi, di combattere l'isolamento della città postindustriale, riallargando lo spazio sociale ristrettosi nella fase della deindustrializzazione²¹" (pag. 12) "...caratterizzati dalla riscoperta e valorizzazione degli antichi mestieri legati alla vocazione dei territori... informazione da fornire ai cittadini per la fruibilità del sistema trasportistico in connessione... della vivibilità urbana (infomobilità)... anche l'uso di ITC da parte delle imprese per razionalizzare la logistica di ultimo miglio... fare un salto logico che vada oltre pur salutari 'cure del ferro' (...sperimentate con esiti del tutto positivi), per integrare investimenti materiali e immateriali, nei trasporti come in molti altri possibili campi (dalla scuola ai servizi di cittadinanza alla sanità)" (pag. 14) "...un piano straordinario di investimento sulle infrastrutture di comunicazione, che superi i ritardi e la marginalizzazione di alcune aree del Paese, colmi il gap infrastrutturale che caratterizza le aree interne che gravitano sulle città e contribuisca alle necessarie condizioni di competitività... una

¹³ Di cui peraltro si evidenzia la necessità a scala territoriale – quando si parla di analisi multisettoriali – parlando di 'Progetti di territorio – Territorio Snodo' in 'Contributi pervenuti dalle Amministrazioni componenti il CIPU', Allegato 2 del Documento *Metodi*...op. cit.: p.18.

¹⁴ La questione infatti può essere di rilevanza circoscritta anche se gli effetti possono poi essere di portata molto più ampia e differenziata nel tempo.

¹⁵ Si ricorda che il Rischio è funzione della *Pericolosità* a scala macro e micro, cioè 300/400 metri, della *Vulnerabilità*, ovvero morfologia urbana, tipologie edilizie, epoca di costruzione e della *Esposizione* cioè carico urbanistico, beni storico-architettonici, strutture a rete e/o puntuali, etc.

¹⁶ Associazione Nazionale Avvocati Italiani.

¹⁷ Organismo Unitario dell'Avvocatura Italiana.

¹⁸ Modalità di sviluppo alternativo alla città industriale gerarchica.

¹⁹ "Nel 2009 la popolazione urbana mondiale ha superato quella rurale. Oggi vivono in aree urbane circa tre miliardi e mezzo di persone. Intorno al 2030, quando la popolazione mondiale dovrebbe raggiungere gli otto miliardi, si calcola che cinque miliardi risiederanno in città", Dematteis in <http://www.treccani.it/geopolitico/approfondimenti/sviluppo-urbano-e-aumento-della-popolazione.html> (consultazione 05.04.2014)

²⁰ E' per altro ben strano che il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare nel suo contributo al citato Allegato 2 in nota 9, ricordando tutte i presupposti che reclamano strategie politiche territoriali integrate, giustamente rifacendosi alla Carta di Lipsia ed a tutta l'altra documentazione pertinente (p.33), poi invece focalizzi ed evidenzi l'attenzione solo sull'area Urbana... E quale coerenza può esserci tra il taglio del Trasporto Locale su ferro che sta imperversando nel nostro Paese ed il <<promuovere sistemi di trasporto sostenibili>> come scritto a pag.41 del medesimo documento?

²¹ Si noti che questo viene detto nel paragrafo 3.1.2 *Valorizzazione della cittadinanza attiva*.

intermodalità che privilegi il trasporto pubblico, migliorando la capacità di programmazione dei servizi stessi” (pag. 17).

Ma se tutto ciò è vero e condivisibile²² poco lo è invece la conclusione che fa puntare su alcune città poiché “...la concentrazione nella dispersione... uno dei temi centrali della città contemporanea. Il controllo dei modelli insediativi appare questione di notevole spessore e irrisolta: in tutta Europa, il trasporto di merci e passeggeri su strada ha avuto un forte incremento rispetto a quello del trasporto pubblico su ferro. Solo una diffusa qualità dello spazio della città compatta e un efficiente sistema infrastrutturale a sostegno del trasporto collettivo realmente competitivo possono indurre una inversione di tendenza” (pp. 18-19) “...soprattutto politiche di coesione territoriale finalizzate a rafforzare i capitali di risorse presenti e migliorare la qualità di vita locali – a quello più articolato della competitività – con politiche innovative date dall’intreccio tra logiche di impresa e opportunità connesse alle dotazioni dei sistemi territoriali” (pag. 21).

“Con i programmi innovativi, ed in particolare i ‘Progetti di territorio – Territori snodo’,... (si intende) delineare il futuro socio-economico di alcune aree territoriali, nella logica dell’area vasta, con l’obiettivo di attivare politiche di intervento multisettoriali di sostegno alla crescita ed all’occupazione, con particolare attenzione al tema strategico della ‘logistica territoriale’, quale integrazione non episodica tra reti produttive/distributive di beni e servizi e reti infrastrutturali di trasporto” (pag. 23). E’ da sottolineare che il Documento del 2006 del Ministero delle Infrastrutture che propone i ‘Territori snodo’ parla di visione futura..., cioè legata a scelte politiche: anche qui una previsione che si fa auto avverare? “... la sinergia tra territori e nodi logistici, attraverso la connessione dei sistemi urbani e degli insediamenti produttivi alle principali reti per la mobilità di persone, merci, conoscenze” (pag. 6).

La questione è rafforzare le dinamiche in corso oppure cercare una strategia complessiva di pianificazione del territorio, oggi tutta orientata ad essere ‘smart’? D’altronde la considerazione riportata nel citato Documento del 2013 fa notare che “Una qualsiasi mappa della smart specialization in Europa... si rivela... una mappa di città (con l’unica parziale eccezione della Germania)” (pag. 24): però in tale mappa le città del Meridione italiano sono ben scarse (Fig.2) e in modo più complessivo l’idea cardine è quella legata al rapporto tra ‘concentrazione urbana’ e sviluppo. Questa è una concezione/progetto politico che di fatto prende atto del trend e sembra poco volerne mutare il senso focalizzandosi sulle modalità con cui rendere più efficiente la città ma non più efficaci socialmente gli interventi a scala territoriale. Come la Erba (1988) ricordava anni addietro nel dibattito sull’allora nascente alla pianificazione strategica²³, le politiche possono svolgere un ruolo d’indirizzo fondamentale.

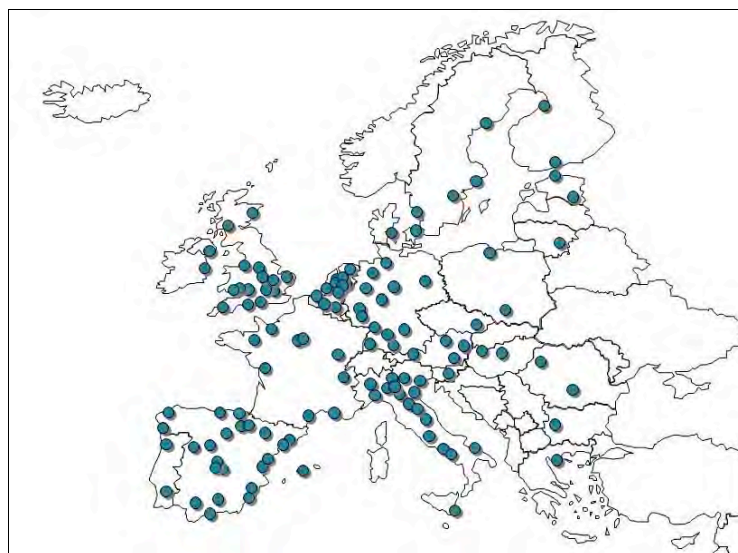


Figura 2 | Le Smart Cities presenti in Europa
(Fonte: Ue (2014), *Mapping Smart Cities EU*).

²² Per altro da inserire in strategie più complessive come si dirà più avanti.

²³ Pianificazione strategica che nasce in ambito aziendale.

“La volontà di affrontare problemi quali la riduzione delle emissioni attraverso le tecnologie pulite, le infrastrutture intelligenti per la mobilità, la realizzazione di modelli urbani e di abitazione più sostenibili, una sanità più efficiente, un welfare equo e tecnologico per la società che invecchia e per le persone in condizioni di disagio” (op.cit. 2013: pp. 24-25) coordinato dalla ‘piattaforma progettuale’ di *Smart City & Communities* può essere un mezzo però è indispensabile che essa sia ‘diffusa’ e non solo ‘concentrata’ in poche realtà urbane. Il caso di Soveria Mannelli mostra come anche un piccolo centro della Calabria possa essere ‘innovativo’ se inserito in un quadro politico complessivo così come lo era l’iniziativa della ‘rete dei Casali digitalizzati dell’area vasta di Cosenza’²⁴. Ma appunto parliamo di piccole realtà (rispettivamente. 3.123 e 69.484 abitanti) in cui queste esperienze hanno poi visto sfumare il loro essere, non supportate da strategie territoriali, penalizzate sempre più da questioni di accessibilità a causa del taglio progressivo dei collegamenti ferroviari a scala nazionale e locale. Così è difficile avere mobilità sostenibile quando si è costretta all’auto privata.

2 | Un’Agenda, uno spazio che trascura una visione integrata: dall’agricoltura ai trasporti...

Se l’ispirazione al km. 0 di uso di materie prime sia di costruzione che di sostentamento è elemento molto rilevante della sostenibilità – obiettivo complessivo di Horizon 2020 – occorre rivedere la PAC (Politica Agricola Comunitaria) ed il suo rapporto con l’Agenda Europea dello spazio che, però, è focalizzato sulle città. Altrimenti anche qui contraddiciamo le finalità ora ricordate nonostante i documenti Ue (2012) sulla PAC riconoscano la trasversalità che caratterizza il territorio rurale e si evidenzia la necessità alla cooperazione²⁵. Ovvero si propone la costruzione di *linkages orizzontali* - già individuati dal citato Dematteis, tema poi approfondito (1986, 1990, 2005) quando parla di ‘reticoli territoriali’ - forieri di rapporti sinergici tra i soggetti locali. Questi, forti della loro coesione e cooperazione, possono aprirsi all’economia globale: è il modello *Think Global, Act Local* che i Paesi Bassi stanno seguendo a partire dal IV Rapporto sulla Nazione del 1985. Esso è stato però il terzo momento, l’obiettivo, di una strategia integrata e non settoriale: agricoltura, servizi, industria, residenza, mobilità, comunicazioni con un definito timing²⁶ (Aragona, 1993: cap. 4).

Tale concetto nasce con *I limiti dello Sviluppo*²⁷ (1972) si è trasformata poi in una parola d’ordine della globalizzazione: Pensiero globale - Azione Locale. Con Smart Cities è declinato coniugando i flussi di comunicazione con quelli di energia per costruire scenari possibili in Horizon 2020. Il cerchio si può chiudere se alle considerazioni scientifiche, sociali, alle intenzioni politiche poi seguono fatti e *best practices* “...convincerci che è desiderabile investire il nostro tradizionale ‘mangiare lenti’ sui prodotti di una ricchissima tradizione alimentare, che ha accolto sul suo territorio coltivazioni originarie delle più diverse parti del mondo” viene scritto nel Documento (pag. 28) del 2013 prima menzionato. Però se poi rendo impossibile la sopravvivenza a chi quei prodotti produce per scelte di microeconomia anche in agricoltura, rimane appunto solo l’auspicio più o meno geograficamente diseguale²⁸.

Ma poi i cittadini di questa città metropolitana, grande, stanno meglio? Non solo per il BES prima citato ma anche nelle classifiche sui luoghi preferiti emergono i centri piccoli o medi. Quali criteri di valutazione si usano per definire il meglio o peggio²⁹? Inoltre occorre evidenziare un’altra ambiguità che fa pensare esser venuti meno i criteri scientifici definitivi se si classifica Reggio Calabria come città metropolitana

²⁴ Per approfondimenti si veda Aragona (2002) *Piani di azione per il nuovo ambiente urbano: innovazione nel contesto locale*, in Atti della XXIII Conferenza Italiana di Scienze Regionali, Reggio Calabria.

²⁵ In un più vasto ribaltamento della filosofia che sta alla base della società industriale i cui limiti stanno sempre più emergendo sia in termini di danni sociali - salute, disoccupazione, uso improprio e rischioso del territorio - che direttamente economici e si punta sulla valorizzazione delle risorse contestuali.

²⁶ Che inizialmente ha puntato sulle 4 città del Randstad (Amsterdam, Rotterdam, Utrecht e L’Aja) – *Randstad World City* – quindi si è passati ad *A World of Regions*. In quasi 30 anni si è infrastutturato il territorio, privilegiando inizialmente le città potenzialmente più forti, successivamente attrezzando le aree (Province), infine i centri più piccoli. Simili obiettivi <<...l’urgenza di recuperare e rafforzare una visione unitaria, strategica e condivisa, di territorio, risorsa complessa di cui... l’agricoltura e l’urbanistica rappresentano due settori fondamentali inquadrabili solo all’interno di un’ottica unitaria ed integrata di politica territoriale>> (Commissione Interregionale. Edilizia, Urbanistica ed Edilizia Residenziale Pubblica all’Allegato 2 citato in nota 12: p.53) ma strategie e probabilmente esiti diversi.

²⁷ Rapporto commissionato dal Club di Roma all’MIT.

²⁸ Anche qui con evidente differenza tra aree comunque più attrezzate ed innervate, accessibili, nei reticoli territoriali del Centro e del Nord e le grandi difficoltà del Sud e delle Isole.

²⁹ Certo le indagini che Lynch fece (1964) su Jersey City, Boston e Los Angeles dovrebbero aiutare a dare un ‘senso’ allo spazio, quella che egli chiamò *leggibilità*.

quando essa conta 189.000 abitanti. Più che una classificazione è un progetto o forse una *proposta politica* legata all'intercettazione dei fondi comunitari allocabili se si è in possesso di tale denominazione³⁰. D'altronde il concetto di area metropolitana nasce negli USA negli anni'60, le *Standard Metropolitan Statistical Areas*, basato soprattutto su criteri demografici e occupazionali³¹ ovvero essenzialmente economici.

A Londra, città di riferimento³² di questa filosofia neoliberista che tende a privatizzare tutto e trasformare prodotti beni che erano diritti, *l'housing sociale* diventa un fatto semi privato, con incerta realizzazione³³. Torino, nominata città metropolitana³⁴ dopo lo splendore delle *Olimpiadi Invernali* del 2006 ha non solo nel suo bilancio un deficit finanziario enorme ma soprattutto molte delle costruzioni realizzate per quell'evento inutilizzate e nel frattempo si fa un albergo della casa di Gramsci³⁵(Fig.3).



Figura 3 | L'edificio dove visse Gramsci a Torino.

(Fonte: <http://massimocomunemultiplo.wordpress.com/2014/04/07/ma-gramsci-non-puo-essere-un-hotel-a-cinque-stelle/>).

Mentre si stanno scrivendo queste righe, si ribadisce che nel nostro Paese continuano i tagli nelle ferrovie. Altri dieci Intercity via da giugno costringendo così gli abitanti ad una maggior spesa nel trasporto per ovviare al collegamento pubblico soppresso³⁶.

La ricchezza del paesaggio italiano è la sua pervasività che al tempo stesso è difficoltà a fare rete. Moccia (2005) ricorda che nella ricerca ESPON le Potential Policentric Integration Area (PPIA), in Italia hanno relativa presenza poiché per essere Functional Urban Area (FUA)³⁷ gli abitanti dei centri considerati devono essere almeno 15.000. Occorre sollecitare unioni tra Comuni però questo non deve essere fatto a scapito del loro valore culturale ed identitario. Come evidenziato da Dematteis (2005, p.24) la "...globalizzazione genera resistenze, esclusioni, conflitti... trasformando le condizioni e le risorse

³⁰ Un "doc" territoriale... ma senza specificarne i contenuti?

³¹ Fatto conoscere da Busca e Cafiero nel 1970.

³² Una delle 'vere' aree metropolitane che Gottman poi, coniato il concetto di megalopoli, incluse in quella nordeuropea, quindi riferimento di studi, caratteristiche, indicatori individuati da Metrex (<http://www.eurometrex.org/ENT1/EN/Activities/activities.php>)

³³ Addirittura se ne costruisce una piccolissima parte di quella prevista (in una situazione di liste d'attesa di 10 anni) nell'accordo di realizzazione degli impianti per i Giochi Olimpici (Pisapia, 2013)

³⁴ Con le recenti disposizioni normative che confermano tale suo essere già definito con la L.192/1990.

³⁵ Una petizione on-line di grandi personalità da Salvatore Settis, Edoardo Salzano, Vezio De Lucia sta cercando di bloccare tale progetto <http://cittaccitta.com.unita.it/culture/2014/04/09/gramsci-e-non-solo/>

³⁶ "Trenitalia ha comunicato al Ministero dei trasporti la sua intenzione di sospendere... altri dieci treni Intercity che presentano un rapporto costi/ricavi fortemente negativo, con perdite rilevanti, considerata l'insostenibilità di questa situazione, spiega in aula De Caro, sottosegretario per le infrastrutture e i trasporti. Dura la reazione del Codacons: 'E' una vergogna. Non è vero che gli Intercity servano solo flussi pendolari per tratte limitate, paragonabili al trasporto ferroviario locale gestito dalle regioni. È solo una scusa – attacca l'associazione dei consumatori – per eliminarli e per completare la strategia che ha costretto i viaggiatori, negli ultimi anni, a passare dagli Espressi agli Intercity, dagli Intercity agli Eurostar, dagli Eurostar ai Freccia Rossa, pagando sempre più soldi per gli stessi viaggi" (<http://t.notizie.it.msn.com/topnews/trenitalia-intercity-soppressi-da-giugno/>).

³⁷ Quindi poi essere elementi delle citate PPIA

specifiche dei diversi milieu urbani e regionali in vantaggi competitivi, le fa agire come fattori di diversificazione locale. Il rischio è che... (tale) selezione operata dal mercato globale (sia) solo in funzione dell'accumulazione capitalistica... ristretta a un numero limitato di scelte omologanti”.

Non sono sufficienti Politiche Urbane dell'Agenda Europea e poi Nazionali, anzi esse concorrono a squilibrare ancora di più i territori poiché come ben espresso nel menzionato Rapporto ESPON (2005: p.98) “Future potential applications of the method to measure polycentricity would be for the assessment of future TEN transport and telecommunications policies... in a well developed and balanced polycentric urban system the interactions between higher-level centres are more intense and cover greater distances than those between lower-level centres, or between higher-level centres and their subordinate lower-level centres, and that therefore higher-level centres should be connected by higher level and faster transport and telecommunications links than lower-level centres... to determine the *optimal* degree of polycentricity with respect to policy goals such as economic competitiveness, territorial cohesion or environmental sustainability under different scenarios of macro trends such as the further integration of the world economy, intensification of the competition between regions and cities, and the development of energy cost, transport technology and telecommunications” e chiude questa parte con una frase ambigua in cui lascia a fattori esogeni (essenzialmente economici) e non a scelte di infrastrutturazione dei territori stessi: “It is expected that the optimum degree of polycentricity will ultimately depend upon these macro trends”.

Riprendendo il Rapporto ESPON (pag. 134) “...the questions “where is the city?” and “what is the city?” arise. Continuous settlement criteria are not operational from a spatial development point of view. Functional influence areas of cities usually overlap, and often include rural areas. Geographically speaking, the ‘city’ is therefore a questionable category... a ‘geography of possibilities’ detailing how the situation of each city and territory influences its development potentials” e continua poiché “By looking at the assets situated within 45 minutes from each FUA centre, we identify the elements that could most easily contribute to its development” è evidente come l'accessibilità è elemento determinante nell'essere centro o meno e nel mantenere la propria esistenza.

Esistenza che attualmente sembra affidata solo ad iniziative eccezionali, privati illuminati, come evidenziato dalla Viviani (Adda e Dini, 2014), neoeletta Presidente INU, parlando del caso del recupero del borgo di Castelfalfi (Montaione, FI). Questo mentre la stessa Ue promuove iniziative dedicate all'Heritage. “This Heritage Plus call is designed to generate new, research - based knowledge to promote the sustainable use and management of cultural heritage and so to meet societal challenges and contribute to the development on the society”... E' utile ricordare ancora il Documento *Metodi...* (op. cit.) dove si sottolinea che il bene cultura è stato utilizzato “...con le modalità con cui un rentier ricardiano sfrutta il suo acro: il terreno è assai ricco e ci vuole molto tempo prima che non produca più nulla; quando poi diviene arido, con quel terreno non c'è più nulla da fare... È vero che servono finanziamenti pubblici ,ma il problema non sono i finanziamenti pubblici” (pag. 27).

E' questa parte fondamentale della tesi di questo scritto: agendo sulle città maggiori, sfruttando l'esistente fino a renderlo sterile, si distrugge quel campo fertile costituito dal bene culturale paesaggio. Certo focalizzare le azioni su alcuni centri indebolisce ancora di più “...le reti, dei pezzi di società civile..., ...fondazioni, (le) realtà locali vivaci” (p.28). Quelle che invece sono essenziali perché si avviino processi sinergici virtuosi nell'ipotesi di sviluppo locale ‘place based’ proposta da Barca nel 2010³⁸.

3 | Spunti conclusivi: Servono valutazioni, quindi scelte “multicriteria” per uno spazio possibile

Ma allora che città è utile? Quali criteri utilizzare?

Deve esserci una visione integrata con il territorio, e che non sia l'unica visione' poiché ciascun realtà ha le sue specificità. Occorre superare non solo la visione mitizzante la ‘grande città’ – facendo chiarezza rispetto le citate ‘aree metropolitane’ – che comunque è un riferimento indispensabile. E' necessario introdurre indicatori diversi, qualitativi, sugli usi e tempi dello spazio: ciò può portare risultati inaspettati.

³⁸ Per approfondimenti si veda Introduzione e cap.1 Aragona S. (2012) *Costruire un senso del territorio. Spunti, riflessioni, indicazioni di pianificazione e progettazione*.



Figura 4| Detroit, lo stabilimento della Packard abbandonato
(Fonte SPENCERPLATT/GETTYIMAGES).

Così sta accadendo anche a realtà urbane negli USA. Detroit (Fig.4) e molte altre che – nonostante la visione solo economica che domina in quel contesto – stanno mostrando esiti sociali originali e forse il modificarsi di tale modello (Fig.5). Parlando di questo fenomeno, Coppola (2014) evidenzia il formarsi di nuovi contenuti molto vicini al bene comune con esperienze di proprietà collettiva sorte dal venir meno dell'utilizzo della rendita urbana di trasformazione con abbandono di proprietà immobiliari e di terreni ed il mutamento del loro uso ad es. in orti urbani od in altri utilizzi comuni.



Figura 5| Michigan, orti urbani
(Fonte: Coppola, 2014).

E' quasi solo un altro auspicio scrivere che “Le stesse reti (locali) potrebbero convincere un Paese che sta invecchiando, che è desiderabile assistere gli anziani in casa con sistemi tecnologicamente evoluti, garantendo loro maggiore qualità della vita e riducendo in anticipo ansie e problemi dei familiari³⁹” (p.28) come detto nel Documento del 2013 più volte ricordato, quando manca la stessa infrastrutturazione primaria prima in molte aree della Nazione, in primo luogo il Meridione ma anche in molte periferie di aree urbane. Qui una proposta molto efficace socialmente ed efficiente tecnicamente sarebbe la faticosa banda larga assieme ad uno spinto piano di alfabetizzazione telematica proprio di quei soggetti ‘più deboli’ che saranno sempre più numerosi. Ed ancora attenzione poiché si ripete che tali opportunità se

³⁹ Si ricorda che da anni già nel Piano Regolatore Sociale di molte città è previsto, sulla carta, il ricorso alla teleassistenza ed in qualche caso di telemedicina (Aragona, 2003).

'liberalizzate', od almeno senza la presenza di un'offerta pubblica (a scala comunale collegata a quella regionale) vanno laddove il reddito e la densità della domanda sono più alti.

La strada da percorrere è quella del 'Patto città – campagna' proposto nel *Piano paesaggistico* recentemente adottato dalla Regione Puglia ove vi è una *programmazione* delle azioni da compiere che, accanto alle infrastrutture come strade ed autostrade, dia risalto alla 'mobilità lenta', ed a quella marittima. Come evidenzia ancora la Viviani (2014: pag. 1) "A ogni territorio, quindi, le sue specificità... una ricchezza italiana da troppo tempo ignorata o danneggiata da strategie poco lungimiranti. Varietà e bellezza... fattori di sviluppo del lavoro e di qualità della vita". Quindi "...più appropriato definire un'Agenda Territoriale come insieme di strategie integrate volte a rafforzare la complementarietà delle funzioni urbane in una rete di servizi e infrastrutture (materiali e immateriali) capaci di elevare la qualità, l'efficienza, l'identità e la coesione di ampi sistemi regionali" e si specifica "...quanto forte è l'esigenza di recuperare e sviluppare legami tra le zone urbane e quelle rurali e di vedere le città non slegate e non isolate dalle aree suburbane, periurbane o rurali circostanti" (pag. 52)⁴⁰ e viene evidenziata (pag. 53) la necessità di una cultura della governance multilivello per un uso efficace dei QTR e quindi anche degli Investimenti Integrati Territoriali che è cosa diversa dalla 'semplice' efficienza... ma se le priorità sono quelle dell'alta velocità Napoli – Bari, mentre continua dismissione di reti e servizi locali tutto ciò è arduo da realizzare.

Ma anche per rilanciare la cultura ed il collegato settore del turismo che vada oltre i 4 luoghi principali – Roma, Venezia, Milano e Firenze⁴¹ – sono necessarie politiche infrastrutturali territoriali (CIPU, 2013: pag. 29). Come per realizzare la 'governance' di elementi del sistema ambientale, energetico e climatico secondo "...un visione 'interscalare' occorre far sì che tali temi abbiano un piano territoriale di riferimento" (*ibidem*, 2013: p.33), la scala urbana è insufficiente⁴². Però è preoccupante la frase che segue poiché la 'presa d'atto' che "(il) nuovo modello nelle 10 città indicate come metropolitane...può in prospettiva a superare la vecchia geografia amministrativa umbertina in favore di una più funzionale geografia di governo delle vere 'conurbazioni' che costituiscono il tessuto urbano nazionale" è una dichiarazione d'incapacità ad orientare i processi di antropizzazione a scala territoriale ed urbana. Tant'è che successivamente (pag.34) si ipotizza un nuovo *Ministro per le autonomie territoriali* e parlando di qualità e sostenibilità si riparla di "...modalità di governo e sviluppo del territorio..." (pag. 38) ma "...considerando lo spazio territoriale ed urbano come un'unica grande infrastruttura⁴³" (pag. 39).

In chiusura si sottolinea che azioni sollecitate dall'Agenda Urbana Europea e quindi dall'Agenda Urbana dell'Italia, fuori da logiche di pianificazione territoriale integrata di fatto privilegiano alcune realtà – i Comuni più forti, quelli più convenienti per gli investitori privati, quelli più centrali, etc. – innescando processi di competizione tra città ed anche nelle città più vaste⁴⁴. Ciò invece va evitato se lo scopo dell'urbanistica è quello espresso dalla Carta di Atene in poi e che trova in quella di Lipsia ed in Smart City ampio conforto.

Purtroppo la scelta di non avere un Ministero per la Coesione Territoriale nel Governo insediatosi a fine febbraio 2014, presieduto da Primo Ministro Renzi, è invece un'indicazione opposta alla costruzione di strategie di pianificazione a scala territoriale nazionale. Lontano, agli antipodi, della filosofia di programmazione degli anni 60', rimasta in gran parte sulla carta, ma certamente da condividere come impostazione metodologica. Ciò che oggi si ha sono interventi a pioggia, senza un nesso logico, tipo *Smart City – 6000 Campanili* guidati dal Ministero delle Infrastrutture⁴⁵, altro segnale di un'impostazione politica basata sull'approccio tecnicistico e non "colto", in continuità con il pensiero neoliberista nelle pagine precedenti illustrato e criticato.

⁴⁰ In questo contributo della Commissione Interregionale. Edilizia, Urbanistica..., prima ricordata all'Allegato 2 citato in nota 12, nella stessa pagina viene anche richiamato il punto 14 *Risoluzione del Parlamento Europeo del 23.06.2011 sull'Agenda urbana europea e il suo futuro nel quadro politico di coesione.*

⁴¹ Che da sole assorbono l'80% della crescita del turismo urbano.

⁴² Si pensi ad es. al tema dei rifiuti urbani.

⁴³ Espressione non idonea per rappresentare il paesaggio che dovrebbe essere di continuità tra urbano e non urbano...

⁴⁴ Così come veniva previsto, sulla scorta delle esperienze USA, da Aragona (1993b: cap. 4) se si fosse seguita la filosofia ed il modello liberista di quel Paese anche in Italia. Situazione ancor di più esasperata, come sottolineato anche in Tocci (2009), dalla finanziarizzazione dell'economia che si è affermata da vari anni e che ha nell'ambito immobiliare uno dei suoi più rilevanti ambiti.

⁴⁵ Senza considerare che dei 115 progetti finanziati 34 sono del Piemonte e 5 vengono dalla Sicilia.

Riferimenti bibliografici

- Bianchi P. (2010), "Sviluppo senza ricerca", in Perulli P., Pichierri A. (a cura di), *La crisi italiana nel mondo globale. Economia e società del Nord*, Einaudi, Torino, pp. 263 - 304.
- Adda J. W., Dini R. (2014), I borghi, presepi d'Italia. Ma anche: sfida culturale, tutela del paesaggio e modello alternativo di sviluppo, in *Il giornale dell'architettura* no. 117, primavera 2014.
- Aragona S. (1993a), "Infrastrutture di comunicazione, trasformazioni urbane e pianificazione: opzioni di modelli territoriali o scelte di microeconomia?", in *Atti della XIVa Conferenza Italiana di Scienze Regionali*, vol.2, Bologna.
- Aragona S. (1993b), *La città virtuale. Trasformazioni urbane e nuove tecnologie dell'informazione* Gangemi, Roma – Reggio Calabria, cap.4.
- Aragona S. (2002), "Piani di azione per il nuovo ambiente urbano: innovazione nel contesto locale", in *Atti della XXIIIa Conferenza Italiana di Scienze Regionali*, Reggio Calabria.
- Aragona S. (2003), "Piano Urbanistico e Piano Regolatore Sociale", in (a cura di) Bonsinetto F., *Il Pianificatore Territoriale. Dalla formazione alla professione*, Quaderni del DSAT, Gangemi Editore, Roma
- Aragona S. (2012), *Costruire un senso del territorio. Spunti, riflessioni, indicazioni di pianificazione e progettazione*. Gangemi Editore, Roma - Reggio Calabria, Introduzione e cap.1.
- Barca F. (2010), *Un'agenda per la riforma della politica di coesione. Una politica di sviluppo rivolta ai luoghi per rispondere alle sfide e alle aspettative dell'Unione Europea*. Rapporto aprile 2009 per D. Hübner, Commissario europeo alla politica regionale, Sintesi e traduzione in italiano, autorizzata dall'autore, dell'Introduzione e dei capitoli I e V del Rapporto "An Agenda for a Reformed Cohesion Policy".
- Busca A. Cafiero S. (1970), *Lo sviluppo metropolitano in Italia*, SVIMEZ, Roma-Milano, Giuffrè, 1970.
- CIPU, Comitato Interministeriale per le Politiche Urbane (2013), *Metodi e Contenuti sulle Priorità in tema di Agenda Urbana* ed Allegato 2 *Contributi pervenuti dalle Amministrazioni componenti il CIPU*, 20 marzo.
- Coppola A. (2014), *Rinascere da default*, in pagina99, 28 marzo.
- Dematteis G. (1985), "Controurbanizzazione e strutture urbane reticolari", in (a cura di) Bianchi, G., e Magnani I. (a cura di), *Sviluppo multiregionale: teorie, metodi, problemi*, Milano, Franco Angeli.
- Dematteis G. (1986), L'ambiente come categoria e il mondo come rete, in *Urbanistica* no. 85.
- Dematteis G. (1990), "Modelli Urbani a Rete: Considerazioni Preliminari", in Curti F., Diappi L. (a cura di) *Gerarchie e Reti di Città*, Franco Angeli, Milano.
- Dematteis G. (2005), "Verso un policentrismo europeo: metropoli, città reticolari, reti di città", in Moccia D., De Leo D., Sepe, M. (a cura di) *Urbanistica Dossier no.75 Metropoli In-Transizione, Innovazioni, pianificazioni e governance per lo sviluppo delle grandi aree urbane del Mezzogiorno*, INU Edizioni.
- Dematteis G. (2014), "Sviluppo urbano e aumento della popolazione", in Treccani. Atlante Geopolitico <http://www.treccani.it/geopolitico/approfondimenti/sviluppo-urbano-e-aumento-della-popolazione.html>.
- Erba V. (1988), "L'efficacia dello strumento 'piano regolatore' letta attraverso la produzione di modelli e di generazioni di piano", in Gibelli, M.C., Magnani, I. (a cura di) *Pianificazione Urbanistica come Strumento di Politica Economica*, Collana Scienze Regionali, Franco Angeli, Milano.
- Goddard J.B., Gillespie A.E., (1986), *Advanced Telecommunications and Regional Economic Development*, in *The Geographical Journal*, 152.
- Harvey D. (2005), *Breve storia del neoliberalismo*, Sansoni, Milano.
- ISTAT – CNEL (2013), *BES 2013 IL BENESSERE EQUO E SOSTENIBILE IN ITALIA*.
- ISTAT *Occupati e disoccupati* <http://www.istat.it/it/archivio/117143> (consultazione 1 aprile 2014).
- Lynch K. (2004 ed. orig.1964), *L'immagine della città*, Marsilio, Padova.
- Ministero dello Sviluppo Economico, Decreto 7 Ottobre 2008, *Servizio universale e punti di accesso alla rete*.
- Ministero delle Infrastrutture (2006), *Infrastrutture. Documento sintetico*, luglio.
- Moccia F. D. (2005), "Metropoli e grandi aree urbane del Mezzogiorno nel quadro europeo: visioni e politiche comunitarie", in Moccia (et. al.) *Urbanistica Dossier no.75 Metropoli In-Transizione, Innovazioni, pianificazioni e governance per lo sviluppo delle grandi aree urbane del Mezzogiorno*, INU Edizioni.
- Nordregio - Nordic Centre for Spatial Development (et al.) (2005) *ESPON 111 Final Report. Potentials for polycentric development in Europe*, on-line.
- Pisapia L. (2013), *Olimpiadi di Londra, un anno dopo: il governo dà i numeri, ma la realtà è diversa* <http://www.ilfattoquotidiano.it/2013/08/01/olimpiadi-di-londra-anno-dopo-governo-da-numeri-e/671443/>
- Sereni E. (1961), *Storia del paesaggio agrario italiano*, Laterza, Bari.

- Settis S. (2014), *L'etica dell'architetto e il restauro del paesaggio*, Lectio Magistralis per il conferimento Laurea ad honorem in Architettura, Università *Mediterranea* di Reggio Calabria, 14 gennaio.
- Spiekermann K., Wegener M. (1996), Trans-European Networks and Unequal Accessibility in Europe in *European Journal of Regional Development* no. 4, pp. 35-42.
- Ue (2000), *Convenzione europea sul paesaggio*, Firenze.
- Ue (2010), *Smart City*.
- Ue (2014), *Mapping Smart Cities EU*.
- Ue (2014), *JPI Cultural Heritage- Heritage Plus Call. New funding opportunity for transnational proposals*.
- Santilli G (2014), *Sei miliardi per rilanciare i cantieri*, Il Sole 24 Ore
<http://www.camera.it/leg17/465?area=23&tema=71&Le+infrastrutture+strategiche+>.
- Tocci W.(2009). *L'Insostenibile ascesa della rendita urbana*, in Dialoghi Internazionali. Città del mondo n. 10.
- Vendeniale L. (2013) *Taglio tribunali, la rivolta di nove regioni: "Referendum abrogativo*,
<http://www.ilfattoquotidiano.it/2013/09/30/taglio-tribunali-rivolta-di-nove-regionie referendum abrogativo /728392/>.
- Viviani S. (2014), *Da dove possono ripartire le Regioni: il caso della Puglia*
<http://www.ilgiornaledellarchitettura.com/articoli/2014/4/118904.html>

Sitografia

- Taglio dei tribunali, Dlgs. pubblicato in Gazzetta Decreto legislativo 07.09.2012 n° 155, G.U. 12.09.2012.
<http://www.altalex.com/index.php?idnot=1858>
<http://www.ilquotidianodellacalabria.it/news/politica/721490/Taglio-dei-tribunali--scontro-tra-htm>
 Trasformazioni urbane
<http://cittaecitta.com.unita.it/culture/2014/04/09/gramsci-e-non-solo/>
<http://massimocomunemultiplo.wordpress.com/2014/04/07/ma-gramsci-non-puo-essere-un-hotel-a-cinque-stelle/#jp-carousel-32.html>
 Taglio Trasporto Pubblico Locale
<http://www.legambiente.it/temi/trasporto.html>
 Eurometrex
<http://www.eurometrex.org/ENT1/EN/Activities/activities.php>.
 Tagli Ospedali
<http://Ospedale-di-Anagni>.
www.online-news.it/html
 Piano Paesaggistico Regione Puglia
<http://www.paesaggio.regione.puglia.it/html>
 Taglio Uffici Postali
<http://www.sanremonews.it/2014/03/07/leggi-notizia/argomenti/politica-1/articolo/riordino-uffici-postali-in-liguria-intervento-dei-senatori-donatella-albano.html>
 Smart City UE
<http://www.smartcityexhibition.it/it/news/unagenda-urbana-europea.html>
 Taglio Treni non veloci
<http://www.t.notizie.it.msn.com/topnews/trenitalia-intercity-soppressi-da-giugno.html>



Interpretazioni dell'urbano nella programmazione 2014-2020. *Path dependancy* o innovazioni radicali?

Simonetta Armondi

Politecnico di Milano

DAStU - Dipartimento di Architettura e Studi Urbani

Email: simonetta.armondi@polimi.it

Abstract

Il contributo sviluppa una riflessione sulle politiche europee/nazionali centrate sulla costruzione di una agenda urbana richiamando i dilemmi posti da almeno tre nessi: il nesso coesione/crescita, il nesso città/innovazione, il nesso istituzioni/cambiamento urbano.

Il contributo intende porre in rilievo il tema del legame tra definizione spaziale del campo urbano, declinazione del tema di innovazione e sfera delle politiche, indagando – in particolare – il contesto delle città lombarde, impiegato come occasione di riflessione in relazione al dibattito e alle dinamiche mutevoli che investono i territori contemporanei. Tale prospettiva può contribuire ad approfondire alcune specificità dei processi in corso nel contesto lombardo.

Nel paper si esplorano nodi che sembrano dati per acquisiti nella documentazione relativa alla questione urbana entro le politiche di coesione a scale diverse – per esempio entro il dibattito sull'europeizzazione della dimensione urbana, nell'Accordo di Partenariato tra Italia e CE e, infine, nel recente PON dedicate alle aree metropolitane – in particolare osservando il trattamento dei tre nessi, i quali sono assunti più come premessa scontata di azione, che come nodo problematico.

Parole chiave: european policies, urban policies, city-regions.

La costruzione della città nel discorso europeo

I temi che il contributo intende affrontare richiedono una breve premessa sul contesto complicato di *policy* sul quale si innestano le riflessioni sull'agenda urbana. Si richiamerà qui in breve il nodo dell'accostamento coesione/città.

Da un lato, la coesione configura sia un tema chiave delle politiche europee, sia un costrutto del dibattito accademico. La coesione accostata in particolare alla dimensione urbana, richiama differenti aspetti delle dinamiche delle relazioni sociali, come per esempio l'esclusione sociale, la partecipazione e il tema dell'appartenenza e della cittadinanza. Assumendo la coesione sociale urbana come nozione *problematica* (Miciukiewicz *et al.*, 2012), possiamo osservare una certa dose di retorica che attraversa molti documenti ufficiali. Tale nozione si riferisce ad un apparentemente paradosso irrisolvibile, ossia alle contraddizioni della condizione del “come vivere insieme” nelle società contemporanee (Novy *et al.*, 2012). Rivendicare allo stesso tempo la propria unicità/diversità e pretendere di ricevere uguale trattamento pone sfide importanti alle politiche pubbliche. Come si possono affrontare unità e diversità, differenza e uguaglianza, autonomia e inclusione? Quale livello di *social mix* e quanta omogeneità sociale sono richiesti in un quartiere per raggiungere un adeguato livello di coesione (Murie, Musterd, 2004). Come fare i conti con l'eterogeneità urbana attraverso l'omogeneità di politiche coesive e istituzioni piatte?

Dall'altro, l'uropeizzazione della questione urbana non è un argomento inedito. E' emerso e si è consolidato nel corso delle ultime due decadi. Sono stati prodotti documenti, risposte ufficiali, report, azioni di *policy*, da attori istituzionali e *policy makers* a tutti i livelli di governo.

E' importante non omettere questo aspetto nel corso del recente dibattito sulla costruzione del nuovo ciclo di politiche 2014 -2020¹. Muovendo verso la configurazione di una politica urbana europea sarebbe poco significativo, infatti, non applicare uno sguardo retrospettivo per richiamare le forme di interpretazione dell'urbano già messe in gioco. E' possibile riflettere su ciò che è accaduto osservando trasversalmente le diverse scale di *policy*: Unione Europea, Stati Membri, Regioni e città.

L'Unione Europea ha sviluppato una narrazione ampia sul tema della città e delle sue caratteristiche "ideali" negli ultimi vent'anni. A partire dalla Comunicazione della Commissione *Towards an Urban Agenda for the European Union* (1997) fino al report di *Cities of Tomorrow* o alla *Territorial Agenda of the European Union 2020* (2011). I principali documenti che hanno costruito la narrazione del "modello" urbano europeo sono elencati nella Tab. I.

Tabella I | Il consolidamento dell'agenda urbana nel discorso pubblico europeo.

1997	1998	1999	2007	2008	2010	2011	2014
Towards an EU Urban Agenda (European Commission)	Sustainable Urban Development in the European Union: A Framework for Action	The European Spatial Development Perspective	The Lipsia Charter Territorial Agenda of the European Union	The Marseille Statement	The Toledo Declaration	Cities of Tomorrow Report Territorial Agenda of the European Union 2020	Emerging debate on EU Cohesion Policy 2014 - 2020

Allo stesso tempo, è ormai stato dato per acquisito il tema delle potenzialità e criticità dei due principali approcci di politiche per lo sviluppo regionale (o territoriale) – *place-based*, interventi nei quali il contesto "conta" esplicitamente come obiettivo di progetto, ma anche come patrimonio di conoscenze, e *spatial-blind*, politiche neutrali rispetto ai luoghi – nel noto saggio di Barca *et al.* (2012), ma anche sono state prodotte valutazioni sull'efficacia entro i contesti urbani delle politiche europee e di alcuni programmi rispetto ad altri, come ad esempio Urban (Parkinson, 2005). Di conseguenza, a fronte della ridondanza dei documenti già prodotti, pare evidente l'inutilità di redigere una nuova agenda urbana europea in termini di "linee guida", dalla quale si potrebbe ricavare soltanto un insieme di principi di buon senso, retoriche e concetti generici. Proprio perché la crisi economica ha fatto emergere in modo drammatico la contraddizione tra la retorica della coesione e quella della competitività, la domanda più urgente riguarda il tentativo di capire quali risposte di *policy* sono state date alla crisi economica.

I paradossi delle città europee: descrizioni divergenti, geografie eclettiche

Se proviamo a riflettere sul tema della coesione orientandolo alla dimensione urbana – come hanno provato a fare Farole, Rodríguez-Pose e Storper (2009), in un saggio importante che accosta la parola "geografia" alle politiche pubbliche europee – si possono osservare due difficoltà separate da affrontare. La prima riguarda la disuguaglianza, il fatto che i fattori che guidano la crescita economica sembrano avere la tendenza verso l'agglomerazione, concentrando la crescita nei centri, nelle regioni metropolitane, i quali sono già in partenza le regioni con le risorse economiche più cospicue dell'Unione. Entro numerosi Stati Membri, l'occupazione nelle regioni metropolitane è meno vulnerabile alla crisi rispetto alle regioni periferiche e alle aree montane e rurali (EC, 2013a). La seconda difficoltà configura a povertà persistente, l'assenza di sviluppo che hanno una serie di cause endogene, compresa l'incapacità di generare o "fissare" le agglomerazioni, come anche la tendenza al perdurare di ambienti istituzionali poveri di *capabilities*.

Nell'osservare le ragioni di intervento per trattare i temi di disuguaglianza e sviluppo sostenibile, è utile ricordare che alla politica di coesione sono state storicamente assegnate tre finalità: a) equità,

¹ Una prima elaborazione dei contenuti di questo paper è stata presentata nel Workshop: *The new cycle of the Cohesion Policy in 2014-2020. Appraising the urban dimension of Cohesion Policy*, organizzato dalla Regional Science Association all'Institute of European Studies di Bruxelles (24.03.2014).

essenzialmente uguaglianza di *outcome* economici e di opportunità attraverso meccanismi redistributivi; b) crescita, ossia riduzione della sottoutilizzazione delle risorse; c) legittimità, ovvero promuovere e preservare la validità istituzionale dell'Unione. Tali propositi, in parte apertamente contraddittori, hanno prodotto un campo eterogeneo di *policy* con contenuti non sempre convergenti e coerenti.

Un confronto tra performance economiche delle città europee (EC, 2014) indica migliori prestazioni delle aree urbane più estese rispetto al resto dei territori. capitali e regioni metropolitane hanno resistito alla crisi meglio di regioni non metropolitane e di piccole aree urbane. Il *Progress Report on Economic, Social and Territorial Cohesion*, (EC 2013b) mostra invece una relazione inversa tra il livello di sviluppo economico degli Stati Membri e il rischio di povertà nelle loro città, il quale è maggiore nelle grandi città che nelle aree rurali e nelle città medie, in Austria, Belgio, Germania, Danimarca, UK, Francia, Lussemburgo, Paesi Bassi e Svezia.

Il recente dibattito avvenuto alla scala europea configura in sostanza la richiesta di sviluppare agende urbane di livello nazionale. Il processo di *policy-making* con il quale le città e gli stati nazionali hanno reagito (o no) ai compiti posti dalle nuove questioni urbane e alle sfide complesse implicite all'introduzione della dimensione urbana nelle politiche europee restituisce un quadro molto eclettico. La stessa varietà può essere osservata nelle città. Ci si muove da quelle che hanno articolato una vera propria agenda urbana strategica a quelle che non hanno prodotto quasi nulla.

Di conseguenza, un'azione importante entro l'agenda urbana europea potrebbe essere quella di intervenire direttamente accompagnando le strategie delle città più vulnerabili, anche dal punto di vista delle competenze di *project management*. Da questo punto di vista ricerche come *Urban development in the EU* (EC, 2013c) – una ricognizione comparativa di cinquanta casi studio urbani, i quali rappresentano parzialmente come le città hanno risposto alle sfide urbane nel corso del ciclo di policy 2007-2013 possono risultare senza dubbio utili. D'altra parte, anche ricerche focalizzate su contesti urbani critici – sulle loro risorse malamente utilizzate, nascoste e frammentate come Hirschman (1958, 1967) ha mostrato – potrebbero costituire un percorso di riflessione e valutazione fertile. Peter Hall (1998: 202) avverte come «Building innovative milieux is not something that can be done either easily or order», dunque si dovrebbe proseguire il percorso iniziato con *Guide to Social Innovation* (2013) dalla Commissione, approfondendo la conoscenza delle forme di relazione non intenzionali, anche micro, tra innovazione sociale – processi conflittuali e/o cooperativi che tendono a riprodurre nuovi fenomeni urbani –, e lo spazio urbano alle diverse scale, assunto come il contesto nel quale le pratiche sociali sono radicate e, allo stesso tempo generative di nuove forme inedite di territorialità (MacCallum *et al.*, 2009; Shearmur, 2012).

Pas de deux: l'evoluzione dell'agenda urbana nazionale

La bozza di Accordo di Partenariato 2014-2020 (dicembre 2013) contiene le basi della strategia comune dell'Agenda urbana, articolata entro tre driver di sviluppo. Tali ambiti prioritari sono rilevanti anche per le funzioni assicurate dalle città al territorio più vasto che su di esse gravita. La strategia comune dell'Agenda urbana si completa di un quarto driver che sarà definito da ciascuna Regione con riferimento alle peculiarità del proprio territorio.

I tre driver sono i seguenti:

1. Ridisegno e modernizzazione dei servizi urbani per i residenti e gli utilizzatori delle città, secondo il paradigma delle “smart cities”.
2. Pratiche e progettazione per l'inclusione sociale per i segmenti di popolazione più fragile e per aree e quartieri disagiati.
3. Rafforzamento della capacità delle città di potenziare segmenti locali pregiati di filiere produttive globali.

Con riferimento ai tre driver e con l'obiettivo di concentrare lo sforzo della *policy* negli ambiti urbani che maggiormente possono giocare un ruolo di rafforzamento della competitività e capacità di innovazione del paese, l'Agenda urbana si declina su due tipologie di territori che identificano le Autorità urbane rilevanti:

- le 10 città metropolitane con legge nazionale (Bari, Bologna, Genova, Firenze, Milano, Napoli, Roma, Torino, Venezia, Reggio Calabria) e le 4 individuate dalle Regioni a statuto speciale (Cagliari, Catania, Messina, Palermo). Nel documento si ribadisce che il riferimento ai confini delle città metropolitane non è da assumere in maniera rigida, ma sono da promuovere partnership e progetti di scala intercomunale, al fine di favorire l'attuazione della riforma amministrativa sulla costituzione delle città metropolitane. Su queste città si concentrerà l'intervento del Programma operativo nazionale Città

metropolitane per gli ambiti di propria competenza e in parallelo agli interventi dei Programmi regionali.

- le città medie e i poli urbani regionali, ovvero le aree urbane densamente popolate che costituiscono i poli di erogazione di servizi – essenziali e di rango elevato – per aree vaste significative (in primo luogo i Comuni capoluogo di Regione e Provincia). In questi territori si dispiegheranno i Programmi operativi regionali.

Al tema delle città metropolitane è dedicato il Programma operativo nazionale Città metropolitane (febbraio 2014, nota tecnica). Nel documento di sottolinea come il PON interverrà “in parallelo” ai Programmi operativi regionali per sostenere progetti che saranno promossi dalle 14 Autorità urbane già individuate nell’AdP.

Anche in questo documento si sottolinea come il PON si fondi sull’applicazione del paradigma della “smart city”, orientato al ridisegno e alla modernizzazione dei servizi urbani per i residenti e gli utilizzatori delle città.

Path dependency e smartness in un’agenda urbana regionale: urbanità o centralità?

Secondo il Rapporto annuale della Banca d’Italia (2013), la crisi economica che ha investito il mondo, l’Europa e il nostro Paese a partire dalla fine dello scorso decennio ha pesato anche sull’economia lombarda, con un calo del 3,5% del PIL regionale tra il 2008 e il 2012. La Lombardia è stata investita in particolare da tre fenomeni che hanno forti ripercussioni spaziali. In primo luogo, negli anni della recessione, è cresciuto il numero delle imprese uscite dal mercato, sia attraverso il ricorso a procedure concorsuali che comportano la cessazione dell’attività (per esempio le procedure fallimentari), sia a seguito di liquidazioni volontarie. Si tratta, in alcuni contesti urbani di una vera e propria desertificazione, che ha colpito selettivamente alcuni settori economici e alcune aree geografiche, ma che rende difficile inscrivere questi contesti in una narrazione di *smartness*, la quale tra l’altro sembra semplice da definire, ma in realtà è incerta e sfuggente. In molti contesti pedemontani la geografia della produzione che avevamo conosciuto deve essere riscritta, sia se osserviamo i centri urbani densi, sia se guardiamo le aree di dispersione e diffusione insediativa degli storici distretti industriali. In secondo luogo, dopo la lunga fase di espansione avviatasi alla fine degli anni novanta, a partire dal 2008 l’attività nel comparto delle costruzioni in Lombardia ha registrato, come in tutte le altre aree del Paese, una drastica contrazione, con una caduta del valore aggiunto del settore superiore al 10% tra il 2008 e il 2011. In terzo luogo, pur con una occupazione stabile la disoccupazione è comunque salita – quasi l’8% nell’ultimo trimestre del 2012 –, soprattutto tra le generazioni più giovani, così come è cresciuto il ricorso agli ammortizzatori sociali.

La crisi, pertanto, si riverbera sul sistema urbano lombardo attraverso una messa in discussione dell’armatura produttiva nell’industria e nei servizi, una drastica contrazione del settore edilizio e un inasprimento della fragilità sociale in alcune parti della popolazione (precariato giovanile, lavoratori espulsi dal processo produttivo).

Si può in ogni caso provare a osservare nella Tabella II² i criteri che sono stati individuati per “misurare” l’urbanità delle città lombarde. Tali criteri sono stati selezionati assumendo esplicitamente come chiave di lettura i driver di sviluppo proposti dall’AdP.

² Indicatori 1., 5., 6., Dati Unioncamere, Lombardia in sintesi, 2012; 8. Banca d’Italia, dati analitici turismo internazionale, 2013; 9. Dati Orim, Regione Lombardia, 2012, dati provinciali sull’immigrazione straniera <http://www.orimregionelombardia.it/10>. Dati Unioncamere, Indagine Excelsior, 2013, dati provinciali, <http://excelsior.unioncamere.net/>; 11. Dati Osservatorio Start up, Politecnico di Milano, 2013, <http://www.italiastartup.it/>. I livelli dei diversi indicatori sono stati individuati attraverso una comparazione qualitativa, (ovviamente Milano non è mai paragonabile, quindi è stato attribuito quasi sempre il livello “molto alto”) selezionando indicatori eterogenei, in alcuni casi riferiti a città capoluogo, in altre province.

Tabella II | Indicatori di urbanità nelle città lombarde.

Città	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.	8.	9.	10.	11.	12.
	Funzioni direzionali (banche, servizi alle imprese, etc.)	Università e ricerca	Funzioni e patrimoni o culturale	Funzioni di servizio alla persona (sanità)	Relazioni esterne (rapporti internazionali, commerci o estero)	Diversificazione base economica urbana	Accessibilità (su ferro e aerea)	Attrattività per popolazione (turisti, city users e pendolari)	Quota stranieri sulla popolazione residente	Skilled human capital	Innovazione. Parchi Scientifici Tecnologici, incubatori	Contributo alla produzione e del valore aggiunto regionale
Milano	Molto alto	Molto Alto	Alto	Molto alto	Molto alto	Alto	Molto alto	Molto alto	Alto	Alto	Molto alto	Alto
Bergamo	Alto	Alto	Alto	Medio/alto	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto	Medio	Alto	Alto
Brescia	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto	Medio	Alto
Como	Medio	Medio	Medio	Basso	Basso	Basso	Medio	Alto	Medio	Basso	Alto	Basso
Cremona	Basso	Medio-basso	Alto	Basso	Basso	Basso	Basso	Basso	Alto	Medio	Basso	Medio
Lecco	Basso	Medio-basso	Basso	Basso	Basso	Basso	Basso	Basso	Medio	Basso	Basso	Basso
Lodi	Basso	Alto	Basso	Basso	Basso	Basso	Basso	Basso	Alto	Basso	Alto	Basso
Mantova	Basso	Medio	Alto	Basso	Basso	Basso	Basso	Medio	Alto	Basso	Basso	Medio
Monza e Brianza	Medio	Basso	Medio	Alto	Alto	Medio/alto	Medio	Basso	Medio	Medio	Alto	Medio
Pavia	Basso	Alto	Medio	Alto	Basso	Basso	Medio	Basso	Alto	Basso	Alto	medio
Sondrio	Basso	Basso	Basso	Basso	Basso	Basso	Basso	Basso	Basso	Basso	Basso	Basso
Varese	Medio-alto	Medio/basso	Basso	Medio	Alto	Medio/alto	Alto	Alto	Medio	Basso	Basso	Basso

Anche da questa prima ipotesi, si può evincere la conferma di un territorio degli ossimori come già all'inizio degli anni duemila, Consonni e Tonon definivano la Lombardia (Consonni, Tonon, 2001), il quale difficilmente può rientrare sia nella griglia dei tre driver di sviluppo delineata dall'Accordo di Partenariato 2014-2020 e sia, forse, non è nemmeno descritto in modo sufficientemente pertinente dalla divisione gerarchica tra città metropolitane e città medie. Come ci rammenta Thrift (2000) "one size does not fit all": le città non sono entità standardizzate. I documenti sulla dimensione urbana delle politiche si devono dunque spingere ad essere ancora più esplicitamente *place based*, sia nelle descrizioni spaziali, sia negli ambiti prioritari di intervento proposti. Non sono sufficienti i richiami ai paradigmi della *smart cities* o della *smart specialization* – soprattutto se sono intercambiabili e non declinati sulle specificità spaziali delle città medie o di quelle definite metropolitane, senza una discussione dei "valori" che implicitamente li guidano – perché tendono a ricadere in quella che Marcuse (2005) definisce una metafora perversa.

Del resto, la difficoltà di "far rientrare" i territori urbani nei driver e nell'omogeneità dei confini spaziali proposti, si legge tra le righe della nota al PON Metro, laddove si restringono al campo delle città delle regioni "meno sviluppate" (dunque torna un riferimento al Mezzogiorno), le azioni del PON per la *social innovation* e per l'inclusione sociale per i segmenti di popolazione più fragile e per aree e quartieri disagiati. Le azioni di inclusione sociale *nelle altre regioni* e il sostegno a servizi avanzati e filiere produttive saranno invece oggetto di specifiche linee di intervento dei POR.

Dilemmi spaziali e istituzionali per l'agenda urbana europea/italiana

Gli approcci *mainstream*, alle diverse scale di policy si incrociano oggi con il tema della nuova questione urbana – l'esacerbarsi di fenomeni emersi nel corso degli ultimi vent'anni (Brenner, 2000; Secchi, 2013) – il quale sembra attraversare la narrazione emergente dell'agenda urbana europea.

La questione urbana europea può essere sintetizzata da due dimensioni fondamentali, rilanciate in particolare da Calafati (2014) e da un processo. Le due dimensioni che hanno a che fare con l'interpretazione di urbanità sono le seguenti:

- si possono evincere ampie e crescenti ineguaglianze tra le città europee, in termini di potenzialità di sviluppo, povertà, *shrinkage* spaziale, invecchiamento ed esclusione sociale;
- si possono riconoscere profonde e urgenti divaricazioni all'interno delle diverse parti delle città europee, non solo in termini di reddito, ma anche in termini di accessibilità ad un welfare materiale di qualità (spazi aperti pubblici, ecc.).

Il processo, invece, è relativo alla diffusione all'urbanizzazione regionale dei territori contemporanei, segnalata da diversi autori nel campo degli *urban studies* (Sassen, 2008; Soja, 2011). Possiamo osservare

infatti nei territori europei diversi processi di urbanizzazione – dalle due grandi agglomerazioni urbane di Parigi e Londra, al considerevole numero di città-regione (Milano, Monaco, Copenaghen, Madrid, ecc.), alle aree del nord con pochi centri di piccola dimensione come in Spagna e Francia – ma soprattutto notiamo l'emergere delle *mega-city-region*, un denso network di piccole e medie città, in particolare in molte regioni dell'Europa centrale, meridionale e occidentale.

Come suggerisce Friedmann «The urban is no longer a specific place, but a global meta-process of continual change» (Friedmann, 2013: 559). I fenomeni e le funzioni transcalari che investono i territori contemporanei ci consegnano una profonda incongruenza tra confini amministrativi e confini urbani e la fine forse dell'*urban age* (Brenner, Schmid, 2013), ossia dell'era metropolitana così come è stata interpretata fino ad oggi, uno stile metropolitano che si esprime anche in una particolare forma di *policy-making*: la designazione formale di confini fissi attraverso l'istituzione di nuove entità di governo, come per esempio le città metropolitane in Italia.

Pertanto, soprattutto nell'attuale dibattito accademico, oltre a sottolineare l'opportunità di un approccio “non euclideo” al *planning* (Friedmann, 1993), si dovrebbe assumere come centrale il nodo della scala del cambiamento istituzionale in relazione al cambiamento urbano, interpretandolo non solo come semplice spostamento dei confini (Salet, 2013, Rodríguez-Pose, 2008). La domanda – alla quale la definizione attuale di *place based policies* non ha ancora dato una risposta – riguarda il ruolo delle istituzioni e delle politiche pubbliche nel processo di trasformazione urbana, riguarda le modalità secondo le quali le relazioni radicalmente strutturate di potere possano adattarsi al mutamento delle condizioni spaziali e come questi (eventuali) pattern istituzionali inediti possano rispondere ai problemi dei territori urbani emergenti (Tewdwr-Jones and McNeil 2000).

Riferimenti bibliografici

- Banca D'Italia (2013), *L'economia della Lombardia. Rapporto annuale*, giugno, disponibile su: http://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/econo/ecore/2013/analisi_s-r/1304_lombardia.
- Barca F., Mc Cann P., Rodríguez-Pose A. (2012), “The case of regional development intervention. Place-based versus place-neutral approaches”, in *Journal of Regional Science*, no. 52, vol. 1 pp. 134 -152.
- Brenner N. (2000), “The Urban Question as a Scale Question: Reflections on Henri Lefebvre, Urban Theory and the Politics of Scale”, *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 29.
- Brenner N., Schmid C. (2013), “The ‘Urban Age’ in Question”, *International Journal of Urban and Regional Research*, published online, Dec.
- Calafati A. (2014), “The ‘Smart Growth’ Paradigm and the European Urban System”, presentation at Cities of Tomorrow Regional Policy Conference, 17-18 Feb., Bruxelles.
- Consonni G., Tonon G. (2001), “La terra degli ossimori”, in *Lombardia, Storia d'Italia. Le regioni. Dall'unità ad oggi*, Einaudi, Torino.
- European Commission (2014), *Cities of Tomorrow: Investing in Europe. Issues paper*, Regional Policy Conference, 17-18 Feb., Bruxelles.
- European Commission (2013a), *Report from the Commission to the European Parliament and the Council. Eighth progress report on economic, social and territorial cohesion. The regional and urban dimension of the crisis*, Bruxelles.
- European Commission (2013b), *8th Progress Report on Economic, Social and Territorial Cohesion*, Bruxelles.
- European Commission (2013c), *Urban development in the EU: 50 projects supported by the European regional development fund during the 2007-13 period*, report, Bruxelles.
- Farole T., Rodríguez-Pose A., Storper M. (2009), *Cohesion Policy in the European Union: Growth, Geography, Institutions*, Report Working Paper, LSE.
- Friedmann, J. (1993), “Towards a non-Euclidean mode of planning”. *Journal of the American Planning Association*, no. 3, vol. 59, pp. 482 - 484.
- Friedmann J. (2013), “Becoming urban: on whose terms?” in Brenner N., a cura di, *Implosions/Explosions Towards a Study of Planetary Urbanization*, pp. 551 - 565, Jovis, Berlin.
- Hall P. (1998), *Cities in Civilization: Culture, Innovation, and Urban Order*, Pantheon Books, New York.
- Hirschman A. O. (1967), *Development Projects Observed*, Brookings Inst., Washington, Mass.
- Hirschman A. O. (1958), *The Strategy of Economic Development*, Yale University Press.
- MacCallum D., Moulart F., Hillier J., Vicari S., eds. (2009), *Social Innovation and Territorial Development*, Ashgate, Aldershot.
- Marcuse P. (2005), “The city’ as perverse metaphor”, *City*, no. 2.

- Miciukiewicz K., Moulaert F., Novy A., Musterd S., Hillier J. (2012), "Introduction: Problematizing Urban Social Cohesion: A Transdisciplinary Endeavour", *Urban Studies*, no. 49.
- Murie, A., Musterd, S. (2004), "Social exclusion and opportunity structures in European cities and neighbourhoods", *Urban Studies*, no. 41.
- Novy A., Coimbra Swiatek D., Moulaert F. (2012), "Social Cohesion: A Conceptual and Political Elucidation", *Urban Studies*, no. 49.
- Parkinson M. (2005), "Urban policy in Europe. Where have we been and where are we going?", *Report*, Austrian Federal Ministry of Education, Science & Culture.
- Rodríguez-Pose, A. (2008), "The Rise of the 'City-region' concept and its Development Policy Implications", *European Planning Studies*, no. 8, vol. 16, pp. 1025-1046.
- Salet W. (2013), "Institutional Dilemmas of Urban Resetting: Politics, Functions and Symbols", *Research Committee 21 Conference on Sociology of Urban and Regional Development of the International Sociological Association*, Berlin, http://www.rc21.org/conferences/berlin2013/RC21-Berlin-Papers-4/19.1_Salet.pdf.
- Sassen S., (2008), "Re-assembling the Urban", *Urban Geography*, no. 2, vol. 29, pp. 113 - 126.
- Secchi B. (2013), *La città dei ricchi e dei poveri*, Laterza, Bari.
- Shearmur R. (2012), "Are cities the font of innovation? A critical review of the literature on cities and innovation", *Cities*, no. 29.
- Soja E.W. (2011), "Regional Urbanization and the End of the Metropolis Era", in Bridge G., Watson S., eds., *Companion to the City*, Routledge, London.
- Tewdwr-Jones M., McNeil D. (2000), "The Politics of City-Region Planning and Governance: Reconciling the National, Regional and Urban in the Competing Voices of Institutional Restructuring", *European Urban and Regional Studies*, vol. 7, no. 2, pp. 119 - 134.
- Thrift N. (2000), "Not a straight line but a curve, or cities are not mirrors of modernity", in Bell D., Haddour A. (Eds.), *City visions*, Prentice Hall, Harlow.



Territori nella crisi. La privatizzazione del patrimonio INA-Casa in Piemonte. Un caso

Elisabetta M. Bello

Politecnico di Torino

DIST – Dipartimento Interateneo di Scienze, Progetto e Politiche del Territorio

Email: elisabetta.bello@polito.it

Agim Kercuku

IUAU di Venezia

Dipartimento di Culture del Progetto

Email: agim.enver.kercuku@gmail.com

Abstract

Il quartiere Bellavista a Ivrea risulta l'intervento di edilizia pubblica di maggiori dimensioni realizzato nel territorio canavesano. Attualmente è abitato da una popolazione prevalentemente anziana, di reddito medio basso, che ha in gran parte riscattato immobili oggi degradati ed inadeguati agli usi. Con l'invecchiamento della popolazione e il degrado degli edifici, la corrispondenza tra esigenze e spazi abitativi si è sfaldata. Ciò che doveva riuscire a fronteggiare l'insicurezza non riesce più ad adattarsi alle implicazioni della protezione sociale. Come altrove, anche a Bellavista si riscontrano interventi volti alla riqualificazione. Ad esempio finanziato dal Programma Housing della Compagnia di San Paolo. Nel complesso si tratta di azioni rimediali che, al di là degli esiti, aiutano a riflettere (a ritroso, e sulla base di dove le azioni agiscono) attorno a qualche implicazione spaziale del welfare. Ovvero di un'azione pubblica che aveva due presupposti: la crescita economica e l'iscrizione degli individui in 'collettivi' di protezione. E che ora deve far fronte alla caduta di entrambi. Attualmente chi abita a Bellavista è tornato nella condizione di 'individuo' (*dis-embedded* come dice Giddens). E' un individuo 'a rischio', anziano, debole, solo, fuori da qualsiasi 'collettivo' (nel senso di Castel). Il caso è in tal senso rilevante non solo rispetto alle sperimentazioni messe alla prova in quel contesto, ma anche per la costruzione di un'Agenda Urbana Nazionale che possa porre come prioritario il tema dell'abitare entro condizioni di crisi del welfare proprio dove una volta quello stesso modo di abitare era esemplare rispetto ad un sistema di protezione sociale.

Parole chiave: città pubblica, patrimonio, welfare.

La città di Ivrea e il quartiere olivettiano Bellavista

La città di Ivrea, localizzata all'interno dell'area del Canavese, è nota soprattutto per gli insediamenti industriali della Olivetti che si sono sviluppati dalla fine dell'Ottocento.

E' una città che è cresciuta in maniera incrementale, per parti, grazie al contributo fornito da Camillo e Adriano Olivetti. Infatti, tra il 1926 e il 1977 sono state realizzate varie iniziative di progettazione per quartieri abitativi nella città¹.

¹ Del 1926 sono le prime case unifamiliari realizzate vicino alla fabbrica che andranno a comporre Borgo Olivetti. Tra il 1940 e il 1942 vengono realizzate le prime abitazioni del quartiere di via Castellamonte (oggi via Jervis). Durante il periodo bellico, precisamente nel 1943, vengono avviati i lavori per il quartiere Canton Vesco e successivamente tra il 1950 e l'anno seguente si incominciano i lavori per il contiguo Canton Vigna.

Il quartiere Bellavista è stato progettato e realizzato nell'area sud-ovest della città ivorediese nel corso degli anni '60 per rispondere ad una domanda abitativa per gli operai della Olivetti.

Questo quartiere, previsto già nel Piano Regolatore del 1938 della Val D'Aosta e nato dalla collaborazione tra l'Ina-Casa e la Olivetti² risulta l'intervento di maggiori dimensioni realizzato nel secondo dopoguerra nel comprensorio tra il Comune di Ivrea e il Canavese.

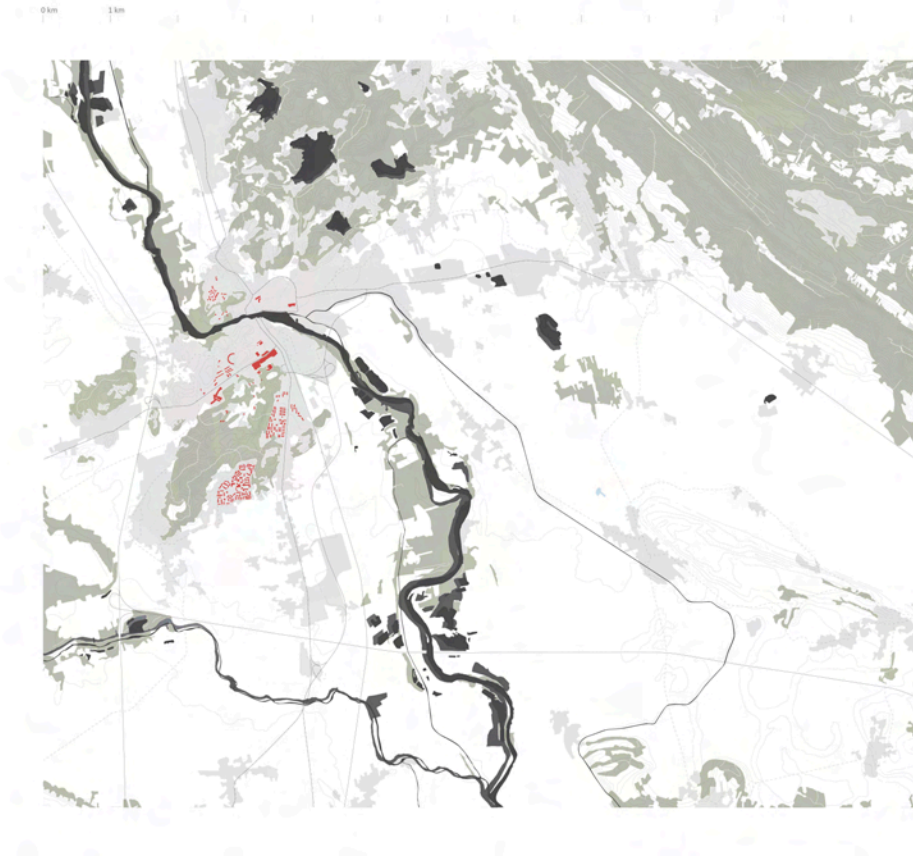


Figura1 | Inquadramento territoriale, Ivrea 2014.

La progettazione urbanistica e architettonica, affidata nel 1957 a Piccinato e Girardi, si basa su una rigida gerarchia viabilistica che perimetra il complesso e sulla quale si innestano le varie strade che conducono alle singole unità abitative. Prevede ampie aree destinate a verde, una bassa densità abitativa. Gli spazi verdi sia pubblici che privati, di pertinenza delle singole unità abitative poste a piano terra, sono in comunicazione diretta con l'area verde centrale del quartiere, una sorta di polmone verde, dove sono localizzati i servizi collettivi. Il modello è quindi quello della città giardino di Howard, caratterizzato da spazi comuni e giardini di proprietà comunale. La composizione fisica e architettonica del complesso rimanda ad un'idea di ordinamento della natura e degli insediamenti, mediante l'identificazione e la disposizione di parti formalmente e socialmente definite, tipiche del pensiero organicista di Piccinato³. L'area di 32 ha, dove è stato previsto che fossero insediati 4.000 abitanti, è ubicata parallelamente alla strada nazionale per Torino ed è vicina ad una zona collinare e ad aree rurali o comunque poco urbanizzate, quasi come una sorta di area satellite rispetto al centro città. Complessivamente nel progetto iniziale sono stati previsti 846 alloggi per un totale di 4482 vani, oltre alla realizzazione di autorimesse esterne o al piano terra degli edifici a stecca. Le tipologie edilizie presenti sono di diversa natura: 47

² La prima fase di costruzione del quartiere (1960-1961) si avvale del finanziamento reso disponibile dal secondo settennio del piano Ina-Casa, mentre tra il 1970 e il 1975 vengono realizzati altri 66 alloggi di cui 12 finanziati direttamente dalla Olivetti e i restanti 54 dalla Gescal.

³ Per Piccinato la città è un organismo vivente. Dove l'organismo è sinonimo di integrazione tra parti di città e società, tra dislocazione di attività e gruppi sociali, tra modalità di vita e senso civico, sviluppati in un rapporto di armonia e corrispondenza. Il progetto architettonico e urbanistico è quindi una riorganizzazione fisico-compositiva di una porzione di territorio, alla cui base è posta la scala umana e in cui «la struttura dell'intero organismo dipende da una esatta e curata distribuzione di funzioni». (Merlini, 1992: 60-61).

stecche di 3 piani fuori terra, non dotate di ascensori, 8 torri di 7 piani, con pilotis e negozi ubicati in piazza I maggio, tre edifici per case monofamiliari di due piani, dove sono collocati gli alloggi duplex. Attualmente sono presenti all'interno del quartiere: un centro ricreativo per giovani 'Bellavista'; una scuola elementare 'Don Milani'; un'area commerciale con un piccolo supermercato, un bar, un parrucchiere, una farmacia; due aree verdi attrezzate; un campo da calcio regolamentare; due campi da basket (di cui uno ad uso promiscuo); un campo da volley abbandonato; la palestra 'Antoncelli' e un circolo ricreativo riservato ai soci del quartiere. Gli alloggi progettati e realizzati tra il 1951 e il 1975⁴ sono 633, mentre le autorimesse 282. Gli spazi aperti destinati a verde all'interno del quartiere sono pari a 77.979 mq, ben oltre la soglia dello standard urbanistico regionale, mentre i giardini e gli orti privati di pertinenza delle abitazioni sono 23.619 mq.

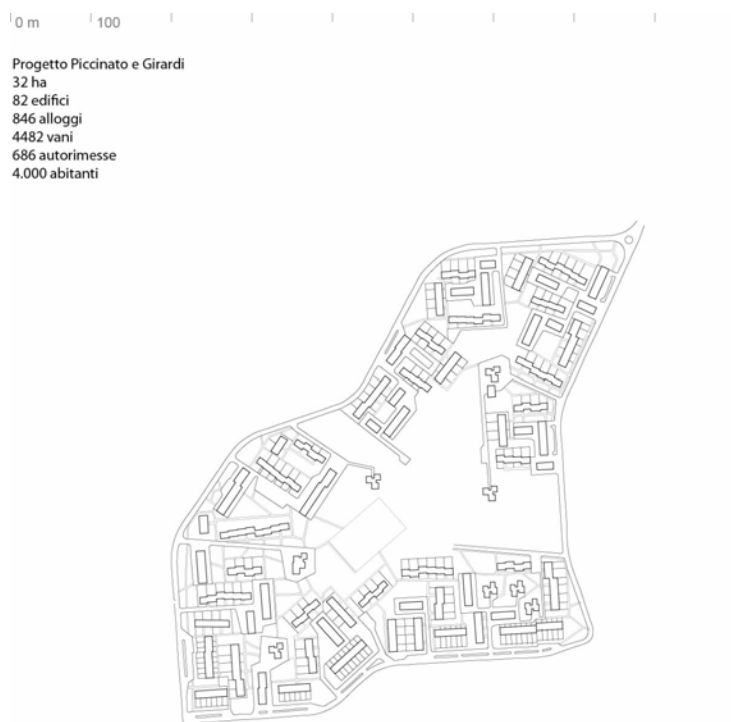


Figura 2 | Progetto del quartiere Bellavista, archh. L. Piccinato e V. Girardi, Ivrea 1957.

La popolazione residente e il patrimonio esistente

Nel quartiere vi sono 1.777 residenti⁵, suddivisi in 819 nuclei familiari in maggioranza composti da uno o due componenti. Rispetto quindi alla popolazione insediabile del progetto di Piccinato gli abitanti sono poco più di un terzo, e fra loro vi sono anche 180 stranieri fra comunitari ed extracomunitari. Ad oggi la popolazione registra una discreta percentuale di ultra sessantacinquenni 31,3% e il 44,5% di ultra cinquantenni⁶, il cui reddito medio si aggira tra i 500 e gli 800 € mensili.

Tra i residenti molti sono riusciti a riscattare, a partire dal 1972 le abitazioni, così come era nell'idea del Piano Fanfani che ha largamente favorito l'accesso alla proprietà, concedendo a riscatto quasi il 70% delle abitazioni che sono state realizzate in quei quattordici anni. Questo coerentemente con l'idea che la proprietà individuale potesse in qualche modo contrastare l'insicurezza sociale. Si sono riscontrati cicli diversi e più intensi rispetto ad altri anni in cui gli alloggi e le autorimesse sono state riscattate, in particolar modo tra il 1988 e il 1993 e tra il 1997 e il 2003, probabilmente in coincidenza con la predisposizione di piani di riscatto da parte della Regione Piemonte e con lo svincolamento o la scadenza di validità delle convenzioni stipulate all'epoca della progettazione. Il patrimonio edilizio di Bellavista è in maggioranza

⁴ I primi 300 alloggi sono stati consegnati nell'aprile del 1961. Diversi sono i cantieri che in questo lasso temporale sono stati aperti, così come i progettisti che si sono avvicendati (Piccinato, Cascio, Palumbo, Ufficio Tecnico IACP), i committenti (Olivetti INA-Casa, Gescal, IACP) e i gestori (INA-Casa, Gescal, IACP).

⁵ La popolazione totale della città è pari a 23.942 abitanti, mentre nel 1961 la popolazione residente era pari a 23.986 unità.

⁶ I dati sono stati estrapolati in percentuale sulla base della popolazione residente nel quartiere.

composto da alloggi di taglio medio-grande, la cui metratura si aggira tra gli 80 e i 120 mq, che sono ubicati nelle stecche. Vi sono poi appartamenti di media grandezza tra i 50 e i 76 mq che sono stati allocati all'interno degli edifici a torre; vi sono anche pochi alloggi tra i 27,46 mq e i 37/45 mq ubicati in qualche stecca posta lungo viale Giovanni XXIII ed alcuni edifici con alloggi duplex posti nell'area sud-est del quartiere.



Figura 3 | Stato di fatto del quartiere Bellavista, Ivrea 2014.

La proprietà ad oggi risulta molto frammentata, all'interno di uno stesso stabile coesistono alloggi di proprietà privata e di proprietà pubblica. Raramente nel quartiere, all'interno di uno stesso edificio, tutte le abitazioni sono state alienate. In maniera analoga lo stesso discorso può essere fatto per le autorimesse. La popolazione di ceto medio-basso, ancora in locazione, non riesce a far fronte in maniera indipendente ad alcuni eventi come ad esempio la riprogettazione e la rifunzionalizzazione degli spazi interni agli immobili. Per questo motivo negli ultimi mesi il quartiere Bellavista è stato oggetto di un intervento, volto al superamento delle barriere architettoniche e alla diffusione di comportamenti e pratiche di uso della casa adeguati all'invecchiamento, finanziato dal programma Housing della Compagnia di San Paolo⁷ e realizzato dall'associazione Casematte in collaborazione con Seldon Ricerche⁸. In un contesto socio-economico come quello attuale, in cui si riscontra una nuova problematica dell'insicurezza civile e sociale, dovuta ad un'erosione dei sistemi di protezione della «società salariale» (Castel, 2004), la popolazione non riuscendo a far fronte in maniera indipendente ad alcuni eventi della vita, si riaggrega *re-embedding* rivolgendosi ai sistemi astratti (Giddens, 1994) e a procedure alternative di progettazione e finanziamento. In questo quartiere, infatti, si osserva una situazione di degrado degli immobili ed una inadeguatezza degli spazi rispetto agli usi: il taglio degli alloggi è grande, si riscontra l'assenza di ascensori nelle stecche e vi sono inoltre problemi di manutenzione sia degli spazi privati che di quelli collettivi (centro ricreativo, campi da gioco, scuola elementare).

⁷ Il Programma è nato nel novembre 2006 per rispondere alla domanda abitativa delle persone che si trovano in una situazione temporanea di vulnerabilità sociale ed economica e contribuire alla definizione di una nuova cultura dell'abitare sociale attraverso progetti innovativi. Opera sia sperimentando in modo diretto la realizzazione di nuovi modelli di housing sociale, sia attraverso il sostegno e la promozione di progetti abitativi sviluppati da altri soggetti che operano sul territorio. L'approccio al tema dell'abitare è caratterizzato da una forte valenza operativa e coniuga aspetti architettonici, urbanistici, sociali ed economico-finanziari in un'ottica multidisciplinare.

⁸ Dalla ricerca condotta negli ultimi due anni da questa società è emerso che gli anziani che hanno capitalizzato i risparmi di una vita in un immobile di proprietà sono diventati supporto di welfare. Tuttavia manifestano una paura di non riuscire a gestire le spese, ma non sono disposti a vendere la proprietà e cambiare casa e hanno manifestato poco interesse verso la coabitazione, ma una certa disponibilità a condividere spazi della propria abitazione.

Il riconoscimento di un valore, alcune contraddizioni e questioni aperte

Negli ultimi anni il quartiere, considerato una stazione del MAAM⁹, ha subito una lenta esclusione territoriale e sociale rispetto al centro città, anche se si riscontra «un atteggiamento culturale ricco e fertile degli abitanti, provenienti da una tradizione di autogestione originatasi nella cultura della ‘comunità’, che si mantiene vivo e riemerge in maniera costante» (Spolti, Guiglia, 2013). Diverse sono le attività che vengono svolte dagli abitanti per il quartiere, anche attraverso l’ausilio di un’associazione denominata ‘bellavista viva’. Si va dall’organizzazione di eventi, che consentono la condivisione di spazi, alla sistemazione e cura di aree verdi, alla manutenzione di attrezzature poste negli spazi comuni come ad es. la riverniciatura delle panchine poste in piazza I maggio.

Il quartiere ha subito nel tempo uno svuotamento in termini di numero di abitanti. Questo probabilmente può essere ricondotto a due motivi: un invecchiamento progressivo della popolazione insediata negli anni ’60, nonché quello degli edifici, e una localizzazione periferica dell’area di certo non supportata da politiche di trasporto adeguate alla popolazione residente¹⁰. A fronte di questa situazione necessiterebbe di azioni di riqualificazione e valorizzazione del patrimonio sia architettonico che degli spazi aperti, in quanto considerati un supporto ‘ricco’ per la città e la società, utili a restituire nuova vita al quartiere e a migliorare le condizioni di abitabilità di chi lo abita. Attualmente, infatti, si fatica a riconoscere il senso del «vivere urbano a misura d’uomo» e il senso profondo dell’abitare umano come «umanizzazione dello spazio», così come inteso da Olivetti (Ferrarotti, 2001). Un quartiere della cosiddetta ‘città pubblica’ come Bellavista ha in sé un valore storico come patrimonio dell’architettura e dell’urbanistica moderna e come storia di comunità dei cittadini. Può essere quindi definito un «monumento della modernità» (Di Biagi, 2001: 28) e quindi un bene comune che va tutelato e valorizzato.

Un elemento importante che più di altri contribuisce a contraddistinguere in maniera evidente questo quartiere, così come altri quartieri di edilizia pubblica, è il ruolo che assume il disegno dello spazio, in particolar modo quello aperto. Infatti, lo spazio non costruito ha assunto nel progetto di suolo un ruolo prevalente e strutturante di questo quartiere della città pubblica. «Si è declinato in un più ampio concetto di spazio abitabile dove si interconnettono pieno/vuoto, interno/esterno, domestico/urbano» (*ivi*:9). Ed è per queste ragioni che lo spazio pubblico aperto può e deve essere assunto più come un valore che non un problema.

Nel caso specifico di Bellavista i problemi rilevanti sono due e viaggiano parallelamente: l’invecchiamento della popolazione, dei manufatti del quartiere e il conseguente svuotamento dello stesso, e il riconoscimento di un valore storico e patrimoniale con conseguente valorizzazione dell’intera area, sia sotto il profilo architettonico e territoriale, che sociale. La contraddizione che si pone riguarda il fatto che se da un lato si tenta di tutelare l’intero patrimonio delle architetture della città, attraverso la procedura avviata sul fronte dell’UNESCO¹¹ e l’istituzione del MAAM, dall’altro lato il patrimonio appare gestito *sine cura* sia sotto il profilo architettonico degli edifici – che dovrebbero essere messi a norma per l’abbattimento delle barriere architettoniche, ma la questione economica assume un peso molto rilevante – sia sotto quello del mantenimento degli spazi aperti, poiché non vengono valorizzati e curati come dovrebbe essere. Si riscontrano infatti solo interventi puntuali di privati cittadini, di associazioni o di attori appartenenti al cosiddetto terzo settore. Gli spazi interni tutt’altro che modesti, se si considerano le dimensioni, sono accostati a spazi esterni molto ampi e di grande pregio. Tuttavia non sono valorizzati, per ragioni economiche legate a disponibilità finanziaria e reddito degli abitanti, che non sono più ‘protetti’, e probabilmente anche alla localizzazione molto periferica. Se si considera che la popolazione residente, sovente proprietaria, invecchia progressivamente e vive in edifici e spazi che poco si adattano alle loro nuove esigenze abitative allora sorgono alcune domande. Come si possono adattare questi edifici e gli spazi collettivi a queste nuove esigenze? Cosa succederà al patrimonio quando i residenti attuali verranno a mancare? E’ probabile che questi immobili verranno re-immessi sul mercato in un tempo relativamente breve di quindici, venti anni. A quel punto come verrà gestito tutto ciò? Quali conseguenze si verificheranno dal punto di vista economico e da quello della pianificazione della città. Quali relazioni si instaureranno tra le diverse parti interessate (residenti, cittadini, istituzioni pubbliche e imprese private)?

⁹ Museo a cielo aperto dell’architettura moderna di Ivrea. (Bonifazio, Scrivano, 2001).

¹⁰ Nelle ultime settimane l’amministrazione comunale, assieme alla GTT, ha disposto una variazione di linee e di percorsi del trasporto pubblico locale, che penalizzano ancor più il quartiere favorendone l’ulteriore isolamento dal resto della città.

¹¹ Il 3 maggio 2012 la città di Ivrea è stata ufficialmente inserita nell’elenco dei siti ritenuti particolarmente significativi per il riconoscimento a patrimonio mondiale UNESCO.

Conclusioni

In una fase storica in cui si sta verificando una forte crisi economica, sociale e familiare, che vede lo sgretolarsi e l'evolversi dei 'vecchi sistemi' di protezione sociale e protezione civile, si assiste in maniera crescente all'avanzare di azioni e politiche promosse da associazioni, fondazioni bancarie, enti religiosi, enti no-profit e fondazioni private. Queste sono volte a favorire la creazione o la ristrutturazione di immobili destinati all'housing sociale, nelle sue varie declinazioni, o agli spazi di condivisione, o di servizi alla persona, rivolti a fasce di popolazione che diversamente non avrebbero potuto accedere a servizi e condizioni di protezione e che in modi diversi contribuiscono alla costruzione, alla riqualificazione e alla rivitalizzazione della città.

Questi però sono solo interventi puntuali e frammentari. E spesso si tratta solo di azioni rimediali o comunque tentative – per la risoluzione di problemi o il suggerimento di pratiche di comportamento o di uso degli spazi adeguati all'invecchiamento, come per esempio il progetto finanziato dal Programma Housing della Compagnia di San Paolo – rispetto alla possibilità di agire entro le attuali condizioni economiche.

Varrebbe però la pena di provare a costruire un'Agenda Urbana Nazionale che possa porre nuovamente come prioritario il tema dell'abitare, entro condizioni di crisi del welfare, come avviene in Europa, al fine di riuscire a tutelare individui socialmente ed economicamente vulnerabili, poiché non più protetti dai vecchi sistemi di welfare, nonché un patrimonio storico ricco. In particolare, per i quartieri costruiti attraverso il Piano INA-Casa, potrebbe essere utile considerarli come 'insieme di oggetti patrimoniali' esito di uno stesso piano anche se sparsi sul territorio, per i quali definire a livello nazionale politiche di tutela e di intervento. Questi complessi di alloggi, spazi e servizi possono rivelarsi dei nodi cruciali per la costruzione di strategie di rigenerazione della città sotto vari profili: fisici, economici e sociali (A.A.V.V., 2010).

La ristrutturazione degli alloggi e delle loro pertinenze potrebbe divenire occasione per fornire risposte alle esigenze della popolazione e dei nuovi stili di vita, così come la riqualificazione e dotazione di spazi collettivi potrebbe essere l'occasione per sperimentare nuove forme di welfare.

Attribuzioni

Sebbene il contributo risulta esito di un'attività di ricerca e lavoro comune, il testo è stato interamente elaborato da Elisabetta M. Bello, mentre l'apparato iconografico è da attribuire ad Agim Kercuku.

Riferimenti bibliografici

- A.A.V.V. Laboratorio Città Pubblica (2010), *Città pubbliche. Linee guida per la riqualificazione urbana*, Bruno Mondadori editore, Milano.
- Beretta Anguissola L. (a cura di, 1963), *I quattordici anni del Piano INA Casa*, EdilStampa, Roma.
- Bonifazio P., Scrivano P. (2001), *Olivetti costruisce. Architettura moderna a Ivrea*, Skira, Milano.
- Castel R. (2004), *L'insicurezza sociale. Che significa essere protetti?*, Einaudi Torino.
- Di Biagi P. (a cura di, 2001), *La grande ricostruzione. Il Piano INA-Casa e l'Italia degli anni '50*, Donzelli Editore, Roma.
- Di Biagi P. (2001), La «città pubblica» e l'INA-Casa, in P. Di Biagi (a cura di, 2001), *La grande ricostruzione. Il Piano INA-Casa e l'Italia degli anni '50*, Donzelli Editore, Roma.
- Ferrarotti F. (2001), *Considerazioni su Adriano Olivetti urbanista*, in Olmo C. (a cura di), "Costruire la città dell'uomo. Adriano Olivetti e l'urbanistica", Edizioni di Comunità.
- Giddens A. (1994), *Le conseguenze della modernità. Fiducia e rischio, sicurezza e pericolo*, Il Mulino Bologna.
- Merlini C. (1992), *Luigi Piccinato. Una professione per la città e la società*, in P. Di Biagi P. – Gabellini P. (a cura di, 1992), *Urbanisti italiani. Piccinato Marconi Samonà Quaroni De Carlo Astengo Campos Venuti*, Editori Laterza, Bari.
- Olmo C. (a cura di), "Costruire la città dell'uomo. Adriano Olivetti e l'urbanistica", Edizioni di Comunità.
- Spolti G., Guiglia C. (2013), *Q Bellavista Ivrea... A piede di anziano*, Torino, consultabile al link <http://www.casematte.it/it/00012/36/perche-questo-progetto.html>

Sitografia

www.bellavistaviva.it
www.casematte.it



Territories in crisis

Cristina Bianchetti

Politecnico di Torino

DIST - Dipartimento Interateneo di Scienze Politiche e Progetto del Territorio

Email: cristina.bianchetti@polito.it; c.bianchetti@fastwebnet.it

Tel: 02.26414494 – 349 4018122

Abstract

La letteratura sulla crisi è in fase di rapida crescita, con riferimento a temi quali l'indebitamento diffuso, la chiusura del ciclo neo-liberista, il mutamento climatico, la sofferenza della classe media. Il paper presenta una ricerca in corso¹, sulle implicazioni territoriali della crisi economica in Europa. Obiettivo della ricerca è capire come la cultura architettonica e urbanistica si stia riattrezzando a fronte della nuova radicalità di alcune questioni territoriali, a partire da un'indagine su dieci casi studio. Mettere a fuoco temi, questioni, strategie, dispositivi spaziali è l'obiettivo di questa ricerca, tesa a cogliere quelle logiche spaziali e sociali capaci di ampliare un immaginario disciplinare e sociale e mettere in discussione, laddove è necessario, assiomi dati per collaudati.

Parole chiave: europe, territories, crisis.

La questione della radicalità e della descrizione

Il territorio europeo è un supporto dinamico, di straordinaria complessità, ampio nove milioni e mezzo di kmq, capace di accogliere 816 milioni di abitanti, differenziato e fortemente connesso. Comprende agglomerazioni compatte, piccoli centri, brani di città diffusa e di campagna interclusa nei tessuti densi, placche industriali, grandi infrastrutture, riserve di naturalità, spazi agrari. La crescita di relazioni tra le sue diverse parti segna una diversa condizione urbana connotata, come sottolinea Francesco Indovina, dall'assenza di densità, intensità e continuità (Indovina, 2014). La stagione della città diffusa con le sue forme sgranate è alle spalle.

La crisi economica che si protrae dal 2008, ha inciso profondamente questo territorio: ha modificato il funzionamento e la consistenza delle grandi placche industriali, come di quelle del welfare, dei distretti produttivi e degli agglomerati residenziali; ha sottratto risorse ai patrimoni privati come a quelli pubblici; ha reso più rigidi gli apparati di norme a garanzia del funzionamento e della qualità delle città. Ma ha anche favorito auto-produzioni di servizi e di pubblico e spinto ad individuare nuove soluzioni a nuovi problemi. Una minorazione dunque che ha molti e contraddittori aspetti e che può essere stimolo di innovazioni negli usi, nei caratteri spaziali, nelle politiche. Non è difficile riconoscere come le implicazioni territoriali della crisi esprimano temi classici (welfare, spazi pubblici, colonizzazioni, migliore funzionamento del territorio) entro una *nuova radicalità*.

¹ *Territories in crisis* è una ricerca collettiva condotta da ricercatori del Politecnico di Torino e dell'École Polytechnique de Lausanne. Al progetto hanno aderito A. Armando, G. Brunetta, E. Cogato Lanza, G. Comoglio, A. De Rossi, A. Fubini, P. Lombardi, L. Ortelli, L. Pattaroni, G. Pettenati, D. Regis, A. Sampieri, G. Sonetti, P. Viganò, A. Voghera. I materiali di questa ricerca, le ipotesi, le esplorazioni condotte da un ampio gruppo di dottorandi di diversa provenienza disciplinare sono sul blog: www.territoridellacondivisione.wordpress.com. La ricerca ha preso avvio nell'ottobre del 2013, dopo essere stata selezionata nel Bando Internazionalizzazione del Politecnico di Torino, finanziato da Compagnia di san Paolo.

L'esperienza di una precedente ricerca, *Territoires Partagés* (Bianchetti, a cura di, 2014)², ha costruito un primo esercizio nella direzione di un'osservazione critica della metropoli europea che ha con l'indagine attuale profondi legami. I nuovi territori del Brabante, costruiti dalla rete fitta delle associazioni; una nuova città pubblica scavata a Lione dentro spazi interstiziali in opposizione alla città pubblica celebrata negli anni 90 o a Bruxelles dentro i tessuti ottocenteschi; la città nascosta, introversa e antiurbana di Berlino o Ginevra; la produzione di servizi come forme di resistenza alla crisi del welfare a Milano: TP ha indagato le logiche territoriali dei fenomeni di condivisione. Episodi minuti che possono apparire per alcuni aspetti poca cosa, l'invenzione frivola di alcuni o un eccessivo dispendio di risorse e di energie, ma che sono in grado di mostrare un profondo mutamento dei valori attribuiti all'abitare. Pongono con chiarezza la necessità di una nuova descrizione della metropoli europea e dei suoi ordinamenti spaziali.

Il problema della descrizione è un problema importante che non può essere compreso entro un atteggiamento denunciato da Hal Foster già a metà anni 90 (Foster, 2006), mettendo in guardia dall'orizzontalità terapeutica di tipo paternalistico delle tante indagini che mimano l'etnografia. Né terapia sociale, né descrittivismo ingenuo. *Contare gli alberi* è una buona metafora del descrittivismo ingenuo. La locuzione è presa da un'aspra critica di Henri Ghéon su *La Nouvelle Revue Française* del 1 gennaio 1914 (Martin, 2009): esempio del fatto che di una buona critica può essere fatto un cattivo uso. Henri Ghéon stronca il primo volume della *Recherche* con queste parole «Il tempo che altri avrebbero impiegato a far luce su [una] foresta, a misurarne lo spazio, ad aprirne le prospettive [Proust] lo impiega a contare gli alberi, le diverse specie di essenze, le foglie sugli alberi e quelle che sono cadute. Descrive ogni foglia come diversa dalle altre, nervatura per nervatura, il dritto e il rovescio. Ecco il suo divertimento e la sua civetteria».

Ghéon non aveva capito nulla della *Recherche*. Ha sbagliato bersaglio: quello di Proust non era descrittivismo, ma una rivoluzione radicale capace di liquidare l'introspezione classica. Proust (come Freud) non guarda ai sentimenti, ma ai loro effetti. Li capisce attraverso i segni (Deleuze, 1967). La ricerca territoriale degli anni 90 ha molto a che fare con il contare gli alberi. Indagare i territori della crisi non può ripartire da lì.

Questioni

Mettere a fuoco temi, questioni, strategie, dispositivi spaziali adeguati alla radicalità delle nuove questioni che la crisi pone è l'obiettivo di questa ricerca, tesa a cogliere quelle logiche spaziali e sociali capaci di ampliare un immaginario disciplinare e sociale e mettere in discussione, laddove è necessario, assiomi dati per collaudati. In questo modo si esprime il carattere progettuale della ricerca. L'individuazione dei temi costruisce uno scenario prospettico per la metropoli europea. Sono di seguito elencate alcune delle questioni sulle quali proponiamo di costruire la riflessione.

Patrimonializzazione e normalizzazione. Che ne è del diritto all'abitare nella crisi? O, per usare le parole di Rodotà «cosa accade al diritto, quando si offusca la narrazione che nella modernità occidentale ne ha costituito la premessa e lo sfondo?» (Rodotà, 2012: 93) I casi indagati nella ricerca (Ivrea e Mirafiori) mostrando una dinamica molto interessante di patrimonializzazione e normalizzazione. La patrimonializzazione è stata sempre intesa come garanzia per il futuro da un lato, acquisizione di consenso dall'altro, redistribuzione di ricchezza dall'altro ancora. Sottovalutandone i costi: assorbimento di risorse familiari (quando non indebitamento), riduzione della mobilità, inerzia di un patrimonio che nel tempo si rivela inadeguato agli usi. Cosa significa patrimonializzare un bene immaginato e costruito per rispondere ad un diritto? Il passaggio dal diritto all'abitare al diritto alla proprietà non può essere eluso in un ragionamento sullo sgretolarsi (o articolarsi) della città del welfare.

In secondo luogo questi stessi casi trattano di un processo di normalizzazione dello spazio abitativo. Qui il tema è quello della *Ville Garantie* (Supiot 2011, Breviglieri, 2013). Cioè di un atteggiamento per il quale alla radicalità del problema abitativo si fa fronte con il prevalere delle procedure. E' una questione molto più ampia dell'adeguamento dell'edilizia sociale alla popolazione âgée: *Ville Garantie* è espressione di un

² *Territoires partagés* è il titolo di una ricerca condotta da ricercatori del Politecnico di Torino, dal Politecnico e dall'Università degli studi di Milano, avviata in seguito ad un laboratorio di progettazione architettonica e urbana del corso di laurea magistrale Architettura Città Costruzione del Politecnico di Torino, nel corso della primavera del 2011. Nei due anni successivi un gruppo di studiosi di differente provenienza si è incontrato più volte a discutere delle implicazioni spaziali della condivisione: Massimo Bricocoli, Laura Cantarella, Alessandra Conticini, Ota De Leonardis, Emanuel Giannotti, Agim Kercuku, Isabella Inti, Simone Ruberto, Angelo Sampieri, Paola Savoldi, Quirino Spinelli, Anna Todros, Sara Zanforlin.

nuovo funzionalismo che fa riferimento a expertise, certificazioni, protocolli. Quindi a uffici studi, direttive, organismi di accreditamento. Con la pretesa di garantire e certificare la qualità del progetto o della parte della città. Se la città funzionalista doveva essere «bella, economica ed efficiente» la *Ville Garantie* deve avere una circolazione fluida, una qualità patrimoniale, servizi efficaci, una buona mixité. Aspetti che si ritiene garantiscano l'urbanità (concetto sottoposto, questo non da ora, ad una sorta di naturalizzazione). E il rovesciamento dell'elogio del disordine e della *serendipity*. Due luoghi comuni disciplinari dati ormai per scontati e disinvoltamente dimenticati.

Il disfarsi, la stratificazione e la diversa riarticolazione del welfare. Nel campo degli studi sociali si è stratificata negli ultimi venti anni una letteratura importante sul tema del welfare inteso in molti modi, ma generalmente, come espressione di un equilibrio ricercato, tra esigenze del mercato ed esigenze di dotare i soggetti di diritti e garanzie. Del vecchio welfare Robert Castel ha più volte evidenziato i meccanismi di protezione dell'individuo; Etienne Balibar, i meccanismi di solidarietà estesi all'intero corpo sociale; Jaques Donzelot, il disfarsi della «profilassi» che voleva proteggere una società, intesa come corpo; Pierre Rosanvallon il modificarsi di un'idea di «société des égaux». Tutti puntano sul disfarsi del welfare e ve ne sono buone ragioni. Osservato da vicino, tuttavia, lo sgretolarsi del welfare mostra dinamiche non univoche. E rivela il modo in cui si ridefinisce, entro un incessante lavoro, il confine tra ciò che deve stare nel mercato e ciò che deve stare fuori. A Madrid le mareas (movimenti non politicizzati, non finanziati e non ufficialmente rappresentati all'interno delle istituzioni della città) difendono i luoghi di un welfare pubblico recentemente acquisito. A Biella un welfare religioso (potente) fa fronte alla crisi di quello pubblico e di quello privato, ridisegnando una diversa città. Accanto, le iniziative educative e culturali di un associazionismo di élite. A Londra è il ritmo e l'entità dello smantellamento a riproporre una condizione estrema. A Losanna un esercizio di prospezione di scenari "no-car" ricostruisce un supporto spaziale che è, al contrario, guadagnato al welfare. Entrano con forza in gioco nuove (e vecchie) retoriche. La difesa in nome della cittadinanza e quella in nome della solidarietà. E ancora, quella in nome di un miglior funzionamento del territorio. L'ordine spaziale del vecchio welfare è noto: corone e radiali hanno ridisegnato *la città pubblica* nel corpo di quella moderna. Le nuove forme di stratificazione e riarticolazione sono meno chiare: puntuali, per piccoli scarti, a volte nascoste. Anche in questo caso c'è un importante tema progettuale.

Lo sgretolarsi del supporto (industriale). Che cosa chiamiamo *supporto*? E' il suolo, come nelle teorie del progetto degli anni 80, segnato dalla continuità e dalla capacità di conferire senso ad intere parti urbane. Ma è anche ciò che è edificato, è infrastruttura, sono gli usi. E' capitale fisso sociale costruito dall'attività produttiva accanto e dentro la città. E' ciò che Robert Castel chiama «condition objective de possibilité» (Castel, Haroche 2001: 30), avendo in mente le «condizioni di possibilità necessarie per essere un individuo, una persona, un attore, un soggetto». L'idea di *riserve di possibilità* (spaziali e relazionali) ci sembra utile a definire i caratteri della città europea (quella moderna, ma anche quella contemporanea). Can Battlò e Aubervilliers rivelano due supporti industriali che si sfaldano e aprono a traiettorie differenti. Ad Aubervilliers, nella corona a nord di Parigi, il supporto regge una sorta di sostituzione micro, che avviene in condizioni di instabilità, incrocia tempi differenti e possibilità diverse di mantenere l'attività. A Can Battlò, nel vecchio quartiere operaio di la Bordeta, a Barcellona, il supporto regge nuovi urbanesimi (nell'accezione di TP) che smontano una gerarchia urbana. Esattamente come succede a Marsiglia nella Friche de la Belle de Mai, o a Milano, nel recinto dell'ex ospedale psichiatrico Paolo Pini. I temi progettuali che questa questione muove riguardano il tipo di risorsa definito dal supporto industriale urbano: come è fatto? da cosa è retto? a cosa dà luogo, ovvero a quali condizioni di possibilità apre? Come aumenta la sua complessità a seguito della crisi (cui sembra far riscontro il permanere di un'idea tecnocratica dell'innovazione)?

Logiche di colonizzazione di territori non urbani. In condizioni molto diverse del territorio europeo si assiste al ritorno di un antico fenomeno: la colonizzazione di territori poco abitati, spopolati, o adibiti altri usi (Hardy Ward, 2004). Nelle dure terre della deindustrializzazione olandese, nelle frange agricole che hanno perso (o diminuito) il loro potenziale produttivo, nelle valli montane oggetto di antichi spopolamenti. Ambienti degradati territori ambientali di pregio. Val Maira e Val di Susa sono territori riconquistati. Attraverso piccole azioni che mettono in scena la possibilità di nuove colonizzazioni da parte di individui, in nome di una possibile auto sussistenza (Val Maira) e attraverso la rivendicazione di un locale che gioca entro un duro conflitto (Val di Susa). E' la ricostruzione del territorio entro una diversa logica. Come avviene la colonizzazione? Dove si insediano i nuovi gruppi? Quali le distanze? Come si ridefinisce una prossimità spaziale e sociale? Le logiche di ricolonizzazione riconfigurano sempre un significato e un funzionamento di un

particolare territorio; sono riscrittura dell'esistente, non radicale riconfigurazione. La montagna diviene espressione di un *abitare altro*; permette inedite logiche di distinzione (Bourdieu, 1979), afferma una mistica del buon abitare (Bianchetti, 2011) segnata da quell'eccesso di ottimismo che fa presumere una certa dose di libertà.. Quando si torna pionieri in montagna, (così come quando si occupano spazi messi a disposizione degli squatters da Rolex) si afferma la capacità, di chi abita, di *scegliere come abitare*, e nel contempo si ridefinisce uno sfondo valoriale che in questi casi è tessuto di autosussistenza, frugalità, ecologismo e una buona dose di antiurbanesimo..

Un diverso statuto dello spazio pubblico Lo spazio pubblico è stato a lungo considerato la parte di maggior valore della metropoli europea.. Uno spazio dilatato e potente con una vocazione storica, una dimensione generale. Segnato dalla capacità di incorporare differenze entro uno spazio civico coerente, di rendere visibile l'istituzione politica. Nella città contemporanea lo spazio pubblico è altra cosa. Contrariamente a quanto si ritiene quando si parla di sparizione, declino, fine dello spazio pubblico, a noi pare osservare una dilatazione che è nel contempo *affaiblissement* nel senso di Touraine (2013). Lo spazio pubblico deflagra, ma per esplosione sociale (Banchetti, 2014). Si incrinano le gerarchie legate al pubblico che muta statuto entro una ricombinazione tra spazio pubblici differenti che si radicalizzano entro tre principali figure: la figura dell'*intimità* che si taglia sullo sfondo di un Altro benthamiano; la figura dell'*extimité* che assume forme multiple e costruisce luoghi nei quali si negozia il desiderio di esporsi con le regole della convivenza; la figura tradizionale del *pubblico* in cui la densità è sinonimo di socialità, di scambio, di *serendipity*. Cosa accade allo spazio pubblico quando si intrecciano in modo inedito queste tre grandi narrazioni? Come il progetto si misura con lo slittamento dallo spazio protetto, esibito, accessibile e trasparente a una condizione diversa, fatta di condivisione di momenti simbolici, feste, piccole celebrazioni? Una condizione nella quale sono al centro le logiche dell'*entre nous* e una diversa convivialità, disegnando l'ossimoro di uno spazio pubblico che non è per tutti? Fare i conti con il mutamento delle gerarchie legate alla nozione di pubblico e con la sua impossibilità di reggere n valore definito una volta per tutti (sia pure la *civiness*) è necessario. Riconoscere la dilatazione senza rimanere intrappolati negli aspetti più angusti e antiurbani delle logiche *entre nous* è una sfida molto alta sulla quale si ricostruisce un differente campo di lavoro.

Chiusura: la «gita a Chiasso»

Sono passati 50 anni dal convegno di Palermo che ha avviato l'avventura del Gruppo 63: l'ultima neo-avanguardia italiana. Il manifesto di quel movimento (senza volerlo del tutto), è stato uno scritto di Alberto Arbasino: *Gita a Chiasso* (Balestrini et al. 2013). Scritto icastico sulla necessità di sprovvincializzare la cultura italiana: «... Bastava arrivare fino alla stanga della dogana di Ponte Chiasso, due ore di bicicletta da Milano, e pregare un qualche contrabbandiere di fare un salto alla più vicina drogheria Bernasconi e acquistare, insieme a un Toblerone e a un paio di Muratti col filtro, anche i Manoscritti economico-filosofici di Marx (1844), il Tractatus logico-philosophicus di Wittgenstein (1921) [...] Ci si sarebbero risparmiati alcune decine d'anni di penose indecisioni, ...». Arbasino ce l'ha con l'Italia di quegli anni (in realtà di un periodo più lungo), incapace di guardare fuori, di aprirsi "al mondo". Oggi, nelle nostre discipline si guarda insistentemente "al mondo". Nei processi di formazione, sulle riviste, nelle ricerche e nelle discussioni. La «gita a Chiasso» non può che andare in senso inverso: serve un ritorno all'Europa nel momento in cui a occupare per interno la scena è il mondo (prevalentemente e per ovvie ragioni, quello che, prima del post-colonialismo, si diceva, terzo). La scelta inversa richiede una buona dose di chiarezza e un po' di coraggio, per contrastare un conformismo che non è meno monolitico di quello di metà Novecento.

Riferimenti bibliografici

- Balestrini N. (et al. 2013), *Gruppo 63. Critica e teoria*, Bompiani, Milano.
- Bianchetti C. (2011), *Il Novecento è davvero finito. Considerazioni sull'urbanistica*, Donzelli, Roma.
- Bianchetti A. (2014 - a cura di), *Territori della condivisione. Una nuova città*, Quodlibet, Macerata.
- Bourdieu P. (1979), *La distinzione. Critica sociale del gusto*, Il Mulino, Bologna.
- Breviglieri M. (2013), "Une brèche critique dans la ville garantie" in E. Cogato Lanza et al., *Le quartier des Grottes. De la différence urbaine*, Metis Presses, Genève, pp. 213-236.
- Castel R. Haroche C. (2001), *Propriété privée, propriété sociale, propriété de soi*, Fayard, Paris.
- Deleuze J. (1967), *Marcel Proust e i segni*, Einaudi, Torino.
- Forster H. (2006 – ed. or. 1996), *Il ritorno del reale*, postmedia, Milano.

- Hardy D. Ward C. (2004), *Arcadia for all. The Legacy of a Makeshift Landscape*, Five Leaves, Nottingham.
- Indovina F.,(2014), *La metropoli europea*, Franco Angeli, Milano.
- Martin C. (2009), *Tables et index de la NRF. 1908-1943*, Gallimard, Paris.
- Rodotà S. (2012), *Il diritto di avere diritti*, Laterza Bari-Roma.
- Supiot A. (2011- ed. or. 2010) *Lo spirito di Filadelfia*, et al./edizioni, Milano.
- Touraine A. (2013), *La fin des sociétés*, Seuil, Paris.



Milano Expo 2015. Complessità del processo e *governance* straordinaria

Isabella Susi Botto

Provincia di Milano

Direzione Pianificazione territoriale generale

Email: is.botto@provincia.mi.it

Abstract

I grandi eventi si sono sempre caratterizzati in Italia per la straordinarietà dell'azione pubblica, il ricorso alle deroghe, la mobilitazione di ingenti risorse finanziarie in infrastrutture e opere altrimenti rinviate. Questo schema, cui è riconducibile anche l'Expo 2015, non ha prodotto quasi mai effetti positivi in termini di rigenerazione economica e urbana sui contesti di riferimento. La tesi è che la potenzialità di un grande evento di innescare tali effetti dipenda più dalla gestione del processo che dalla costruzione del prodotto.

Il contributo propone una rilettura delle principali fasi di Expo 2015, dalla candidatura al BIE all'assegnazione alla città di Milano nella gara contro Smirne, dalla registrazione del masterplan all'avvio dell'attuazione ed alla ormai frenetica attività di cantierizzazione in corso, tentando di enucleare per ciascuna fase gli elementi condizionanti, i riferimenti operativi, il quadro dei decisori. I primi quattro anni dalla promozione dell'iniziativa sono stati in gran parte sprecati, con il ripetersi di rinvii e dilazioni di importanti questioni di impostazione generale, una tra tutte la disponibilità delle aree per l'esposizione.

Ciò che sembra accomunare tutte le tappe del processo è la straordinarietà dell'azione pubblica condotta in funzione dell'obiettivo Expo, la straordinarietà dei tempi impiegati per assumere decisioni, concordare soluzioni tecniche e giuridiche e approvare atti amministrativi, la separatezza dei tavoli formali e le loro interferenze e sovrapposizioni, ma, soprattutto, il pesante retaggio dell'iniziale sottovalutazione del quadro di riferimento territoriale.

Parole Chiave: public policies, urban projects, superplaces.

1 | La candidatura, il tema, la localizzazione

Nell'ottobre del 2006 viene costituito il Comitato di candidatura Expo 2015 -su iniziativa e tra Comune di Milano, Provincia di Milano, Regione Lombardia, C.C.I.A.A. Milano e Fondazione Fiera Milano- che presenta la candidatura della città di Milano al BIE (*Bureau International des Expositions*) di Parigi.

Nel Dossier di candidatura si propongono il tema -“*Feeding the Planet, Energy for Life*”- e il sito dell'esposizione, a cavallo tra i Comuni di Milano e Rho, che interessa inizialmente un'estensione molto ampia (circa 1.700.000 mq, in seguito ridotta a circa un milione), nell'intorno ed in parte in sovrapposizione al nuovo polo della Fiera di Milano.

L'individuazione del sito è motivata dalla “peculiare ubicazione” che ha “generato un sistema infrastrutturale particolarmente ricco e integrato”, oltre che da valenze ambientali (prossimità ad ambiti di parchi extraurbani, corridoi ecologici e percorsi di interesse paesistico), ma è interessante evidenziare fin da subito, per le ripercussioni su tutto lo sviluppo successivo della vicenda, la consistenza dell'assetto proprietario.

La localizzazione interessa, tra le altre, alcune aree (circa 520.000 mq) da poco acquistate da Fondazione Fiera in località Fiorenza, in Comune di Milano, per localizzarvi una quantità di parcheggi remoti secondo le indicazioni di fabbisogno di sosta dettate dalla procedura di valutazione di impatto ambientale del polo

esterno della Fiera. Altre grandi proprietà interessate dalla localizzazione del sito sono la Società Belgioiosa s.r.l., che detiene circa 260.000 mq, Poste Italiane S.p.A, che possiede gli oltre 70.000 mq su cui è collocato l'impianto di smistamento di Roserio, e il Comune di Rho, che ha recentemente acquisito da Fondazione Fiera circa 58.000 mq quali dotazioni pubbliche connesse al nuovo polo fieristico, mentre numerose altre piccole proprietà presenti non vengono allora individuate.

Proposta la candidatura al BIE, inizia la fase dell'entusiasmo del neo-eletto Sindaco Moratti. Si lavora su due fronti: da una parte, la diplomazia, per promuovere la candidatura, con viaggi e missioni in tutto il mondo per convincere quanti più Paesi a votare per Milano; dall'altra, la pre-intesa per l'acquisizione delle aree.

Nel luglio del 2007 viene infatti siglata una scrittura privata tra Comune di Milano, Fondazione Ente Autonomo Fiera Internazionale di Milano e Belgioiosa s.r.l per la cessione in diritto di superficie delle rispettive aree. La concessione del diritto sarebbe stata limitata nel tempo al 30/4/2017 e sarebbe avvenuta non tanto a fronte di un corrispettivo monetario (stabilito in termini simbolici) quanto della valorizzazione successiva delle stesse aree, da realizzarsi mediante un'adeguata destinazione urbanistica ed un ipotetico indice di sfruttamento di 0,52 mq/mq. Il parametro, allora concordato e tuttavia non votato dal Consiglio Comunale di Milano, diventerà in seguito il riferimento indiscusso della valorizzazione.

2 | L'assegnazione, il quadro dei decisori, lo sviluppo progettuale

La fase dell'entusiasmo coronerà al BIE di Parigi il 31 marzo 2008, con l'assegnazione dell'Expo 2015 alla città di Milano, con 86 voti a favore contro i 65 della rivale Smirne.

Ottenuta l'assegnazione, inizia quindi il vero e proprio percorso amministrativo e progettuale.

Per cominciare, in ottobre si definisce il quadro in cui si ritagliano i diversi ambiti di intervento (e di potere) con un decreto¹ dell'allora premier Berlusconi che assegna:

- le opere di preparazione e costruzione del sito alla competenza del Commissario straordinario delegato (COSDE) Letizia Moratti,
- le opere infrastrutturali di connessione alla competenza del "Tavolo Lombardia" (Tavolo istituzionale per il governo degli interventi regionali e sovraregionali),
- le attività di organizzazione e gestione dell'evento alla competenza di Società Expo 2015, nuovo soggetto di diritto privato, sulla nomina dei cui vertici si svilupperà poi la disdicevole querelle della sequenza degli amministratori delegati².

Nell'ottobre 2008 viene anche avviato da parte del Comune di Milano l'Accordo di Programma con Regione Lombardia, Provincia di Milano, Comune di Rho e la Società Poste Italiane S.p.A. per la definizione della disciplina urbanistica che dovrà guidare la realizzazione dell'esposizione. L'area individuata dal perimetro dell'AdP (oltre un milione di mq, di cui 860.000 in Comune di Milano e la parte residua in Comune di Rho) risulta più circoscritta rispetto a quella inizialmente prefigurata nel Dossier di candidatura. L'AdP è finalizzato a consentire la realizzazione dell'Esposizione Universale 2015 e la riqualificazione dell'area successivamente allo svolgimento dell'evento (la cosiddetta *legacy*), secondo l'impostazione della pre-intesa del 2007 con i principali proprietari.

Nello stesso anno viene designata la Consulta dell'Architettura per Expo 2015 (il comitato internazionale formato dai cinque architetti Stefano Boeri, Richard Burdett, Joan Busquets, Jacques Herzog e William McDonough), chiamata a produrre una sorta di Documento direttore che, secondo buone intenzioni cadute in seguito nel dimenticatoio, avrebbe dovuto guidare i contenuti dell'AdP, del bando per un Concorso di progettazione e di un piano di riutilizzo delle aree.

Analogo destino di oblio toccherà all'Accordo quadro di sviluppo territoriale (AQST) Expo 2015, promosso dalla Giunta regionale il 12 novembre del 2008, che avrebbe dovuto costituire il "documento programmatico di riferimento per Expo 2015" e "garantire un adeguato inserimento territoriale della manifestazione".

¹ D.P.C.M. 22/10/2008 poi modificato con D.P.C.M.7/4/2009

² Sulla vicenda che ha riempito per mesi le pagine della cronaca, ricordiamo solo la forte pressione del sindaco Moratti per la nomina di Paolo Glisenti, che risulterà soccombente in favore di Lucio Stanca, sostituito infine da Giuseppe Sala.

3 | Problemi emergenti (sul suolo) e quadro infrastrutturale

Ormai giunti al principio del 2009, pochi avanzamenti si registrano nell'analisi territoriale e nel progetto delle aree nella loro consistenza fisica, molto problematica e distante dall'approccio *tabula rasa* secondo cui è stata impostata la proposta fin dall'inizio.

Sulle aree perimetrate dall'accordo di programma per la realizzazione di Expo, sono infatti presenti: il centro di smistamento Poste di Roserio (tra i più grandi e importanti del Nord Italia), alcuni corsi d'acqua tra cui il torrente Guisa, la sottostazione elettrica che fornisce energia al polo della nuova Fiera, due elettrodotti ad alta tensione, alcuni pozzi di alimentazione idrica della Fiera, una vasca di laminazione artificiale del torrente Cagnola (realizzata nell'ambito dei recenti lavori di infrastrutturazione della Fiera), due parcheggi della Fiera (per 1.800 posti auto) oltre a parcheggi, cosiddetti remoti, utilizzati in corrispondenza delle manifestazioni di maggior affluenza di pubblico per altri 4.000 posti auto, la previsione (già finanziata) di un parcheggio di interscambio con la metropolitana e il sistema ferroviario...insomma: un posto più complicato per fare l'Expo sarebbe stato difficile trovarlo!

Gran parte del 2009 trascorre tuttavia nella discussione della definizione dell'assetto societario di Expo 2015 e nella revisione del *Masterplan*, completamente riconfigurato rispetto al dossier di candidatura e reso pubblico solo a fine settembre (il famoso *concept* dell'orto planetario).

Non vengono ancora affrontate le difficoltà amministrative e tecniche determinate dalla presenza delle "interferenze" emergenti sul sito e non fanno passi avanti significativi neppure gli accordi con le proprietà per l'acquisizione della disponibilità delle aree.

I ritardi pesano anche sul parallelo tavolo regionale che si occupa dell'accessibilità e del quadro infrastrutturale. La definizione del sistema degli accessi e della mobilità al contorno del sito è infatti sospesa in attesa della definizione del planivolumetrico dell'esposizione. Nella seduta del Tavolo Lombardia del 19 febbraio 2009 viene aggiornato l'ammontare delle risorse economiche destinato alle cosiddette "opere essenziali", ma non viene chiarita la ripartizione dei contributi tra Stato, Enti Locali e privati, generando un'indeterminatezza che continua a rappresentare una questione critica.

In questo quadro, Regione affida a Infrastrutture Lombarde uno studio sul sistema dell'accessibilità, studio che non viene tuttavia in seguito implementato nelle attività di progettazione del sito ed alla cui evoluzione sarebbe necessario dedicare una specifica trattazione, con particolare riferimento alla questione ancor oggi aperta delle localizzazioni dei cosiddetti "parcheggi remoti".

A novembre del 2009 vengono avviati i procedimenti amministrativi di formazione della variante urbanistica³ e della relativa valutazione ambientale strategica, con l'obiettivo di giungere alla definizione dell'Accordo di Programma per la fine di febbraio 2010, in vista della scadenza con il BIE del 1 maggio 2010 per la registrazione del Masterplan, alla quale si riteneva di dover giungere con la disponibilità delle aree.

4 | La registrazione del Masterplan. Scadenza decisiva e tempi supplementary

L'iniziale obiettivo di approvare l'Accordo di Programma entro febbraio 2010 viene in seguito accantonato a causa delle difficoltà di pervenire alla chiusura della trattativa con le proprietà delle aree.

Il 2 marzo 2010 si svolge la prima Conferenza della Valutazione ambientale e per l'occasione viene predisposta una relazione sugli "Elementi essenziali di variante", che contiene, seppur ancora solo abbozzati, i riferimenti guida sul regime delle aree per la definizione della disciplina urbanistica, che vengono confermati come quelli già assunti nella pre-intesa del 2007 con i privati.

La registrazione del Masterplan al BIE avviene il 1 maggio 2010, ancora in carenza della disponibilità delle aree.

Il mese di maggio 2010 è tutto dedicato al tema, ormai ineludibile, della risoluzione delle cosiddette interferenze, ovvero della rilocalizzazione di tutti gli elementi fisici presenti o previsti sul sito e incompatibili con l'assetto di Expo.

³ Le varianti sono due: una relativa al Piano Regolatore Generale di Milano e l'altra a quello di Rho. Per quanto riguarda Milano, nel frattempo si è compiuto il percorso di redazione e approvazione del nuovo Piano di Governo del Territorio, adottato il 13-14 luglio 2010, controdedotto il 4 febbraio 2011 con deliberazione consiliare n.7, poi revocata il 21 novembre 2011, nuovamente sottoposto al Consiglio Comunale e definitivamente approvato il 22 maggio 2012. Riguardo l'ambito di trasformazione Expo, il PGT in itinere fa comunque salve le indicazioni dell'Accordo di programma. Per quanto riguarda Rho, viene variato il PRG allora vigente. Il PGT approvato successivamente, con deliberazione di C.C. n. 23 del 17/06/2013, fa salva la disciplina dell'AdP.

Si delinea anche in termini amministrativi la questione della sovrapposizione dell'AdP Expo all'AdP Fiera e l'esigenza di definire un aggiornamento del quadro previsionale-urbanistico e pattizio dell'AdP Fiera rispetto alle previsioni dell'AdP Expo, questione che darà luogo ad un atto integrativo dell'AdP Fiera⁴.

Dopo una difficoltosa fase di trattative con le proprietà per l'acquisto delle aree, ritenuta scaduta la scrittura privata del 2007, nel corso mese di giugno 2010 si svolgono alcune riunioni tra i tecnici di Regione, Provincia e Comune per verificare le più opportune modalità di acquisizione delle aree (che, a quel punto, si pensava dovesse avvenire tassativamente entro il mese di novembre 2010, secondo le scadenze dettate dal BIE) ed i passaggi necessari per la chiusura dell'Accordo di Programma, ricorrendo anche ai poteri commissariali del COSDE.

Tra ipotesi di esproprio e nuovi scenari di costituzione di New Co. pubbliche, le trattative con i proprietari continuano e, parallelamente, la definizione della variante urbanistica, alla cui approvazione i principali proprietari delle aree ne hanno condizionato la cessione.

L'appuntamento con il BIE è fissato a novembre 2010 e impone di pervenire entro quella scadenza alla disponibilità delle aree. Non essendoci i tempi tecnici per completare l'iter di approvazione di variante, viene richiesta la sottoscrizione di un atto unilaterale d'obbligo da parte dei proprietari per la messa a disposizione delle aree, in cui si puntualizzano tuttavia le eventuali contropartite alternative di carattere economico.

5 | La variante urbanistica, le preoccupazioni dei Comuni limitrofi e il Documento di intesa del Rhodense

Il 13 settembre 2010 si svolge la Conferenza dei Rappresentanti dell'Accordo di Programma, che valida la variante urbanistica ai Piani regolatori di Milano e di Rho e il relativo Rapporto ambientale, dando il via libera alla loro pubblicazione, che avviene dal 20 settembre al 18 novembre.

I contenuti della variante urbanistica sono in sintesi:

- definizione e distinzione delle regole urbanistiche nel periodo di preparazione e di svolgimento dell'evento espositivo ("periodo Expo"), e nel periodo successivo ("periodo post Expo");
- individuazione di quattro unità di intervento: Unità 1. Area Expo in Comune di Milano; Unità 2. Centro Poste Italiane in Comune di Milano; Unità 3. Area Cascina Triulza in Comune di Milano; Unità 4. Area Expo in Comune di Rho;
- attuazione del post Expo nelle unità 1 e 4 mediante Programma Integrato di Intervento o atto di programmazione negoziata intercomunale;
- indice di utilizzazione territoriale UT 0,52 mq/mq sulle Unità 1 e 4, per una SLP complessiva pari a circa 400.000 mq, ai quali vanno aggiunti gli edifici e le attrezzature di interesse pubblico, in parte derivati dalla riconversione di manufatti permanenti di Expo;
- previsione nel post Expo di un parco tematico che occuperà almeno il 56% della superficie territoriale dell'Unità 1;
- esclusione nel post Expo di grandi strutture di vendita.

Nella Conferenza dei Rappresentanti del 13 settembre 2010, viene anche sottoscritto un Documento d'intesa, redatto su istanza del Comune di Rho anche in qualità di capofila dei Comuni del Patto del Rhodense⁵, volto a disciplinare gli impegni degli Enti nella soluzione delle criticità già emerse sul piano delle ricadute territoriali, e in parte affrontate dal tavolo tecnico dei referenti di Regione, Provincia, Comuni di Milano e Rho, Società Expo, Fiera Milano.

Il Documento d'intesa impegna i soggetti sottoscrittori nella risoluzione condivisa di una serie di questioni puntuali ma di potenziale rilevante impatto sui territori: la rilocalizzazione dei parcheggi di Fiera (sia quelli di prossimità localizzati in area Triulza per circa 2.000 posti auto, sia quelli remoti per circa 4000 posti auto), il destino del previsto parcheggio di interscambio Rho-Fiera (di grande rilevanza strategica per il sistema dell'accessibilità del quadrante Nord-Ovest e già finanziato con i fondi della Legge Obiettivo, ma incompatibile con l'assetto planivolumetrico dell'Expo), le opere di compensazione ambientale già previste e finanziate dall'AdP Fiera e attese da tempo dai Comuni, le ipotesi di fattibilità dei parcheggi remoti per l'Expo e la loro compatibilizzazione con il quadro infrastrutturale delineato dal Tavolo Lombardia, tema

⁴ Atto Integrativo promosso con DGR n. IX/1468 del 30 marzo 2011

⁵ Il Patto del Rhodense raggruppa i Comuni di Arese, Baranzate, Bollate, Cesate, Cornaredo, Garbagnate Milanese, Lainate, Novate Milanese, Pero, Pogliano Milanese, Pregnana Milanese, Rho, Senago, Settimo Milanese, Solaro e Vanzago, preoccupati delle possibili ripercussioni territoriali connesse alla realizzazione dell'evento Expo.

quest'ultimo che avrà uno sviluppo particolarmente articolato, e sul quale pesano ancora oggi incertezze e criticità.

6 | L'Accordo di programma, l'ipotesi del diritto di superficie e la svolta della New Co.

Conclusa la pubblicazione della variante urbanistica, riprendono i lavori per la definizione dell'Accordo di Programma, tra i cui presupposti c'è l'accordo con i principali proprietari (Fondazione Fiera e Società Belgioiosa), a partire dalla piattaforma negoziale discussa nel periodo giugno-luglio 2010. Tale piattaforma prevedeva la cessione gratuita alle pubbliche amministrazioni delle aree del sito destinate alle opere permanenti dell'Expo e la concessione gratuita in diritto di superficie, di durata limitata, delle aree destinate alle opere provvisorie. Ciò a fronte della possibilità di compiere, nel periodo post Expo, sui terreni riacquisiti in piena proprietà, un intervento di riqualificazione urbanistica calibrato sull'ormai consolidato indice territoriale di 0,52 mq/mq.

Nell'ambito della stessa piattaforma negoziale, Fondazione Fiera e Società Belgioiosa si erano impegnate a partecipare alle opere Expo mediante un contributo economico (stimato dall'Agenzia del Territorio in circa 75 mln. di euro) da anticipare ai soci pubblici locali di Expo S.p.A, e la realizzazione di un complesso residenziale (con un investimento anticipato di circa 45 milioni di euro) da mettere temporaneamente a disposizione quale parte del "Villaggio Expo", oltre naturalmente agli oneri di urbanizzazione tabellari (circa 90 mln. di euro) dovuti per l'intervento urbanistico post evento, da corrispondere secondo le indicazioni di legge.

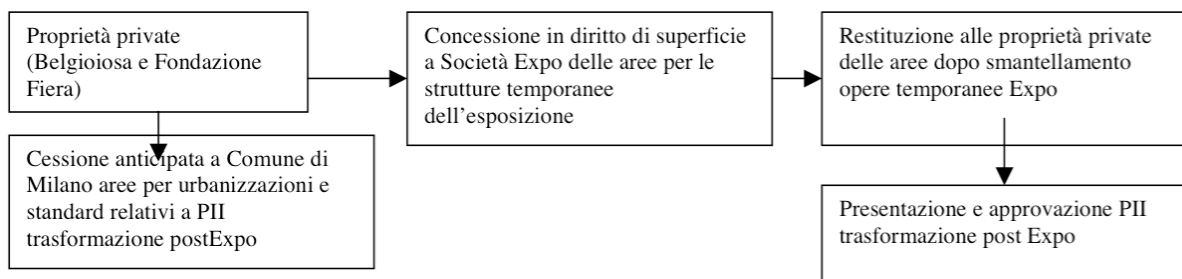


Figura 1 | Schema impostazione originaria Accordo di Programma.

Questa impostazione organizzativa e finanziaria, sulla quale si lavora fino a tutto il mese di marzo 2011, subisce in seguito una profonda inversione di rotta alla vigilia delle elezioni amministrative che hanno rinnovato i governi dei Comuni di Milano e di Rho⁶.

Già nel corso delle trattative del giugno-luglio 2010, la Regione aveva prospettato la costituzione di una società dedicata allo scopo di acquisire la proprietà delle aree del sito espositivo e di svilupparne l'utilizzazione successiva. La svolta, che azzerava tutto il percorso di definizione dell'accordo di programma impostato sulla precedente ipotesi del diritto di superficie, si compie il 16 aprile 2011, quando la Conferenza dei rappresentanti dell'Accordo di programma condivide l'ipotesi regionale.

⁶ Le elezioni amministrative si sono tenute il 15 e 16 maggio, con turni di ballottaggio il 29 e 30 maggio.

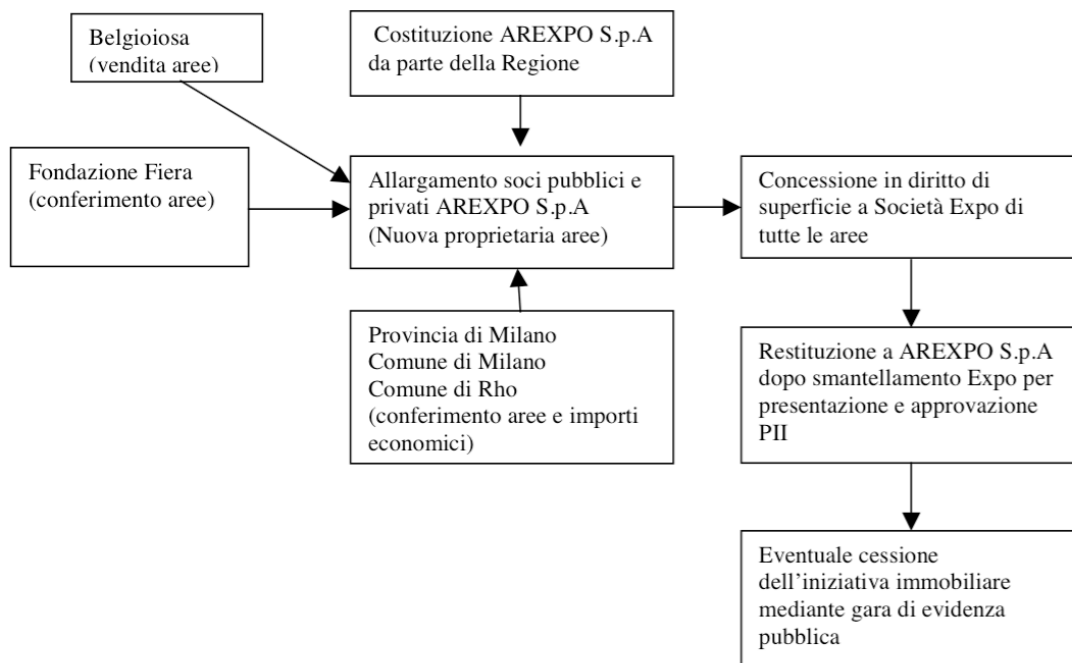


Figura 2 | Schema Accordo di Programma definitivo con la costituzione della New Co. (AREXPO S.p.A).

Regione Lombardia approva lo schema di Statuto della Società Arexpo S.p.A.⁷ che viene quindi costituita il 1 giugno, inizialmente con la sola partecipazione regionale. Nello stesso mese Società Belgioiosa sottoscrive un contratto in cui concede irrevocabilmente ad Arexpo l'opzione di acquisto dei terreni di proprietà per un valore di circa 50 mln di euro.

Il 12 luglio 2011 viene sottoscritto l'Accordo di programma, nel quale tuttavia non vengono completamente approfondite questioni importanti che riguardano il ruolo di Arexpo quale nuovo attore dell'Accordo stesso e che rivedono sostanzialmente quanto concordato nell'impostazione precedente.

Un tema di particolare rilevanza riguarda i rapporti patrimoniali tra le Società Expo ed Arexpo alla scadenza del diritto di superficie. Dopo una intensa negoziazione durata un anno, nell'agosto del 2012 viene sottoscritto un Accordo Quadro tra Expo 2015 S.p.A. e Arexpo S.p.A. per la regolazione di tali rapporti.

Secondo questo documento, più recentemente già oggetto di richiesta di revisione, la scadenza del diritto di superficie viene fissata nel 30 giugno 2016, quando Arexpo rientrerà in possesso delle aree unitamente alle opere realizzate sulle stesse, restando le demolizioni, la rimozione e lo smaltimento dei relativi materiali interamente a suo carico (ad esclusione della demolizione dei padiglioni di ciascun Stato partecipante che sarà a carico dello Stato stesso). Per compensare il valore delle opere permanenti e dell'infrastrutturazione, è previsto, da parte di Arexpo, un indennizzo a Società Expo di 50 mln di euro e l'impegno, da trasferire al futuro acquirente delle aree e soggetto attuatore del PII, a corrispondere ad Expo 2015 ulteriori 25 mln. Un'incognita riguarda poi la questione dei costi di bonifica, il cui ammontare ancora incerto (in pendenza degli esiti delle indagini sui suoli) potrebbe comportare sensibili scompensi finanziari.

7 | Il tema aperto dell'eredità di Expo 2015

Al di là del merito sulla congruità del contributo sui costi sostenuti per l'infrastrutturazione del sito (allineato a quello definito nella precedente impostazione, secondo la stima dell'agenzia del territorio, in 75 mln di euro, mentre, sempre rispetto a tale impostazione, si verifica una riduzione dei potenziali benefici pubblici attesi con l'azzeramento dell'investimento per la realizzazione del villaggio Expo), ciò che emerge nella gestione di questo accordo è la riproposizione di un modello di azione del tutto interprivatistico, pur in presenza del nuovo soggetto Arexpo, a forte partecipazione pubblica, sostituitosi ai proprietari originali.

⁷ Deliberazione Giunta Regionale n. 1789 del 31/5/11, Lo statuto è molto generico e sarà poi modificato con l'ingresso degli altri soci.


Le modalità di negoziazione, la forfaitizzazione del contributo e, soprattutto lo sganciamento da logiche di programmazione territoriale e da politiche urbane generali, denunciano una mancata vera svolta nel modello di acquisizione/trasformazione delle aree. Lo stile decisamente manageriale, ma avulso da un più ampio orizzonte di strategie pubbliche, pare porsi in continuità con quell'iniziale approccio segnato da separatezza e sottovalutazione del quadro di riferimento territoriale, che costituisce forse la più pesante ipoteca su Expo 2015.

Oltre ai costi sostenuti per l'acquisizione delle aree, il poderoso investimento pubblico mobilitato per l'attrezzatura del sito rappresenta, nell'attuale congiuntura recessiva, una opportunità "straordinaria" per la costruzione di un programma di riqualificazione urbana.

Nel rinnovato quadro dell'Agenda urbana europea, si impone una svolta verso un approccio maggiormente integrato e verso modelli procedurali più adeguati ad affrontare la complessità che rappresenta un connotato ineludibile dei "grandi eventi" e delle "grandi opere" e un fattore di sfida rispetto alla produzione di esternalità positive. Expo 2015 rappresenta pertanto un caso da monitorare nella gestione della sua eredità e nella prospettiva ancora tutta aperta della definizione del post evento.



Atti della XVII Conferenza Nazionale SIU
Società italiana degli urbanisti
L'urbanistica italiana nel mondo
Milano, 15-16 maggio 2014

 Planum Publisher
ISBN 9788899237004

Smart evaluation and planning. Verso la progettazione di scenari per l'operatività dei territori del Trentino

Grazia Brunetta

Politecnico di Torino

DIST - Dipartimento Interateneo di Scienze, Progetto e Politiche del Territorio

Email: grazia.brunetta@polito.it

Ombretta Caldarice

Politecnico di Torino

DIST - Dipartimento Interateneo di Scienze, Progetto e Politiche del Territorio

Email: ombretta.caldarice@polito.it

Emma Salizzoni

Politecnico di Torino

DIST - Dipartimento Interateneo di Scienze, Progetto e Politiche del Territorio

Email: emma.salizzoni@polito.it

Abstract

Il paper intende mostrare come, in presenza di una forte intenzionalità e capacità pubblica, processi di cooperazione inter-istituzionale e di integrazione tra politiche di settore siano aspetti indispensabili per riformare paradigmi e approcci di governo del territorio. E' entro questa prospettiva che è stata applicata sperimentalmente, su richiesta della Provincia Autonoma di Trento, la metodologia di Valutazione Integrata Territoriale (Vit). Esito dell'applicazione della Vit è stata la progettazione di scenari territoriali, nei quali il commercio e il turismo possano costituire, in sinergia con la conservazione di valori paesaggistici, un fattore per la rigenerazione urbana. Per dare operatività a tali scenari, sono state proposte le Unità Territoriali di Cooperazione (UTC), concepite come un sistema di *governance* a 'geometria variabile'. Tale proposta, attualmente in fase di progettazione, acquista peraltro particolare interesse in riferimento ai recenti mutamenti nel quadro istituzionale del governo del territorio, in attuazione del Disegno di "legge Delrio" per quanto riguarda, in particolare, le "unioni di comuni" che potranno assumere, insieme alle città, un ruolo di primo piano, divenendo attori fondamentali per l'effettiva messa in atto degli scenari prospettati a scala territoriale provinciale.

Parole chiave: strategic planning, scenarios, governance.

1 | La Provincia Autonoma di Trento: un contesto istituzionale innovativo per una ricerca in corso

La Provincia Autonoma di Trento (PAT) è una realtà che si caratterizza per un profilo istituzionale in evoluzione, oltre che per un quadro normativo – in tema di disciplina delle attività terziarie e, più in generale, di governo del territorio – particolarmente innovativo nel panorama italiano. Da una parte, infatti, la recente LP 17/2010 ("Disciplina dell'attività commerciale") ha recepito - oltre alla "Direttiva Bolkestein"

(2006/123/CE) - i più recenti decreti di liberalizzazione italiani in materia di servizi (Decreti “Monti”, D.lgs. 6 dicembre 2011, n. 201 e 24 gennaio 2012, n. 1). Dall'altra, il Piano Urbanistico Provinciale (PUP, LP 5/2008) – avviato con l'approvazione della LP 4 marzo 2008 n. 1 “Pianificazione urbanistica e governo del territorio” e che costituisce la cornice entro cui vanno definendosi le politiche di governo del territorio locale affidate alle neo-istituite Comunità di Valle (CV) – rappresenta un esempio illuminato di integrazione delle politiche di tutela e conservazione del paesaggio entro le politiche di governo del territorio, in ottemperanza alle indicazioni della Convenzione Europea del Paesaggio (CEP, art. 5d). In tale contesto è nata, quindi, l'esigenza di raccogliere una sfida non banale per le istituzioni locali: orientare il nuovo corso delle politiche provinciali del commercio in ottemperanza ai recenti decreti di liberalizzazione dei servizi, senza tuttavia rinunciare al governo del territorio e alla conservazione di quei valori paesaggistici cui il PUP attribuisce «il significato di fonti irrinunciabili di identità, di criteri ispiratori per la pianificazione a tutte le scale, di essenziale risorsa culturale ed economica» (PUP, all. A, 2008: 23). Per far ciò, l'amministrazione provinciale ha rilevato la necessità di fare riferimento a nuovi strumenti conoscitivi e di governance.

Su richiesta dell'amministrazione provinciale, è stata applicata nei territori del Trentino la metodologia di Valutazione integrata territoriale (Vit), al fine di progettare il nuovo corso delle politiche di sviluppo territoriale al fine di definire scenari di sviluppo locale che rispondano sia alle esigenze di crescita del settore commerciale e turistico, sia a quelle di conservazione di valori paesaggistici di rilevanza internazionale.

A una prima fase di ricerca, conclusasi nel 2012 con la definizione di scenari di sviluppo locale a scala di Comunità di Valle (si veda § 2), segue ora una seconda fase, in corso, mirata alla progettazione nei territori locali delle CV degli scenari definiti nella prima fase per il territorio provinciale. Tale passaggio di scala consente non solo di verificare e arricchire gli scenari definiti a scala di Comunità di Valle, ma anche permette di fornire indirizzi e criteri operativi per la loro effettiva progettazione e messa in atto a livello locale.

2 | Ragioni e approccio della metodologia di Valutazione integrata territoriale (Vit)

La Vit è processo di meta-valutazione che si propone come ‘strumento’ tecnico-istituzionale per il monitoraggio ex-ante delle dinamiche insediative del commercio e per l'elaborazione di scenari di programmazione territoriale. La Vit assume e propone un'idea generale di valutazione, declinando il significato della dimensione strategica negli strumenti della programmazione regionale, al fine di rafforzare il disegno istituzionale dell'azione valutativa nei processi di governo del territorio. Tale processo di valutazione non intende sostituirsi alle procedure valutative per legge obbligatorie ma si pone quale azione conoscitiva istituzionale volontaria di aiuto alla costruzione delle decisioni di programmazione dei processi territoriali di trasformazione e sviluppo. La Vit è pertanto un processo tecnico per supportare l'elaborazione degli scenari di programmazione, per favorire innovazione nelle pratiche di governo del territorio, con l'obiettivo di contribuire ad integrare le politiche della programmazione territoriale ai diversi livelli dell'azione amministrativa (Alexander, 2005 e 2006; Archibugi, 2003; Brunetta, 2008; Khakee, 1998; Lichfield et al., 1998). In questa prospettiva, la logica strategica di valutazione della Vit è declinata nelle seguenti tre dimensioni: (i) è processo di apprendimento graduale, in continua evoluzione; (ii) è orientata alla costruzione di politiche (non ha perciò carattere solo analitico) è un mezzo per innovarne la progettazione, verificarne l'efficacia in fase di attuazione e migliorarne le prestazioni; (iii) è una forma di dialogo tra le diverse istituzioni e tra istituzioni e società civile, allo scopo di innalzare il grado di innovazione, cooperazione e sussidiarietà (verticale e orizzontale).

Il disegno delle regole di Vit tiene conto delle specificità del sistema territoriale oggetto di valutazione, proponendo l'inclusione delle diverse risorse del territorio nella griglia di valori a supporto delle proposte di scenario emergenti. Si tratta di un sostanziale rovesciamento del ruolo della valutazione nel governo del territorio, che propone il passaggio da un approccio centralizzato ad uno nuovo di tipo “inclusivo”, orientato all'avvio di un processo di decisione concertativo e strategico con le Comunità di Valle per l'attuazione di scenari del commercio dominati e prospettici rivolti al futuro. Tale disegno organizza le regole dell'azione valutativa come processo tecnico di aiuto al percorso di costruzione e progettazione - complesso e perciò “instabile” nei risultati - dell'azione di programmazione provinciale, individuando obiettivi, azioni e strategie degli scenari emergenti dai territori della PAT che andranno argomentati e condivisi con le Comunità di Valle. In un'ottica di superamento dell'approccio settoriale alla programmazione e pianificazione dei processi di

insediamento del commercio, la Vit propone un approccio multidisciplinare prevedendo tre principali dimensioni di valutazione, inerenti il territorio (usi del suolo e sistema infrastrutturale), il paesaggio (stato e dinamiche interessanti le risorse naturali e culturali) e il sistema economico (caratteri dell'offerta e della domanda commerciale e turistica), garanzia per l'elaborazione di scenari locali in cui il commercio perda la sua valenza strettamente settoriale diventando elemento di valorizzazione territoriale e paesaggistica¹.

Nel contesto dell'applicazione della Vit alla sedici Comunità di Valle componenti la PAT, questa triplice dimensione valutativa della Vit è stata strutturata in una matrice di valutazione definita da cinque temi (struttura distributiva dell'offerta commerciale, turismo, assetto insediativo, paesaggio, progettualità locale) e dai relativi indicatori. La selezione degli indicatori è stata operata a partire dai principi e dalle linee strategiche individuate dal PUP, nell'intento di ancorare l'azione valutativa alle prospettive di riqualificazione, valorizzazione e sviluppo delineate dalle politiche territoriali della PAT.

3 | Gli scenari per l'operatività dei territori del Trentino

L'applicazione della Vit entro la Provincia di Trento ha consentito di individuare i principali aspetti di forza, debolezza, rischio e opportunità caratterizzanti i diversi temi di valutazione nelle Comunità di Valle. Sulla base di tali risultati, sono quindi stati definiti per ogni CV differenti scenari di sviluppo in cui il commercio è chiamato a giocare un ruolo diverso a seconda delle prospettive di riqualificazione e valorizzazione locale:

- scenario 1 Commercio - progettare il sistema territoriale del commercio;
- scenario 2 Marketing - progettare l'integrazione commercio/turismo/territorio;
- scenario 3 Paesaggio - valorizzare l'identità paesaggistica del sistema territoriale.

Per l'attuazione di ogni scenario, sono state individuate le principali strategie, obiettivi e azioni necessarie ad implementarli. Sono stati inoltre definiti condizioni e criteri per indirizzare i territori verso l'attuazione di politiche commerciali coerenti con gli scenari. Si tratta di un insieme di indicazioni non prescrittive che costituiscono un set di codici etici finalizzati alla promozione di politiche territoriali di sviluppo che pongano al centro azioni di valorizzazione del territorio e del paesaggio.

Gli scenari spaziali delineati per ciascuna CV, in un orizzonte temporale dominante e prospettico non sono "visioni chiuse" dall'esito dell'azione valutativa ma potenziali percorsi di valorizzazione territoriale ancorati ad un set di criteri condivisi (alla base della matrice di valutazione) che rimandano ad un processo inclusivo di azione locale. Tale processo è fondato, in primo luogo, su politiche territoriali locali "attive" (nelle CV), ossia attente al rispetto delle scelte etiche in materia di economia, ambiente e paesaggio che la provincia di Trento ha introdotto con la declinazione normativa dei criteri della metodologia di Vit nelle nuove norme per il governo del territorio provinciale².

4 | Una nuova prospettiva di *governance* territoriale: le Unità Territoriali di Cooperazione e il rinnovato ruolo delle città

Al fine di dare operatività agli scenari individuati per le Comunità di Valle della PAT, sono state proposte le Unità Territoriali di Cooperazione (UTC), concepite come sistema di governance fondato sull'autonomia messa in rete tra strutture/attori/risorse terziarie e le altre attività di un dato territorio. Tale forma di gestione cooperativa - ispirata alle esperienze pionieristiche americane e britanniche del Business Improvement District (BID) - consente di promuovere nei territori della Provincia azioni diversificate di sviluppo e valorizzazione locale. Le UTC non si sostituiscono alle Comunità di Valle, ma possono attivarsi su iniziativa degli attori locali per dare efficacia ad una particolare azione strategica di sviluppo di un territorio che coinvolge più attori istituzionali (ad esempio Comuni compresi in diverse Comunità di Valle). Sono pertanto da intendersi come forme di cooperazione istituzionale a 'geometria variabile' connotate da una forte componente relazionale di tipo territoriale.

La recente riforma istituzionale " Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni" (Disegno di Legge Delrio, approvato dalla Camera il 3 aprile 2014) evidenzia peraltro l'attualità e le potenzialità di simili forme di governance territoriale proprio per quanto riguarda la forma aggregativa tra comuni mirata a dare attuazione a progetti unitari di valorizzazione e sviluppo. Dinanzi ad un futuro panorama istituzionale (in vigore dal prossimo 1 gennaio 2015) in cui, fatta eccezione per le dieci città

metropolitane previste, verrà a mancare il livello intermedio di governo del territorio tra Regione e Comuni, le UTC potrebbero efficacemente rispondere ad eventuali esigenze di sviluppo di politiche intercomunali strategiche, attraverso la composizione spaziale più consona ad organizzare e mettere in atto gli scenari di sviluppo locale definiti nei PT in corso di elaborazione .

Inoltre, nel contesto delle UTC, un ruolo di primo piano è giocato – tanto più alla luce delle recenti innovazioni del quadro istituzionale nazionale sopra citate – dalle città, attori fondamentali per l’effettiva messa in atto delle strategie definite a scala macro-territoriale. Nel caso specifico dell’attuazione degli scenari di sviluppo locale prospettati dalla Vit nella Provincia di Trento a scala di Comunità di Valle, alle città si demanda, ad esempio, lo sviluppo di politiche di rivitalizzazione e valorizzazione dei centri storici. Il centro storico costituisce, infatti, il luogo dove turismo e commercio – quest’ultimo ormai lontano dai paradigmi della ‘grande piastra’ monofunzionale nell’offerta e periferica nella localizzazione degli anni Novanta, ma sempre più propenso a rilocalizzarsi nei centri urbani – possono più efficacemente interrelarsi per realizzare scenari di sviluppo efficaci sia in termini di riqualificazione economica, che di tutela dei valori paesaggistici, evitando così ulteriori processi di consumo di suolo connessi alla localizzazione di attività terziarie in ambiti extraurbani.

In quest’ottica, importanti sono anche le politiche promosse dalle città di riutilizzo di immobili dismessi: dove le mutazioni socioeconomiche dei contesti urbani consentono di fare riferimento a strutture produttive non più in uso, queste costituiscono l’occasione per insediare attività terziarie proficuamente interrelate alle altre funzioni urbane. È in tale direzione che si orientano peraltro la già citata LP 17/2010 in tema di disciplina dell’attività commerciale, e la relativa delibera 1339/2013, che, a fronte di un chiaro sforzo di non rinunciare al governo del territorio per quanto riguarda le potenziali grandi strutture di vendita localizzate all’esterno dei centri urbani, prevedono la possibilità di insediamento entro i centri storici di esercizi commerciali di qualsiasi tipologia e superficie, prescindendo dall’obbligo di valutazione strategica delle scelte urbanistiche (fermo restando il rispetto dei PRG e l’eventuale applicazione della procedura di VIA), anche eventualmente in deroga all’obbligo di fornire servizi urbani, quali ad esempio i parcheggi . L’intento di tali norme – raccolto peraltro anche dalle strategie che la Vit va ora delineando, in questa seconda fase di ricerca, a scala locale, per i Comuni delle CV – è quello di proporre i centri storici urbani come futuri poli per lo sviluppo di scenari integrati commercio-turismo-paesaggio.

5 | Questioni aperte per il lavoro in corso

La progettazione degli scenari nei territori del Trentino, tuttora in corso, consente di evidenziare come multidisciplinarietà, integrazione tra politiche di settore (in questo caso relative a commercio, turismo, e paesaggio) e cooperazione istituzionale (vedasi le UTC) siano aspetti indispensabili per riformare paradigmi e approcci di governo del territorio, e di sottolineare il futuro ruolo strategico che, nel contesto dei recenti mutamenti istituzionali, potrebbero svolgere sia le città, sia le “fusioni di comuni” (in particolare nel territorio trentino).

In sintesi, segnaliamo di seguito alcune questioni che potranno essere spunto per una riflessione più ampia sul ruolo che le città potranno assumere in materia di governo del territorio nei prossimi decenni.

In primo luogo, è chiaro la prospettiva d’azione introdotta - oltre a cambiare radicalmente l’approccio consolidato delle politiche di programmazione del commercio tradizionalmente interpretate come un puro ‘indennizzo’ - considera le potenzialità di politiche di settore per l’innescò di azioni di valorizzazione, riqualificazione e sviluppo in un quadro strategico di pianificazione, supportato da una capacità inclusiva forte da parte dell’operatore pubblico. Gli esiti e la portata innovativa dei risultati raggiunti configurano questa sperimentazione in atto come ‘pioniera’ a livello nazionale che, anche considerate le disposizioni degli ultimi decreti nazionali di liberalizzazione dei servizi, interpreta in maniera innovativa il tema del commercio senza per questo rinunciare al governo dei processi di insediamento. In questo senso quindi, le città saranno i luoghi in cui la programmazione del commercio potrà essere realizzata in un’ottica inclusiva, per quanto riguarda il coinvolgimento di attori, livelli e strumenti di governo e divenendo così occasione per ripensare modelli e forme di sviluppo.

In secondo luogo, il processo tecnico di valutazione messo in atto sta accompagnando la collaborazione tra i differenti attori istituzionali nel lavoro di elaborazione dei Piani Territoriali di Comunità (PTC), sia tra le diverse CV sia tra i Comuni. In questo senso, la *governance* delle UTC potrà favorire comportamenti

amministrativi locali che, muovendo dalle singole unione di comuni, non necessariamente coincidenti con i confini amministrativi delle CV, potranno sviluppare e progettare uno stesso scenario territoriale, condividendo perciò risorse materiali e immateriali e mettendo in rete strategie ed investimenti. In questo senso quindi, le città e le possibili “aggregazione di comuni” saranno i luoghi che stabiliranno tra loro una ‘cooperazione mediante regole’ (Hulst, van Montfort, 2007), forma che, pur mantenendo la struttura giuridico-istituzionale autonoma dei Comuni, permetterà di consolidare forme di collaborazione ‘attive’ e anche potrà consentire il superamento dell’idea di confine amministrativo come ‘contenitore stagno’ di politiche e progetti territoriali.

Riferimenti bibliografici

- Alexander E. R. (ed., 2006), *Evaluation in Planning. Evolution and Prospects*, Ashgate, Aldershot.
- Alexander E. R. (2005), “Implementing Norms in Practice – The Institutional Design of Evaluation”, in D. Miller, D. Patassini (eds.), *Beyond Benefit Cost Analysis*, Ashgate, Aldershot, pp. 295-310.
- Archibugi F. (2003), “Pianificazione e valutazione di piano: alcuni ben noti trabocchetti spesso trascurati”, in F. Archibugi, *Teoria della pianificazione*, Alinea, Firenze, pp. 111-127.
- Brunetta G. (2013), “Valutazione integrata territoriale per il governo del territorio. Territorial Integrated Evaluation in Spatial Planning”, in *Scienze Regionali*, vol. 12, no. 2, pp. 71-79.
- Brunetta G. (2012), “Non solo commercio. Da politiche di settore alla sperimentazione dei distretti territoriali del commercio”, in *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, vol. 103, no. X, pp. 72-80.
- Brunetta G. (2008), *Valutazione territoriale integrata degli insediamenti commerciali*, Alinea, Firenze.
- Hulst R., van Montfort A. (eds., 2007), *Inter-municipal cooperation in Europe*. Springer: Dordrecht
- Khakee A. (1998), “The Communicative Turn in Planning and Evaluation”, in N. Lichfield, A. Barbanente, D. Borri, A. Khakee, A. Prat (eds.), *Evaluation in Planning*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht, pp. 97-111.
- Lichfield N., Barbanente A., Borri D., Khakee A., Prat A. (eds., 1998), *Evaluation in Planning*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht.
- Morçöl G., Hoyt L., Meek J.W. (eds., 2008) *Business improvement district: Research, theories and controversies*. CRC Press, New York.



Perché non dovrebbe funzionare? Qualche considerazione su progettazione integrata e Agenda urbana nel nostro paese

Claudio Calvaresi

Istituto per la ricerca sociale

Email: ccalvaresi@irsonline.it

Abstract

Il paper sostiene che con la cosiddetta Agenda urbana potrebbe essere interessante riprendere con forza l'approccio integrato alle politiche di sviluppo urbano. La mia posizione è che sono pochi coloro che oggi, in Italia, continuano a crederci. Ciò pone il nostro paese nella paradossale condizione di avere un dibattito sulle politiche urbane paradossalmente in contrasto con la discussione europea. La domanda è: perché solo qui non possiamo?

Il processo di costruzione della nuova politica di coesione ha visto delle interessanti innovazioni di metodo. Luci e ombre riguardano i due programmi nazionali fondamentali che riguardano lo sviluppo territoriale: il Pon Metro e la Strategia Aree Interne. Molto ovviamente dipenderà da come si orienterà il processo di co-progettazione che si è avviato su entrambi. Il paper elenca alcuni punti di attenzione di cui sarebbe bene tenere conto per una Agenda urbana che possa rilanciare l'approccio integrato.

Parole chiave: planning, european policies, local development.

Premessa

Questo paper si occupa di due aspetti: uno di metodo e l'altro di merito.

Sul primo aspetto, prova ad avanzare qualche considerazione sul tema della progettazione integrata. La tesi che intendo sostenere è che, in Italia, abbiamo un po' troppo rapidamente deciso che la progettazione integrata non funziona e che è meglio superarla. Questa posizione ha indubbiamente un vantaggio: ha molte evidenze empiriche a sostegno, perché è certo che i successi conseguiti dalla stagione della programmazione integrata sono stati limitati, mentre numerosi sono stati i fallimenti. Pecca però per trarre da tali evidenze una legge generale (indimostrabile) che suona più o meno così: da noi certe cose non funzioneranno mai. E perché? Cosa abbiamo di sbagliato? Perché qui da noi dovremmo smettere di tentare una strada diversa dagli interventi settoriali, superando un approccio che letteratura, esperienze di molti paesi, *mainstream* europeo indicano inadeguata? Il paper suggerisce allora di fare un tentativo, provando ad affrontare alcuni limiti di metodo che la stagione della progettazione integrata in Italia ha messo in evidenza. L'occasione dell'Agenda Urbana nella prospettiva delle politiche di coesione 2014-20 costruisce alcune condizioni favorevoli per poter provare: dei regolamenti comunitari che invitano a sperimentare; un quadro di programmazione nazionale che identifica dispositivi convergenti sulla dimensione urbana tra regia nazionale e responsabilità regionali; qualche tentativo di innovazione ereditato dal ciclo 2007-13 che potrebbe essere messo a frutto.

Per quanto riguarda la dimensione sostantiva, il paper, tenendo conto delle condizioni di programmazione, identifica questioni di policy su cui lavorare. Per fare questo, il paper prova a rispondere alla seguente domanda: di quali elementi conviene tener conto per migliorare le prestazioni dell'Agenda urbana?

Perché proprio qui no?

Nell'ultimo decennio, una serie di “prove di innovazione” ha riguardato il nostro paese, producendo una cospicua mole di dispositivi raramente ben coordinati, sia in termini di risorse di finanziamento, che in termini di integrazione funzionale e gestionale (Pasqui, 2011: 148).

L'approccio integrato non gode in Italia di buona letteratura. Sono troppi e troppo diffusi i suoi fallimenti, nelle politiche di rigenerazione urbana come in quelle per la promozione dello sviluppo locale intraprese negli ultimi, per far finta di niente e continuare a sostenere che si tratta di un approccio fertile. Però, prima di decidere definitivamente di disfarsene e celebrare il ritorno degli approcci settoriali, sembra opportuno chiedersi se sia stato davvero messo alla prova fino in fondo; converrebbe interrogarsi se in molti casi non abbiamo assunto per approccio integrato la retorica contenuta negli strumenti che si dichiaravano integrati, in programmi costruiti con una lista della spesa così lunga da contenere quasi tutto e dunque quasi nulla, inevitabilmente destinati a realizzare solo ciò che le amministrazioni pubbliche sono capaci di fare (le opere pubbliche e gli interventi edilizi); occorrerebbe capire ad esempio se, tra il disegno e l'implementazione di forme di azione che si volevano integrate, sia stato inserito qualche dispositivo in grado di accompagnare il processo di trasformazione.

Inoltre, occorre considerare che il dibattito italiano va nella opposta direzione rispetto a quello europeo: mentre le pratiche in corso, la letteratura e gli orientamenti del policy making sono univoci nell'indicare la prospettiva integrata come quella da praticare, in Italia gli studiosi più influenti davano un po' corruvamente per chiusa una stagione (Palermo 2009).

Dal mio punto di vista, l'approccio integrato, capace di confrontarsi con la multidimensionalità dei problemi urbani, non dovrebbe essere concepito come l'incrocio tra più campi di intervento, ma come una tensione che attraversa il processo di coinvolgimento degli attori, dalle fasi di policy design a quella della implementazione: apertura del processo decisionale, accompagnamento abilitante, diffusa attività di *reframing*, costruzione di *trading zone* sono alcune condizioni di esercizio dell'integrazione (Calvaresi & Cossa, 2013). Un approccio integrato che funziona dovrebbe garantire connessioni sostantive tra questioni diverse, attivare ambiti di interazione multipli nei processi di sviluppo locale, e sinergie tra questioni, tempi, esiti e risorse. L'integrazione è un esito, largamente eventuale ma non per questo non progettabile, dell'azione collettiva, che può essere largamente incoraggiato ma non può essere perseguito come effetto diretto di un approccio olistico (Laino, 2001: 153).

Oggi, abbiamo una nuova chance: la cosiddetta Agenda urbana, in occasione della nuova programmazione 2014-20. Abbiamo dalla nostra qualche evidenza empirica in più, poche valutazioni, ancora meno serie auto-valutazioni e riflessioni sulle pratiche, qualche storto pensiero, ma anche una crescita della consapevolezza nei policy maker che non ci sono molte altre strade e che occorre attrezzarci.

Da quello che al momento appare dell'Agenda urbana italiana, occorre dire che non possiamo aspettarci molto. Tuttavia, lo spazio del possibile rimane aperto e nei processi di co-progettazione che si stanno attivando ora tra amministrazioni locali, regionali e centrali, qualche punto di attenzione nella direzione del rilancio dell'approccio integrato è senz'altro possibile introdurlo. Di seguito proverò ad esplicitarne qualcuno.

Alcuni punti di attenzione per una agenda urbana italiana

1. L'Agenda Urbana sostenuta dalle risorse comunitarie dovrebbe collocarsi in modo complementare al quadro delle politiche ordinarie per le città. Purtroppo di queste non vi è traccia. Le città continuano a non essere presenti nell'agenda politica. Lo stesso impulso che pure era stato dato al CIPU solo qualche mese fa sembra essersi smarrito. Si sta muovendo qualcosa sul fronte della costituzione di un centro di competenza nazionale sul tema delle politiche urbane, che potrebbe diventare un interlocutore interessante sul fronte della costruzione di quadri conoscitivi e di disseminazione. In ogni caso, alle politiche di coesione è richiesto di fare la prima mossa, di lanciare una riflessione sul tema e – come il documento di apertura del processo di programmazione “Metodi e obiettivi per un utilizzo efficace dei fondi comunitari 2014/2020” chiedeva – fare da sprone. Concretamente, si potrebbe immaginare che il PON Metro e i POR facciano da “motore cognitivo”, da dispositivi di rilancio, modellizzazione e disseminazione degli approcci integrati, come fu all'inizio degli anni Novanta la prima stagione degli Urban Pilot Projects.

Sul piano finanziario, va notato che l'ammontare di 35-40 milioni di euro per le città del Centro-Nord e gli 80-100 stimati per quelle del Mezzogiorno appare non irrilevante, se si tiene conto che la media dei

programmi Urban era attorno ai 15 milioni di euro di cofinanziamento UE e che le più recenti esperienze di Piani integrati urbani finanziati sull'asse Urbano dei POR Fesr di alcune regioni Competitività nel 2007-13 hanno visto dei cofinanziamenti al massimo attorno ai 25 milioni di euro (i Pius in Toscana, ad esempio).

2. L'Accordo di Partenariato sembra catturare efficacemente i temi e gli orientamenti emergenti del dibattito sulle politiche di sviluppo. Le linee di indirizzo strategico degli OT appaiono largamente condivisibili: aprono a percorsi di azione non banali, sia dal punto di vista sostantivo (capacità di sollecitare nuove questioni), che di approccio (enfasi sulle integrazioni territoriali e sulla prospettiva place-based). Tuttavia, sarebbe interessante collocare queste innovazioni di merito e di processo sullo sfondo di una valutazione sui limiti e criticità del ciclo 2007-13: in che misura le nuove prospettive si differenziano da quelle passate? Come intendono trattarne gli aspetti negativi e invertire la rotta? Le lezioni apprese in che modo influenzano il nuovo ciclo? Perché i nuovi orientamenti dovrebbero essere più efficaci? Ciò permetterebbe anche di collocare con chiarezza, dentro un quadro di decisa discontinuità, strumenti come ad esempio il CLLD, che potrebbero essere viceversa assunti, almeno da una prospettiva italiana, come stanche ripetizioni di esperienze di limitato successo.

3. Condizione essenziale per l'approccio integrato è quella della territorializzazione delle politiche, cioè dell'attenzione alla dimensione place-based, in quanto fattore che permette di riguardare alle politiche di settore dal punto di vista del territorio. Come è ormai del tutto evidente grazie ad una cospicua letteratura e a numerosissime evidenze empiriche, questa condizione non si dà selezionando semplicemente un'area bersaglio, ma connettendo problemi di policy, opportunità di interventi, attori e loro risorse, attorno ad una strategia a base territoriale. Le azioni previste sugli Obiettivi tematici di agenda digitale (OT2), sostegno alle imprese (OT3), riduzione delle emissioni e energie rinnovabili (OT4) e inclusione sociale (OT9) richiamati dall'Agenda Urbana possono produrre risultati rilevanti? Nel Pon Metro non vi sono indicazioni che invitino a costruire connessioni tra azioni appartenenti a diversi Obiettivi Tematici. L'Azione integrata che il Pon Metro sollecita rimane un richiamo. Non vi è neppure un riferimento alla individuazione di aree critiche di sperimentazione nel caso del *driver* Innovazione sociale. O la sottolineatura dell'opportunità di fare ricorso ad un CLLD nel caso di sperimentazioni avanzate con riferimento allo stesso *driver*.

4. Discorso diverso per la strategia Aree Interne, che invece ai dispositivi di management del processo (piattaforma di scambio tra soggetti, federazione dei progetti) dedica attenzione e affida molte delle sue speranze di successo. Ma la fortuna delle aree interne è di essere un nuovo problema di policy da costruire, mentre le città deve *ricostituirsi* come problema di policy. È un lavoro di lunga lena, che richiederebbe il concorso di più soggetti, capaci di produrre attività di *education* e *advocacy* sui problemi urbani. Un orientamento di questa natura permetterebbe inoltre, nella costruzione dei POR, di mettere compiutamente a fuoco un approccio place-based, strutturando l'attenzione verso "progetti di territorio", come esito della integrazione tra azioni attualmente disperse tra più OT, o collocate nello stesso OT ma con riferimento a RA diversi. Gestori e beneficiari avrebbero a disposizione dei dispositivi che invitano a mettere a fuoco gli spazi, prima che i settori di policy.

5. La stessa platea dei beneficiari dell'Agenda urbana andrebbe ridefinita. Dovremmo assumere compiutamente che il city making è solo marginalmente compito dell'ente pubblico: gli attori delle politiche urbane sono molti e ad essi l'Agenda urbana dovrebbe rivolgersi. Assumere come referenti nuovi attori significherebbe diversificare il campo dell'agenda e costruire condizioni di azioni integrate. Partire dagli attori implicherebbe l'assunzione di un diverso sguardo, perché inviterebbe a chiedersi: quali sono gli attori dell'innovazione urbana che vogliamo sostenere? Così facendo, potremmo interrogarci sul ruolo del terzo settore e sul possibile sostegno di una prospettiva di imprese di comunità che, sulla scorta delle community enterprise inglesi, avrebbero modo attivarsi, ad esempio, su coesione sociale, nuove filiere innovative nel campo dei servizi e delle tecnologie applicate all'abitare.

6. Il processo di programmazione 2014-20 si è aperto nel dicembre 2012 con documento intitolato "Metodi e obiettivi per un utilizzo efficace dei fondi comunitari 2014/2020". Si trattava di un documento potente e chiaro nella dichiarata volontà di innovare il disegno e la gestione dei fondi strutturali. Presentava due elementi importanti, con riferimento alle questioni sollevate da questo paper: opzioni

strategiche che includevano la scelta di concentrare risorse su città e aree interne; innovazioni di metodo, a cominciare dalla decisione di ancorare il processo di programmazione alla definizione dei risultati attesi. Su questo conviene soffermarsi: a causa delle performance particolarmente deludenti della programmazione in corso in termini di capacità di individuare con chiarezza le domande di intervento, e dunque di approntare risposte adeguate e di spendere le relative risorse, il documento richiedeva una diversa modalità per il policy design: identificare in prima battuta i risultati che si intendono ottenere e quindi definire azioni pertinenti.

Questa innovazione è poi divenuta nell'Accordo di Partenariato lo schema Risultati-Azioni, un elenco molto esteso di risultati auspicabilmente perseguibili grazie ai fondi strutturali con affiancate le azioni che dovrebbero permettere di raggiungerli.

7. Per muoversi nella direzione dell'approccio integrato, andrebbero costruiti rimandi solidi tra i Risultati attesi, non eventuali ma attentamente progettati. Un esempio è quello dell'azione 4.5.2 dell'Accordo di partenariato: "Realizzazione di impianti, sistemi di stoccaggio, piattaforme logistiche e reti per la raccolta da filiera corta delle biomasse". Mi pare uno dei terreni più importanti su cui provare a costruire rimandi tra ambiti di intervento diversi, seguendo un ragionamento di questo tipo: la filiera bosco-legno-energia è una delle economie più promettenti per le aree interne. Occorre certamente costruire le condizioni affinché queste possano svilupparsi, agendo sulla gestione, ridefinendo il ruolo dei consorzi e i rapporti con le proprietà, recuperando utilmente forme di gestione "di comunanza", ecc. Evitando la diffusione di logiche del tipo "sfruttamento dei giacimenti locali", è possibile piuttosto connettere gestione forestale, manutenzione del bosco, progetto di paesaggio, occupazione sostenibile, ecc.

8. In assenza di dispositivi che orientino verso risultati di maggiore integrazione, non si può escludere che le città scelgano la strada più semplice, selezionando i risultati attesi e le azioni di più sicura realizzabilità: l'ammodernamento della rete di illuminazione pubblica (Azione 4.1.1), ad esempio. La capacità di promuovere innovazione sarebbe dissipata a favore di soluzioni confortevoli per le burocrazie tecniche e i decisori politici.

Riferimenti bibliografici

- Barca F. (2011), "Alternative approaches to development policy: Intersections and divergencies", *OECD Regional Outlook 2011*, pp. 215 - 225.
- Calvaresi C. & Cossa L. (2013), "A Neighbourhood Laboratory for the regeneration of a marginalized suburb in Milan: toward the creation of a Trading Zone", in Balducci A., Mäntysalo R. (eds.), *Urban Planning as a Trading Zone*, Springer Verlag, Dordrecht, pp. 95 - 110.
- Laino G. (2001). Condizioni per l'efficacia dei programmi di riqualificazione nell'ottica dello sviluppo locale. *Archivio di studi urbani e regionali*, no. 70, pp.137 - 65.
- Palermo P.C. (2009), *I limiti del possibile*, Donzelli, Roma
- Pasqui G. (2011). Un ciclo politico al tramonto. Perché l'innovazione delle politiche urbane in Italia ha fallito. *Territorio*, no. 57, pp. 147 - 56.



Obiettivi europei, questioni locali: quali soggetti di raccordo per il social housing?

Elisabetta Capelli

Università degli Studi Roma Tre
Dipartimento di Architettura
Email: betta.capelli@gmail.com

Abstract

La concomitanza tra l'elaborazione di un'Agenda urbana nazionale e la nuova programmazione comunitaria Horizon 2020 comporterà verosimilmente nel prossimo futuro un'intensificazione del ricorso al lessico europeo nelle politiche locali. Inclusionione, coesione sociale, cittadinanza attiva, integrazione sono alcuni dei termini con cui già da almeno un decennio le amministrazioni hanno cominciato a confrontarsi, sotto la spinta dei finanziamenti messi a disposizione dall'UE. Nondimeno, gli esiti che tale assimilazione programmatica ha generato sul piano concreto degli interventi appaiono spesso ancora incerti.

Le politiche di social housing in Italia sono emblematiche in questo senso: tanto sistematico è il discorso che si è sviluppato in proposito quanto frammentaria la riflessione sulla sua traducibilità operativa.

Proprio in quest'ultima ottica il presente contributo assumerà la categoria di alloggio sociale come filo conduttore di un più ampio ragionamento sul rapporto tra obiettivi e condizioni di efficacia delle politiche, per suggerire in conclusione la necessità di superare le retoriche, adottando come punto di partenza per un apporto all'agenda urbana nazionale non tanto le assunzioni di valore, quanto la ricognizione dei soggetti e delle competenze concretamente mobilitabili sui territori. Solo ribaltando la prospettiva, infatti, la riflessione sulle politiche – in questo caso sul social housing – potrà mantenere saldo il legame con i destinatari delle politiche stesse, rendendo le città non tanto laboratori di “buone pratiche” più o meno episodiche, quanto luoghi di sviluppo e crescita sociale.

Parole chiave: social housing, cohesion, public policies.

Un tema per l'agenda urbana nazionale: il social housing

In un contesto come quello italiano, segnato da un vuoto decennale in materia di politiche per la città, la definizione di un'Agenda Urbana Nazionale rappresenta certamente una novità positiva, per quanto indotta dall'Unione europea in vista di un'agenda comune agli Stati membri. Così, se da un lato è inevitabile che la riflessione impostata dal Comitato Interministeriale che se ne sta occupando verta su quelle “parole d'ordine” che negli ultimi dieci anni abbiamo imparato a conoscere sotto l'influsso della cosiddetta *soft legislation* europea (Guillén, Palier, 2004) – programmi di finanziamento *in primis* – e che le amministrazioni hanno assorbito tanto in ambito urbano quanto in materia di politiche sociali, d'altra parte è fondamentale che la ricerca accademica si interroghi al di là delle retoriche programmatiche sulla possibilità di raccordare i più alti obiettivi che questo vocabolario europeo veicola con gli attori e le capacità concretamente mobilitabili sui territori.

Come noto, i macro-temi posti all'attenzione in questo percorso verso una politica urbana nazionale sono cinque: limitazione del consumo di suolo e riqualificazione urbana; infrastrutture dei trasporti e mobilità sostenibile; strategie in materia di clima e energia; cultura, università e smart cities; lavoro e welfare. Parallelamente, tra le “sfide per la società” che scandiscono il terzo pilastro del programma di finanziamento Horizon 2020 ricorrono “azione per il clima”, “società inclusive, innovative e riflessive”,

“società sicure”. Proprio quest’ultime istanze sono state individuate dal Cecodhas – Comité Européen de Coordination de l’Habitat Social, organo europeo di rappresentanza degli operatori di edilizia sociale – come perimetro per il social housing, da un lato sul fronte dell’efficientamento energetico, dall’altro in tema di inclusione e coesione sociale.

In Italia, l’espressione “social housing” ricorre tra gli operatori di settore a indicare una pluralità di configurazioni di intervento, ma è entro la tipologia basata sui fondi immobiliari introdotta dal piano casa del 2008 (L.133/2008) che si sono attestati gli obiettivi programmatici più ambiziosi, anche grazie all’intensa attività divulgativa condotta dai soggetti coinvolti in prima linea nell’inedito ruolo di investitori – e non di finanziatori a fondo perduto come in passato: le fondazioni di origine bancaria. Si è così sistematizzato un vero e proprio regime di discorso sul social housing, che oltre ai già citati principi di inclusione e coesione sociale evoca istanze di sussidiarietà e cittadinanza attiva, di integrazione e riqualificazione sociale e urbana (Karrer, 2006). Se è certamente condivisibile l’idea per cui l’introduzione nel campo delle politiche abitative di “una nuova etichetta, dal forte impatto evocativo, capace di creare aspettative in attori nuovi o generare nuove aspettative in attori vecchi, è un segnale di novità, almeno potenziale” (Plebani, 2011:71), è anche vero che l’adesione a questo tipo di impostazione valoriale da parte della letteratura accademica rischia di trascurarne i presupposti e le implicazioni che ne conseguono.

La matrice europea del discorso sul social housing: la definizione di alloggio sociale

La definizione di alloggio sociale su cui queste politiche si fondano è emblematica in tal senso. Alla base del decreto interministeriale che la contiene (dl 22 aprile 2008), come esplicitato dal suo stesso titolo, vi è infatti l’obiettivo di esentare l’intervento pubblico in materia di edilizia sociale dai vincoli che l’Unione Europea prevede per gli aiuti di Stato. Secondo la normativa comunitaria, vale il principio di pari trattamento tra imprese pubbliche e imprese private e dunque qualsiasi forma di finanziamento di origine pubblica, anche nell’ambito dell’edilizia per fasce disagiate della popolazione, ricade sotto i vincoli degli aiuti di Stato, a meno di conformarsi ad alcune condizioni. Più precisamente, dopo alterne vicende, è stata la direttiva Bolkestein del 2006 a riconoscere l’esenzione dei “servizi sociali riguardanti gli alloggi popolari” (Direttiva 2006/123/CE, art. 2.2, j) dal proprio ambito di applicazione, purché finanziati “in conformità delle norme comunitarie sulla concorrenza” (*ibid.*, *Considerando* n. 17). Proprio i limiti previsti da queste norme sono stati giudicati però difficilmente conciliabili con l’edilizia pubblica italiana, e l’unica “difesa” possibile restava quindi la definizione dell’edilizia per fasce disagiate di popolazione come servizio di interesse generale (CNEL 2007, p.11). L’Unione Europea non formalizza cosa si debba intendere per servizio di interesse generale, limitandosi a farvi riferimento in chiave di “promozione della coesione sociale e territoriale” (TFUE, art. 14; art. 116) e lasciando piena libertà agli Stati membri, a condizione di esprimersi in merito con un atto di autorità pubblica. La promulgazione di un decreto rispondente a questi dettami era dunque indifferibile al finanziamento di nuova edilizia pubblica, permettendo inoltre di beneficiare dei fondi comunitari e porre definitivamente le condizioni per un’edilizia sociale privata. Così si spiega la natura tautologica della definizione di alloggio sociale che ne scaturì: “l’unità immobiliare adibita ad uso residenziale in locazione permanente che svolge la funzione di interesse generale, nella salvaguardia della coesione sociale, di ridurre il disagio abitativo di individui e nuclei familiari svantaggiati, che non sono in grado di accedere alla locazione di alloggi nel libero mercato” (art.1, co.2).

La declinazione locale delle politiche: il social housing in Lombardia, a Milano

Mentre a livello nazionale proseguiva la discussione politica che avrebbe portato all’introduzione di un sistema integrato di fondi immobiliari per il social housing (dpcm. del 16 luglio 2009), in Lombardia la riflessione su politiche abitative che coinvolgessero investitori privati era stata avviata già da qualche anno per iniziativa di Fondazione Cariplo, che alla fine del 2003 aveva commissionato al Politecnico di Milano uno studio di fattibilità per valutare di quali strumenti avrebbe potuto dotarsi per sviluppare un programma di intervento in campo abitativo non più solo come finanziatore a fondo perduto. Ne emerse la possibilità di promuovere la costituzione di un fondo immobiliare specificamente dedicato al social housing e di un “immobiliarista sociale”, che avrebbe poi preso il nome di Fondazione Housing Sociale e che tuttora è supervisore dei progetti per conto di Cassa Depositi e Prestiti SGR, società di gestione del fondo nazionale di cui sopra. Fu nell’alveo di questa fondazione specializzata – dal 2013 fondazione di partecipazione – che maturò parallelamente una riflessione più pratica sulle caratteristiche che dovevano connotare l’alloggio sociale: in sintesi, dal punto di vista architettonico-progettuale, la dotazione di spazi

comuni, i cosiddetti “servizi integrativi all’abitare”, all’interno dei quali gli abitanti avrebbero potuto organizzare attività condivise, funzionali alla reciproca socializzazione; dal punto di vista gestionale, il coinvolgimento di soggetti del terzo settore preposti a un “accompagnamento sociale” della vita del condominio. Dalla valenza programmatica di “servizio di interesse generale, finalizzato alla coesione sociale e territoriale”, l’alloggio sociale transitava così alla prima fase di implementazione, a livello progettuale.

Ovviamente, l’implementazione del social housing in quanto politica abitativa avrebbe chiamato in causa le istituzioni locali, in particolare l’amministrazione comunale, sollecitandone l’esercizio negoziale anzitutto su un piano urbanistico, e inoltre, trattandosi di politiche per la casa, in tema di definizione dell’offerta abitativa da garantire. Si prenda ad esempio l’intervento più recentemente inaugurato, “Cenni di Cambiamento” a Milano.

Il primo passo verso la sua realizzazione si è compiuto nel 2005 con la sottoscrizione di un protocollo di intesa tra Comune, Fondazione Cariplo e Fondazione Housing Sociale che individuava alcune aree originariamente destinate a standard urbanistico su cui l’intervento si sarebbe potuto collocare, affidandone la verifica di fattibilità a un “gruppo integrato di lavoro” composto da rappresentanti dei tre soggetti firmatari. Negli anni successivi Fondazione Cariplo avrebbe proceduto raccogliendo adesioni di investimento al fondo immobiliare lombardo, che in itinere avrebbe intercettato la nascita del sistema integrato dei fondi di cui si è parlato. Di fatto, la convenzione urbanistica a suggello dell’iniziativa con la concessione del diritto di superficie per 90 anni alla società di gestione del fondo Abitare Sociale 1 sarebbe stata finalmente approvata nel marzo del 2011, fissando tra le altre condizioni le tipologie di canone che il complesso immobiliare avrebbe dovuto prevedere: 20% di alloggi a canone convenzionato; 40% a canone convenzionato in patto di futura vendita; 30% a canone moderato; 10% a canone sociale. Solo quest’ultima più limitata percentuale, dunque, rientrava nella sfera di competenza pubblica – gli assegnatari sarebbero stati individuati entro le graduatorie di edilizia economico-popolare –; le restanti sarebbero spettate alla società di gestione del fondo, che a sua volta incaricava di questa operazione Fondazione Housing Sociale. Entro l’orizzonte del social housing dei fondi immobiliari, infatti, la “selezione degli abitanti” rappresenta un momento centrale. Oltre ovviamente al criterio reddituale attraverso cui viene valutata la solvibilità economica dei candidati, è il giudizio sul loro grado di “proattività” a fondare la scelta, proprio in funzione delle ricadute positive a livello anche urbano che il social housing persegue. È chiaro però che la natura di queste politiche, lungo la traiettoria che si sta cercando brevemente di ripercorrere dagli obiettivi programmatici all’implementazione, subisce uno scarto: non sembra più tanto risiedere nella risposta a un bisogno abitativo, quanto nel connotarsi come dispositivo di rivitalizzazione urbana.

Oltre le retoriche. L’approccio di un’antropologia delle politiche pubbliche

Il momento dell’implementazione assume interesse nell’ottica di questo ragionamento non solo perché costituisce l’ancoraggio delle politiche ai propri destinatari, ma anche perché rende osservabile il modo in cui gli obiettivi programmatici ricadono sull’azione dei soggetti preposti in ultima istanza alla loro attuazione.

A questo proposito si fa riferimento alla già accennata figura del “gestore sociale”, che nell’ambito di questo social housing rappresenta l’interfaccia ultimo tra la complessa architettura finanziaria e partenariale delle iniziative e gli abitanti, rivelandosi determinante nella quadratura sociale delle iniziative. Tuttavia, se si approfondiscono quelle portate a termine finora, emerge quanto il suo ruolo sconti una generale sottovalutazione, dovuta anche alla frammentarietà delle competenze effettivamente riscontrabili nei soggetti del terzo settore che se ne fanno carico. Eppure proprio il rafforzamento di questa figura è la strada necessaria allo sviluppo del social housing, come anche l’Istituto nazionale di Urbanistica ha suggerito in un recente comunicato stampa dal significativo titolo “Il social housing fa parte della nuova città”, affermando che: “Il nuovo operatore [del social housing], in definitiva, deve essere gestore sociale, efficiente imprenditore, dotato di saperi e supporti tecnici e finanziari a corredo del suo agire per costruire case sociali, allargando il repertorio disponibile ai servizi all’abitare” (comunicato stampa del 13.03.2014). Nell’ottica di soggetti che non possono esimersi dal conciliare la dovuta valenza sociale degli interventi con la necessità di far quadrare i conti anche quando si tratti di realtà no-profit, è chiaro che gli obiettivi di “coesione”, “cittadinanza attiva” assumono una portata concreta e strategica. In questo senso, nella prospettiva di un’agenda urbana nazionale, sarebbe importante che la riflessione sul social housing venisse

riformulata dai territori e dalle concrete esperienze dei soggetti che se ne fanno carico agli obiettivi che è verosimile ottenerne, capovolgendo quindi l'impianto discorsivo che l'ha caratterizzata sinora.

In questo senso, può risultare allora utile l'approccio dell'antropologia delle politiche pubbliche, in base al quale la natura delle politiche non si esprime tanto nel loro contenuto, quanto nel modo in cui "agiscono", ovvero, semplificando, nel modo in cui viene condotta la loro implementazione.

Con le parole del testo che per primo tracciò il perimetro di questa angolazione a fine anni Novanta, si tratta di comprendere "come le politiche agiscono in quanto strumenti di governo e perché talvolta falliscono nella propria funzione; quali sono le metafore e i dispositivi linguistici che le mobilitano e le 'adornano', fondandone la legittimità politica; come costruiscono i propri soggetti e oggetti di pertinenza; [...] come le affermazioni normative cui si veicolano sono utilizzate per strutturare specifiche definizioni dei problemi e delle loro possibili soluzioni" (Shore, Wright, 1997: 3). Se questo approccio può senz'altro rivelarsi fertile nella riflessione accademica sul social housing, l'idea è che, applicato al lavoro di *policy making* possa favorire una maggior "riflessività", particolarmente necessaria oggi a fronte di una complessità che la mobilitazioni di discorsi programmatici anche meritori, di per sé, non basta a scalfire.

In poche parole, affinché il social housing rientri nell'agenda urbana nazionale in modo realmente propositivo, è importante che l'attenzione si rivolga anzitutto a quegli attori che in virtù del proprio lavoro di prossimità possono meglio restituire la conoscenza di potenzialità e bisogni concretamente espressi dai territori.

Riferimenti bibliografici

Bifulco L. (2005), "Come cambiano le politiche sociali europee?", in *id.* (a cura di), *Le politiche sociali. Temi e prospettive emergenti*, Carocci Editore, Roma.

Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (2007), *La definizione dell'edilizia privata sociale come servizio di interesse generale*.

Guillén A., Palier B. (2004), "Does Europe Matter? Accession to EU and Social Policy Developments in Recent and New Member State", *Journal of European Social Policy*, 14/3, pp. 203-209.

Karrer F. (2006), "*Housing* sociale e suoi ruoli nelle politiche della città", in Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, *Dieci anni di governo delle complessità territoriali*, Alea Editore, Milano.

Plebani F. (2011), *Housing Sociale, politiche abitative e fattore tempo. Spunti dal e per il territorio lombardo*, Guerini e Associati, Milano.

Shore C., Wright S. (1997), *Anthropology of Policy. Critical Perspectives on governance and power*, Routledge, London.

Suàrez C. E., Pascual A. S. (2005), "I paradossi dell'attivazione nel discorso istituzionale europeo", *La Rivista delle Politiche Sociali*, no. 1, pp. 19-46.



Biella. Il welfare della crisi

Michele Cerruti But

Politecnico di Torino

Dist – Dipartimento Interateneo di Scienze, Progetto e Politiche del Territorio

Email: michele.cerrutibut@studenti.polito.it

Tel: 333.9340105

Abstract

A Biella, due secoli di produzione industriale tessile di alta qualità hanno segnato logiche insediative e funzionamento di un territorio che nella seconda parte del Novecento è stato molto osservato quale esemplare forma distrettuale. Tra le molte peculiarità, si è osservato come il sistema della produzione sia stato matrice e supporto di una fitta e ben tessuta rete di assistenza alla popolazione. Le politiche del territorio sono inevitabilmente legate a questo tipo di sviluppo locale, ove produzione e welfare sono radicalmente connesse e generano azioni di *governance* da sempre condivise.

La crisi economica, qui particolarmente incisiva, mostra la profonda trasformazione di questa organizzazione e il venir meno di questo legame tra produzione e servizi. Sul confine tra ciò che sta nel mercato e ciò che sta fuori, a Biella si sta ridisegnando una nuova città. Erosa rispetto a molti dei servizi ritenuti acquisiti, ma fitta di nuove reti composite impegnate a colmare vuoti e garantire protezioni (piccoli artigiani, imprese innovative, nuove reti associative e religiose di protezione sociale), Biella mostra come il disfarsi e riarticolarsi del welfare offra opportunità di programmazioni che agiscano alla radice.

Territories in crisis è una ricerca collettiva condotta da un gruppo ampio di ricercatori del Politecnico di Torino e dell'École Polytechnique de Lausanne. I materiali di questa ricerca, le ipotesi, le esplorazioni e i primi risultati sono sul blog: www.territoridellacondivisione.wordpress.com.

Parole chiave: welfare, industrial sites, local development

Introduzione

In un territorio come quello del Biellese, dove l'industria tessile ha plasmato non solo lo spazio ma anche la stessa struttura sociale, politica ed economica strutturandosi come 'distretto industriale', la crisi economico-finanziaria del 2008 ha impresso modificazioni considerevoli. Lo stretto legame tra produzione e servizi, che garantiva da lungo tempo un'altissima qualità della vita, si dà ora in forma minorata, con profondi ridimensionamenti non solo dei territori dell'industria ma anche di quelli del welfare. Mentre lo stato cede, compaiono nuovi soggetti che forniscono forme "altre" di welfare, per sopperire ad alcuni bisogni primari, e che emergono come nuovi attori dello sviluppo futuro del territorio.

Disfarsi

La lunga tradizione di studi su Biella individua delle origini antiche per questo distretto, finanche medievali (Maitte, 2009). È una storia di imprenditori, di famiglie, di una intera società che, percorsa da legami stretti con la Chiesa e lo Stato, costruisce l'*humus* di quella che diventerà la «Manchester d'Italia», secondo la famosa definizione di Cavour (De Biasio, 2008). La storiografia segna l'avvio della proto-industria biellese nel 1816, con l'arrivo del primo telaio meccanico dall'Olanda per opera di Pietro Sella (Pozzo, 1881). È

singolare come questa prima generazione di “vecchia aristocrazia laniera” si rivolga poi presto alla banca e a «speculazioni terriere e commerciali» (Castronovo, 1964), lasciando invece il passo a una nuova generazione di imprenditori che colonizzano i torrenti principali e che, già a inizio Novecento, si occupano di una infrastrutturazione massiccia del territorio, permettendo la fondazione di nuovi nuclei produttivi lungo le strade anziché lungo i corsi d’acqua (Presa, 2008).

Biella è distretto industriale da sempre, dunque. Tuttavia la radicalizzazione dell’esperienza industriale biellese si dà nel Novecento, e si dà in due fasi: nel periodo tra le due guerre, ove si densifica il carattere marshalliano dell’ ‘atmosfera industriale’, e negli anni ’70, con un’evoluzione dell’intero sistema produttivo da un modello verticale a uno orizzontale, con la specializzazione delle singole aziende per fasi di produzione (Maggioni, 2008).

La stretta relazione tra industria e welfare, come detto, si inaugura con le grandi infrastrutture costruite dagli industriali nel primo Novecento. Strade, ponti, ferrovie. Ma anche scuole, asili, istituti di formazione. E ancora alberghi, stazioni sciistiche, parchi, piscine, ospedali, cimiteri. Un’eccezionale vitalità che, pervasiva, costruisce il territorio e instaura una relazione virtuosa con la società che lo abita.

La crisi attraversata nel 2008 ha tuttavia generato sul territorio biellese un reale ridimensionamento di tutte le sue parti, qui descritte attraverso i punti di vista della demografia, dell’abitare e del lavoro.

Demografia

La situazione demografica attuale è preoccupante più di altri distretti simili o delle medie regionali o nazionali: ben lungi dal mostrarsi nella tradizionale “piramide” sociale siamo piuttosto di fronte a un “fungo” decisamente non rassicurante. Le popolazione biellese sarà sempre più vecchia, tendendo a una forma quasi di piramide rovesciata. L’altro fenomeno, parallelo, è quello del «costante “abbassamento” del baricentro demografico verso la pianura, con un abbandono delle alte valli e dei territori più lontani dal capoluogo, a beneficio dei comuni più vicini all’asse Torino-Milano» (Sulis, 2011: 1) (fig. 1). È evidente che il peso del sistema di assistenza sociale dovrà essere molto più importante, soprattutto per quanto riguarda gli anziani, e che, con meno giovani e meno popolazione in età da lavoro, il prelievo fiscale sarà in decisa diminuzione ma, diminuirà, anche, il potere d’acquisto totale della popolazione. Possiamo facilmente immaginare un aumento costante di case sfitte, di territori abbandonati, di radicale dismissione degli spazi. La dismissione dei luoghi del lavoro o la loro drastica minorazione ha causato anche un ingente problema sociale: territori pensati senza progetto o senza reali attenzioni alla costruzione di spazi per la socialità si trovano oggi quasi privi di luoghi per la relazione e l’incontro. Si riconosce (Sulis, Vinai 2012a) questa come una delle cause dell’emergere di problemi gravi di salute mentale e di depressione, che portano il distretto a un numero altissimo di suicidi e tentati suicidi (ibidem).

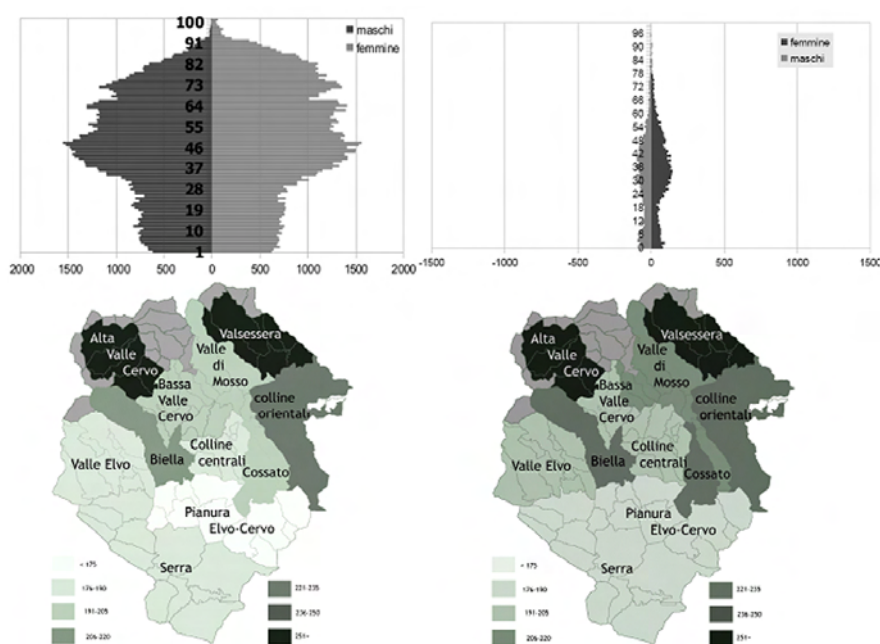


Fig. 1 | Popolazione italiana per età e genere in provincia di Biella; immigrazione, anno 2012 (Sulis, Vinai 2013)
Indice di vecchiaia in provincia di Biella, anno 2003 e 2007 (Sulis, Vinai 2012b).

Abitare

Il Biellese è fatto di case di proprietà. Tuttavia l'affitto è un fenomeno in aumento ed è piuttosto chiaro come sia questa la forma dell'abitare a maggior rischio, sia per i costi di gestione che per le condizioni delle abitazioni, spesso piuttosto trascurate. La descrizione dell'edilizia pubblica, invece, insieme al problema di gestione dell'edificio e di sempre minore capacità di affrontare le spese, ci porta a dire che, a scala provinciale, si ripropongono le stesse criticità nazionali. In tutta la provincia di Biella gli alloggi dell'ATC si collocano a Biella, Cossato e Valle di Mosso e Strona, lasciando scoperta la fascia del Biellese meridionale (quella, peraltro, a più alta densità di giovani). Dell'edilizia pubblica, va detto che «vi sono numerosi alloggi liberi, in particolare nelle zone scomode ai servizi, per i quali si devono sostenere notevoli spese di gestione poiché sono di grandi dimensioni. Le dimensioni degli alloggi sono superiori alle reali necessità della maggior parte dei nuclei che attualmente richiedono un alloggio ERP. Le spese relative agli alloggi di dimensioni elevate sono difficilmente sostenibili da famiglie che hanno i requisiti economici tali da poter beneficiare di un'assegnazione di alloggio ERP. In alcuni comuni gli alloggi rimangono liberi perché non ci sono persone disponibili ad accettare alloggi 'scomodi' – tendenza alla pianurizzazione –, la gente preferisce i comuni che hanno più servizi o che comunque sono più facilmente accessibili» (Sulis, Vinai 2012b).

L'altro problema dell'abitare nel biellese oggi è legato al rapporto tra le case vuote, il cui canone di affitto è spesso irrisorio, e il numero elevato di sfratti (si tratta di un numero superiore ai 300 l'anno), insieme al bisogno, molto diffuso, della casa. «Dal confronto tra il costo dei canoni nel 2012 rispetto al 2008 emerge una sensibile diminuzione (quantificabile in circa 80 euro per i canoni più elevati [...]). Tale diminuzione del costo degli affitti appare indicativo della situazione di difficoltà (si abbassa il costo pur di trovare un inquilino), con una offerta di alloggi in locazione superiore alla domanda» (Sulis, Vinai, 2012c). Le case vuote sono sempre di più e sempre più difficili da gestire: «Un elemento che contribuisce alla tensione esistente nell'ambito del disagio abitativo è il fenomeno, diffuso anche nel Biellese, di case di proprietà tenute volutamente sfitte. [...] Tale atteggiamento trova diverse motivazioni e di fatto rende più acuto il disagio di chi cerca casa, diminuendo allo stesso tempo il numero di possibili abitazioni disponibili e con esse la possibilità di costi minori di affitto. [...] Nella Provincia di Biella il Censimento 2001 ha rilevato ben 16.260 abitazioni non occupate, pari a circa il 17% del totale [i dati del Censimento 2011 segnano una crescita fino al 23%, NdA]» (Sulis, Vinai 2012c).

Lavorare

«Uno dei più rilevanti cambiamenti intervenuti negli ultimi anni riguarda il drastico ridimensionamento dell'industria locale, tessile e meccanica in particolare, che ha visto la chiusura di stabilimenti e la messa in mobilità e in cassa integrazione di molti lavoratori. Il saldo tra le manifatture attive [...] è passato dalle 2.938 del 2002 alle 2.101 del 2012 [il 30% in meno, NdA]». I due settori trainanti del Biellese sono da sempre quello tessile e quello edile. In entrambi i settori, però, la crisi ha compiuto disastri, sostanzialmente dimezzando, in ciascun settore, le imprese (fig. 2). Il tasso di disoccupazione ha segnato nel Biellese un'impennata considerevole, portandosi al 8,9% nel 2012. Analizzando il numero di disoccupati iscritti al Centro per l'Impiego di Biella, che supera le 20mila unità nel 2012 (erano 8.048 nel 2009) si nota un aumento rilevante dal 2009 al 2012, in tutte le fasce di età: «sono 20.233 (17.406 nel 2011) le persone iscritte al Centro per l'Impiego alla fine del 2012, con un aumento del 16,2% rispetto al 2011 (da sottolineare che l'aumento tra il 2011 e il 2010 era stato dell'8,4%)» (Sulis, Vinai 2012d).

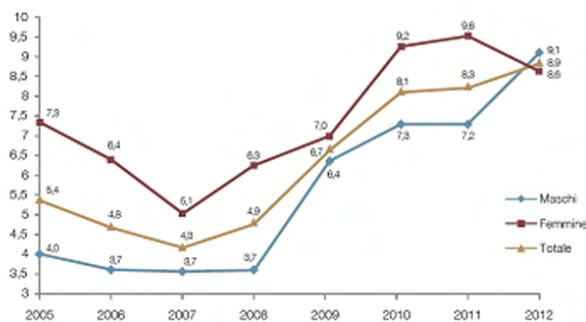
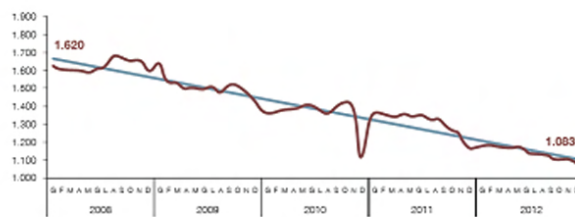
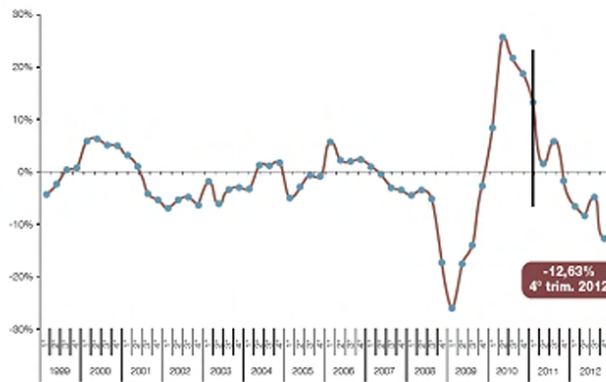


Fig. 2 | Variazione tendenziale della produzione – anni 1999-2012; Operai iscritti alla Cassa edile Biellese – anni 2008-2012; Tasso di disoccupazione – anni 2005-2012 (Economia Biellese 2012).

Riarticolarsi

A livello di welfare la crisi implica, sostanzialmente, l'ideazione di nuove strategie per supplire ai bisogni cui lo stato non riesce più a far fronte. Riproducendo dinamiche rilevabili lungo tutto il territorio italiano (Censis, 2013), anche nel biellese sono essenzialmente le famiglie a farsi carico dei servizi che sono venuti meno. Si assiste a un progressivo e costante dilapidamento dei patrimoni familiari. Laddove l'indice di vecchiaia è più alto e non vi sono sufficienti luoghi per la cura degli anziani s'innescano modelli di assistenza privati, laddove il trasporto pubblico è minorato si osserva un'intensificazione del trasporto privato e così via (Sulis, 2013).

Il biellese presenta, tuttavia, un'interessante dinamica dell'associazionismo religioso e culturale. Sono le associazioni, le fondazioni, talvolta alcune industrie che, attorno al tema del welfare, rispondono alle necessità diffuse e alle "nuove povertà". Si tratta di iniziative molto potenziate negli ultimi anni, a volte molto circoscritte e localizzate, altre volte costituenti veri e proprie reti territoriali. Il ruolo che occupano le associazioni, poi, quasi sempre guidate dalla Caritas diocesana, sembra farsi sempre più vitale anche per quel che attiene la vera e propria programmazione e politica proprio a fronte di una capacità riconosciuta di dare delle risposte alle minorazioni del welfare.

Accoglienza e Casa

Il costo elevato di gestione degli edifici, l'incapacità di molte famiglie di farvi fronte e, dall'altra parte, la grande domanda di casa della città, hanno indotto molte famiglie a donare alcuni immobili alla Caritas. Si

tratta per ora di una trentina di immobili, tutti siti in Biella o nelle vicinanze, tuttavia altre proposte di donazione sono giunte, rifiutate perché lontane dalla città, dove la domanda è più alta.

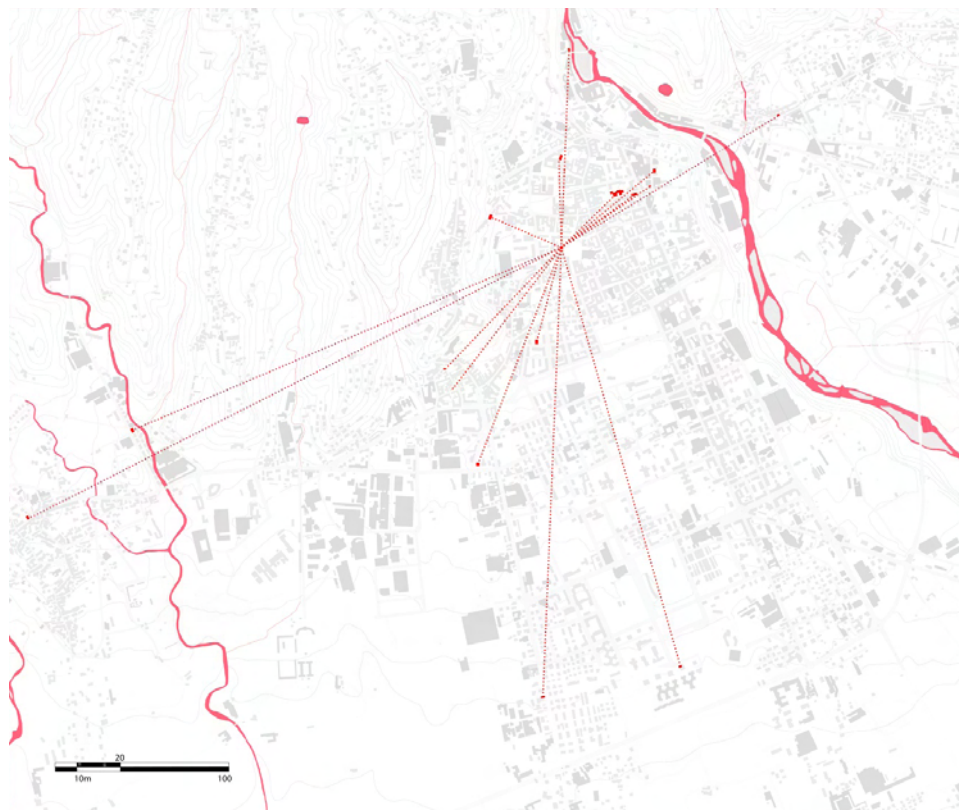


Fig. 3 | Mappa dell'accoglienza nella città di Biella coordinata dalla Caritas diocesana.
(Elaborazione dell'autore su dati forniti da Caritas Biella).

La Caritas ha costruito, con questi immobili, una fitta rete di accoglienza di 'secondo livello' che fa parte di un progetto di coordinamento teso a ottimizzare e incrementare, in un piano quinquennale, il piano-casa della città. Si tratta di un piano quinquennale, guidato dalla Caritas, che comprende il Comune, il Cissabo (Consorzio dei Servizi Socio-Assistenziali del Biellese Orientale), il Centro servizi Volontariato, alcuni enti privati. Nel piano si prevedono progetti di sistemazione degli alloggi, inserimento di abitanti, un 'cohousing fraterno', l'accoglienza di rifugiati, altre strutture. L'obiettivo è triplicare i posti di accoglienza in cinque anni di attività (fig.3).

Empori e Cibo

Il problema dell'accesso ai beni alimentari è variamente risolto, nel biellese, da una rete di associazioni guidate dalla Caritas e dalla Fondazione Pistoletto. Inizialmente mossi dall'apertura di una 'mensa di condivisione' dove gli utenti sono soprattutto anziani, persone sole, persone con problemi gravi di depressione, ma anche poveri, negli ultimi anni la domanda crescente ha indotto la Caritas a costruire un 'sistema del cibo' piuttosto articolato e che si può descrivere secondo tre traiettorie.

La prima è legata alla distribuzione di alimenti freschi in alcuni empori (situati tra Biella e Cossato, dunque lungo la strada-mercato che ha costruito lo sviluppo industriale degli anni '80) che vengono approvvigionati da reti che legano alcuni supermercati locali e da progetti in cui si recuperano alimenti casa per casa (progetto Frà Gallino).

La seconda è un progetto per far fronte ad alcuni problemi legati alla disoccupazione ed è guidato dalla Fondazione Pistoletto insieme alla Caritas diocesana: Let Eat Bi è infatti un piano teso a fornire spazi da coltivare ad orto per l'autosussistenza ad alcuni disoccupati. La terza è tesa alla costruzione di piccole reti locali di produzione e consumo. Enogood e Tacàti sono infatti due progetti gestiti da Caritas diocesana che intendono curare la distribuzione di prodotti di cascina o di bottega casa per casa.

Abitare condiviso e welfare aziendale

Il Centro Zegna è stato un progetto di grande impatto per il territorio di Trivero, ad opera di Ermenegildo Zegna (a partire dal 1932). Nel complesso edilizio, inizialmente, trovavano posto un centro di assistenza per la maternità (poi ospedale), un cinema, palestre, campi da gioco, bar, una piscina coperta. Un vero e proprio centro di servizi per la società che conduce l'azienda, negli anni '50, a occuparsi anche della riforestazione della montagna sovrastante Trivero, della costruzione di una strada di 14 km e di un centro sciistico di eccellenza. L'azienda cede presto l'intero complesso al comune mantenendone parzialmente la proprietà dei muri e, dopo alcuni anni di disuso di alcune parti, è degli anni '90 il progetto di rimessa a norma della piscina.

Il centro Zegna, oggi, è vuoto salvo l'ospedaletto, la piscina, una manica tutta residenziale, un bar e una rivendita di tessuti e abiti Zegna (questi ultimi due di proprietà dell'azienda). Tuttavia l'ospedaletto, vero riferimento sanitario per il territorio, è in via di dismissione per l'impossibilità dell'Azienda Sanitaria Locale di coprirne le spese di gestione. La piscina, per quanto sempre molto frequentata, costituisce un'importante spesa per il Comune e, se è ragionevole che non si paventi la possibilità di chiusura dello stabilimento, è senz'altro vero che le finanze del comune faticano a mantenere gli standard e l'efficienza.

I segnali di tenuta alla crisi si danno invece grazie all'impegno di una cooperativa e al progetto "All'aperto" della Fondazione Zegna. La manica a uso residenziale è infatti gestita da una Cooperativa (Il cammino) e ha assunto il nome di 'Residenza del Sole'. 'Residenza del Sole' è, dunque, un progetto di co-abitazione per anziani che fa parte della fitta rete di case gestite da alcune cooperative sociali del territorio e che sono coordinate dalla Caritas Diocesana. Da qui partono molto spesso iniziative importanti e progetti di ordine culturale e sociale di rilievo per il territorio comunale.

La Fondazione Zegna, invece, promuove da anni un progetto, "All'aperto", che ha come obiettivo il facilitare la fruizione dell'arte contemporanea e dei suoi valori. Tuttavia le azioni compiute son tutt'altro che concettuali: si tratta di importanti progetti per la popolazione, come quello del 2011 attraverso cui fu reso possibile l'accesso wi-fi a molte aree di Trivero. Al Centro Zegna, nel 2013, con l'artista Marcello Maloberti si è inaugurata la riqualificazione delle terrazze (un tempo destinate al gioco delle bocce) come spazio pubblico per la cittadinanza.

Promozione del Lavoro

A Biella le opportunità per lavorare e per intraprendere nuovi lavori sono spesso frenate dall'impossibilità di localizzare la propria bottega/attività a causa dei costi di affitto e gestione. È sulla scorta di questi problemi che sono sorti alcuni progetti di co-working che offrono variamente spazi e servizi in funzione di alcuni obiettivi specifici. Anche qui, tranne nel caso del piccolo comune di Veglio, si tratta di soggetti non istituzionali.

A Veglio si sente pressante l'abbandono del paese da parte dei giovani e la crescita esponenziale dell'indice di vecchiaia. Attraverso un piccolo bando, il comune tenta di fornire a titolo gratuito degli appartamenti (muniti di wi-fi) purchè si desideri ottenere la residenza nel comune. La Fondazione Pistoletto mette a disposizione, nell'ambito dei suoi formidabili spazi post-industriali in cui ha sede una interessantissima realtà culturale, locali e servizi per impiantarvi piccole o grandi start-up. La Banca Sella, in forma simile, offre nella sua fondazione, a giovani talentuosi, spazi per creare delle start-up su progetti legati all'economia digitale e alle innovazioni sociali dal punto di vista economico. Il successo di queste iniziative non pare essere per ora decisivo. Tuttavia è certamente interessante riconoscere come siano soggetti non istituzionali a fornire servizi e a immaginare futuri, mentre il pubblico, suo malgrado, sta a guardare.

Stratificarsi

La situazione finora descritta ci mostra un biellese completamente diverso da quello che si poteva osservare anche solo una decina di anni fa. La rete che collegava senza soluzione di continuità industria, luoghi della produzione, luoghi del loisir, servizi, famiglie e comunità è ora profondamente smembrata. Si tende a osservare, piuttosto, un territorio che funziona secondo reti sovrapposte, qui esemplificate attraverso l'industria, il soggetto pubblico, l'associazionismo, le famiglie.

Una stratificazione di pratiche in cui le imprese, tranne alcuni casi di eccellenza, sono tese a 'mantenersi in piedi', (immaginando, quando possono, forti delocalizzazioni) o, al più, tentano la sopravvivenza (la situazione è peraltro comune anche altrove: Bonomi 2013). L'impresa non riesce più, nel biellese, a occuparsi dei suoi dipendenti e tutti gli sforzi sono tesi al mantenimento della produzione, a 'non perdere altri pezzi'.

Il soggetto pubblico, peraltro, è anch'esso impegnato nel mantenimento dei servizi che offre. Tuttavia il depotenziamento in atto è drastico. A fronte dell'impossibilità di gestire le strutture sanitarie, alcuni presidi locali sono in procinto di profondi ridimensionamenti. Il trasporto pubblico, per via di importanti tagli non solo provinciali, ha subito un grande ripensamento, con aumento del costo dei biglietti e diminuzione del numero di corse e, in definitiva, della qualità del servizio. La stessa offerta di edilizia pubblica è portatrice di grossi problemi: dove il numero di alloggi potrebbe essere sufficiente, non lo sono però i fondi atti a mantenerli o a gestirli.

Una terza rete sovrapposta, che cerca di colmare alcuni bisogni osservati e, però, fornisce una risposta parziale, perché orientata dal suo punto di vista, è quella dell'associazionismo religioso guidato dalla Caritas diocesana. Forte di un osservatorio sociale, la Caritas immagina e costruisce altre reti in cui gli attori principali sono talvolta le cooperative, talaltra i consorzi, altre volte ancora soggetti privati come la fondazione Pistoletto. E dà alcune risposte al problema della casa, dei servizi, del lavoro.

La popolazione è sempre meno convinta delle possibilità che il biellese possa offrire, quando può, fa da sé, spolpando i patrimoni familiari oppure cercando altrove le possibilità del proprio futuro (è sempre in aumento la percentuale dei laureati emigrati altrove). Chi non può si affida variamente alle reti locali, individuate a volta nel Centro per l'Occupazione, altre volte ancora nella Caritas e nel suo Osservatorio.

Nonostante il dramma, un territorio di strati non è un territorio né morto né in decomposizione. Risulta evidente che le immagini di futuro che si possono esprimere debbono determinarsi guardando alla vecchia struttura pensando tuttavia alla nuova stratificazione e riarticolazione.

Riferimenti bibliografici

Bonomi A. (2013), *Il Capitalismo In-finito. Indagine sui territori della crisi*, Einaudi, Torino.

CastroNovo V. (1964), *L'industria laniera in Piemonte nel secolo XIX*, ILTE, Torino.

CCIAA di Biella, Ufficio Studi, e Unione Industriale Biellese, Centro Studi (2013), *Economia biellese 2012*, disponibile su *Camera di Commercio di Biella*, sezione "Studi e pubblicazioni":

http://www.bi.camcom.gov.it/Page/t09/view_html?idp=1935.

Censis (2013), *47° Rapporto Annuale sulla Situazione Sociale in Italia*, Roma.

De Biasio E. (2008), "Dagli albori del sistema manifatturiero alla svolta protoindustriale", in Aa. Vv., *Studi ricerche sull'industria Biellese*, vol. 2, Centro Studi Biellese, Biella.

Maggioni M. (a cura di, 2008), *Il distretto tessile biellese. L'eccellenza sfida la crisi*, Scheiwiller, Milano.

Maitte C. (2009), "Flexibility and adaptation in the formation of three Italian Industrial districts", in Becattini, G., Bellandi, M., De Propris, L. (eds.), *A Handbook of Industrial Districts*, Elgar, Northampton.

Pozzo S. (1881), *Biella, memorie storiche ed industriali*, Biella.

Presa D. (2008), "Il Biellese e l'arte della lana. Fattori competitivi e logiche del successo", in Aa. Vv., *Studi e ricerche sull'industria Biellese*, vol. 2, Centro Studi Biellese, Biella.

Sulis E. (2011), "Il futuro e le sue sfide" in *Rivista Biellese*, no. 1, pp. 7-17.

Sulis E., Vinai M. (2012a), "I suicidi nel Biellese. Analisi di un gesto estremo" disponibile su *OsservaBiella. Osservatorio Permanente delle povertà e delle risorse*, sezione "Salute":

http://www.osservabiella.it/ob/img/File/salute/Suicidio/osservabiella_salute_suicidi_aprile2012.pdf.

Sulis E., Vinai M. (2012b) "Focus casa. Qualità dell'abitare e disagio abitativo" disponibile su *OsservaBiella. Osservatorio Permanente delle povertà e delle risorse*, sezione "Focus":

http://www.osservabiella.it/ob/img/File/focus/osservabiella_focus_casa.pdf.

Sulis E., Vinai M. (2012c), "Il mercato immobiliare: locazioni, mutui e ipoteche, sfratti" disponibile su *OsservaBiella. Osservatorio Permanente delle povertà e delle risorse*, sezione "Casa", disponibile su:

http://www.osservabiella.it/ob/img/File/casa/mercato_imm_privato/osservabiella_casa_mercatoimm_settembre2013.pdf.

Sulis E., Vinai M. (2012d), "Il lavoro, tra crisi e precarietà" disponibile su *OsservaBiella. Osservatorio Permanente delle povertà e delle risorse*, sezione "Lavoro", disponibile su:

http://www.osservabiella.it/ob/img/File/lavoro/lavoro_nel_biellese/osservabiella_lavoro_giugno2013_ok.pdf.

Sulis E., Vinai M. (2013), "Dati demografici e statistici di sfondo" disponibile su *OsservaBiella. Osservatorio Permanente delle povertà e delle risorse*, sezione "Demografia", disponibile su:

http://www.osservabiella.it/ob/img/File/demografia/osservabiella_demografia_novembre2013.pdf.



Le città metropolitane come motori dello sviluppo: le risposte della pianificazione territoriale di area vasta alle recenti riforme istituzionali ed amministrative

Anna Maria Colavitti

Università di Cagliari
DICAAR - Dipartimento di Ingegneria Civile, Ambientale e Architettura
Email: amcolav@unica.it
Tel: + 39-0706755393-5371

Sergio Serra

Università di Cagliari
DICAAR - Dipartimento di Ingegneria Civile, Ambientale e Architettura
Email: sergioserra@unica.it
Tel: + 39-0706755393-5371

Alessia Usai

Università di Cagliari
DICAAR - Dipartimento di Ingegneria Civile, Ambientale e Architettura
Email: a_usai@unica.it
Tel: + 39-0706755393-5371

Abstract

In Italia le Città Metropolitane, sebbene siano ormai riconosciute costituzionalmente (art.114), stentano a trovare attuazione per i problemi legati al riordino delle competenze tra Regione, Province e Comuni, anche per quanto riguarda la pianificazione territoriale e l'erogazione di servizi sovra-comunali o di 'area vasta'. Il lavoro intende fare luce su questo aspetto analizzando i modelli relazionali esistenti tra gli attori metropolitani, i processi di autonomia regionale e la loro possibile influenza sull'affermazione delle Città Metropolitane e sulla pianificazione territoriale di coordinamento. A tal fine ci si concentra sulla dismissione degli enti provinciali avviata in Sardegna e sul ruolo strategico che l'istituzione di un organismo di governo metropolitano, nel caso dell'area vasta cagliaritano, potrebbe assumere in relazione alle attività di pianificazione del territorio. La ricerca trova forti argomentazioni nella letteratura urbanistica in cui la pianificazione di area vasta è diretta alla gestione coordinata di problemi di interesse collettivo aprendo nuove prospettive sui processi di gestione delle relazioni istituzionali ed amministrative e, più in generale, sulla nuova città metropolitana come istituzione, fornendo elementi utili per l'implementazione dell'Agenda Urbana Nazionale (CIPU).

Parole chiave: pianificazione del territorio, città metropolitane, area vasta.

1 | Le città metropolitane motori dello sviluppo

1.1 | Il quadro normativo

L'iter legislativo per la costituzione delle città metropolitane trova avvio con il Capo IV della L.142/1990 che istituisce le aree metropolitane di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Bari e Napoli, affidando alle regioni il compito di definirne perimetro e funzioni amministrative, con legge

regionale. Le regioni autonome sono chiamate a scegliere le città in cui stabilire l'area metropolitana sulla base dei propri statuti. Con tale procedura si individuano le aree metropolitane di Trieste, Cagliari, Catania, Messina e Palermo¹. I contenuti della L.142/1990 confluiscono, senza sostanziali modifiche, nel DLgs. 267/2000² (Campilongo, 2005; Deodato, 2012). Esso definisce i ruoli e le competenze degli enti locali, conferma le aree metropolitane della L.142/90 riservando competenze di pianificazione territoriale alle Province, attraverso i piani di coordinamento provinciali³.

La Riforma del Titolo V del 2001 conferisce rilevanza costituzionale alle Aree metropolitane (art. 114) e rivede l'architettura istituzionale nel suo complesso attribuendo maggiori poteri alle Regioni ordinarie, equiparando le Città Metropolitane alle Province e le Comunità Montane alle Unioni di Comuni (art.117). Per adeguare il DLgs. 267/2000 al nuovo art.117⁴, il Parlamento, con l'art.2 della L. 131/2003, conferisce la delega al Governo per l'individuazione delle funzioni fondamentali degli enti locali (incluse le città metropolitane) ma la legge non sarà mai attuata per la mancata emanazione dei corrispondenti decreti delegati. La L.42/2009 sul federalismo fiscale introduce una normativa transitoria per l'istituzione delle città metropolitane⁵ ma, anche in questo caso, la norma resta inattuata per la mancata emanazione dei decreti delegati. In seguito il Governo Monti interviene sulla materia con l'art.18 del D.L. 95/2012⁶, convertito nella L.135/2012 (Tabella I), la cui attuazione è però sospesa sino al giugno 2014 per effetto della legge di stabilità⁷ e del D.L. 93/2013⁸.

Il combinato disposto della sospensione e della mancata conversione del D.L. 188/2012 sul riordino delle province, ha i seguenti effetti negativi:

1. non è possibile, a differenza di quanto previsto dal D.L.95/2012, l'avvio anticipato di una città metropolitana con la conseguenza che: le province "metropolitane" cessanti nel 2013 devono essere commissariate pur continuando ad esercitare le funzioni fondamentali; le conferenze metropolitane istituite non possono operare durante la sospensione e lo statuto provvisorio della città metropolitana non può essere approvato in alcun caso;
2. non essendo più possibile scegliere un diverso modello di *governance* mediante lo statuto provvisorio, il 1° luglio 2014 il sindaco del comune capoluogo diventa sindaco metropolitano⁹ in assenza di norme precise circa le modalità di elezione del consiglio.

Tabella I | Le Città Metropolitane in base all'art.18 del D.L. 95/2012.

Territorio	Coincide con quello della provincia soppressa. I comuni deliberano l'adesione alla città metropolitana o, in alternativa, ad una provincia limitrofa ai sensi dell'articolo 133 comma 1 della Costituzione.
Funzioni	a) le funzioni fondamentali delle province; b) le ulteriori funzioni fondamentali: pianificazione territoriale generale e delle reti infrastrutturali; strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici, nonché organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano; mobilità e viabilità; promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale.
Organi	a) Sindaco Metropolitano; b) Consiglio metropolitano: composto da sedici, dodici o dieci consiglieri, a seconda della fascia di popolazione di appartenenza.
Modelli di Governance	Costruiti sulle modalità di selezione del sindaco metropolitano (alle quali corrispondono quelle di elezione del consiglio metropolitano): a) coincidenza del sindaco metropolitano con quello del comune capoluogo; b) elezione 'indiretta' del sindaco metropolitano con le modalità stabilite per l'elezione del presidente della provincia c) elezione diretta del sindaco metropolitano in caso di dissolvimento del comune capoluogo.

¹ Individuate dalle rispettive leggi regionali Friuli 10/1988, Sardegna 4/1997, Sicilia 9/1986.

² Testo Unico delle Leggi sull'Ordinamento degli Enti Locali (TUEL).

³ DLgs. 267/2000, art. 20 comma 2.

⁴ Art.117, comma 2, lettera p.

⁵ L.42/2009, art.23 comma 6. Il disposto delinea finalmente una procedura costitutiva per le città metropolitane delle Regioni a statuto ordinario. L'*iter* è costituito dalle seguenti fasi: (1) iniziativa del Comune capoluogo e della Provincia, congiuntamente tra loro o separatamente; (2) parere della Regione; (3) referendum confermativo indetto tra tutti i cittadini della Provincia interessata; (4) effettiva istituzione di ciascuna città metropolitana tramite decreto legislativo recante la disciplina provvisoria (Deodato, 2012, p.10).

⁶ Il decreto è noto come "*spending review bis*" poiché segue il D.L.52/2012, convertito con modifiche dalla Legge di conversione 6 luglio 2012, n. 94.

⁷ Legge di stabilità per il 2013 (L.228/2012).

⁸ DL. 93/2013, noto come "decreto sul femminicidio" e convertito nella L.119/2013.

⁹ Ai sensi dell'art.18 comma 3-ter del D.L.95/2012.

1.2 | Le recenti riforme istituzionali ed amministrative

Nel luglio 2013 la Corte Costituzionale dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 17 e 18 del D.L.95/2012 ed il 26 dicembre 2013 la Camera approva il D.d.L. Delrio, recante "Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni". Secondo quanto contenuto nel disegno di legge, Regioni e Comuni saranno gli unici livelli amministrativi ad elezione diretta, mentre le Province saranno trasformate in Enti di Area Vasta con meno funzioni e senza personale politico eletto. Al fianco degli Enti di Area Vasta saranno istituite le Aree Metropolitane per amministrare le aree urbane strategiche. Le attribuzioni degli organi definite dalla legge sono ridotte ai poteri essenziali poiché la definizione e la distribuzione degli altri poteri metropolitani è rimessa alla fonte statutaria (Tabella II).

Le Regioni a Statuto speciale potranno istituire ulteriori Città Metropolitane nei rispettivi capoluoghi nonché nelle province già previste alle leggi regionali in vigore. Infine, sono previste unioni e fusioni per i Comuni con meno di 10.000 abitanti¹⁰ (Alulli, 2013; Orlando, 2014).

Tabella II | Le Città Metropolitane in base D.d.L. Delrio.

Funzioni	a) l'adozione e aggiornamento annuale del piano strategico del territorio metropolitano; b) la pianificazione territoriale generale; c) la strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici; d) mobilità e viabilità provinciale e dei comuni aderenti; e) promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale; f) sistemi di informatizzazione e di digitalizzazione in ambito metropolitano; g) pianificazione delle reti di servizi e infrastrutture di interesse metropolitano, organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale (funzioni tipicamente regionali).
Organi	a) Sindaco Metropolitano: è il sindaco della città capoluogo della precedente provincia; b) Consiglio Metropolitano: è un organo costituito dai sindaci dei Comuni con più di 15mila abitanti e dai presidenti delle Unioni dei Comuni con 10mila abitanti che si esprimono con voto ponderato; c) Conferenza Metropolitana: è composta dai sindaci dei comuni di tutta l'area metropolitana per approvare statuti e bilanci. Sarà compito di tale conferenza approvare lo statuto definitivo delle città metropolitane.
Modelli di Governance	a) mantenimento dell'assetto dettato dalla norma istitutiva delle città metropolitane che vede il consiglio composto dai sindaci dei Comuni con più di 15mila abitanti e dai presidenti delle Unioni dei Comuni con 10mila abitanti; b) elezione diretta del sindaco e del consiglio metropolitano per norma statutaria (ma solo a distanza di un triennio dall'istituzione dell'ente); c) elezione (indiretta) degli organismi di governo per norma statutaria (convocazione di un collegio elettorale composto dai sindaci e dai consiglieri comunali dei comuni appartenenti alla città metropolitana).

2 | Le città metropolitane e la pianificazione di area vasta: il quadro normativo e le riforme recenti in attesa di una nuova legge di governo del territorio

Negli anni Settanta sono adottate le norme riguardanti l'ordinamento e le funzioni regionali¹¹, stabilendo anche il trasferimento di alcune competenze agli enti locali¹² (Bruzzo, 2009; Urbani, 2012). La progressiva delega di funzioni, *de iure* o *de facto*, a province e comuni, senza un corrispondente trasferimento di risorse, porta le municipalità ad adottare modelli coordinati e cooperativi per la gestione dei servizi comunali e sovra-comunali che, in alcuni casi, entrano in conflitto con l'azione di coordinamento delle province. Il dibattito che ne consegue pone in evidenza tutte le contraddizioni del processo di governance territoriale. Il dibattito che ne consegue pone in evidenza tutte le contraddizioni del processo di *governance* territoriale in cui la pianificazione d'area vasta dovrebbe essere gestita con gli strumenti dell'intercomunalità¹³ mentre, le aree esterne, con strumenti di indirizzo più tradizionali simili a quelli delle attuali province (De Luca, 2012; Pileri, 2013).

¹⁰ Si v. il video esplicativo "Disegno di legge sulle Città Metropolitane, Province, Unioni e Fusioni di Comuni" della Presidenza del Consiglio – Dipartimento per gli affari regionali, le autonomie e lo sport [Online]. Disponibile su: <http://www.affariregionali.gov.it/> (ultimo accesso: 24 marzo 2013)

¹¹ Cfr. L. 335/1976 (legge quadro di contabilità regionale) e DPR n.616/1977.

¹² DLgs.8/1972 che attribuisce alle regioni la redazione dei piani territoriali di coordinamento di cui all'art.5 e 6 della L.1150/1942, poi estesa al livello provinciale dalla L.142/1990 e dal DLgs. 277/2000

¹³ Il tema dell'intermunicipalità, già emerso negli anni Settanta con l'istituzione dei distretti scolastici (1974) e delle Unità Sanitarie Locali (1978), trova poco spazio nella LUN che limita l'adozione dei piani regolatori intercomunali a casi particolari, mentre gli strumenti per la gestione integrata dei servizi comunali ed intercomunali sono previsti dal Capo V del TUEL (artt.33-35), quali consorzi, ATO, società, associazioni, fondazioni di partecipazione, ecc. (Orlando, 2014, p.8).

Le Città Metropolitane e gli Enti di Area Vasta previsti nel D.d.L. Delrio pongono importanti questioni circa la composizione di consigli e conferenze che ne comporranno il sistema di governo, il rapporto multilivello tra città metropolitane e gli altri attori istituzionali. Con particolare riferimento al settore amministrativo, tre sono i punti rilevanti:

1. le competenze in capo ai nuovi enti di area vasta, una volta sopprese le province metropolitane, anche in relazione alla possibilità di ridefinizione delle stesse da parte di Stato e Regioni su alcune materie (Orlando, 2014: 46);
2. il ruolo delle circoscrizioni e dei municipi metropolitani nel caso in cui si prefiguri la dissoluzione del Comune capoluogo e la sua articolazione in più comuni¹⁴;
3. il rapporto con le unioni di comuni e le comunità montane in ambito metropolitano¹⁵.

A decreto Delrio approvato al Senato¹⁶, molte delle Regioni a Statuto Speciale avevano già avviato una riforma parziale degli enti locali, anche in ragione del commissariamento delle province che vanno a scadenza naturale¹⁷ (Tabella III).

Tabella III | La riforma delle Province nelle Regioni a statuto speciale.

Friuli	Il Consiglio regionale ha approvato il provvedimento di modifica dello Statuto speciale cancellando le Province e declassandole in una fase intermedia a enti di secondo grado. Le Province autonome di Trento e Bolzano invece sono state entrambe rinnovate nel 2013 perché sono autonomie locali equiparabili a regioni.
Sardegna	Il Consiglio regionale ha approvato il D.d.L. Costituzionale per la modifica dello statuto speciale e l'abolizione di tutte e otto le province. Il testo è in attesa di approvazione alle camere.
Sicilia	La Regione Sicilia ha stabilito dal 30 giugno 2013 il commissariamento di tutte le province, la cui abolizione e sostituzione con "liberi consorzi" era già prevista dalla modifica statutaria del 1989.

Il decreto Delrio, introducendo il piano strategico del territorio metropolitano pone molte criticità legate alle specifiche competenze di città metropolitane e province ancora presenti (art.51) oltre che problemi di sussidiarietà e di efficacia delle azioni previste, specialmente se collegate a materie "concorrenti"¹⁸. Una risposta parziale può essere fornita dal piano territoriale di coordinamento metropolitano (PTCM) come strumento di "pianificazione territoriale generale e delle reti infrastrutturali" dotato di un contenuto più ampio del PTCP (include le infrastrutture) e avente la cogenza di piano regolatore comunale. Altri dubbi riguardano l'azione pianificatoria dei Comuni che, in ogni caso, risulterà ridimensionata. Una delle soluzioni prospettate è quella dell'adozione, da parte della Città metropolitana, di un PTCM "Strutturale" che deleghi ai Comuni l'adozione di Piani Operativi (Deodato, 2012). Altra sensibile criticità riguarda la confusione di ruoli tra PTCM e il "piano strategico del territorio metropolitano" definito <<atto di indirizzo per l'ente [metropolitano] e per l'esercizio delle funzioni dei comuni e delle unioni dei comuni compresi nell'area, anche rispetto all'esercizio di funzioni delegate o assegnate dalle regioni >>.

In riferimento al tema dei servizi, il D.d.L. Delrio tenta di risolvere il conflitto latente tra province e unioni di comuni sui modelli gestionali da adottare¹⁹ proponendo una distinzione tra:

1. servizi di prossimità: affidati alle unioni di comuni o ai comuni singoli ma solo se superiori a determinate soglie demografiche;
2. servizi metropolitani: comprendenti il territorio della ex-provincia e affidati alla Città Metropolitana che li organizza e gestisce in base al proprio statuto (norme riguardanti il riparto di funzioni con i Comuni, le Unioni di Comuni, la Provincia e la Regione);
3. servizi di area vasta: affidati alle unioni di comuni da costituire nei territori non compresi nell'area metropolitana o nelle altre province sulla base delle leggi regionali di decentramento (Orlando, 2014).

¹⁴ A tal proposito si v. il caso di Roma Capitale in Deodato (2013, p.28-30).

¹⁵ Anche se il D.d.L. lascia un ampio spazio decisionale alle città metropolitane nel definire i meccanismi di regolazione dei rapporti interni ed esterni per mezzo del proprio statuto. In ogni caso, la questione più rilevante è rappresentata dalle unioni di comuni poiché le comunità montane, a seguito della legge finanziaria 2008, saranno destinate a trasformarsi anch'esse in unioni o a scomparire (Alulli, 2013).

¹⁶ Nella corso della preparazione di questo articolo è stato approvato il DDL Delrio.

¹⁷ Cfr. Province e città metropolitane: la riforma entra nel vivo, «Guida agli enti locali», 7 febbraio 2014, Milano, Il Sole24 ore [Online] Disponibile su: <http://www.entilocali.ilsole24ore.com/> (ultimo accesso: 24 marzo 2013)

¹⁸ Cfr. Urbani (2012, p.9): <<Si tratta di questioni già sollevate in merito all'efficacia dei PTCP lì dove la giurisprudenza amministrativa ha ritenuto inefficaci la localizzazione delle infrastrutture e delle linee di comunicazione sostenendo che tale piano ha efficacia conformativa delle proprietà solo lì dove recepisce i vincoli eteronomi (paesaggio, vincoli idrogeologici etc.) posti dai piani sovraordinati>>.

¹⁹ Gestione centralizzata dei servizi sovra-comunali e di area vasta per le Province e gestione integrata dei servizi comunali e intercomunali per le Unioni di Comuni (per le forme v. nota 13).

Si tratta di una riorganizzazione sostanziale dei servizi sul territorio conseguente all'abolizione degli ambiti territoriali ottimali (ATO) e riguardante l'erogazione dei servizi idrici, la gestione dei rifiuti²⁰, il sistema sanitario, gli strumenti di *governance* per le politiche di sviluppo (come i gruppi di azione locale - GAL) (Alulli, 2013).

A tale riorganizzazione dovrebbe seguire una riforma degli *standards* urbanistici o in un'accezione più ampia delle "dotazioni territoriali" nelle quali sono comprese quelle che la comunità insediata riconosce come tali, a prescindere dai soggetti erogatori (Karrer, Ricci, p.13; Paolillo, 2003: 15)²¹. Nella ridefinizione degli strumenti di governo del territorio alla scala comunale alcune regioni²² hanno introdotto poi il Piano dei servizi, finalizzato alla proposta e localizzazione di una adeguata dotazione quali-quantitativa in coerenza con gli altri piani o programmi vigenti e individuando le modalità di realizzazione e gestione con l'eventuale ruolo dell'operatore privato (Rossetti, 2001: 67).

3 | La dismissione degli enti provinciali e l'istituzione di un organismo di governo metropolitano per Cagliari

L'area vasta di Cagliari è costituita da un sistema insediativo policentrico nel cui ambito il capoluogo ha indotto legami di gravitazione funzionale orientati in senso gerarchico che hanno contribuito alla parziale saldatura dello spazio urbanizzato. La L.142/1990 aveva individuato nella conurbazione cagliaritano una delle possibili aree metropolitane, delegando alla Regione il compito di costruire la "città metropolitana", con la legge regionale n.4/1997 e la riforma del titolo V della Costituzione nel 2001. Tuttavia la Regione Sardegna, accantonando il percorso per l'istituzione di un ente di governo metropolitano, ha scelto una strada differente con l'istituzione di quattro nuove Province, andate a sommarsi a quelle storiche²³.

Con i referendum regionali del 2012 la popolazione sarda si è espressa in merito, votando per la loro abolizione²⁴ ed innescando l'iter di dismissione per le provincie aggiunte.

Ad oggi, si attende il passaggio parlamentare che consentirà l'entrata in vigore del D.d.L. Costituzionale approvato dal Consiglio della Regione Sardegna (n.1080/2013) per la modifica dello Statuto Speciale e l'abolizione di tutte e otto le provincie. Si prospetta pertanto una fase di incertezza per gli enti provinciali nella riorganizzazione delle loro funzioni, mentre l'agenda di governo nazionale ripresenta il tema delle città metropolitane e la possibilità per l'area vasta di Cagliari di creare un organismo di gestione alla scala sovra-comunale.

Il quadro della pianificazione per l'area vasta di Cagliari si caratterizza per la compresenza di numerosi strumenti ai vari livelli, ad eccezione di quello intercomunale (v. Tabella 1). La situazione è parzialmente mutata con gli interventi previsti nella pianificazione strategica, introdotta dalla Regione Sardegna con le risorse del POR FESR 2000-2006 e della "Riserva Aree Urbane" del Fondo per le Aree Sottosviluppate - FAS (ex Delibera CIPE n.20/2004). La Regione ha stabilito che essa dovesse avvenire su due livelli coordinati, il piano strategico comunale e il piano strategico intercomunale (alla cui redazione è stata dedicata una quota delle risorse destinate ai comuni). Nel caso di Cagliari ciò ha portato alla redazione di un Piano Strategico Intercomunale dell'Area Vasta di Cagliari (PSI) e di altri Piani Strategici Comunali. Il PSI ha definito un *set* di obiettivi strategici nei settori della residenzialità, dell'ambiente, dei servizi e della mobilità, cui ha fatto seguito la definizione di azioni progettuali strutturali. Tra le azioni progettuali più importanti vi è il Piano Urbano della Mobilità (PUM 2009).

²⁰ L.42/2010.

²¹ Se da un lato gli *standards* urbanistici hanno consentito di bilanciare la domanda e l'offerta di spazi pubblici stabilite dalla normativa, dall'altro, essi non hanno garantito il riequilibrio delle dotazioni in rapporto alle necessità concrete delle comunità interessate. Ciò a causa della loro eccessiva rigidità che non tiene conto delle modifiche sociali strutturali, dell'eterogeneità e della complessità dei contesti geografici, dell'effettiva disponibilità di risorse e delle differenti strategie messe in atto dalle politiche pubbliche (Contardi, 1999, pp.2-5). Riguardo alcune delle problematiche derivanti dalla rigidità delle tecniche di analisi per il dimensionamento degli standard sia concesso rimandare a: Colavitti A. M., Serra S. (2013), "Le politiche per i servizi e il piano urbanistico. Considerazioni critiche e alcune prospettive di studio", in *Urbanistica Dossier Online*, n.4/2013, pp.397-401.

²² Ad esempio la Regione Lombardia con la L.1/2001

²³ Cagliari, Nuoro e Sassari sono inserite nell'art.43 dello Statuto della Regione Autonoma della Sardegna. Questo significa che tali enti vanno considerati alla stregua di figure di rilevanza statutaria, e quindi di rilevanza costituzionale, essendo lo Statuto della Sardegna, in quanto regione speciale, adottato con legge costituzionale. Pertanto per la loro abolizione è necessaria una legge costituzionale di modifica dello Statuto.

²⁴ Rispondendo ad un quesito di tipo *abrogativo e vincolante* riguardante le nuove Province (Carbonia-Iglesias, Medio Campidano, Olbia-Tempio, Ogliastra) e la Provincia di Oristano e ad un quesito *consultivo* riguardante le Province di Cagliari, Nuoro e Sassari, per le ragioni già illustrate (v. nota 23).

Le amministrazioni comunali adottanti il PSI hanno ritenuto necessario mettere in campo azioni di *governance* dirette a valorizzare le differenze fra i centri urbani dell'area vasta e contenere i costi collettivi generati dall'insediamento disperso (Piano Strategico Intercomunale, 2012: 10). Uno dei temi chiave è quello dell'individuazione di servizi da decentrare e loro modalità di riorganizzazione e gestione per promuovere il riequilibrio urbano e territoriale (PSI, 2012: 37). Il PUM del 2009 considera le problematiche di mobilità di area vasta, in linea con il redigendo PSI: le analisi e le previsioni alla base delle sue proposte tengono conto dei flussi in entrata e in uscita dal capoluogo ai quali lo strumento cerca di dare risposte concrete, con la proposta di una linea di trasporto metropolitana.

Tabella IV | Il quadro della pianificazione per l'area vasta cagliaritano.

Pianificazione Urbanistica	
Livello Regionale	- Piano Paesaggistico Regionale - Piano di Assetto Idrogeologico - Piano Regionale dei Trasporti
Livello Provinciale	- Piano Urbanistico Provinciale; - Piano Territoriale Paesistico Molentargius-Monte Urpinu; - Piano Regolatore dell'Area Industriale di Cagliari;
Livello Intercomunale	Non è previsto
Livello Comunale	- Piani Urbanistici Comunali

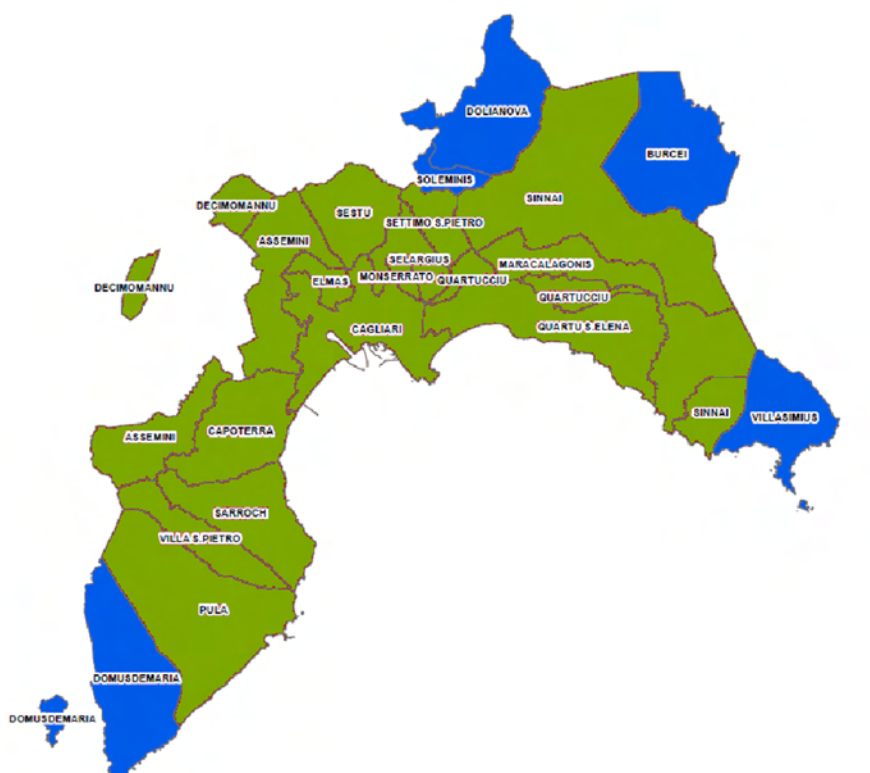


Figura 1 | Area Vasta di Cagliari (in verde i Comuni che hanno redatto e adottato il PSI)
Fonte: PUM del Comune di Cagliari.

Tali strumenti, infine, hanno consentito un'evoluzione particolare della *governance* metropolitana introducendo il Forum dei Sindaci (equiparabile alla conferenza metropolitana del decreto Delrio), il Tavolo tecnico intercomunale (coordina i tavoli territoriali), i tavoli territoriali d'area (coordinano i diversi piani comunali tra loro e rispetto al piano strategico), i tavoli tematici (delineano le azioni di piano settore per settore)²⁵.

²⁵ Ricordiamo, ad esempio, come il PUM abbia influito sul tavolo tematico 'mobilità' del PSI e viceversa.

3.1 | La proposta di gestione dei servizi pubblici nella dimensione a scala metropolitana

Lo studio di modelli innovativi per l'attuazione e la gestione delle politiche dei servizi da parte delle pubbliche amministrazioni costringe ad una riflessione sull'evoluzione delle tecniche per l'analisi della domanda che devono ormai prendere in considerazione anche la richiesta generata dai flussi di persone e dalle diverse tipologie di utenza che gravitano ogni giorno attorno ai centri metropolitani. Nel caso di Cagliari è sicuramente riduttivo e fuorviante calcolare il fabbisogno di servizi sulla base della popolazione residente dato il ruolo della città come attrattore economico e catalizzatore di ingenti flussi giornalieri di persone dai comuni limitrofi classificabili secondo diverse tipologie di utenza²⁶. È necessario dunque ripensare i modi ed i criteri della maggior parte delle dotazioni infrastrutturali. A titolo esemplificativo si può citare la dotazione di parcheggi la cui quantificazione dovrebbe tenere conto delle politiche messe in atto per incentivare l'utilizzo del trasporto pubblico che rendono necessaria la concentrazione dei parcheggi prevalentemente nei nodi del trasporto intermodale. La costruzione di una nuova linea metropolitana che collega i vari centri urbani della cintura metropolitana al capoluogo, esito di una concertazione tra gli enti comunali dell'area vasta, conferma come sia ormai matura la consapevolezza che alcuni problemi strutturali della regione urbana possano trovare soluzione esclusivamente su scala sovracomunale.

Dovendo trarre delle conclusioni, in aggiunta a quanto detto, si rende indispensabile l'aggiornamento e l'ampliamento dell'offerta di servizi pubblici che tengano conto del fabbisogno di dotazioni collettive delle specifiche identità locali, delle attività economiche, delle risorse ambientali e storico culturali, del ruolo chiave della città all'interno del sistema territoriale di riferimento.

4 | Conclusioni

L'analisi della gestione del tema dei servizi per l'area vasta di Cagliari, ha evidenziato prioritariamente due ordini di questioni: uno riguardante la *governance* della città metropolitana, l'altro, la natura teorico-tecnica del modello di piano in relazione agli *standards* ed alle dotazioni infrastrutturali.

In tema di *governance* metropolitana lo scenario internazionale propone una serie di modelli consolidati, come l'associazione volontaria tra comuni, l'agenzia delegata allo svolgimento di specifiche funzioni, la "città regione" oppure l'ente sovracomunale ad elezione diretta o meno (Deodato, 2012: 4). In tal senso, il D.d.L. Delrio consentirebbe alle aree metropolitane di scegliere il modello organizzativo più idoneo dotandosi di uno specifico statuto. Esso è delegato alla Conferenza Metropolitana composta dai sindaci dei comuni dell'area metropolitana ed indica forme cooperative e di coordinamento già introdotte dalla pianificazione strategica con la loro conseguente istituzionalizzazione. Nonostante l'approvazione del D.d.L. al Senato, la situazione resta però segnata da modelli di *governance* di tutt'altro tipo, derivati dal vecchio ordinamento provinciale, con l'aggravante del commissariamento.

Numerose sono le criticità riguardanti lo strumento del piano metropolitano, del Piano Territoriale di Coordinamento Metropolitano (PTCM), in relazione alla sua natura ibrida (contenuti da piano di coordinamento e cogenza normativa da piano regolatore) ed al suo rapporto con il 'documento strategico metropolitano' previsto dal D.d.L. Delrio. Ribadendo ancora una volta che pianificazione urbanistica e pianificazione strategica sono due strumenti di *policy* differenti, appare ragionevole attribuire al documento strategico una funzione di 'quadro di riferimento' per tutti i piani di settore delle future Province (o Enti di Area Vasta) e Aree Metropolitane, compreso il PTCM²⁷.

Dal punto di vista delle tecniche per la stima della domanda nella gestione dei servizi d'utilità e nel dimensionamento della dotazione *standard* di servizi pubblici per abitante, in letteratura compare più volte il riferimento al Piano dei Servizi adottato da diverse città italiane, come nel caso di Milano. Volendo ipotizzare un PTCM ibrido con la natura di piano di coordinamento e contenuti normativi esclusivamente per le reti infrastrutturali strategiche e i servizi, quest'ultimi gestiti attraverso un Piano dei Servizi Metropolitano, ci si chiede quali strumenti debbano adottare i comuni metropolitani. In che modo coinvolgerli nel dimensionamento di piano e nella conseguente definizione delle aree destinate a servizi? Il

²⁶ Solo l'ateneo cagliaritano, ad esempio, veicola un flusso ingente di popolazione studentesca proveniente dall'intera regione, non residente 'ufficialmente' nel comune ma ivi domiciliata per gran parte dell'anno. La localizzazione delle strutture universitarie, inoltre, non è più limitata al territorio comunale cagliaritano ma si estende nell'area vasta, in particolare nel comune di Monserrato dove è stato realizzato un *campus* universitario, in continuo ampliamento, che ospita anche strutture sanitarie, di livello regionale, per rispondere alla coerente logica di delocalizzazione dei servizi generali.

²⁷ Il documento strategico metropolitano può essere paragonato allo *Schéma de Cohérence Territoriale* (SCOT) introdotto in Francia in sostituzione dei vecchi *Schémas Directeurs* (SDAU) dalla Legge sulla solidarietà e rinnovamento urbano (SRU) del 13 dicembre 2000, poi modificata dalla legge sulla pianificazione e la residenza del 2 luglio 2003.

tema della *governance* legato alla ricerca del modello più idoneo per la gestione delle relazioni e, soprattutto, come soluzione ai conflitti interistituzionali di livello metropolitano resta il nodo centrale.

Le criticità descritte risultano in qualche modo amplificate nel caso delle autonomie locali che, per tramite del proprio statuto, dovranno decidere quali aree metropolitane istituire e quali funzioni provinciali mantenere in capo agli enti di area vasta (mentre la loro natura elettiva sarà inevitabilmente sacrificata in base alle leggi ordinarie e costituzionali). Questa maggior capacità decisionale che, a ben vedere, rappresenta un vantaggio nella costruzione di una *governance* locale più snella ed efficiente, può però rivelarsi anche un limite nel caso di un rapporto conflittuale tra regione e governo nazionale tutto da sciogliere. In tal senso, il caso sardo risulta emblematico dei possibili conflitti con il governo nazionale che ha paventato l'impugnazione del *disegno di legge* costituzionale approvato dal Consiglio della Regione Sardegna per la modifica dello statuto e l'abolizione di tutte e otto le province in accordo con il voto popolare²⁸. Sicuramente un quadro istituzionale più stabile a livello nazionale avrebbe reso meno complicata la situazione, meno frammentari i tentativi di riforma e meno caotiche la *governance* e la pianificazione territoriale di livello metropolitano.

Attribuzioni

La redazione del paragrafo 1 è di A. M. Colavitti, del paragrafo 2 è di Alessia Usai, del paragrafo 3 è di S. Serra, mentre il paragrafo 4 è stato discusso e scritto dai tre autori.

Riferimenti bibliografici

- Alulli M. (2013), "Il potere", in Testa, P. (a cura di), *Rapporto Cittalia 2013. Le Città Metropolitane*, Cittalia, Roma, pp.193-249.
- Bruzzo A. (2009), "La programmazione regionale in Italia: ricostruzione storica e questioni aperte", Atti della XXX Conferenza italiana di scienze regionali, Firenze 9-11 settembre 2009.
- Camagni R. (2012), "Verso una riforma della governance territoriale. Area vasta e controllo della rendita fondiaria e immobiliare", in *Quaderni del Territorio*, no. 2/2012, pp. 39-62 [Online]. Disponibile su: <http://www.storicamente.org/> (ultimo accesso: 24 marzo 2013).
- Campilongo C. (2005), "Aree Metropolitane. Città metropolitane: l'individuazione dell'area metropolitana", in Birini S. (a cura di), *Qualità dell'Ambiente Urbano: Il Rapporto APAT*, APAT, Roma, pp. 9-23 [Online]. Disponibile su: <http://www.areeurbane.isprambiente.it/> (ultimo accesso: 24 marzo 2013).
- Colavitti A. M., Serra S. (2013), "Le politiche per i servizi e il piano urbanistico. Considerazioni critiche e alcune prospettive di studio", in *Urbanistica Dossier Online*, no. 4/2013, pp. 397-401.
- Contardi L. (1999), "Cinque ragioni per tornare a ragionare sugli standard" in *Urbanistica Dossier*, no. 21, p.31.
- De Luca G. (2012), "L'efficacia della pianificazione di area vasta nell'esperienza italiana e comunitaria", Atti del Convegno nazionale INU "La Provincia e la pianificazione intermedia dell'area vasta: nuovi scenari per il governo del territorio", Perugia 16 aprile 2012 [Online]. Disponibile su: <http://www.inu.it/convegni-nazionali-2/la-provincia-e-la-pianificazione-intermedia-dellarea-vasta-nuovi-scenari-per-il-governo-del-territorio/> (ultimo accesso: 24 marzo 2013).
- Deodato C. (2012), "Le città metropolitane: storia, ordinamento, prospettive", in *Federalismi.it*, no. 19/2012, pp.1-39.
- Fiorentin E. (2013), "Il ritorno al villaggio e l'ultra metropoli", in Laszlo E., Biava P.M. (a cura di), *Il senso ritrovato*, Springer, Milano, pp.159-162.
- Karrer F., Ricci M. (a cura di, 2006), *Città e contratto: il piano dei servizi tra programmazione urbana e gestione*, Officina edizioni, Roma.
- Odorisio C. (1999), "Il dibattito del '68 ed il bilancio attuale" in *Urbanistica Dossier*, no. 21, pp.6-8.
- Orlando M. (a cura di, 2014), Il disegno di riforma degli Enti Locali: Città Metropolitane, Province e Unioni di Comuni, Analisi tecnica del disegno di legge "Delrio" Atto Senato n. 1212 (già Atto Camera n. 1542a) nel testo del 7 gennaio 2014 [Online]. Disponibile su: <http://www.provincia.torino.gov.it/> (ultimo accesso: 24 marzo 2013).
- Paolillo P.L., Moroni S. (2003), *Il ruolo dei servizi pubblici nei processi di trasformazione urbana*, Franco Angeli editore, Milano.

²⁸ Cfr. Governo impugna la legge sull'abolizione delle province. Cappellacci: "Lo Stato rispetti la Sardegna e sia leale", «SardegnaOggi», 09 ottobre 2013 [Online] Disponibile su: <http://www.sardegnaoggi.it/> (ultimo accesso: 24 marzo 2013).

- Pileri P. (2013), “Cambiare per ripartire. L’occasione del nuovo governo metropolitano per sciogliere cinque nodi cruciali dell’urbanistica”, in Testa, P. (a cura di), *Rapporto Cittalia 2013. Le Città Metropolitane*, Cittalia, Roma, pp.256-263.
- Rossetti M. (2001), “La nuova politica dei servizi urbani della Regione Lombardia” in *Urbanistica Informazioni*, no. 176, pp.67-68.
- Urbani P. (2012), “Le funzioni di pianificazione della città metropolitana”, Appunto per il gruppo di lavoro su "L’istituzione delle Città metropolitane: procedure, problemi, ostacoli, opportunità", 13 dicembre 2012, Astrid-online [Online]. Disponibile su: <http://www.astrid.eu/> (ultimo accesso: 24 marzo 2013).



Atti della XVII Conferenza Nazionale SIU

Società italiana degli urbanisti

L'urbanistica italiana nel mondo

Milano, 15-16 maggio 2014



Planum Publisher

ISBN 9788899237004

Per una ricapitalizzazione efficacemente co-creativa dei sistemi territoriali italiani

Luciano De Bonis

Università del Molise

DiBT - Dipartimento Bioscienze e Territorio

Email: luciano.debonis@unimol.it

Eugenio Leanza

European Investment Bank

JESSICA and Investment Funds Division

Email: e.leanza@eib.org

Jesse Marsh

Atelier Studio Associato

Email: jesse@atelier.it

Ferdinando Trapani

Università di Palermo

d'Arch - Dipartimento di Architettura

Email: ferdinando.trapani@unipa.it

Abstract

La trasformazione creativa (innovazione) non dovrebbe essere immaginata se non come emergente dall'interazione interna (immanente) ai soggetti individuali o inter-individuali, piuttosto che da istanze separate e superiori (trascendenti). Il compito del *planning* dovrebbe quindi essere quello di rendere percepibili le potenzialità di cambiamento emergenti dall'interazione della molteplicità di detentori di quote di capitale urbano (*stakeholder*), che includono in pratica la totalità dei soggetti, e di fornire loro validi *framework* di orientamento e di scambio tra differenti, e spesso inconciliabili, sistemi di 'valori'. Sono insomma richiesti approcci innovativi all'urbano, per lo più contrastanti con le tradizionali prassi di investimento infrastrutturale, realizzate a scapito dell'investimento in 'capitale umano'. Per superare la vieta dicotomia tra approcci *top-down* e *bottom-up* appare inoltre opportuno far riferimento a un nuovo modello di *governance* caratterizzato da reti auto-organizzate assimilabili a un fenomeno spontaneo guidato da processi sociali più che da obiettivi politici. A questo modello *social* di *governance* fanno riferimento i cosiddetti Living Lab urbani e territoriali, da considerare come veri e propri ecosistemi di agenzie che, interagendo co-creativamente, sembrano poter costituire un utile riferimento per l'integrazione multi scalare dei livelli di governo e che, attraverso la condivisione di un'idea di impresa e/o di una problematica, sembrano anche in grado di produrre concreti effetti di rigenerazione urbano-territoriale.

Parole chiave: social capital, creativity, local development.

1 | Introduzione

Presentiamo qui, come ulteriore sviluppo di una riflessione intorno al rapporto co-creativo tra sfera socio-economica e sfera urbano-territoriale (De Bonis, Concilio, Marsh & Trapani, 2012), anzitutto un inquadramento dei processi di innovazione territoriale all'interno di una concezione radicalmente (ma non

integralisticamente) immanentista dei fenomeni urbani e dei relativi processi di *planning* e, a seguire, alcune considerazioni riguardanti i nessi economici tra politiche monetarie e trasformazioni spaziali derivanti dai processi di urbanizzazione, nel contesto di un'economia urbana globalizzata, da tenere a nostro parere in forte conto nell'ambito dei processi di configurazione di agende urbane e digitali relative ai sistemi territoriali italiani.

Poiché tali considerazioni, al pari del sopra citato *framework* immanentista, conducono tra l'altro al riconoscimento del ruolo fondamentale che nelle dinamiche evolutive dei sistemi urbani svolge una molteplicità di *urban stakeholders*, illustriamo anche un'interpretazione della natura e del ruolo che potrebbero svolgere nelle suddette dinamiche entità sociali ed economiche riconducibili a un concetto di Living Lab urbano-territoriale ispirato a un modello di *governance* che potremmo definire *social*, in grado di superare l'ormai vieta dicotomia tra approcci *top-down* e approcci *bottom-up*.

2 | Immanenza e innovazione territoriale co-creativa

Per orientarsi e posizionarsi all'interno del paesaggio di visioni e modelli di innovazione territoriale correnti¹ si farà qui riferimento a una sorta di orizzonte interpretativo capace di estrarne quella che a noi sembra una sorta di loro 'essenza'.

L'orizzonte a cui ci si riferisce è percepibile più chiaramente nelle forme co-produttive (Albrechts, 2012) ma specialmente co-creative (Marsh, 2008; Concilio, De Bonis & Trapani, 2011; Pallot, Trousse, Senach, Schaffers & Komninos, 2011; Concilio, De Bonis & Trapani, 2012; Concilio & De Bonis, 2012; Concilio, De Bonis, Marsh & Trapani, 2013) di innovazione territoriale, che in quanto tali si caratterizzano fondamentalmente, a nostro parere, per la loro immanenza anziché trascendenza sociale (ed ambientale).

Per quanto riguarda in particolare la questione del rapporto tra approccio immanentista e *planning* si può fare specifico riferimento a un contributo relativamente recente di Hillier (2005)², esplorativo delle potenzialità del concetto deleuze-guattariano di "divenire" come sperimentazione creativa.

Nel citato contributo si riconosce anzitutto che «Faced with conflicting and seemingly incommensurable decisional imperatives, organizations are under constant pressure to adapt or transform creatively» (Hillier, 2005: 281).

Più in generale, ovverosia non riferendosi solo come Hillier a 'imperativi decisionali conflittuali e incommensurabili' e alle 'organizzazioni', poiché non esistono possibilità di adattar-si se non in riferimento a un qualche sé individuale, infra-individuale (parti di sé) o inter-individuale/trans-umano (sé socio-ambientale) la 'trasformazione creativa' (innovazione) non potrebbe e non dovrebbe essere immaginata se non come emergente dall'interazione interna (immanente) al medesimo sé, piuttosto che da istanze separate e superiori (trascendenti).

Al contrario, nota Hillier, «As planning theorists and practitioners we seem to have had a pervasive commitment to an ontology of being which privileges end-states and outcomes, rather than an ontology of becoming which emphasizes movement, process and emergence». Tuttavia, tale *commitment* «...may begin to be dissolved by referring to Deleuze and Guattari's concept of 'becoming', in which ideas do not come to order from abstract and/or external notions, but develop as part of practical, creative experimentation played out within and between economic and socio-political institutions» (Hillier, 2005: 273).

Con specifico riferimento al principio-chiave deleuze-guattariano del *movement or change, immanence*, Hillier sottolinea inoltre come in tale pensiero il divenire (*becoming*) sia legato «...to the unpredictable, indeterminate, never-accomplished actualization of virtualities» (Hillier, 2005: 281). Il che d'altra parte rende manifesto come il cambiamento «...incorporates 'traces' of its genealogical past, which both constrain and also create potential opportunities for the future» (Hillier, 2005: 280).

La conclusione è che «Planning's role is to make the virtual intelligible» (Hillier, 2005: 281), ma si potrebbe forse dire, con P. Lévy (1994), che si tratta piuttosto di rendere 'sensibile' il puramente intellegibile, difficilmente 'attuabile' fintantoché non riesca a passare anche per i corpi e le abitudini comportamentali.

E se ne potrebbe anche finalmente dedurre che l'attuale, inteso come esito creativo e non predeterminabile di un virtuale a sua volta inteso come potenziale (Lévy, 1995), è implicito e va ricercato

¹ Per una trattazione del tema dell'innovazione urbana e territoriale coerente con l'impostazione concettuale qui proposta e inquadrata nel contesto delle pertinenti politiche europee, rimandiamo al paper 'Urban and Digital Agenda: Opportunities for Socio-digital Innovation', presentato a questa stessa conferenza da G. Concilio, F. Molinari, L. De Bonis & J. Marsh.

² Su tale tema ci permettiamo di rimandare anche ai seguenti contributi, tutti essenzialmente basati sull'approccio filosofico di P. Lévy (1994, 1995) alla questione generale dell'immanenza: De Bonis (1999, 2000, 2001).

nelle pieghe del reale piuttosto che nell'utopistico rigetto di quest'ultimo, così tipico di molte teorie e pratiche di *planning* (De Bonis, 2003).

La rinuncia a qualsiasi *transcendental rationality* è associata da Mäntysalo, Balducci & Kangasoja (2011) al revival (incerto) del *partisan mutual adjustment* (PMA) di Lindblom, registratosi con l'avvento della teoria agonistica del *planning* (Mouffe, 1999, 2005), di cui l'approccio *trading zone* (TZ), in particolare nella declinazione riguardante il *trading* tra 'nemici' di P. Galison (2010, cit. in Mäntysalo et al., 2011), può costituire un complemento essenziale. Quest'ultima, infatti, pone al centro del *trading* non i differenti sistemi di significato, generalmente inconciliabili, di cui sono portatori i 'nemici' bensì i *framework* di scambio fra i sistemi stessi. *Framework* in grado, proprio in quanto semplicemente tali, di favorire interazioni localmente coordinate anche tra soggetti 'nemici' (o comunque avversari), e che potrebbero quindi risultare particolarmente calzanti anche per pratiche di pianificazione 'localizzate' (Mäntysalo et al., 2011). Notano in proposito gli autori – e si ritiene qui che si tratti di una notazione fondamentale – che la natura fisica dell'oggetto della pianificazione, ovverosia la sua natura di luogo che collega tra di loro i vari *stakeholders* proprio perché ciascuno *holds a stake* (Healey, 1997), costituisca un elemento decisivo di tali *trading zones of planning*.

Vale la pena tuttavia sottolineare come l'approccio galisoniano (*trading with the enemy*) può essere facilmente riformulato in termini molto più generali di quelli strettamente riferibili al 'nemico', se si tiene conto delle condizioni di contesto inevitabilmente 'interculturali' – anche se non necessariamente multietniche – in cui si svolgono ormai 'ordinariamente' i processi di pianificazione (Bateson, 1976, 2000; De Bonis, 2004). Prendere compiutamente in considerazione la teoria delle TZ, e riferire queste ultime a spazi fisici di 'intermediazione', implica inoltre a nostro parere il pieno riconoscimento del ruolo residuale, sebbene non inesistente (v. infra), della pianificazione professionale e della 'politica' istituzionale nella genesi delle 'politiche' urbane (Lindblom, 1990; Crosta, 1998).

3 | Politiche monetarie, processi di urbanizzazione e mutamenti spaziali

I pattern di trasformazione dei sistemi urbano-territoriali, e in particolare i processi di intensa urbanizzazione registratisi negli ultimi decenni a scala globale, sembrano essere stati ampiamente influenzati da processi di globalizzazione e da un ambiente finanziario caratterizzato a livello internazionale da politiche monetarie espansive. A causa della continua crescita dei mercati finanziari e della disponibilità di credito, i sistemi meno competitivi hanno peraltro accumulato rilevanti quantità di indebitamento a fronte di processi di espansione immobiliare collegati al tentativo di catturare l'incremento di valore della 'rendita urbana' generato dai bassi tassi di interesse, prima di doversi inevitabilmente confrontare con la necessità di rafforzare le politiche di correzione fiscale volte a garantire la sostenibilità finanziaria a lungo termine dovuta all'innalzamento dei costi operativi e di manutenzione dei sistemi urbani e ad evitare ristrutturazioni dolorose del debito privato e pubblico.

Per effetto delle suddette tendenze di politica monetaria, inoltre, gli investimenti urbani – di norma rispondenti a un ruolo di traino (*pull*) keynesiano durante le fasi recessive del ciclo economico – hanno viceversa assunto una funzione di spinta (*push*) pro-ciclica, e i processi di urbanizzazione sono stati sempre più spesso considerati come un obiettivo 'in sé' di modernizzazione economica, determinando una progressiva riduzione della redditività organica della infrastruttura urbana.

Un ulteriore effetto 'spaziale' potenziale, tanto importante quanto spesso trascurato, delle politiche monetarie espansive (e di una mancata correzione "spaziale" della politica fiscale) sembra essere quello che determina, ad esempio all'interno dell'area valutaria dell'Euro, una forte accelerazione dei processi di trasferimento di risorse da alcuni sistemi urbano-territoriali caratterizzati da rapido *ageing*, bassa produttività ed alto rischio di investimento di capitale (che vengono caratterizzati da fenomeni penalizzanti di *credit crunch* o di vera e propria *liquidity trap*) verso sistemi urbani in crescita, con migliori potenzialità occupazionali, anche grazie ad un forte correlazione macro-economica con aree del sistema globale caratterizzate da fenomeni di ciclo infrastrutturale espansivo. Questi sistemi sono progressivamente caratterizzati da costi di capitale inferiore, disponibilità di credito, ringiovanimento della popolazione e progressiva migliore saturazione dell'infrastruttura urbana. Tali processi competitivi sono simili a quelli che hanno caratterizzato lo spostamento delle attività economiche dalla cosiddetta *Rust Belt* alla cosiddetta *Sun Belt* negli USA o la riorganizzazione spaziale delle città della ex-DDR dopo la caduta del muro di Berlino.

Appare improbabile l'adozione nel prossimo futuro di politiche monetarie più restrittive, sia per le condizioni economiche globali, sia per l'approccio delle banche centrali uniformemente tendenti verso

modelli espansivi, sia infine per i rischi di recessione globale che tali politiche genererebbero. È quindi necessario introdurre approcci dinamici ed innovativi di controllo sul sistema di allocazione degli investimenti, e prestare una crescente attenzione a una migliore e più precisa allocazione ‘funzionale’ e ‘spaziale’ del capitale economico nell’ambito dei sistemi urbani. La complessità di tali processi richiede in ogni caso forme più ‘intelligenti’ di *governance* urbana e nuovi veicoli di investimento di tipo pubblicistico, volte ad assicurare un’efficace allocazione delle scarse risorse di capitale nei differenti sistemi urbano-territoriali, al fine di massimizzare la produttività e l’efficienza degli investimenti e dei processi di accumulazione del capitale globale. Sono insomma richiesti approcci innovativi all’urbano’, per lo più contrastanti con le tradizionali prassi di investimento infrastrutturale, realizzate a scapito dell’investimento in ‘capitale umano’, un miglior controllo del consumo di suolo e un efficiente/flessibile utilizzo del capitale fisico già esistente, in particolare a supporto dei processi di creazione d’occupazione di lungo termine.

In particolare, basandosi su di un approccio di *value creation*, un’importanza assai maggiore dovrebbe essere attribuita in futuro alla capacità dei sistemi urbano-territoriali di generare un incremento di benessere (o ‘valore’) a lungo termine in termini di miglioramento dell’‘integrale dei redditi’ (inclusivi dei trasferimenti finanziari) attesi dalla popolazione. Risultato che può essere raggiunto solo migliorando il controllo e la programmazione degli investimenti ed il controllo di gestione delle aree urbane, anziché focalizzarsi sui rendimenti, finanziari e di breve termine, perseguiti dalla maggior parte dei tradizionali *stakeholder* urbani.

In tal senso, un approccio fondato su una valutazione delle performance del capitale investito nei sistemi urbani, essenzialmente in termini di capacità di creazione di valore e di generazione di flussi economici atti a rigenerare il ciclo di investimento urbano, rappresenta una guida efficace per le scelte allocative di capitale nei sistemi territoriali da parte di una miriade di *stakeholder* urbani (individui e famiglie, settore pubblico, terzo settore, imprese private, ecc.), detentori di una o più forme di capitale, che interagiscono tramite processi decisionali distribuiti e generalmente non coordinati. D’altra parte, la carenza di una catena di controllo di tipo piramidale ben definita non preclude la possibilità di elaborare, da parte delle pubbliche amministrazioni - attraverso il ricorso alle nuove tecnologie ed ad un rigoroso sviluppo dell’agenda digitale a favore dei sistemi funzionali urbani - rigorosi ‘bilanci spaziali’ (di tipo economico-finanziario, ma con particolare accento sul valore ‘opzionale reale’ rappresentato dai diritti di edificazione e dalle infrastrutture urbane) che forniscano indicatori economici geo-referenziati su struttura, valore e performance del capitale urbano disponibile ed opzionale e che servano da guida nei futuri processi allocativi.

Tali ‘bilanci spaziali’ costituiscono un pre-requisito essenziale per la realizzazione di qualsiasi ‘agenda urbana’, e di qualsiasi scenario diagnostico e prognostico, in assenza dei quali è elevatissimo il rischio di trascurare le opportunità economiche derivanti dall’utilizzo di capitale già esistente, e di sovra-investimenti in sistemi o porzioni di sistemi urbano-territoriali spazialmente mal collocati e obsolescenti, e di conseguente distruzione a lungo termine di risorse economiche e finanziarie.

4 | Living Labs e modelli di innovazione territoriale

Il quadro delle politiche regionali europee si è evoluto in modo significativo dopo l’Agenda di Lisbona del 2000. Probabilmente in conseguenza del fatto che promuovere l’innovazione e l’economia della conoscenza è una questione molto più complessa rispetto al semplice finanziamento del settore tecnologico. Interpretare adeguatamente la questione dell’economia della conoscenza richiede infatti di integrare, piuttosto che semplicemente giustapporre, l’obiettivo di competitività con quello della sostenibilità ambientale e sociale³.

Il dibattito su entrambe le questioni ha evidenziato la necessità di comprendere meglio il ruolo svolto dalla dimensione spaziale o territoriale nelle dinamiche socio-economiche, ossia di come esse entrano concretamente in gioco in una regione specifica e nel relativo contesto geografico, culturale, sociale e normativo.

L’affermarsi a livello comunitario del *policy objective* ‘coesione territoriale’, e la connessa conseguente considerazione dei potenziali di sviluppo regionali e locali, ha focalizzato l’attenzione sul cosiddetto ‘capitale territoriale’, inteso come l’insieme di elementi materiali e immateriali – conoscenze, risorse endogene, attività economiche, infrastrutture, reti, ecc. – presenti in un territorio ma non sufficientemente

³ Per un quadro esaustivo delle politiche regionali e urbane europee e della loro reciproca integrazione nonché interrelazione con le questioni di sostenibilità ambientale e sociale, rimandiamo ancora al paper citato in nota 1, presentato a questa stessa conferenza.

valorizzati al fine di sostenere i processi di innovazione economica e istituzionale necessari per lo sviluppo sostenibile.

In questo contesto, il ruolo dei *Living Labs* può essere definito all'interno di un obiettivo di 'innovazione territoriale' intesa come integrazione tra innovazione tecnologica, sociale, economica, culturale e istituzionale, basata sulla valorizzazione del capitale territoriale. Si tratta di un approccio politico trasversale (*cross-cutting*) che copre qualsiasi specifica sfera di intervento ed anche in grado di integrare le strategie di Lisbona e di Göteborg.

Ma per attuare qualsiasi politica di innovazione territoriale è necessario anche far riferimento a un modello di *governance*. In funzione di differenti punti di vista disciplinari, possiamo identificare tre principali modelli di *governance* pertinenti al tema dell'innovazione territoriale.

Il primo modello, che possiamo definire 'tecnico-commerciale', tenta di promuovere l'innovazione in termini di sviluppo di nuovi prodotti e servizi, e la considera quindi come qualcosa da organizzare in modo efficiente, plasmando le condizioni di mercato, definendo metodologie comuni e individuando le più appropriate economie di scala. Si tratta evidentemente di un approccio *top-down*, tipico degli ambiti di politica industriale, per esempio di buona parte dei programmi di ricerca quadro (ora Horizon 2020) o dell'Agenda Digitale, ma anche della gestione della stessa *European Network of Living Labs* (ENoLL). Il modello si attua principalmente tramite interventi in ambiti normativi e regolamentari, incentivi fiscali o finanziamenti diretti di specifiche iniziative. In teoria, si dà spazio al comportamento libero degli attori di mercato (imprese e i consumatori) e si pone sostanzialmente l'innovazione nelle loro mani.

Un secondo modello di *governance* è quello 'politico-istituzionale', tipico degli ambiti della politica di coesione, per esempio i programmi dei fondi strutturali, di sviluppo rurale, della pesca, ecc. L'obiettivo è quello di applicare al campo specifico di intervento i *policy objective* generali – come la trasparenza, la sostenibilità o la coesione territoriale – influenzando il processo decisionale strategico e il quadro normativo ai diversi livelli di governo (comunitario, nazionale, regionale e locale). Si tratta di un approccio di tipo *bottom up*, basato sul presupposto che l'innovazione sia strutturalmente intrinseca ai processi partecipativi multi-livello.

Il terzo modello coincide con l'approccio *social* che caratterizza il movimento *Open Source* e l'etica *hacker* nonché il cosiddetto *Web 2.0*, così come illustrato nel recente lavoro di Benkler (2011). In quest'ultimo caso si fa riferimento a reti auto-organizzate simili nel comportamento ad ecosistemi naturali ed assimilabili a un fenomeno spontaneo guidato da processi sociali più che da obiettivi politici. In questa approccio, né statale né di mercato, l'innovazione non è tanto un obiettivo quanto un principio etico, e la *governance* è affidata a un'organizzazione reticolare, scalabile ed adattabile anche ai diversi, appropriati livelli di competenza istituzionale.

A quest'ultimo modello di *governance* fa riferimento il paragrafo che segue.

5 | Territorializzare i Living Lab per la rigenerazione urbana

La più recente tendenza insediativa globale, pertinente ai nostri sistemi urbano-territoriali, è caratterizzata dal fatto che gli ambienti di produzione dei beni non sono più indipendenti dai luoghi in cui l'idea imprenditoriale e la domanda sociale si formano. La produzione cambia il suo assetto per affrontare e superare la crisi, il sociale affronta da solo il tema della sopravvivenza del *welfare* e della qualità della vita, mentre la risposta della politica tarda ad interpretare il cambiamento profondo in atto ed è in pericolo la stessa coesione politica dell'Unione Europea.

La dimensione delle comunità di base, delle città, dei territori, delle regioni, degli Stati membri e della Unione Europea costituiscono livelli separati e sempre più distanti tra loro. Sono sempre più difficili le risposte dei governi alla tendenza disgregativa dei fenomeni positivi e negativi di produzione, della sostanziale indipendenza dei fenomeni imprenditoriali dalle politiche di sostegno, e dei fallimenti produttivi che non portano ad alcuna selezione imprenditoriale e che invece determinano desertificazione aziendale e occupazionale.

Necessita quindi sperimentare nuove pratiche e soprattutto politiche di integrazione che rinuncino alla pretesa di guidare il cambiamento della struttura sociale, economica, culturale ed ambientale, e che partano o che si fondino su modelli esistenti e di successo di interazione sia in senso economico-sociale sia in senso spaziale e quindi infrastrutturale.

Il fenomeno dei *Living Lab*, da considerare come veri e propri ecosistemi di agenzie che interagiscono in modo co-creativo, sembrano poter costituire un utile riferimento per l'integrazione multi scalare dei livelli di governo.

Grazie alla diffusione delle tecnologie telematiche di base presso gli strati più allargati della popolazione e nonostante gli ampissimi margini ancora esistenti di potenziamento delle condizioni operative del *web*, la condivisione di una idea di impresa e/o di una problematica è oggi il punto di partenza di uno start up aziendale o della nascita di una comunità di interessi in grado di raggiungere molti obiettivi senza l'aiuto o l'intervento di alcuna istituzione di livello superiore.

Molte di queste forme di autorganizzazione di piccole comunità di scopo non sono discendenti da legami di prossimità fisica ma sono invece tenute assieme dal dialogo mosso da problemi più o meno gravi di sopravvivenza o di creazione di lavoro in forma autonoma e di mutuo conforto sulla rete: si cercano soluzioni, si trova qualcuno che ascolta e dopo qualche tempo arriva una soluzione che soddisfa e convince i vari soggetti a costruire qualche iniziativa insieme.

Queste comunità di base non hanno alcun carattere di rivendicazione sociale e politica poiché non rivolgono le loro richieste alle istituzioni ma tornano a chiedere un consenso maggiore al sociale in modo sempre più allargato sfruttando le reti sociali del *web*.

Solo in un secondo momento le istituzioni intervengono per dare il loro contributo e per rendere possibile il sostegno di capitali privati esterni ai contesti.

Lo spazio del sociale si estende dai luoghi pubblici tradizionali, le strade, le piazze, gli edifici a funzione collettiva, alla dimensione relazionale comunicativa che a breve termine rimane come una nuvola di idee, di visioni e di una tensione collettiva che spinge verso un cambiamento di una data situazione critica o di una opportunità da cogliere per le forze presenti in un dato contesto urbano.

Si tratta comunque di realtà urbane in trasformazione molto diverse dai grandi tumulti di trasformazione urbana centrati su ingenti investimenti per grandi progetti guidati dai *trust* locali e sovralocali.

Confrontato con queste ultime categorie di mutazioni che disegnano in pochi anni nuovi paesaggi urbani fatti di grattacieli e immensi contenitori ad alta tecnologia, il prodotto in termini di spazi urbani dei *Living Lab* si apprezza come impalpabile o pressoché inesistente.

Ma le grandi operazioni urbane dal tipo delle Olimpiadi, degli Expo, ecc., niente hanno a che fare con le capacità, che i *Living Lab* stanno dimostrando, di agire sul connettivo sociale nonostante la loro frammentarietà, dislocazione casuale nelle città e nei territori, lontananza da disegni unitari governativi istituzionali (piani), e apparente carenza di risorse (programmazione economica).

Non siamo ancora in grado di interpretare e prevedere il potenziale di trasformazione urbana e territoriale nel caso in cui i *Living Lab* dovessero entrare in relazione con la pianificazione e la programmazione istituzionali, ma è certo che è importante riflettere sul possibile rapporto tra le due dimensioni eterogenee: da un lato la previsione e programmazione dell'azione istituzionale e dall'altro la spontanea e imprevedibile affermazione degli ecosistemi in cui si genera liberamente la co-creatività.

6 | Conclusioni

Sia il riferimento a un'impostazione immanentista del *planning* sia l'evidenziazione dei nessi tra politiche monetarie e trasformazioni spaziali derivanti dai fenomeni di urbanizzazione prodotti dalle dinamiche globali conducono al riconoscimento del ruolo fondamentale che nell'evoluzione dei sistemi urbano-territoriali svolge una molteplicità di *stakeholder* interagenti all'interno di processi distribuiti e generalmente non coordinati. L'azione residuale ma non per questo irrilevante delle pubbliche amministrazioni (e delle competenze esperte) si dovrebbe quindi concentrare da un lato sulla definizione di opportuni *framework* di orientamento per i suddetti *stakeholder*, atti a consentir loro di assumere le decisioni più appropriate in termini di creazione di benessere urbano a lungo termine, e dall'altro sulla ricerca delle più forme di interrelazione più appropriate, e in ogni caso scèvre da qualsiasi pretesa di controllo esogeno, con entità socio-economiche come quelle riconducibili ai fenomeni di innovazione co-creativa tipici dei cosiddetti *Living Lab* urbani e territoriali. In entrambi i casi si tratta non solo di offrire contributi al coordinamento delle azioni socio-economiche e dei fermenti co-creativi, ma anche di puntare al definitivo superamento di politiche urbane basate da una parte su concezioni trascendenti del *planning*, incapaci di cogliere la complessità dei fenomeni co-costruttivi dell'urbano contemporaneo, e dall'altra su politiche economiche di tipo keynesiano-fordista, potenzialmente generatrici di forte instabilità socio-economica.

Attribuzioni

Fermo restando che l'impostazione del *paper* è frutto del lavoro comune degli autori, la redazione dei §§ 1, 2 e 6 è di L. De Bonis, del § 3 di E. Leanza, del § 4 di J. Marsh e del § 5 di F. Trapani.

Riferimenti bibliografici

- Albrechts L. (2012), "Reframing strategic spatial planning by using a coproduction perspective", in *Planning Theory*, no. 1, vol. 12, pp. 46-63.
- Bateson G. (1976), "Pianificazione sociale e deuterio-apprendimento", in *Verso un'ecologia della mente*, Adelphi, Milano.
- Bateson G. (2000), "Ecologia e flessibilità nella civiltà urbana", in *Verso un'ecologia della mente*, Nuova Edizione Ampliata, Adelphi, Milano.
- Benkler Y. (2011), *The Penguin and the Leviathan: How Cooperation Triumphs over Self-Interest*, Crown Business, New York.
- Concilio G., De Bonis L., Trapani F. (2011), "The Territorial Dimension of Living Lab Approaches: Starting the European 'Participant Observatory'", in Cunningham P. & M. (eds.), *eChallenges e-2011 Conference Proceedings*, Dublin, IIMC International Information Management Corporation Ltd.
- Concilio G., De Bonis L., Trapani F. (2012), "La dimensione territoriale nell'approccio dei Living Labs. Verso i Territorial Living Labs per il sostegno alle città e alle regioni 'smart'/'The Territorial Dimension of Living Lab Approaches. Towards Territorial Living Lab for smart cities and regions", in Vergano A., Caruana A. (a cura di), *Smart Planning per le città gateway in Europa. Connettere popoli, economie e luoghi*, Atti della IX Biennale delle Città e degli Urbanisti Europei. Roma, INU Edizioni.
- Concilio G., De Bonis L. (2012), "Smart Cities and planning in a Living Lab perspective", in Campagna M., De Montis A., Isola F., Lai S., Pira C., Zoppi C., (eds.), *Planning Support Tools: Policy Analysis, Implementation and Evaluation, Proceedings of the Seventh International Conference on Informatics and Urban and Regional Planning INPUT 2012*, pp. 1363-1373, Franco Angeli, Milano.
- Concilio G., De Bonis L., Marsh J., Trapani F. (2013), Urban Smartness: Perspectives Arising in the Periphèria Project, in *Journal of the knowledge economy*, no. 4, pp. 205-216.
- Crosta P. (1998), *Politiche. Quale conoscenza per l'azione territoriale*, Franco Angeli, Milano.
- De Bonis L. (1999), "Planning as Medium versus Planning as Means", in Rizzi P. (eds.), *CUPUM '99 Computers in Urban Planning and Urban Management. On the edge of the millenium. Proceedings of the 6th International Conference*, Franco Angeli, Milano.
- De Bonis L. (2000), "Territorio, città e cibernazio", in Piroddi E., Scandurra E., De Bonis L. (a cura di), *I futuri delle città. Mutamenti, nuovi soggetti e progetti*, pp. 126-150, Franco Angeli, Milano.
- De Bonis L. (2001). "Communication Technologies and Planning "Technologies"", in *Plurimondi*, no. 5, pp. 207-222.
- De Bonis L. (2003), "Mumford... e oltre", in De Bonis L. (a cura di), *La nuova cultura delle città, trasformazioni territoriali e impatti sulla società*, Atti dei Convegni Lincei, vol. 194, pp. 69-79, Bardi, Roma.
- De Bonis L. (2004), "Bateson, la città e il piano: la fecondità dell'ecologia della mente per gli studi urbani, in Imbesi G., Lenci R., Sennato M., (a cura di), *Intersezioni, Annali del Dipartimento di Architettura e Urbanistica per l'ingegneria*, Gangemi, Roma.
- De Bonis L., Concilio G., Marsh J., Trapani F. (2012), "Towards a deep integration of socio-economic action and spatial planning", in Schiuma G., Spender J.C., Yigitcanlar T. (a cura di), *IFKAD-KCWS 2012. 7th International Forum on Knowledge Asset Dynamics - 5th Knowledge Cities World Summit. Knowledge, Innovation and Sustainability: Integrating micro & macro perspectives*, Proceedings E-Book, pp. 1323-1328.
- Galison P. (2010), "Trading with the enemy", in Gorman M.E. (ed.), *Trading zones and interactional expertise. Creating new kinds of collaboration*, MIT Press, Cambridge, MA.
- Healey P., (1997), *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies*, Macmillan, London.
- Hillier J., (2005), "Straddling the post-structuralist abyss: between transcendence and immanence", in *Planning Theory*, no. 4, pp. 271-299.
- Lindblom C.E. (1990), *Inquiry and Change: The Troubled Attempt to Understand and Shape Society*, Yale University Press.
- Lévy P. (1994), *L'intelligence collective. Pour une anthropologie du cyberspace*, La Découverte, Paris, trad.it. *L'intelligenza collettiva. Per un'antropologia del cyberspazio*, Feltrinelli, 1996.
- Lévy P. (1995), *Qu'est-ce que le virtuel*, La Découverte, Paris, trad.it. *Il virtuale*, R. Cortina, 1997.
- Mäntysalo R., Balducci A., Kangasojä J. (2011), "Planning as agonistic communication in a trading zone: Re-examining Lindblom's partisan mutual adjustment", in *Planning Theory*, no. 3, vol. 10, pp. 257-272.
- Marsh J. (2008), "Living Labs and territorial innovation", in Cunningham P. & M: (eds.) *Collaboration and the knowledge economy: issues, applications, case studies*, IOS Press, Amsterdam.
- Mouffe C. (1999), "Deliberative democracy or agonistic pluralism", in *Social Research*, no. 3, vol. 66, pp. 752-758.

- Mouffe C. (2005), *On the political. Thinking in action*, Abingdon and New York, Routledge.
- Pallot M., Trousse B., Senach B., Schaffers H., Komninos N. (2011), “Future internet and living lab research domain landscapes: filling the gap between technology push and application pull in the context of smart cities”, in Cunningham P. & M. (eds.), *eChallenges e-2011 Conference Proceedings*, Dublin, IIMC International Information Management Corporation.



La Macroregione mediana per l'Agenda urbana: coerenza tra reti di città, sistemi e progetti di territorio

Donato Di Ludovico

Università dell'Aquila
DICEAA – Dipartimento di Ingegneria Civile, Edile-Architettura e Ambientale
Email: donato.diludovico@univaq.it

Pierluigi Properzi

Università dell'Aquila
DICEAA – Dipartimento di Ingegneria Civile, Edile-Architettura e Ambientale
Email: properzi@tin.it

Abstract

L'Agenda Urbana proposta dal CIPU si pone l'obiettivo di superare, attraverso un approccio strategico, la frammentarietà e la settorialità delle politiche per le Città, temi molto cari alla disciplina urbanistica che da tempo discute, senza particolari risultati, di separatezza delle politiche e della pianificazione. Una sperimentazione del MIT e della Regione Abruzzo, che approfondisce il tema dei Progetti di territorio (nei Territori Snodo 2), affronta i punti critici evidenziati dall'Agenda Urbana proponendo la Macroregione Mediana e un programma di sviluppo urbano e territoriale implementato per Progetti, ma soprattutto proponendo una integrazione (necessaria) tra gli obiettivi dell'Agenda Urbana e quello dell'Accordo di Partenariato sulle Aree Interne, una integrazione tra Città ed il proprio Territorio, tra le Città e le Aree interne, tra Spazio urbano e Spazio rurale, tra i diversi Sistemi insediativi. L'obiettivo è quello di superare il modello urbanocentrico, proponendo una nuova interpretazione dei modelli insediativi dell'Italia Mediana capace di superare quelle forme posturbane derivate da una mancata coerenza tra modello sociale di sviluppo e strumenti di governo del territorio, proponendo strumenti di attuazione (come i Progetti di territorio) snelli, flessibili ed efficaci, basati sulla conoscenza e sul conferimento di senso (e di valore) e riferiti a progetti di sviluppo locali e politiche urbane integrate a loro volta attuate da nuovi strumenti di governo dei fatti territoriali che spostino la natura del pianificare dalle regole fondiarie legate allo zoning, alla valutazione, alla partecipazione ed alla costruzione cooperativa dei progetti di sviluppo (copianificazione).

Parole chiave: european policies, cities, large scale plans & projects.

1 | Introduzione

L'Agenda Urbana Europea ed Italiana consolidano il ruolo protagonista delle Città nelle strategie di sviluppo. In particolare la proposta italiana, che specifica le indicazioni europee, vuole superare una delle maggiori carenze delle politiche territoriali degli ultimi anni, e cioè il governo frammentario e settoriale delle aree urbane, questione che può essere affrontata attraverso un «approccio strategico e consapevolmente orientato al riposizionamento funzionale ed economico delle città» (CIPU 2013: 4). A lato di tali carenze, come origine del mancato sviluppo, deve essere però richiamata anche l'assenza di forme evolute di pianificazione urbana che coinvolgono temi quali i modelli di città prefigurati dai documenti UE, il superamento del modello urbanocentrico, i nuovi modelli insediativi conseguenti alle forme posturbane.

La tendenza all'aggregazione territoriale e sociale a livello Macroregionale e, scendendo di scala, a livello infra-regionale, è riguardata come un approccio innovativo per integrare politiche e progetti, per

affrontare la dualità territorio/aree urbane, sviluppi metropolitani-costa/aree interne, ma soprattutto per riconoscere alla Città un ruolo più efficace in tema di sviluppo. Come rileva il CIPU, lo sguardo dovrà essere rivolto a tutto lo spazio europeo: «il futuro sviluppo dell'Europa si realizza sulla rete delle grandi aree urbane» considerate «il segno interpretativo di un modello che evidenzierà le connessioni fra bacini territoriali economici e sociali localizzati in Stati nazionali diversi» (CIPU 2013: 4). Questa nuova tendenza aggregativa pone in evidenza però alcuni punti focali, indicati anche dal CIPU: (1) la contraddizione fra confini progettuali e istituzionali, che riporta alla questione tanto discussa della *governance*, (2) l'efficienza del sistema infrastrutturale in relazione ad alcuni modelli insediativi molto problematici (ad es. la città diffusa della Pianura padana, la città lineare della costa adriatica, ma anche i sistemi urbani interni dell'Italia Mediana), (3) la sicurezza del territorio ed il rapporto di questo tema con l'urbanistica. In tale contesto, è di sicuro interesse la sperimentazione sulla Macroregione Mediana avanzata dal MIT (Ministero delle Infrastrutture e Trasporti) e dalla Regione Abruzzo, che affronta i punti focali evidenziati poc'anzi e diversi altri, e che si candida ad essere modello di *governance* e strumento di integrazione di Progetti di territorio (e di paesaggio), ma anche come prototipo che interpreta il territorio in termini di Sistemi e Reti di città da porre a base delle future politiche di sviluppo nazionali e transnazionali.

2 | Italia Mediana e Macroregione

La definizione dell'Italia Mediana si basa essenzialmente sulle regioni geografiche, differenti da quelle ISTAT, individuate dall'INU nel Rapporto dal Territorio 2007 (Ombuen 2008: 268). Si tratta delle Regioni Toscana, Marche, Umbria, Lazio, Abruzzo e Molise, una «definizione che va inquadrata in un ambito più ampio rispetto a quello strettamente geografico che definisce l'assetto storico del territorio italiano. Lo spostamento dei mercati verso oriente ha prodotto un generale riassetto del sistema infrastrutturale nazionale ed europeo. La individuazione di Corridoi e Piattaforme semplifica l'interpretazione di questa nuova dimensione e in questo quadro l'Italia Mediana si propone come snodo di flussi internazionali Nord-Sud ed Est-Ovest nell'ambito del Mediterraneo» (Properzi, Chietini, Di Ludovico 2008: 107). Questo ruolo di «snodo» dell'Italia Mediana, richiamato in molti documenti di programmazione nazionale ed europei (si pensi ad esempio al Quadro Strategico Nazionale), sta stimolando una fervente progettualità che una sperimentazione del MIT (Ministero delle Infrastrutture e Trasporti) e della Regione Abruzzo, riferisce al modello interpretativo Macroregionale, arrivando a definire, nel contesto nazionale, la cosiddetta Macroregione «Mediana».

Il tema delle Macro-regioni si sviluppa in UE nel 2009 (UE 2009) con l'esperimento dell'area baltica. Oggi sta assumendo rilievo attorno ad altre proposte aprendo nuove opportunità di sviluppo territoriale e locale. Si tratta di un nuovo criterio per allocare risorse che pone al centro la costruzione di territorio attraverso strategie multilivello e integrate. Si formano dal basso, dall'iniziativa di paesi o regioni accomunati da caratteristiche o sfide comuni e opportunità molto specifiche ed evidenti o dall'esistenza di problemi che non possono essere affrontati in modo soddisfacente da soggetti che agiscono da soli. Questo nuovo modello interpretativo è privo di ruolo istituzionale (Stocchiero 2010). Nell'accezione proposta dalla sperimentazione del MIT si cerca di superare i punti critici della definizione europea che si possono condensare nelle problematiche di territorializzazione delle politiche, già emerse nella precedente programmazione UE con l'approccio policentrico, cioè della difficoltà di far intercettare i grandi flussi dal contesto locale. La transcalarità delle politiche e della *governance* diventa così tema centrale e in un'ottica di connettività multi-livello, diventa centrale anche il tema delle Reti di città (lunghe e corte) e della loro estensione. La questione è quindi quella di declinare paradigmi consolidati, quali quello delle Reti, con nuovi paradigmi quali quello della Macroregione a dimensione variabile coerenti con i Progetti di sviluppo espressi attraverso lo strumento dinamico dei Progetti di territorio (e di paesaggio).

2.1 | Il modello della Macroregione Mediana

Interpretare il sistema dell'Italia centrale all'interno dell'Area Mediana europea comporta necessariamente l'abbandono del modello duale e policentrista verso un'interpretazione per Sistemi insediativi territoriali dei quali studiare le relazioni interne di Rete (reti corte) e le relazioni esterne con la rete di Global Cities (reti lunghe) come le Città metropolitane. Il Sistema Insediativo regionale, considerato nel suo insieme e nella sua complessità, può essere interpretato in relazione ai caratteri demografici dei centri, a quelli morfologici dei sistemi e nelle sue interazioni con i paesaggi agrari e naturali ma soprattutto nelle sue relazioni con gli altri Sistemi e le altre Città (Core o Global Cities / Global City Regions).

Il modello proposto dalla sperimentazione del MIT e della Regione Abruzzo (fig. 1) (RegAbr 2013: 5-6) riconosce nell'ambito della Macroregione Mediana i Sistemi turistici e quattro tipi di Sistemi insediativi territoriali di diverso livello: i (1) Poli urbani, la (2) Città lineare della costa, la (3) Rete dei borghi o dei Poli minori, ed infine i (4) Paesaggi abitati. In questa interpretazione, le Città, come nodi dei flussi relazionali, e le loro reti, come aste non solo materiali di questi flussi, divengono ambiti di progettazione sistemica. Ad essi ed alla loro caratterizzazione bottom-up è affidata la risoluzione dei problemi locali, ma anche la definizione del futuro assetto regionale e infra-regionale. La integrazione tra i quattro Sistemi insediativi territoriali e di questi con le Reti di rango superiore a cui appartengono anche le Città metropolitane, può essere una strategia primaria a base della definizione delle Macroregioni, questo sia in relazione alla valutazione della massa critica ma soprattutto in relazione alla messa in rete di tutti quelle realtà locali altrimenti escluse dalle strategie di sviluppo delle Macroregioni.

Questo modello di lettura interpretativo è particolarmente consapevole della dimensione e variabilità della massa critica, poiché entrano in gioco il territorio, le armature urbane, la loro maturità, le reti naturalistico-ambientali, il sistema dei beni culturali, i sistemi insediativi. Dai Sistemi turistici e dai Sistemi insediativi territoriali si derivano al contempo strategie di sviluppo locale e regionale in una logica pan-europea. Dal completamento dei Telai territoriali (quadrilateri), si deriva il sistema strutturante la Regione Mediana, che si pone appunto come cerniera dei flussi nord-sud ed est-ovest raccordando reti lunghe e reti corte, e che nel Progetto nel Territorio Snodo – 2 Abruzzo viene declinato come Progetto di Territorio “Quadrilatero dell’Abruzzo Centrale”.

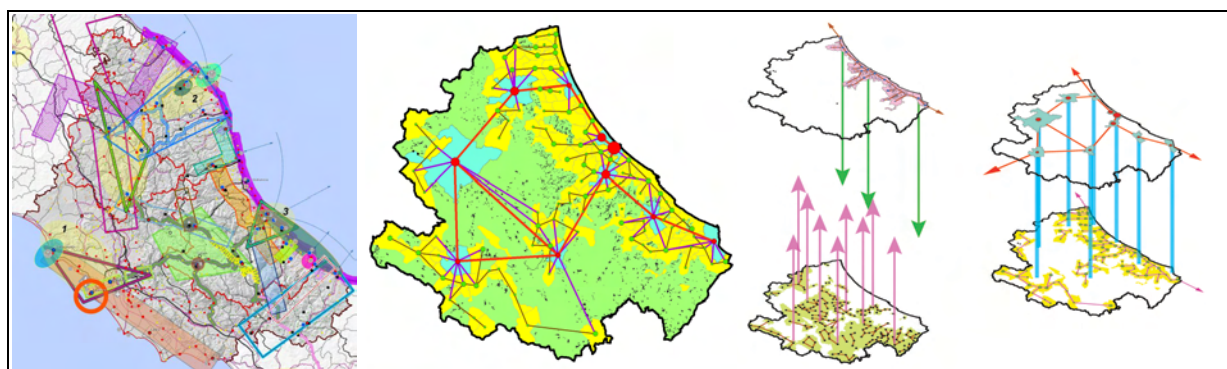


Figura 1 | A sinistra: la Macroregione Mediana ed i Progetti di territorio (in verde il Quadrilatero dell’Abruzzo Centrale); al centro: Un approfondimento, sull’Abruzzo, del tema dei Sistemi e delle Reti; a destra: Sistemi insediativi territoriali e Reti di Città in Abruzzo (in alto a sinistra: La città lineare della costa; in basso a sinistra: I paesaggi abitati; in alto a destra: I poli urbani maggiori; in basso a destra: I poli urbani minori e la rete dei borghi) (Di Ludovico, Properzi, Santarelli 2014).

2.2 | Il superamento del Modello urbano-centrico

L’assenza di modelli sociali di sviluppo condivisi, sia a livello nazionale che locale, in questi ultimi anni ha alimentato processi di trasformazione non “pianificati” e insostenibili, favorendo l’affermazione inerziale di modelli insediativi a “macchia di leopardo” diffusi, lineari, porosi, etc., ampiamente studiati dalla geografia urbana. La costruzione di un territorio per parti, attraverso episodi isolati e progetti urbani sconnessi e decontestualizzati, ha determinato dispersione insediativa, sprawl, rarefazione, alto consumo di suolo, frammentazione delle reti ecologiche, aggressione al paesaggio urbano e periurbano, fenomeni che hanno a loro volta determinato forme urbane caotiche su telai infrastrutturali imperfetti, secondo processi autoriproduttivi più che strutturanti. Tali processi hanno pesantemente modificato i sistemi insediativi regionali, in particolare quelli a più alto tasso di metropolizzazione, che ora presentano inedite forme posturbane (Choay 1992) di difficile interpretazione e ancor più difficile governo.

In tale contesto, l’interpretazione Macroregionale sembra rispondere alla domanda di un nuovo modello di sviluppo che non può prescindere ad un nuovo modello sociale. L’individuazione della Macroregione Mediana, consente infatti di superare il dualismo che da sempre caratterizza lo spazio “interno” dell’Italia centrale, dualismo tra l’area interna (la montagna e la collina submontana) e la costa, dualismo tra aree fortemente infrastrutturate ed aree naturali e semi-naturali, dualismo tra conservazione dei caratteri dei luoghi e trasformazione. Tale interpretazione ha portato a concentrare sulle aree interne le risorse finanziarie finalizzate alla tutela ed a progetti di protezione ambientale, e sulla costa e nelle principali valli del pettine, ed in particolare sui Poli urbani maggiori, le risorse finanziarie finalizzate, quasi esclusivamente, allo sviluppo industriale ed insediativo (Di Ludovico, Properzi, Santarelli 2014).

Il Modello Macroregionale, nell'accezione che viene data nello studio del MIT, tenta di superare il modello "indifferenziato" di Città proposto dalla UE nella programmazione 2014-2020, un modello che vede le Città quale motore primario della crescita economica, che basa lo sviluppo urbano e territoriale dell'Europa su una struttura urbana policentrica, che intende lo sviluppo a partire da aree metropolitane forti (UE 2011: VI).

E' necessario però superare questo impianto base, poco aderente alla realtà del sistema insediativo dell'Italia Mediana. Nella visione Europea l'intera Italia Mediana è concentrata su Roma, una delle quattro città metropolitane di livello europeo assieme a Napoli, Milano e Torino. Il sistema insediativo dell'Italia Mediana è sì condensato sulle coste ma è anche diffuso e composto da una rete di poli minori, borghi e paesaggi abitati notevolissima (in Abruzzo ad esempio, circa il 50% della popolazione è dislocata nelle aree esterne ai Poli maggiori). Nell'Italia Mediana è dunque molto forte il ruolo delle città medie, che non possono però comporsi di quelle di dimensione canonica compresa tra i 50.000 ed i 250.000 abitanti (come riportato in diversi documenti di matrice UE), ma di quelle di dimensione compresa tra 20.000 e 150.000 abitanti (nell'Italia Mediana città con più di 150.000 abitanti possono considerarsi medio-grandi). Le Città, nel modello interpretativo della Macroregione Mediana, appartengono ad uno o più Sistemi insediativi territoriali, e proprio in virtù di questa caratteristica ognuna di esse ha un ruolo diverso nel processo di sviluppo e fornisce apporti differenziati, a seconda dei Sistemi coinvolti dallo stesso processo, sulla base di politiche urbane e territoriali integrate e differenziate geograficamente e tematicamente in base al Progetto di territorio interessato.

Il modello Macroregionale proposto tenta di superare in questo modo quello urbanocentrico storicamente consolidato ed essenzialmente riproposto dalla UE, suggerendo una nuova interpretazione dei modelli insediativi dell'Italia Mediana capace di superare quelle forme posturbane derivate da una mancata coerenza tra modello sociale di sviluppo e strumenti di governo del territorio, orientandosi verso l'integrazione tra Città e Spazio territoriale (attraverso le Reti), tra Città ed Aree interne, tra Spazio Urbano e Spazio Rurale, tentando di ricomporre i tre macro-settori Territorio/Ambiente/Paesaggio, obiettivi questi non particolarmente leggibili (ma solo abbozzati) nella proposta di Agenda Urbana italiana ma anche Europea (UE 2011).

3 | La Macroregione Mediana per l'Agenda Urbana

Il documento "Metodi e Contenuti sulle Priorità in tema di Agenda Urbana" del Comitato Interministeriale per le Politiche Urbane presentato dall'ex Ministro Fabrizio Barca, come si è già visto pone sulla politica nazionale per le Città alcuni temi elaborati in altrettanti paragrafi: 1) la contraddizione fra confini progettuali e istituzionali, che riporta alla questione tanto discussa della *governance*, (2) l'efficienza del sistema infrastrutturale in relazione al alcuni modelli insediativi molto problematici (ad es. la città diffusa della Pianura padana, la città lineare della costa adriatica, ma anche i sistemi urbani interni dell'Italia Mediana), (3) la sicurezza del territorio ed il rapporto di questo tema con l'urbanistica.

Si tratta di tre temi che si ritengono assolutamente centrali nella prossima programmazione 2014-2020 nazionale ed europea e che richiamano altrettante questioni centrali nella definizione ed implementazione della Macroregione Mediana e della relativa progettualità imperniata sui Sistemi turistici, sui Sistemi insediativi territoriali e sulle Reti di Città. In particolare, richiamano la necessità di nuovi strumenti di governo dei fatti territoriali, più snelli, flessibili, efficaci, basati su un sistema delle conoscenze condiviso e strutturato per una rapida ed qualificata valutazione ambientale dei progetti, in grado di rispondere in tempi ragionevoli alle richieste del territorio coinvolgendo anche i portatori di interessi, una forma di pianificazione che certamente deve superare «un governo frammentario e settoriale dei problemi delle aree urbane» (CIPU 2013: 4), ma che soprattutto (obiettivo molto timido nel documento del CIPU) deve proiettare l'Agenda Urbana nel territorio con il fine della integrazione e della coesione: le Reti di Città diventano così catalizzatori di sviluppo attivate da Progetti di territorio (e di paesaggio) quali progetti di sviluppo. I Progetti di territorio superano così l'approccio storico duale delle politiche dell'Italia Mediana, ma soprattutto attivano selettivamente i Sistemi insediativi territoriali, i Sistemi turistici e Reti di Città, determinando volta per volta e quindi su "Progetti" ed "Obiettivi", specifici settori geografici declinati come specializzazioni della Macroregione Mediana. Ogni Progetto di territorio, caratterizzato da un proprio sistema di *governance* che ha al centro la Città media, interessa determinati settori dello spazio regionale e interregionale nell'ambito della più ampia Macroregione Mediana; la Macroregione Mediana si implementerà così attraverso "Progetti" e su Spazi territoriali a geometria variabile, sottraendosi all'esigenza di un nuovo livello istituzionale.

Il Progetto di territorio, inquadrato nell'ambito del modello Macroregionale proposto, dunque può rispondere efficacemente alla nuova visione orientata «al riposizionamento funzionale ed economico delle città che ha consentito a livello internazionale più ambiziose e riuscite esperienze di rilancio e riqualificazione urbana» (CIPU 2013: 4) facilitando il superamento delle acute criticità brevemente esposte all'inizio del paragrafo e poste in evidenza dal documento del CIPU, ma soprattutto realizzando l'integrazione territoriale per "Progetti" e per sistemi di *governance* variabili, e in particolare perseguendo l'integrazione, attraverso le Reti, tra Spazi urbani e Spazi rurali, tra Città ed Aree interne.

Su questo tema è di notevole interesse l'Accordo di partenariato sulle Aree interne, che può essere considerato l'altra faccia della medaglia delle politiche di sviluppo 2014-2020, politiche estranee al documento del CIPU ma che possono essere facilmente proiettate nel modello della Macroregione Mediana.

L'Accordo persegue 5 obiettivi intermedi: 1.aumento del benessere della popolazione locale, 2.aumento della domanda locale di lavoro (e dell'occupazione), 3.aumento del grado di utilizzo del capitale territoriale, 4.riduzione dei costi sociali della de-antropizzazione, 5.rafforzamento dei fattori di sviluppo locale. Questi cinque obiettivi intermedi sono perseguiti attraverso due strumenti, l'Adeguamento della qualità e quantità dell'offerta dei servizi essenziali, i Progetti di sviluppo locale.

Tali obiettivi non possono essere considerati complementari a quelli dell'Agenda Urbana ma devono essere considerati integrati. In particolare, in aree come quelle dell'Italia Mediana, l'utilizzo del capitale territoriale ed il rafforzamento dello sviluppo locale passano attraverso temi quali il turismo o la tutela ambientale e paesaggistica, lo sviluppo delle zone rurali e delle armature urbane e territoriali, ma soprattutto passano attraverso un nuovo ruolo delle Reti di Città medie e medio-piccole (Poli urbani maggiori e minori) che, attraverso i Progetti di territorio e di paesaggio, connettono le componenti dei diversi Sistemi insediativi territoriali e turistici e i relativi "spazi" e "luoghi", comportando un nuovo modello sociale che non ha più al centro la Città ma l'intero Spazio regionale.

Diventa, così, centrale il tema della Pianificazione spaziale (Gaeta, Rivolin, Mazza 2013), o meglio, di un nuovo modo di intendere la pianificazione, che in questa proposta necessariamente deve integrarsi allo strumento più snello e flessibile del Progetto (di territorio e di paesaggio), basato sull'attuale modello sociale (ancora poco compreso), sulla conoscenza e sul conferimento di senso (e di valore) e riferito a progetti di sviluppo locali e politiche urbane integrate, che sposta la natura del pianificare dalle regole fondiarie legate allo zoning, alla valutazione, alla concertazione ed alla costruzione cooperativa dei progetti di sviluppo (copianificazione).

Riferimenti bibliografici

- Choay F. (1992), *L'orizzonte del posturbano*, D'Alfonso E. (a cura di), Officina Edizioni, Roma.
- CIPU (2013), *Metodi e Contenuti sulle Priorità in tema di Agenda Urbana*, CIPU - Comitato Interministeriale per le Politiche Urbane, <http://www.coesioneterritoriale.gov.it/wp-content/uploads/2013/04/Politica-nazionale-per-le-citt%C3%A01.pdf>.
- Di Ludovico D., Properzi P., Santarelli A. (2014), *Median italy: territorial diversity as the cornerstone of regional development*, accettato al Fist International Symposium New Metropolitan Prospectives, Reggio Calabria (Italy), May 6-9th 2014.
- Gaeta L., Rivolin U. J., Mazza L. (2013), *Governo del territorio e pianificazione spaziale*, CittàStudi Edizioni, Milano.
- MinCoesTer (2013), *Accordo di Partenariato 2014-2020, Strategia nazionale per le Aree interne: definizione, obiettivi, strumenti e governance*, http://www.coesioneterritoriale.gov.it/wp-content/uploads/2014/01/Strategia-nazionale_AreeInterne.pdf.
- Ombuen S. (2008), "Diffusione e completezza dell'attività di pianificazione comunale", in Properzi P. (a cura di), *Rapporto dal Territorio 2007*, INU Edizioni, Roma.
- Properzi P., Chietini A., Di Ludovico D. (2008), "Le nuove forme del piano nell'Italia Mediana", in Belli A. Mesolella A., (a cura di), *Forme Plurime della Pianificazione Regionale*, Alinea Editrice, Firenze.
- RegAbr (2013), *Il Progetto di territorio snodo 2 Abruzzo, Scenari e pacchetti di offerta territoriale*, Working paper, Ministero delle Infrastrutture e Trasporti, Regione Abruzzo, L'Aquila.
- Stocchiero A. (2010), *Macro-regioni Europee: del vino vecchio in una botte nuova?*, Working paper 65/2010, CESPI - Centro Studi di Politica Internazionale, http://www.cespi.it/WP/WP%2065-Cespi%20Macro-regioni%20europee_IT_.pdf.

UE (2009), *Macro-regional strategies in the European Union*, Unione Europea, http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperation/baltic/pdf/Macroregional_strategies_2009.pdf.
UE (2011), *Cities of tomorrow Challenges, visions, ways forward*, European Union-Regional Policies, Brussels.



Effetti spaziali della grande contrazione e potenzialità di sviluppo per le città europee di medie dimensioni. Il caso di Brescia nella *city-region* del Nord Italia

Stefano Di Vita

Politecnico di Milano

DASU - Dipartimento di Architettura e Studi Urbani

Email: stefano.divita@polimi.it

Tel: 02.2399.9443

Abstract

Gli effetti territoriali della crisi globale, che sta colpendo in particolare l'Europa, sono avvertiti anche in contesti storicamente forti come le città e i distretti di tradizione manifatturiera dell'Italia Settentrionale. In questa fase di contrazione, ad una tendenza alla ri-centralizzazione verso le grandi aree metropolitane, più competitive nello scenario mondiale, corrisponde un depauperamento dei territori intermedi, sollecitando una riflessione sul futuro delle città medie dotate di una storica cultura del lavoro e dell'impresa. È il caso di Brescia, uno dei principali nodi urbani del Nord Italia: una città che oggi fatica a ritagliarsi una propria identità a causa della mancanza di un pensiero strategico in grado di riconfigurarne il ruolo nello spazio regionale ed europeo.

Questo contributo si propone quindi di ricostruire alcuni effetti spaziali locali della crisi e di riflettere su possibili strumenti e strategie per stimolare condizioni di rinnovamento. La nuova condizione urbana delle città dei paesi ad economia capitalista matura richiede di sperimentare un approccio nuovo alla pianificazione strategica, che tenga in considerazione la carenza di risorse, le esigenze dei diversi *stakeholder* e la rigidità dei confini amministrativi rispetto alla complessità delle dinamiche territoriali, suggerendo la costruzione sperimentale di un'agenda condivisa di temi prioritari e possibili per una rigenerazione del territorio metropolitano bresciano.

Parole chiave: urban regeneration, governance, strategic planning.

La nuova questione urbana nelle città europee di medie dimensioni

La crisi finanziaria ed economica globale, che ha avuto inizio nel 2008 e che ancora oggi sta manifestando i suoi effetti nei paesi europei (in particolare dell'area mediterranea), ha determinato una profonda battuta d'arresto di un modello di sviluppo prevalentemente orientato ai consumi. Questa discontinuità, che si è tradotta in una riduzione delle risorse economiche (pubbliche e private) disponibili, anche in contesti storicamente forti come quello dell'Italia Settentrionale, ha aggravato le già diffuse difficoltà di risoluzione delle emergenze paesistico-ambientali e socio-economiche ereditate dal passato. Se la transizione terziaria degli scorsi decenni ha spesso portato alla realizzazione di trasformazioni urbanistiche prive di qualità o incomplete, la crisi pone nuovi interrogativi sulle dinamiche territoriali osservate dagli anni Ottanta. Ai residui della de-industrializzazione si stanno aggiungendo i vuoti urbani prodotti dalla grande contrazione, formando un complesso di risorse spaziali che, nella congiuntura attuale, richiedono una riconfigurazione delle modalità di gestione e di pianificazione delle città (Gabellini, 2013).

Se, dal punto di vista spaziale, molti sono i dubbi sulla futura ripresa di un ciclo di trasformazione delle aree dismesse prevalentemente orientato alla valorizzazione immobiliare, la crisi sollecita l'individuazione di nuove opportunità di innovazione territoriale, anziché di mera ottimizzazione della rendita fondiaria (così come espressa da molti strumenti urbanistici vigenti).

In questo contesto, una riflessione particolare deve essere dedicata alle città medie europee che possiedono una cultura del lavoro e dell'impresa di lunga tradizione. Dopo il processo di decentramento e dispersione avvenuto, con diverse motivazioni, dagli anni Settanta, l'attuale fase di contrazione sembra aver determinato un'inversione di tendenza: una ri-centralizzazione verso le grandi aree metropolitane, più appetibili nello scenario mondiale, e un depauperamento dei territori intermedi, che rischiano di assumere il ruolo di aree residenziali periferiche delle principali polarità urbane (De Magistris, Rolando, 2011). Per le città di medie dimensioni diventa quindi prioritaria l'individuazione e la condivisione di strategie e strumenti in grado di stimolare nuove condizioni di sviluppo fondate sulla valorizzazione di risorse e relazioni esistenti nelle reti corte del territorio locale e nelle reti lunghe dei flussi globali e, al contempo, sul miglioramento della qualità della vita per i residenti e le popolazioni temporanee che fruiscono quotidianamente lo spazio urbano.

La crisi del mondo occidentale, che non è soltanto economico-finanziaria, ma anche paesistico-ambientale e socio-culturale, sta facendo infatti emergere una nuova questione urbana (Secchi, 2013), anche nelle città localizzate nei territori intermedi, caratterizzata da una crescente radicalizzazione delle disegualianze sociali e della questione ambientale. Fenomeni che potrebbero essere affrontati assumendo un nuovo approccio strategico alla pianificazione territoriale, che necessita di adeguarsi alla complessità delle esigenze, locali e globali, identificabili tra le potenzialità e le criticità dell'economia e della società dei servizi.

Debolezze e incertezze di una transizione terziaria incompiuta: il caso di Brescia

Il presente saggio mira a verificare gli effetti spaziali della grande contrazione in una città di medie dimensioni situata in un territorio tradizionalmente dotato di abbondanti risorse (ambientali, economiche e sociali), come quello della *city-region* del Nord Italia (Perulli, Picchierri, 2010), e a individuarne le potenzialità di rinnovamento.

La scelta del caso di Brescia, che rappresenta uno dei nodi urbani collocati tra le valli prealpine e la pianura nell'ambito della città lineare pedemontana estesa da Torino a Trieste, in cui parzialmente si articola la megalopoli padana (Turri, 2000), consente di intercettare diversi temi, a partire da:

- la collocazione della città al centro di un territorio che, dalla grande trasformazione industriale del secondo dopoguerra, si è caratterizzato per una forte specializzazione produttiva (industria metallurgica e siderurgica, *automotive*), sia nel capoluogo, sia nei distretti industriali delle valli;
- la localizzazione della città in prossimità del territorio agricolo fortemente industrializzato della Bassa, del patrimonio paesistico-ambientale e turistico dei laghi lombardi e dei distretti enogastronomici della Franciacorta e dei colli morenici del Garda;
- gli ingenti investimenti infrastrutturali attualmente in corso (ad esempio, la metropolitana leggera automatica, operativa dal marzo 2013, e le grandi opere infrastrutturali regionali e nazionali della BreBeMi e della Tav Milano-Verona, in corso di realizzazione), destinati a modificare le relazioni territoriali interne ed esterne alla città;
- la dotazione di strutture sanitarie di eccellenza;
- al contempo, lo sviluppo di un sistema universitario locale caratterizzato da un *ranking* modesto;
- i tentativi di rilancio del turismo culturale attraverso una stagione di grandi mostre, rapidamente declinata;
- un difficile riposizionamento della città come polo terziario, finora prevalentemente connotato dalla diffusione di attività commerciali della grande distribuzione e di servizi destinati a un bacino di utenza locale.

Negli ultimi due decenni, Brescia sta dunque faticando a ritagliarsi una propria visibilità tra Bergamo e Verona, a causa di un profondo spiazzamento culturale delle sue *élite* e del depotenziamento subito da alcune sue funzioni (*utility*, fiere, aeroporto, banche locali), rispetto alle quali è evidentemente mancato un pensiero strategico che ne riconfigurasse un ruolo nello spazio locale, regionale e continentale (Bonomi, 2013). Nell'ambito di questo indebolimento complessivo del tessuto economico e sociale locale, la crisi si è acuita e i suoi effetti spaziali si sono diffusi. Da un lato, la recente chiusura o ri-localizzazione di numerose aziende, sia nella città centrale, sia nei principali distretti del territorio provinciale, si è riflessa in una nuova proliferazione di aree dismesse e degradate (piccole e grandi), che si è sommata a quella ereditata dalla prima fase di de-industrializzazione, avvenuta negli anni Ottanta e Novanta. Dall'altro lato, il conseguentemente brusco rallentamento del mercato immobiliare, che per anni ha prodotto ricchezza,

spesso speculando sul processo di terziarizzazione delle città (sostenuto da strumenti urbanistici¹ prevalentemente orientati ad una gestione ordinaria del territorio nella legittima intenzione di massimizzare la riscossione degli oneri di urbanizzazione per sostenere il funzionamento dell'amministrazione locale, ma anche nell'assenza di una visione di carattere strategico per il futuro sviluppo della città), rappresenta la fine di un ciclo.

Come si può evincere dalla figura 1, all'entrata in vigore del Piano di Governo del Territorio (PGT) del 2012, la maggior parte delle previsioni di trasformazione contenute nel Piano Regolatore Generale (PRG) del 2004 erano state attuate soltanto parzialmente o non erano state del tutto avviate; una situazione che risulta sostanzialmente invariata all'inizio del 2014, nonostante la conferma da parte del PGT vigente dei progetti previsti dal precedente PRG.

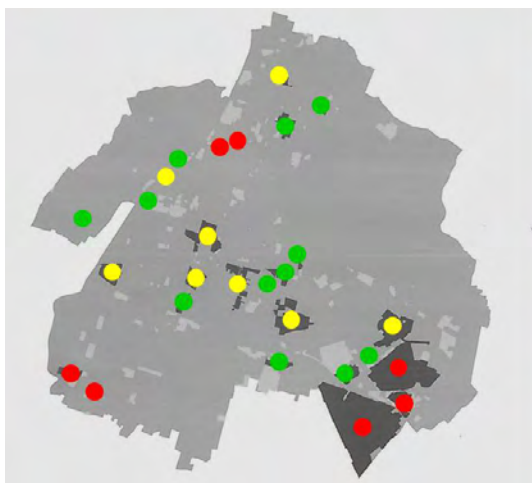


Figura1 | Lo stato di attuazione dei progetti norma del PRG 2004 all'entrata in vigore del PGT 2012: in verde, i progetti attuati, in giallo i progetti non completati e in rosso in progetti non ancora avviati (fonte: rielaborazione dell'autore di una immagine tratta da Matteotti, Tedeschi, 2003).

Come si può invece notare nella figura 2, la maggior parte delle aree di trasformazione disciplinate dal PRG 2004 e confermate dal PGT 2012 prevede un *mix* funzionale ripetitivo, basato su una ormai consueta integrazione di residenza, commercio, terziario e servizi. Poche sono invece le aree di trasformazione destinate all'insediamento di nuove funzioni urbane a elevato valore aggiunto per l'innescò di un effettivo rinnovamento del sistema economico e sociale della città.

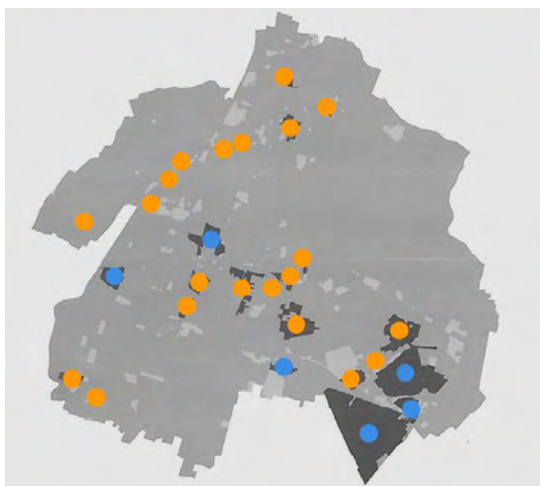


Figura2 | Il *mix* funzionale dei progetti norma previsti dal PRG 2004: in arancione, i progetti che prevedono un *mix* funzionale di residenza, commercio, terziario e servizi; in azzurro, i progetti che prevedono l'insediamento di nuove funzioni urbane (fonte: rielaborazione dell'autore di una immagine tratta da Matteotti, Tedeschi, 2003).

¹Si fa in particolare riferimento al Piano Regolatore Generale (PRG) approvato nel 2004 e al Piano di Governo del Territorio (PGT) approvato nel 2012.

Nel quinquennio 2008-2013, la prevalente concentrazione del dibattito politico locale sui singoli progetti urbani ereditati, non ancora completati o inattuati, o su quelli proposti, ma mai avviati, dalla Giunta comunale allora in carica, ha influito sulla perdita di una già debole visione complessiva di sviluppo della città, che l'attuale fase di contrazione suggerisce di recuperare, individuando temi e affrontando problemi non percepibili nella dimensione dei singoli progetti.

Un nuovo approccio per le delimitazioni di una strategia di sviluppo urbano

L'osservazione del territorio bresciano denuncia chiaramente una necessità, non più procrastinabile, degli enti locali di assumere un ruolo maggiormente attivo nella gestione delle dinamiche urbane, facendosi promotori di nuove condizioni di sviluppo territoriale. Un contributo potrebbe essere offerto dalla delimitazione e condivisione di un'agenda di temi prioritari e possibili per il rinnovamento della città, che andrebbe costruita attraverso l'organizzazione di un confronto permanente tra l'Amministrazione Comunale del capoluogo e i diversi attori (rilevanti o interessati) del territorio metropolitano: attori politici, economici, sociali e culturali, quali ad esempio le amministrazioni dei comuni dell'area vasta, le università, le *utility*, le altre autonomie funzionali, le associazioni di categoria, le associazioni di cittadini, le fondazioni, le imprese.

Questo confronto dovrebbe innanzitutto essere finalizzato ad ampliare la conoscenza e a consolidare la consapevolezza dei diversi *stakeholder* sulle risorse e sulle potenzialità del territorio locale, siano esse le eccellenze consolidate, da difendere dalla crisi e da rafforzare, o gli eventuali elementi di innovazione, da promuovere e valorizzare. Questo apparato conoscitivo dovrebbe favorire la costruzione partecipata di uno scenario strategico di medio-lungo periodo, oltrepassando i confini amministrativi della città centrale e coinvolgendo l'area vasta: un territorio le cui dinamiche insediative, infrastrutturali, ambientali, economiche, sociali sono direttamente integrate con quelle del capoluogo, benché nella complessiva carenza di politiche e strumenti di pianificazione adeguati.

Tenendo contemporaneamente conto delle peculiarità locali e dell'ambiente globale, questa visione dovrebbe configurarsi come spazio di rappresentazione condivisa del territorio locale in relazione a sistemi macro-regionali più ampi (Bonomi, 2013). In questo senso, andrebbero promosse inedite forme di cooperazione e progettazione interistituzionale a geometrie variabili (ad esempio, nella gestione integrata dei servizi o nel coordinamento delle strategie di sviluppo territoriale), a partire dalla valorizzazione, dall'allargamento e dal consolidamento dell'esperienza della Consulta dei Sindaci dell'area metropolitana, recentemente formalizzata. Una individuazione e una condivisione sovracomunale di obiettivi e azioni strategiche, che potrebbe effettivamente incidere sull'organizzazione spaziale del territorio locale e favorire altresì un processo di costruzione di una nuova forma di governo metropolitano innestata su politiche e progetti, nell'assenza di un quadro legislativo nazionale di riferimento per le città medie.

Questo scenario dovrebbe orientare il sistema delle politiche pubbliche della città, abbandonando pretese onnicomprensive e attivando processi cognitivi fondati su competenze multidisciplinari, favorendo lo sviluppo di circoli virtuosi tra:

- il capitalismo molecolare delle imprese locali;
- il capitalismo delle reti di connessione tra locale e globale (finanza, credito, infrastrutture, logistica, fiere, *utility*, università, camere di commercio);
- il capitalismo della conoscenza posseduto dalle figure professionali ad elevata capacità di innovazione (Bonomi, 2013).

Ponendosi come interfaccia tra dimensione locale e mondiale, un pensiero strategico per il sistema territoriale che insiste sulla città di Brescia dovrebbe consentire di affrontare la crisi non soltanto attraverso meccanismi di difesa, ma soprattutto attraverso prospettive di rinnovamento neo-industriale, a partire dall'assunzione di un approccio ecologico e dalla valorizzazione delle relazioni reticolari e delle sinergie potenziali con gli altri sistemi territoriali della *city-region* del Nord Italia: dall'area metropolitana milanese, indiscutibile nodo globale principale della città-regione (Magatti, Sapelli, 2005), alle altre città medie pedemontane e padane.

Questa visione dovrebbe quindi consentire di valutare le potenzialità di riposizionamento della città di Brescia alle diverse scale:

- la dimensione locale della città centrale, interessata da processi profondi, ma incompiuti, di ristrutturazione del proprio modello di sviluppo economico-sociale e spaziale;

- la complessità dell'area metropolitana (composta dai comuni di prima e seconda cintura e dall'urbanizzazione contigua della città lineare della Val Trompia e della città diffusa della Franciacorta/Basso Sebino e della Valtenesi/Basso Garda), investita da fenomeni rilevanti di riorganizzazione dell'assetto e degli equilibri spaziali, anche legati al potenziamento infrastrutturale attualmente in corso;
- le relazioni con un territorio più ampio (su cui in particolare gravitano i bacini provinciali di Cremona e Mantova), inserito nella città lineare pedemontana che si sviluppa tra Milano e Venezia e parte integrante di una macro-regione metropolitana capace di intercettare le reti lunghe della mondializzazione.

In tale prospettiva multi-scalare, questo documento di indirizzo e orientamento strategico dovrebbe mirare al riconoscimento delle vocazioni e all'individuazione delle funzioni utili a rendere più equo e attrattivo il sistema territoriale che insiste sulla città di Brescia: dalle eccellenze locali da potenziare (ad esempio, il manifatturiero, il sistema sanitario, le università, le risorse turistiche) alle potenzialità di innovazione da promuovere e/o da incentivare (ad esempio, le attività neo-industriali, i progetti di *smartness* territoriale). Attraverso la sua dimensione processuale, tale scenario dovrebbe altresì accompagnare la fase di attuazione di obiettivi e azioni individuati, contribuendo alla definizione delle priorità da realizzare, all'individuazione di finanziamenti e all'attivazione di risorse economiche, pubbliche e private, necessarie e disponibili; ovvero, favorendo l'identificazione di politiche e progetti realizzabili ed efficaci in un contesto di generale indebolimento delle capacità di investimento.

Riferimenti bibliografici

- Bonomi A. (2013), *Il capitalismo in-finito. Indagine sui territori della crisi*, Einaudi, Torino.
- De Magistris A., Rolando A. (a cura di), (2011), *Torino Milano: prospettive territoriali per una cooperazione competitiva*, numero monografico della rivista *Atti e Rassegna*, n. 3-4.
- Gabellini P. (2013), "Capire il carattere della crisi, agire gradualmente e selettivamente, accettare la parzialità", in Fregolent L., Savino M. (a cura di), *Città e politiche in tempo di crisi*, FrancoAngeli, Milano.
- Magatti M., Sapelli G. (a cura di), (2005), *Milano, nodo della rete globale. Un itinerario di analisi e proposte*, Mondadori, Milano.
- Matteotti M., Tedeschi M. (2003), *Brescia. Il piano e i progetti*, Grafo, Brescia.
- Perulli P., Pichierri A. (a cura di), (2010), *La crisi italiana nel mondo globale. Economia e società del Nord*, Einaudi, Torino.
- Secchi B. (2013), *La città dei ricchi e la città dei poveri*, Laterza, Roma-Bari.
- Turri E. (2000), *La megalopoli padana*, Marsilio, Venezia.

Riconoscimenti

Un ringraziamento viene rivolto a Gabriele Pasqui e Matteo Bolcan Goldstein (Politecnico di Milano, Dipartimento di Architettura e Studi Urbani), con cui parte delle riflessioni sulla città di Brescia sono state originariamente condivise e sviluppate.

Un ringraziamento viene altresì rivolto a Corinna Morandi e Andrea Rolando (Politecnico di Milano, Dipartimento di Architettura e Studi Urbani), con cui sono stati osservati alcuni caratteri dei territori intermedi tra Torino e Milano, offrendo spunti utili alla redazione del presente contributo.



Aree interne. Resilienza e opportunità offerte dai luoghi

Isidoro Fasolino

Università degli Studi di Salerno
DICIV - Dipartimento di Ingegneria Civile
Email: i.fasolino@unisa.it
Tel: 089 964124

Gabriella Graziuso

Università degli Studi di Salerno
DICIV - Dipartimento di Ingegneria Civile
Email: gabriellagraziuso@gmail.com
Tel: 089 964169

Abstract

Nell'ambito delle politiche urbane degli ultimi anni è andata consolidandosi l'esigenza di far convivere la salvaguardia dei valori materiali dei beni con quelli immateriali, di garantire un uso compatibile del patrimonio e delle risorse ambientali e paesaggistiche, e di promuovere e valorizzare le attività economiche locali.

Solo attraverso nuove opportunità di sviluppo, la popolazione troverà attraente e conveniente vivere nelle aree interne, in modo permanente, o per una parte della propria vita, e potrà quindi assicurare manutenzione e promozione della diversità. Una valorizzazione adeguata di questi territori, dei loro boschi, valli, fiumi, cime, borghi e centri, può consentire nuove e significative opportunità di produzione e di lavoro: nei comparti dell'agricoltura, mediante la quale l'idealità ecologica può divenire politica agricola positiva, ma anche del turismo, dei servizi collettivi, della rivitalizzazione e valorizzazione degli antichi mestieri, combinando sapere stratificato e innovazione.

Il comune di San Gregorio Magno (Sa), nell'area interna dell'Antica Volceij, costituisce un esempio di conflitto tra esigenze di fiscalità locale e tutela del paesaggio, in un contesto in cui sono necessarie azioni di governo del territorio e politiche di coesione mirate a incrementare l'offerta prestazionale del sistema complessivo, prevedendo la localizzazione di nuovi servizi e funzioni, nei diversi centri della rete.

Parole chiave: pianificazione territoriale, pianificazione strategica, politiche urbane.

Marginalizzazione delle aree interne

Oggi circa la metà della popolazione mondiale vive nei centri urbani. Infatti il rapido e consistente aumento demografico mondiale, iniziato nel 19° secolo e tuttora in corso, si è accompagnato ad un fenomeno di concentrazione della popolazione nelle città. Fin dalla seconda metà del 19° secolo in tutti paesi del mondo la maggioranza della popolazione era rurale, viveva cioè sparsa in insediamenti minori, distribuiti su ampi territori, mentre il fenomeno urbano era assai limitato e le grandi città erano un'eccezione. Negli ultimi due secoli, con lo sviluppo dell'industria e dei servizi, il processo di inurbamento della popolazione si è andato intensificando. Secondo i calcoli della Divisione della popolazione delle Nazioni Unite intorno al 2030, quando la popolazione mondiale dovrebbe raggiungere gli otto miliardi, ben cinque miliardi di persone risiederanno in città.

Fino verso la metà del secolo scorso la forte crescita delle città caratterizzò soprattutto i paesi economicamente più sviluppati, mentre in quelli meno sviluppati la popolazione era ancora prevalentemente rurale. Oggi invece, mentre l'urbanizzazione rallenta nei paesi di antica

industrializzazione dell'Europa e dell'America settentrionale, essa è in forte crescita nel Sud del mondo. Stiamo entrando dunque in una fase in cui la popolazione rurale resterà pressoché stazionaria nei paesi sviluppati, mentre continuerà a diminuire in quelli meno sviluppati.

La crescita delle città comporta che esse dovranno garantire i necessari servizi ad un numero di persone mai raggiunto prima. Tali servizi comprendono alloggi ed istruzione a costi accessibili, acqua potabile e cibi sani, una buona qualità dell'aria, un ambiente sociale senza criminalità ed un efficiente sistema di trasporti.

Anche in Italia si è assistito a questo scenario di crescita delle città, ma analogamente alla crescita economica di una parte del territorio italiano è corrisposta, specularmente, la decrescita di altre sue parti: comuni e sistemi di comuni, quasi sempre di piccole dimensioni in termini demografici, nei quali si è verificata una forte riduzione e invecchiamento della popolazione, e una riduzione del capitale territoriale utilizzato. I territori della decrescita sono stati soprattutto i territori montani e alto-collinari. In genere, si è trattato anche di territori geograficamente marginali, ovvero più lontani dai centri urbani maggiori. Ci si può riferire a questi territori, che sono presenti in tutte le regioni italiane, come 'aree interne'.

È stata questa desertificazione demografica, che ha colpito montagna e pianura nell'area appenninica, a favorire l'uso di un termine generico, quale 'aree interne', per indicare quella che si può definire la nuova 'periferia territoriale' d'Italia. Oggi, infatti sulle pianure e colline litoranee si addensa circa 66 % della popolazione italiana, mentre nelle aree interne, che rappresenta circa il 64% del territorio italiano, vive dispersa il 33 % della popolazione.

Il movimento centripeto dalle aree interne verso i nodi urbani comporta flussi di diversa natura, quali persone, risorse, e competenze, verso l'attrattività dei poli.

Ma tali aree interne erano anche territori agricoli, aree di agricoltura promiscua, dove fioriva la straordinaria biodiversità agricola italiana. Questa rappresenta una delle perdite economiche e culturali più gravi perché essa costituiva il risultato botanico, economico e culturale di una varietà unica al mondo di habitat naturali, e insieme di una storia millenaria, unica e irripetibile. E tuttavia tale patrimonio costituisce, ancora oggi, una delle grandi potenzialità di rinascita che queste aree ancora custodiscono.

Per la costruzione di un'Agenda Urbana

Di fronte alla crisi economica, nell'era della globalizzazione e della new economy, le città delle aree interne devono essere sempre più flessibili e in grado di adattarsi rispetto al passato, diventando il luogo per nuovi approcci e nuove soluzioni.

Un territorio deve puntare al proprio sviluppo economico attraverso la piena e sostenibile valorizzazione delle proprie potenzialità, e prendendo in considerazione i bisogni di tutti i cittadini a cui, con riferimento a molteplici aspetti della propria vita, deve esser garantito il raggiungimento e il superamento dei livelli socialmente accettabili e sostenibili dal punto di vista ambientale.

L'azione da intraprendere è quella di definire un'Agenda Urbana. Aperta, inclusiva e partecipata, essa deve stabilire obiettivi specifici con target misurabili, e diventare, al contempo, un quadro di riferimento, in cui inserire politiche e strumenti già esistenti o in divenire. La parola agenda è un latinismo puro: è il gerundivo del verbo latino àgere, cioè agire, fare, e letteralmente significa proprio 'cose da fare', e diventa lo strumento nel quale si annotano i compiti da svolgere.

Una procedura utile per la costruzione di un'agenda urbana può essere quella di definire una griglia di azioni da attuare (Tabella I).

Tabella I | Definizione griglia per l'Agenda Urbana.

		Insediativo	Socio-economico	Relazionale	Ambientale e culturale
Processo	Rigenerazione				
	Sviluppo				
Capacità	Resilienza				
	Competitività				

Per tale griglia si individuano i quattro sottosistemi di riferimento del sistema urbano: insediativo, socio-economico, relazionale, e ambientale e culturale.

Si specificano gli obiettivi generali tracciati per ciascun sistema di riferimento:

1. sistema insediativo: perseguimento dell'integrazione della struttura urbana e conferimento di sostenibilità al territorio urbanizzato e trasformabile;
2. sistema socio-economico: crescita socio-economica attraverso maggiore dinamicità dell'economia locale e dell'identità sociale;
3. sistema relazionale: potenziamento della viabilità con il miglioramento dell'accessibilità in dimensione di area vasta e della mobilità interna;
4. sistema ambientale e culturale: salvaguardia e valorizzazione delle valenze ambientali, del patrimonio storico-artistico e archeologico.

Tali sottosistemi sono caratterizzati da processi e capacità. Si analizzeranno i processi della rigenerazione e dello sviluppo, nonché la capacità di resilienza e competitività.

La resilienza, insieme alla sostenibilità e all'innovazione, può indirizzare le politiche urbane verso una nuova pianificazione, più consapevole e responsabile, con conseguenti soluzioni a lungo termine.

L'innovazione, intesa come nuova conoscenza, è il fattore primario di sviluppo, che porta alla crescita e all'inclusione sociale.

La 'rigenerazione urbana' rappresenta quel processo tramite il quale le città e loro quartieri specifici, centrali o periferici, vengono trasformate da investimenti pubblici e/o privati di miglioramento. I fenomeni rigenerativi che si verificano nell'ambito del mondo vegetale vengono considerati con una certa naturalezza: non genera il minimo stupore il caso di un albero mutilato di un suo ramo che in breve tempo rigenera lo stesso.

Con il termine 'sviluppo' ci si riferisce a quel complesso processo di trasformazione strutturale, di cambiamento della struttura urbana, che segna il passaggio da un'economia prevalentemente agricola ad un'economia in cui aumenta il peso del settore industriale e dei servizi.

Lo sviluppo (*development*) non va confuso con la 'crescita' (*growth*). Benché spesso vengono usati come sinonimi, mentre la crescita misura grandezze aggregate, ossia indicatori quantitativi, lo sviluppo implica che si modifichino alcune caratteristiche del sistema, ovvero alcuni elementi costitutivi degli aggregati. Lo sviluppo è insomma una crescita qualificata.

L'aspetto qualitativo della crescita (sviluppo) ha assunto sempre più un ruolo rilevante in parallelo a problematiche che si sono fatte sempre più pressanti negli ultimi decenni (come la salvaguardia dell'ambiente, il divario sociale che la crescita crea, ecc.). Ci si è resi conto che una più equilibrata distribuzione della ricchezza tra i gruppi sociali, la tutela dell'ambiente, valori collettivi e istituzioni adeguate non sono solo un imperativo etico da perseguire, ma delle condizioni che sostengono il processo di sviluppo rendendolo regolare nel tempo. A tal proposito si parla anche di sviluppo sostenibile.

Il rapporto tra caratteri quantitativi e aspetti qualitativi della crescita è infatti un rapporto biunivoco, d'interdipendenza reciproca: la qualità della crescita influisce sulla sua quantità e d'altronde più ampia è la formazione di nuova ricchezza, più si avranno risorse per migliorarne la qualità.

Si passa ora alla definizione delle capacità di resilienza e competitività del sistema urbano.

La 'resilienza' diviene l'approccio di pianificazione più accattivante nei tempi di crisi. Infatti essa rappresenta la capacità di un sistema di adattarsi alle condizioni e di resistere alle difficoltà in modo da garantire la disponibilità dei servizi erogati. Sinonimi di resilienza sono: elasticità, mobilità. È definibile anche come una somma di abilità, capacità di adattamento attivo e flessibilità necessaria per adottare nuove azioni, una volta che si è appurato che le precedenti non funzionano.

E' stata studiata una tecnica pratica, 'Tecnica ABCDE', per sviluppare la resilienza in campo psicologico, che può essere applicata al sistema urbano e alla pianificazione urbanistica.

Questa tecnica è utile per prendere consapevolezza del fatto che il comportamento e le reazioni di fronte ad eventi negativi, non dipendono direttamente dagli eventi, ma dalla valutazione di essi.

Le lettere che danno il nome a questa tecnica non sono altro che delle iniziali:

- A= *Adversity*. La prima lettera sta ad indicare gli eventi negativi, che non possono essere controllati.
- B= *Beliefs*. La seconda lettera sta ad indicare l'insieme delle convinzioni, che diventano filtro, attraverso il quale si percepisce la realtà.
- C= *Consequences*. La terza lettera del modello sta ad indicare le reazioni fisiche agli eventi. Tali reazioni sono sempre la somma dell'evento e delle convinzioni.
- D= *Discussion*. Con la lettera D entra in gioco la 'resilienza'. Quando si è in grado di mettere in discussione le reazioni, riprendendo il controllo della situazione.
- E= *Effects*. A differenza delle reazioni (*consequences*), gli effetti derivano dalla messa in discussione delle convinzioni.

Nel nome della resilienza significa dunque porsi continuamente una domanda di fronte agli accadimenti: ‘Cosa c’è di buono in quello che sta succedendo?’, ovvero ‘Qual è il miglior significato che si può attribuire a quanto sta accadendo?’.

Tale approccio, se opportunamente applicato, permetterà di individuare ogni aspetto positivo di qualsiasi evento per poter poi decidere le azioni.

La ‘competitività’ è la capacità di un sistema, ovvero di un territorio di fornire beni o servizi concorrenziali. Il soggetto competitivo è quello in grado di rimanere sul mercato reggendo la concorrenza. Secondo il *Global Competitiveness Report*, l’annuale classifica stilata dal Forum Economico Mondiale, la competitività di uno Stato è data dall’insieme delle istituzioni, delle politiche e dei fattori che ne determinano il livello di produttività, misurata attraverso delle variabili. Analogamente per il sistema urbano si possono individuare delle variabili, che possono essere suddivise in:

- gruppo di base: le istituzioni, le infrastrutture (le vie di comunicazione, la rete telematica), la salute della popolazione e la scolarità primaria;
- gruppo efficiente: l’istruzione media e superiore, la flessibilità;
- gruppo innovativo: il livello tecnologico (la percentuale degli utilizzatori di internet, la diffusione e la recezione delle nuove tecnologie fra le aziende e la popolazione), e l’innovazione (la spesa per la ricerca e lo sviluppo, la collaborazione fra centri di ricerca e imprese, la capacità di innovare).

Dall’analisi di tutti gli aspetti che compongono la griglia sistema – processo/capacità, è possibile pervenire alla definizione delle azioni da intraprendere per l’inversione dei trend demografici nelle aree interne e per il loro ripopolamento. Solo in questo modo si potrà osservare una ripresa della domanda di lavoro e il ripristino delle condizioni di cittadinanza adeguate, sia ai giovani che ai meno giovani. Inoltre l’incremento demografico porterà al riutilizzo di fondamentali elementi del capitale territoriale inutilizzato, in particolare il sistema insediativo, attivando processi di recupero e manutenzione altrimenti non attivabili. Tutto ciò condurrà alla ricostituzione e consolidamento della vitalità delle comunità locali, nonché migliorerà l’efficienza e la riduzione dei costi dei servizi di base.

Un caso studio

San Gregorio Magno si inserisce nell’area dell’Antica Volceij, un’area interna comprendente 16 comuni. Posizionata nella parte nord orientale della Provincia di Salerno, al confine con la Basilicata, questa area assume una posizione strategica, disponendosi a cavallo di differenti realtà regionali, la Campania e la Basilicata, costituendo una cerniera di comunicazione tra le province di Avellino, Salerno e Potenza (Figura 1).



Figura 1 | Inquadramento territoriale del comune di San Gregorio Magno.

Il territorio comunale, distante circa 67 km dal capoluogo di provincia, con una superficie complessiva di 49,8 Km², si estende con rilievi collinari e depressioni vallive, con una variazione altimetrica che passa dalla media di 500 metri dell'abitato a oltre i 1000 metri delle alture che lo circondano.

Il nucleo abitato sorge in posizione collinare, e l'insediamento presenta un fenomeno di dispersione abbastanza significativo, che ha dato luogo alla formazione dei due centri di Teglia e Lavanghe, oltre a numerose case sparse.

Tabella II | Variazione della densità abitativa nell'antica Area Volceij dal 1951 al 2001.

COMUNI	Superficie territoriale (Kmq)	1951	1961	1971	1981	1991	2001
		densità abitativa (ab/Kmq)					
Auletta	35,62	98,2	91,6	78,8	70,3	73,1	69,5
Buccino	65,45	107,9	108,8	97,1	93,9	90,5	86,5
Caggiano	135,39	26,0	25,1	22,6	23,4	23,4	22,2
Campagna	35,27	357,0	353,2	311,3	319,4	381,8	434,1
Castelnuovo di Conza	13,98	100,7	95,6	74,1	72,5	82,9	69,1
Colliano	54,04	77,5	80,2	78,2	71,4	74,0	70,9
Contursi Terme	28,9	110,5	109,4	102,9	105,0	107,6	110,1
Laviano	56,63	42,6	40,4	39,6	30,0	33,2	28,1
Oliveto Citra	31,41	133,2	126,0	112,1	110,4	125,7	127,5
Palomonte	28,28	129,0	130,4	129,4	136,8	148,7	145,5
Ricigliano	27,70	49,9	50,8	52,9	51,9	54,0	48,3
Romagnano al Monte	9,67	77,7	64,4	46,4	46,2	47,4	42,9
Salvitelle	9,50	137,5	134,5	119,5	100,2	97,6	73,9
San Gregorio Magno	49,80	104,1	96,3	92,9	94,4	93,4	92,7
Santomenna	8,80	154,4	136,0	122,7	111,6	110,1	65,9
Valva	26,21	84,4	82,4	76,0	70,7	73,4	67,6
Totale	616,65	93,9	91,6	83,7	81,7	87,4	86,9

Per la sua posizione, e per l'effettiva decrescita della popolazione (Tabella II e Figura 2), San Gregorio Magno ben si presta come caso studio per la definizione di un'agenda urbana delle città delle aree interne.



Figura 2 | Andamento della popolazione residente del comune di San Gregorio Magno dal 2001 al 2011.

E' stata definita la griglia per la costruzione dell'agenda, individuando le azioni da intraprendere per i diversi sistemi di riferimento (Tabella III).

Per San Gregorio Magno e per tutta l'area Antica Volceij è inoltre necessario puntare in maniera forte alla promozione di un'offerta integrata, fondata sulla presenza di importanti attrattori culturali e turistici, nonché sulla esistenza di una fitta rete di nuclei storici di significativo valore culturale e sulle relazioni esistenti con siti di elevatissimo pregio ambientale.

Tabella III | Griglia per l'agenda urbana del comune di San Gregorio Magno.

		Sistema			
		Insediativo	Socio-economico	Relazionale	Ambientale e culturale
Processo	Rigenerazione	Riqualificazione Area Pontare	Definizione di politiche incentivanti la nascita di aziende nel settore agricolo	Attrezzaggio a supporto del potenziamento del trasporto pubblico	Rinaturalizzazione dei siti delle cave dismesse
		Realizzazione di una villa comunale e di un centro sociale		Localizzazione di parcheggi da computare quali standard urbanistici	Stabilizzazione versanti
Processo	Sviluppo	Individuazione e perimetrazione dell'ambito di consolidamento	Ampliamento attuale Pip per definire un centro polifunzionale integrato di attività industriali, artigianali e terziarie	Realizzazione della strada Balvano - San Gregorio Magno - Contursi Terme	Mitigazione pericolosità/rischio idrogeologico
		Determinazione delle aree di trasformabilità			
Capacità	Resilienza	Riqualificazione generale dell'insediamento storico	Determinazione del produttivo da razionalizzare	Riqualificazione e adeguamento della rete viaria e dello spazio stradale	Sistemazione dell'area della Torre S. Zaccaria
		Recupero e sistemazione dell'area delle cantine di via Bacco			Tutela delle aree agricole
	Competitività	Competitività	Potenziamento Istituto Tecnico Industriale	Dotazione di infrastrutture e reti per le nuove tecnologie	Potenziamento della viabilità in chiave intermodale
Integrazione del Complesso Centro Sportivo di San Gregorio Magno			Utilizzazione di fonti di energia rinnovabile: solare ed eolica		

Azione fondamentale è quella di riattivare la vita comunitaria. Ben si presta in quest'ottica l'area di via Bacco, con le sue 650 cantine, conservate nella loro configurazione originaria. In un'ottica di turismo sostenibile, per tali aree possono avviarsi iniziative di ospitalità diffusa, adibendole a strutture di ricettività

per il *bed and breakfast*, o anche riqualificare e/o ampliare attività artigianali esistenti (definizione di un macro laboratorio artigianale diffuso), che possono fare da cornice ad un più complesso progetto turistico culturale.

Vi è la necessità di ridare vita a cascine e masserie, di mettersi insieme per creare aziende radicate nella tradizione, ma capaci di sfide innovative.

Lo sviluppo dell'attività eolica richiede di ripartire dal territorio, considerandolo non più soltanto come supporto inerte di infrastrutture, ma come valore attivo nell'impostazione di una accurata politica territoriale. Una politica che fissi le condizioni locali per lo sviluppo energetico e regole chiare per l'identificazione, negli strumenti di pianificazione, di aree eleggibili per la realizzazione degli impianti. La definizione di tali aree vuole essere un primo passo per gestire la realizzazione degli impianti eolici, per evitare la loro proliferazione al di fuori di una qualsiasi logica ambientale, urbanistica e infrastrutturale.

Il comune presenta potenzialità tali da configurarsi come riferimento per l'offerta di servizi al contesto locale ed è, pertanto, necessario rafforzarne il ruolo di nuova centralità. Lo sviluppo di nuove centralità, come potrebbe essere San Gregorio Magno, va prioritariamente ancorato all'armatura urbana esistente, per un duplice fine: evitarne la dispersione nel territorio extraurbano in modo da contrastare le attuali tendenze alla frammentazione del suolo agricolo ed alla diffusione di polarità isolate; utilizzare la realizzazione di sedi per le nuove funzioni come opportunità per attivare processi di riqualificazione urbana degli aggregati insediativi esistenti.

Conclusioni

La questione della valorizzazione di centri nelle aree interne va affrontata sia in termini di conservazione urbana e architettonica, che di qualità e vivibilità complessiva, legando la salvaguardia del patrimonio esistente al tema dell'uso e della gestione del territorio.

La diffusione di opportune forme di coordinamento nelle politiche di promozione, accompagnata da alcuni importanti interventi di riqualificazione urbana e di realizzazione di idonei insediamenti turistici, potrebbe essere la strada da seguire per far assurgere la dimensione turismo ad elemento qualificante dello sviluppo delle aree interne, contrastando in tal modo anche gli attuali diffusi fenomeni di marginalizzazione.

Tuttavia si è ben lontani dal trovare una soluzione definitiva di come riuscire a trasformare le città, ma piuttosto si vuole porre l'attenzione su idee emergenti della pianificazione.

In generale, tutte le azioni da intraprendere e definite nell'agenda urbana, sono raggiungibili mediante: definizione di strumenti urbanistici attuativi, bandi e concorsi per la progettazione degli interventi, redazione dei progetti preliminari e poi esecutivi, organizzazione di riunioni e incontri per la formazione di consorzi di gestione, studio delle fonti di finanziamento attivabili, richieste di finanziamento, corsi di formazione di operatori nei vari settori, accordi pubblico-privati, marketing territoriale.

Particolare importanza riguarda la sostenibilità economica delle azioni da mettere in gioco: troppo spesso, infatti queste iniziative tendono ad appoggiarsi esclusivamente a finanziamenti nazionali o locali che, invece devono fungere da volano per le attività economiche della popolazione locale.

Riferimenti bibliografici

- Cancelliere A. (2013), "Una visione condivisa per concretizzare la città resiliente", in *Urbanistica Dossier*, no. 4, pp. 383-385.
- Colavitti A.M., Usai A. (2013), "La rigenerazione urbana e la trasformazione dello spazio pubblico: quale ruolo per i beni culturali e paesaggistici?", in *Urbanistica Dossier*, no. 4, pp. 527-529.
- Istituto Nazionale di Statistica (2013), *Annuario statistico italiano 2013*, Roma.
- Schwab K. (2013), *Global Competitiveness Report 2013-2014*, World Economic Forum, Ginevra.
- Wagner M. (2013), "New planning practices for resilient cities", in *Urbanistica Dossier*, no. 4, pp. 539-54.
- Davoudi S. (2012), Resilience: A bridging concept or a Dead End?, in *Planning Theory & Practice*, no. 2, vol. 13, pp. 299-307
- Bevilacqua P. (2009), "I caratteri originali dell'agricoltura italiana", in Petrini C. e Volli U. (a cura di), *La Cultura Italiana, vol.VI. Cibo, gioco, festa, moda*, Utet, Torino.
- Gerundo R., Fasolino I, Petrone R. (2009), "Campi eolici nell'antica Volceij", in *Urbanistica Informazioni*, no. 224, pp. 23 – 24.
- Lucchese F. (2007), "Che fine hanno fatto i centri storici?", in *Urbanistica Informazioni*, no. 212, p. 7.

- Lucchese F. (2007), “Strategia per i piccoli centri”, in *Urbanistica Informazioni*, no. 212, p. 14.
- Trabucchi P. (2007), *Resisto dunque sono*, Corbaccio, Milano.
- Argeri F. (2006), “Riqualificazione urbana e integrazione sociale”, in *Urbanistica Dossier*, no. 86, p. 6.
- Ferraresi G. (2005), “Produzioni di qualità, ambiente e riqualificazione tra periferie urbane e territorio aperto”, in *Urbanistica Informazioni*, no. 200, p. 41.
- Cristiano D. (2005), “Tecniche di valutazione per la gestione del patrimonio culturale”, in *Urbanistica Informazioni*, no. 201, p. 88.
- Marano S. (2005), “Processi di rigenerazione di paesaggi culturali”, in *Urbanistica Informazioni*, no. 201, p. 90.
- Ranucci P. (2004), “Sostenibilità dell’ambiente urbano e trasformazioni in aree ad alto valore ambientale”, in *Urbanistica Informazioni*, no. 198, p. 74.
- Bruscantini M. (2001), “Il recupero dei nuclei storici agricoli”, in *Urbanistica Informazioni*, no. 179, p. 51.

Sitografia

Speciale Agenda Urbana Europea, L’Europa riparte dalle città, disponibile su Città Italia, Fondazioni Anci Ricerche:

http://www.cittalia.it/index.php?option=com_k2&view=item&id=5285:le-citta-e-l-agenda-urbana&Itemid=435.

Le Aree Interne e la Coesione Territoriale, disponibile su Governo Italiano, Ministro per la Coesione Territoriale, sezione Documenti:

http://www.coesioneterritoriale.gov.it/wp-content/uploads/2014/01/Strategia-nazionale_AreeInterne.pdf.

<http://www.coesioneterritoriale.gov.it/wp-content/uploads/2012/11/Un-progetto-per-le-aree-interne-15-dicembre-roma.pdf>.

<http://www.coesioneterritoriale.gov.it/wp-content/uploads/2013/04/Politica-nazionale-per-le-citt%C3%A0-Allegato-11.pdf>.



Crowdfunding civico: finanziamento dal basso per uno sviluppo urbano condiviso

Elena Giannola

Scuola Politecnica di Palermo
D'Arch-Dipartimento di Architettura
Email: elenagiannola@libero.it

Francesco Paolo Riotta

Scuola Politecnica di Palermo
Corso di Laurea magistrale in Pianificazione Territoriale, Urbanistica, Ambientale
Email: fp.riotta@yahoo.it

Abstract

La crisi economica internazionale ha determinato la riorganizzazione e il riequilibrio complessivo di dinamiche e pratiche di gestione urbana e territoriale. Attori coinvolti, ruoli, strumenti giuridici ed economici alternativi a quelli tradizionali sono gli elementi basilari di tali trasformazioni. La partecipazione pubblica al processo di pianificazione può assumere nuove forme, come quella rappresentata dal *crowdfunding* civico: si tratta di un meccanismo di finanziamento collettivo, reso innovativo dal fatto che viene realizzato attraverso un'apposita piattaforma *web*. In questo modo viene garantita la trasparenza dell'operazione e le quote versate possono essere restituite se non si raggiunge la cifra dichiarata nel tempo stabilito. Per quanto l'entità del finanziamento raggiungibile in questo modo sia ridotta, tale operazione ha un enorme valore sociale, perché restituisce alla cittadinanza il ruolo di protagonista nelle scelte civiche, e permette a tutti di partecipare in modo attivo alla cura e manutenzione dello spazio pubblico, coltivando una nuova cultura del bene comune. Inoltre, se ci fosse un'opportuna regolamentazione legislativa, il *crowdfunding* civico potrebbe essere integrato ad altre forme di finanziamento, come il bilancio partecipativo, il quale permetterebbe all'amministrazione pubblica di entrare a pieno titolo nel meccanismo, o eventuali fondi europei. Progetti strategici e integrati potranno rispondere alla necessità di costruire una nuova coscienza civica e ambientale.

Parole chiave: tecnologie dell'informazione, quartiere, partecipazione.

1 | Il crowdfunding: risorsa economica e sociale in tempo di crisi

La scarsità di risorse finanziarie rende difficile mettere in atto adeguate politiche di riqualificazione urbana; la crisi economica attuale ha un peso notevole sulla gestione delle città, aggravando i problemi esistenti ed estendendosi anche all'ambito sociale, culturale, politico oltre che economico. Sono dunque necessari strumenti strategici e multidisciplinari, per intervenire contemporaneamente sui diversi livelli della crisi. Uno di questi strumenti può essere costituito dal *crowdfunding* civico, che costituisce un metodo di raccolta di donazioni da parte dei singoli cittadini attraverso una piattaforma *web*.

Il *crowdfunding*, letteralmente 'finanziamento collettivo', è un meccanismo nato nel mondo dell'arte, che si è diffuso rapidamente in molti ambiti disciplinari diversi. Il *crowdfunding* civico (come le altre tipologie di *crowdfunding*) è una particolare forma di finanziamento dal basso, che avviene attraverso piattaforme *web* dedicate a tematiche specifiche.

Dall'analisi degli esempi italiani ed europei più significativi emerge chiaramente che si tratta di uno strumento multilivello, che influisce su diversi aspetti del contesto urbano. Il principio di fondo del

crowdfunding civico è semplice: si tratta infatti di un contributo collettivo e volontario per la realizzazione di un'opera di pubblica utilità e che abbia un'importanza culturale e simbolica per la comunità che la finanzia. Nella sua accezione odierna il concetto del *crowdfunding* è reso innovativo da tre fattori: il valore strategico che tale pratica assume in un contesto di crisi economica; l'utilizzo di piattaforme *online* per la raccolta dei fondi, che dà garanzia di trasparenza all'effettivo *iter* dei contributi; infine la sua importanza come strumento di coesione sociale.

Il funzionamento del meccanismo *online* è semplice: l'autore propone l'idea sul sito *web* mettendone in evidenza l'originalità, il valore artistico e culturale, l'importanza sociale; quindi dichiara la cifra necessaria per la sua realizzazione e stabilisce un tempo massimo per raggiungerla (fig.1).

La piattaforma Kickstarters, una delle più diffuse, «trattiene il denaro fino a quando la somma richiesta viene raggiunta mentre se non viene raggiunta restituisce tutto ai finanziatori» (www.treccani.it).

Nella pratica del *crowdfunding* l'aspetto relativo alla comunicazione è di fondamentale importanza e il *web* è senza dubbio il mezzo migliore per coordinare la campagna pubblicitaria del progetto, effettuare la raccolta dei contributi e dare la possibilità di verificare il tempo rimasto, la cifra raggiunta e il modo in cui è stata (o sarà in seguito) utilizzata.

Un contributo innovativo e interessante su questo tema è costituito dal saggio 'Il *crowdfunding* civico: una proposta' (Barollo, Castrataro, 2013), in cui gli autori riporta alcuni esempi di pratiche di *crowdfunding* civico realizzate (o in corso di realizzazione) in Italia e in altri Paesi europei, e pone l'attenzione su alcune questioni di base relative al meccanismo operativo delle donazioni e alle eventuali ricompense per i finanziatori. Ad esempio, se si tratta di un progetto di un teatro o di uno spazio espositivo, il meccanismo del *crowdfunding* può prevedere l'elargizione di biglietti di ingresso omaggio ai finanziatori oppure offrire l'opportunità a ciascun donatore di scrivere una citazione o il proprio nome su una targa, una bacheca o una parte della struttura visibile a tutti (ad esempio una parete). Questo meccanismo è definito *reward-based*, ed è quello che Barollo individua come la tipologia che maggiormente si adatta al contesto italiano. Restituire ai partecipanti un segno tangibile come forma di gratificazione del loro gesto può costituire infatti un incentivo importante nella sensibilizzazione nei confronti dell'opera da realizzare e un modo per rendere pubblico l'impegno di ciascuno.

Il *crowdfunding* civico può quindi essere considerato uno strumento per contrastare l'aumento della disaffezione da parte dei cittadini nei confronti degli enti pubblici e della politica locale, e allo stesso tempo accrescere il loro senso di appartenenza al luogo in cui vivono.

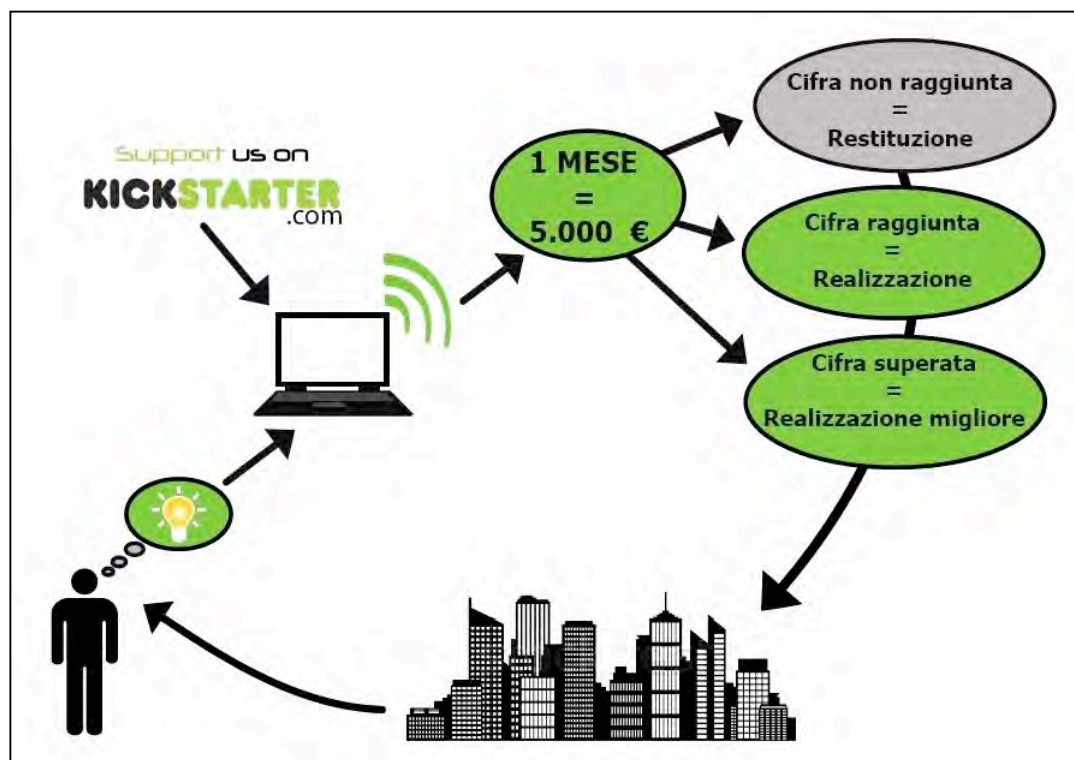


Figura 1 | Schema riassuntivo che illustra il meccanismo del *crowdfunding* civico attraverso le diverse fasi in cui è articolato.

2. Crowdfunding e senso identitario: un rapporto a scala di quartiere

Il principio alla base del *crowdfunding* civico non è di natura economica, come sembrerebbe scontato, bensì sociale: infatti la spinta motivazionale che porta i singoli cittadini a contribuire finanziariamente alla realizzazione di determinate opere civiche è indispensabile per il funzionamento di tale pratica. La città in quest'ottica è interpretata come 'casa della società' (Salzano, 1998): da questo punto di vista risulta evidente che il finanziamento collettivo è fondamentale per rafforzare e far crescere il senso di identità e di appartenenza al luogo di origine e/o di residenza e per prospettare scenari futuri di sviluppo condiviso. Non si spiegherebbe altrimenti la disponibilità dei cittadini a contribuire seppur con piccole somme ad un'opera pubblica, pur pagando allo stesso tempo tasse elevate all'erario comunale: soltanto una volontà forte legata ad una necessità urgente e inascoltata può innescare un gesto di tal genere.

La presa di posizione e le iniziative che nascono 'dal basso' sono espressione di un diverso approccio alla vita urbana e di un nuovo modo di pensare.

I ruoli degli attori coinvolti nella gestione del territorio e della città stanno reciprocamente cambiando: come tecnici non possiamo non prendere atto di tali trasformazioni culturali e della diffusa volontà di reagire all'immobilismo politico e alla dispersione sistematica e criminale di preziose risorse che per troppo tempo non sono state investite in un reale sviluppo. La crisi coinvolge dunque questioni etiche e di valore prima ancora che economiche e finanziarie (Bonafede e Lo Piccolo, 2010a, 2010b, 2011; Lo Piccolo e Thomas, 2009).

In tale contesto, la dimensione ideale per la messa in pratica di processi partecipativi e di pratiche come il *crowdfunding* civico risulta essere il quartiere, in quanto elemento costitutivo della struttura urbana, luogo di mediazione tra dimensione privata e pubblica (de Certeau, Giard, Mayol, 1994).

Il quartiere, in questa prospettiva, è inteso come luogo fisico che si contrappone al mondo virtuale indifferenziato del *web*, nonché «luogo della resistenza [...] ai processi di perdita della città. Resistenza all'individualismo e al neoliberismo imperanti. Resistenza alle derive pseudo-pubbliche. Il luogo in cui celebrare la rinascita della città, a partire dal vicinato e dai suoi rapporti a volte conflittuali ma comunque, inevitabilmente, umani» (Picone, Schilleci, 2012: 28).

Inoltre l'individuazione della scala di quartiere per l'applicazione di meccanismi di *crowdfunding* civico risponde alla necessità di contenere i costi e di portare avanti progetti di ridotta entità e non eccessivamente onerosi. Da un punto di vista strettamente pratico, infatti, risulta evidente che coinvolgere i semplici cittadini piuttosto che i facoltosi imprenditori o i finanziatori esteri comporta la drastica riduzione delle entrate costituite dalle donazioni. Questo tuttavia è giustificato dall'enorme valore simbolico e sociale rappresentato dai progetti portati avanti: la realizzazione di qualcosa che i cittadini richiedono con forza e che essi stessi si impegnano a finanziare ha una ricaduta di valore incommensurabile in termini di conquista di diritto allo spazio pubblico (Lefebvre, 1968) e di costruzione di coscienza civica. Realizzare un'opera che rappresenti un bene comune, seppure di dimensioni modeste e di minimo peso nell'ambito della risoluzione delle gravi problematiche che affliggono i comuni, può rappresentare una strategia vincente in termini di politiche sociali, di recupero di valori, di riscoperta di ruoli e di capacità d'azione: tutto questo confluisce dunque nella costruzione di una nuova cittadinanza prima ancora che di una nuova città.

3 | Ruolo del crowdfunding civico nel bilancio comunale

Il *crowdfunding* civico è certamente uno strumento d'azione 'dal basso', attraverso il quale è possibile per una comunità di cittadini operare in modo relativamente autonomo rispetto a determinate necessità comuni, soprattutto quando la pubblica amministrazione non riesce a provvedere in tal senso. Tuttavia l'ente pubblico gioca un ruolo fondamentale nell'accompagnare e guidare il processo partecipativo, inquadrandolo all'interno di determinate strutture giuridiche e confermandone la validità, al fine di rendere concretamente realizzabili le proposte avanzate. A tal fine una strategia vincente potrebbe essere quella di coniugare la pratica del *crowdfunding* civico con l'adozione del bilancio partecipativo, in modo da integrare meccanismi di inclusione sociale e di democrazia diretta di tipo diverso, e allo stesso tempo far confluire verso i progetti individuati una quantità maggiore di risorse finanziarie, provenienti da più fonti.

Il bilancio partecipato o partecipativo, diffusosi a livello internazionale a partire dall'esperienza di Porto Alegre, in Brasile, del 1989 (Allegretti, 2001), è uno strumento che incentiva la responsabilizzazione civica e la partecipazione pubblica al processo decisionale. Si tratta in pratica di destinare una porzione del

bilancio previsionale comunale alla gestione da parte dei cittadini attraverso opportuni meccanismi di discussione pubblica e decisione condivisa e collettiva.

L'idea, estremamente positiva in sé, ha incontrato tuttavia frequenti e numerosi ostacoli nella sua applicazione pratica. Soprattutto nel contesto italiano, il bilancio partecipativo è stato spesso sostituito dal cosiddetto 'bilancio sociale', ovvero una rendicontazione pubblica delle spese effettuate dal Comune per beni e servizi, effettuata quindi a consuntivo e non in fase previsionale (Viviani, 1999).

Inoltre il bilancio partecipativo non è regolato da una legislazione specifica, ma costituisce piuttosto una buona pratica che dipende quasi esclusivamente dalla volontà e dall'impegno dei singoli (<http://www.urp.it/Sezione.jsp?idSezione=1908>). La conseguenza frequente è dunque che l'adozione del bilancio partecipativo avvenga secondo modalità arbitrariamente stabilite dal singolo comune, o che non venga mai presa in considerazione l'idea di far entrare i cittadini in modo diretto nella gestione delle casse comunali (Rindone, 2013). Non dimentichiamo che l'iniziativa del *crowdfunding* civico nasce proprio come pratica 'dal basso' per superare il freno posto generalmente dalle amministrazioni pubbliche all'elargizione di fondi per progetti di interesse collettivo, dunque come strumento dimostrativo e contrapposto all'approccio istituzionale alle problematiche urbane.

Anche se sarebbe auspicabile coniugare il *crowdfunding* civico con il bilancio partecipativo, ciò non è garantito dalla legge, ed è possibile solo a discrezione personale degli attori coinvolti. Inoltre manca una regolamentazione giuridica anche per il *crowdfunding* civico, dal momento che l'unica legge al riguardo è quella relativa alla modalità *equity crowdfunding*, un meccanismo che riguarda sostanzialmente le imprese private (<http://blog.crowdfuture.net/post/80688162524/aspetti-giuridici-del-crowdfunding-crowdfuture-2013>).

4 | Esempi in Italia

In Italia gli esempi di *crowdfunding* civico, intesi come strumenti di finanziamento dal basso e di restituzione del diritto all'accesso al bene pubblico, stanno muovendo i primi passi. Queste sperimentazioni alimentano il fermento culturale italiano e potrebbero rappresentare un nuovo elemento di orgoglio nazionale.

In Italia possiamo rintracciare vari esempi, tra cui alcuni casi emergenti: a Bologna abbiamo il progetto di recupero del Portico di San Luca denominato 'Un passo per San Luca'; un altro caso è la piattaforma 'School Raising', che riguarda interventi minuti ma fondamentali per le scuole pubbliche e coinvolge alcune città italiane; infine abbiamo un'iniziativa definita *crowdfunding*, anche se con modalità diverse dalle altre due, per il restauro di un rudere nel centro storico di Favara (AG).

Nel primo caso, in collaborazione con la piattaforma territoriale Ginger, si è messa a punto una raccolta fondi con l'obiettivo di raggiungere la quota di 300.000 Euro per recuperare il portico di San Luca a Bologna, per un periodo che sembra non avere scadenze.

Si tratta del portico più lungo al mondo (658 arcate per 3796 metri complessivi), realizzato tra XVII e XVIII secolo: oltre ad essere un monumento storico-architettonico di estrema rilevanza, ha anche un grande valore identitario per gli abitanti della città di Bologna.

Ad oggi sono stati raccolti per il suo restauro 147.855 euro con 1.160 adesioni. La ricompensa dipende dalla quota versata: per una donazione minima di 5 euro non si riceve ricompensa; con 20 euro si ottiene un *gadget*; la cifra di 100 euro permette invece di entrare come soci nel Club che gestisce l'iniziativa e spiegare, attraverso un video pubblicato sul sito *web*, le motivazioni che hanno spinto ad effettuare la donazione.

Il secondo caso prende forma in diverse città italiane connesse alla piattaforma School Raising, la prima che opera in supporto delle scuole italiane. In questo caso la raccolta fondi riguarda la possibilità di completare programmi formativi: per esempio, grazie a questo contributo, la classe 4°E dell'Istituto 'G. Chilesotti' di Vicenza, potrà stampare 500 copie di un testo storico realizzato dagli studenti che raccoglie i documenti più importanti sulla spedizione punitiva (Strafexpedition) effettuata dall'Impero Austroungarico nel 1916. Si prevede il raggiungimento di 1.870,00 euro in un periodo di cui non è indicato l'inizio ma soltanto il termine, non ancora scaduto. Le ricompense variano in base all'entità della somma donata: con 5 Euro si riceve un'email di ringraziamento, con 20 euro verrà spedita un'email di ringraziamento e una copia del libro; 35 euro consentono di ricevere oltre alle ricompense precedenti, una telefonata in cui uno dei ragazzi racconterà una o più storie tra quelle raccolte nella pubblicazione; con 100 euro si ricevono le email di ringraziamento e 5 copie del libro, oltre a venire inseriti nella lista pubblica dei finanziatori.

Diversi altri esempi si possono ritrovare nella piattaforma, e tutti hanno la stessa struttura. Cambia il progetto, ma il metodo resta lo stesso.

A Favara è presente un caso un po' atipico di *crowdfunding*, poiché è strutturato in modo diverso da quello che abbiamo descritto fino ad ora. L'iniziativa, realizzata nel periodo compreso tra il 20 luglio e il 20 novembre 2013, è stato promossa attraverso i *social network*, in particolare è stato creato un evento su Facebook denominato 'Crowdfunding per il restauro di un rudere nel centro storico di Favara' (www.facebook.com/events/447975641966810/?ref=22). Il messaggio-chiave del progetto è stato il seguente: 'Se possiedi qualcosa che pensi possa esserci utile e te ne vuoi sbarazzate chiamaci o scrivici. Stiamo collezionando materiale utile alla manutenzione e speriamo poter riutilizzare il più possibile scarti per i lavori necessari'. Inoltre per raccogliere contributi finanziari è stato ideato un pranzo di beneficenza. Tra questi tre casi notiamo alcune differenze, però quello che emerge è il forte interesse verso il bene comune. Le discrepanze si riferiscono all'utilizzo di una piattaforma rispetto ad un'altra, al modo di interpretare il *crowdfunding* (soprattutto nel caso di Favara), agli obiettivi e alle tipologie di progetto.

5 | Il crowdfunding come strumento per la costruzione della città futura: una proposta

Una possibile iniziativa di *crowdfunding* civico potrebbe essere avviata a partire dalla volontà, espressa dagli abitanti di un quartiere, di riappropriazione di uno spazio pubblico reso poco fruibile da condizioni di degrado di vario genere e/o da situazioni di pericolo reale o percepito. Una possibile soluzione potrebbe essere costituita dalla redazione di un progetto di illuminazione pubblica finanziato dalla collettività, che contribuisca a migliorare la vivibilità e la percezione di sicurezza del luogo.

Il fatto che si tratti di una necessità espressa dai cittadini caratterizza l'iniziativa in senso partecipativo; il finanziamento potrebbe avvenire in maniera congiunta, in parte attraverso *crowdfunding* autogestito dai cittadini stessi, in parte tramite il bilancio partecipato, con la collaborazione quindi delle istituzioni. Infine se tale progetto riuscisse ad affrontare in modo efficace anche le questioni del rispetto dell'ambiente e del risparmio energetico potrebbe certamente porsi in linea con le direttive europee espresse nel programma Horizon 2020, e con le buone pratiche di comuni virtuosi come Prato allo Stelvio (BZ), ubicato all'interno dell'omonimo parco. Tale comune è addirittura riuscito a mettere a punto sistemi energetici rinnovabili quasi o totalmente, indipendenti, aggiudicandosi il primo premio alla RES Champions League 2010, una competizione sulle tecnologie pulite e sulle politiche energetiche locali che vede fronteggiarsi piccoli, medi e grandi centri urbani in tutta Europa (<http://enertour.bz.it/it/news-it/prato-allo-stelvio-vincitore-della-champions-league-delle-rinnovabili>).

Questo dimostra che in tali casi il paesaggio naturale e l'ambiente in cui la città storicamente è nata e si è sviluppata viene considerato un bene comune di importanza prioritaria, per cui si attiva la ricerca scientifica e tecnologica per rispondere alla necessità di rispetto e salvaguardia di tali beni.

Allo stesso modo anche i valori sociali e culturali andrebbero tutelati e riconosciuti, mettendo in pratica azioni volte a migliorare non solo l'effettiva qualità della vita urbana ma anche la sua percezione da parte degli abitanti. Nel caso di una piazza in cui l'illuminazione pubblica non funzioni correttamente, a causa di guasti o di atti vandalici (un luogo buio diventa spesso una zona franca di illegalità), il ripristino degli impianti danneggiati acquisterebbe un forte significato simbolico (lotta alla microcriminalità) e sociale (riappropriazione di uno spazio che, in quanto pubblico, è proprietà di tutti, contrariamente alla tendenza comunemente diffusa a considerarlo proprietà di nessuno). Se l'impianto di illuminazione è inoltre alimentato da pannelli fotovoltaici (sistema *stand alone* o *grid connected*), si comprende bene come con un solo progetto si possano raggiungere in modo strategico più obiettivi, canalizzare le risorse, intercettare i fondi messi a disposizione dall'UE e avanzare verso un nuovo modo di vivere la città.

Infine per una maggiore garanzia di trasparenza preferiremmo utilizzare per il meccanismo di *crowdfunding* civico la piattaforma www.produzionidalbasso.com, opportunamente scelta tra le tante esistenti in quanto non trattiene nessuna percentuale delle donazioni e assicura la possibilità di restituire le somme versate nel caso in cui non si raggiunga la cifra stabilita (a differenza, per esempio, della piattaforma Ginger, utilizzata dal progetto di Bologna sopra citato).

Certamente la pratica del *crowdfunding* è ancora tutta da sperimentare: soltanto facendo esperienza in tal senso sarà possibile esprimere una valutazione più critica ed attenta in merito.

In seguito a quanto discusso, emerge comunque un importante suggerimento per l'Agenda Urbana Nazionale, attualmente in corso di definizione, ovvero l'inserimento di un'opportuna regolamentazione legislativa del *crowdfunding* civico e del bilancio partecipato, e l'obbligo per i comuni di munirsi di quest'ultimo strumento secondo modalità stabilite per legge. In questo modo potrebbe essere garantita la

diffusione capillare di tali pratiche e il raggiungimento di una vera e concreta partecipazione pubblica allo sviluppo urbano.

Attribuzioni

La redazione dei paragrafi 1 e 3 è di Elena Giannola, la redazione dei paragrafi 2 e 4 è di Francesco Paolo Riotta; il paragrafo 5 è stato redatto da entrambi gli autori.

Riferimenti bibliografici

- Allegretti G. (2001), “Bilancio partecipativo e gestione urbana: l’esperienza brasiliana di Porto Alegre”, in Carli M., (a cura di), *Il ruolo delle Assemblee Elettive* (I° volume), Dipartimento di Diritto Pubblico e della Commissione di Riforma Legislativa della Regione Toscana, Giappichelli editore, Torino.
- Barollo A., Castrataro D. (2013), *Il crowdfunding civico: una proposta*, pubblicazione online disponibile all’indirizzo <http://issuu.com/alessioarollo/docs/civic-crowdfunding>.
- Bonafede, G., Lo Piccolo, F. (2010a), “Participative planning processes in the absence of the (public) space of democracy”, in *Planning, Practice & Research*, no. 3, vol. 25, pp. 353-375.
- Bonafede, G., Lo Piccolo, F. (2010b), *Re-Building Public (Plural) Spaces Through Inclusionary Participative Processes in ‘Thresholds’ Places*, paper presentato al Convegno “Space is luxury: 24th AESOP Annual Conference”, YTK – Aalto University, Helsinki, 7-10 July 2010.
- Lefebvre H. (1968), *Le droit à la ville*, Anthropos, Paris (trad. it. 1978, *Il diritto alla città*, Marsilio, Venezia).
- de Certau M., Giard L., Mayol P. (1994), *L’invention du quotidien, II: Habiter, cuisiner*, Gallimard, Paris.
- Lo Piccolo F. (2009) “Multiple Roles in Multiple Dramas: Ethical Challenges in Undertaking Participatory Planning Research”, in F. Lo Piccolo and H. Thomas (Eds), *Ethics and Planning Research*, pp. 233-254 Ashgate, Farnham.
- Picone M., Schilleci F. (2012), *Qu_Id, Quartiere e Identità*, Alinea, Firenze.
- Rindone A. (2013), *Il crowdfunding civico e il bilancio partecipato*, Produzioni dal basso, Milano.
- Salzano E. (1998), *Fondamenti di urbanistica*, Laterza, Bari.
- Viviani M. (1999), *Specchio Magico - Il bilancio sociale e l’evoluzione delle imprese*, ed. Il Mulino, Bologna.

Sitografia

- Piattaforma di crowdfunding utilizzata nel mondo della musica e dell’arte in genere (consultato il 07/04/2014):
www.kickstarter.com;
- Dizionario della lingua italiana (consultato il 02/04/2014):
www.treccani.it;
- Bilancio partecipativo nei comuni italiani (consultato il 10/04/2014):
www.urp.it/Sezione.jsp?idSezione=1908;
- Aspetti giuridici del crowdfunding equity-based, applicato alle imprese private (consultato il 10/04/2014):
blog.crowdfuture.net/post/80688162524/aspetti-giuridici-del-crowdfunding-crowdfuture-2013;
- Evento pubblico per la raccolta fondi a Favara, per il restauro di un rudere storico (consultato il 04/04/2014):
www.facebook.com/events/447975641966810/?ref=22;
- Esempio di buone pratiche nel campo delle energie rinnovabili (consultato il 10/04/2014):
enertour.bz.it/it/news-it/prato-allo-stelvio-vincitore-della-champions-league-delle-rinnovabili;
- Piattaforma di crowdfunding basata su principi di etica, trasparenza e collaborazione (consultato il 10/04/2014):
www.produzionidalbasso.com.



La città inter-miliuex

Annarita Lapenna

Ecole Nationale Supérieure d'Architecture de Paris-la-Villette
Laboratoire GERPHAU (Philosophie, Architecture, Urbain) UMR MCC/CNRS 7218 LAVUE
Email: annaritalapenna@hotmail.com
Tel: 320 6004676

Abstract

La scissione tra pianificazione urbana e territorio trasforma la città in luogo dissociato. La città delle dissociazioni è lo stesso terreno dove gli abitanti si associano tra di loro per immaginare una città più desiderabile. Le pratiche di resistenza alla dissociazione generano metamorfosi urbane diffuse che contribuiscono al disegno di un'alter rigenerazione urbana. Osservare le trasformazioni urbane attraverso questi fenomeni di dissociazione e riassociazione, permette di interrogarsi circa una possibile interazione tra la visione precisa e sapiente di un piano urbano e l'immaginario che anima le associazioni locali. L'interazione tra piano politico-tecnico e piano d'*usage*, tra piano e territorio, è possibile grazie alla creazione di uno spazio per la co-progettazione, alimentato dalle competenze degli "esperti" e dal sapere degli abitanti. Sul piano d'*usage*, le pratiche di resistenza e le metamorfosi urbane diffuse possono essere lette come un sistema di indicatori territoriali, dei rivelatori di tendenze della città reale, capaci di strutturare il progetto di piano. La città *inter-miliuex* sostiene la sinergia tra azioni locali e pianificazione urbana. In linea con la politica di coesione 2014-2020, sostenuta e promossa dalla Commissione Europea, la città *inter-miliuex* prende le distanze dalla politica settoriale facendo leva sulla politica multilivello e multiattore per una gestione partecipativa con un determinante coinvolgimento dei cittadini.

Parole chiave: participation, cohesion, urban regeneration.

La scissione tra pianificazione urbana e territorio

A partire dalla crisi della città industriale, la scissione tra pianificazione urbana e territorio muta la città in territorio della dissociazione. La prima dissociazione, che possiamo chiamare orizzontale, nasce dalla reazione alla città infinita. A causa della liberazione del concetto di limite e in seguito all'angoscia della ripetizione, la città si richiude su se stessa enfatizzando le specificità di ogni luogo (Secchi B., 2000). Per proteggere e preservare l'identità, ogni luogo ha prodotto dei limiti-barriere distaccandosi dal contesto. La dissociazione orizzontale ha generato la città frammentata composta da quartieri-enclavi che non allungano lo sguardo aldilà dei propri confini. Ogni quartiere enclave è percepito come paesaggio isolato. La stessa idea di libertà che ha generato la città infinita produce una seconda dissociazione che possiamo chiamare verticale. Al concetto di territorio inteso come atto di espressione dei diversi *miliuex* che lo abitano (Deleuze G., Guattari F. 1980) è stato sostituito il concetto di superficie infinita e uniforme. La città deterritorializzata si ridisegna su un *plateau* spesso dimenticato. La netta scissione tra il concetto di territorio e quello di terreno rende fragile il sistema urbano in quanto mina il processo di costruzione di paesaggio produttore di identità urbana.

Le repentine trasformazioni urbane della città di Milano, influenzate dalle logiche del momento, spesso sono il risultato della rigida compartimentazione delle discipline, finalizzata ad azioni puntuali e settoriali. Tra queste, le trasformazioni più rilevanti hanno causato delle dissociazioni tra abitanti e territorio. A partire dal piano Beruto del 1889 fino agli strumenti di pianificazione urbana contemporanei, la pianificazione "che separa" provoca delle fratture profonde nel territorio.

Il piano Beruto, primo piano regolatore della città di Milano, elaborato tra il 1884 e il 1889, prospetta una riorganizzazione della città per renderla conforme alle tendenze dell'epoca. L'ingegnere Beruto disegna l'estensione della città ispirandosi alla forma del cerchio (De Finetti G., 2002). La nuova città, fedele solo all'immagine di se stessa, riscrive il territorio dando poco conto a ciò che nei secoli la stessa città aveva prodotto. I sobborghi e le zone adiacenti vennero trattati come meri oggetti facilmente modellabile. Il piano Beruto può essere considerato un piano di mera espansione urbana sugli orti contenuti nella cerchia rinascimentale e le aree agricole che la circondavano. «La pianta della nostra città presenta molta somiglianza colla sezione di un albero; vi si notano assai bene i prolungamenti e gli strati concentrici. E' una pianta assai razionale, che ha l'esempio nella natura: non si è fatto quindi che darle la voluta maggiore estensione » (C. Beruto, Progetto del piano regolatore della città di Milano: relazione all'onorevole giunta municipale, in data 31 dicembre 1884, Milano 1885, pp. 26 tav.I f.t. annessa, a scala 1 a 10 mila). In tale approccio possiamo osservare come le intenzioni dell'Ingegnere abbiano portato ad allontanare la visione del piano dal territorio esistente. Dal 1888 al 1912 il piano Beruto restò in vigore determinando importanti e decisive trasformazioni urbane che contribuirono a rafforzare l'immagine radiocentrica della città.

Nel 1934, il piano Albertini, rispondendo alla crisi del sistema radiocentrico, propone uno scenario di crescita smisurata della città (da 1 a 3.5 milioni di abitanti) sventrando diversi quartieri storici milanesi. Anche in questo caso, la rigida visione urbana genera un piano urbano alieno rispetto ai movimenti della città reale.

Ancora oggi si osserva un approccio settoriale nella pianificazione urbana. Come il piano Albertini, il Piano di Governo del Territorio proposto dalla Giunta Moratti propone uno scenario inverosimile di crescita senza misura. L'idea della crescita urbana intesa come mero incremento di volumi o consumo di edifici, l'ipotesi della crescita urbana come volano determinante dell'economia segnalano l'incapacità di immaginare e percorrere vie diverse rispondenti alle esigenze reali del territorio (Arcidiacono A., Pogliani L., 2011).

Pratiche di resistenza alla dissociazione e metamorfosi urbane diffuse

La tendenza a imporre sul territorio un piano generato da un'immagine astratta e lontana dalla città reale, ha generato delle dissociazioni nefaste per la città. Il conseguente aggravarsi della qualità della vita ha incoraggiato le azioni spontanee degli abitanti. Numerose associazioni si sono costituite per proteggere e promuovere il territorio e per far fronte alle necessità della collettività. I fenomeni di dissociazione, infatti, hanno prodotto/producono un'energia potenziale, di resilienza che si è trasformata/si trasforma in energia meccanica, di reazione per rispondere alle urgenze territoriali. Tale energia, generata da pratiche di resistenza alla dissociazione, produce metamorfosi urbane diffuse spesso imprevedute e inattese (P. Cottino, 2003). Le pratiche di resistenza alla dissociazione sono tattiche di creatività diffusa (M. Certeau, 2005) che testimoniano l'intenzione degli abitanti ad essere parte attiva del sistema urbano. Le metamorfosi urbane diffuse sembrano esprimere l'esistenza di un altro modo di operare e di pensare, un altro modo di immaginare la città. Negli ultimi anni assistiamo a diversi fenomeni di riappropriazione degli spazi urbani con diverse declinazioni. Ciò che accomuna tali fenomeni è la volontà di condivisione e la valorizzazione dello spazio comune.

A Milano, si costituiscono associazioni di diversa natura per immaginare una città più desiderabile e per proporre trasformazioni che possono segnare una svolta nella tessitura della città. In tal modo, le associazioni assumono un ruolo determinante nel processo di metamorfosi del territorio e diversi quartieri-enclave della città-regione milanese si trasformano aggiungendo nuovi strati al territorio-palinsesto riscattando la propria immagine di luoghi d'interazione.

Emblematico il caso del quartiere Isola-Garibaldi. Un gruppo di persone, residenti e lavoratori del quartiere o semplicemente interessate alle forme di partecipazione attiva alla vita di quartiere, si occupano di spazi pubblici, questioni urbane e relazioni tra cittadini. Ormai da diversi decenni, il quartiere Isola-Garibaldi è oggetto di tentativi di cancellazione delle sue particolarità sociali e urbane. Un lavoro lento ma continuo aspira ad uniformare il quartiere alle zone adiacenti, interessate dalla pianificazione urbana della 'città che sale'. Le diverse associazioni locali e i comitati di quartiere, quali 'I Mille', 'Forum Isola', 'Office for Urban Transformation-out' e 'Isola Art Center' hanno assunto un ruolo determinante nell'evoluzione delle trasformazioni urbane locali. La pressione delle istituzioni per un progetto urbano non voluto dagli abitanti del quartiere, ha portato a conseguenze inattese. Nel 2003, i 1500 metri quadrati del secondo piano dell'edificio industriale dismesso, conosciuto con il nome di 'Stecca degli Artigiani', sono stati occupati dalle associazioni e trasformati nella sede di un centro per l'arte e per il quartiere: l'Isola Art Center.

Un'intera città nella città, si muove (A. Boatti, 2007) e si trasforma. Così come l'Isola Art Center, la città ridisegna luoghi, elabora immaginari urbani, fabbrica dispositivi di coesistenza. Tanto quanto le trasformazioni determinate dalla pianificazione urbana istituzionale, i dispositivi di coesistenza partecipano alla metamorfosi del territorio.

Alle città frammentata e deterritorializzata, resiste un'alter rigenerazione urbana, animata dalla cultura della *reliance* (E. Morin 2006), dove i dispositivi di coesistenza, micro-progetti fabbricati dall'azione diretta degli abitanti, sono dei luoghi di condivisione e di confronto. Una pianificazione strategica urbana, visione e immaginario del territorio, attribuisce alla moltitudine dei *milieux* che compongono la città una ricchezza sociale, economica e ambientale. In tal senso, le pratiche di resistenza alla dissociazione e metamorfosi urbane diffuse assumono un ruolo determinante nella costruzione di una città condivisa. Pertanto la città non è il *milieu*, ma l'*inter-milieu*: un sistema aperto basato sull'interrelazione tra esperienze, discipline e luoghi.

La città *inter-milieu* come spazio d'interazione tra piano e territorio

Sostenere la sinergia tra le metamorfosi urbane diffuse e la pianificazione istituzionale significa sostenere un processo di rigenerazione condiviso, una città *inter-milieu*. Il concetto della città *inter-milieu*, che implica l'interazione delle discipline sul piano politico-tecnico e la creazione di dispositivi di coesistenza sul territorio, permette di superare le dissociazioni della città contemporanea ripensando il territorio come spazio d'incontro di conoscenze e come luogo d'interfaccia. La Commissione Europea ha adottato alcune proposte legislative per la politica di coesione 2014-2020. In accordo con tali proposte, la città *inter-milieu* sostiene e propone una politica multilivello e multiattore, superando in maniera netta approcci settoriali.

Sul piano politico-tecnico, la pianificazione della città, elaborata con approccio interdisciplinare, si avvale della nozione di *trading zone* (Galison P., 1997) per creare delle piattaforme di scambio e discussione. Sul piano d'*usage*, la trasformazione del territorio è voluta dall'azione locale degli abitanti attraverso la creazione di dispositivi di coesistenza intesi come progetti che influenzano la scala architettonica e quella territoriale.

L'interazione tra piano politico-tecnico e piano d'*usage*, tra piano e territorio, è possibile grazie alla creazione di uno spazio per la co-progettazione, alimentato dalle competenze degli "esperti" e dal sapere degli abitanti. Analizzare il sistema urbano in tal modo significa considerarlo nella sua totalità e completezza aumentando, di conseguenza, il suo grado di complessità. Il trattamento della complessità attraverso un approccio integrato diventa necessario per supportare azioni di complementarità e per non creare gerarchie macchinose e paralizzanti.

Sul piano d'*usage*, le pratiche di resistenza e le metamorfosi urbane diffuse potranno essere intese come un particolare sistema di indicatori territoriali capaci di captare le tendenze della città reale e di strutturare il progetto di piano, anticipandone alcune possibilità di trasformazione cruciale. Sul piano politico-tecnico, le istituzioni potranno apprendere dagli spazi d'ascolto delle associazioni locali riconoscendo il sapere, proprio di chi abita in quei luoghi, e promuovendo il passaggio culturale da una progettazione per il piano a una progettazione per il territorio. Pertanto, a un approccio chiuso, a variabili limitate per poter controllare e pianificare il sistema urbano con certezza, diventa inevitabile proporre un nuovo approccio basato su 'un sapere meno saputo e più creato' (De Vita A., 2009), un approccio incerto perché basato sulla raccolta di abilità ed esperienze non ancora connesse (De Vita A., 2013). Un approccio incerto diventa un passaggio essenziale per sostenere uno sviluppo integrato consentendo un processo di rigenerazione urbana condiviso.

Per il territorio in esame, percorrendo la scia di virtuose esperienze come 'Città di città', il Progetto Strategico per la Regione Urbana Milanese avviato nel 2005 dalla Provincia di Milano (Balducci A., Fedeli V., Pasqui G., 2011), diventa essenziale approfondire metodi e approcci integrati per mobilitare un capitale sociale che resta sovente ignorato. La partecipazione nei progetti che riguardano il territorio è ormai diventata un requisito essenziale del processo di pianificazione urbana. Il territorio, nella sua accezione di bene comune relativo all'ambiente dell'uomo (Magnaghi A., 2012), prodotto storico dell'azione umana di domesticazione e fecondazione della natura, costituisce oggi un patrimonio ineludibile per la ricerca di modelli di sviluppo locale volti al superamento della crisi strutturale in atto. Una visione patrimoniale del territorio richiede un apporto consapevole e attivo degli abitanti e dei produttori che lo vivono. La definizione dell'Agenda Urbana Nazionale è l'occasione per studiare e potenziare un approccio integrato multiattore capace di intrecciare la pianificazione strategica del territorio a molteplici dimensioni – ambientale, economica, sociale e culturale – dell'abitare.

Tale approccio porta a una percezione alternativa del sistema urbano. La città *inter-miliuex* diventa: patrimonio e luogo di risorse vitali per la costruzione dell'avvenire; sistema complesso di interconnessioni tra le diverse scale di riflessione e progettazione – dalla scala di quartiere a quella intercomunale.

La città *inter-miliuex* riassume in se il senso di valore e risorsa (Magnaghi A. 2000). Il valore di un territorio, patrimonio e memoria storica, essenza dei luoghi, nasce dalla stratificazione lenta e costante dei secoli. La componente umana e quella ambientale contribuiscono in maniera determinante alla costruzione del tale valore. Interpretare la città come territorio ereditato dal passato e quindi immutabile impedisce di partecipare alla rigenerazione del territorio e di vivere la città come una costruzione sociale flessibile. Il superamento della opposizione tra il concetto di valore-patrimonio e quello di risorsa permette di considerare la città sia come territorio da difendere e preservare sia come potenzialità da trasformare.

Come risposta alla città delle dissociazioni, l'interconnessioni tra le diverse scale di riflessione e progettazione permette d'intrecciare problematiche e di agire con maggiore consapevolezza per trasformare il territorio. Se le decisioni prese a livello territoriale influenzano l'abitare del quartiere, allo stesso modo, le metamorfosi urbane alla scala locale implicano un'eco alla scala urbana. La logica dell'interconnessione tra le diverse scale consente di trasformare il territorio a più livelli accordando pianificazione urbana comunale e intercomunale a micro interventi puntali. La città *inter-miliuex* non genera trasformazioni isolate e sciolte dal contesto perché rimanda a una rete di riferimenti e influenze presenti sul territorio. Tale dinamica attribuisce al concetto di scala la ricchezza del concetto di relazione. Pertanto, la città *inter-miliuex*, sistema complesso di interazione tra piano e territorio, rende possibili delle connessioni tra diverse scale d'azione.

Riferimenti bibliografici

- Arcidiacono A., Pogliano P. (a cura di, 2011), *Milano al futuro*, Et Al./Edizioni, Milano.
- Balducci A., Fedeli V., Pasqui G. (a cura di, 2011), *Strategic Planning for contemporary urban regions*, Ashgate, Farnham, England.
- Boatti A. (2007), *Urbanistica a Milano*, Città Studi Edizioni, Torino.
- Cottino P. (2003), *La città imprevista*, Elèuthera, Milano.
- De Certeau M. (1980), *L'invention du quotidien*, Gallimard, Paris.
- De Finetti G. (1970-2006), *Milano, costruzione di una città*, Hoepli, Milano.
- Deleuze G., Guattari F. (1980), *Capitalisme et schizophrénie 2. Mille Plateaux*, Les éditions de minuit, Paris.
- De Vita A. (2009), *La creazione sociale*, Carocci, Roma.
- De Vita A., Bertell L. (a cura di, 2013), *Una città da abitare*, Carocci, Roma.
- Galison P. (1997), *Image and logic: a material culture of microphysics*, University of Chicago Press, Chicago.
- Magnaghi A. (2000), *Il progetto locale*, Bollati Boringhieri, Torino.
- Magnaghi A. (a cura di, 2012), *Il territorio bene comune*, Firenze University Press, Firenze.
- Morin E. (2004), *La méthode 6. Ethique*, Editions du Seuil, Paris.
- Secchi B. (2000), *Prima lezione di urbanistica*, Editori Laterza, Bari.



Servizi ecosistemici e biodiversità: le strategie di sviluppo urbano 2020 - 2050

Benedetta Lucchitta

Università IUAV di Venezia,
Dipartimento di Progettazione e Pianificazione in ambienti complessi
Email: benedetta.lucchitta@gmail.com

Filippo Magni

Università IUAV di Venezia
Dipartimento di Progettazione e Pianificazione in ambienti complessi
Email: fmagni@iuav.it

Abstract

E' importante capire quali sono le connessioni tra biodiversità, servizi eco-sistemici e urbanizzazione e come quest'ultimo processo abbia creato stress e un'eccessiva pressione sulle risorse naturali. Da qui la necessità di integrare politiche di tutela e pratiche di pianificazione all'interno del sistema di governance delle città al fine di implementare le funzioni che sono svolte dai sistemi ambientali all'interno di tali contesti, permettendo quindi alle aree urbane di adottare una leadership più forte e diretta come protagoniste nella promozione di uno sviluppo sostenibile. Dimostrando il ruolo di primaria importanza che i servizi eco-sistemici e la biodiversità svolgono a livello urbano, i governi locali, responsabili del 60/70% delle emissioni globali di gas a effetto serra, investendo nella loro tutela, possono svolgere un ruolo importante anche nella mitigazione e nell'adattamento ai cambiamenti climatici. Il contributo quindi delle politiche urbane alla crescita sostenibile, descriverà il ruolo che avranno le politiche regionali nel "downscaling" della strategia Europa 2020. Una politica intelligente e sostenibile, che svolgerà un ruolo essenziale nel favorire investimenti destinati a una crescita che tuteli la biodiversità, in cui le priorità d'investimento definite dall'attuale politica regionale, dovranno cambiare, nel contesto del nuovo orientamento della politica economica generale, verso le priorità individuate dalla "2020 Biodiversity Strategy".

Parole chiave: ecological network, strategic planning, conservation and preservation.

Il processo di espansione e densificazione che ha coinvolto la città nel corso degli ultimi quarant'anni, e la conseguente riduzione di spazi verdi e aree naturali all'interno della stessa, minaccia l'equilibrio della biodiversità delle aree urbane e obbliga a riconsiderare l'importanza della rete naturale esistente all'interno dei "sistemi geo-umani".

Il sistema naturale e il sistema antropico (città, infrastrutture e attività socio-economiche), sono fortemente interdipendenti tra di loro, in particolare se il primo subisce delle perdite o delle alterazioni, queste si ripercuotono sul secondo generando un effetti scalari. In un sistema urbano, in cui le diverse attività che si sviluppano in esso sono correlate con lo stato di salute dell'ambiente naturale in cui sono inserite, viene enfatizzato il ruolo di potenziale detrattore ambientale che lo stesso sistema città ricopre attraverso le sue dinamiche insediative e di sfruttamento delle risorse. Ci sono, infatti, diverse barriere che ostacolano il protagonismo delle città nell'adottare una leadership più forte e diretta verso uno sviluppo urbano sostenibile. Le realtà urbane offrono enormi opportunità per ristabilire l'equilibrio tra habitat naturale e habitat umano attraverso una gestione ambientale sostenibile, in cui tutela della biodiversità e

conservazione dei servizi ecosistemici diventano una sfida che i governi locali (considerati come centri di innovazione umana, e come causa principale delle esternalità negative sul pianeta), dovranno saper affrontare nei prossimi anni.

I benefici offerti dagli ecosistemi, vitali per il benessere e lo sviluppo economico e sociale futuro, si possono suddividere in due macro categorie: produzione di beni, come ad esempio cibo, acqua, legname ecc.. ed erogazione di servizi, riguardanti la purificazione dell'aria, la formazione del suolo, l'impollinazione ecc..(TEEB 2008¹).

Le attività antropiche stanno tuttavia riducendo sempre di più questo potenziale della biodiversità e alterando la capacità degli ecosistemi sani di fornire questa ampia gamma di beni e servizi, evidenziando come l'evolversi delle società urbane non sia riuscito a valutare l'importanza degli ecosistemi, spesso ritenuti un bene di tutti e sottostimandone di conseguenza il suo reale valore. La prolungata espansione urbana, (secondo i dati delle Nazioni Unite analizzati nel 2010, la popolazione che si sposterà verso le aree urbane, continuerà a crescere fino al 2030, quando è stimato che più di 72 milioni di persone all'anno si trasferiranno in città), che ha portato ad un'alterazione dell'ambiente naturale dovuta all'alto consumo di suolo, ha costretto diverse città europee a correre ai ripari adottando misure di tutela degli habitat naturali riconoscendo la gravità della attuale situazione e dei trend futuri.

Capire come gli ecosistemi svolgono le loro funzioni, a chi apportano benefici, cosa accade a seguito di un cambiamento e come queste alterazioni possano contribuire al miglioramento e alla costruzione di un sistema resiliente risulta essere di importanza fondamentale per la realizzazione di città più sostenibili.

Per questi motivi la tutela della biodiversità e dei servizi ecosistemici da essa supportati, risulta essere di primaria importanza per il raggiungimento degli obiettivi che le Nazioni Unite, assieme ai paesi firmatari, hanno stabilito all'interno del "Strategic Plan for Biodiversity 2011-2020", un piano di azione per la tutela delle risorse naturali che include anche i "Aichi Biodiversity Targets"².

Il processo di urbanizzazione, con tutte le sue relative dinamiche, può essere quindi visto sia come una sfida sia come un'opportunità di gestione della biodiversità e dei servizi ecosistemici. Le città dovranno aumentare la loro capacità di governance delle funzioni fornite dal sistema naturale, provando per esempio, a combinare politiche di riduzione del consumo di risorse accompagnate da investimenti per aumentare la diversità all'interno dell'area urbanizzata. La gestione dei servizi ecosistemici implica inoltre la partecipazione all'interno dei processi decisionali dei diversi attori coinvolti, dalla scala locale, a quella nazionale.

Un numero sempre maggiore di città, consapevoli dell'impatto globale che hanno le politiche e i processi di planning a livello locale, hanno avviato strategie di cambiamento nella gestione delle risorse locali, aumentando la responsabilità della società civile, con la creazione ad esempio di consorzi per attuare politiche di azione a scala vasta (punto fondamentale per tenere in considerazione anche le aree peri-urbane rurali) che svolgono un'azione importante di connessione tra i diversi centri urbani.

Attraverso la connessione di "fragmented ecosystems" si vuole aumentare la funzionalità ecologica nel suo complesso e quindi massimizzare i servizi che gli ecosistemi offrono. Ci sono diverse metodologie di connessione degli ecosistemi naturali, un esempio sono gli "ecolinks" come tunnel sotterranei, e corridoi vegetali che possono aiutare a connettere le diverse aree naturali. Tutti questi contributi possono giocare un ruolo importante andando a rafforzare la funzionalità delle aree naturali protette che si trovano nei pressi delle zone urbane o all'interno di esse.

La pianificazione territoriale può fornire l'opportunità di innescare meccanismi di conservazione della biodiversità. Gli strumenti utilizzabili sono di diversa natura e di conseguenza si delinea la necessità di un approccio inter-disciplinare e olistico che evidenzia come il ruolo della pianificazione sia fondamentale in un'ottica strategica di lungo periodo, unico termine per poter assicurare uno sviluppo sostenibile e una tutela del territorio.

Integrare all'interno dei processi di pianificazione i benefici apportati dai servizi ecosistemici e più in

¹ The Economics of Ecosystem and Biodiversity.

² La strategia nata dalla CBD è composta da cinque obiettivi chiave (strategic goals) ognuno dei quali è declinato secondo diversi target da raggiungere (Aichi target). Fa riferimento alla decisione X/2, del decimo meeting della Conference of the Parties della Convention on Biological Diversity (29/10/2010). Con questa nuova strategia si adottano diversi obiettivi, che fanno riferimento al periodo 2011-2020, per raggiungere una adeguata tutela della biodiversità. Decima riunione della conferenza delle parti aderenti alla Convenzione delle Nazioni Unite sulla diversità biologica (CBD COP10), Nagoya, ottobre 2010.

generale dai principi dell'ecologia urbana, risulta complesso in quanto le decisioni dovranno essere prese in un'ottica di interesse collettivo, il che implica la preventiva comprensione dell'interesse dei diversi stakeholder coinvolti.

A livello europeo, per l'integrazione del paradigma ecosistemico all'interno della governance urbana uno strumento che contiene le linee guida fondamentali da inserire nei piani locali strategici, è il "*Local Biodiversity Strategy and Action Plan*", che in base alle necessità locali, alle priorità di intervento, e al contesto amministrativo politico introduce diverse indicazioni che i policy-makers possono utilizzare per cercare di portare in primo piano il concetto di servizi ecosistemici urbani. Secondo il "*Strategic Plan for Biodiversity 2011-2020*" invece è necessario raggiungere determinati target che a livello urbano possono tradursi in uno strumento funzionale come quello delle *green infrastructures* (vedi target 17, 3, 11⁵).

Un punto fondamentale per il raggiungimento di tali target è l'allineamento degli obiettivi dei governi locali con quelli nazionali, promuovendo anche partnership con attori privati o enti di ricerca, in modo da essere in linea con gli obiettivi europei⁶. Ad esempio, nel 2010 il Consiglio Comunale di Lisbona ha collaborato con l'agenzia comunale per l'energia e l'ambiente (Lisboa E-Nova), con l'Istituto per la conservazione della natura, con l'Università di Lisbona, e con il Segretariato della CBD per produrre il primo piano per la tutela della biodiversità: il "*Lisbon biodiversity 2020*". Lanciato nel 2012, è il primo piano d'azione locale di strategia per la biodiversità che rientra nel "*Portugal's National Biodiversity Strategy and Action Plan*" (NBSAP). La strategia proposta prevede una voce specifica per promuovere la cooperazione tra le autorità nazionali, regionali e locali coinvolgendo i decisori e soggetti interessati per la sua attuazione. Un altro esempio di integrazione e combinazione di processi top-down e bottom-up è rappresentato dalla città di Londra. La creazione della "*London Biodiversity Partnership*" nel 1996 portò i principali attori pubblici e privati a collaborare per la creazione di una serie di obiettivi in linea con le strategie e i piani del governo nazionale. In questa maniera formularono il "*London's Biodiversity Action Plan*", identificando le priorità di azione per la tutela della biodiversità e di conseguenza dei servizi ecosistemici. Il successo di questa strategia, in linea con gli obiettivi europei, è dipeso soprattutto dall'integrazione della stessa strategia agli ordinari processi di pianificazione.

Il punto di partenza dell'elaborazione di tale piano è stata ovviamente l'analisi dello stato di salute degli ecosistemi, che ha portato successivamente alla redazione di una strategia di tutela integrata non solamente con quello che coinvolge l'aspetto puramente naturale. Uno dei punti di forza si può dire che sia stato quello dell'integrazione anche di politiche settoriali che non rientrano specificatamente nel contesto della biodiversità ma che creano chiaramente degli impatti su di essa (trasporti, gestione dei rifiuti, qualità dell'aria). Il passo successivo ha portato alla ricerca di partner (enti pubblici e privati) che fossero in grado di sviluppare delle strategie adeguate. Queste partnership coinvolgono enti a diversi livelli rendendo possibile anche avere dei risvolti progettuali a diversi livelli e potendo quindi aggiungere valore alla visione globale del progetto. In questa maniera è possibile trasmettere l'importanza della risorsa su scale diverse (*downscaling*) avendo anche dei feedback di diversa origine per costruire una strategie più solide.

I governi locali hanno un'alta capacità di far lavorare congiuntamente diversi settori e dipartimenti, armonizzando le rispettive politiche, dimostrando il valore degli ecosistemi e integrando diverse misure come sovvenzioni, normative, ordinanze, incentivi e programmi di certificazione al fine di promuovere e preservare la biodiversità. Ad esempio, una pianificazione urbana che incentivi l'inserimento di infrastrutture verdi, vedrà coinvolti diversi settori come quello dell'edilizia privata, delle infrastrutture, del verde urbano, di gestione dell'acqua e anche enti privati, che realizzando tali opere apporterà benefici per la città nel suo complesso.

L'Unione Europea, da parte sua, stanziava milioni di euro per gli aiuti esterni alla conservazione della biodiversità. Si occupa di affrontare inoltre la questione dei negoziati commerciali attraverso valutazioni di impatto sulla sostenibilità, obiettivo chiave che consiste nell'equa e giusta condivisione dei vantaggi prodotti dagli ecosistemi, in quanto, se non si salvaguardano gli ecosistemi naturali, i beni e i servizi che

³ È uno strumento redatto dalla CBD, ICLEI, UN University che ha come obiettivo di creare delle guide per le diverse città per la tutela della biodiversità (nel particolare linee guida per la stesura del piano)

⁴ Convention on Biological Diversity (CBD, collegato con il United Nations Environment Programme).

⁵ La strategia nata dalla CBD è composta da cinque obiettivi chiave (strategic goals) ognuno dei quali è declinato secondo diversi target da raggiungere (Aichi target).

essi forniscono diverranno sempre più rari e richiesti. Ad esempio, oggi raramente si paga per l'effettivo valore dell'approvvigionamento idrico, ma in prossimo futuro potrebbe non essere sempre così.

Un caso interessante legato al tema dell'approvvigionamento idrico, riguarda il contesto catalano, che nel maggio 2008, a seguito di una lunga siccità, ha visto la città di Barcellona costretta ad importare acqua da altre zone della Spagna per un costo stimato di 22 milioni di euro al mese. Posteriormente a quell'evento, proprio la Municipalità di Barcellona, attraverso diverse iniziative, partite dall'Agenda 21 locale, ha iniziato un percorso di valorizzazione e tutela della biodiversità del suo territorio arrivando nel 2010 ad approvare il piano per la biodiversità dove sono contenute diverse linee strategiche di azione per la tutela e la rigenerazione degli ecosistemi. Al contrario del piano di Londra però non si può dire che in esso siano contenute delle vere e proprie strategie di applicazione di esso. Infatti, nel piano di Barcellona come in quello di Londra, vengono presi in considerazione tutti gli aspetti che intaccano la qualità degli ecosistemi, però si potrebbe dire che c'è una mancanza di interconnessione con il resto delle politiche, fattore che non manca nel piano di Londra.

L'Agenzia europea dell'ambiente (EEA) in uno dei suoi rapporti⁷ sottolinea, la necessità che le tecniche di contabilità degli ecosistemi analizzino il rapporto fra i settori economici, la loro dipendenza dai beni e servizi ecosistemici supportati e l'impatto su tali beni e servizi. I dati risultanti dovrebbero confluire nel processo di elaborazione delle politiche e nella gestione locale delle risorse naturali.⁸

In molti paesi del mondo, infatti, vengono sviluppati programmi di pagamento per i servizi ecosistemici che sono essenziali per fornire compensi adeguati ai proprietari terrieri che tutelano i servizi utili per la società⁹.

Queste riflessioni fanno riferimento a una scala di pianificazione che va oltre a quella urbana ma ovviamente anche a una scala minore ci sono delle politiche e degli strumenti che vanno a migliorare il funzionamento dei servizi ecosistemici tutelando la biodiversità. I problemi però che ci si trova ad affrontare a livello urbano hanno una connotazione diversa e sono più focalizzati sull'aumento delle temperature, sull'inclusione sociale, sui problemi legati alla siccità, al confort urbano e alla gestione dell'acqua: tutte funzioni garantite dai servizi ecosistemici che a livello urbano sono tutelati e rafforzati attraverso la pianificazione di Green infrastructures.

Un'infrastruttura verde, definita come una rete pianificata strategicamente di spazi verdi, trova all'interno del contesto della pianificazione urbana, una vasta letteratura che conferma le capacità di attenuazione dei problemi dovuti per esempio al cambiamento climatico e alle sue conseguenti esternalità negative. La vegetazione, aumentando la capacità di assorbimento di calore antropogenico e fungendo da area permeabile di laminazione delle acque meteoriche, riduce gli effetti del cambio climatico e quindi può essere visto come uno strumento di mitigazione. Le GI possono contribuire a migliorare diversi aspetti della gestione urbana, in quanto rafforzano gli ecosistemi e di conseguenza i servizi da essi supportati (ambientali, sociali ed economici). Potenzialmente quindi le GI potrebbero contribuire al raggiungimento di un certo numero di obiettivi politici e sociali, arrivando a soddisfare le esigenze di una molteplicità di stakeholder e rientrando tra i punti chiave individuati dal "*Local Biodiversity Strategy and Action Plan*".

Il contributo quindi della politica europea per la biodiversità e la crescita sostenibile nel contesto della strategia Europa 2020¹⁰ descrive il ruolo che può svolgere la politica regionale nella applicazione della strategia Europa 2020, in particolare, all'interno dell'iniziativa "*Un'Europa efficace sotto il profilo delle risorse*". Tale politica svolge un ruolo essenziale nel favorire il passaggio a investimenti destinati alla costruzione di una crescita intelligente e sostenibile mediante azioni volte a risolvere problemi climatici, energetici e ambientali. Le priorità d'investimento definite dalle attuali politiche regionali, dovranno cambiare, nello scenario del nuovo orientamento della politica economica generale verso le priorità individuate dalla strategia Europa 2020. Gli assi strategici formulati, dovranno delineare raccomandazioni pratiche,

⁷ Environment, D.G., 2012. The Multifunctionality of Green Infrastructure (March 2012) Science for Environmental Policy In-Depth Report. DG Environment, European Commission.

⁸ In base ai calcoli dell'EEA, il valore complessivo dei servizi generali prodotti dalle zone umide, come la purificazione dell'acqua e l'assorbimento del carbonio, potrebbe aggirarsi attorno ai 2,5 miliardi di euro l'anno.

⁹ Caso esemplare è quello portato dall'Ecuador con il progetto Yasuni ITI, dal nome del Parco nazionale che verrà risparmiato se la comunità internazionale riuscirà a raccogliere un fondo che ammonta a 3,6 miliardi di dollari, stimato come il 50% del valore del giacimento petrolifero che si trova nel sottosuolo. Tale denaro verrà amministrato dall' UNDP e se l'Ecuador deciderà di estrarre ugualmente il petrolio, dovrà restituire il denaro.

¹⁰ COM (2011) 17 definitivo

invitando le regioni a utilizzare tali misure per sviluppare un'economia efficiente in termini di risorse, con minori emissioni di carbonio, a prova di cambiamenti climatici e nonostante tutto competitive. L'elaborazione di strategie nazionali chiare e legate all'Agenda Urbana Nazionale (richiesta esplicitamente dall'Unione Europea ad ogni stato membro) diventerà un prerequisito essenziale per ogni programma di sviluppo futuro.

L'approccio proposto al fine di aumentare il contributo della politica regionale alla crescita sostenibile della città nell'ambito dell'attuale periodo di programmazione si articola quindi intorno a due pilastri:

1. investire MAGGIORMENTE nella crescita sostenibile;
2. investire MEGLIO nella crescita sostenibile.

In primo luogo facendo leva sul concetto di città sostenibile, mediante progetti settoriali, come i trasporti pubblici non inquinanti o l'efficacia energetica negli edifici, o approcci più sistemici, come le misure di lotta contro l'espansione urbana, attraverso l'utilizzo di tutti gli strumenti disponibili per favorire una crescita sostenibile e una valorizzazione degli urban ecosystem services.

In secondo luogo ponendo l'accento sulla conservazione e la massimizzazione del potenziale dell'ambiente naturale. L'UE non ha raggiunto l'obiettivo che si era fissata per l'orizzonte 2010, vale a dire frenare il declino della biodiversità. Per intensificare i loro sforzi, gli Stati membri hanno stabilito un nuovo obiettivo concreto per il 2020¹¹; questo obiettivo sarà alla base della nuova strategia dell'Unione a favore della biodiversità. Il termine "servizi ecosistemici" si riferisce appunto ai vantaggi garantiti dalla natura e alle perdite che potrebbero essere subite se tali vantaggi naturali non si sono mantenuti.

In conclusione si vuole sottolineare il contributo che i servizi ecosistemici generati dall'infrastruttura ecologica possono offrire al miglioramento della qualità della vita. Se considerati come fattori di aumento della resilienza urbana, in termini di riduzione del rumore, calmierazione della temperatura, moderazione degli eventi climatici estremi, sviluppo cognitivo e coesione sociale, possono migliorare la capacità di adattamento di tale struttura agli shock ambientali e socio-economici che negli ultimi anni hanno portato ad una rivalutazione dei fattori che contribuiscono a creare ambienti urbani sostenibili.

Sempre più spesso infatti gli spazi verdi sono visti come una parte integrante della città ad alta capacità di fornitura di servizi per la cittadinanza che per la fauna selvatica che vive nelle aree urbane.

Storicamente questa enfasi verso le aree verdi urbane è stata descritta sia in termini di impatto sulla qualità dell'aria (in qualità di "polmoni della città") sia per la sua influenza sul comportamento sociale. Più recentemente, attori pubblici e privati, tanto a livello nazionale che internazionale, stanno concretizzando questa posizione attraverso il riconoscimento del verde urbano e naturale come componente centrale di un sistema di infrastrutture verdi per lo sviluppo di una politica sostenibile (Werquin et al., 2005). In questo ruolo, i boschi urbani e il loro spazio verde correlato sono identificati come beni fondamentali per affrontare una gamma più ampia di questioni ambientali e sociali. I servizi forniti dagli ecosistemi urbani contribuiscono a soddisfare diversi target e politiche imposti dall'EU. Implementando quindi le politiche per la pianificazione di infrastrutture verdi si consoliderà anche la rete ecologica all'interno alla città e di conseguenza si rafforzeranno anche gli ecosistemi che esso compone e che si sono degradati nel tempo attraverso il processo di urbanizzazione del territorio.

Riferimenti bibliografici

Ajuntament de Barcelona (2011), Barcelona green infrastructure and biodiversity plan 2020.

Biodiversity in the City of Lisbon: a Strategy for 2020 (Settembre 2012).

Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo del 22 novembre 2007: "A European strategic energy technology plan. Towards a low carbon future", COM (2007) 723 definitivo.

Comunicazione della commissione al parlamento europeo, al consiglio, al comitato economico e sociale europeo e al comitato delle Regioni: "Il contributo della politica regionale alla crescita sostenibile nel contesto della strategia europa 2020", COM (2011) 17 definitivo.

¹¹ La parte della strategia europea che riguarda la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio prevede: la riduzione delle emissioni di gas a effetto serra del 20% rispetto al 1990; il 20% dei consumi energetici coperti da energia prodotta da fonti rinnovabili; un incremento del 20% dell'efficienza energetica misurata in termini di riduzione dei consumi.

Comunicazione della commissione al parlamento europeo, al consiglio, al comitato economico e sociale europeo e al comitato delle regioni: “La nostra assicurazione sulla vita, il nostro capitale naturale: strategia dell'UE sulla biodiversità fino al 2020”, COM (2011) 244 definitivo.

Convention on Biological Diversity, <http://www.cbd.int/>.

Environment, D.G. (2012), The Multifunctionality of Green Infrastructure (March 2012) Science for Environmental Policy In-Depth Report. DG Environment, European Commission

London’s biodiversity action plan (1996).

Strategia per la biodiversità fino al 2020:
<http://ec.europa.eu/environment/nature/biodiversity/comm2006/2020.htm>.

TEEB (The Economics of Ecosystems and Biodiversity), 2011. Manual for Cities: Ecosystem Services in Urban Management. UNEP and the European Commission.

United Nations, (2010). World urbanization prospects: The 2009 revisions. New York: Department of Economic and Social Affairs.

Werquin, A.C., Duhem, B., Lindholm, G., Oppermann, B., Pauleit, S., Tjallingii, S. (Eds., 2005). Green Structure and Urban Planning. Final Report, COST Action C11, European Commission, Brussels.



Atti della XVII Conferenza Nazionale SIU
Società italiana degli urbanisti
L'urbanistica italiana nel mondo
Milano, 15-16 maggio 2014

 Planum Publisher
ISBN 9788899237004

Agenda urbana 2.0: l'approccio Smart city nel panorama del cambiamento climatico

Filippo Magni

Università IUAV di Venezia
Dipartimento di Progettazione e Pianificazione in ambienti complessi
Email: fmagni@iuav.it

Denis Grasso

Università Bocconi
IEFE
Email: denis.grasso@unibocconi.it

Denis Maragno

Università IUAV di Venezia
Dipartimento di Progettazione e Pianificazione in ambienti complessi
Email: dmaragno@iuav.it

Abstract

Il processo di sviluppo di un'Agenda Urbana nazionale procede a rilento e con grandi difficoltà e con essa svaniscono le speranze di un rinnovato ruolo dell'Urbanistica nel definire il futuro delle città italiane. Oggi più che mai l'Urbanistica fatica a trovare un ruolo nella Società e a dare risposte alle domande che provengono dal territorio. Tuttavia il protagonismo delle città (o perlomeno di alcune di esse) sta rinascendo, da un lato, grazie al successo del concetto di Smart City, dall'altro, grazie alla pressante richiesta da parte dei cittadini di fare qualcosa per affrontare i cambiamenti climatici in corso. La città ha smarrito la sua "intelligenza", la sua smartness politica, economica e tecnica, pertanto l'esigenza delle città di ritrovare la propria smartness politica e tecnica, di diventare "intelligenti", deve essere prima di tutto un'occasione di ripresa economica. Il paper intende dimostrare come l'invito della Commissione europea, contenuto nella politica di coesione 2014-2020, rivolto a ciascun paese membro di dotarsi di una "ambiziosa Agenda Urbana", e i bandi Horizon 2020, abbiano fornito per la prima volta una vera definizione operativa di Smart City. I modelli che verranno analizzati sono quelli di Genova, Torino, Milano e Bologna. Si evidenzierà inoltre come, intersecando queste tematiche della Smart City con quelle dell'adattamento ai cambiamenti climatici, l'Urbanistica possa ricostruire quel suo ruolo di guida di una comunità e rilanciare in questo modo il discorso attorno all'Agenda Urbana Nazionale.

Parole chiave: Agenda Urbana nazionale, smart City, cambiamenti climatici.

Crisi dell'urbanistica e dell'Agenda Urbana nazionale

Il processo di sviluppo di un'Agenda Urbana nazionale procede a rilento e con grandi difficoltà. Con essa si attenuano le speranze di un rinnovato ruolo dell'Urbanistica nel definire il futuro delle città italiane. Oggi più che mai infatti fatica a trovare un ruolo nella Società e a dare risposte alle domande che provengono dal territorio. Tuttavia il protagonismo delle città (o perlomeno di alcune di esse) sta riaffermandosi grazie, da un lato al successo del concetto di Smart City e dall'altro dalla pressante richiesta da parte dei cittadini di agire celermente per affrontare i cambiamenti climatici in corso.

Tali risposte tuttavia spesso non vengono fornite dalle Città. L'Urbanistica infatti si trova in una fase di profonda crisi (si veda ad esempio la riflessione di Francesco Indovina nel libro "Economia, società, territorio. Riflettendo con Francesco Indovina"). Tale crisi è più che mai evidente nel fallimento di numerose politiche urbane e territoriali fino a qui promosse e attuate. Ne sono prova le difficoltà crescenti con cui le città si trovano ad aver a che fare dal punto di vista morfologico-funzionale e politico/manageriale. Tale crisi si riscontra nel fallimento di gran parte dei modelli di gestione economica e di governance fino ad oggi utilizzati nelle aree urbane. Un fallimento che, almeno per quanto riguarda l'Italia, è destinato con molta probabilità ad approfondirsi proporzionalmente alla prevedibile riduzione degli introiti derivanti degli oneri di urbanizzazione e dei trasferimenti statali agli Enti Locali. La città ha smarrito la sua "intelligenza", la sua smartness politica, economica e tecnica.

Tale spaesamento dell'Urbanistica, è stato aggravato dal fallimento di alcuni strumenti che erano proprio stati pensati per trasformare nuovamente le città in volani di crescita economica e sociale. Tali strumenti (l'Agenda Urbana Nazionale, il Piano Operativo Nazionale per le città, gli strumenti attuativi dell'Agenda Digitale solo per citare i principali strumenti) non sono riusciti ad incidere. Contemporaneamente al fallimento di questi strumenti, sono emersi e si sono affermati due nuovi concetti che sembrano in grado di ridare slancio alla disciplina e forza alla progettualità urbana: il concetto di Smart City e quello di città resiliente.

Le smart city

La centralità del concetto di Smart City nel ripensamento dei modelli di sviluppo e recupero urbano, ha vissuto una forte accelerazione a partire dal biennio 2011-2012 (ANCI, 2013). Proprio in quegli anni infatti, è venuta da un lato a rafforzarsi e concretizzarsi la spinta da parte della Commissione Europea di mettere il tema della smartness urbana al centro delle Agende delle città europee, dall'altra il fallimento di strumenti ideati per rilanciare la centralità della città nella crescita dell'economia che di fatto hanno lasciato un grande vuoto di visioni possibili di futuro. Ecco perché oggi, quando si declina al futuro il concetto di Città, non si fa che parlare di Smart City. Si tratta infatti di un'idea forte a cui l'Urbanistica italiana si è aggrappata per rilanciare il suo ruolo all'interno della Società e dell'Economia nazionale ed europea.

Non c'è ancora unanimità tuttavia su cosa sia esattamente una Smart city. Le definizioni sono numerose e talvolta in contrasto tra loro. Nella disputa su quale sia la definizione più corretta, la definizione che sembra fornire i maggiori riferimenti operativi è quella fornita dalla Cassa Depositi e Prestiti nel suo rapporto dal titolo "Smart City. Progetti di sviluppo e strumenti di finanziamento". In questo rapporto, la Smart City viene definita come "una collezione di problemi rilevanti da affrontare e di idee per risolverli, un insieme di modelli di inclusione, di regole di ingaggio tra sistema pubblico e privato, di nuova strumentazione finanziaria, di innovazione nella Pubblica Amministrazione, di procedure di procurement, di azioni di semplificazione e trasparenza, di regolamentazione, su cui la Pubblica Amministrazione sappia formulare promesse credibili nel medio periodo" (Cassa Depositi e Prestiti, 2013).

Ulteriore chiarezza circa cosa sia una Smart City proviene dai bandi Horizon2020 che dedicano ampio spazio al tema. Leggendo le call esplicitamente dedicate alle tematiche urbane, emergono con forza per la prima volta alcuni aspetti operativi specifici della Smart City. Le dimensioni che emergono da tali bandi sembrano molto vicine alle "dimensioni della Smart City", ideate per la prima volta nel 2007 dal Centro di Scienze regionali di Vienna (CITA). Riassumendo tutte queste dimensioni ed evidenze, è possibile dire che una Smart City deve avere al suo centro tre ingredienti fondamentali:

- Sostenibilità ambientale;
- Tecnologia e infrastrutture;
- Partecipazione attiva della popolazione.

Sospinte da questi bandi europei e nazionali (si pensi ad esempio al bando Smart City lanciato dal MIUR nel 2012), molte grandi città italiane (in primis Genova e Torino) hanno cominciato ad organizzarsi in maniera autonoma, elaborando dei propri modelli di governance e delle proprie "Agende di azioni" condivise tra settore pubblico e privato. Più in difficoltà a cogliere queste opportunità le città di media e piccola dimensione, anche se come documentato da ANCI nel suo "Vademecum per la città intelligente" del 2013 molte iniziative sono state intraprese anche in città di dimensioni minori.

Quella della Smart City è pertanto un'opportunità che le Pubbliche Amministrazioni italiane hanno fino ad ora interpretato in maniera bivalente. L'etichetta di Smart City infatti, da un lato è stata abusata nel tentativo di intercettare le ingenti risorse economiche messe a disposizione delle città europee del grande quadro comunitario Horizon2020, dall'altro è stata usata per dare avvio a modelli di governance virtuosi

che molto spesso sono riusciti a superare molti dei problemi lasciati irrisolti dagli strumenti urbanistici vigenti, oggi troppo lenti per seguire la rapida evoluzione dei fenomeni urbani. Questi nuovi modelli di governance dei progetti urbani, hanno spesso rappresentato un'occasione per costruire nuove ipotesi strategiche del futuro delle singole città offrendo agli investitori privati una prospettiva credibile e stabile nel medio e lungo periodo. I modelli di governance ideati ad hoc per dirigere il processo di crescita di una Smart City possono essere sintetizzati in due grandi famiglie:

- Gestione Interna: delega ad uno o più uffici comunali di coordinare il processo partecipativo per la costituzione della Smart City. I Tavoli di discussione (tecnici, reperimento fondi, discussione) sono il luogo del coinvolgimento degli stakeholders. È il modello di gestione fino a qui utilizzato a Milano, anche se già si preannuncia la nascita di un'Associazione che gestirà il processo dall'esterno;
- Gestione Esterna: definizione di un soggetto con una propria autonomia gestionale rispetto alla PA e di un coinvolgimento degli stakeholders mediante una precisa ripartizione delle responsabilità. Può assumere la forma di un'Associazione (Genova) o di una Fondazione (Torino, Amsterdam).

L'Associazione Smart City a Genova e la Fondazione "Torino Smart City" hanno ridato slancio alle agende urbane di queste due grandi città, portando all'adozione di protocolli d'intesa tra enti pubblici e privati, riuscendo ad imporsi in numerose competizioni europee e italiane di reperimento fondi, coinvolgendo in maniera attiva numerosi soggetti industriali e privati. Tali modelli funzionano, di fatto, come modelli integrati e flessibili di finanziamento e gestione delle progettualità che accompagneranno il percorso strategico della Città. Questi modelli sono riusciti dove l'Agenda Urbana nazionale aveva fallito. Non è un caso pertanto che numerose altre città, tra cui Milano, Bologna e Napoli, stiano tentando di costruire modelli di governance simili. Così la Città torna al centro della politica e dell'economia. L'Urbanistica ritrova il suo ruolo nel definire un'idea condivisa di futuro.

L'adattamento ai cambiamenti climatici

Il secondo tema che sta richiamando l'Urbanistica e i suoi strumenti al centro dell'Agenda politica urbana è quello dei cambiamenti climatici. Una chiamata d'obbligo, una chiamata forse d'emergenza. Infatti secondo le evidenze scientifiche presentate sia negli ultimi rapporti dell'IPCC che nei rapporti dell'Agenzia Europea dell'Ambiente, nei prossimi decenni l'Europa ed in particolare la regione del Mediterraneo dovrà far fronte ad impatti dei cambiamenti climatici particolarmente disastrosi, i quali, combinandosi agli effetti dovuti alle pressioni antropiche sulle risorse naturali, faranno della regione del Mediterraneo una delle aree più vulnerabili d'Europa (EEA, 2012). Gli impatti negativi attesi nei prossimi decenni sono correlati principalmente ad un innalzamento eccezionale delle temperature medie e massime (soprattutto in estate) all'aumento della frequenza di eventi meteorologici estremi (ondate di calore, siccità ed episodi di precipitazioni piovose intense) ed alla riduzione delle precipitazioni annuali medie e dei flussi fluviali, con conseguente possibile calo della produttività agricola e perdita di ecosistemi naturali.

A tali impatti l'Urbanistica e gli strumenti di programmazione di breve e medio termine devono dare risposte in tempi celeri, risposte che fino a questo momento hanno faticato a dare. I cambiamenti climatici a livello locale infatti, stanno già manifestando le loro conseguenze disastrose. Per questo motivo il termine che con sempre maggiore forza dovrà entrare nel nuovo lessico dell'Urbanistica è quello di Resilienza. Sarà pertanto necessario individuare quelle forme di pianificazione in grado di garantire il livello di resilienza richiesto da un determinato contesto territoriale, per ridurre le vulnerabilità rispetto ai possibili rischi e per poter creare delle alternative che ne rafforzino la capacità di reagire con successo alle emergenze.

In Italia le politiche di mitigazione ai cambiamenti climatici a scala locale hanno avuto un supporto nazionale piuttosto confuso e frammentario negli anni passati, salvato solo dal grande successo riscontrato tra le amministrazioni comunali del nostro paese dal Patto dei Sindaci e dei suoi Piani di Azione per l'Energia e la Sostenibilità (PAES). È giunto però il momento di affiancare all'ormai consolidato tema della Mitigazione quello dell'Adattamento. Sfida non semplice viste le difficoltà di sviluppare in modo congiunto i due temi pur se strettamente interconnessi l'uno con l'altro.

Nuovamente la risposta che non proviene dal Governo italiano e dagli strumenti da esso predisposti, sta venendo dall'Unione Europea e dai progetti europei che vedono coinvolte città e centri di ricerca italiani. In primo luogo risulta di grande interesse il tentativo che la Commissione Europea sta portando avanti proprio in questi mesi di integrare all'interno dei PAES (oggi dedicati quasi esclusivamente al tema della riduzione delle emissioni di CO₂) anche alcune misure dedicate all'adattamento. Qualora l'operazione andasse a buon fine, sarebbe un risultato di grande rilevanza, che permetterebbe alle città di integrare con

modalità formali e tecniche già note, misure completamente nuove nel panorama della pianificazione territoriale.

Molte città, trascinate dalla progettualità e dai fondi europei, stanno già muovendosi in maniera indipendente e autonoma. In questo senso è interessante il caso della città di Bologna. Il Comune di Bologna sta definendo, all'interno di un progetto LIFE+ dal nome BlueAp (Bologna Local Urban Environment Adaptation Plan for a Resilient City), il proprio Piano di Adattamento ai Cambiamenti Climatici. Scopo del progetto è preparare l'amministrazione ed i cittadini a rispondere in modo attivo alle sfide che il clima che cambia sta ponendo. Il Progetto, iniziato nel 2012 che si concluderà nel 2015, si pone l'obiettivo di aumentare la resilienza del territorio bolognese grazie alla definizione di un Piano di Adattamento Locale (PAL) e la sperimentazione di alcune misure pilota che consentano di fronteggiare in modo più efficace le ondate di calore, siccità, flash flooding, alluvioni (adattamento reattivo) e altre conseguenze dei mutamenti climatici, riducendo al tempo stesso le vulnerabilità esistenti del territorio (adattamento preventivo). Altro contributo europeo importante sul tema è venuto dal progetto INTERREG GRaBS (Green and Blue Space Adaptation for Urban Areas and Eco-towns), a cui ha partecipato la provincia di Genova. Il progetto intende fornire agli urbanisti, agli architetti e ai progettisti di tutta Europa la possibilità di creare o rimodellare gli ambienti esterni e gli edifici al fine di garantirne la resilienza ai cambiamenti climatici alle condizioni climatiche estreme.

Quale è pertanto il ruolo dell'urbanistica nelle nuove politiche di adattamento ai cambiamenti climatici? In estrema sintesi l'urbanistica deve riuscire ad intervenire sulla città per renderla più sicura e reattiva agli inevitabili cambiamenti in atto. Seguendo anche le linee guida contenute nel documento in discussione per la definizione di una strategia nazionale di adattamento ai cambiamenti climatici, la pianificazione territoriale dovrebbe attivare strategie in grado di:

- Intervenire sulla città consolidata guidandola verso una trasformazione in "Città resiliente";
- Pianificare nuovi insediamenti e infrastrutture che considerino i rischi climatici, così da creare la "Città sana e sicura";
- Salvaguardare la presenza di aree naturali (sia verdi che specchi, canali d'acqua) creando la "Città blu e verde".

Tali strategie dovranno essere saldamente ancorate ad un indirizzo nazionale sull'adattamento (che attualmente è in fase di elaborazione) e in secondo luogo altamente integrate alle agende locali, assicurando così la continuità anche in occasione di cambi politico-amministrativi e permettendo l'incorporazione all'interno degli strumenti di pianificazione vigenti, oltre a misure specifiche per la riduzione dei rischi, anche di tutti gli strumenti di pianificazione di natura volontaria come i Piani d'Azione per l'Energia Sostenibile promossi dal Patto dei Sindaci.

In merito ai temi d'intervento, l'Urbanistica è chiamata prioritariamente a ridurre i rischi a cui numerosi territori sono esposti. È pertanto dalle aree più vulnerabili che bisognerà partire. Sicurezza è quindi l'idea chiave che deve guidare l'agire delle amministrazioni locali. Tale sicurezza potrà essere garantita ad esempio contenendo lo spreco di suolo, una delle priorità quando si parla di adattamento. Intervenire sulla città costruita risulta più complesso e non sempre possibile. E' tuttavia necessario prevedere misure atte almeno a non aumentarne il rischio.

Smart city e Città resilienti per un'Agenda Urbana 2.0

Il fallimento dell'Agenda urbana nazionale è connessa con molta probabilità alla mancanza di visioni di futuro chiare in grado di trascinare verso nuove sperimentazioni gli strumenti di progettazione urbana. In questa mancanza di punti di riferimento per la disciplina urbanistica, in questa profonda crisi determinata dalle difficoltà di definizione di una visione chiara di futuro da perseguire, una visione su cui ancorare nuove progettualità, i concetti di Smart City e di città resiliente sembrano dare nuova linfa vitale. Intersecando e coordinando tra loro queste due tematiche, l'urbanistica può ritrovare il suo ruolo all'interno della Società e dell'economia contemporanea.

Per quanto riguarda il concetto di Smart City, come ricordato dalla Cassa Depositi e Prestiti "la Smart City può rappresentare un punto focale di coordinamento di diverse strategie di settore scientifico, tecnologico o industriale, finalizzato a restituire coerenza e sistematicità all'articolato e spesso confuso sistema di politiche nazionali per la ricerca e l'innovazione, utilizzando come unità elementare di azione, non un settore industriale o scientifico, ma un perimetro applicativo di problemi legati alle grandi sfide economiche e sociali dei nostri tempi". Le principali opportunità offerte all'Urbanistica dal concetto di Smart City appaiono pertanto essere orientate su tre filoni principali (ANCI, 2013):

- Programmare lo sviluppo urbano coinvolgendo in un progetto integrato attori, ambiti e risorse;
- Trovare una soluzione ai bisogni indotti dai cambiamenti socio-economici in corso;
- Valorizzare le risorse naturali e il patrimonio urbano esistente.

Smart City offre anche nuovi modelli di governance per le realtà urbane. Il modello di governance più efficace sembra essere quello che affianca ai PAES, un modello di governance snello e indipendente nelle sue scelte dalle amministrazioni comunali, in grado di coinvolgere/supportare con compiti precisi i stakeholder locali, in primis le aziende private e le Università con i suoi Centri di Ricerca.

Per quanto riguarda i cambiamenti climatici, le città si configurano inevitabilmente come le aree più fragili ed esposte alle conseguenze negative prodotte da questi cambiamenti. Per questo motivo, e per la millenaria storia delle città come incubatori di futuro, le aree urbane si dovranno configurare inevitabilmente come i nuovi laboratori in cui nuovi modelli e nuovi strumenti dovranno essere ideati e testati. I concetti di città resiliente e adattamento ai cambiamenti climatici, forniranno inevitabilmente le direzioni lungo cui queste sperimentazioni dovranno essere condotte, con il fine comune di rendere le città più sicure e l'economia locale più reattiva a possibili impatti negativi.

Sarà a partire da questi due nuovi concetti molto forti dal punto di vista dei significati e dei “futuri possibili” che l'Urbanistica potrà ricostruire quel suo ruolo di guida nel definire il futuro di una Comunità. E solo con questo rinnovato slancio il discorso ed il progetto che ruotano attorno all'Agenda Urbana Nazionale potranno ripartire. Fino a quel giorno tale Agenda rimarrà solo un libro dei sogni sulla carta. Se invece l'Agenda Urbana nazionale riuscirà a farsi laboratorio per l'integrazione e lo sviluppo delle linee progettuali definite dalle agende Smart City e di Adattamento ai cambiamenti climatici, allora davvero tale strumento ritroverà slancio e concretezza. E sarà veramente quell'Agenda Urbana 2.0 di cui vi è tanto bisogno.

Riferimenti bibliografici

- Ambrosetti (2012), *Smart Cities in Italia: un'opportunità nello spirito del Rinascimento per una nuova qualità della vita*. ANCI, Osservatorio Nazionale Smart City (2013), *Vademecum per la città intelligente*.
 Cassa Depositi e Prestiti (2013), *Smart City. Progetti di sviluppo e strumenti di finanziamento*.
 European Environment Agency (2012), *“Climate change, impacts and vulnerability in Europe 2012 - An indicator-based report”*.
 Forum PA (2012), *ICity Rate. La classifica delle città intelligenti italiane*.
 Fregolent L., M.Savino (2013), *Economia, società, territorio. Riflettendo con Francesco Indovina*, Franco Angeli, Milano.
 IPCC (2014), IPCC WGII AR5 Summary for Policymakers. *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability*.
 Magni F., Grasso D. (2013), *La Pianificazione urbana nell'era della città globale*, in *Città' come motore di sviluppo del paese*, a cura di Francesco Sbeti, Francesco Rossi, Michele Talia, Claudia Trillo, Urbanistica Informazioni on line.
 Magni F., Lucchitta B. (2013), *Approccio olistico e integrato come orizzonte per la pianificazione resiliente*, in *Città' come motore di sviluppo del paese*, a cura di Francesco Sbeti, Francesco Rossi, Michele Talia, Claudia Trillo, Urbanistica Informazioni on line.
 Musco F. (2008), *Cambiamenti Climatici, Politiche di Adattamento e Mitigazione: una Prospettiva Urbana*, ASUR, no. 93.
 Musco F. (2010), *Policy Design for Sustainable Integrated Planning: from Local Agenda 21 to Climate Protection*, in *van Staden & Musco F. (Eds), Local Governments & Climate Change*, Springer – Verlag, New York.



Innovazioni concrete testate e abbandonate

Marco Mareggi

Politecnico di Milano

DASU - Dipartimento di Architettura e Studi Urbani

Email: marco.mareggi@polimi.it

Tel: 339.8859962

Abstract

Per i comuni in Italia si profilano maggiori compiti e minori risorse. Ciò mette in tensione le loro strutture organizzative, tese tra nicchie di innovazione e la persistenza di forme di arroccamento amministrativo-burocratico. Un'azione congiunta dall'alto (possono esserlo le Agende urbane italiana ed europea?) e dal basso (il radicarsi di "pratiche" locali collaborative pubblico-privato-cittadini) può consolidare alcune prassi che dagli anni '90 del secolo scorso sperimentarono forme concrete di intersettorialità, modalità di coprogettazione e temi d'azione innovativi, così che diventino occasione di apprendimento capace di depositarsi nell'operare ordinario?

Il contributo presenta le politiche temporali urbane, proponendone un bilancio poco confortante rispetto agli sviluppi in Italia ed Europa, e in particolare restituisce l'attuazione della prima *Giornata del lavoro agile*, coprogettata con un ampio partenariato e diversi settori del Comune di Milano nell'ambito del rilancio del Piano territoriale degli orari della città.

A partire da questa politica pubblica specifica si intendono condurre alcune riflessioni critiche da un lato sull'approccio progettuale e sullo stile dell'azione pubblica e, dall'altro sugli temi di intervento. Questo per valorizzare il ruolo dei comuni italiani per ciò che sono stati e sono in grado di fare e per suggerire alle agende strategiche urbane di porre al centro e in modo critico il saper fare che le città agiscono, spesso volutamente non visto.

Parole chiave: public policies, governance, mobility.

Comuni al centro

Maggiori compiti e minori risorse si profilano per i comuni in Italia, singoli o in rete. Se da un lato questo sembra riconoscere il loro ruolo centrale di ente pubblico vicino a territori e abitanti e capaci di azione, dall'altro mette in tensione le loro strutture organizzative. Infatti nicchie di innovazione gestionale e di contenuto convivono vicino a regole, risorse umane e prassi consolidate, versate all'auto-mantenimento. Soprattutto i settori forti degli enti locali rispondono con arroccamenti alle esperienze "diverse", su temi obliqui, che creano efficaci alleanze collaborative e portatrici di qualche successo anche di prodotto. Chi scrive ritiene che sarebbe necessaria un'azione congiunta dall'alto (possono esserlo le Agende urbane italiana ed europea?) e dal basso (il radicarsi di pratiche locali collaborative?) per cercare un consolidamento di azioni che dagli anni '90 del '900 sono state testate e velocemente abbandonate. Anche se va riconosciuto che l'azione congiunta – quando avvenuta, ad esempio tra enti locali ed Europa – spesso ha contribuito più alla determinazione di episodi estemporanei, piuttosto che a radicare innovazioni nelle e delle prassi ordinarie.

Forse maggiore vicinanza delle agende strategiche alle pratiche correnti potrebbe portare radicamento e durabilità delle azioni, garantendo un apprendimento capace di depositarsi nell'operare ordinario?

Valorizzare il ruolo dei comuni italiani per ciò che sono stati e sono in grado di fare, contribuire a consolidare la loro azione, riportare all'essenziale le esperienze e ricordarle, così come metterle in

discussione, è un modo per suggerire alle agende strategiche urbane di porre al centro e in modo critico il saper fare che le città agiscono, spesso volutamente non visto.

Questo contributo invita a discuterne a partire dalle politiche temporali urbane, nate in Italia e debolmente imitate in Europa. L'attenzione è rivolta all'esperienza in corso nel Comune di Milano, che nel 2012 ha rilanciato il Piano territoriale degli orari della città; ed in particolare alla *Giornata del lavoro agile 2014*, coprogettata con un ampio partenariato e diversi settori dell'ente.

La scelta di un'esperienza concreta di queste azioni pubbliche è legata alla loro, seppur limitata, capacità di riuscite ad attivare "pillole" di intersectorialità negli enti locali (ben presto assorbite da settori tradizionali), e di accumulare esperienze "episodiche" di coprogettazione tra soggetti istituzionali e non. Come in altre politiche pubbliche che hanno provato ad innovare modi e agenda dei problemi urbani, anche in questo ambito i contenuti non si sono radicati, così come i modi d'azione stentano a diventare prassi di governo. Perché non sono occasione per apprendere e cambiare?

A riguardo si propone una contestualizzazione attuale di queste politiche pubbliche, una descrizione del caso milanese ed alcune riflessioni critiche da un lato sull'approccio progettuale e sullo stile dell'azione pubblica e, dall'altro sugli temi di intervento, entrambi quali versanti da discutere nelle agende strategiche urbane.

Un bilancio poco confortante delle politiche temporali urbane in Italia e UE

Negli anni recenti non sono state condotte ricerche nazionali ed europee sulle politiche temporali urbane, nonostante l'approvazione in Italia di una legge in materia e l'ampio lavoro legislativo e promozionale delle regioni per l'assegnazione delle risorse economiche connesse¹.

In Europa, dove è riconosciuta l'origine italiana dell'approccio spazio-temporale ai problemi urbani (Consiglio d'Europa, 2010), la diffusione delle politiche temporali urbane è differenziata nei diversi paesi. È ancora un campo di sperimentazione per città, imprese e territori di Francia e di poche città in Germania e Spagna. In Francia un lungo processo di animazione sociale ha prodotto iniziative legislative nazionali non direttamente efficaci (la seconda legge Aubry) e interventi locali in comuni che hanno costituito un'associazione nazionale². Alcuni enti realizzano politiche temporali specifiche come a Lione, Parigi, Belfort e Poitiers (Rochman, Tremblay, 2011); altri riconoscono caratteri temporali nelle pratiche di pianificazione e gestione urbana, ad esempio Digione. In Germania la progettazione dei tempi della città è soprattutto un'occasione per attivare una costruzione partecipata *bottom-up* di progetti e per sviluppare iniziative specifiche in poche città, ad esempio Brema, riproducendo il modello italiano di costituzione di un ufficio dedicato presso il comune che sviluppa animazione sociale e progetti. In Spagna solo rare città, tra cui Barcellona, promuovono campagne di comunicazione e politiche locali volte a ridurre i problemi di conciliazione vita-lavoro in ambito familiare. Diversamente, in Olanda lo Stato si è fatto promotore di un importante progetto sulle *routine* quotidiane (*Dagindeling*, 1998-2002), che ha organizzato una campagna di comunicazione nazionale e 140 sperimentazioni sulla conciliazione vita-lavoro e sui tempi della città. Questa iniziativa di successo si è però conclusa (Ministry of Social Affairs and Employment, 2002; Mareggi e Bonfiglioli, 2004). Nel complesso si è trattato di una diffusione limitata di politiche temporali urbane esplicite, mentre maggiore è stata la produzione di politiche temporali implicite, che intervengono sulla conciliazione tra vita e lavoro (lavoro, politiche di genere e per la famiglia) diffuse in diversi stati membri (Mückenberger, 2011). Nel 2010 il Consiglio d'Europa (2010) ha adottato una raccomandazione e una risoluzione indirizzata agli stati membri per favorire queste politiche.

Se portiamo lo sguardo in specifico alle azioni messe in campo in 25 anni dai comuni (medie città con lunga esperienza in queste politiche, reti di piccoli comuni e città metropolitane europee) per il riconoscimento e la progettazione delle temporalità urbane, è oggi possibile riconoscere tre versanti d'azione distinti³.

¹ La L. 53/2000 *Disposizioni per il sostegno della maternità e della paternità, per il diritto alla cura e alla formazione e per il coordinamento dei tempi della città* assegna compiti legislativi e di redistribuzione di risorse economiche alle regioni. Una breve presentazione delle attività delle regioni Abruzzi, Emilia-Romagna, Lombardia, Piemonte, Puglia e Veneto in (Mareggi, 2013a).

² La rete *Tempo Territorial* (<http://tempoterritorial.free.fr/>) è stata costituita nel 2004 e raggruppa Ufficio tempi e strutture analoghe di circa una ventina tra città, agglomerazioni, province e regioni nel 2011.

³ Diversamente, altre classificazioni delle politiche temporali urbane hanno considerato: la dimensione delle città coinvolte, le aree tematiche di intervento (Bonfiglioli, 1997; Belloni, 1997; Paolucci, 1998), l'impianto metodologico del Piano territoriale degli orari (Chiesi, 1997), la forma dell'azione pubblica (Mareggi, 2000); l'evoluzione delle forme di istituzionalizzazione (van Schaik, 2013).

Il primo versante delimita le *politiche temporali urbane*. È l'ambito principale e il più consistente. È diffuso in Italia a livello sia delle pratiche sia legislativo. Sono politiche pubbliche che intervengono sugli orari e sull'organizzazione temporale che regola le relazioni umane a livello urbano. Diventate uno specifico ambito d'azione, sono implementate con una varietà di approcci e impatti e con differente rilevanza sui servizi (scuole, commercio, mobilità, turismo, servizi della pubblica amministrazione, sicurezza, spazio pubblico) sia a scala microlocale che urbana. Le azioni vengono realizzate con il coinvolgimento di partner locali e in modo trasversale ai settori del comune, che di solito è il promotore. Molti comuni in Italia hanno approvato un Piano territoriale degli orari della città. Di questo versante non è chiara la tenuta nel tempo, perché innanzitutto sono rilevabili forti contraddizioni interne in quanto si tratta di azioni settoriali nell'agire della pubblica amministrazione che invece hanno intrinsecamente natura trasversale, per la natura propria dei tempi sociali su cui agiscono.

Il secondo versante d'azione riguarda l'*urbanistica temporale* che, secondo i promotori ambisce a essere una neo-disciplina (van Schaik, 2013). Pochi casi sperimentali sono promossi da accademici e comuni, come a Bergamo dove il Piano degli orari è parte della pianificazione urbanistica e l'Ufficio tempi, che lo gestisce, sviluppa azioni integrate di gestione spazio-temporale e fornisce un contributo ideativo al Piano di governo del territorio e alla concretizzazione in termini anche qualitativi delle dotazioni di servizi (Zambianchi 2010). Solitamente, in Lombardia questo versante d'azione è legato ai "piani dei servizi", come nel caso del nuovo Piano territoriale degli orari di Rozzano (Milano), che descrive e misura fruibilità e accessibilità degli spazi aperti esistenti e previsti dal Piano di governo del territorio (Mareggi 2013). Altre esperienze che utilizzano il tempo come componente del piano urbanistico erano presenti in Toscana, dove era obbligo di legge sino al 2005 l'approvazione congiunta dei suoi strumenti. I pochi casi noti nella scarsa letteratura non indicano una particolare caratterizzazione e capacità performativa. Esperienze limitate sono presenti in Francia, ad esempio a Digione, dove anche in questo caso non si tratta né di una progettazione ad hoc, né di politica pubblica tematica e specifica. Il tempo è riconosciuto come risorsa al pari di spazio, acqua ed energia per rendere la città più ospitale e piacevole da vivere (Trouwborst 2012).

Il terzo versante d'azione riguarda una *contaminazione degli strumenti di pianificazione a differenti livelli territoriali* nelle pubbliche amministrazioni in Italia (ed Europa), dove variabili temporali sono introdotte negli studi preliminari, nelle analisi, nelle strategie o per rinnovare i contenuti progettuali delle politiche. Molti possono essere gli esempi. Alcuni interventi urbanistici pongono al centro il tempo quotidiano come la mobilità lenta e di prossimità, oppure come qualità dello spazio urbano e della residenza, ad esempio a San Donato Milanese (Bruzzese, Longo, 2008) o, ancora, per migliorarne l'abitabilità, come a Bologna (Comune di Bologna, 2009). La stagionalità dell'abitare i territori è oggetto di studio ad esempio per la costa adriatica (con tecniche di analisi tradizionali o dinamiche e disponendo di dati di telefonia mobile) e in casi eccellenti di strumenti urbanistici come a Urbino nel 1990-94 o per disegnare immagini strategiche del piano regionale dell'Emilia-Romagna. Gli usi temporanei sono un tema cardine del documento strategico per Berlino 2020, ma anche per studi sperimentali di geografia a Gorizia e Nova Gorica. Così come le popolazioni stabili e in movimento e i loro calendari rinnovano i tradizionali studi per la mobilità in alcuni piani di area vasta (Mareggi 2011).

Individuare questi versanti dell'azione per il riconoscimento e la progettazione delle temporalità urbane è un modo per prendere atto che il campo d'azione si è allargato da un settore specifico e caratteristico (che rimane il corpo più consistente, le politiche temporali urbane) verso altri campi dell'urbanistica. In tali sconfinamenti, da un lato, le temporalità urbane diventano un'occasione per cambiare il focus progettuale e spostarlo verso maggiore concretezza e vicinanza ai contesti e, dall'altro lato, vede al lavoro (e spesso arricchiti) strumenti metodologici e operativi sviluppati e testati anche nelle politiche temporali urbane. Tutto favorendo una dissoluzione piuttosto che un'accumulazione dei saperi pratici

Milano ripensa ai propri tempi

Anche la città di Milano, tra le prime in Italia a dotarsi di un Piano regolatore degli orari nel 1994, è ora in una nuova stagione di progetti del Piano territoriale degli orari della città⁴.

⁴ Il primo Piano regolatore degli orari della città di Milano è stato approvato con deliberazione del Consiglio comunale n. 359 del 18 luglio 1994. Il 5 luglio 2013 la Giunta comunale, con deliberazione n. 1.323, ha approvato il percorso di lavoro e l'avvio degli organi di gestione dell'attuale fase di sviluppo. Il programma di lavoro prevede tre fasi: una prima di ascolto e costruzione collettiva dei temi di intervento del Piano e delle strutture di gestione, una seconda fase dedicata a sperimentare e a redigere il Piano, mentre la successiva prevede un adattamento continuo attraverso la realizzazione di progetti.

Il ridisegno del Piano è sollecitato: dalle modificazioni normative avvenute (l. 53/2000 e l.r. 28/2004); dalle mutate condizioni sociali, spaziali e temporali della città e dei suoi abitanti, con i loro ritmi di presenza; dalle progettazioni/attuazioni di servizi in corso, con nuove articolazioni orarie e temporali; dal perdurare della crisi economica che riduce le risorse per i servizi erogati dall'ente pubblico; e dall'avvicinarsi di Expo2015.

Diversamente dalla tradizione dei Piani territoriali degli orari in Italia, che sono soprattutto un insieme di azioni promosse e guidate dall'ente pubblico, il nuovo strumento messo a punto dal Comune di Milano non intende solo intervenire a partire dal proprio operare, ma si prefigge l'obiettivo di agire da soggetto coordinatore di azioni e servizi temporali e orari che i tanti attori mettono in campo per migliorare la vivibilità di alcuni cittadini e cittadine. Poiché gli orari sono prodotti e gestiti da molti soggetti in città e da diversi settori del Comune e tenendo conto che l'Ufficio tempi, che coordina il Piano, è una struttura che non gestisce direttamente servizi, Milano intende sviluppare un Piano che lavora su un doppio binario: da un lato sperimenta azioni promosse dal Comune (attraverso lo start-up diretto di iniziative o il monitoraggio di progetti dell'ente), e dall'altro offre una cornice di senso e valorizza le azioni di eccellenza sui tempi e gli orari che autonomamente nascono sul territorio cittadino (attraverso una loro valorizzazione e informazione). Si punta ad esaltare l'esistente, a metterlo in valore, in una logica sia di promozione di una buona pratica, sia di informazioni su servizi esistenti ma poco noti; il Piano diventi così cassa di risonanza e mostra l'articolazione di orari e servizi proposti e la varietà di scelta per i cittadini. E' inoltre un'opportunità per fare rete tra attori e soggetti pubblici e privati.

Un approccio strumentale ha motivato la scelta e definizione dei possibili temi di intervento e proposte di progetti su cui sviluppare il Piano: a partire dalle politiche in atto nell'ente e per le competenze settoriali specifiche. Ciò con la consapevolezza che sono molti i settori del Comune che agiscono su orari e tempi della città e con la volontà di radicare il Piano nei processi in atto, aperti però ad una logica di sviluppo incrementale.

Una prima strutturazione tematica dei progetti e delle azioni del Piano – documento di indirizzi strategici per il coordinamento e l'amministrazione dei tempi e degli orari della città – è organizzata in 4 politiche: *Milano accogliente*, mirata all'ospitalità della città anche per gli ospiti temporanei; *Multifunzionalità di luoghi e servizi accessibili e fruibili*, rivolta alla fruizione facile e confortevole dei luoghi; *Tempi nuovi della mobilità sostenibile*, volta a migliorare la qualità del tempo del muoversi; e *Conciliazione vita lavoro*, trasversale alle altre politiche, considera l'azione sull'orario di un servizio sia rispetto all'utente sia al lavoratore. I progetti, in essere o da sviluppare, promossi e gestiti dal Comune, così come le azioni che si sviluppano in città, potranno essere collocati e contestualizzati all'interno di quest'organizzazione tematica, suscettibile di modifiche e integrazioni.

Associazioni, enti, imprese e loro dipendenti collaborano alla *Giornata del lavoro agile*

Tra i progetti gestiti dall'Ufficio tempi del Comune il principale riguarda la flessibilizzazione degli orari di lavoro in enti ed imprese private; individuato sulla scorta di casi nordeuropei di brevi periodi di sperimentazione del telelavoro, anche a fini dimostrativi e simbolici.

La collaborazione ad un tavolo di coprogettazione multipartner⁵ ha portato alla realizzazione della *Giornata del lavoro agile* il 6 febbraio 2014, momento in cui aziende e pubbliche amministrazioni ampliano la possibilità di lavorare ovunque e ne misurano i vantaggi rispetto al risparmio di tempo per le persone e alla riduzione dell'inquinamento.

Nel Comune il progetto mette in azione congiuntamente il Piano territoriale degli orari e il Piano urbano della mobilità sostenibile, mobilitando nell'operatività (e non nelle retoriche) diversi settori⁶ e si realizza l'iniziativa a costi pressoché nulli, grazie alla messa in rete e al coordinamento di competenze disponibili nell'ente.

Questa doppia attivazione dei partner cittadini e dei settori del Comune ha consentito – con diversi strumenti e modalità di comunicazione, interazione e coinvolgimento – di innescare la partecipazione a catena dei veri attori sociali di questa iniziativa, cioè le imprese, gli enti e, soprattutto, i lavoratori e le lavoratrici. Questi ultimi hanno potuto sperimentare il “lavoro agile” che ha consentito loro, almeno per

⁵ I partner promotori del progetto che hanno sottoscritto un protocollo d'intesa sono, oltre al Comune di Milano, Abi, Aidp, Anci Lombardia, Assolombarda, Cgil Milano, Cisl Milano Metropoli, Uil Milano e Lombardia, Sda Bocconi School of Management, Unione Confcommercio Milano Lodi Monza e Brianza, Valore D.

⁶ I settori del Comune di Milano coinvolti, coordinati dall'Ufficio tempi e qualità della vita, sono: risorse umane, comunicazione, ufficio stampa, informatica, mobilità, agenzia della mobilità Amat (Agenzia mobilità trasporti ambiente).

un giorno, di riorganizzare il proprio tempo tra lavoro e vita, senza andare alla propria postazione fissa in ufficio, separando così il tempo obbligato al lavoro dalle sue consuete e rigide coordinate spazio-temporali altamente vincolati per l'individuo.

Il Piano degli orari di Milano ha cioè da un lato, rispetto alle forme di governance dei processi, trovato un fertile e rispondente dialogo con istituzioni, associazioni di categoria e sindacati per innescare la miccia di un coinvolgimento dei soggetti – imprese, enti e singoli – e dall'altro lato, rispetto ai contenuti dell'azione spazio-temporale, ha messo alla prova un tema che intercetta insieme tre componenti: orari di lavoro, temporalità e mobilità. Le tre reagiscono sia rispetto ai singoli soggetti sia al territorio fisico⁷.

Sono gli esiti del monitoraggio⁸ che confermano le ipotesi di una combinazione delle tre componenti rispetto a contesto urbano e singoli dipendenti agili.

Buona è stata la disponibilità di 104 tra imprese (97) ed enti (7) ad acconsentire il lavoro agile. Circa il 46% lo sperimenta per la prima volta. Riguarda settori diversi, con un bacino complessivo di circa 300.000 lavorator*. Sebbene la proposta riguardi Milano, la risposta rimarca un territorio legato alla regione urbana milanese e oltre. Vi è un discreto coinvolgimento di 5.681 dipendenti. Tra costoro, 1.410 hanno aderito ad un questionario on-line, da cui risulta che i lavorator* agili sono professionalizzati ed istruiti; il 6 febbraio 2014 hanno gestito con flessibilità il proprio orario di lavoro (79%), spesso da casa (89%); risparmiando un tempo medio solitamente dedicato agli spostamenti di circa due ore (112 minuti) che hanno riutilizzato in prevalenza per diluire le routine quotidiane (61%), prevalentemente a casa (83%). Complessivamente è alta la quantità di ore da rimettere in gioco in città o per l'economia del territorio: in un giorno sono state risparmiate circa 2.600 ore, che corrispondono a 324 giornate lavorative di otto ore ciascuna, oppure, ad un paio d'ore per andare in piscina o a correre, per 1.300 persone.

L'assenza di questi lavorator* agili dalla metropoli si concentra nelle ampie fasce di picco e congestione della mobilità milanese: in particolare al mattino l'uscita da casa per il 77% dei lavorator* è tra le 7.00 e le 9.00; mentre l'uscita dall'ufficio incomincia alla pausa pranzo e si estende fino alle 20.00, con il 66% dei rispondenti concentrati tra le 17.00 e le 19.00. Ciò porta ad una diminuzione della presenza di persone e mezzi motorizzati che sottrae alla fonte parte dei generatori della mobilità pendolare.

Si tratta in prevalenza di lavorator* non milanesi, con percorrenze medio-lunghe, che avrebbero effettuato almeno parte dello spostamento con un mezzo privato a motore (63% e il 45% per l'intero tragitto). Considerando l'intero universo considerato, in un solo giorno vengono evitati circa 150.000 chilometri con mezzi privati a motore, corrispondenti all'1% circa delle percorrenze complessive giornaliere che auto e moto mediamente compiono nella città di Milano in un giorno feriale e non sono immessi in atmosfera circa 6 kg di Pm10, circa 87 kg di ossidi di azoto (di cui 32 kg di biossido di azoto) e circa 32 tonnellate di anidride carbonica; quantità che corrispondono a poco meno dell'1% delle emissioni atmosferiche mediamente rilasciate dal traffico stradale nella città di Milano in un giorno feriale invernale, tranne per il biossido d'azoto che corrisponde invece all'1-2% rispetto alla totalità di Milano.

Sono così disponibili dati non solo sui vantaggi rispetto ai tempi individuali ma anche per valutare le potenzialità di tali politiche rispetto ai benefici ambientali, riconoscendo performatività alle azioni concrete del Piano degli orari.

Temi d'azione e forme di governance applicata

La contestualizzazione offerta e l'esperienza concreta consentono alcune riflessioni critiche su politiche quandanche efficaci e a basso costo economico, comunque marginalizzate e difficili da collocare nelle agende pubbliche.

Innanzitutto queste politiche pubbliche, il caso milanese ne è un esempio, sa intercettare e mettere in campo, ancora una volta dopo decenni, un tema innovativo ma ritenuto marginale, capace di innescare relazioni virtuose a catena ma agendo con esigue risorse assegnate, con buona efficacia performativa ma costrette all'azione contrastata.

⁷ Non meno significative sono i vantaggi per le imprese, la cui restituzione esula dal presente contributo. A riguardo si rimanda ad una sintesi (Mapelli, 2014) delle ricerche empiriche condotte da anni nei paesi di lingua anglosassone.

⁸ Il monitoraggio ha riguardato la raccolta delle adesioni alla *Giornata del lavoro agile*, realizzato e gestito dall'Ufficio tempi, Comune di Milano (dicembre 2013-febbraio 2014) e l'indagine a lavoratori e lavoratrici agili (4-11 febbraio 2014), progettata dall'Ufficio tempi, Comune di Milano e da Amat (Agenzia Mobilità Ambiente e Territorio), che l'ha organizzata e gestita nell'ambito delle attività di *mobility management* condotte per il Settore pianificazione mobilità del Comune di Milano. Chi scrive, in qualità di consulente generale del Piano territoriale degli orari di Milano, ha coordinato il progetto e il monitoraggio. Per una restituzione analitica degli esiti dell'iniziativa si veda (Comune di Milano, 2014).

Inoltre è possibile sottolineare brevemente, da un lato, aspetti relativi all'approccio progettuale e allo stile dell'azione pubblica, e dall'altro, relativi ai temi di intervento; entrambi quali versanti utili da discutere nelle agende strategiche urbane.

Rispetto all'approccio progettuale e allo stile dell'azione pubblica, un primo aspetto riguarda la coprogettazione specifica delle politiche temporali urbane italiane, che bilancia comportamenti *top-down* dell'ente promotore con l'azione *bottom-up* degli attori locali. Ciò sembra garantire efficacia, ma contrasta con le forme canoniche dell'azione amministrativa di tipo burocratico e regolativo che considera un'eresia queste modalità di pattinamento su un doppio binario, fatto di lavoro tenace e paziente talvolta umile e che però richiede energia, attenzione e competenza, ma muta gli equilibri esistenti, va contro le prassi e i rapporti di forza consolidati, che traggono proprio la loro ragion d'essere dal solo esistere (Arena, 1997).

Un secondo aspetto riguarda l'intersectorialità attivata in casi di successo, come la *Giornata del lavoro agile*, dove forme di "integrazione nel concreto" si attivano, trovando in una situazione reale una possibile via d'uscita parziale e limitata all'impossibile o scarsa integrazione, di cui ormai sono consapevoli gli studiosi (Dente, Bobbio e Spada 2005; Atkinson 2014).

Un terzo aspetto esalta le forme di governance collaborativa negli enti e con gli attori cittadini che consente di sviluppare politiche di gestione in regime di risorse scarse e non per questo con minor efficacia, come è stata ad esempio la capacità di attivare un monitoraggio che rendesse disponibili gli esiti quasi in "tempo reale" con le sole risorse umane ed intellettive disponibili.

Se si vuole riflettere invece sui temi di intervento si deve rilevare come l'assunzione di variabili temporale possa essere considerata ancora una componente innovativa dell'azione pubblica. Si pensi ad esempio alla misurazione del tempo risparmiato rispetto ai singoli ed al valore che si restituisce alla città, dato solitamente non disponibile, anche nelle esperienze internazionali analoghe che tendono a far prevalere e a dar risonanza agli aspetti ambientali.

Secondariamente, il trattamento degli orari e dei luoghi di lavoro come tema esplicito e diretto di una politica pubblica rispetto al suo impatto sul territorio, sebbene sia da sempre un tema delle politiche temporali urbane, spesso era rimasto sottotraccia. Il Piano degli orari di Milano lo assume e lo tratta come problema territoriale, superando una competizione tra politiche di pari opportunità (che agiscono sui soggetti e lavora con le imprese) e politiche temporali urbane (che agiscono rispetto alla città e a partire dai comuni).

Da ultimo, il trattamento dell'orario di lavoro in una politica comunale disvela un dispositivo di gestione dei territori poco o per nulla utilizzato, che esplicita in modo eloquente l'efficacia e gli effetti delle azioni sugli orari in questo caso facilmente riconoscibile in termini non solo di vantaggi individuali ma anche rispetto alla mobilità urbana complessiva e per l'ambiente.

Riferimenti bibliografici

- Arena G. (1997), "Da utenti a cittadini", in L. Bifulco, O. de Leonardis (a cura di), *L'innovazione difficile. Studi sul cambiamento organizzativo nella pubblica amministrazione*, Angeli, Milano, pp. 65-81.
- Atkinson R. (2014), "La coesione europea e la ricerca della competitività urbana", in *Urbanistica*, no. 152.
- Belloni M.C., Bimbi F. (1997), *Microfisica della cittadinanza. Città, genere, politiche dei tempi*, Franco Angeli, Milano.
- Bonfiglioli S. (1997), "Le politiche dei tempi urbani", in *UrbanisticaQuaderni*, no. 12, pp. 9-13.
- Bruzzese A., Longo A. (a cura di, 2008), "Oltre la *company town*. Piani e progetti per San Donato Milanese", in *Urbanistica*, no. 136, pp. 29-71.
- Chiesi A.M. (1997), "Alcune dimensioni costanti dei Pro", in *UrbanisticaQuaderni*, no. 12, pp. 51-54.
- Comune di Bologna (2009), *Bologna. Leggere il nuovo piano urbanistico. Psc+Rue+Poc*, Edisai, Ferrara. A cura di B. Bonfantini, F. Evangelisti.
- Comune di Milano e Amat, (2014), *Gli esiti della Giornata del lavoro agile. Una sperimentazione del Piano territoriale degli orari*,
http://www.comune.milano.it/portale/wps/portal/CDM?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/wps/wcm/connect/contentlibrary/Elenco+Siti+tematici/Elenco+Siti+tematici/Giornata+del+Lavoro+Agile/Questionario+on+line/, ultimo accesso 10 aprile 2014.
- Consiglio d'Europa, Congress of Local and Regional Authorities (2010), *Social time, leisure time: which local time planning policy?*, raccomandazione (Rec 295/2010) e risoluzione (Res 313/2010).
- Dente B, Bobbio L., Spada A. (2005), "Government or Governance of Urban Innovation? A Tale of Two Cities", in *DisP*, no. 162, pp. 41-52.

- Mapelli A. (2014), *Le ricadute sulle imprese*, Diversity Lab Management, Sda Bocconi, Milano, 9 gennaio http://www.unionemilano.it/export/sites/unione/doc/news_comunicati/pdf/slides-mapelli_rev.pdf, ultimo accesso 10 aprile 2014.
- Mareggi M. (2000), *Le politiche temporali urbane in Italia*, Alinea, Firenze.
- Mareggi M. (2011), *Ritmi urbani*, Maggioli, Sant'Arcangelo di Romagna.
- Mareggi M. (2013), "Urban rhythms in the contemporary city", in Henkel D. et al. (eds.), *Space Time Design of the Public City*, Springer, Londra-New York, pp. 21-39.
- Mareggi M. (2013a), "Planning Times of the City: an Overview on Urban Time Policies", in Schrenk M., Popovich V., Zeile P., Elisei P. (eds.), *Planning Time*, Proceedings Real Corp, pp. 701-710.
- Mareggi M., Bonfiglioli S. (a cura di, 2004), *Nuovi tempi della città per la qualità della vita*. Guerini, Milano.
- Ministry of Social Affairs and Employment, Dpt. for the Co-ordination of Emancipation Policy, Project Bureau Daily Routine (2002), *Daily Routine Arrangements. Experiments in the Netherlands*, The Hague (The Netherland), gen.
- Mückenberger U. (2011), "Local time policies in Europe", in *Time & Society*, vol. 20, issue 2, pp. 241-273.
- Paolucci G. (a cura di, 1998), *La città macchina del tempo. Politiche del tempo urbano in Italia*, Angeli, Milano.
- Rochman J., Tremblay D.G. (2011), "Politique temporelles et bureaux des temps: défis et potentiels pour les territoires », in *Canadian Journal of Regional Science/Revue canadienne des sciences régionales*, no. 1, vol. 34, pp. 9-18.
- Trouwborst C., "La rete Tempo Territorial", in Bocco A. (a cura di, 2012), *Qui è ora*, Quodlibet, Macerata, pp. 145-150.
- van Schaik J. (2013), "Revisiting Exemplars of the Times-of-the-City Approach: The Viability of the 'Neodiscipline' Claim", in Henkel D. et al. (eds.), *Space-Time Design of the Public City*, Springer, Londra-New York, pp. 195-215.
- Zambianchi M. (2010), "Il progetto della nuova città pubblica: dai bisogni alle azioni", in *Urbanistica*, no. 144, pp. 59-66.



Atti della XVII Conferenza Nazionale SIU
Società italiana degli urbanisti
L'urbanistica italiana nel mondo
Milano, 15-16 maggio 2014

 Planum Publisher
ISBN 9788899237004

Le città e l'Europa

Benedetto Mazzullo

Università degli Studi di Palermo
Dipartimento di Architettura
Email: *bdt.mzj@gmail.com*
Tel: 091 485804

Marco Picone

Università degli Studi di Palermo
Dipartimento di Architettura
Email: *marco.picone@unipa.it*
Tel: 091 23865441

Adriano Alessi

Università degli Studi di Palermo
Dipartimento di Architettura
Email: *adrianoalessi.aa@gmail.com*
Tel: 0934 384686

Abstract

L'elaborazione dell'Agenda Urbana Europea ha, insieme all'Agenda Urbana Nazionale dei Paesi dell'Unione, lo scopo di integrare le strategie dei diversi territori ed accrescere il dinamismo economico. Laddove manchi la sinergia fra tali livelli operativi diminuisce la potenzialità e l'efficacia delle politiche urbane. Da una riflessione critica sul *flop* della candidatura della città di Palermo al titolo di Capitale Europea della Cultura è possibile estrapolare spunti per una buona costruzione di politiche urbane nell'ambito di un'Agenda Urbana Nazionale e per progetti competitivi nei cicli di programmazione europea.

Parole chiave: urbanism, local development, culture.

Processi socio-economici e sviluppo urbano

Nella maggior parte delle economie avanzate i sistemi urbani stanno subendo una profonda trasformazione. I cambiamenti della struttura economica, sociale e culturale che riguardano il mondo intero, dalla seconda metà del XX secolo ad oggi, hanno provocato profonde trasformazioni.

Oggi le città sono investite da macro-processi che mutano radicalmente i sistemi urbani. Il cambiamento economico, conseguenza del passaggio dal modello fordista all'era flessibile (Soja, 2007) (o addirittura post-industriale) oltre che dell'affermazione del neoliberismo (Rossi, Vanolo, 2010), muove verso la terziarizzazione e la deindustrializzazione. L'omogeneità che caratterizza la società precedente è sostituita da una sostanziale disomogeneità, che dà origine ad una nuova forma sociale, in cui i valori degli individui non provengono e non sono influenzati dalla comunità di riferimento, ma sono dettati dai mass-media e sono mutevoli ed instabili (Scott, 2011). È l'esplosione dell'economia del consumo, poiché il consumatore è sempre più aperto alle novità. È questo il secolo in cui si determina un radicale cambiamento che configura la città in forme innovative, non consentendo più di distinguere banalmente tra un'area centrale ed una periferica, ma accrescendo invece la complessità morfologica urbana (Parker, 2007). Questo è

visibile analizzando lo spopolamento dei centri storici, la nascita di nuove zone residenziali nelle periferie, la mobilità urbana fra centro e periferie, da una zona ad un'altra e l'inserimento di nuove infrastrutture nel contesto urbano. Cambia anche il sistema dell'abitare, sia nell'organizzazione interna della casa che nel rapporto con l'esterno, e l'abitazione, modulo base della struttura urbana, influenza i cambiamenti della morfologia fisica e sociale della città.

Le trasformazioni urbane non riguardano solo la crescita dimensionale della stessa ma possono renderla irriconoscibile a chi la vive, a chi ne fruisce ed a chi deve amministrarla, in quanto l'identità di un luogo può mutare e la necessità di innovazione può non connettersi alle politiche di governo urbano, che rischiano di esser obsolete già nel momento stesso della loro attuazione.

Nella post-globalizzazione, le città, o per meglio dire le 'post-metropoli', non riescono ancora a dare piena risposta alle molteplici sfide che caratterizzano la realtà, e l'economia odierna cambia, abbandonando i fattori di competitività su cui vertono i vecchi modelli per incentrarsi su risorse intangibili come la cultura e la creatività, che spesso vengono utilizzate come parole-totem che diventano strategie retoriche di politica urbana (Scott, 2011).

Post-metropoli e nuove dinamiche socio-economiche

Con il testo *Postmetropolis* (pubblicato in edizione originale nel 2000), Edward W. Soja introduce il concetto di post-metropoli, termine con cui identifica un particolare processo di evoluzione della città che ha inizio con la decadenza del modello urbano industriale capitalista e che si spinge fino a realtà odierne, presentando una vasta gamma di aspetti che sono ancora oggi oggetto di studio (Soja, 2007).

«Per molti versi la post-metropoli [Figura 1] può essere vista come una variazione sui temi della riorganizzazione generata dalla crisi e dallo sviluppo geostoricamente disomogeneo, che hanno formato e riformato lo spazio urbano fin dalle origini del capitalismo urbano industriale. [...] La post-metropoli quindi rappresenta in gran parte una conseguenza, o meglio un'estensione di quell'urbanesimo moderno e modernista, una metamorfosi ancora parziale e incompleta che mostrerà sempre le tracce degli spazi urbani. Allo stesso tempo però la metropoli postmoderna, postfordista e postkeynesiana, rappresenta qualcosa di estremamente nuovo e diverso, il prodotto di un'era di ampia e intensa riorganizzazione che ha avuto un impatto profondo su ogni aspetto della nostra vita come nessun altro periodo almeno negli ultimi due secoli, ossia dalle origini della città industriale capitalista» (Soja, 2007: 172).



"La globalizzazione sta cambiando il mondo. Anche la "metropoli post-industriale" si sta modificando. Complessi fenomeni di riconversione territoriale ci stanno portando verso la postmetropoli del XXI secolo, ancora tutta da definire e scoprire. Le immagini del lavoro individuano segni comuni e le tracce, altrimenti invisibili. In città lontanissime affiorano trame identiche e identiche contraddizioni, come se quella che sta coprendo la superficie del mondo fosse una unica, indefinita metropoli."
(Collezione Tethys Postmetropolis)

Figura 1 | Beijing. Fonte: foto di Massimo Bianchi, Collezione Tethys Postmetropolis.

Nell'età dell'informazione la concretezza dello spazio urbano sembra evaporare, creando un'interazione simultanea di decentramento e ricentrimento territoriale, con un annullamento del tempo tale da far percepire un mondo privo di confini. Cultura, società ed economia locale si estendono a livello globale ed a livello locale si creano aree interculturali (Chambers, 1995).

I nuovi processi di urbanizzazione sono permeati dalla globalizzazione. Si verifica una sorta di dissociazione tra il territorio e le imprese, le quali sono più che mai condizionate da ciò che succede nei mercati globali. In tale contesto vengono meno i presupposti secondo cui per competere occorre uniformarsi allo stesso modello di sviluppo e di contro; si afferma invece la convinzione che la competitività territoriale è sempre più basata sulle differenze e sulle specificità locali (Scott, 2011).

Manuel Castells, in *La città delle reti* (2004), elabora un nuovo approccio teorico in cui definisce un cambiamento per gli spazi urbani da 'spazi di luogo' a 'spazi di flussi'. Le città divengono nodi di grande importanza all'interno di una rete economica globale, ed acquisiscono rilievo come centri economici e politici. Pertanto le funzioni politiche e di potere dal livello nazionale si spostano ad uno locale, attribuendo un aumento di autonomia economica e politica alle città, facendo sì che la dimensione locale debba relazionarsi con la dimensione globale.

«La globalizzazione ha anche profonde conseguenze sociali in termini di stimolo, sia positivo che negativo, delle domande di spazio da abitare nella città, il che produce in certi quartieri il fenomeno della *gentrification* ed in altri la ghettizzazione» (Parker, 2007: 158).

Analizzando le città odierne e la loro trasformazione sono, quindi, da considerare due fattori: il primo è la dimensione economica globale, che non deve essere l'unico riferimento per le politiche urbane, ed il secondo è il contesto politico nazionale di cui le città fanno parte. Gli studi urbani sono, infatti, multilivello e prestano attenzione al contesto ed al ruolo di fattori strutturali e istituzionali (Scott, 2011).

«Questa turbolenta riorganizzazione di identità territoriale e radicamento, con mutamenti continui di relazioni fra spazio, conoscenza e potere, ha favorito l'ascesa di una nuova politica culturale all'interno della post-metropoli, molto diversa dalle politiche economiche dell'urbanesimo moderno» (Soja, 2007: 177). È così che ha luogo la rinascita delle città e secondo Allen J. Scott un fattore importante di tale fenomeno è la crescita della nuova 'economia della conoscenza e della cultura'.

È necessario chiarire cosa si intende con l'economia della conoscenza e con l'economia della cultura. La prima è legata ai progressi in campo scientifico, e infatti stabilisce forti legami con le università e le strutture di ricerca, mentre la seconda è alimentata da singoli progetti legati alla valorizzazione di risorse ambientali o storico-artistiche ed alla creazione di particolari eventi. La diversità che intercorre fra le due economie deve stimolare i governi locali ad attrarre i diversi investitori e sostenerle con una progettazione adeguata.

Ogni contesto urbano mostrerà dunque differenti punti di forza e di debolezza, del contesto urbano ed ogni intervento deve essere pensato e realizzato in relazione alle specificità locali. Le possibilità di sviluppo attraverso questo modello economico non interessano solo le grandi città ma anche centri urbani minori, e soprattutto non solo gli insediamenti urbani delle realtà americane, su cui solitamente vengono elaborate queste teorie, ma aprono nuovi scenari anche per le città europee. Il contesto europeo è caratterizzato da centri urbani di medie dimensioni, ravvicinati, che possiedono un immenso patrimonio culturale ed una forte presenza di università e strutture di ricerca. Questa disposizione territoriale e la coesione sociale offrono al territorio europeo un'elevata potenzialità nella realizzazione di reti di conoscenza e cultura e di sviluppo secondo il nuovo modello economico (Scott, 2011).

Re-immaginare la città: parole-totem come strategia retorica

Molte parole spesso sono utilizzate come strategia retorica (sviluppo sostenibile, *smart city*, ecc.) e fra queste insisteremo sul termine 'creatività', alla luce dei riflettori in particolare dalla pubblicazione del celebre testo di Richard Florida, *The Rise Of The Creative Class* (2002).

In nome della creatività le amministrazioni si impegnano a rendere le città poli di attrazione per individui specializzati e ricchi di talento. Avviare politiche per rendere creativa una città è una ghiotta occasione per promettere occupazione ad alto salario ed allo stesso tempo incentivare l'ammodernamento del tessuto urbano (Scott, 2011).

Negli ultimi anni, i criteri concettuali ed operativi relativi al governo della città trasformano la propria impronta pubblico-manageriale in una imprenditoriale, che riconosce nella città il fattore di crescita economica, perché inizia ad essere forte l'esigenza di mutare e promuovere un'immagine seducente della città. Tale pensiero si sviluppa sulla base dell'odierna competitività globale in cui le città devono attrarre

risorse finanziarie, culturali, flussi turistici ed eventi. L'ideazione di immagini, discorsi e rappresentazioni urbane è il terreno su cui si sviluppano le strategie di innovazione e le relative politiche (Rossi, Vanolo, 2010).

L'espressione 'immagine della città', non intesa come propone Kevin Lynch nell'omonimo testo, ma come più generica rappresentazione urbana, è da intendersi come un vasto e complesso panorama di simboli materiali ed immateriali che costituiscono la città, ma solitamente la costruzione di un'immagine urbana è una rappresentazione trionfalistica che nasconde le debolezze stravolgendo la realtà ed idealizzandola. Infatti, la costruzione dell'immagine è un terreno di confronto conflittuale perché le visioni ottimistiche proposte dalle élite sono spesso retoriche e tentano di trasmettere messaggi di successo ed armonia, in netto contrasto con la percezione che hanno i ceti deboli. Quindi, creare un'immagine di città seducente è cosa complessa, poiché vuol dire reinventare immagini già proprie dell'identità locale, di riconoscimento collettivo e che contenga il senso di appartenenza ai luoghi. Inoltre, tenendo conto che le città sono entità mutevoli l'obiettivo principale della costruzione dell'immagine deve essere quello di restituire un'immagine dinamica, capace di crescere con la città (Rossi, Vanolo, 2010).

Le città sono soggette a traiettorie di crescita in cui piccoli eventi passati possono avere conseguenze significative, che l'economia può modificare limitatamente in cui domanda ed offerta di lavoro si muovono casualmente (*path-dependent*). Il *primum mobile* di questo processo non va attribuito all'accumulazione di una specifica forza lavoro in un determinato luogo, ma piuttosto va identificato nella complessità della produttività urbana, e quindi nella rete di collegamenti di attività industriali e terziarie, che crea uno sviluppo economico localmente polarizzato.

«Mentre le città si muovono progressivamente verso attività economiche basate sulla conoscenza e sulla cultura, la ricerca di forme significative di solidarietà, sociabilità e mutuo soccorso nel lavoro e nella vita di tutti i giorni diviene sempre più urgente perché questi fattori sono importanti per se stessi, ma anche perché favoriscono l'ampliamento della sfera legata alla creatività, all'apprendimento, all'innovazione, alla sperimentazione sociale, all'espressione culturale e sono quindi essenziali per un'ulteriore fioritura di queste attività nelle città contemporanee» (Scott, 2011: 89-90).

È evidente come il vero motore di sviluppo economico sia la sinergia di politiche urbane e cultura [Figura 2]; infatti, l'Unione Europea, in collaborazione con le istituzioni locali, ha avviato politiche per valorizzare le potenzialità culturali e favorire lo sviluppo urbano. Il momento che segna l'inizio di tali strategie è identificabile nel 1985 con l'avvio del programma 'Città europea della cultura'. È in quegli anni che si avverte il bisogno di attuare programmi istituzionali per valorizzare l'identità culturale dell'Europa e nel trattato di Maastricht del 1992 la cultura viene inserita fra gli obiettivi prioritari (Rossi, Vanolo, 2010).



Figura 2 | Cultural industries, Creative Economy Report 2013.

Politiche urbane e progetti europei

L'immagine alterata della città, come strategia di marketing urbano, è la causa del *flop* di numerose politiche urbane e sociali che cercano di attrarre finanziamenti e rispondono a cicli di programmazione europea in modo inadeguato. Tale logica è una delle cause del *flop* della candidatura della città di Palermo al titolo di 'Capitale europea della cultura'.

Da un'attenta analisi dei documenti¹ prodotti per rispondere alle richieste dell'Unione Europea², la città di Palermo ha esitato un *dossier* che dà grande risalto alla collocazione geografica della città ed al suo ruolo di mediatrice con i paesi del Mediterraneo. Si legge, inoltre, che il ruolo giocato nella storia dalla città la rende capace di instaurare una relazione di reciproca accoglienza, collaborazione e riconoscimento con il mondo arabo, fondamentale per la costruzione della pace planetaria. Il proposito di lavorare per la pace in tutto il mondo è lodevole ma poco realistico, e riguardo al ruolo avuto da Palermo nella storia come punto di incontro di popoli c'è da chiedersi quanto la convivenza fra dominatori e dominati, seppur di culture diverse, abbia giocato positivamente o negativamente nel dipanarsi della storia mediterranea.

C'è da chiedersi, anche, se Palermo sia veramente la città multiculturale descritta, in poche frasi, nel *dossier*. Nel dossier non emergono, infatti, né il ruolo che ha svolto nella cultura europea, né i legami intrattenuti con l'Europa nella vita artistica e culturale. Un passato storico di multiculturalità non assicura la capacità odierna della città di essere tollerante e capace di agevolare l'integrazione. Non emerge l'impegno che in passato la città può aver avuto nelle attività europee e l'elenco di ciò che s'intende fare è corposo ma tutto da costruire: niente è già avviato, e si ha la sensazione che si parli di desideri da realizzare senza avere chiaro come si pensi di procedere.

Nell'analizzare il *dossier*, nella sezione degli obiettivi specifici per 'Palermo 2019' si trovano termini come rafforzare, recuperare, rendere e promuovere, che fanno subito pensare a qualcosa di positivo, mentre invece segue un elenco deludente composto da parole di circostanza pronunciate *ad hoc*, ma senza coinvolgimento reale. Consultando i *dossier* di Siena, Ravenna e Matera, città ancora in lizza per il titolo, si ha immediatamente l'idea della loro impostazione progettuale e gli obiettivi sono chiari e realizzabili entro il 2019, in linea con la direttiva europea. Invece, gli obiettivi previsti dalla città di Palermo, di cui molti sono dichiaratamente proiettati nel 2030, sono fuori *target* e sembra che si punti a un rafforzamento dell'esistente ma in realtà i progetti previsti andrebbero realizzati ex novo.

È evidente come Palermo non abbia saputo rispondere ai dettami dell'Unione Europea ed abbia restituito un'immagine urbana falsata, tanto che la Commissione di valutazione ha giudicato il progetto come ancora in fase embrionale e privo di dettagli sullo sviluppo dei progetti. Nonostante la riconosciuta motivazione di raggiungere gli obiettivi sul lungo termine, il progetto ha suscitato seri dubbi sulla possibilità di essere attuato in brevi tempi, data la sua ambizione e complessità.

Dal *flop* è possibile estrapolare spunti per una buona costruzione di politiche urbane nell'ambito dell'Agenda Urbana Nazionale e per progetti competitivi nei cicli di programmazione europea. L'elaborazione dell'Agenda Urbana Europea ha, insieme all'Agenda Urbana Nazionale dei Paesi dell'Unione, lo scopo di integrare le strategie dei diversi territori ed accrescere il dinamismo economico. Laddove manchi la sinergia fra tali livelli operativi, diminuisce la potenzialità e l'efficacia delle politiche urbane.

Progettare per l'Agenda o per essere competitivi nei cicli di programmazione europea non vuol dire ideare qualcosa di 'bello' o 'creativo', ma piuttosto è necessario rispondere direttamente alle richieste ed alle direttive europee, perché la logica di tali programmi è diversa da quella, più semplice e nota, dei fondi strutturali; l'Italia spesso non è in grado di essere competitiva ed intercettare i fondi da questi previsti.

Nell'ideare politiche e progetti è necessario identificare

- macrotematiche e priorità;
- criticità e targets;

così come valutare

- rilevanza e coerenza rispetto agli obiettivi ed al contesto territoriale;
- efficienza nel raggiungere gli obiettivi ed efficacia degli obiettivi proposti;
- impatto generato, anche su più livelli;

e non da ultimo tener conto, soprattutto da parte di urbanisti e pianificatori, che il concetto di coesione economica, sociale e territoriale è importantissimo nell'ambito della programmazione europea.

¹ La scelta metodologica è stata quella di analizzare i documenti e decostruire il processo di candidatura. I documenti studiati sono il bando ufficiale, il modulo di candidatura, la guida per le città candidate, le regole procedurali, la relazione Palmer ed alcuni *dossier* di candidatura.

² Decisione n. 1622/2006/CE.

Riferimenti bibliografici

- Castells M. (2004), *La città delle reti*, Marsilio, Padova.
- Chambers I. (1995), *Dialoghi di frontiera: viaggi nella postmodernità*, Liguori Editore, Napoli.
- Florida R. (2003), *L'ascesa della nuova classe creativa. Stile di vita, valori e professioni*, Mondadori, Milano.
[Edizione originale: (2002) *The Rise Of The Creative Class - and how it is transforming leisure, community and everyday life*, Basic Books, New York].
- Parker S. (2007), *Teoria ed esperienza urbana*, Il Mulino, Bologna. [Edizione originale: (2004) *Urban Theory & the Urban Experience: Encountering the City*, Routledge, London].
- Rossi U., Vanolo A. (2010), *Geografia politica urbana*, Editore La Terza, Bari.
- Scott A. (2011), *Città e regioni nel nuovo capitalismo. L'economia sociale delle metropoli*, Il Mulino, Bologna.
[Edizione originale: (2009) *Social Economy of the Metropolis: Cognitive-Cultural Capitalism and the Global Resurgence of Cities*, Oxford University Press, Oxford].
- Soja E. (2007), *Dopo la metropoli. Per una critica della geografia urbana*, Pàtron, Bologna. [Edizione originale: (2000) *Postmetropolis: Critical Studies of Cities and Regions*, Basil Blackwell, Oxford].



Matera. Una riforma post-agraria?

Mariavaleria Mininni

Università degli Studi della Basilicata

DiCEM - Dipartimento delle Culture Europee e del Mediterraneo: Architettura, Ambiente, Patrimoni Culturali

Email: mariavaleria.mininni@unibas.it

Maria Fara Favia

Università degli Studi della Basilicata

DiCEM - Dipartimento delle Culture Europee e del Mediterraneo: Architettura, Ambiente, Patrimoni Culturali

Email: mariafara.favia@unibas.it

Roland Vidal

École nationale supérieure de paysage, Versailles Marseille

Email: r.vidal@ecole-paysage.fr

Cristina Dicillo

Università degli Studi della Basilicata

DiCEM - Dipartimento delle Culture Europee e del Mediterraneo: Architettura, Ambiente, Patrimoni Culturali

Email: cristina.dicillo@unibas.it

Abstract

L'esperienza materana viene riletta a partire dalla contingenza dell'emergenza Sassi e dal portato politico della Riforma Agraria, un momento in cui si cercava una soluzione tutta italiana alla Ricostruzione cercando nuove relazioni sociali, spaziali ed economiche tra città e campagna, provando a capire cosa di quella esperienza può ancora tornare utile. Alla luce della candidatura di Matera a Capitale della Cultura 2019 si rilancia una vision agrourbana, recuperando alcuni spunti di innovazione presenti nell'Agenda Urbana Nazionale, più chiaramente focalizzati nel programma Horizon 2020, supportati da una rinnovata sensibilità agricola urbana e periurbana e dai nuovi stili di vita di una middle southern city.

Le previsioni del PSSE prefigurano oggi per Matera un'immagine di città d'arte costruita sull'erogazione di servizi di eccellenza e attività ad alto profilo culturale in un'operazione strategica di sviluppo e miglioramento della qualità urbana. Ma a Matera sopravvive ancora, malgrado i processi di progressiva terziarizzazione, una forte componente rurale che può tornare a suggerire altri indirizzi verso cui orientare le scelte strategiche. Dai materiali dei borghi rurali che esprimono un progetto rinnovato di agroubanità si guarda alle potenzialità di come Matera potrà contribuire ad elaborare la sua proposta di città candidata a capitale della cultura 2019 grazie all'università e alle imprese creative.

Parole chiave: urban renewal, european policies, agricolture.

1 | Politiche agro-urbane

Le interazioni tra crescita urbana e spazio agricolo hanno configurato nell'ultimo mezzo secolo realtà eterogenee e altamente dinamiche, collocandosi tra densificazioni e rarefazioni di processi urbani e agrorurali di prossimità. Tali processi ormai attengono ad un sistema complesso di politiche e geografie agroubane, che alimentano un ricco dibattito collocandosi dentro un campo di studi che va definendosi con sempre maggiore chiarezza, autonomia e riconoscibilità. «*Rural and urban areas enjoy different and often*

complementary assets, and better integration between urban and rural areas is important for socio-economic performances (OECD, 2013: 15). I più recenti report comunitari, dunque, riconoscono la difficoltà a tracciare una linea di demarcazione netta tra territori urbani e rurali, sollecitando visioni integrate di pianificazione e di *governance* per cui *«the diverse links that urban and rural territories throughout Europe can have with each other, ranging from peri-urban to peripheral rural regions. Urban-rural interdependence should be recognized through integrated governance and planning based on broad partnership»* (Territorial Agenda 2020, 2011: 8). Il periurbano appare sempre più frequentemente un dispositivo che aiuta a meglio delineare un campo specifico di *urban-rural problem solving strategies* (Mininni M., 2012).

Analogamente, il rapporto città-campagna è da tempo presente negli obiettivi dello sviluppo futuro della città europea¹, mentre la sicurezza dell'alimentazione, l'agricoltura sostenibile e la bioeconomia sono prioritarie negli obiettivi strategici dell'innovazione e della ricerca del programma Horizon 2020. Partendo dal riconoscimento del cibo come oggetto di competenza anche della pianificazione, l'interrelazione *Food and planning*² definisce l'entrata in campo della città non solo come ricettore o utente ma come attore istituzionale di una strategia agroubana alimentare.

Se in altri contesti territoriali l'agricoltura perde competitività, laddove la multifunzionalità delle aziende agricole si integra con la domanda urbana di servizi turistico-ricreativi ed ecosistemici, la periurbanità diventa il luogo di in cui si sprigionano processi di innovazione e l'agricoltura può cogliere i vantaggi localizzativi area-based grazie alla prossimità urbana e alla facilitazione all'accesso alle reti materiali e immateriali, configurando una vera e propria produzione di nicchia del periurbano³. La convergenza tra valori di contesto di un'identità periurbana implica la proliferazione di attività tecnologicamente molto innovative nel settore dei servizi e delle economie verdi che bene si articolano, supportandole alle politiche di valorizzazione dei patrimoni materiali e immateriali, (edilizia rurale e cultura del cibo) aprendosi a opportunità molteplici.

Anche il documento dell'Agenda Urbana per le città italiane, lascia intravedere la presa in conto delle criticità riscontrate nella gestione delle spazialità periurbane con l'effetto del consumo di suolo individuando una possibile traccia di metodo e di contenuto sulle priorità per l'uso dei fondi comunitari 2014-2020.

Fin dalle premesse, il documento suggerisce di partire dalla ridefinizione del perimetro delle politiche urbane al fine di superare il governo frammentario e settoriale delle aree urbane e di ricomporre la contraddizione tra confini progettuali e istituzionali, ovvero tra competenze e capacità di risoluzione dei problemi. L'innovazione di prospettiva non è semplicemente geografica ma è nel ribaltamento della logica con cui si costruisce il livello di governo sopra comunale: dalla sua pre-determinazione istituzionale alla sua costruzione graduale e consensuale sui problemi reali, attraverso l'integrazione delle politiche di settore e la pratica delle intese. In una tale prospettiva, l'auspicata contrazione delle differenze fra aree centrali e periferiche, la crescita della qualità urbana e il contenimento del disagio sociale passano anche attraverso lo sviluppo di nuovi e diversi legami fra zone urbane e zone rurali. Urgente, da questo punto di vista, è l'arresto di consumo di suolo in termini di tutela delle aree agricole periurbane considerando tali, non solo quelle classificate come superficie agricola utilizzata, ma anche tutte quelle localizzate attorno alle città e non ancora urbanizzate. L'innovazione delle infrastrutture passa attraverso la promozione di mobilità urbana e periurbana, la infomobilità, e il potenziamento dell'ITC.

L'affermazione che segue è particolarmente calzante per la nostra ricerca, individuando il punto di contatto tra agenda urbana e il dispositivo di una periurbanità inquadrata nella vicenda materana: «La più generale qualità urbana è individuabile nell'organizzazione dello spazio costruito e dei vuoti, della partecipazione sociale e dell'identificazione dei cittadini con i luoghi di appartenenza, tutti elementi di una crescita della consapevolezza partecipativa come nuova forma di cittadinanza».

¹ Aea (Agenzia europea dell'ambiente)-Ccr (Centro comune ricerca) della Commissione europea, *Urban Sprawl in Europe. The Ignored Challenge*, Bruxelles 2008.)

² A testimonianza del risalto a questo tema, nella dizione di "Sustainable Food Planning" è entrato nel gruppo tematico dell'AESOP (*Association of European Schools of Planning*)

³ P. Pieroni - G. Brunori, *La (ri)-costruzione sociale del paesaggio nella campagna contemporanea. Processi, problematiche politiche per uno sviluppo rurale sostenibile*, in *La gestione del paesaggio rurale tra governo e governance territoriale. Continuità e innovazione*, a cura di G. Brunori, M. Reho, F. Maragon, Franco Angeli, Milano 2007.

2 | Matera, una storia da rileggere

Questo è il paniere di questioni dal quale si intende ritornare a riflettere su Matera.

La città, divenuta famosa con la pubblicazione nel '49 del libro "Cristo si è fermato ad Eboli", per tutti gli anni '50 è stata al centro di un dibattito culturale che l'aveva portata nel vivo dei temi della Grande Ricostruzione. In una Italia che andava incontro alla modernità, il "caso Matera" condensa la necessità di una angolazione critica tra Questione Meridionale e Moderno, dopo che l'opera di Carlo Levi e l'intensa stagione di lotte contadine avevano fatto scoprire, all'Italia e al mondo, i Sassi e le incredibili condizioni di vita della sua popolazione, ma anche la loro straordinaria singolarità.

E' in questo clima che l'emergenza abitativa e sociale viene affrontata dentro la sperimentazione di una politica riformista declinata per le terre del Mezzogiorno.

La riqualificazione dei Sassi non era semplicemente il recupero del centro antico della città ma anche la riscoperta di un'antropologia geografica per la quale si richiede un progetto tra spazi e società. Prende corpo, così, la sfida di connettere il recupero dei Sassi con la rottura dell'immobilismo economico e sociale del latifondo -al quale il miserevole insediamento urbano dei contadini è funzionale- all'interno di un programma di sviluppo dell'intero comprensorio sostenuto dalla nascita della Cassa del Mezzogiorno e dall'avvio della Riforma Fondiaria, in quanto «una razionale e realistica soluzione deve basarsi su di una visione organica del problema, che è contemporaneamente urbano e rurale, igienico ed economico, intimamente legato con quello della trasformazione agraria di tutto il territorio materano» (Mazzocchi Alemanni Calia, 1953).

La visione agrourbana nasceva dall'integrazione, non senza difficoltà, di una visione congiunta tra Ricostruzione⁴ e Riforma Agraria, individuando di fatto un progetto che si facesse carico delle relazioni sociali, spaziali ed economiche in grado di porre nuove basi per un progetto riformista per il Meridione d'Italia. Ancora negli anni '50, la campagna materana si va popolando di differenti modelli spazio-funzionali di insediamento, di erogazione del lavoro e di accesso ai servizi che l'ingresso nella modernità rende indispensabili (borghi rurali residenziali, insediamento sparso di case coloniche costruite sui poderi circostanti ad un borgo di servizio). Ma già agli esordi del decennio successivo, l'abbandono al degrado del Rione Sassi, seguito al suo svuotamento, e l'esaurimento della spinta propulsiva della Riforma Fondiaria, chiudono questa esperienza. Si spengono i riflettori su Matera che rientra, così, nell'anonima condizione di piccola città di provincia di un Mezzogiorno interno.

Che fine ha fatto la riforma?

Nel passaggio agli anni '60 ha contato l'accelerazione sul piano ideologico, e, di conseguenza, su quello della politica economica, della peculiare versione italiana della modernizzazione fordista in cui l'intervento pubblico diventa un presupposto per la ricollocazione del Mezzogiorno agricolo in un mercato nazionale (delle merci e del lavoro) in pieno decollo industriale. La Riforma Fondiaria, già approvata in una versione "stralcio" rispetto ad un più ampio ed organico disegno di Riforma Agraria, perde la sua centralità nella politica agraria nazionale (De Leo R., 2008), tesa ormai a puntare esclusivamente sulle componenti (settoriali e territoriali) dell'agricoltura italiana immediatamente pronte a sostenere la crescita e a confrontarsi con i partner europei del neonato Mercato Comune Europeo (MEC). Sul piano tecnico la Riforma rimane incompiuta soprattutto laddove mancano le risorse per la trasformazione irrigua del territorio, necessaria a convertire la cerealicoltura estensiva del latifondo in produzioni specializzate e maggiormente redditizie, in quanto collocabili sui mercati in forma di beni alimentari freschi o trasformati (*goods*), piuttosto che su quelli nazionali/internazionali in forma di materie prime (*commodities*).

A Matera gli insediamenti contadini in cui sono stati trasferiti gli abitanti dei Sassi si sono evoluti in quartieri satelliti della città, la cui prossimità ha consentito di integrare l'attività agricola con l'occupazione manifatturiera o terziaria e, soprattutto, hanno elaborato una identità, collegata ma autonoma rispetto al centro urbano, di cui costituiscono l'attuale trama "agro-urbana".

A trent'anni di distanza dalle vicende finora descritte, la dichiarazione di patrimonio dell'umanità dall'UNESCO (1993) dei Sassi e del Parco archeologico e storico-naturale delle Chiese Rupestri ha aperto una nuova stagione in cui va maturando la coscienza che la gestione dei fatti territoriali non è l'attuazione

⁴ La scelta del piano Piccinato di costruire nuovi quartieri, esemplari sul piano formale, affidati a giovani architetti (Quaroni, Piccinato Aymonino, Gorio, Fabbri, Valori, etc) prefigura l'immagine della «più bella periferia d'Italia», tanto cara a Zevi. Gli insediamenti vengono concepiti in una articolazione tra urbanità, suburbanità e periurbanità tenendo conto delle relazioni, necessarie alla famiglia contadina, di prossimità tra residenza, attività di sussistenza (l'orto familiare annesso all'abitazione) e lavoro agricolo distribuito nelle quotizzazioni circostanti.

di un progetto svincolato dalla realtà, ma un processo continuo attraverso il quale la città e il territorio si materializzano, sulla base di una chiara volontà politica di sviluppo economico e sociale della collettività.

Un tale percorso crea le condizioni perché oggi Matera rappresenti, nuovamente, un caso significativo di *regional planning* che può contare sull'integrità di una campagna storicizzata dalla Riforma degli anni '50 e dove, tra *cultural heritage*, *slow-low growing*, e *green and white jobs*, si va sviluppando una relazione urbanità-ruralità post-rurale, complessa e ricca di paradossi, di lentezze e di alta innovazione. Contribuire alla crescita di questa realtà significa porsi, nuovamente, in una prospettiva di "riforma" per la quale si rende necessaria una rilettura, non mitologica, del suo passato.

3 | Matera oggi tra inerzie e liquidità

La storia recente della pianificazione a Matera non è diversa da quelle di molte città italiane: al piano di Piccinato che individua la nuova struttura della città armonizzando la città consolidata con i nuovi quartieri nel rispetto dell'accidentata morfologia urbana, alla logica della qualità, della tutela dei valori storici e ambientali urbani e territoriali, alla necessità di costruire infrastrutture e servizi per facilitare la produzione di capitale fisso sociale per strutturare una realtà urbana eminentemente costituita da edilizia pubblica e per di più, con scarsa capacitazione e intraprendenza della società, dunque, alla tradizione riformista che a Matera aveva pensato una pianificazione capace di accompagnare al meglio il processo di costruzione di spazi e società viene sostituita una logica espansiva con il risultato di una città piena di case. Malgrado alcuni tentativi di tutela delle aree periurbane per salvaguardare le relazioni tra margini urbani e campagna, (variante VEP 1995), insieme ad un'attenta pianificazione del patrimonio culturale territoriale (Piano Quadro dei sistemi culturali del territorio materano, 2003-05), negli ultimi 30 anni si costruisce una grande periferia senza qualità che lambisce i quartieri del Moderno, una periferia ancora in costruzione per una città che diventa troppo grande per i suoi abitanti. Il tradimento è del lascito di un Moderno nei confronti della contemporaneità e il suo tentativo di tenere insieme la città, le nuove espansioni e la campagna aggiornando quel progetto culturale sperimentandolo dentro nuove idee di territorialità allargate: la Variante al PRG del 1975 dello stesso Piccinato, inficiata nell'estenuante gestazione da una serie di varianti che a Matera diventeranno una prassi derogatoria delle visioni di insieme, darà inizio ad una lunga serie di scelte urbanistiche che condizioneranno per sempre il futuro assetto della città⁵.

Oggi Matera cresce in attesa che i piani in gestazione (il Piano Strutturale, il Regolamento Urbanistico e il Piano di Gestione del sito Unesco) vengano adottati mentre il piano della Mobilità (2013) mette bene a fuoco le gravi carenze infrastrutturali che compromettono il pieno sviluppo della città in assenza di un collegamento della città alle grandi reti (autostrada, FS, aeroporto e porto di Bari) essendo servita servita unicamente dai servizi di autolinee e da una ferrovia a scartamento ridotto (FAL).

Nell'incertezza di una visione integrata dei vari processi in corso, operano indisturbati gli Accordi di Programma, il primo e secondo Piano Casa⁶, questi ultimi senza una linea di governo regionale che dia un orientamento chiaro sulle questioni in cui è chiamata a legiferare, interventi concepiti caso per caso che finiscono per compromettere le ultime aree libere urbane e periurbane, aree destinate a infrastrutture e servizi mai realizzati, che occultano le visuali della città e dalla città aperte verso un paesaggio ancora straordinariamente attrattivo.

L'aggiornamento del Piano Strategico, consegnato nel 2005, e non più adeguato ai grandi cambiamenti strutturali che hanno investito le economie e la società a livello globale e locale, diventa oggi un modo per tornare a riflettere strategicamente sul futuro della città, sulla candidatura di Matera a Capitale Europea della Cultura per il 2019, nel pieno della prossima Programmazione Comunitaria, aprendo un ampio dibattito molto partecipato. I temi da affrontare riguardano quattro grandi visioni: (i) *questioni di sfondo*, l'innovazione e il rafforzamento dell'identità locale per superare lo sviluppo monosettoriale, (ii) *debolezze*

⁵ Morelli M. (2009), I documenti della città, in Doria P., *Ritorno alla città laboratorio. I quartieri materani del risanamento cinquant'anni dopo*, Anteazza, Matera

⁶ Recentemente il Piano Nazionale per le Città con un finanziamento di 10 milioni (agosto 2013) di euro ha avviato alcune iniziative di riqualificazione del Borgo La Martella, prevedendo la realizzazione di n. 8 alloggi di edilizia pubblica seguendo criteri di eco-compatibilità e sostenibilità; la riqualificazione del Teatro-Biblioteca: restauro/rifunzionalizzazione attraverso interventi di risanamento conservativo dell'attuale immobile, che rappresenta il fulcro delle attività sociali del Borgo La Martella; un piano di verde attrezzato e infrastrutture finalizzato a creare una sinergia tra viabilità, edifici e qualità della vita. presente intervento consente di riqualificare aree verdi attualmente in stato di degrado e utilizzate al di sotto delle proprie potenzialità.

strutturali, il rafforzamento delle direttrici territoriali dello sviluppo e il riammagliamento infrastrutturale del collegamento di area vasta e della mobilità locale; (iii) *le strategie a scala urbana*, ponendo la necessità di ripartire dai Sassi, e incrementando la qualità della vita e welfare, e, infine (iv) *allo spazio rurale* viene dato il compito di riconnessione tra città e scala vasta.

Le previsioni del Piano di Sviluppo Sociale ed Economico PSSE prefigurano oggi per Matera un'immagine di città d'arte costruita sull'erogazione di servizi di eccellenza, e attività ad alto profilo culturale che coinvolgano la ricerca, la formazione, e il sistema museale in un'operazione strategica di sviluppo e miglioramento della qualità urbana. Ma a Matera sopravvive ancora, malgrado i processi di progressiva terziarizzazione, una forte componente rurale che negli ultimi anni ha registrato un cospicuo incremento di addetti al settore primario orientato anche sulla erogazione di servizi⁷.

I dati presentano alcuni indizi di un certo interesse: dal 2002 al 2012 Matera ha visto crescere del 3,37% i propri abitanti arrivando a quota 59.859 ma ha subito un calo del 20,94% dei suoi residenti nella fascia critica di età 20-29 anni con un dato sottostimato se consideriamo che i giovani che vanno a lavorare o a studiare fuori prendono anche la residenza⁸. I nuovi addetti nel 2012 sono collocati in gran parte nel turismo: alberghi e ristorazione con un dato rilevante nell'incremento nelle imprese giovanili nel sistema produttivo culturale. Si registra, infine, un piccolo ma significativo aumento in agricoltura e questi dati controbilanciano la perdita di occupazione a Matera nei settori industria, costruzioni e commercio.

La candidatura di Matera a Capitale Europea della Cultura per il 2019, rappresenta la piattaforma migliore per dare spazio e opportunità all'industria creativa.

Il processo di candidatura, vale la pena richiamare, prevede che una città non venga designata Capitale unicamente per ciò che già è, per quello che già ha o ha già raggiunto, ma per il programma di eventi culturali radicalmente innovativi che intende realizzare durante la corsa alla candidatura. E' per questo che la città è in questi mesi un fermento di iniziative, dai nomi spesso suggestivi come *Arreste dovuto esservi*, *Cielo stellato*.

Un segnale in questa direzione è l'impegno per la costruzione di una città comunicante, al suo interno e con la comunità dei *netizen* cittadini della rete, attraverso il progetto OPEN DATA che ha guadagnato alla città il premio nazionale "Comune Open GeoData 2013" assegnato dall'Associazione OpenGeoData Italia, ha promosso un attento monitoraggio *open sourcing* rendendo "aperti" i dati geografici da parte degli enti coinvolti e pubblicandone bimestralmente un rapporto dettagliato sul sito dell'Associazione e sui media di settore per facilitare la partecipazione e la condivisione.

La città è anche impegnata in un'azione di marketing territoriale volto ad attirare in città esperienze innovative e di *global community*, come nel caso di *unMonastery*⁹, che costituisce il primo prototipo di spazio di co-living e co-working, ospitato in un edificio nel Rione Sassi, che a partire da Matera intende replicarsi per creare un network di spazi sociali in tutto il mondo. UnMonastery è un esperimento ibrido che si ispira, nello stesso tempo, alla tradizione dei monasteri e agli attuali HackerSpace, mettendo al centro i processi di co-creazione e di mutuo apprendimento fra la comunità locale e le *nonMonache*. Tra i suoi progetti vi è anche la ricerca di una risposta organica all'alto numero di spazi inutilizzati nella città, alla disoccupazione e all'impoverimento dei servizi sociali, riunendo persone appassionate e dedicate alla condivisione delle loro competenze.

Altre attività, nate fuori dal comitato Matera 2019, sembrano volersi maggiormente radicare al contesto, oltre l'evento e il pronto effetto, *Materadio*, la festa di radio 3 organizzata in partenariato con la rappresentanza in Italia della Commissione Europea, giunta alla terza edizione, e le due edizioni di Polo Sud un festival della Cultura promosso dalla casa editrice Laterza nato con l'intento di «invertire l'idea che la promozione culturale possa essere progettata solo nelle province del centro nord, e che al sud si debba parlare solo di passato e recupero delle tradizioni» e, infine, *Walking on the line*, promossa da alcuni docenti

⁷ Il Consorzio La Città Essenziale è una struttura imprenditoriale di secondo livello della cooperazione sociale e lavoro etico, che opera direttamente per mezzo delle sue 27 cooperative socie di cui 2 associazioni, socio del Consorzio CGM gruppo cooperativo, favorendo l'integrazione e l'inclusione sociale, valorizzando il potenziale territoriale locale promuovendo la cittadinanza attiva.

⁸ Adduce S., Linee Guida per il Piano Strategico Comunale di Matera - <http://prezi.com/cme74jfczhyx/linee-guida-piano-strategico-matera/>

⁹ unMonastery, rappresenta una comunità internazionale nella forma dell'impresa sociale, sviluppatasi nell'ambito del Progetto EdgeRyders LGB e che prende ispirazione dalla vita monastica del X secolo diffusamente presente a Matera, una sorta di ordine laico che tende all'autosufficienza e crea relazioni di scambio con la comunità, battendosi per una società più capace di affrontare le crisi sistemiche presenti e future.

di UNIBAS sul laboratorio partecipato del quartiere di Piccianello. Tutte queste attività, comunque, propongono visioni urbane in aperta rottura con l'iconografia, spesso nostalgica, del passato di miseria contadina o quantomeno tentano di reinterpretarla aprendo Matera alla contemporaneità e alla sperimentazione.

Nessuna iniziativa viene lanciata sulle potenzialità di una imprenditorialità creativa di una campagna urbana a Matera, recuperando in termini di una nuova modernità la sua storia recente. Lasciano ben sperare le prime riflessioni di Joseph Grima, nuovo direttore artistico di Matera 2019, che ha rilevato dalle prime passeggiate nella città la straordinaria presenza di orti urbani nei quartieri e di una tradizione contadina ancora viva negli immaginari della popolazione, perché si possa approfittare della candidatura di Matera per riaprire un laboratorio di pensiero sulla città a partire da un'opzione agrourbana.

Ce n'è abbastanza perché le città tornino a occuparsi del territorio circostante, non solo attraverso i vincoli imposti su gli spazi "quasi-naturali" (le aree protette) ma il vero ribaltamento di prospettiva. Uno spazio derubricato dalle politiche di sviluppo rurale anche per il ciclo di programmazione 2014-2020, fatta eccezione la priorità¹⁰ che parla di inclusione sociale, riduzione della povertà e sviluppo economico delle zone rurali che per le visioni regionali lucane significano, di fatto, orientarsi dentro un nuovo progetto di periurbanità.

4 | Un caso francese per un confronto: come si muovono i comuni dentro la PAC francese

4.1 | Étalement urbain

La diffusione urbana è un fenomeno che insorge in Francia a partire dagli anni '60, per cui le città continuano ad estendersi anche quando la crescita demografica è stabilizzata. Rappresenta la principale causa di scomparsa delle terre agricole francesi, mentre gli spazi naturali, per la loro parte, vengono meglio protetti e tutelati.

In merito alla PAC, se da un lato sembra orientarsi lentamente verso un sostegno alle agricolture rispettose dell'ambiente naturale, non offre alcuno strumento di pianificazione atto a regolare le relazioni tra città in espansione e territorio agricolo che le circonda.

Per contenere questo fenomeno, un certo numero di territori è stato 'costituito' all'interno delle periferie delle grandi città, e sono stati predisposti strumenti di pianificazione che mirano a proteggere le terre agricole: nell'Île-de-France, per esempio, i parchi naturali regionali si fanno carico di questo ruolo, sebbene collocandosi ad una certa distanza dalla città; altre forme territoriali, più vicine all'agglomerazione urbana, sono apparse da una decina di anni e si identificano oggi sotto il termine di «Projets agriurbains».

Entrambi dispongono di strumenti dedicati come «Zone agricole protette» (ZAP) e «Perimetri di protezione e di messa in valore degli spazi agricoli e naturali periurbani (PAEN), oltre a quelli classici dell'urbanistica - Schema di Coerenza Territoriale (ScoT) o Piano Urbano Locale (PLU) - che difendono le terre dall'edificazione. Ma in un caso come nell'altro il freno imposto all'urbanizzazione, poiché non consente di rispondere alla domanda, ha spesso come principale effetto quello di respingere più lontano l'espansione urbana. Questo fenomeno diffusivo che si allontana dalle città si costruisce in maniera ancor più disordinata, lì dove l'imposta fondiaria è meno cara e la terra più facilmente disponibile, e dove gli strumenti di controllo così come le competenze professionali sono sempre più rare. Per questo motivo, malgrado la moltiplicazione di aree protette, il consumo di suolo agricolo sembra non arrestarsi sul territorio francese.

Inoltre queste zone urbane collocate sempre più lontano dal centro generano una mobilità crescente da parte dei residenti che percorrono distanze sempre più consistenti per raggiungere quotidianamente il posto di lavoro, con conseguenze negative sul bilancio ambientale, mentre quello sociale resta lontano dall'essere all'altezza delle attese: se l'accesso alla proprietà in un'area residenziale a bassa densità risponde probabilmente al sogno della maggioranza dei francesi, si rafforza la dipendenza verso l'automobile a causa dell'allontanamento dei commerci e servizi.

4.2 | Franges urbaines en projet

La soluzione a questo problema ricorrente non coincide dunque con il solo presidio delle aree protette, ma deve intercettare una riflessione sulle possibilità di costruire periferie urbane che rispondano alla domanda sociale compromettendo il meno possibile l'integrità del suolo agricolo, prendendo in conto tanto le aree

¹⁰ PRS Programma di Sviluppo Rurale Basilicata *Sintesi del documento preparatorio per l'avvio della nuova programmazione 2014-2020* FEASR

residenziali che quelle destinate a servizi e attività commerciali. Rimettere in discussione il principio di 'zonizzazione' che ha orientato l'urbanistica degli ultimi decenni, costituisce una premessa necessaria al ripensamento delle periferie in una dimensione più 'economica', giacché ciascuna di queste aree mobilita un'enorme dispendio di superfici (per la realizzazione di reti viarie, parcheggi, spazi verdi, ecc.) che potrebbero essere largamente mutualizzate in una nuova organizzazione dello spazio urbano.

4.3 | La métropole oubliée

In un'area urbana come quella di Parigi che riunisce quasi 12 milioni di abitanti su oltre 2800 kmq, l'attenzione è concentrata sui territori centrali, mentre le periferie lontane sembrano dimenticate da tutti i progettisti, architetti, urbanisti o paesaggisti. Scegliendo questo titolo per il laboratorio organizzato a Versailles nel 2013/14, si è voluto mettere l'accento su questi spazi 'dimenticati' che paradossalmente sono investiti dalle dinamiche urbane più dirompenti. Poiché è nella periferia metropolitana che si verificano fenomeni di diffusione insediativa. È lì che si costruisce di più, ed è sempre lì che i progetti sono ridotti alle proposte più semplici, in virtù di una maggiore disponibilità fondiaria e del fatto che la supervisione delle opere è delegata prevalentemente a promotori immobiliari. In queste condizioni il desiderio di costruire degli alloggi, spesso completamente legittimo, si manifesta nella ricerca di una briciola disponibile alla vendita e di un accordo finanziario adeguato. Per rispondere a questa logica, il suolo selezionato deve essere piano e di un solo proprietario: si tratta concretamente di una particella agricola di grande qualità che viene spesso sacrificata, semplicemente perché la ricerca di soluzioni che utilizzino al meglio le aree interstiziali del tessuto urbano esistente sembra troppo complicata.

Il risultato è la riproduzione di un modello che, salvo per poche sfumature, è sempre lo stesso. Alcune residenze isolate e collocate in lotti troppo grandi, sistemi viari costruiti per vicoli ciechi che rinforzano questo isolamento piuttosto che creare vere connessioni, una frantumazione dell'habitat che rende improbabile l'attecchimento di una rete commerciale a filiera corta e di ogni sistema di trasporto urbano efficace; in sintesi, un nuovo «quartiere» che non offre nessuna delle comodità urbane ordinarie e volta contemporaneamente le spalle alla campagna. Gli studenti del laboratorio 'La metropoli dimenticata' sono stati chiamati proprio a individuare alternative a questa monotona riproduzione dello stesso modello omologante.

5 | Qualche apertura

Nonostante nel documento dell'Agenda Urbana, parlando della cittadinanza attiva, si faccia esplicito riferimento al caso di Matera - *sovengono le memorabili ricerche di Adriano Olivetti sulle modalità di organizzazione sociale nei Sassi di Matera degli anni '50*- lamentando oggi la difficoltà ad avviare percorsi di sostenibilità sociale alternativi alla dimensione puramente erogativa e pubblica dei servizi, non sembra che né a livello locale ma neppure a livello nazionale vi siano indizi di una reale innovazione di prospettiva di una progettazione che si misura soprattutto su un nuovo paradigma culturale di agroubanità.

Diventa indispensabile invece costruire visioni strategiche a partire dalle opportunità (Viesti G., 2012). A Matera il turismo cresce con forza e ha un impatto sempre più importante sul PIL locale considerando che i turisti dall'estero sono cresciuti del 400% in circa dieci anni. Crescono le industrie creative, e la stessa cultura anche attraverso il turismo. I segnali positivi dall'agricoltura sono cruciali e potrebbero beneficiare di nuovi stili di vita, più consapevoli e sostenibili. Le nicchie nell'ICT; nei settori avanzati; possono ricevere un contributo importante dalla ricerca e dall'Università e il nuovo polo materano è in cerca di una più forte mission all'interno dell'ateneo lucano, che si collochi nelle strategie R&S tra patrimonio e *greening knowlegde* (paesaggio e ambiente)

Attribuzioni

Quantunque la riflessione sia un prodotto comune sono da attribuirsi a Mininni M, il paragrafo 1, a Mininni M.e Favia M. il paragrafo 2, a Mininni M. e Dicillo C. il paragrafo 3, a Vidal R.il paragrafo 4.1, 4.2,4.3, a tutti gli autori il paragrafo 5.

Riferimenti bibliografici

Aea (Agenzia europea dell'ambiente) - Ccr (Centro comune ricerca) della Commissione europea (2008), Urban Sprawl in Europe.The Ignored Challenge, Bruxelles.

- Boezi F., Giura Longo R. (1994), *La Basilicata*, Edipuglia, Bari.
- Commissione Europea (2009), The 2nd Scar Foresight Exercise. Synthesis Report. New Challenges for Agricultural Research: Climate Change, Food Security, Rural Development, Agricultural Knowledge Systems, Bruxelles.
- Comune di Matera, Assessorato alla Cultura (2003) PIANO-QUADRO dei SISTEMI CULTURALI del territorio materano (Arch. Rota L.).
- Comune di Matera | Costruzione del Piano Strategico - Primo Documento di Lavoro (2013), Assessorato alle Politiche di Governo del Territorio ed edilizie, Tutela e ripristino del paesaggio, qualità urbana ed architettura, politiche abitative.
- De Leo R. (2008), *Riforma Agraria e politiche di sviluppo. L'esperienza in Puglia, Lucania e Molise (1951-1976)*, Anteazza, Matera.
- Giura Longo R. (1978), "Sviluppo urbano e lotte popolari" in *Storia della città*, no. 6, Electa editrice, Milano.
- Mininni M. (2012), *Approssimazioni alla città. Urbano rurale ecologia*, Donzelli, Roma.
- Ministero della Coesione Territoriale, (Marzo 2013), Documento del Comitato Interministeriale delle Politiche Urbane CIPU "Metodi e contenuti sulle priorità in tema di Agenda Urbana".
- Morelli M. (2009), I documenti della città, in Doria P. *Ritorno alla città laboratorio. I quartieri materani del risanamento cinquant'anni dopo*, Anteazza, Matera.
- Pieron P. - Brunori G. (2007), La (ri)-costruzione sociale del paesaggio nella campagna contemporanea. Processi, problematiche politiche per uno sviluppo rurale sostenibile, in Brunori G., Reho M., Maragon F. a cura di, *La gestione del paesaggio rurale tra governo e governance territoriale. Continuità e innovazione*, Franco Angeli, Milano.
- Programma di Sviluppo Rurale della Regione Basilicata 2007-2013; FEASR - FONDO EUROPEO AGRICOLO PER LO SVILUPPO RURALE; Regolamento (CE) no. 1698/2005, Versione 8 del 19 settembre 2012 DIPARTIMENTO AGRICOLTURA, SVILUPPO RURALE, ECONOMIA MONTANA. Autorità di gestione PSR Basilicata 2007/2013 Relazione Mazzocchi Alemanni Calia, (1953), Consorzio di Bonifica del Medio Bradano.
- PRS Programma di Sviluppo Rurale Basilicata Sintesi del documento preparatorio per l'avvio della nuova programmazione 2014-2020 FEASR.
- Rossi Doria M. (1989), *Cinquant'anni di Bonifica*, Laterza - Bari.
- Viesti G. (2012), *Il Sud vive sulle spalle dell'Italia che produce. Falso!*, Laterza, Bari.



Atti della XVII Conferenza Nazionale SIU

Società italiana degli urbanisti

L'urbanistica italiana nel mondo

Milano, 15-16 maggio 2014



Planum Publisher

ISBN 9788899237004

Urban and digital agenda: opportunities for socio-digital innovation

Francesco Molinari

Politecnico di Milano

DAStU - Dipartimento di Architettura e Studi Urbani

Email: mail@francescomolinari.it

Grazia Concilio

Politecnico di Milano

DAStU - Dipartimento di Architettura e Studi Urbani

Email: grazia.concilio@polimi.it

Luciano De Bonis

Università del Molise

DiBT - Dipartimento di Bioscienze e Territorio

Email: luciano.debonis@unimol.it

Jesse Marsh

Atelier Studio Associato

Email: jesse@atelier.it

Abstract

In the framework of the EU-level debate on the link between Urban and Digital we highlight some possible misinterpretations to be avoided when transferring these reflections into regulations and guidelines at the level of the Italian Urban Agenda. In particular, we propose a new way to look at cities, free from the constraints of the mainstream urban and planning theory, which takes them as real-life experimental laboratories for reconceiving city making and the concept of digital innovation itself. This latter intended as real, radical change, not simply assured by the ICT endowment of smart cities and communities, but also requiring the enabling of lively and collaborative learning environments, whereby new socio-digital infrastructures are built on the top of new forms of governance, participation and democracy. Out of the simple superimposing of a technological layer to the existing physical (or communitarian) one, but rather through the exploration of a number of possible development opportunities emerging from collective learning in Smart Cities, consistently with a conception of urban environments as immense and promising laboratories, where innovation is co-created and the immanent intelligence of the urban is revealed by ICT, rather than installed or simply ICT-enabled. And, last but not least, where a renovated perspective of sustainability focuses on longer-term social revenues from innovation policy, according to a much broader perspective, although however profitable, than that one of shorter-range yields of accruals in urban infrastructure.

Keywords: european policies, cities, urban policies, information technology, local development.

Introduction: framing the issue

As of January 1st, 2014, the European Commission's Directorate-General in charge for territorial cohesion and the European Structural and Investment Funds – DG Regio – changed its name into 'Directorate General for Regional and Urban Policy', therefore explicitly coupling the urban with the regional dimension of development. Indeed, the urban dimension has been part of the European Union's regional

policy for about three decades, as testified by a number of ad hoc initiatives (such as URBACT¹, EUKN², RFSC³, RURBAN⁴, CIVITAS⁵, The Covenant of Mayors⁶ and The European Urban Audit⁷) as well as the ‘mainstreaming’ of urban actions into the regulatory framework for the 2007-2013 programming period, which has notably expanded the financial resources available to European cities (European Parliament, 2011a). Additionally, ERDF⁸, ESF⁹ and FP7¹⁰ or CIP¹¹ -funded investments in infrastructure or knowledge in the domains of culture, education, energy, environment, health and mobility have a significant impact on European cities too.

However, in the past three years now, and due to a variety of factors, including an increased awareness of the role of cities (and of the power of citizens) in addressing global challenges and enabling the achievement of broader policy targets, the need has emerged for a more structured integration of urban and regional development themes, to be achieved within the framework of the new programming period 2014-2020.

Such need has been voiced by a number of prominent stakeholders, including The European Parliament (2011b), the European Commission itself (2011), UN-HABITAT¹² (European Commission, 2014b), the Committee of the Regions (2013, 2014), Eurocities¹³ and CEMR¹⁴ (2014).

The common denominator to all the initiatives of the above stakeholders is the term ‘European Urban Agenda’. While this is being used, rather appropriately indeed, to refer to the forthcoming, integrated and structured approach to regional and urban development within the framework of EU cohesion policy, the word ‘Agenda’ is also partly misleading, because no such an integrated and structured approach already exists at the moment, unless we want to make reference to a 1997 Communication of the European Commission, which was exactly entitled ‘Towards an urban agenda in the European Union’. Compare, in particular, the ‘Digital Agenda for Europe’ (DAE), launched in May 2010 by the European Commission as a key component of Europe 2020, the EU’s strategy to deliver smart, sustainable and inclusive growth in continuation of the Lisbon Agenda and the i2010 initiative. The DAE contains 101 specific policy actions, aimed at achieving 13 specific goals, grouped around seven priority areas: Digital single market; Interoperability and standards; Trust and security; Fast and ultra-fast Internet access; Research and innovation; Digital literacy, skills and inclusion; and ICT-enabled benefits for the EU society.

Progress against these targets is measured in the Digital Agenda Scoreboard¹⁵, where each Member State’s performance can be mapped, analysed and benchmarked against the others’ by means of yearly updated datasets. Nothing comparable to the above can be associated to the forthcoming ‘Urban Agenda for Europe’ (henceforth: UAE). For instance, an Issues Paper prepared by the Commission for the Brussels CITIES forum (European Commission, 2014a), left the door open to four different ways of shaping the UAE contents:

- A charter with principles, acting like a global strategy, to support the development of local level or sector specific action plans;
- A collection of objectives with measurable targets, being instrumental to enhance the role of cities in helping to reach EU level objectives;
- A coordination tool, or a reference framework in which different actors and policies would operate more or less independently;
- A working method, e.g. supporting interaction and coordination processes.

Although the debate within the Brussels CITIES forum did not solve the issue of what a UAE could and should be, there was, however, «a widespread agreement that new legislation is not the favoured way forward and that the principles of subsidiarity need to be respected» (European Commission, 2014b). This

¹ <http://urbact.eu/>

² <http://www.eukn.org/>

³ <http://www.rfsc.eu/>

⁴ See http://ec.europa.eu/regional_policy/conferences/rurban/2014/index_en.cfm

⁵ <http://www.civitas.eu/>

⁶ <http://www.covenantofmayors.eu/>

⁷ See http://ec.europa.eu/regional_policy/activity/urban/audit/index_en.cfm

⁸ European Regional Development Fund.

⁹ European Social Fund.

¹⁰ Seventh Framework Programme for Research and Technological Development 2007-2013.

¹¹ Competitiveness and Innovation Framework Programme 2007-2013.

¹² United Nations’ Human Settlement Programme (<http://unhabitat.org/>).

¹³ Eurocities is a network of over 130 major European cities, founded in 1986 (see <http://www.eurocities.eu/>).

¹⁴ Council of European Municipalities and Regions (<http://www.ccre.org/>).

¹⁵ <https://ec.europa.eu/digital-agenda/node/637>.

vision is definitely not new: in fact, as stated in the Parliament's resolution of 2011, the UAE «comprises on the one hand the urban dimension of EU policies, in particular cohesion policy, and on the other hand the intergovernmental strand of European-level efforts to coordinate the urban policies of Member States, the latter being implemented through informal ministerial meetings with coordination by successive Council Presidencies and the active contribution of the Commission» (European Parliament, 2011b). However, none of the key policy documents that could be mentioned in association to the second strand – even those explicitly aimed at increasing the consideration of cities as playing a major role in support of Europe 2020 targets – have tackled the issue of developing a structured framework for the UAE, with defined priorities and action lines, as yet. The necessity for this framework has been recently put forward by a group of Member States (led by Netherlands and Belgium, but notably including the four EU Presidencies of 2014-2015, namely Greece, Italy, Latvia and Luxembourg) and received support by the Directors-General responsible for urban development in the Member States (Greek Presidency, 2014).

Key elements of a european urban agenda

Based on existing pieces of EU legislation, we can anticipate that an Urban Agenda for Europe should at least be operationalized according to the following principles:

1. More and better integration of local authorities and civil society in the implementation process of Europe 2020 as well as in all decision-making stages of the new cohesion policy 2014-2020, from programme design to execution and evaluation;
2. Provision of dedicated financial resources to (major) European cities' policies, projects and investments within the budget of the 'new' Structural Funds;
3. Delivery of traditional and innovative ways of networking, exchange of experiences and best practice sharing among and across leading European urban development players.

Commenting the above principles in reverse order, we first note that as a complement to existing initiatives (such as URBACT and EUKN), the European Commission has launched the idea of an Urban Development Platform to foster stakeholder dialogue and knowledge exchange on urban policy at EU level. This should particularly promote networking activities for European cities and the follow-up to ERDF-funded projects, such as those collected in a recent good practice study by DG Regio¹⁶. Second, and still at the EU level, the Commission will carry forward the so-called 'Urban Innovative Actions', with a budget allocation of 0.2% of the total ERDF budget over the period 2014-2020. These will aim to promote innovative and transferable approaches and solutions in the field of sustainable urban development, for all thematic objectives of cohesion policy. Third, Member States are required to earmark at least 5% of national ERDF resources for the new instrument of Integrated Territorial Investments (ITI), with its operational management delegated to selected cities (at least in part, depending on their administrative structure and capacity). ITI are sort of 'mini programmes' that adopt an integrated approach to the economic, environmental, climate and social challenges of deprived areas at the most appropriate territorial scale. Integration should not only take place across thematic objectives and sectorial priorities, but also through bundled funding from different priority axes and programmes (e.g. ERDF and ESF), therefore creating a suitable 'financial pot' for a more holistic strategy that involves employment, education, social inclusion and institutional capacity and is linked to Europe 2020 strategy's objectives of smart, sustainable, and inclusive growth. Comparing this outline to the previous programming period (2007-2013), the increase in resources is evident (from 3% to a minimum 5% of ERDF on EU average), EU cities are more explicitly if not mandatorily involved, and the territorial/urban dimension prevails over the sectorial logic of investment. Finally, the intermediate body to carry out the management and implementation of ITI can be an EGTC¹⁷ or other similar legal body, which creates the possibility to combine actions financed from ETC¹⁸ and from the Structural and Investment Funds.

The mainstream model for the delivery of cohesion policy programmes and projects in the period 2014-2020 is CLLD – or Community Led Local Development. One of the ESF investment priorities under the Promoting Social Inclusion and Combating Poverty Thematic Objective #9, CLLD consists of a development model that mobilises all the key players from a deprived area into a collaborative partnership to increase employment and overcome disadvantage. 'Community' here means not only residents or direct funding beneficiaries, but also voluntary and third sector organisations, public bodies and private businesses. In rural areas, CLLD has already been in place during the previous programming period as the

¹⁶ http://ec.europa.eu/regional_policy/activity/urban/goodpracticemap_en.cfm.

¹⁷ European Grouping of Territorial Cooperation.

¹⁸ European Territorial Cooperation.

so-called LEADER approach within the EARDF¹⁹ framework. In urban areas, it is recommended that the physical and economic regeneration activities supported by the ERDF should go hand in hand with the ESF actions aimed at promoting the social inclusion of marginalized groups. This could establish new, integrated local development strategies that receive multi-fund support (ERDF, ESF, but also possibly from EARDF, CF²⁰ and EMFF²¹) and have the best chances of outperforming other types of policy making because they are designed and implemented ‘bottom up’, by the local community itself (or the Local Action Groups, using the familiar LEADER ‘jargon’).

Connections with the European Digital Agenda

While the ITI or CLLD supported projects in urban areas may well include low-carbon investments, energy efficiency in public buildings, social housing, urban regeneration, reduction of air pollution, and clean urban transportation, an interesting connection to the DAE is the possibility of using the European Structural and Investment Funds to accelerate the take-up of ICT, broadband, eCommerce and eGovernment at local level. The Digital Agenda Toolbox, prepared by DG CONNECT and the Joint Research Centre's Institute for Prospective Technological Studies (IPTS), highlights the growth potential stemming from investments in better access to, use and quality of ICT, as stated in ERDF Thematic Objective #2. Such growth can materialise in two main ways: by increasing the productivity and innovation capacity of ICT driven industries and value chains, and by promoting the development of the ICT (vertical) sector per se. Both ways refer to ICT as a key element in the national or regional Strategies for Smart Specialisation (S3) and thus as a cornerstone of the related Operational Programmes (OPs). Additionally, the development of a Strategic Policy Framework for the implementation of DAE goals at national and regional level is one of the ex-ante conditionalities applying to the new programming period of Structural and Investment Funds. Another, related conditionality for Thematic Objective #2 applies to those European Member States and Regions wishing to use ERDF to extend broadband deployment. These are obliged to develop a Next Generation Network (NGN) Deployment Plan.

We can therefore summarize the current outlook of policy planning and programming at urban and regional level in the following manner. The ex ante conditionalities for regional and/or national S3 jointly determine the pathway to smart and sustainable growth, pushed by technological R&D and digital innovation. The ITI can be used as an instrument to attain some of the DAE goals in terms of local infrastructure and territorial innovation, while CLLD and Smart City pilot experimentations clearly can combine social with technological innovation at different territorial scales.

Apart from Structural and Investment Funds, direct EU driven initiatives such as the European Innovation Partnership and Horizon 2020 can also be invoked to promote and financially support these experimentations.

Taken together, the broad set of actions above is meant to stimulate a virtuous circle of investment in and usage of digital technologies, with a decisive role attributed to the urban and local level. The underlying focus on innovation links the urban with the digital agenda in a way that challenges the conventional wisdom on cities. Here in fact innovation, and especially socio-digital innovation, can for sure be generated and possibly scaled up, but only in case the operational link between the digital and the urban is interpreted as an opportunity to experiment new modes for city ‘making’, out of the simple superimposing of a technological layer to the existing physical (or communitarian) one.

This complies with the original position taken by the European Commission (1997), when referring to «telematics, information society, energy, transport as well as new technologies for the building/construction industry, architecture, urban design and urban planning» as «other issues related to urban management». After 16 years the role of technologies is far different and more promising: it is no longer and simply an issue related to urban management; it is not even a way to make a city smarter (see the loose interpretation of this term all around the world) by substituting or enhancing the immanent intelligence of the urban²² with that of machines; it is not ‘something else’, out of the urban space. It is rather ‘inside’ the urban, but most of its potential hasn’t been demonstrated as yet and runs the risk of staying unrevealed.

¹⁹ European Agricultural Rural Development Fund.

²⁰ Cohesion Fund.

²¹ European Maritime and Fisheries Fund.

²² In this regard, see the paper ‘Per una ricapitalizzazione efficacemente co-creativa dei sistemi territoriali italiani’, presented at this same conference by De Bonis L., Leanza E., Marsh J. & Trapani F.

In terms of scope, objectives and ideal, the vision of the European city of tomorrow that emerges from this picture is: a place with a diffused level of prosperity and power of attraction for external economic activities; a community with a high degree of social cohesion, democratic dialogue and acknowledgment of cultural diversity; and a green environment, regenerated in a sustainable manner, with comfortable houses, education and access to healthcare for all. The policy question is obviously how technological capabilities, culture and knowledge assets can be leveraged to reach or approach this vision, by the combination of R&D and (social/institutional) innovation.

Within this framework, operational questions to be answered include: how can small-scale local experiments, typical of innovation ‘epiphanies’, be transformed into valuable resources at urban level? Examples of such experiments include: integration of the ‘micro’ scale of small groups and community activities with the ‘meso’ and ‘macro’ scale of urban policy; exploration of a number of possible development opportunities emerging from collective learning in Smart Cities; and the conception of urban environments as immense and promising laboratories, where innovation is co-created rather than installed or simply ICT-enabled. What are the perspectives created by such tools as ITI and CLLD? Can the former promote a broadened concept of Smart City, which also includes social and environmental aspects, in addition to the digital ones, and therefore the development of an enabling infrastructure for socio-digital innovation? Can the latter be seen as an alternative instrument of governance that makes room for public sector innovation through better engagement of (and more collaboration with) citizens and local communities?

Implications for the Italian Digital and Urban Agendas

The Italian Digital Agenda (IDA), was established on March 1st, 2012²³, after the setting up of a Steering Committee (‘Cabina di Regia’) devoted to define the contents of a national development strategy focused on the digital economy²⁴. The main action lines of IDA implementation²⁵ are inspired by the priorities of the homonymous flagship initiative of the Europe 2020 strategy, and involve the domains of Digital Divide, e-Identity, e-Administration, e-School, e-Health, e-Justice, e-Payments and e-Invoicing. Due to the partition of competences between the National and the Regional level established by the Italian Constitution, most of the IDA action lines actually require shared decisions with the Regions and Autonomous Provinces of Italy. In this direction, a document entitled ‘Contribution of the Regions to the IDA’ was approved on 6th June 2012 by the Conference of Regions and Autonomous Provinces, stating the following five specific priorities: Interoperability and Application Cooperation; National Charter of Services; Circulation of Census Data; Paperless e-Administration; and Geo-referencing (Spatial Data Infrastructure or Territorial Cadastre).

In essence, the DAE implementation in Italy resembles a sectorial policy, requiring among other things a strong coordination between regional and national government structures. This is not at all what we should expect in the case of the UAE.

First, we need to give due recognition to cities as places and agents of change, and therefore adapt and reformulate our agenda goals in the perspective of exploiting that potential for urban and regional development. Second, the strategic importance of civic communities, for both the smaller and the larger sized municipalities, requires a change of style in implementation of projects and programmes, giving more emphasis to social innovation and experimentation. Third, despite the association of objectives between DAE and UAE, the future of urban development in Italy will be strongly dependent on a renovated perspective of sustainability, which focuses on longer-term impacts, rather than shorter-range implications of accruals in urban infrastructure. This does not mean to sacrifice conventional wisdom on return of investments, but to introduce different ways of evaluating – and therefore, measuring – the social revenues from innovation policy according to a broader perspective²⁶.

Conclusion and outlook

²³ Decree of the Minister of Economic Development, in coordination with the Minister for Public Administration and Simplification; the Minister for Territorial Cohesion; the Minister of Education, Universities and Research and the Ministry of Economy and Finance.

²⁴ Ministerial Council’s Law Decree No. 5. of 9th February 2012, converted into Law No. 35 of 4th April 2012.

²⁵ Stated in the Council’s Law Decree No. 179 of 18th October 2012, so called ‘Growth 2.0’, converted into Law No. 221 of 17th December 2012.

²⁶ See footnote 22.

With the definition of the new regional policy framework at EU level in late 2013, cities and towns have gained an additional dimension of operations that was not that clear in the previous programming period: innovation. In the past, the Urban Agenda for Europe, dating back to a 1997, was mainly focused on increasing the (limited) scope for the Union's intervention in urban affairs, which were mostly lying under the legal competence of Member States. If one searches for the word 'innovation' in that Communication, only a single occurrence can be found – referring to the importance of larger cities in the performance of RTD at regional level. Now after the Lisbon Agenda in 2000, the Europe 2020 strategy and its flagship initiative known as Digital Agenda for Europe, citizens as well as businesses are in focus of digital innovation and the take-up of ICT for smart, sustainable and inclusive growth. This is strongly reflected in the new cohesion policy framework 2014-2020, whereby a considerable amount of financial resources is being devoted to (a rather holistic concept of) urban innovation. As the EU Commissioner Johannes Hahn put it during a speech at the Ghent conference on Smart Citizens in 2013: «Whatever is important to Europe is concentrated in cities. European goals can only be achieved with cities». This paper has summarized the EU-level debate on the link between Urban and Digital Agenda, and highlighted some possible misinterpretations to be avoided when transferring these reflections into regulations and guidelines at the level of the Italian Urban Agenda. We propose a new way to look at cities, free from the constraints of shared urban and planning theory, which takes them as real-life experimental laboratories for reconceiving city making and the concept of digital innovation itself.

Contribution

This paper is the result of a collective reflection of all the authors. Francesco Molinari has done the collating and merge of individual contributions.

References

- Committee of the Regions, Commission for Territorial Cohesion (2013), Towards an Integrated Urban Agenda for the EU. Working Document [COTER-V-046]. Rapporteur: Mr. Bas Verkerk, Mayor of Delft. Available online at: https://toad.cor.europa.eu/%2FViewDoc.aspx%3Fdoc%3Dcdr%255Ccoterv%255Cossiers%255Ccoter-v-046%255CEN%255CCOR-2013-06902-00-01-DT-TRA_EN.doc.
- Committee of the Regions, Commission for Territorial Cohesion (2014), Towards an Integrated Urban Agenda for the EU. Draft Opinion [COTER-V-046]. Rapporteur: Mr. Bas Verkerk, Mayor of Delft. Available online at: https://bvstoad.cor.europa.eu/ViewDoc.aspx?doc=cdr%5Ccoterv%5Cossiers%5Ccoter-v-046%5CEN%5CCDR6902-2013_00_00_TRA_DT_EN.doc&docid=2953513.
- European Commission (2007), Towards an urban agenda in the European Union. Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions [COM(97) 0197 - C4-0235/97]. Available online at: <http://old.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:1997:0197:FIN:EN:PDF>.
- European Commission, DG Connect and JRC IPTS (2014), Digital Agenda Toolbox. Available online at: http://s3platform.jrc.ec.europa.eu/documents/10157/130815/Digital%20Agenda%20Tool%20Box_for%20web%2018_3.pdf.
- European Commission, DG Employment and DG Regio (2007), Cohesion Policy 2007-2013. Urban Development. Available online at: http://ec.europa.eu/regional_policy/activity/statistics/2007_urban.pdf.
- European Commission (2010), A Digital Agenda for Europe. Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions [COM(2010) 245]. Available online at: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52010DC0245R%2801%29>.
- European Commission, DG Regio (2011), Follow up to the European Parliament resolution on European Urban Agenda and its Future in Cohesion Policy. Available online at: <http://www.europarl.europa.eu/oeil/spdoc.do?i=20196&j=0&l=en>.
- European Commission, DG Regio (2014a), Issues Paper for discussion in the forum "CITIES - Cities of Tomorrow: Investing in Europe", Brussels, 17-18 February 2014. Available online at: http://ec.europa.eu/regional_policy/conferences/urban2014/doc/issues_paper_final.pdf.
- European Commission, DG Regio (2014b), Towards an EU urban agenda – future steps. Discussion paper prepared for the informal meeting of ministers responsible for Cohesion Policy. Athens, 24th

April 2014. Available online at: <http://gr2014.eu/sites/default/files/Discussion%20Paper%201%20-%20Towards%20an%20EU%20urban%20agenda%20%E2%80%93%20future%20steps.pdf>.

European Parliament, Committee on Regional Development (2011a), Report on European Urban Agenda and its Future in Cohesion Policy [2010/2158(INI)]. Rapporteur: Oldřich Vlasák. Available online at: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2011-0218+0+DOC+XML+V0//EN>.

European Parliament (2011b), Resolution on European Urban Agenda and its Future in Cohesion Policy. Available online at: <http://www.europarl.europa.eu/oecil/popups/ficheprocedure.do?reference=2010/2158%28INI%29>

European Spatial Development Perspective (1999). Available online at: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/sum_en.pdf,

Greek Presidency of the European Union (2014), EU urban agenda and the “Proposal for the framework of a European Urban Agenda” for the intergovernmental contribution to it. Issues paper presented at the meeting of Directors General responsible for Urban Development. Athens, 24th April 2014. Available online at: <http://gr2014.eu/sites/default/files/Discussion%20Paper%203%20-%20EU%20Urban%20Agenda%20%20.pdf>.

Leipzig Charter on Sustainable European Cities (2007), Available online at: http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/themes/urban/leipzig_charter.pdf.

Marseille Statement by the Ministers in Charge of Urban Development (2008), Available online at: http://app.rfsc.eu/userfiles/file/marseille/Final_statement_EN.pdf.

Territorial Agenda of the European Union (2007), Available online at: <http://www.eu-territorial-agenda.eu/Reference%20Documents/Territorial-Agenda-of-the-European-Union-Agreed-on-25-May-2007.pdf>.

Territorial Agenda of the European Union 2020 (2011), Available online at: <http://www.eu2011.hu/files/bveu/documents/TA2020.pdf>.

Toledo Declaration (2010), Available online at: http://urban-intergroup.eu/wp-content/files_mf/es2010itoledodeclaration.pdf.



Immagini di trasformazione tra realtà locale e spazio europeo

Matteo Motti

Politecnico di Milano

DASU - Dipartimento di Architettura e Studi Urbani

Email: matteo.motti@gmail.com

Tel: +39 339 3004463

Lorenzo Santosuosso

Politecnico di Milano

Email: lorenzo.santosuosso@gmail.com

Tel: +39 333 2913718

Abstract

Per affrontare la sfida di un'agenda urbana europea e italiana all'orizzonte 2020, è indispensabile occuparsi dei territori periurbani, non occupati dalle città metropolitane e abitati dai due terzi della popolazione italiana. Trovare una soluzione alla loro mobilità interna e ai loro collegamenti con le aree metropolitane è allo stesso tempo una questione di libertà e di competitività: libertà dei loro abitanti di muoversi raggiungendo luoghi di lavoro e di socialità, competitività e attrattività dei territori della bassa densità grazie a una rinnovata accessibilità.

La tesi che si vuole sostenere è che, in Italia bisogna occuparsi dei territori periurbani affrontando con un approccio integrato la questione della loro infrastrutturazione. In questi contesti meno densi e connessi, agire sul fenomeno della dispersione attraverso una ridefinizione del trasporto pubblico e della mobilità sostenibile permetterebbe di esplorare nuove sinergie tra centralità metropolitane e territori diffusi e di rafforzare le specificità delle realtà locali.

Una volta chiarificate alcune questioni implicite al tema della dispersione, cercheremo di dimostrare la massa critica dei territori periurbani in Italia, esplorando infine su un caso studio le ipotesi avanzate precedentemente, attraverso il confronto con progetti concreti contemporanei.

È dunque possibile restituire ad aree tutt'altro che marginali del nostro Paese scenari di trasformazione che siano effettivamente il motore dello sviluppo intelligente, sostenibile e inclusivo?

Parole chiave: infrastructure, landscape, mobility.

1 | Agenda urbana europea: quali sfide per il territorio periurbano in Italia

1.1 | Tra agenda Europa e Italiana: orizzonte 2020

Per assicurare alle città un ruolo chiave nello sviluppo europeo e nella definizione delle politiche Europee, è stato organizzato a febbraio 2014 un convegno dal titolo "Cities of Tomorrow: investing in Europe".

A partire dalla constatazione dell'esistenza di una rete di città composta di città di grandi, medie e piccole dimensioni, nella quale 200 milioni di persone vivono in centri di meno 100,000 abitanti, il forum si è posto l'obiettivo di rafforzare il sostegno alle città nelle politiche europee e di discutere il ruolo dell'Europa nello sviluppo urbano globale. In questo quadro generale, il comitato organizzatore si auspica che la prossima presidenza dell'Unione presti una particolare attenzione alle città di piccole e medie dimensioni e suggerisce che le agglomerazioni (o regioni funzionali) siano dotate di diversi modelli di governance e di visioni di lungo periodo, soprattutto in materia di trasporto integrato (European Commission, 2011).

Nel caso dell'Italia, la partecipazione al dibattito sull'agenda urbana europea rappresenta una grande opportunità per un'azione concreta sulle proprie regioni urbane e per affrontare le attuali urgenze di carattere economico e ambientale. I fondi strutturali europei (FESR) per il periodo 2014-2020 sono infatti una risorsa importante proprio per l'accento posto sulle realtà urbane di piccole e medie dimensioni e sulla necessità di visioni allargate e di progetti per il trasporto integrato.

Una sfida fondamentale per l'urbanistica italiana in vista dell'Agenda Urbana 2020 è quindi quella di adottare uno sguardo che unisca le discipline e faccia comprendere a politici attori e cittadini l'importanza di agire sul territorio nella sua dimensione più ampia e complessa, cercando una risposta alla domanda sul ruolo dei territori periurbani¹ nel rilancio economico dell'intero paese.

1.2 | Partnership urbano-rurale e accessibilità alla mobilità sostenibile

Parlare di “periurbano” significa, inevitabilmente, occuparsi della relazione che intercorre tra mondo urbano e mondo rurale. Rupert Kawka sostiene che lavorare sulle partnership tra urbano e rurale sia una chiave di accesso necessaria, nel caso della Polonia, per i fondi dell'orizzonte EU 2020. L'innovazione, nel trattare i temi del periurbano, sta nel considerare questi territori come porzioni con caratteristiche specifiche che dovrebbero innescare delle relazioni con i luoghi urbani più dinamici. La sfera rurale non è composta solo dalla presenza di spazi aperti e dall'agricoltura alimentare ma è ben più complessa e articolata; si tratta di una campagna variegata, definita dall'era post-produttiva, che assorbe diversi usi e diverse traiettorie di sviluppo orientate a consolidare delle relazioni con la pianificazione delle città, attraverso diversi obiettivi e strategie condivise (Kawka, 2013). Queste relazioni possono essere innescate su diversi fronti con diversi gradi di intensità: sviluppo economico, marketing esterno ed interno, ecologia, politiche e scenari futuri, accessibilità alle risorse ed alle infrastrutture².

Una riflessione sul ruolo delle infrastrutture e della mobilità nella relazione tra sfera urbana e sfera rurale è urgente in un momento storico in cui per molte ragioni si torna a mettere un forte accento sulle città come motori di sviluppo economico e di sostenibilità ambientale. Da un lato estensione ulteriore delle aree metropolitane, dall'altro bacini di vita autonomi, i tessuti urbani diffusi richiedono una soluzione alla loro mobilità interna e ai loro collegamenti con le aree metropolitane.

2 | Dispersione e infrastrutture: verso un approccio integrato

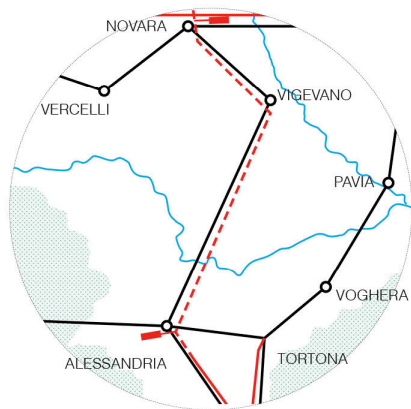
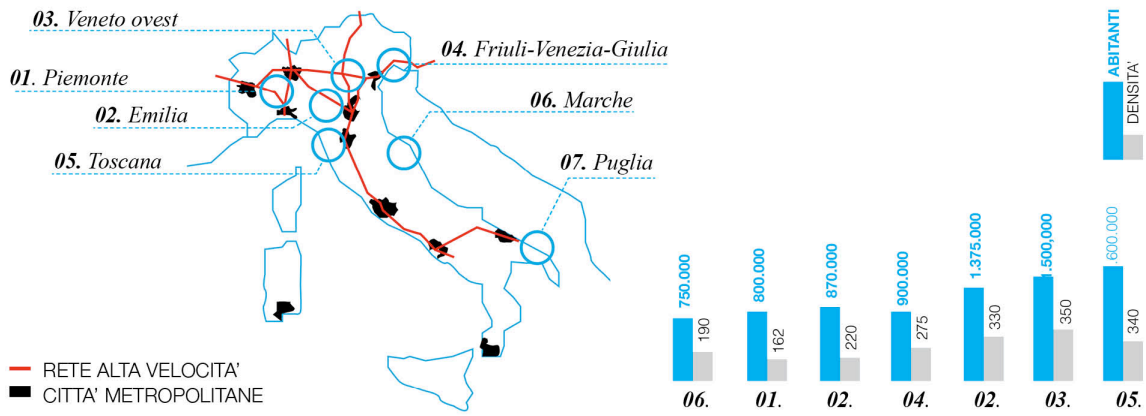
2.1 | Il periurbano in Italia: la massa critica della dispersione

In Italia, le descrizioni della condizione periurbana sono sul tavolo da molto tempo ma le proposte concrete di come agire su questi territori si scontrano regolarmente con innumerevoli difficoltà. La dispersione italiana non è solo un'alternativa residenziale alla densità urbana, ma è essa stessa una città multifunzionale e complessa. L'infrastruttura su cui si appoggia, invece, non è il risultato di un progetto ma di una graduale modificazione del territorio agricolo. Essa è quindi una struttura debole che si è sviluppata in modo frammentario, parziale e incrementale. Parallelamente, la forte antropizzazione del paesaggio italiano ha portato nel corso degli anni al verificarsi di processi di frammentazione e privatizzazione che lo hanno reso estremamente debole di fronte ai fenomeni di dispersione e densificazione degli anni '60-'70 (Turri, 2000).

Abbiamo voluto rappresentare la dispersione urbana italiana attraverso 7 campioni, individuando porzioni circolari di territorio aventi un raggio di 80km. Escluse le aree metropolitane da un lato e le aree interne dall'altro, questi ambiti raccontano gli spazi di vita di circa due terzi della popolazione italiana. Caratterizzati da costellazioni di centri urbani tra i 50,000 e i 200,000 abitanti, essi sono una significativa rappresentazione di quello spazio europeo di cui le politiche urbane comunitarie vorrebbero occuparsi, entro il 2020 e oltre. Vista la dimensione di 80 km, queste costellazioni presentano tutte le caratteristiche e contraddizioni di una città diffusa e policentrica, avendo un numero totale di abitanti che varia tra i 750,000 e il 1,500,000 ed essendo attraversabili con un'ora di percorso in treno (fig. 1).

¹ Per territori periurbani sono qui intesi quei territori ibridi ne urbani ne rurali, più precisamente sono quei territori costituiti da un certo numero di centri abitati compatti congiunti da tessuti edilizi disgregati che si propagano dalle loro periferie e nelle cui maglie sono stati inglobati residui di mosaici agricoli.

² Sono qui citate le azioni che Rupert Kawka, inserisce nella cassetta degli attrezzi per uno sviluppo efficace dei territori periurbani; a seguito di queste azioni sono specificate ulteriori questioni utili ad attivare delle partnership urbano-rurali di successo: “...good frame work, different actors, motivated actors, shared problems, feeling of being a functional unit, strategy/shared goals, certain form of governante, experience/tradition in co-operation, time (initially and for sustainability), small steps, many concrete projects...” (Kawka R., 2013: 51 -63).



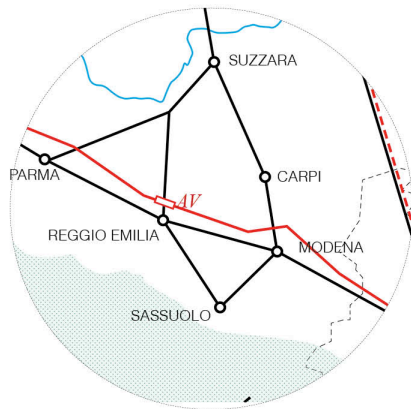
01. Piemonte

densità
ABITANTI 1.375.000
SUPERFICIE 5000 KM2

275 AB. / KM2

urbanizzazione compatta
NOVARA 105,024 AB.
ALESSANDRIA 98,974 AB.
VIGEVANO 63,700 AB.
VERCELLI 46,989 AB.
VOGHERA 39,947 AB.
TORTONA 27,864 AB.

41 %



02. Emilia

densità
ABITANTI 1.500.000
SUPERFICIE 5000 KM2

330 AB. / KM2

urbanizzazione compatta
MODENA 179,087 AB.
PARMA 178,745 AB.
REGGIO EMILIA 165,471 AB.
CARPI 67,408 AB.
SASSUOLO 39,888 AB.
SUZZARA 21,023 AB.

25 %



03. Veneto ovest

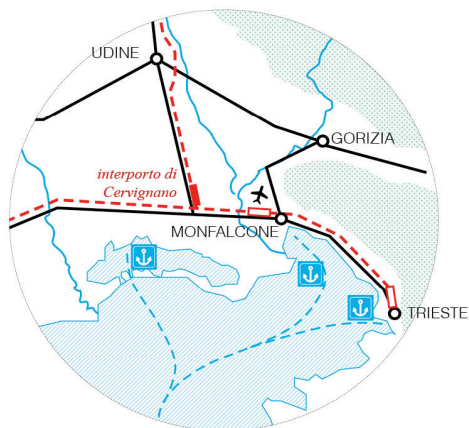
densità
ABITANTI 1.500.000
SUPERFICIE 5000 KM2

350 AB. / KM2

urbanizzazione compatta
VERONA 259,739 AB.
VICENZA 113,352 AB.
MANTOVA 48,711 AB.

40 %

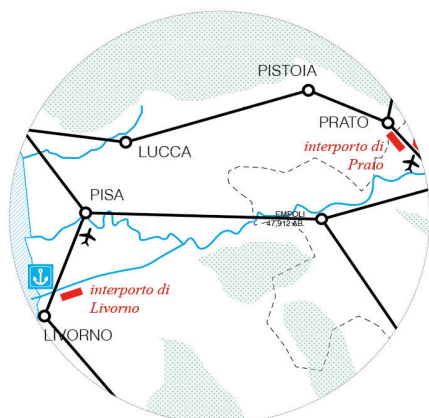
Figura 1.a | Il periurbano in Italia: la massa critica della dispersione.



04. Friuli Venezia Giulia

densità
 ABITANTI 900.000
 SUPERFICIE 4.000 KM2 **275** AB. / KM2

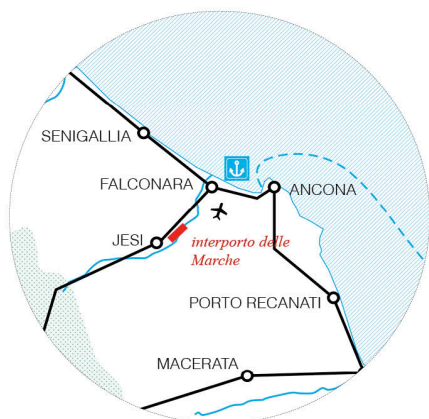
urbanizzazione compatta
 TRIESTE 209,454 AB.
 UDINE 100,514 AB.
 GORIZIA 35,315 AB.
 MONFALCONE 27,877 AB. **41 %**



05. Toscana

densità
 ABITANTI 1.630.000
 SUPERFICIE 5.000 KM2 **340** AB. / KM2

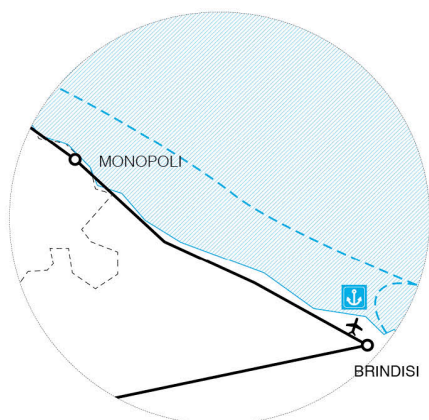
urbanizzazione compatta
 PRATO 187,000 AB.
 LIVORNO 156,629 AB.
 PISTOIA 90,455 AB.
 LUCCA 87,475 AB.
 PISA 86,591 AB.
 EMPOLI 47,912 AB. **39 %**



06. Marche

densità
 ABITANTI 750.000
 SUPERFICIE 4.000 KM2 **190** AB. / KM2

urbanizzazione compatta
 ANCONA 101,258 AB.
 SENIGALLIA 44,986 AB.
 MACERATA 41,600 AB.
 JESI 40,554 AB. **33 %**



07. Puglia

densità
 ABITANTI 870.000
 SUPERFICIE 4.000 KM2 **220** AB. / KM2

urbanizzazione compatta
 BRINDISI 91,000 AB.
 MONOPOLI 48,776 AB. **16 %**

Figura 1.b | Il periurbano in Italia: la massa critica della dispersione.

2.2 | Dispersione europea: l'infrastruttura come matrice

In altre realtà europee, come ad esempio le Fiandre o la Svizzera, diverse ricerche hanno descritto la dispersione urbana attraverso la relazione tra reti infrastrutturali e sistemi insediativi (De Meulder, Cattor, 2011; de Geyter, 2002).

Nel caso delle Fiandre, i diversi elementi infrastrutturali hanno generato corrispondenti sistemi urbani. L'infrastruttura è quindi ciò che ha permesso la dispersione e che ed è diventata la matrice di sviluppi urbani specifici. Di conseguenza, la frammentazione e la dispersione del territorio belga sono il risultato della sovrapposizione di diversi sistemi urbani con una precisa morfologia e logica interna in diversi periodi storici (De Block, 2011).

Nel caso della Svizzera, invece, la creazione di una rete di trasporto pubblico su ferro molto efficiente, sia a livello locale sia a quello nazionale, ha avuto come conseguenza una forte dispersione insediativa nonostante le difficoltà presentate dalla topografia del territorio (de Meuron, Diener, Herzog, Meili, de Meuron, Schmid, 2006).

Per porre un argine al consumo di suolo, la nuova Legge di Pianificazione del Territorio, votata nel 2013, esprime invece la necessità di densificare la città verso il proprio interno. In questa prospettiva, gli ambiti urbani adiacenti alle stazioni sono quindi diventati oggetto di programmi di notevole densificazione, che riguardano oggi non solo le grandi città ma anche tutti i centri minori, serviti in maniera eccellente dalla rete del trasporto pubblico su ferro (Confederazione Svizzera, 2010).

2.3 | Verso un approccio integrato tra mobilità e dispersione

Qual è oggi l'infrastruttura dei territori italiani? E quali sono le pratiche di mobilità che la caratterizzano? L'infrastruttura dei territori lenti è caratterizzata oggi da una disconnessione tra urbanizzazione e rete ferroviaria, dalla quale dipendono le molte difficoltà a concepire e realizzare la rete veloce e le sinergie con il trasporto locale. La scarsa preoccupazione per le questioni ecologiche e l'importanza dell'industria automobilistica in Italia hanno accelerato questo fenomeno. Vista la bassa densità e la resistenza al cambiamento di un palinsesto territoriale che è il risultato di secoli di sfruttamento intensivo del territorio a scopo prevalentemente agricolo, è difficile immaginare di poter cambiare radicalmente la configurazione delle infrastrutture di questi territori. Le occasioni che mettono in moto dei cambiamenti sono le realizzazioni di scala ampia (autostrade o ferrovie), che però incontrano spesso la resistenza delle popolazioni locali (Secchi, 2012). Si tratta quindi di capire come una diversa mobilità è pensabile anche sullo stesso supporto infrastrutturale, attraverso interventi di bricolage sulle infrastrutture esistenti, volti a favorire una diversa offerta per tutti i tipi di mobilità.

Il lavoro sulla mobilità intesa come pura necessità di spostamenti non sembra però essere sufficiente. Per rilanciare i territori italiani nell'ambito dell'Agenda Urbana Europea 2020 è necessario lavorare con le sinergie che una maggiore connessione tra diversi ambiti è in grado di innescare. Ogni progetto dell'infrastruttura è in grado di rivelare le specificità di ciascun territorio, valorizzandone le qualità attraverso progetti di rigenerazione ecologica, di interventi sui distretti produttivi, di produzione di energia alternativa o di rigenerazione di paesaggi abbandonati.

3 | Una prospettiva di cambiamento per il territorio diffuso italiano

3.1 | Il Friuli-Venezia-Giulia: un fertile campo di esplorazione

Tra i casi studio presi in esame, pensiamo che un territorio come quello del Friuli-Venezia-Giulia presenti delle componenti che possono dare luogo ad esplorazioni innovative sul tema della mobilità sostenibile attraverso un approccio integrato al tema dell'infrastruttura.

Il territorio delle provincie di Udine, Gorizia e Trieste occupa infatti una posizione strategica tra Mediterraneo e Europa Orientale, al confine con la Slovenia e l'Austria. Il potenziale strategico dei suoi porti è quindi elevato ma è costantemente messo in discussione dalle difficoltà a realizzare interventi volti ad adeguare la rete ferroviaria alle necessità di una logistica moderna ed efficiente. La vicinanza con un paese come la Slovenia e la complessità di un coordinamento transfrontaliero rappresentano una sfida ulteriore, che la creazione dell'Euroregione Veneto-Friuli-Carizia cerca di cogliere. Il progetto *Adria-A³*, finanziato dalla Central European Initiative, ha invece come obiettivo quello di ripristinare i collegamenti

³ Il progetto ADRIA A (Accessibilità e sviluppo per il ri-lancio dell'area dell'Adriatico interno) è finanziato nell'ambito del Programma per la Cooperazione Transfrontaliera Italia-Slovenia 2007-2013, si pone l'obiettivo di contribuire alla riorganizzazione dell'accessibilità e dei trasporti dell'intera area transfrontaliera italo-slovena con il fine di formare un'area metropolitana integrata.

ferroviari tra Gorizia Trieste e Fiume, migliorando l'accessibilità di aree oggi isolate e coordinando le politiche di sviluppo di porti e aeroporti. Trieste è l'unico centro urbano di dimensione leggermente superiore ai 200,000 abitanti, mentre le altre città non superano i 100,000 abitanti. Il 60% della popolazione vive in centri abitati di dimensioni inferiori ai 30,000 abitanti, situati prevalentemente nella piana friulana tra i piedi del Collio e il fiume Tagliamento, dove la trama nord-sud dei corsi d'acqua si interseca con quella delle infrastrutture in senso est-ovest.

In sintesi, possiamo individuare gli strati fondamentali del territorio friulano:

1. Uno "strato europeo", formato dai porti, dalle piattaforme della logistica, dal progetto incombente della linea ferroviaria ad alta velocità e dalla condizione transfrontaliera con tutte le sue implicazioni politiche, economiche e culturali;
2. Lo "strato produttivo", composto dai terreni agricoli, dai consorzi e dai distretti produttivi;
3. Lo "strato naturale" del paesaggio dei fiumi e della laguna di Marano, della rete idrica, delle ecologie e morfologie in mutamento;
4. Lo "strato urbano", con le sue differenti intensità e tipologie, in cui le frange periurbane hanno la stessa importanza dei nuclei urbani più densi nel definire le identità abitative della regione (fig. 2).

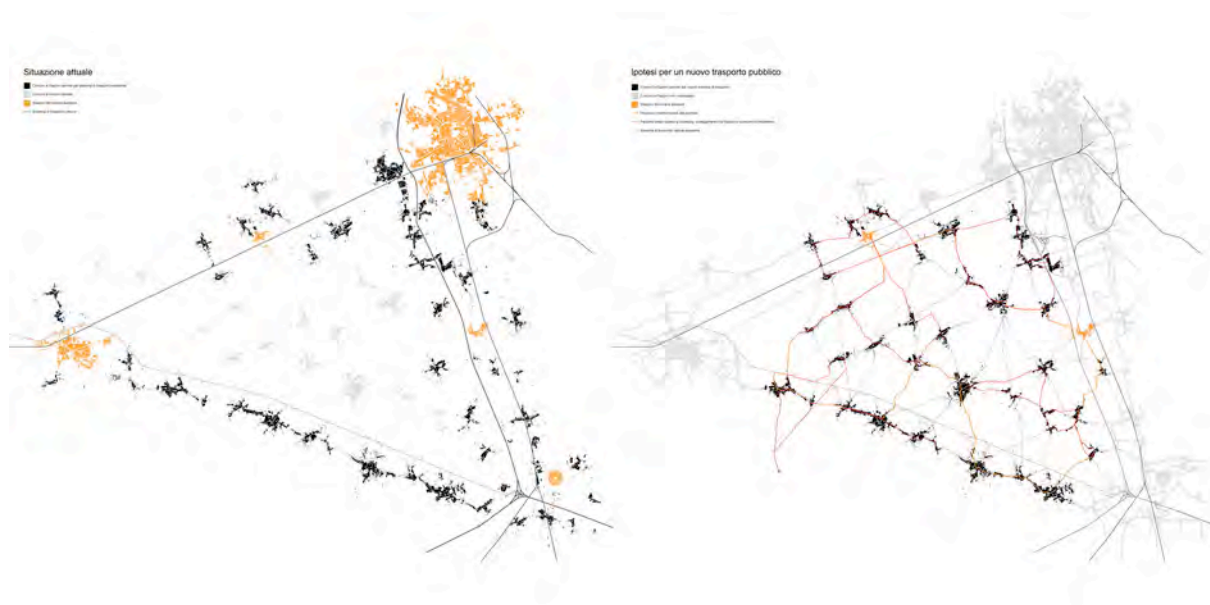


Figura 2 | Friuli-Venezia-Giulia: lo "strato urbano".

Una simile combinazione di materiali è tipica dei territori periurbani e solleva questioni molto diverse da quelle di un'area metropolitana, definendo un'identità che ha una scala più ampia di quella municipale o provinciale. In questo modo è possibile individuare le strategie di trasformazione per questi territori per e i possibili canali di finanziamento per la loro messa in atto.

Ci sembra quindi di particolare interesse procedere a un'esplorazione delle potenzialità progettuali che risiedono in una combinazione tra mobilità e infrastrutturazione del territorio, attraverso l'individuazione di alcune tematiche specifiche dell'area presa in considerazione, in relazione alle esperienze di alcune regioni urbane europee.

3.2 | Città transfrontaliera, paesaggio debole, dispersione

Le sfide poste dalle dinamiche transfrontaliere di un territorio di confine, sollevano la complessità di un progetto di vasta scala che coinvolge una molteplicità di attori pubblici e privati attorno a un intervento infrastrutturale di grande importanza, come la riattivazione della ferrovia transfrontaliera tra Gorizia, Trieste e Fiume.

L'esperienza recente, e ancora in corso d'opera, del progetto Genève Agglò 2030 è un esempio che mette in luce una struttura molto complessa che è stata in grado di rendere concreta una visione ambiziosa per un territorio complesso e dinamico⁴. La "Carta di Agglomerazione" firmata nel 2007 prevede la

⁴ L'agglomerazione franco-valdo-ginevrina è il risultato di un ventennio di dibattito sul territorio che vede protagonisti le regioni ed i comuni svizzeri e francesi, che hanno lottato per raggiungere un territorio coeso ed inclusivo. Il processo di gestione del

partecipazione di 18 membri paritari Francesi e Svizzeri attorno a un progetto che si declinerà in tre fasi (2007/2009/2012) e che prevede la realizzazione di un tram-treno (CEVA) che collega Ginevra alla cittadina di Annemasse, attraversando una serie di comuni (Quincerot, Tranda-Pitton, Loetcher, 2010). Questo progetto mostra quindi come il trasporto pubblico possa essere motore di un progetto che è allo stesso tempo urbano, sociale ed economico. Pur sfruttando la dinamica creata da una polarità centrale come Ginevra, esso offre interessanti scenari di trasformazione anche a aree periurbane, come ad esempio i piccoli comuni in territorio francese (fig. 3).

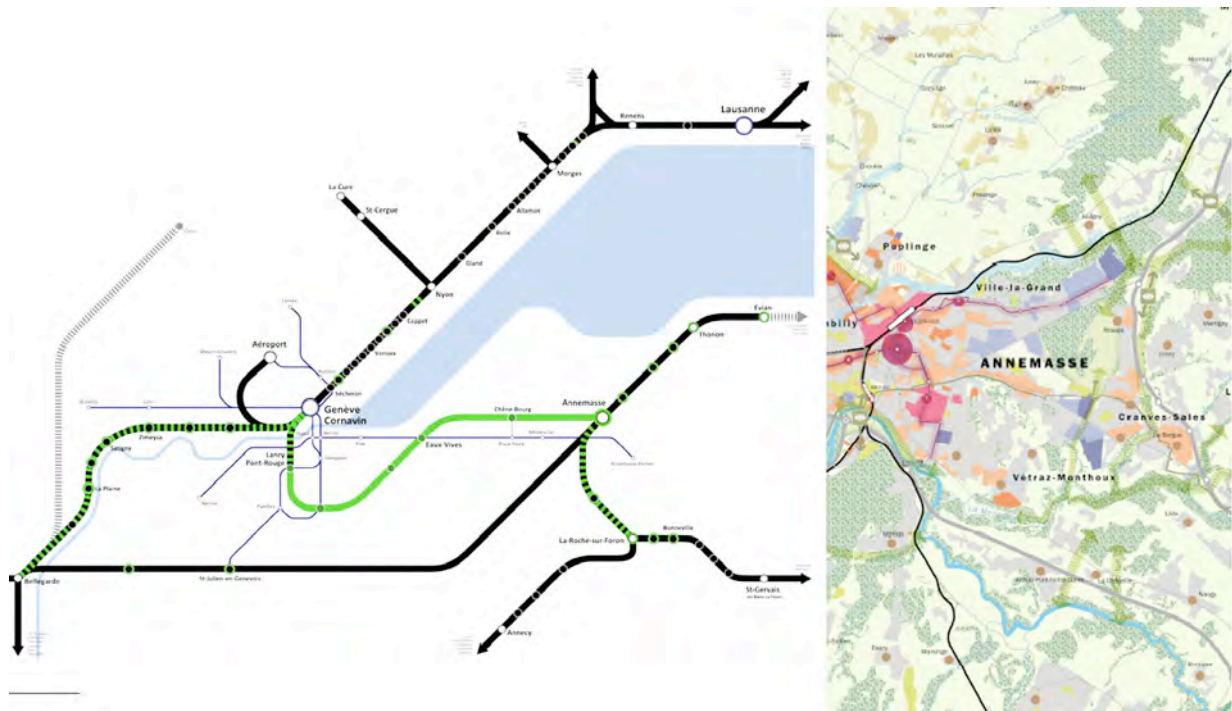


Figura 3 | Geneve Agglo 2030: un progetto per superare le frontiere.

3.3 | Super-rural: il paesaggio agricolo come infrastruttura

L'urbanizzazione diffusa e la progressiva erosione dei terreni dedicati all'agricoltura pongono invece il problema di come fornire delle alternative alla densificazione, promuovendo forme di mobilità sostenibile e rendendo più efficace la produzione agricola. Si tratta quindi di superare la dicotomia tra palinsesto territoriale e infrastruttura come opera ingegneristica di grandi dimensioni che lo attraversa in modo arrogante (Fabian, 2012).

Lo scenario proposto dagli architetti irlandesi FKL in occasione della biennale di Venezia del 2006 fornisce un interessante esempio in questo senso. Esso si basa sulla definizione di un nuovo sistema insediativo e produttivo lungo le strade statali che connettono i centri urbani maggiori. La dispersione irlandese che si espande in maniera rizomatica lungo gli assi secondari viene così interrotta attraverso una nuova morfologia urbana ancorata sull'infrastruttura, integrando una semplice linea in un nuovo paesaggio produttivo e abitato. Non si nega l'uso della macchina come mezzo di spostamento ma lo si razionalizza, attraverso la creazione di "hubs" lungo le strade statali e l'introduzione di veicoli a biomassa che si alimentano con le colture del luogo (fig. 4). In un'area definita dai 5 minuti di trasporto automobilistico dall'hub, la nuova matrice insediativa genera un paesaggio dove la natura assume allo stesso tempo una valenza ricreativa e produttiva (Fagan, Kelly, Lysaght, 2006).

In questo caso, attraverso l'attribuzione di nuovi usi e intensità alla trama agricola, il paesaggio stesso diventa un'infrastruttura in grado di ridefinire il senso degli assi esistenti e di contrastare la dispersione con la proposta di nuovi modelli insediativi.

progetto di agglomerazione è riuscito a valicare i limiti delle burocrazie amministrative attraverso una macchina complessa trasversale in grado di essere operativa a tutte le scale. I presupposti del progetto di agglomerazione sono:

1. riequilibrare la residenza ed il lavoro per raggiungere una ripartizione più equilibrata e compatta dell'urbanizzazione
2. promuovere lo sviluppo del trasporto pubblico e della mobilità dolce razionalizzando il traffico automobilistico
3. mettere in atto una strategia di salvaguardia del paesaggio agricolo e naturale lasciando invariate le sue funzioni.



Figura 4 | FKL architects, Hinterland, Venice Biennale 2006, Suburban to super-Rural.

3.4 | Infrastrutture multiple: paesaggio e mobilità per un'urbanità complessa

L'elaborazione di scenari paralleli per una nuova linea di tram nella regione belga del Brabante, invece, è interessante perché agisce su un territorio già fortemente infrastrutturato. In questo caso, la linea di trasporto si propone come intervento in grado di ridefinire una cornice unitaria di paesaggio e di orientare la morfologia delle future densificazioni. (Blondia, Dedeyn, Smets, 2011)

Il tram-treno regionale genera innanzi tutto un trasporto collettivo alternativo alla macchina e affronta il problema del territorio disperso, definendo una matrice base per la città del 2050. Il trasporto pubblico ha un ruolo più importante nella costruzione della città del futuro, mettendo in discussione l'attuale configurazione centripeta della regione, che non costituisce una vera alternativa all'utilizzo della macchina.

Il layout monofunzionale della diga viene quindi messo in discussione da un progetto integrato, in cui le parcelle vacanti sono messe a sistema e creano nuovi spazi, che assumono la funzione di aree destinate al loisir o di riserve ecologiche. Allo stesso tempo, il tram crea nuovi spazi per la lottizzazione definendo una catena urbana composta di spazi naturali e villaggi animati (fig. 5).

Questo progetto mostra quindi un ragionamento estremamente interessante sulle capacità del trasporto pubblico di produrre nuove morfologie urbane e di orientare le trasformazioni di lungo periodo.



Figura 5 | Blondia, Dedeyn, Smets, 2011 - Regional LRT as a backbone for the peri-urban landscape in 2050 (Belgium).

4 | Conclusione

La mobilità sostenibile e le infrastrutture necessarie a un'evoluzione in senso ecologico delle nostre realtà urbane sono sicuramente motori fondamentali di innovazione e sviluppo e rappresentano uno dei pilastri dell'Agenda Urbana Europea per i prossimi anni.

Per agire in maniera seria ed efficace sulle regioni urbane italiane, pensiamo però che questi interventi debbano essere accompagnati da una visione più ampia che riveli quali temi sono coinvolti, quali rapporti di collaborazione devono essere attivati, quali attori è necessario coinvolgere, quali meccanismi di gestione mettere in atto.

Gli interventi sulla mobilità, tema senz'altro cruciale nell'azione sui territori dispersi (in quanto configurazione orientata al trasporto individuale su gomma), devono essere visti quindi come strumento indispensabile a raggiungere i finanziamenti. Allo stesso tempo, al momento di agire sul territorio, essi sono però solo uno di molti strati che devono essere coinvolti in un progetto integrato in grado di riconfigurare gli spazi sul lungo periodo.

Riferimenti bibliografici

- De Block G. (2011). *Engineering the territory: technology, space and society in 19th and 20th century in Belgium*. Katholieke Universiteit Leuven, Leuven.
- De Geyter X. (2002), *After Sprawl – research on the contemporary city*, NAI, Rotterdam.
- De Meulder B., Cattoor B. (2011), *Figures Infrastructures*, SUN, Amsterdam.
- De Meuron H., De Meuron P., Diener R., Herzog J., Meili M., Schmid C. (2006), *Die Schweiz, Ein Stadtebauliches Portrait*, Birkhauser, Basel.
- Fabian L., Pellegrini P. (a cura di, 2012), *ON mobility, Riconcettualizzazioni della mobilità nella città diffusa*, Marsilio, Roma.
- Kawka R., (2013) "Rural-urban partnerships and rural development" in Kolczynski M. (a cura di), *New paradigm in action – on successful partnership*, Ministry of Regional Development, Warsaw, pp. 51 - 63
- Quincerot R., Tranda-Pitton M., Loetcher C. (2011), R., *Genève Agglò 2030, un projet pour dépasser les frontières*, Editions Parenthèse, Marseille.
- Secchi B. (2012), "Infrastrutture per la mobilità e la costruzione del territorio metropolitano. Le ragioni di una ricerca", in Fabian L., Pellegrini P. (a cura di), *ON mobility, Riconcettualizzazioni della mobilità nella città diffusa*, Marsilio, Roma, pp. 9 - 15.
- Turri E. (2000), *La megalopoli padana*, Marsilio, Venezia.

Sitografia

- Blondia, Dedeyn, Smets, 2011 - Regional LRT as a backbone for the peri-urban landscape in 2050 (Belgium):
http://orderinf.eu/?page_id=14&lang=en.
- Confederazione Svizzera, 2010 - Concezione per lo sviluppo centripeto degli insediamenti - Aiuto metodologico per l'allestimento dei programmi d'agglomerato trasporti e insediamento:
<http://www.are.admin.ch/themen/raumplanung/00236/00420/index.html?lang=it>.
- European Commission 2011 – Documento relativo all'iniziativa "Towards an integrated urban agenda for the EU", elaborata dal Comitato delle Regioni sotto la direzione di Bas Verkerk, sindaco di Delft:
http://ec.europa.eu/regional_policy/conferences/urban2014/index_en.cfm.
- Fagan, Kelly, Lysaght, 2006 - FKL architects, Hinterland, Venice Biennale 2006, Suburban to super-Rural:
<http://www.fklarchitects.com/>.
- PNR 54 Programme national de recherche "Développement durable de l'environnement construit"
Potentiel de densification des friches ferroviaires. Laboratoire d'architecture et de mobilité urbaine (LAMU):
http://lamu.epfl.ch/images/uploads/publication/PNR54_C2_PUBLI.pdf.



La dimensione urbana dello sviluppo locale. Il caso di Palermo

Marilena Orlando

Università di Palermo,
Dipartimento di Architettura
Email: marilena.orlando@unipa.it

Abstract

L'obiettivo di promuovere innovazione produttiva e sociale attraverso le città è comune agli indirizzi della nuova programmazione europea, che propongono i contesti urbani come una tra le opzioni strategiche per l'impiego dei fondi, e alle riflessioni del Cipu, che sottolineano la centralità delle città nelle politiche di sviluppo economico, di inclusione sociale e di coesione territoriale.

A partire da tale premessa, la tesi sostenuta nel presente studio è che una valutazione dei processi di sviluppo urbano avviati può essere utile per promuovere una rinnovata agenda per le città siciliane. Tale tesi trova conferma negli indirizzi della nuova programmazione, in cui la valutazione è una delle innovazioni di metodo proposte per comprendere in quale misura le azioni adottate abbiano effetto sulla qualità di vita delle persone e sulle opportunità delle imprese.

Il campo entro il quale la tesi trova argomentazioni è quello dell'indagine sulle politiche urbane attivate nella città di Palermo, attraverso la ricerca e l'analisi di un sistema di variabili che restituiscono una "misura" dello sviluppo locale urbano nell'obiettivo di fornire un punto di partenza per indirizzare nuove strategie finalizzate a promuovere l'innovazione produttiva e sociale auspicata dagli indirizzi comunitari.

Parole chiave: cities, urban practies, local development.

Premessa

Il programma operativo nazionale relativo alla nuova Programmazione dei Fondi Europei destina circa un miliardo di euro alle città metropolitane. In particolare, a ciascuna città del sud sono riservati da 80 a 100 milioni, mentre a quelle del centro-nord e della Sardegna dai 35 ai 40 milioni. Insieme a Catania e Messina, Palermo vi rientra come città metropolitana siciliana. Questa città potrà colmare il "deficit di cittadinanza e di attività produttiva" (Ministero per la Coesione Territoriale, 2012: 11) che caratterizza in maniera diffusa le realtà meridionali? Sarà in grado di affrontare le sfide poste dalla nuova programmazione a partire dal processo di sviluppo urbano già avviato?

Se è riconosciuto che, rispetto alla dimensione europea, nel contesto nazionale il tema della centralità delle città è poco visibile nel dibattito e nelle politiche (Camagni, 2012), in Sicilia la situazione peggiora. Basti pensare alla pianificazione strategica urbana, che in Italia giunge con vent'anni di ritardo rispetto alle esperienze europee, ed in Sicilia si traduce in iniziative avviate in ragione di finanziamenti pubblici (Orlando, 2008). Inoltre i programmi urbani complessi, a partire dagli anni '90, hanno realizzato prevalentemente interventi episodici e puntuali, a causa della difficoltà del soggetto pubblico di farsi promotore di progettualità strategiche.

È dunque necessario riflettere sui modelli di *governance* dello sviluppo urbano da attuare, sulle sfide sociali e sostenibili poste a livello europeo, ed una valutazione dei processi di sviluppo urbano già avviati si pone come utile strumento per indirizzare nuove strategie di azione, anche alla luce delle innovazioni di metodo

auspicate a livello nazionale e finalizzate ad un più efficace utilizzo dei fondi comunitari (Ministero per la Coesione Territoriale, 2012).

Sulla base di tali premesse, il presente studio propone di valutare lo sviluppo locale urbano della città di Palermo come punto di partenza per indirizzare politiche che, agendo sulle componenti dello sviluppo, possano porre le basi per “ripensare il modello urbano” (Carta, 2007: 27) secondo gli indirizzi comunitari.

Un utile punto di partenza per la presente indagine è la definizione di capitale territoriale elaborata dall'OECD (Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico), che elenca gli asset materiali e immateriali (localizzazione geografica, dimensione, clima, risorse naturali, qualità della vita, fattori produttivi o economie di agglomerazione), che definiscono la competitività di un territorio. A partire da questa definizione, l'analisi proposta da Camagni e Dotti (Camagni e Dotti, 2010), individua nelle dimensioni produttiva, cognitiva, sociale, relazionale, ambientale, insediativa, infrastrutturale le sette componenti fondamentali del capitale territoriale.

Il capitale territoriale, così come definito, nonché il concetto di sviluppo urbano sostenibile proposto da Camagni, come processo in cui i sistemi sociale, economico e fisico-ambientale coesistono per il raggiungimento del benessere collettivo e per il riequilibrio ambientale globale (Camagni, 1996), sono utili per elaborare una propria definizione di sviluppo locale urbano, necessaria per individuare gli aspetti possono concorrere alla individuazione di un sistema di indicatori: *Lo sviluppo locale urbano, ovvero lo sviluppo endogeno, è identificabile da caratteristiche fisico-geografiche-demografiche, raggiungibile attraverso l'uso delle risorse endogene materiali e immateriali, al fine ultimo di migliorare la qualità di vita degli abitanti e delle generazioni future.*

La definizione del concetto di sviluppo locale urbano consente di determinarne le *dimensioni*, articolate in *ambiti* specifici, per ciascuno dei quali sono stati definiti gli *indicatori* (Golini, 2006). Le tre dimensioni individuate sono state scomposte in otto ambiti specifici: le *caratteristiche geografiche-demografiche-antropiche*, distinte in struttura geografico-antropica e struttura demografica; le *risorse endogene*, ascrivibili al capitale umano e naturale; la *qualità della vita*, di cui sono stati misurati il benessere economico, il benessere sociale, il benessere ambientale, la vivacità amministrativa. La scelta delle variabili è stata fortemente condizionata dalla disponibilità dei dati a livello comunale e dal loro possibile aggiornamento. Il dataset finale contiene 80 indicatori analizzati nel decennio 2000-2010, scelto come intervallo temporale di indagine.

Lo sviluppo locale urbano a Palermo

Gli indicatori relativi alle caratteristiche fisico-geografiche-demografiche forniscono una rappresentazione delle dimensioni insediativa e della evoluzione della presenza umana, nonché delle modificazioni demografiche come aspetti determinanti per valutare eventuali criticità e potenzialità del contesto urbano oggetto di studio. I dati analizzati (Istat 2003, Istat 2009), mettono in evidenza che Palermo è un comune intensamente abitato ma con un trend tendenzialmente in decrescita della densità demografica (diminuzione del 3,87%), cui corrisponde un aumento della superficie impermeabile (aumento del 5,10%) (Ispra, 2010, Munafò et alii, 2012). Il confronto tra numero di abitanti per superficie comunale (densità demografica) e la superficie caratterizzata da forme irreversibili di trasformazione del territorio e del paesaggio (superficie impermeabile), rappresentano la progressiva tendenza alla dispersione urbana. Infatti, emerge, da un lato, una crescita del consumo di suolo, dall'altro, una diminuzione del numero di abitanti, ovvero, un uso antropico del territorio tendenzialmente di tipo estensivo. Inoltre, secondo i dati analizzati, nel comune di Palermo risiede circa il 52% della popolazione dell'intera provincia e nell'arco del decennio questo dato è in leggera decrescita. Mentre la popolazione della provincia infatti è rimasta pressoché invariata, nel capoluogo si è registrato un progressivo rallentamento demografico, che era evidente già nel decennio 1991-2001. La riduzione della popolazione residente può essere meglio compresa se si considerano la diminuzione del saldo naturale e l'andamento negativo del saldo migratorio, che dimostrano che il territorio vive una sostanziosa emorragia di capitale umano.

Rispetto agli indicatori riguardanti le risorse endogene, si sono analizzate le dimensioni del capitale umano e del capitale naturale. In relazione al primo aspetto (Sistan, 2003, Istat, 2009) emerge una perdita di capitale umano e si evidenzia un invecchiamento progressivo della popolazione. Si osserva, infatti, un evidente calo delle classi giovanili (dal 17% al 14%), un incremento delle classi adulte (da 15,06% a 16,65%) e dell'indice di vecchiaia (da 88,28% a 116, 61%). Le dinamiche demografiche che hanno caratterizzato il territorio si riflettono sulla componente attiva e non attiva della popolazione. Infatti nel

decennio analizzato si nota un incremento del valore del ricambio della popolazione attiva (da 76,12% a 79,8%), che denota un invecchiamento della popolazione¹.

Rispetto al fenomeno della scolarizzazione (Istat, 2008), si evidenzia un aumento dell'indicatore sintetico di istruzione (da 5,81-7,10% a 9,5-10,7%), che conferma un trend in crescita già nell'ultimo trentennio del XX secolo (i laureati erano aumentati da 54.039 a 59.735 unità).

L'analisi dei dati relativi al capitale naturale (Corine Land Cover 2000, 2006, 2010) ha messo in evidenza un lievissimo incremento delle aree agricole (da 2.042 ha a 2.156 ha), mentre si mantiene costante la quantità di foreste ed aree seminaturali (5.239 ha). Se consideriamo che il territorio comunale misura 15.800 ha, il capitale naturale ha avuto un esiguo incremento nell'arco di tempo analizzato (dal 46% al 47% del territorio comunale), mentre il patrimonio naturale tutelato (parchi e riserve che si estendono per circa 1.742 ha) si aggira intorno all'11% del territorio comunale.

La parte più corposa delle variabili analizzate ha riguardato la qualità della vita, come fine ultimo dello sviluppo locale urbano.

In primo luogo, il benessere economico è stato scomposto in un insieme di indicatori molto diversi tra loro, tuttavia ritenuti utili ai fini di una valutazione articolata.

Il valore aggiunto² pro capite mette in evidenza una crescita di circa il 37%, ovvero un aumento della ricchezza, anche se soltanto nominale. Infatti, se consideriamo che nel decennio analizzato l'inflazione annua media è stata del 2,2%, l'aumento reale di ricchezza si riduce a meno del 15%. Ciò rispecchia una tendenza in atto nel Meridione, in cui il valore del PIL si è contratto in misura più ampia rispetto al centro Nord (Banca D'Italia, 2013).

In relazione alla struttura produttiva locale (Istat 2008, Istat 2009), l'analisi ha messo in evidenza il numero esiguo delle imprese nel settore primario, se pur in incremento (33%), un incremento irrisorio nel settore secondario (8,32%) e un incremento notevole nel settore terziario (72%). La poca incidenza dell'agricoltura nell'economia è evidente anche se si considera la diminuzione della superficie agricola utilizzata di circa 1/4 e delle superficie delle aziende agricole di circa il 50%.

Se analizziamo l'incidenza delle imprese nei tre settori dell'economia, osserviamo infatti l'incidenza irrisoria del settore primario sull'economia totale (0,15%), il settore secondario ha un decremento di (da 64,93% a 53,87%), e il settore terziario aumenta in un decennio di circa il 10% (da 34,92% a 45,97%). Questo incremento è confermato anche dall'indicatore che mette in rapporto il numero delle imprese nei servizi con la popolazione residente, che si è quasi triplicato (da 13,12% a 42,6%), e dall'incremento, anche se lieve, del numero di addetti nel settore terziario.

Interessanti informazioni vengono offerte anche dai dati forniti da Movimprese, che, se pur relative alla provincia, con buona approssimazione, possono essere ritenute valide anche per il comune di Palermo.

Nel complesso si registra un incremento delle imprese del 14% (da 86.848 unità a 99.632 unità), ma se confrontiamo questo dato con il tasso di natalità delle imprese, osserviamo un decremento (da 2,11% a 1,02%) da ascrivere prevalentemente al settore secondario e al commercio. Emerge, pertanto una preoccupante assenza di crescita in relazione alla struttura produttiva del territorio: a fronte di un incremento del numero di imprese si ha una percentuale di mortalità maggiore (nel 2000 si registrano 4.306 cessate rispetto a 6.189 nel 2012).

Un set di indicatori analizza il settore del turismo (Istat 2009, Istat 2010), verso cui le politiche locali e regionali mostrano una certa attenzione. A tal proposito si evidenzia una riduzione delle presenze turistiche dell'8,87% ed inoltre: sono più che raddoppiate nel complesso le strutture ricettive; tale aumento è dovuto prevalentemente all'incremento di "altre strutture ricettive" (da 5 a 121 unità); nonostante l'offerta ricettiva si sia differenziata, la maggior parte delle presenze turistiche si riscontra ancora oggi prevalentemente negli alberghi (93,1% nel 2000, 92,3% nel 2010).

Tra gli indicatori del benessere economico sono stati analizzati alcuni dati relativi al mercato immobiliare e alle abitazioni (Istat, 2008, 2009). È emerso che: il numero di abitazioni è cresciuto di poco (circa il 3%), l'incidenza delle abitazioni di proprietà rispetto a quelle in affitto è in aumento (da 45% a 50%); sono aumentate le abitazioni fornite di riscaldamento (28,15%). Se da un lato tali variabili indicano un maggiore benessere economico, dall'altro, il valore relativo all'intensità del mercato immobiliare (IMI) si è ridotto di circa un punto percentuale, evidenziando, pertanto, un calo delle vendite nel settore degli immobili.

1 Tale valore rappresenta il rapporto percentuale tra la fascia di popolazione che sta per andare in pensione (55-64 anni) e quella che sta per entrare nel mondo del lavoro (15-24 anni). La popolazione attiva è tanto più giovane quanto più l'indicatore è minore di 100.

2 In base alla definizione adottata dall'ISTAT il valore aggiunto consente di apprezzare la crescita del sistema economico in termini di nuovi beni e servizi messi a disposizione della comunità.

In relazione al benessere sociale (Istat, 2003, Istat 2008, Istat 2010), le variabili analizzate, se pur non riescano a restituire un quadro del tutto completo di tale *ambito*, sono le seguenti: disoccupazione/occupazione; tasso di migratorietà; presenza di attrezzature e servizi (scuole, verde urbano); incidentalità.

In relazione all'indice generale e l'indice specifico di dotazione economica, che informano sulla percentuale degli occupati, si nota una complessiva decrescita nel settore agricolo (da 0,61% a 0,52%) e nel settore industriale (da 5,75% a 4,31%); si osserva un lieve incremento nel settore dei servizi (da 21,32% a 21,71%). Tali valori confermano il trend messo in evidenza dalle variabili già analizzate relative alle imprese.

Il tasso di migratorietà registra una certa riduzione (da -6,1% a -1,1%), e ciò conferma una dinamica in atto in Sicilia secondo la quale sono prevalentemente i comuni di piccola dimensione che soffrono di un tasso di migratorietà elevato (cfr. Istat, 2010) rispetto ai comuni di maggiore ampiezza demografica.

L'indagine sulla dotazione delle strutture scolastiche, ha messo in risalto:

- una riduzione della dotazione delle scuole per l'infanzia (da 2,74% a 2,6%), il cui valore oggi è molto inferiore sia alla media dei capoluoghi di provincia (3,71%), sia alla media regionale (3,4%).
- una riduzione della dotazione delle scuole primarie (da 4,59% a 4,3%), ma il valore è prossimo alla media dei capoluoghi di provincia (4,47%) e alla media regionale (4,4%);
- un aumento della dotazione delle scuole secondarie di primo livello (da 3,4% a 5,2%) il cui valore è superiore alla media dei capoluoghi di provincia (5,0%) e alla media regionale (5,1%);
- un aumento della dotazione delle scuole secondarie di secondo livello (da 3,96% a 4,2%), ma il cui valore è inferiore sia alla media dei capoluoghi di provincia (4,5%) che alla media regionale (4,4%).

Gli indicatori non mostrano una situazione complessivamente positiva, soprattutto se consideriamo che essi non tengono conto di alcuni fattori qualitativi relativi, ad esempio, alla inidoneità di alcune strutture scolastiche, spesso collocate in sedi improprie o in edifici in affitto (Cannarozzo, 1994).

Più complessa l'indagine sul verde urbano e attrezzato. Secondo l'Istat, si registra un incremento della densità di verde urbano (da 27,3% a 31,9%) e della disponibilità di verde urbano per abitante che è valutato circa 12 mq per abitante (da 63,6% a 77,1%). Secondo tali dati la città di Palermo supererebbe tutti gli altri capoluoghi di provincia e di gran lunga la media nazionale (9,3% di densità di verde urbano sulla superficie comunale). In realtà, il verde urbano considerato nelle misurazioni Istat fa riferimento alle più svariate tipologie di verde³, ed un conteggio secondo gli standard urbanistici non sarebbe così ottimistico. Basta considerare che secondo i dati riportati nell'ultimo Prg, nei primi anni '90, i mq di attrezzature e servizi complessivi erano 3,55 mq per abitante (per un totale di 2 milioni e 485 mila mq, circa 250 ha!), e il deficit ammontava a circa 10.500.000 di mq (Relazione generale Prg, 1994: 32).

Secondo i numeri emersi da altre indagini relative ai servizi e alle attrezzature, l'ultimo Prg, le cui previsioni relative al sistema del verde sono state realizzate in minima parte, faceva una previsione realistica di verde pubblico di circa a 3,6 mq/ab di verde pubblico, ovvero circa 258 ettari per un totale di 278 aree su cui intervenire.

Analogo ragionamento va fatto per le aree di verde attrezzato, che fino al 1964 si estendevano per una superficie di circa 49,57 ettari ed includevano il comprensorio sportivo della Favorita, in cui erano stati realizzati il circolo del tennis, l'ippodromo, lo stadio comunale e lo stadio delle Palme; il teatro della Verdura, l'orto botanico, le facoltà universitarie di via Archirafi, e la facoltà di Agraria a Parco d'Orléans. Oggi la percentuale di verde attrezzato è molto bassa se consideriamo che le previsioni di verde attrezzato, che secondo il Prg ammontavano a circa 200 ettari, sono state attuate per circa il 15% dei casi.

Per misurare il benessere ambientale sono stati analizzati il rischio idrogeologico e la qualità dell'aria; tra gli indicatori di *policy* si sono considerati: l'incidenza della raccolta differenziata; la popolazione residente nel comune servita da impianti di depurazione delle acque urbane. Si è riscontrato che:

- le aree soggette a rischio idrogeologico a Palermo ammontano a 342 ettari e quelle soggette a pericolosità idrogeologica a ben 3.427 ettari⁴. Se consideriamo che la superficie comunale si aggira intorno a 17.000 ettari, il 20% circa della superficie comunale è soggetta a problemi idrogeologici.

3 Il verde urbano così come "misurato" nei dati Istat include: verde attrezzato, parchi urbani, verde storico, aree di arredo urbano (zone alberate, rotonde, aree di sosta), aree speciali (giardini scolastici, orti botanici, vivai, cimiteri, giardini zoologici, aree protette, boschi).

4 Secondo la mappatura eseguita nel Piano per l'assetto idrogeologico, la pericolosità indica la presenza di frane, il rischio dipende dalla presenza di elementi a rischio (es. edifici) nelle aree di frana.

- il dato relativo alla qualità dell'aria, che si riconduce al numero massimo di giorni di superamento del limite previsto di qualità dell'aria, è aumentato di circa il 12%;
- i rifiuti urbani si sono ridotti di circa il 4% e la conseguente raccolta di rifiuti urbani è diminuita di circa il 4,7%;
- la raccolta differenziata di rifiuti è crescita di circa lo 0,7%. Nel 2009 il 5,5% della raccolta di rifiuti è differenziata ed il valore è molto al di sotto della media regionale (8,7%). Questo valore è davvero irrisorio se consideriamo che la Sicilia nella classifica nazionale si colloca in ultima posizione (Istat, 2010).

Alcuni indicatori hanno riguardato la vivacità amministrativa, poiché l'efficienza della pubblica amministrazione è un fattore determinante del grado di competitività e delle opportunità di sviluppo delle singole economie locali, e laddove gli enti di governo si distinguono per elevati indici di efficienza, vi sono altresì le condizioni più favorevoli per una qualità della vita più soddisfacente.

Le variabili che è stato possibile analizzare riguardano la quantità delle esperienze di programmazione avviata, i finanziamenti attivati, i piani e le politiche di iniziativa comunale. La triade di indicatori mostra un incremento notevole, poiché la città si sia dotata di strumenti per programmare e pianificare il futuro della comunità e del territorio. Ma a questo è corrisposto un effettivo percorso di sviluppo locale urbano?

Una prima chiara evidenza che emerge dalla analisi delle caratteristiche geografiche-antropiche-demografiche è che vi sia una progressiva erosione di suolo cui non corrisponde un incremento demografico. In relazione al capitale umano, nonostante vi sia una crescita dell'indice di istruzione, si denota una sostanziale perdita di risorse. Le dimensioni relative alla qualità della vita mettono in evidenza una crisi del settore produttivo, un calo dell'intensità del mercato immobiliare, nessun incremento nel settore turistico nonostante una differenziazione dell'offerta ricettiva, una carenza generalizzata di attrezzature e servizi, valori poco incoraggianti relativi al benessere ambientale.

L'analisi svolta evidenzia una situazione preoccupante che conferma la diagnosi effettuata a livello nazionale secondo cui il Meridione d'Italia si caratterizza per quel *deficit di cittadinanza e di attività produttiva*, che la strategia per i Fondi Comunitari ha l'obiettivo di colmare.

La presente indagine proseguirà con il calcolo dei valori sintetici relativi alle otto dimensioni dello sviluppo locale urbano per pervenire ad un indice sintetico dello sviluppo locale urbano. La "misura" delle dimensioni dello sviluppo individuate potrebbe essere utilizzata dai *policy makers* come strumento al fine di valutare quali correttivi possono indirizzare nuovi programmi e processi di investimento ed evidenziare le direttrici su cui puntare per costruire una rinnovata agenda urbana in funzione del ciclo di programmazione 2014-2020.

Tabella I | Le variabili dello sviluppo locale urbano a Palermo.

DIMENSIONI	AMBITI SPECIFICI	INDICATORI	Unità di misura	Anno 2000	Anno 2010
A. STRUTTURA GEOGRAFICO-ANTROPICA-DEMOGRAFICA	a.1 struttura geografico-antropica	zona altimetrica	valore di soglia altimetrica secondo l'Istat	5	5
		superficie	kmq territorio comunale	158,88	158,88
		superficie impermeabile	ettari	5.803	6.099
		densità demografica	ab/kmq	4318.01	4150.51
	a.2 struttura demografica	popolazione residente	abitanti	689.511	655875
		rapporto percentuale tra residenti nel comune e residenti nella provincia	rapporto tra residenti nel comune e residenti nella provincia	55,50%	52,56%
		saldo naturale	differenza tra il numero di nati e il numero di morti	1400	514
		saldo migratorio	differenza tra il numero di immigrati ed emigrati	-4544	-720
B. RISORSE ENDOGENE	b.1 capitale umano e livello di istruzione	popolazione 0-14 anni	popolazione residente fino a 14 anni	117.630	101'931
		popolazione giovane (15-19)	popolazione residente di 15-19 anni	45.276	-
		popolazione senile (60-64)	popolazione residente di 60-64 anni	34.467	-

DIMENSIONI	AMBITI SPECIFICI	INDICATORI	Unità di misura	Anno 2000	Anno 2010
		popolazione 65 e più	popolazione residente oltre 65 anni	103.845	114.782
		ricambio della popolazione attiva	Rapporto tra la popolazione residente di età 60-64 anni e la popolazione residente di 15-19 anni, per 100	76,12%	79,8%
		indice di vecchiaia	rapporto tra il numero di residenti oltre 65 anni e il numero di giovani fino a 14 anni, per cento	88,28%	112,61%
		indicatore sintetico di istruzione	anni di istruzione della popolazione con oltre 6 anni	5,81-7,10	9,51-10,70
		laureati	numero laureati	59.735	-
		diplomati	numero diplomati	154.728	-
	b.2 capitale naturale	parchi e riserve	ettari	-	1742
		terreni agricoli	ettari	2042	2156
		foreste ed aree seminaturali	ettari	5239	5239
		incidenza del capitale naturale complessivo	percentuale di capitale naturale sul territorio comunale	46%	47%
C. QUALITA' DELLA VITA	c.1 benessere economico	valore aggiunto per abitante	valore aggiunto ai prezzi base per abitante in euro	11'449,40	15'698,6
		imprese nel settore primario (agricoltura, caccia, silvicoltura, pesca)	totale delle imprese indipendentemente dal numero di addetti	39	52
		imprese nel settore secondario (manifatturiera, chimica, tessile, farmaceutica, agroalimentare, metallurgica, meccanica, energia, l'edilizia e l'artigianato)	totale delle imprese indipendentemente dal numero di addetti	16'767	18'162
		imprese nel settore terziario (servizi alla persona e alle imprese)	totale delle imprese indipendentemente dal numero di addetti	9'016	15'498
		superficie agricola utilizzata	superficie agricola utilizzata	4233,38	958,92
		superficie aziendale (settore agricoltura)	superficie delle aziende agricole	6784,77	3246,78
		incidenza delle imprese del settore primario	rapporto tra le imprese nel settore primario e il totale delle imprese	0,15%	0,15%
		incidenza delle imprese del settore secondario	rapporto tra le imprese nel settore secondario e il totale delle imprese	64,93%	53,87%
		incidenza delle imprese del settore terziario	rapporto tra le imprese nel settore terziario e il totale delle imprese	34,92%	45,97%
		imprese industriali (valore percentuale)	rapporto tra le imprese registrate del settore industria e la popolazione residente, per 1.000	24,41%	15,60%
		imprese nei servizi (valore percentuale)	rapporto tra le imprese registrate del settore dei servizi e la popolazione residente, per 1.000	13,12%	42,60%
		addetti alle unità locali industriali	quota % del totale; rapporto tra le unità locali nei servizi e il totale delle unità locali	4,11-23,68%	0,00-22,67%
		addetti alle unità locali dei servizi	quota % del totale; rapporto tra le unità locali nei servizi e il totale delle unità locali	75,90-95,66%	76,85-100,00%
		tasso di natalità delle imprese	le nuove imprese meno imprese cessate sul totale delle imprese registrate nell'anno precedente per 100.	1,94%	1,36%
		grado di turisticità	presenze medie per 1000 abitanti	0,00-7,67	7,5
		presenze turistiche	presenze di turisti	1303.643	1187.992

DIMENSIONI	AMBITI SPECIFICI	INDICATORI	Unità di misura	Anno 2000	Anno 2010
		presenze in alberghi	percentuale di presenze di turisti in alberghi	93,1%	92,3%
		presenze in altre strutture ricettive	percentuale di presenze di turisti in altre strutture ricettive	6,9%	7,7%
		esercizi alberghieri	numero	74	91
		campeggi e villaggi	numero	2	2
		altri esercizi	numero	0	0
		totale esercizi complementari	numero	5	121
		agriturismi autorizzati	numero	1	1
		strutture ricettive	totale delle strutture ricettive	81	214
		visitatori di musei e gallerie	numero complessivo di visitatori e musei	113.153	42'922
		introiti dei musei dell'amministrazione comunale	introiti dei musei in euro	30'490	41'897
		intensità del mercato immobiliare	rapporto tra le compravendite di immobili residenziali e lo stock di immobili residenziali	2,16	1,69
		numero abitazioni	totale di abitazioni occupate e non occupate	260579	269577
		abitazioni occupate di proprietà	n. di abitazioni occupate di proprietà	118442	136024
		abitazioni non occupate di proprietà	n. di abitazioni non occupate di proprietà di persona fisica	23339	
		abitazioni occupate in affitto	n. abitazioni in affitto	86710	76339
		abitazioni occupate fornite di riscaldamento	n. di abitazioni occupate fornite di riscaldamento	101103	129567
		incidenza delle abitazioni di proprietà (occupate)	rapporto tra le abitazioni di proprietà (occupate) e il totale delle abitazioni	45,45%	50,46%
	c.2 benessere sociale	indice generale di dotazione economica	quota % degli occupati sulla popolazione	27,91%	26,54%
		indice specifico di dotazione economica nel settore agricoltura	quota % degli occupati nel settore agricoltura sulla popolazione	0,62%	0,52%
		indice specifico di dotazione economica nel settore industria in senso stretto	quota % degli occupati nel settore industria sulla popolazione	5,79%	4,31%
		indice specifico di dotazione economica nel settore servizi	quota % degli occupati nel settore servizi sulla popolazione	21,50%	21,71%
		tasso di migratorietà	rapporto tra il saldo migratorio (differenza tra numero di immigrati ed emigrati) dell'anno e l'ammontare medio della popolazione residente, moltiplicato per 1.000.	-6,6	-1,1
		dotazione delle scuole per l'infanzia	rapporto tra il numero delle classi e i bambini residenti di età 3-5 anni, per 100	2,74	2,6
		dotazione delle scuole primarie	rapporto tra il numero delle classi e i bambini residenti di età 5-10 anni, per 100	4,59	4,3
		dotazione delle scuole secondarie di I grado	rapporto tra il numero delle classi e i bambini residenti di età 11-13 anni, per 100	3,04	5,2
		dotazione delle scuole secondarie di II grado (vedi repertorio statistico)	rapporto tra il numero delle classi e i bambini residenti di età 14-18 anni, per 100	3,96	4,2
		densità di verde urbano	percentuale di verde urbano sulla superficie comunale	27,30%	31,90%

DIMENSIONI	AMBITI SPECIFICI	INDICATORI	Unità di misura	Anno 2000	Anno 2010
		disponibilità di verde urbano (Istat)	m ² di verde urbano per abitante	63,6	77,1
		verde attrezzato per abitante (Corine Land Cover)	m ² di verde attrezzato per abitante	1,72	2,3
		verde urbano per abitante (Corine Land Cover)	m ² di verde urbano per abitante	3,67	3,85
		domanda di trasporto pubblico	passaggeri annui trasportati dai mezzi di trasporto pubblico per abitante	102	97,6
	c.3 benessere ambientale	qualità dell'aria	numero massimo di giorni di superamento del limite previsto di qualità dell'aria	50	56
		acque reflue	percentuale di popolazione residente servita da impianti di depurazione delle acque reflue urbane	72,90%	76,90%
		rifiuti urbani	tonnellate	428.137,50	409.007,50
		raccolta di rifiuti urbani	kg per abitante	628,2	581,7
		raccolta differenziata di rifiuti urbani	valori percentuali	4,8	5,5
		aree con problemi idrogeologici	totale delle aree soggette a rischio e pericolosità idrogeologica in ettari		3700
	c.4 vivacità amministrativa	quantità di esperienze di programmazione urbana avviate	quantità di esperienze di programmazione urbana avviate	2	7
		finanziamenti pubblici erogati per la programmazione urbana	euro di finanziamenti pubblici erogati per la programmazione urbana	45.702.118	175.372.795
		piani e politiche di iniziativa comunale	numero di piani e politiche di iniziativa comunale	2	8

Riferimenti bibliografici

- Banca d'Italia (2013), *Economie regionali. L'economia delle regioni italiane*, Banca d'Italia, Roma.
- Camagni R. (2012), "Verso una riforma della governante territoriale. Area vasta e controllo della rendita fondiaria immobiliare", Paola Bonora (a cura di), *Quaderni del territorio no. 2. Visioni e politiche del territorio. Per una nuova alleanza tra urbano e rurale*, pp. 39-62.
- Camagni R. e Dotti N. F. (2010), "Il sistema urbano", in P. Perulli, A. Pichierrri (a cura di), *La crisi italiana nel mondo globale: economia e società del Nord*, Einaudi, Torino, pp. 35-68.
- Camagni R. (1996), "Lo sviluppo urbano sostenibile: le ragioni e i fondamenti di un programma di ricerca", in Camagni R. (a cura di), *Economia e pianificazione della città sostenibile*, Il Mulino, Bologna, pp. 13-52.
- Cannarozzo T. (1994) *Indagine urbanistica sul territorio comunale di Palermo. Consulenza tecnica svolta per la Procura della Repubblica presso il tribunale di Palermo. Stato di attuazione delle attrezzature pubbliche previste del Piano Regolatore Generale* (mimeo).
- Carta M. (2007), *Creative City. Dinamic/Innovation/Action*, List, Barcellona.
- Comune di Palermo (1994), *Relazione Generale. Variante Generale al Prg*, Comune di Palermo.
- Golini A. (a cura di, 2006), *L'immigrazione straniera: indicatori e misure di integrazione*, Il Mulino, Bologna.
- Ispra (2010), *Qualità dell'ambiente urbano*, VII Rapporto. Roma, Ispra.
- Istat, Regione Siciliana (2003), *Informazioni e territorio, Statistiche dei maggiori comuni siciliani*. Sistan, Palermo.
- Istat, Regione Siciliana (2008), *Atlante socioeconomico della Sicilia*, Istat, Ufficio regionale per la Sicilia, Palermo.
- Istat, Regione Siciliana (2008), *Primo repertorio statistico dei comuni della Sicilia*, Istat, Ufficio regionale per la Sicilia, Palermo.
- Istat (2009), *Atlante Statistico dei comuni*, Istat, Roma.
- Istat, Regione Siciliana (2010), *Annuario Statistico Regionale. Sicilia 2010*, FrancoAngeli, Milano.

Ministero per coesione territoriale, *Metodi e obiettivi per un uso efficace dei fondi comunitari 2014-2020*, Roma.
Munafò M., Martellato G., Salvati L. (2012), “Il consumo di suolo nelle città italiane”, in *Ecoscienza*, no. 4, 2012, pp. 10-15.
OECD, (2001), *Territorial Outlook*, Parigi.
Orlando M. (2008), “Piani strategici in Sicilia: la dimensione urbana”, *Urbanistica informazioni*, no. 219, pp. 54-55.

Sitografia

Dati statistici relativi al Comune di Palermo (*Panormus, annuario di Statistica*):

<http://www.comune.palermo.it/statistica.php?sel=2>

Dati Corine Land Cover, European Environment agency (2000, 2006), *Data and Maps*:

www.eea.europa.eu

Informazioni relative ai parchi e alle riserve e dati del Piano per l'assetto idrogeologico della Regione Siciliana:

<http://www.sitr.regione.sicilia.it/webgisportal/default.aspx>

Dati statistici relativi ai comuni (Istat, *Atlante Statistico dei Comuni*):

http://www3.istat.it/dati/catalogo/20061102_00/.

Dati statistici relativi alle imprese (Movimprese):

<http://www.infocamere.it/movimprese>.

Rete dei Sistema Informativo Nazionale Ambientale:

<http://www.mais.isprambiente.sinanet.apat.it>



Quale futuro per le polarità metropolitane? Realtà, opportunità e scenari nel quadro dell'agenda urbana nazionale

Mario Paris

Universidad de Valladolid

Instituto Universitario de Urbanística, FPI-Banco Santander

Email: mario@institutourbanistica.com

Abstract

Alcuni spazi di consumo (di beni, servizi ed esperienze) sono diventati, a fronte di specifiche condizioni, attrattori e catalizzatori di flussi di persone, di beni, di informazioni, di energie e di investimenti nel territorio. L'obiettivo della ricerca è quello di delineare il ruolo di queste 'polarità' all'interno dei territori a densità variabile della città-regione ed il loro peso nei processi di costruzione della sua struttura policentrica e/o reticolare. Nel paper si cercherà di capire quali siano i fattori decisivi per individuare le polarità e quali siano le loro influenze sulle dinamiche urbane recenti, tanto che rappresentano una parte importante del processo di metropolizzazione del territorio. Approfondire lo studio delle polarità è quindi condizione necessaria –anche se non sufficiente– a favorire nuovi approcci dentro le politiche di gestione e progetto del territorio. In un momento in cui lo spazio assume nuovo protagonismo nelle strategie di rigenerazione e sviluppo passando, in sostanza, da oggetto a soggetto, le azioni intraprese saranno incisive solo se coinvolgeranno quegli spazi che hanno un ruolo rilevante nei processi di specializzazione e riorganizzazione della postmetropoli contemporanea. Nelle conclusioni si insisterà sulla necessità di consolidare e qualificare le polarità come strumento di implementazione di alcune delle politiche dell'Agenda urbana europea e nazionale, poiché il successo di questo ambizioso programma di lavoro passa anche attraverso una strategia che coinvolge questi che sono, oggi, alcuni dei luoghi più intensamente frequentati ed utilizzati del territorio.

Parole chiave: central places, outskirts & suburb, scenarios.

Introduzione

Lo spazio post-metropolitano (Soja, 2011a e 2000; Cacciari, 2004) sviluppatosi dopo l'esplosione della città (Font, 2004) è una realtà plurale, polisemica e multi-scalare segnato dalle diverse territorialità della società contemporanea (Portas & al. 2003; Amin & Thrift, 2000). Una delle tendenze che più hanno marcato questo ambiente è stata la formazione e il consolidamento di luoghi del 'consumo' –non solo di beni, ma anche di servizi ed esperienze– disposti lungo gli assi principali o i nodi di interscambio delle infrastrutture. Si tratta di un sistema molto eterogeneo e in continua trasformazione, composto da spazi dove si concentrano il valore d'uso (Baudrillard, 1981), quello di scambio (Lefebvre, 1973) e le pratiche di consumo fordiste (Aglietta, 1979). Ma non solo o, almeno, non più. Alcuni di questi spazi hanno assunto una dimensione tale da trascendere un ruolo strettamente locale ed acquisirne uno di maggior scala, e più articolato rispetto ai soli aspetti distributivi. L'obiettivo della mia ricerca è quello di indagare questi ultimi e mettere in luce il loro ruolo nei territori 'a densità variabile' della città-regione contemporanea (De las Rivas, 2013a; Portas, 2004) e nei processi di costruzione della sua struttura policentrica. Per questo nell'articolo definirò le polarità con i loro caratteri principali e alcune delle conseguenze della loro presenza nel territorio (1.). Passerò poi a sottolineare l'importanza del loro studio per fare in modo che le politiche e le azioni territoriali tengano conto di questi spazi (2.); essi oggi rappresentano alcuni dei nuovi punti di tensione e concentrazione di una realtà, quella metropolitana, che tende sempre più alla frammentazione e

alla dispersione dei materiali urbani, delle forze, delle risorse. Infine concluderò lo studio con alcune visioni di scenario legate al possibile ruolo futuro delle polarità nelle politiche urbane europee (3).

1 | Realtà: caratteri ed effetti territoriali delle polarità

Recenti studi dimostrano che, a fronte di specifiche condizioni di accessibilità, del programma funzionale, morfologico-tipologiche, si configurano alcuni aggregati polifunzionali che hanno, nel territorio, un ruolo di attrazione e concentrazione di flussi (Pellegrini, 2014; Usai, 2011; Brunetta & Morandi, 2009). Questi sistemi complessi possono essere definiti ‘polarità’. Alcuni di essi esercitano un ruolo che non si spiega più solo attraverso le logiche del commercio (profondità dell’assortimento e presidio); essi rappresentano un vero habitat per la società contemporanea, in cui ‘hanno luogo’ pratiche specifiche ed originali di colonizzazione dello spazio. Il loro archetipo sono le cittadelle o i campi (Agamben, 1995): si tratta di ambiti introversi, autoreferenziali e ‘autistici’, che però hanno giocato –e tutt’ora giocano– un ruolo rilevante nei processi di specializzazione e riorganizzazione spaziale a scala vasta e hanno avuto un peso decisivo nella metropolizzazione del territorio (Indovina, 2004).



Figura 1 | Nell’esempio di Milano Fiori si nota come il sistema si sia arricchito negli anni dando luogo, di volta in volta, alla costruzione di un aggregato sempre più complesso (Immagine Bing Maps, 2014).

Per N. Portas & al. (2011) il termine polarità riassume una serie di situazioni diverse, che hanno in comune la capacità e la forza di attrarre elementi di varia natura in un punto preciso, dove si trova un determinato oggetto, come per la forza di gravità. Per spiegare la metafora gli autori portoghesi fanno riferimento alla ‘Teoria della gravitazione universale’ e alla sua efficacia nello spiegare gli effetti legati alle dinamiche di attrazione che si verificano in alcuni punti specifici del territorio che, in funzione della loro massa, concentrano su di sé un numero maggiore di offerte di lavoro e flussi di visitatori/consumatori rispetto al contesto in cui sono localizzati. È utile riflettere sul termine ‘massa’ e sui due possibili significati che esso può avere: (i) quello geometrico-dimensionale (Morandi & al. 2009), e (ii) quello legato alla complessità del suo programma funzionale, la sua *Bigness*¹ (Koolhaas, 1995). Le polarità sono quindi grandi aggregati frutto

¹ Come affermato nel testo originale di R. Koolhaas: «Beyond a certain critical mass, a building becomes a big building. Such a mass can no longer be controlled by a singular architectural gesture, or even by any combination of architectural gestures. The impossibility triggers the autonomy of its parts, which is different from fragmentation: the parts remain committed to the whole» (Koolhaas, 1995: 495).

dell'accumulazione non sempre pianificata di funzioni² che, per profondità dell'assortimento di prodotti e servizi che offrono e per la capacità che hanno di rispondere ad una determinata esigenza, possono essere definite 'specializzate'. Questo carattere 'tentativo' o 'spontaneo' delle aggregazioni emerge anche nel doppio processo di agglomerazione e trasformazione riscontrato in molte di esse. Le polarità sono soggette ad un continuo inserimento di nuove attività e l'espulsione di altre, legato alle strategie degli operatori presenti e svincolato dal ruolo regolativo-orientativo dei decisori pubblici. In molti casi il risultato spesso rimanda un'immagine affastellata e confusionaria dell'insieme, ma al tempo stesso questo carattere dinamico ha permesso nel tempo un costante adattamento alle tendenze del mercato e il mantenimento (quando non l'aumento) della capacità attrattiva del complesso. In ogni caso le polarità sono cluster dinamici, frammenti diversi per grana ed intensità rispetto agli altri che compongono il mosaico territoriale (Forman, 1995) del territorio metropolizzato. In questi frammenti si concentrano azioni diverse, frutto degli investimenti di operatori (commerciali, immobiliari, ecc.) di scala sovralocale che in alcuni casi danno luogo ad una sinergia fra funzioni.

Vari lavori di ricerca recenti (Morandi & Paris, 2013; Morandi, 2009) definiscono le polarità come sistemi complessi localizzati in alcuni punti altamente accessibili del territorio, dove i confini tra distribuzione, consumo di merci, di tempo libero e di altri beni immateriali divengono labili. Questo tipo di definizioni, a mio parere, introduce due degli aspetti chiave del tema: in primo luogo mette in luce la questione localizzativa e poi quella dell'urbanità di questi luoghi.

Nell'introduzione si è detto che gli operatori commerciali negli ultimi vent'anni –ed in Italia in particolare dopo la riforma del settore commerciale legata al D.Lgs. 114/1998– hanno scelto come ambiti preferenziali di localizzazione gli assi (o gli incroci) delle infrastrutture del traffico privato e questa tendenza è ancor più marcata per quanto riguarda le polarità. Spesso, anzi, si nota come la loro geografia ricalchi quella degli spazi più accessibili e che, a volte, è possibile sovrapporla a quella dei nodi dell'interscambio modale. Recentemente infatti è emersa la tendenza a presidiare anche i nodi del trasporto collettivo: gli operatori tendono ad insediare superfici commerciali nei pressi o dentro grandi stazioni della mobilità su ferro (AV/AC) o negli aeroporti (come nel caso di Orio al Serio). Un'altra dinamica interessante è legata all'occupazione di diversi contenitori delle grandi funzioni pubbliche della città funzionalista quali: stadi, musei, teatri ed auditorium, o alla creazione di ambiti ibridi in cui queste funzioni –prima esclusiva della città consolidata– rafforzano l'offerta di beni, servizi ed esperienze presente nella polarità. Senza entrare più nello specifico nella descrizione di questa realtà, è importante mettere in luce due elementi decisivi in relazione con il tema dell'agenda urbana europea/italiana:

- L'importanza assunta dal contesto immediato (i caratteri del luogo specifico, i suoi condizionanti morfologici, dell'accessibilità, la presenza di elementi di qualità ambientale o architettonica) e dal territorio (le vocazioni produttive, la territorialità) nel processo di insediamento e sviluppo delle polarità. Esse, che sono spesso state considerate introverse, slegate dal luogo, traggono invece dall'intorno –alle sue varie scale– parte dei fattori del loro successo e della loro attrattività. Allo stesso tempo la loro presenza influenza il contesto in cui sono insediate e lo fa a vari livelli: dall'effetto spin-off (Paris, 2009) registrato nelle immediate vicinanze fino alle esternalità sui tessuti economici, produttivi e sociali che possono arrivare ad avere una scala regionale.
- Le forme d'uso dello spazio che gli utenti mettono in pratica nelle polarità hanno un carattere marcatamente urbano. Si tratta in molti casi di processi di appropriazione che hanno luogo –e 'creano luoghi?'– nelle aree di connessione fra le varie funzioni, negli spazi pubblici che i diversi operatori lasciano a margine dei format o negli spazi-filtro che indirizzano i flussi dai parcheggi o dai nodi del trasporto pubblico verso gli edifici-contenitore. Negli ultimi anni, a causa del progressivo aumento dell'importanza di questi spazi, alcuni progetti curano e danno importanza al disegno di questi ambiti. Questo aspetto è importante poiché solo migliorando la fruibilità e la vivibilità di questi spazi si potrà incidere in modo diretto sulla qualità della vita dei loro abitanti, anche se temporanei.

² In territorio lombardo due esempi assimilabili alle polarità sono i sistemi costituiti attorno all'aeroporto internazionale 'Il Caravaggio' ad Orio al Serio (BG) e attorno al centro commerciale "Milano Fiori" ad Assago (MI). Si tratta di aggregati nei quali le singole destinazioni d'uso prese singolarmente sarebbero già degli elementi eccezionali del territorio: l'aeroporto di Orio al Serio è il quarto scalo italiano per passeggeri ed il terzo per traffico merci (Dati ENAC, 2013) mentre il centro Commerciale 'Orio Center' con 49.000 mq di Superficie di Vendita attuale è uno spazio commerciale capace di attrarre, da solo, consumatori da un ambito sovraregionale (Limonta, 2009) e che con gli ulteriori 49.300 mq autorizzati della futura espansione prevista (Dati Oss. Commercio - Regione Lombardia, 2010), diverrebbe il sesto centro commerciale italiano sia per Superficie di Vendita che per GLA.

2 | Opportunità: perché integrare le polarità nell'agenda urbana europea/nazionale

Lo sforzo messo in campo nel 2011 dal parlamento europeo per rafforzare la dimensione urbana delle politiche EU, si è materializzato nella proposta di una Agenda Urbana Europea. Nei documenti UE si riconosce alla città un ruolo chiave per lo sviluppo sostenibile del continente e si definisce il territorio delle città come lo spazio dove cercare opportunità per garantire questo tipo di sviluppo (EU, 2011). Nei materiali prodotti finora la città è luogo della densità (di persone, attività, interazioni fra funzioni economiche, sociali e culturali) ma anche l'insieme di quegli ambiti dinamici che sono il frutto del cambio repentino di scala dell'urbanizzazione in tempi recenti. In questo contesto le polarità assumono un ruolo chiave non solo dai vari punti di vista settoriali (della distribuzione, dei servizi, ecc.) ma anche e anzi, soprattutto, perché dentro la dimensione ampia della città cresciuta 'lateralmente' rispetto al centro consolidato (Solà-Morales, 2004) possono essere spazi di innovazione e sperimentazione, hanno il ruolo di attivatori dell'economia e sono motori di trasformazione territoriale. L'idea che si vuole sostenere in questo paper è che nell'agenda urbana europea e italiana è importante lo studio delle polarità ancor prima che la loro inclusione in specifiche politiche territoriali poiché solo conoscendone la natura complessa sarà possibile determinarne le esternalità locali e creare strategie efficaci per il loro governo. Si tratta di un lavoro precedente e necessario da compiere prima di mettere in campo qualsiasi tipo di politica. Allo stesso tempo, come ha avuto modo di osservare C. Morandi (2009), capire le polarità è importante poiché consolidarle e qualificarle può essere uno dei fattori che influenzerà la qualità della vita per gli abitanti della postmetropoli (Soja, 2011b) e, per questo, il lavoro sulle polarità può essere utile per implementare efficacemente alcune delle politiche dell'Agenda urbana.

Le polarità nascono in un contesto in cui i confini amministrativi della città non corrispondono più alla realtà fisica, sociale, economica, culturale o ambientale dello sviluppo urbano che, sempre più, si manifesta nella sua dimensione metropolitana o di città-regione (De las Rivas, 2013a). In questi 'luoghi' dispersi, frutto dell'urbanizzazione recente, si manifestano forme di uso dello spazio di tipo urbano che richiedono modelli di analisi e di *governance* più flessibili, modulati su questa nuova dimensione delle pratiche dell'abitare.

Senza pretendere di risolvere esaurientemente in poche righe un tema così complesso, si presentano a continuazione alcuni aspetti che possono esemplificare quanto detto finora e servono a rimarcare l'opportunità di usare le polarità come spazio di studio e lavoro decisivo dentro l'agenda urbana europea. Si considerino questi brevi cenni come una dimostrazione del peso che le polarità possono avere nell'ambito delle politiche comunitarie e nazionali rispetto al tema della città (in senso ampio), visto che riguardano i temi della mobilità, della gestione della dimensione regionale del fenomeno urbano e del consumo di suolo.



Figura 2 | Il centro direzione a Milano Fiori, Assago (MI): gli snodi fra le funzioni come spazi di relazione in cui 'hanno luogo' pratiche d'uso dello spazio di tipo urbano (Foto Piaggese, 2013).

1. Le polarità sono ambiti attrattivi che concentrano su di sé ingenti flussi di persone. Questo ruolo coinvolge sia il trasporto individuale, con pesanti effetti legati al traffico automobilistico e all'emissione di CO², sia quello collettivo (dove possibile). Garantire un'accessibilità multimodale a questi luoghi può essere una delle chiavi per limitare gli impatti sulla rete infrastrutturale preesistente ed evitare che le compensazioni richieste dai decisori locali al momento dell'insediamento riguardino solo opere viarie e di raccordo, pratica purtroppo consolidata. È interessante notare come in questo senso alcuni progetti stiano cercando di lavorare in quest'ottica³.
2. Le polarità sono il prodotto delle scelte localizzative di una serie di operatori consolidati nel settore del commercio, dei servizi, del entertainment che segnano un cambio di scala –o di grana– nel contesto della città-regione contemporanea, spesso marcata da un carattere pulviscolare e da una razionalità minimale (Lanzani, 2012). Questo cambiamento emerge soprattutto per quanto riguarda gli effetti territoriali della presenza delle polarità, che raggiungono dimensioni sovralocali, spesso regionali. Si tratta di ambiti strutturati, nei quali si concentra una percentuale importante –almeno dal punto di vista dimensionale– di spazio pubblico, col quale migliorare la fruibilità degli spazi 'in sé' e poter ripensare la distribuzione di servizi e dotazioni a scala ampia. Le polarità sono –o almeno hanno il potenziale per essere– dei concentrati di urbanità immersi nel territorio della bassa densità abitativa, della scarsa intensità d'uso, della discontinuità e della frammentazione. Ripensare le loro dotazioni può servire a ricostruire una gerarchia territoriale in un'ottica di sviluppo multipolare del territorio. In questo senso la presenza di dotazioni della cultura e dello svago nei perimetri delle polarità analizzate può essere interpretato come un esempio di questo aspetto⁴.
3. Visti i primi due aspetti, si può concludere che le polarità possono esercitare un ruolo rilevante nella limitazione del consumo di suolo e nei processi di riqualificazione urbana. L'urbanistica oggi deve riuscire a misurarsi rispetto a questi temi superando alcuni limiti di approccio (o ideologici) che ne hanno limitato il campo d'azione in tempi recenti. Quando si parla di riqualificazione urbana non si fa riferimento ad una nuova teoria nell'ambito della disciplina ma alle pratiche legate al lavoro sullo spazio pubblico che dovrebbero coinvolgere tutti gli architetti e urbanisti (De las Rivas, 2013b). Dalle riflessioni precedenti è emerso il ruolo delle polarità che si configurano come spazio di pratiche collettive e quotidiane. Quindi le politiche di riqualificazione urbana devono interessare anche questi ambiti poco riconosciuti dalla disciplina ma che rappresentano l'habitat –magari temporaneo– degli abitanti di un territorio. Essi manifestano, in origine, una discutibile scelta localizzativa legata alla dispersione. Pur riconoscendo la criticità di questa scelta iniziale oggi non si può negare che la natura delle polarità è quella di spazi reali, –spesso– vissuti come luoghi dotati di una propria identità. Se il risultato di alcune strategie localizzative ha compromesso in molti casi il paesaggio delle aree periurbane, l'abbandono a loro stesse di queste aree sarebbe, da parte dei pianificatori e degli urbanisti, una colpa ancor più grave poichè equivarrebbe a perdere l'occasione di ripensare questi luoghi e la loro relazione con la gerarchia e la struttura urbana. Le polarità funzionano di fatto come ambito-contenitore di funzioni diverse e in quanto 'spazio di concentrazione' per nuovi tipi di funzione che,

³ Nel caso di Miano Fiori (MI) gli operatori hanno privilegiato all'atto dell'insediamento, il presidio di un'area particolarmente accessibile alle auto (incrocio tangenziale sud di Milano e asse in uscita dalla città). Il recente arrivo della metropolitana sottende a una volontà da parte del pubblico di fornire un'alternativa modale al gran numero di persone che si reca quotidianamente nell'area. Si tratta, in un certo senso, del riconoscimento da parte dei decisori pubblici di un ruolo territoriale già riconosciuto da tempo dagli operatori. Allo stesso tempo l'accessibilità multimodale serve anche a permettere di ampliare il bacino d'utenza potenziale per gli operatori. Nel caso di Orio al Serio la presenza dell'aeroporto porta a delineare un possibile scenario in cui l'attrazione degli utenti non è legata solo sul traffico automobilistico ma anche su quello aereo, in quanto l'incremento della mobilità, con l'abbassamento dei prezzi delle tariffe aeree, introduce la possibilità di spostamenti transnazionali finalizzati ad attività di consumo. Si nota quindi una interessante sinergia fra la funzione commerciale ed il principale hub italiano per le compagnie low-cost soprattutto nei casi in cui è prevista la possibilità di spostamento di tipo 'pendolare' con voli di andata e ritorno in giornata. Questo tipo di spostamenti, orientati in origine ad una clientela di tipo business, ha reso possibile un crescente traffico *shopping-based* dal nord ed est Europa, che ha come destinazione il centro commerciale Orio Center.

⁴ Ad Assago, di fronte al centro commerciale Milano Fiori sono stati localizzati il Forum di Assago nel 1990 e, nel 2003, il Teatro della Luna. Si tratta di due spazi dedicati alla fruizione di eventi sportivi e culturali che rappresentano una dotazione di scala metropolitana e sui quali gravita un bacino d'utenza che comprende tutta l'area urbana di Milano. Allo stesso tempo il progetto di espansione del centro commerciale Orio Center, è legato alla creazione di una piazza ed altri percorsi pubblici (coi quali ricostruire una relazione col contesto immediato) entro i quali si inseriscono un museo (Polo della cultura) e una struttura sanitaria, oltre ad un ampliamento delle superfici commerciali.

Entrambi gli esempi di integrazione nascono con l'intento di aumentare l'offerta di beni e servizi da parte degli operatori, ma possono al contempo rappresentare un'occasione per migliorare la dotazione di funzioni e spazi pubblici di queste aree.

diversamente, sarebbero ulteriormente disperse sul territorio e così evitano l'ulteriore compromissione di aree ancora libere dall'urbanizzazione.

Si è detto che attraverso questi tre esempi non si vuole esaurire il tema ma piuttosto provare a proporre alcuni spunti di riflessione. L'integrazione delle polarità nei nuovi modelli di governance territoriale può essere la chiave per cogliere alcune delle opportunità che lasciano aperte questi luoghi nel territorio. Per fare ciò è però necessario conoscerne la natura ed indagarne gli effetti territoriali. Si tratta di un lavoro ancor poco sviluppato all'interno delle discipline che studiano il territorio, anche a causa di un certo disinteresse manifestato dall'accademia verso questi luoghi. La situazione è ancora più complessa oggi, in presenza di una serie di temi aperti di grande attualità, come la crisi economica e dei modelli di consumo fordisti, i fenomeni di ritorno al centro di alcune attività (Gratz & Mintz, 1998; Frieden & Sagalyn, 1989) o la crescente importanza assunta dall'e-commerce.

3 | Scenari: un possibile ruolo equilibratore per le polarità

Il punto di vista dell'EU sulla situazione attuale del territorio rivela un approccio abbastanza conservatore⁵ basato sul ritorno alla densità e alla limitazione del consumo di suolo. Al contrario le polarità sono il frutto delle strategie localizzative messe in atto dagli operatori negli ultimi venti anni, basate sulla dispersione delle funzioni sviluppatasi anche in ambito europeo e italiano sul modello della Edge City (Garreau, 1991). Indubbiamente esse rappresentano il prodotto di una società consumocentrica (Garnesey & McGlade, 2006) destinata a cambiare e portano con se tutte le contraddizioni e gli squilibri di una cultura dell'accumulo e del consumo oggi non più attuale. In questo paper, più che arrivare a tracciare un bilancio definitivo sulle polarità ed il loro ruolo, non libero da fattori critici, si è scelto di mettere in relazione la loro natura complessa con il tema dell'agenda urbana europea e nazionale.

Si è concluso che le polarità non sono un mero spazio della distribuzione né rappresentano un semplice catalogo di monofunzioni. Alcune di esse, se rafforzate e qualificate, possono rappresentare la chiave per un riequilibrio territoriale, legato al ruolo di hub di servizi, di spazio di aggregazione (non sempre e non solo pubblico) nel contesto della città regione e di luogo di urbanità nello spazio dei flussi. Un lavoro sulle polarità nell'ottica dell'agenda urbana può rappresentare l'occasione per ripensare la struttura policentrica del territorio. Le politiche urbane nazionali ed europee devono saper riconoscere e considerare il ruolo dinamico delle polarità dentro una strategia di integrazione che metta in rete i centri consolidati e questi 'nuovi centri potenziali' così da favorire quei processi di costruzione di realtà urbane policentriche di cui ha grande necessità oggi il territorio metropolizzato dell'(ex?) Europa delle città. Le polarità in questo caso passerebbero da elementi di squilibrio a possibili agenti di redistribuzione di beni, servizi e flussi nello spazio.

Riferimenti bibliografici

- Agamben G. (1995), *Homo sacer: il potere sovrano e la nuda vita*, Einaudi, Torino.
- Aglietta M. (1979), *A theory of capitalist regulation: The US experience*, NLB, Londra.
- Baudrillard J. (1981), *For a critique of the political economy of the sign*, Telos Press, St. Louis.
- Brunetta G., Morandi, C. (2009), *Polarità commerciali e trasformazioni territoriali: un approccio interregionale*, Alinea, Firenze.
- De las Rivas J.L. (2013a), "Hacia la ciudad paisaje. Regeneración de la forma urbana desde la naturaleza", in *Urban*, no. 5, pp. 79-93.
- De las Rivas J.L. (2013b), "Urban regeneration and its role in city planning: perspectives from Spain", in *ISOCARP Review*, no. 9, pp. 60-78.
- EU (2014), *Atti della conferenza "CITIES - Cities of Tomorrow: Investing in Europe"*, EU Press, Brussels.
- EU (2011), *Città del futuro: sfide, idee, anticipazioni*, EU Press, Brussels.
- Forman R.T.T. (1995), *Land mosaics: The ecology of landscapes and regions*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Frieden B.J., Sagalyn L.B. (1989), *Downtown Inc: How America rebuilds cities*, M.I.T. Press, Cambridge.

⁵ In alcuni documenti recenti si dichiara che «l'espansione urbana incontrollata e la diffusione di insediamenti a bassa densità costituiscono le principali minacce allo sviluppo territoriale sostenibile, poiché i servizi pubblici sono più costosi e difficili da garantire, le risorse naturali vengono sottoposte a uno sfruttamento eccessivo, le reti di trasporti pubblici sono insufficienti e la dipendenza dai mezzi privati e il traffico all'interno e intorno alle città sono pesanti» (EU, 2014; 2).

- Garnsey E., McGlade J. (Eds, 2006), *Complexity and Co-evolution; continuity and change in socio-economic systems*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Garreau J. (1991), *Edge city: Life on the new frontier*, Doubleday, New York.
- Gratz R.B., Mintz N. (1998), *Cities back from the edge: New life for downtown*, Preservation Press, Washington.
- Indovina F. (2004), "The metropolisation of the territory. New territorial hierarchies" in Font A. & al. (a cura di), *La explosión de la ciudad*, Ministerio de Vivienda, Madrid, pp. 20-47.
- Lanzani A. (2012) "L'urbanizzazione diffusa dopo la stagione della crescita" in Papa C. (a cura di), *Letture di paesaggi*. Guerini, Milano, pp. 223-264.
- Lefebvre H. (1973), *La rivoluzione urbana*, Armando Ed., Roma.
- Limonta G. (2009), "Centro commerciale Orio Center a Orio al Serio (BG)" in Brunetta G., Morandi, C. (2009), *Polarità commerciali e trasformazioni territoriali: un approccio interregionale*, Alinea, Firenze, pp. 109-113.
- Koolhaas R. (1995), "Bigness and the Problem of Large", in Koolhaas R., Mau B., OMA Office for Metropolitan Architecture (Eds.) *S, M, L, XL*, Monacelli Press, New York, pp. 494-516.
- Morandi C., Paris M. (2013), "From retail polarities to superplaces" in *AE - Revista Lusófona de Arquitectura e Educação*, no. 8-9, pp. 427-448.
- Morandi C. (2009), "Nuove polarità territoriali?", in *Dedalo*, no. 12, pp. 36-41.
- Morandi C., Pucci P., Rolando A. (2009), "Megastrutture a grande occupazione di suolo e dinamiche territoriali. Casi europei a confronto", in *Territorio*, no. 48, pp. 7-55.
- Paris M. (2009), *Urbanistica dei superluoghi*, Maggioli, Rimini.
- Pellegrini L. (2014) Atti della conferenza *Dove va lo shopping. Le nuove logiche d'acquisto tra polarità commerciali e trend di mercato*, TradeLab, Milano.
- Portas N., (2004), "De una ciudad a otra: perspectivas periféricas" in Martín A. (a cura di), *Lo urbano en 20 autores contemporáneos*, Edicions UPC, Barcelona, pp. 221-229.
- Portas N., Domingues A., Cabral J. (2011), *Políticas urbanas II: transformações, regulação e projectos*, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisbona.
- Portas N., Domingues A., Cabral J. (2003), *Políticas urbanas I: Tendências, estratégias e oportunidades*, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisbona.
- Soja E.W. (2011a), "Regional urbanization and the end of the metropolis era" in Bridge G., Watson S. (a cura di), *The new Blackwell companion to the city*, Malden, Wiley-Blackwell.
- Soja E.W. (2011b), "Beyond postmetropolis", in *Urban geography*, no. 32, pp. 451-469.
- Soja E.W. (2007), *Dopo la metropoli: per una critica della geografia urbana e regionale*, Pàtron, Bologna.
- Soja E.W. (1998), "Seis discursos sobre la postmetrópolis", in *Urban*, no. 2, pp. 37-50.
- Solà-Morales M. "Contra el modelo de metrópolis universal" in Martín A. (a cura di), *Lo urbano en 20 autores contemporáneos*, Edicions UPC, Barcelona, pp. 99-104.
- Usai N. (2011), *Grandi strutture per il tempo libero. Trasformazione urbana e governance territoriale*, Franco Angeli ed., Milano.

Copyright

L'immagine della figura 2 é stata usata con il gentile consenso dell'autore (Foto Piaggese) ed è stata pubblicata, per la prima volta, come illustrazione dell'articolo "Milanofiori cerniera fra centro e periferia" scritto da Silvia Icardi, apparso sul Corriere della Sera del 16/06/2013 a pag. 15.



Agenda urbana e governo metropolitano: i processi in corso a Milano e Torino

Gabriele Pasqui

Politecnico di Milano

DAStU - Dipartimento di Architettura e Studi Urbani

Email: gabriele.pasqui@polimi.it

Abstract

Il dibattito sulla costituzione delle città metropolitane in Italia dopo l'approvazione della legge n. 56 del 2014, appare drammaticamente disaccoppiato da una riflessione sulle urgenze di una agenda innovativa per le grandi aree urbane. In un contesto di profonda crisi del governo urbano appare infatti limitata la capacità delle reti di attori coinvolti nei processi di governo metropolitano di costruire progetti orientati a irrobustire e dare concretezza ad una prospettiva realistica di governo. Solo una capacità di costruire un numero limitato ma significativo di progetti metropolitani capaci di riscrivere le agende urbane delle grandi città può dare credibilità al difficile percorso istituzionale in atto. Il paper si sofferma sul tema della riconfigurazione delle agende urbane ragionando sulle dinamiche in atto in due contesti nel Nord Italia: Torino, con particolare riferimento al percorso di pianificazione strategica recentemente rilanciato e Milano, con specifica attenzione al tentativo di definire percorsi e azioni di governo metropolitano attraverso la mobilitazione degli interessi economici e sociali e la cooperazione intercomunale.

Parole chiave: strategic planning, urban policies, metropolitan governance.

Esiste una questione urbana in Italia?

In questi anni di crisi economica e sociale, che ha desertificato intere porzioni dell'apparato produttivo italiano e accresciuto drammaticamente le disegualianze tra gruppi, ceti e generazioni, i temi urbani non sono stati al centro dell'agenda politica e culturale. Dopo una fase, intorno agli anni '90, nella quale le città sono apparse il principale veicolo di innovazione sociale, istituzionale e politica, oggi la questione urbana non rappresenta una priorità politica, se non nella prospettiva della razionalizzazione, della riduzione degli sprechi (in particolare di quelli ascrivibili alla "casta") e del risparmio nella spesa pubblica.

D'altra parte, è innegabile che le città, anche attraverso l'intreccio tra mercato urbano e meccanismi di accumulazione, costituiscano il luogo centrale sia delle dinamiche della crisi (quella fiscale e di governo delle amministrazioni pubbliche, quella del sistema del *welfare* e delle tutele, quella della precarizzazione del lavoro, quella della fragilizzazione di porzioni sempre più ampie di ceto medio) e al tempo stesso rappresentino i luoghi nei quali si manifestano processi di resistenza, innovazione e mutamento.

Quali sono i tratti della questione urbana italiana?

La questione urbana italiana presenta almeno tre tratti qualificanti, anche in relazione al contesto europeo. E' in prima istanza una questione connessa ad una drammatica difficoltà di esercizio del governo, che per ragioni diverse (mancanza di risorse, di *leadership* credibili, di forme di rappresentanza e mediazione politica, di robuste e coese coalizioni locali) ha investito tutte le grandi città italiane, in tutte le aree del Paese (anche se gli effetti più drammatici sembrano essere visibili nelle città del Mezzogiorno).

E' in secondo luogo una questione radicata nel venir meno dell'intreccio tra sviluppo urbano e crescita insediativa, che richiede una vera e propria rivoluzione culturale (ma anche politica e di politiche) ancora in larga parte da avviare e che connette tra loro temi diversi (cambiamento climatico ed emergenze ambientali, modificazione dei meccanismi di riproduzione del mercato urbano, ripensamento delle forme di mobilità "allargata" e delle sue conseguenze sulla cittadinanza in relazione alle dinamiche "post-metropolitane").

E' infine una questione sociale e demografica (invecchiamento della popolazione italiana, crescita della quota di popolazione immigrata, mutamento della taglia dei nuclei familiari, ma anche aumento delle disuguaglianze ed emergere di nuove fratture nelle società insediate) che richiede un ripensamento profondo delle forme organizzative del welfare locale e che deve misurarsi con situazioni inedite di fragilità e disagio sociale e spaziale.

Esiste un nesso tra questione urbana in Italia e agenda urbana europea e nazionale?

Se una questione urbana in Italia esiste, e se essa presenta tratti in parte inediti rispetto al passato, è legittimo chiedersi se i processi di definizione di una agenda urbana a livello europeo e nazionale, anche in connessione con l'attivazione del nuovo ciclo di programmazione comunitaria, intercettino effettivamente i nodi più critici.

Alcuni orientamenti programmatici a scala continentale e nazionale sembrano disegnare possibilità interessanti: le indicazioni dei Regolamenti comunitari sulla quota di almeno il 5% del FESR da dedicare allo sviluppo urbano sostenibile e sulla opportunità di rilanciare il "local development approach", anche attraverso l'attivazione di nuovi dispositivi, ma anche le riflessioni sull'Agenda urbana prodotte dal Ministero della Coesione Territoriale e il ruolo del CIPU come possibile snodo di una nuova politica ordinaria per le città.

Tuttavia, la scelta di istituire e finanziare un PON sulle aree metropolitane (PON Metro) e di utilizzare risorse per politiche urbane innovative nei POR Fesr e Fse sarebbe assai più robusta e credibile se l'Agenda Urbana sostenuta dalle risorse comunitarie fosse effettivamente complementare ad un quadro di politiche ordinarie per le città.

In questo senso anche i primi passi del nuovo Governo sembrano andare in una diversa direzione: le città continuano a non essere al cuore dell'agenda politica nazionale e lo stesso CIPU non sembra essere in grado di giocare un ruolo attivo.

Esiste un nesso tra questione urbana e nuova legge sulle città metropolitane?

Sul fronte delle riforme istituzionali il dispositivo di legge recentemente approvato (L. 56/2014) sul riordino delle provincie e sull'istituzione delle città metropolitane non sembra a sua volta essere in grado di fornire un contributo rilevante alla costruzione di agende urbane condivise.

Di più: la logica di risparmio, razionalizzazione e controllo della spesa entro la quale la nuova legge si colloca, ma anche la discussione fino ad oggi poco significativa sul processo reale di costruzione delle città metropolitane, anche a prescindere dall'attribuzione formale delle competenze, dimostrano che l'istituzione delle città metropolitane rischia di non influenzare in modo significativo i tentativi di ricostruzione di agende urbane locali capaci di rispondere o almeno di trattare le questioni urbane più spinose.

Non è questo il luogo per una discussione dei dettagli della nuova legge. Basti dire che la discussione sull'istituzione delle città metropolitane sembra drammaticamente disaccoppiare il tema dell'implementazione dei meccanismi istituzionali dai problemi effettivi di governo.

Definizione dell'agenda urbana e costruzione delle città metropolitane: è possibile un intreccio?

Se questo è il quadro, i rischi di un processo di attivazione delle città metropolitane che si invischi nei conflitti tra città capoluogo e altri comuni, tra comuni e provincie in via di estinzione, tra città metropolitane e regioni è molto forte.

Le città metropolitane potrebbero diventare provincie senza legittimazione, governate da un Sindaco che ha molto da fare nel comune capoluogo e poco tempo da dedicare alla nuova istituzione, che gestiscono un numero limitato di servizi e che non sono in grado di svolgere davvero una efficace funzione di governo.

Condizione necessaria, anche se non sufficiente, per permettere al processo di attivazione delle città metropolitane di svolgere un ruolo significativo nella costruzione di nuove agende urbane, e al tempo stesso di utilizzare processi di condivisione di nuove agende urbane come meccanismi di attivazione di pratiche di cooperazione capaci di irrobustire e dare senso alle Città metropolitane è che si individuino, in ogni contesto metropolitano, pochi progetti capaci di dare sostanza alla nuova istituzione, di mostrarne concretamente l'utilità e di evidenziare possibilità di azione replicabili.

A quali condizioni è possibile usare le città metropolitane come veicolo di nuove agende urbane?

Perché i processi di costruzione delle città metropolitane che si attiveranno siano in grado di contribuire effettivamente alla definizione di nuove agende urbane devono darsi almeno le seguenti condizioni.

In primo luogo, è necessario promuovere e irrobustire una nuova cultura metropolitana. E' indispensabile cioè una forte iniziativa nei confronti delle classi dirigenti diffuse (politiche, amministrative, tecniche), in una prospettiva di consolidamento di una cultura della cooperazione metropolitana.

In secondo luogo è essenziale che i processi in corso siano in grado di investire sulla mobilitazione dell'innovazione e dell'intelligenza sociale diffusa, dando maggiore spazio all'ascolto e alla partecipazione di parti sociali e interessi che non hanno finora contribuito appieno alla definizione di strategie per lo sviluppo e provando a identificare nuove coalizioni che rompano con i meccanismi consociativi e concertativi tradizionali e che possono contribuire a rafforzare e rinnovare le classi dirigenti locali.

In terzo luogo, la costruzione di forme e pratiche di governo metropolitano, in Europa, prende sovente le mosse da progetti istituzionali che riguardano il coordinamento e la messa in rete delle conoscenze prodotte dal, nel e sul territorio. Si tratta dunque di promuovere centri di competenze autorevoli, che supportino la nuova istituzione metropolitana e offrano servizi efficienti e qualificati ai comuni e che possano rappresentare insieme attori e arene dei processi di innovazione.

Infine, una prospettiva di costruzione della città metropolitana che si proponga anche di riscrivere l'agenda urbana non può che incardinarsi in progetti concreti, che abbiamo la natura di progetti pilota, replicabili in più luoghi, ma anche di *flagship projects* capaci di esemplificare e incarnare nuove agende sia in un luoghi fisici che nella dimensione simbolica.

Come si muovono le città? (difficili) prove di coalizione a Milano

Se osserviamo empiricamente i processi in corso a Milano e a Torino possiamo riconoscere alcuni tentativi interessanti, ma al tempo stesso piuttosto critici.

A Milano l'Amministrazione Pisapia sta trattando il tema della costruzione della città metropolitana in modo poco convinto, anche se il processo di definizione del nuovo Statuto della città metropolitana è stato anticipato da alcuni passaggi che hanno visto coinvolti anche gli altri Comuni.

D'altra parte, il Comune di Milano ha avviato, faticosamente e non senza resistenze da parte degli apparati amministrativi, un processo di trasformazione dei Consigli di Zona in municipalità, al fine di riconfigurare dal punto di vista politico e amministrativo la città capoluogo nella prospettiva della nuova istituzione metropolitana.

Inoltre, il Comune ha promosso un percorso di dialogo sociale che ha coinvolto sindacati, associazioni imprenditoriali a partire da Assolombarda, Camera di Commercio, mondo delle cooperative, artigiani, terzo settore, università e che è stato denominato "Tavolo Milano per lo sviluppo". L'obiettivo (siglare una sorta di "patto" per la città che sia in grado di definire strategie condivise di uscita dalla crisi) appare lontano da essere raggiunto.

Infine, la stessa Assolombarda ha prodotto e presentato pubblicamente un documento denominato "50 progetti per rilanciare le imprese e il territorio. Piano strategico 2014-2016", con il quale ha identificato priorità e progetti per promuovere sviluppo e competitività.

Queste "prove di coalizione" non sembrano ad oggi in grado di delineare strategie e visioni condivise. Da una parte, la rete di attori attivata sembra essere ancora quella tradizionale, attardata su una agenda urbana per molti aspetti obsoleta. Gli attori chiamati al Tavolo Milano sono chiusi nel perimetro della rappresentanza degli interessi tradizionale, radicalmente in crisi in un contesto come quello milanese. Inoltre, il Tavolo non sembra in grado di intrecciare la propria attività con i processi di costruzione "sociale" della città metropolitana e dei suoi meccanismi di *governance*.

Dall'altro lato, la capacità di regia e di *leadership* in capo all'Amministrazione milanese, con particolare riferimento al difficile processo di attivazione della città metropolitana, è ancora tutta da dimostrare. Nel

merito di specifici processi di *policy* (dalle politiche delle aziende di servizi pubblici alla costruzione di politiche territoriali di filiera; dal rilancio di strutture di *service* per i Comuni come il Centro Studi PIM alla definizione di progetti di cooperazione intercomunale) il Comune capoluogo e gli altri Comuni metropolitani non sono ancora stati in grado di condividere scelte e processi.

In sintesi, a Milano non sembra a oggi maturo un processo capace di intrecciare virtuosamente la definizione di una nuova agenda urbana e la costruzione della nuova istituzione metropolitana.

Come si muovono le città? Il terzo piano strategico a Torino

Nel caso torinese il percorso di costruzione della città metropolitana appare per alcuni aspetti ancora più difficile che a Milano. Le dimensioni del territorio della nuova città metropolitana (che coincide in prima istanza e per legge con quello della provincia di Torino, assai più vasta del cuore metropolitano) e i rapporti difficili tra comune capoluogo e altre amministrazioni hanno generato un clima di sfiducia e di diffidenza reciproca, nel quale non è facile lavorare alla costituzione della nuova istituzione metropolitana.

In questo contesto si colloca il difficile e ambizioso tentativo di definizione di un terzo Piano strategico, affidato alla regia dell'Associazione Torino Strategica (già Torino Internazionale).

Il percorso attivato presenta alcune differenze significative rispetto alle due precedenti esperienze dei primi due piani strategici. Infatti, se per molti aspetti la transizione territoriale della città centrale può dirsi compiuta o in fase di compimento, è la dimensione territoriale dei problemi ad essere cambiata, anche in ragione della crisi profonda in atto a Torino così come in tutte le grandi città italiane.

Inoltre, una stagione innovativa di politiche urbane, avviata nella seconda metà degli anni '90 e praticate in modo spesso innovativo proprio a Torino, può dirsi esaurita. Strumenti, risorse, meccanismi delle politiche urbane devono essere reinventati, anche in ragione di un contesto sociale e istituzionale assai più fragile.

Infine, la ridefinizione di una strategia economica e territoriale è chiamata oggi a misurarsi con nessi da re-immaginare tra spazio e produzione, tra luoghi e processi sociali, anche a partire dai limiti riconosciuti della strategia di sviluppo urbano per Torino che ha caratterizzato, anche nell'immaginario collettivo e degli attori, la stagione che è ormai alle spalle. Questo scenario richiede nuove strategie, progetti e strumenti per la cooperazione metropolitana.

In definitiva, una strategia economica e territoriale dovrebbe essere in grado di supportare una nuova ipotesi sostantiva sul modello di sviluppo urbano non solo della città centrale, ma dell'intera area torinese, assumendo il territorio non solo come supporto inerte delle politiche di sviluppo, ma anche come risorsa essenziale per promuovere competitività e coesione in modo sostenibile.

Sulla base di queste ipotesi il processo di pianificazione strategica si è mosso in due direzioni: condividere una strategia territoriale condivisa dai comuni metropolitani e associata ad un parco-progetti realistico; attivare una strategia di contrasto alla crisi economica basata sulla mobilitazione di risorse locali e sovralocali.

Il percorso attivato, che dovrebbe avere un primo momento di verifica entro la metà del 2014, presenta tuttavia più di una criticità. Manca ad oggi un investimento forte del Comune di Torino, con la conseguenza che la condivisione del percorso da parte degli altri comuni è molto difficile. D'altro canto, solo in parte le attività di pianificazione strategica intercettano altri processi in atto, a partire dalla programmazione delle risorse comunitarie e dal difficile e controverso percorso di attivazione della città metropolitana.

In queste condizioni i rischi di irrilevanza a cui è esposto il processo di pianificazione strategica sono elevati, mentre la riflessione in corso nei lavori del Piano strategico potrebbe rappresentare una importante piattaforma di visioni e progetti per la nuova istituzione metropolitana.

Come fare? Visioni, governo, progetti... ma anche (buone) idee e nuove opzioni culturali

La sintetica descrizione delle criticità dei processi in corso a Milano e Torino evidenzia che la costruzione delle condizioni di quali i processi istituzionali e quelli di interazione sociale che sottendono alla costruzione di nuove agende urbane è una operazione assai difficile.

In assenza di un quadro nazionale di politiche urbane ordinarie, in condizioni spesso drammatiche della finanza locale schiacciata dal patto di stabilità, in una situazione di crisi economica e di disagio sociale della quale non si vede con chiarezza la fine, in contesti nei quali mancano *leadership* forti e una cultura metropolitana robusta, i processi di definizione di nuove agende urbane radicate nel percorso di

attivazione delle nuove città metropolitane rischiano di essere inefficaci o poco influenti nelle concrete scelte di *policy*.

In questo contesto ogni processo di carattere strategico deve essere in grado di promuovere e attivare progetti, di costruire visioni che in questi progetti siano radicate ed esemplificate, di consolidare progetti e visioni dentro pratiche di governo.

Non è possibile immaginare un processo di costruzione di nuove agende urbane per le città metropolitane senza definire e avviare un numero limitato e significativo di progetti sperimentali, diversi per ciascun contesto e capaci di aggregare embrioni di coalizioni metropolitane ma anche di promuovere la cooperazione interistituzionale orizzontale e verticale.

Ma insieme, il percorso che si apre nelle città italiane ha bisogno di ridisegnare radicalmente le agende (spesso inerziali) sulla base delle quali si discute e si decide, alimentando una riflessione “alta” sul ruolo delle città e in particolare dei contesti metropolitani nella ricostruzione di una prospettiva di sviluppo credibile per l’Italia nel contesto europeo e globale.

Quali temi per le agende urbane? Sviluppo oltre la crescita

Che ruolo può svolgere l’urbanistica in questo percorso culturale e politico (di *policy* e di *politics*)?

Un punto essenziale è la costruzione di ponti tra l’identificazione di un ruolo delle grandi aree urbane e dei contesti metropolitani nella immaginazione di un nuovo *pattern* di sviluppo dell’Italia nel contesto europeo e la definizione di agende urbane fortemente radicate in progetti territoriali innovativi.

Queste agende urbane dovrebbero essere in grado di segnare uno scarto significativo rispetto alle agende inerziali degli anni 2000, provando a lavorare su un numero limitato di questioni che oggi sono ineludibili per dare senso e corpo a qualsiasi processo e strategia di riforma e riassetto istituzionale.

Segnalo dunque in conclusione alcuni temi per nuove agende urbane, che mi sembrano particolarmente pertinenti sia nel contesto milanese che in quello torinese.

Il primo tema è quello della costruzione di agende che assumano come orientamento una prospettiva di “sviluppo oltre la crescita”. Nel corso degli ultimi quindici anni le grandi aree urbane italiane sono state tutte stata soggette a un rilevante consumo di suolo non urbanizzato. Si tratta di un fenomeno incoerente con le dinamiche demografiche e irragionevole in relazione alla profonda crisi del mercato urbano e immobiliare, che consegna a istituzioni e operatori il rischio di una ingovernabile sovrapproduzione edilizia.

Al tempo stesso, la crisi economica consegna ai territori metropolitani un enorme patrimonio edilizio, pubblico e privato, sottoutilizzato o abbandonato. Non si tratta solo della nuova fase della dismissione industriale: si tratta degli appartamenti sfitti nei grandi complessi residenziali pubblici ma anche nei quartieri di edilizia privata degli anni ’60 e ’70; del commerciale oggi obsoleto e sottoutilizzato, delle palazzine terziarie abbandonate, di sezioni del welfare materiale (scuole, asili, piscine, palestre, centri sociali e civici) in parziale o totale abbandono.

E’ su questo straordinario e insieme difficile patrimonio che si misura l’efficacia di una nuova strategia territoriale che disaccoppia lo sviluppo, innanzitutto economico e sociale, dalla crescita edilizia. Azioni, tattiche, progetti di recupero, riuso, rigenerazione urbana sono oggi il cuore di una strategia territoriale capace di supportare un nuovo modello di sviluppo.

Quali temi per le agende urbane? Territori e luoghi per nuove economie

Una politica territoriale centrata sul riuso e sulla rigenerazione di tessuti ed edifici è dunque anche un tassello di una più generale di una strategia di sviluppo centrata sulla nuova territorializzazione di filiere e cluster produttivi, capaci insieme di supportare la rigenerazione urbana, di attrarre investimenti, di generare nuove opportunità occupazionali, in particolare per i giovani.

Le agende urbane devono dunque essere in grado di immaginare nuovi territori (servizi, attrezzature, ma anche progetti fisici) per nuove economie.

Oltre le retoriche della terziarizzazione e a partire dalla identificazione di filiere e cluster produttivi che hanno saputo reggere alla crisi inventando anche nuove territorialità, le agende metropolitane che dobbiamo costruire richiedono di reinventare i luoghi della produzione, immaginando progetti capaci di “fare spazio” a queste attività dentro i tessuti urbani, in una logica di recupero e riuso del patrimonio industriale dismesso ma anche di quello residenziale e misto, costruendo progetti coerenti con queste nuove pratiche del fare e del lavorare.

Quali temi per le agende urbane? Un nuovo welfare per contrastare le diseguaglianze

Nuove agende urbane devono assumere in modo radicale la priorità delle politiche di coesione, in una fase nella quale le diseguaglianze sociali e spaziali sono enormemente cresciute.

Su questo terreno si tratta di assumere la condizione di scarsità assoluta di risorse e di rivendicare con forza la necessità di politiche pubbliche dotate di adeguate risorse (finanziarie, cognitive, regolative), ma anche di immaginare pratiche capaci di sperimentare nuove forme di coesione sociale e territoriale.

Politiche della casa, programmi di manutenzione straordinaria del patrimonio del welfare materiale, progetti di sviluppo locale capaci di valorizzare paesaggi e patrimoni, piani urbanistici attenti agli effetti distributivi delle scelte di regolazione spaziale possono contribuire a disegnare strategie territoriali di coesione che siano in grado di ridurre precarietà e fragilità sociale, di sostenere i più poveri, di offrire servizi di qualità a tutte e a tutti.

Quali temi per le agende urbane? Le nuove infrastrutture per lo sviluppo

La prospettiva di un modello di sviluppo basato non più sulla crescita edilizia ma sul riuso e recupero ha bisogno di ripensare anche il concetto stesso di infrastrutture per lo sviluppo. In questa prospettiva il paesaggio e la natura rappresentano una dotazione infrastrutturale strategica delle città metropolitane, che deve essere salvaguardata, valorizzata e riprogettata.

D'altra parte, le nuove infrastrutture per lo sviluppo sono necessariamente connesse alla produzione di tecnologie urbane "intelligenti", sul fronte della mobilità dolce e sostenibile, del potenziamento e della riorganizzazione del sistema di trasporto metropolitano, della definizione di nuove strategie dell'accessibilità alla scala metropolitana per i cittadini così come per i visitatori.

Le risorse naturali, culturali e ricreative costituiscono in questa visione la chiave di apertura e di connessione tra le strategie della competitività, che si propongono di accrescere l'attrattività delle città metropolitane, e le strategie della qualità urbana, della coesione sociale e dell'abitabilità.

Nota conclusiva

Queste rapide indicazioni per la costruzione di nuove agende urbane devono naturalmente essere messe alla prova dentro progetti, politiche, azioni; devono alimentarsi di processi di interazione complessi e multiattoriali; devono saper attivare risorse e investimenti ingenti.

Esse tuttavia rispondono alla necessità di irrobustire una nuova cultura delle città, senza la quale il tema dell'agenda urbana appare vuoto o velleitario e i percorsi istituzionali in atto rischiano di essere sostanzialmente ininfluenti.



L'analisi configurazionale come strumento di supporto nella strategia nazionale "aree interne"

Donato Piccoli

Università degli Studi "G.d'Annunzio"

Dipartimento di Architettura

Email: donatopiccoli@libero.it

Abstract

Il Governo italiano su iniziativa del Ministro per la Coesione Territoriale ha lanciato nel Partenariato relativo ai fondi strutturali 2014/2020, una strategia nazionale per le aree interne del paese. In esse saranno finanziati progetti di sviluppo sulla base di "aree-progetto", composte queste da gruppi di Comuni. In un simile contesto è chiaro come le unioni di comuni, saranno nel medio e lungo periodo, uno strumento privilegiato e centrale per la messa a punto di questa strategia nazionale. Risulta dunque di sostanziale importanza individuare una visione strategica e strutturale per queste aree. Tale visione può essere elaborata a partire dalla messa a punto di un piano spaziale intercomunale, inteso come quello strumento in grado di mettere in relazione le caratteristiche spaziali del territorio con i singoli sistemi urbani. A tal riguardo uno strumento di supporto per la costruzione di questo piano, può essere rappresentato dall'Analisi Configurazionale, un complesso di tecniche di analisi dello spazio urbano sviluppato a partire dalla metà degli anni ottanta da Bill Hillier, nello Space Syntax Laboratory dell'UCL di Londra. L'analisi configurazionale, in collaborazione con altri strumenti e saperi ormai consolidati, può supportare l'urbanista nella comprensione e graficizzazione dei concetti di accessibilità e centralità. Si mostra dunque utile nella costruzione del piano spaziale intercomunale, nell'individuare quegli ambiti territoriali con suscettività specifiche, nel disegno delle reti infrastrutturali e nella localizzazione puntuale delle attrezzature

Parole chiave: cohesion, spatial planning, Ttools.

Aree Interne e Agenda Urbana

L'Accordo di Partenariato proposto dal Governo Italiano all'Unione Europea, basa le politiche di coesione territoriale su tre azioni strategiche: il "Mezzogiorno", le "Aree Interne" e le "Città". Le prime due azioni a livello nazionale saranno coordinate dal Dipartimento delle Politiche di Sviluppo della Presidenza del Consiglio dei Ministri (DPS), rispettivamente attraverso il Comitato per il Mezzogiorno e il Comitato per le Aree Interne. Mentre la terza strategia sarà affidata al Comitato Interministeriale per le Politiche Urbane (CIPU), insediatasi nel gennaio 2013. Con la strategia per le Aree Interne, il Governo Italiano, punta per i territori ricompresi in queste aree, alla messa a punto di un quadro di azione nazionale, in grado di implementare politiche per la messa in sicurezza del territorio, per la promozione delle diversità naturali e culturali e per una nuova stagione di sviluppo. In questo lavoro sarà trattata la strategia relativa alle Aree Interne, da un lato mettendone in luce le caratteristiche peculiari, dall'altro saranno individuate alcune possibili prefigurazioni di sviluppo futuro. Ci si potrebbe chiedere, quale sia il nesso tra l'Agenda Urbana italiana e le Aree Interne. Leggendo quanto riportato nel documento "Metodi e Contenuti sulla Priorità in tema di Agenda Urbana", presentato a marzo 2013 dal Ministro Barca, risulta chiaro come le Aree Interne ed i sistemi di comuni che le rappresentano, assieme alle città metropolitane e alle grandi e medie città costituiscono il vero mutamento della dimensione urbana italiana. Va poi inoltre

evidenziato, come nella lettura del territorio italiano proposta in questo documento, viene riconosciuta alle aree metropolitane e alle unioni di comuni la nuova dimensione istituzionale della città contemporanea. Quella parte consistente del territorio italiano (circa tre quinti) chiamata appunto “Aree Interne” caratterizzata da una forte struttura policentrica, risulta affetta da un lento ma costante, calo demografico. Il Governo italiano su iniziativa del Ministro per la Coesione Territoriale ha lanciato nell’accordo di Partenariato, relativo ai fondi strutturali 2014-2020 una strategia nazionale per queste aree. In queste, molte iniziative come quella del rilancio delle attività agricole, della ristrutturazione dei borghi, dell’infrastrutturazione digitale, risultano già avviate, quella che manca però è una vera e propria strategia nazionale di azione. Per questo il Governo ha deciso di destinare parte dei fondi europei e di bilancio ordinario per la realizzazione di questa strategia, che si prefigge di raggiungere tre obiettivi generali. Quello di tutelare il territorio e la sicurezza degli abitanti attraverso politiche di presidio, in grado di evitare interventi solo sporadici ed emergenziali sui suoli e sulla fisicità dei territori. Quello di promuovere la diversità culturale e policentrica, in modo da creare modelli economici e sociali in grado di sopperire alle inefficienze generate dalla diffusione di tanti piccoli insediamenti. L’ultimo infine è rappresentato dalla volontà di implementare specifiche politiche, in grado di rafforzare i fattori di sviluppo dei sistemi locali. Questi obiettivi saranno perseguiti attraverso due classi di azioni. La prima classe di azione è rappresentata dall’adeguamento della qualità e quantità dei servizi essenziali, mentre la seconda si prefigge di mettere a punto progetti di sviluppo locale. Questi progetti secondo quanto previsto dal DPS, saranno finanziati sulla base di “aree-progetto” composte da gruppi di comuni, che verranno individuate a partire dalla mappa delle aree interne, qui di seguito riportata in fig.1. In una prima fase verrà selezionata un’area progetto per Regione. Questa verrà scelta sulla base dei trend demografici e produttivi, dello stato dei servizi essenziali, ma cosa più importante dalla capacità dell’area di proporre e sviluppare progetti. Ogni singolo comune appartenente alle aree interne, costituirà l’unità di base, ma in forma aggregata con altri comuni si candiderà con la Regione per la selezione dell’area progetto. Tutti i comuni che parteciperanno in forma associata nelle aree-progetto, dovranno realizzare in gestione associata le funzioni essenziali, oppure se le condizioni di contesto lo permettono, avviare processi di unione e fusione.

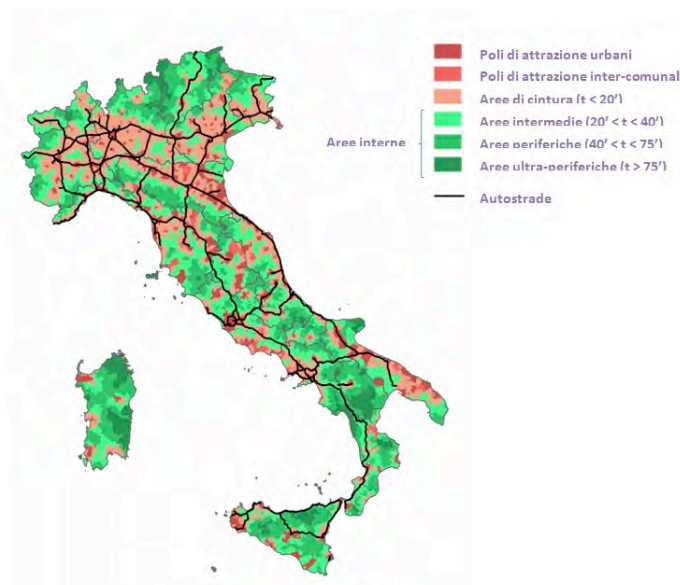


Figura 1 | Mappa delle Aree Interne. Fonte: elaborazione Uval-Uver-Istat-Ministero della Salute.

In un simile contesto è chiaro come le unioni di comuni, saranno nel medio e lungo periodo, uno strumento privilegiato e centrale per la messa a punto di questa strategia nazionale. Se da un lato l’unione potrà beneficiare delle forme di incentivo previste dalla Regioni e riconfermate anche dalla riforma Delrio, dall’altro permetterà di costruire strategie di sviluppo coerenti con l’intero territorio individuato dai sistemi di comuni. Queste strategie in prima battuta non possono non trovare attuazione se non nella pianificazione territoriale, che tra l’altro costituisce una delle funzioni fondamentali da svolgere obbligatoriamente in forma associata. In sostanza, bisogna che ogni comune si specializzi su temi specifici, in modo così, da diventare un’occasione di sviluppo per il territorio in quanto messo a sistema con tutti gli altri mediante una struttura territoriale strategica (Mascarucci, 2008).

La dimensione “unionale”

La massiccia presenza di piccoli comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti nella maggior parte delle unioni di comuni, è da ricercarsi nella legge 8 giugno 1990, n. 142, la quale fu la prima a pronunciarsi sulla questione dell'unione. Nello specifico l'art. 26 di questa legge, fissava che due o più comuni confinanti con popolazione non superiore a 5.000 abitanti, appartenenti alle stessa provincia potevano costituire una unione per l'esercizio di funzioni e servizi.

L'unione di comuni è un ente locale costituito da due o più comuni, di norma contermini e dunque non più obbligatoriamente confinanti, finalizzato all'esercizio associato di funzioni e servizi. Quando questa unione è costituita in prevalenza da comuni montani, essa assume la denominazione di unione di comuni montani. La Camera il 2 aprile 2014 ha approvato definitivamente in seconda lettura, trasformando dunque in legge il ddl Delrio, che riguarda la trasformazione delle province in enti di secondo livello, l'istituzione delle città metropolitane e la creazione delle unioni e fusioni di comuni. Questa legge impone ai comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti o di 3.000 se appartenenti o appartenuti a Comunità Montane, a svolgere obbligatoriamente in forma associata mediante unione di comuni o convenzioni, le funzioni fondamentali. In un simile quadro, risulta di sostanziale importanza individuare una visione strategica e strutturale del territorio “unionale” (Barbieri, 2013). Visione intesa come quell'insieme di operazioni, in grado di ridefinire l'organizzazione territoriale mettendo in relazione il globale (il territorio) con il locale (la scala urbana). La possibilità di costruire azioni e visioni intercomunali condivise, garantisce che le istituzioni locali che si associno assumino maggior peso nelle arene decisionali, cosa di non poco conto se si considerano le attuali ed evidenti scarsità di finanza locale (Marangoni – Marchegiani, 2006). In sostanza i progetti di trasformazione previsti per i singoli comuni, dovranno essere la traduzione in luoghi specifici di obiettivi generali, individuati all'interno di una visione territoriale complessiva (Gabellini, 2004).

Analisi configurazionale e pianificazione spaziale

Lo schema strutturale a cui dobbiamo dunque riferirci, è rappresentato da quella struttura flessibile, che ripercorrendo le scale della pianificazione spaziale ci permetta di mettere in relazione, le caratteristiche spaziali del territorio con i sistemi urbani dei singoli comuni. Questo trova conferma nel lavoro di Calafati, in cui vengono riconosciuti ai processi di coalescenza territoriale (unione di unità territoriali contigue) il vero mutamento della dimensione territoriale e urbana del contesto italiano. Sempre secondo Calafati, le politiche del riequilibrio territoriale portate avanti tra gli anni Sessanta e Novanta, volte a sviluppare e industrializzare ogni singolo comune, anche piccolissimo, non hanno dato luogo a processi di integrazione territoriale. Infatti, senza un'adeguata pianificazione spaziale del territorio, i piccoli comuni difficilmente potranno raggiungere quella massa critica che giustifichi una ri-allocazione spaziale di beni e servizi. Bisogna dunque uscire da una visione strettamente legata ai confini amministrativi comunali, riconoscendo l'importanza dei sistemi locali, integrandoli e sviluppandoli a mezzo di forme di cooperazione intercomunale (Calafati, 2008). Ragionando poi anche su quanto afferma la Gabellini, secondo la quale i territori vanno interpretati alle differenti scale (Gabellini, 2004), nel trattare il tema della pianificazione spaziale bisogna utilizzare un'approccio pluriscalare, che permetta allo stesso tempo di analizzare, relazionandoli il globale con il locale. Essa lavora infatti sulle grandi reti infrastrutturali e ambientali quando la scala è quella regionale, per arrivare ad interessarsi dell'organizzazione spaziale dello spazio pubblico, quando la scala è quella urbana. Bisogna però capire quali sono gli elementi con cui la pianificazione spaziale lavora alla scala intermedia, cioè a quella intercomunale. A tal scopo, possiamo aiutarci riprendendo alcuni studi e sperimentazioni portate avanti nello Space Syntax Laboratory dell'UCL di Londra. Secondo questi studi, i cui risultati sono riportati qui di seguito in fig.2, la pianificazione spaziale può lavorare alla scala intercomunale attraverso un'integrazione di contenuti tra il “Piano Spaziale delle Strategie” e il “Piano Spaziale di Sviluppo Urbano”. Il primo infatti focalizza la sua attenzione sulle reti infrastrutturali e naturali, così da leggere la struttura del territorio ma soprattutto capire quali ricadute questi sistemi hanno o potranno avere sulla scala urbana. Il secondo lavorando invece sulla griglia urbana, definisce le relazioni tra questa e il contesto urbano in cui essa risulta inserita. Un'ulteriore discesa di scala poi, può essere attribuita al “Piano Spaziale di Azione sull'Area”, in cui la pianificazione spaziale lavorando principalmente sul disegno geometrico dello spazio pubblico, contribuisce a definire uno schema sul quale ed entro il quale il progetto urbano può trovare la sua massima espressione.

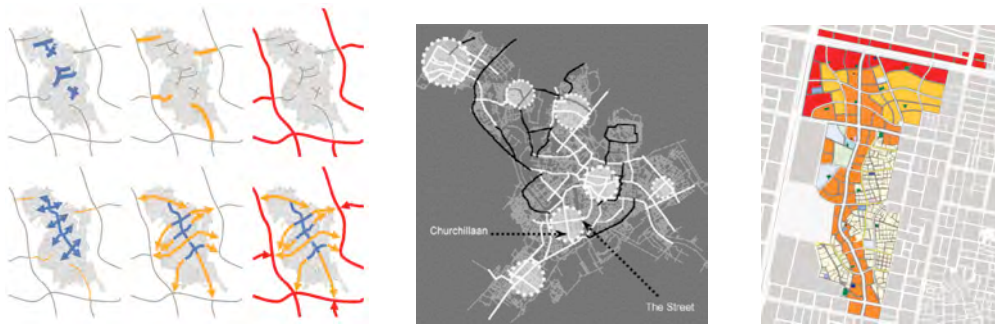


Figura 2 | Mappa Da sinistra: Piano Spaziale delle Strategie, Piano Spaziale di Sviluppo Urbano e Piano Spaziale di Azione sull'Area. Fonte: Space Syntax Laboratory UCL

Il vero problema della pianificazione spaziale, è rappresentato oggi da una conoscenza povera delle relazioni che si instaurano tra il disegno dello spazio e le forme di controllo spaziale e sociale che lo stesso concorre a definire. La pianificazione spaziale infatti, attraverso il controllo dello spazio fisico persegue anche la finalità di strumento di controllo della qualità sociale ed economica di un territorio (Mazza, 2012). Consiste dunque in quel sapere tecnico, capace di elaborare la configurazione dello spazio utilizzando strumenti come piani, modelli insediativi e reti della mobilità. (L. Gaeta-U. J. Rivolin-L. Mazza, 2013). Si può dunque affermare che l'oggetto centrale della pianificazione spaziale non è la città in senso stretto, ma le relazioni che essa ha con il territorio in cui è inserita. Al fine di rendere più chiara la vera essenza della pianificazione spaziale possono essere qui richiamati il Piano di Barcellona e quello della Grande Londra, riportati qui di seguito in fig. 3.

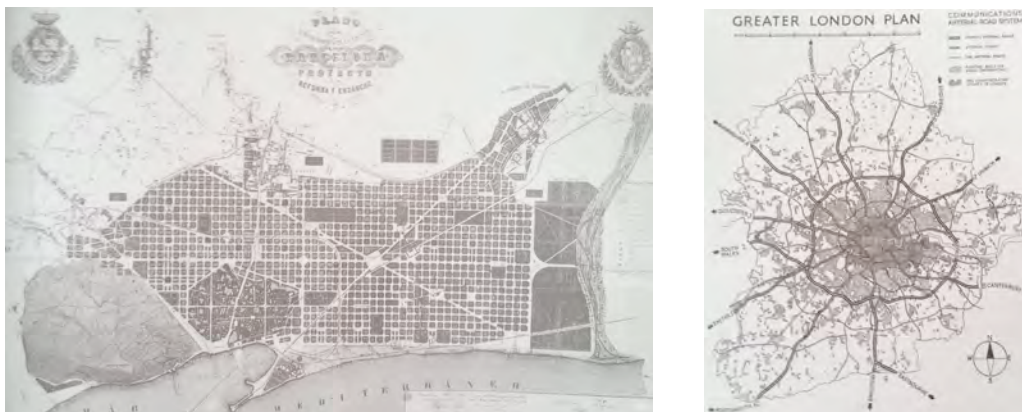


Figura 3 | Da sinistra Piano di Barcellona e Piano della Grande Londra. Fonte: Gaeta, Rivolin, Mazza).

In entrambi i piani, la pianificazione spaziale non è considerata solo come ordinatrice di spazi, ma anche e soprattutto come attività di progetto della società in uno spazio. Infatti con la soluzione spaziale che adotta, a tutti nota, Cerdà persegue nel piano di Barcellona due principali obiettivi. Uno è rappresentato dal voler garantire a tutti i gruppi sociali, soprattutto ai più svantaggiati, condizioni di vita più dignitose e salubri. L'altro è perseguire una politica di eguale assegnazione nei diritti di trasformazione, creando dunque un piano senza centralità. A Londra il problema invece si presenta sotto una diversa forma, qui Abercrombie ha la necessità di ridare forma unitaria e funzionalità ad un esteso tessuto urbano regionale. A differenza di Cerdà, Abercrombie non persegue una forma di egualitarismo spaziale, ma si pone il problema di riconoscere la centralità di Londra rispetto alla scala regionale. Sfrutta a questo scopo più modelli spaziali alle diverse scale, in modo così da potenziare il carattere urbano di Londra da un lato e di creare un sistema articolato di comunità spaziali dall'altro, garantendo un'offerta di spazi e funzioni per una migliore qualità della vita urbana.

Nell'indagare le relazioni che si instaurano tra spazio, società ed economia un ruolo determinante può essere svolto dall'Analisi Configurazionale, che rappresenta un complesso di tecniche di analisi dello spazio urbano sviluppato a partire dalla metà degli anni ottanta da Bill Hillier, nello Space Syntax Laboratory della Barlett School of Architecture dell'UCL di Londra. L'analisi configurazionale consente lo studio della spazialità di un insediamento urbano, mediante l'interpretazione, l'individuazione e la

simulazione di quelli che sono gli effetti indotti dalle trasformazioni territoriali. Sul piano operativo, l'analisi configurazionale considera lo spazio urbano come la variabile d'ingresso, quella di uscita è rappresentata dal modo in cui lo spazio è utilizzato da chi lo vive. Le principali tecniche operative dell'analisi configurazionale sono l'*Axial Analysis* e l'*Angular Analysis*. La prima è costituita da un insieme di *line*, tra uno spazio convesso ed un altro, che percorrono lo spazio della città e lo racchiudono in una trama di tracciati. L'*Angular Analysis* mentre, si differenzia dalla precedente in quanto si basa su un modello che prende in considerazione anche l'angolo di intersezione delle *line*. Mediante la costruzione di un sistema di *lines*, che prende il nome di *axial map*, la griglia urbana è discretizzata in un complesso di elementi. L'approccio sistemico alla griglia si completa definendo, a fianco della relazione di appartenenza al sistema delle *lines*, la relazione di struttura. Tale relazione è identificata nella profondità fra *lines*, definita come la distanza topologica e non metrica, che separa coppie di *lines*. Naturalmente, la relazione di profondità presuppone la preventiva applicazione nell'analisi di un algoritmo dei minimi percorsi. Sulla base della relazione di struttura, è possibile attribuire per ciascun elemento costituente il sistema, cioè per ogni singola *line*, il valore numerico di un insieme di indici configurazionali, come l'indice di connettività, di controllo, di controllabilità, di scelta e di integrazione, quest'ultimo uno dei più importanti. Negli ultimi anni le tecniche di analisi configurazionale, prima applicate solo alla scala locale dello spazio urbano, si sono interessate di studiare anche la scala territoriale e dunque quella globale. Infatti alla scala urbana, dal sistema spaziale analizzato costituito dalla griglia urbana, le tecniche configurazionali, sono in grado di graficizzare su di una mappa che ne riproduce con buona approssimazione l'andamento morfologico dell'insediamento, il grado di variazione degli indici configurazionali (Cutini, 2010). Allo scopo di capire come la scala locale, sia influenzata e dunque relazionata a quella globale, è necessario esaminare recenti sperimentazioni portate avanti nello Space Syntax di Londra e nello SpaceLab di Delft. Questi studi partendo dalla scala globale, che in genere si identifica con un'area metropolitana (unione di più municipalità), studiano le ricadute che essa ha sul sistema locale (spazi urbani interni alle singole municipalità). Viceversa studiano anche gli effetti che le trasformazioni ipotizzate alla scala locale generano sul sistema globale. A tal proposito vengono definiti da Hillier due importanti concetti, quello di "intelligibilità" e quello di "sinergia". L'intelligibilità è intesa come la misura del grado in cui ciò che può essere osservato alla scala globale, risulta una buona guida per capire cosa succede alla scala locale. In un sistema intelligente, e dunque comprensibile, gli spazi ben collegati tendono ad essere anche ben integrati. La sinergia invece, è definita come il grado di correlazione che vi è tra l'integrazione globale e quella locale di un sistema. La misura della sinergia mostra dunque quanto un sistema locale è precursore affidabile per il grado di integrazione del sistema globale.

Nella figura sono riportate alcune mappe che ci mostrano come l'analisi configurazionale può essere oggi impiegata, per analizzare e interpretare i sistemi territoriali, graficizzandone i risultati.

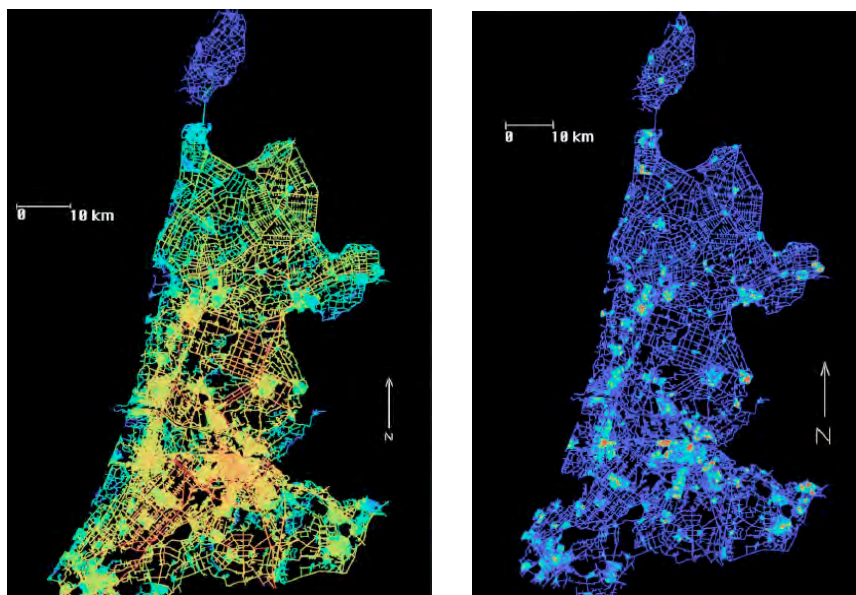


Figura 4 | Provincia Nord-Holland (Olanda) e distribuzione dell'indice di integrazione globale (colori caldi alti valori di integrazione, colori freddi bassi valori di integrazione). Fonte: Akkelies van Nes – Egbert Stolck Dep. of Urbanisme, TUDelft University.

L'uso di queste tecniche, nel nostro caso specifico può rivelarsi utile se usate come strumenti di supporto nella costruzione del piano spaziale intercomunale. Vediamo come; se si assume infatti il grado dell'indice di scelta (colori caldi alti valori, colori freddi bassi valori) per individuare il grado di accessibilità di un territorio, esso con buon approssimazione ne riproduce la distribuzione. Accessibilità però da intendersi "pura" (Cutini – Bortoli, 2001), cioè dipendente dalla sola configurazione fisica dello spazio urbano, individuata quindi dai quei percorsi vocati maggiormente a generare e ricevere spostamenti indipendentemente dai servizi e attrezzature che in essi ospitano.

A conferma di quanto appena detto si osservino in figura 5 e 6, le mappe configurazionali relative allo studio delle aree periurbane delle città di Bologna e Modena e della città di Lanciano.



Figura 5 | Correlazione tra la distribuzione dell'indice di scelta nelle città di Bologna e Modena e la localizzazione delle attività produttive. Fonte: Olimpia Cermasi – Sophia Psarra, Università di Londra UCL.

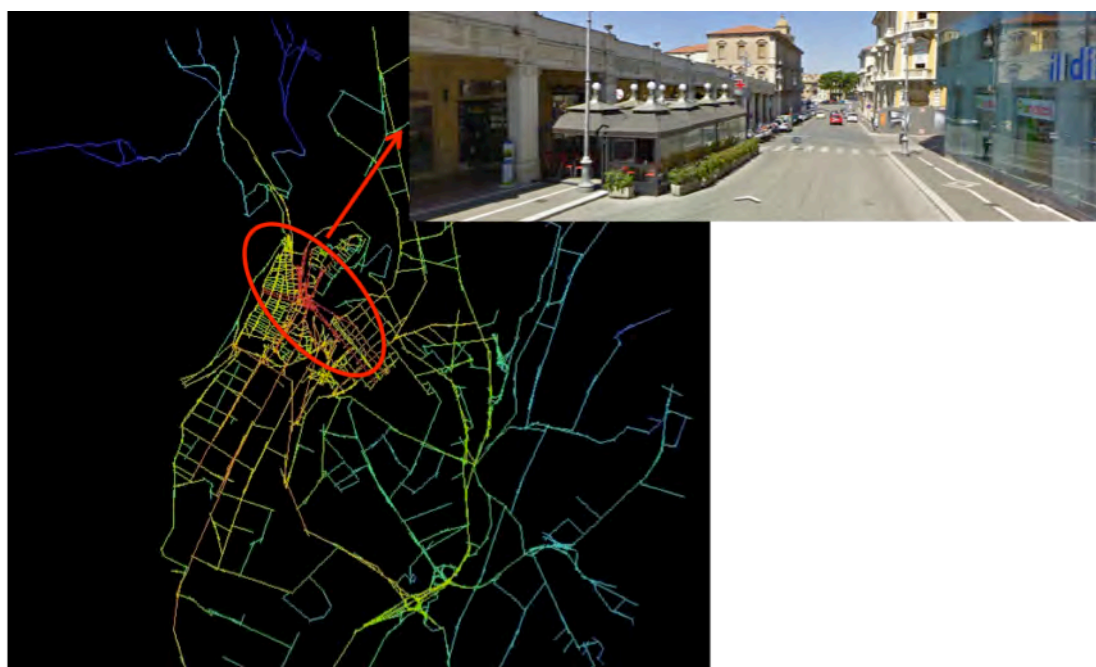


Figura 6 | Distribuzione dell'indice di integrazione globale sull'Angular Map della città di Lanciano. Fonte: elaborazione dell'autore.

Nella prima è ben visibile come alle *lines* dotate di alti valori dell'indice di scelta (colori caldi) corrisponda la localizzazione delle principali attività produttive (retino viola). Nella seconda è ben visibile, come se si assume la centralità di un aggregato urbano come espressione dell'attrattività delle attività da localizzare, l'analisi configurazionale a mezzo dell'indice di integrazione ne riproduce con buona approssimazione la distribuzione. Infatti per la città di Lanciano, le *lines* maggiormente integrate sono quelle che rappresentano quegli spazi più centrali, cioè il corso e la piazza principale, nei quali sono localizzate le principali attività terziarie, direzionali e residenziali di pregio. L'analisi configurazionale si mostra dunque utile nella costruzione del piano spaziale intercomunale (in collaborazione con altri strumenti e saperi), nell'individuare quegli ambiti territoriali con suscettività specifiche, nel disegno delle reti infrastrutturali e nella localizzazione puntuale delle attrezzature. Inoltre riproducendo e interpretando con buona approssimazione la struttura morfologica dell'insediamento urbanistico, l'analisi configurazionale si mostra utile anche per definire l'assetto strutturale dello spazio urbano. A conclusione, alla luce di quanto affermato, risulta sicuramente utile approfondire tale approccio cercando di coglierne limiti e potenzialità. In tal senso, questo contributo si prefigge di ricercare elementi di stimolo a ricerche e sperimentazioni future, utili ad una più chiara contestualizzazione dell'approccio configurazionale nel panorama urbanistico italiano.

Riferimenti bibliografici

- Barbieri P.C. (2013), "Quale forma di piano e nuovi compiti per la pianificazione", in *atti del 18th Congresso Nazionale INU* (Salerno, 24 – 26 ottobre 2013).
- Bortoli M., Cutini V. (2001), *Centralità e uso del suolo urbano*, Plus, Pisa.
- Calafati A.G., Mazzoni F. (2008), *Città in nuce nelle Marche*, Franco Angeli, Milano.
- Cermasi O., Psarra S. (2013), "Space Syntax, landscape urbanism and the peri-urban condition. The case of Bologna and Modena in Italy", in *atti del 9th International Space Syntax Symposium* (Seoul, 31 ottobre-3 novembre 2013).
- Cutini V. (2010), *La Rivincita dello spazio urbano*, Plus, Pisa.
- Gabellini P. (2004), "Fare urbanistica e costruire politiche", in *Territorio*, no. 31, pp. 71 - 80
- Gaeta L., Rivolin J.U., Mazza L. (2013), *Governo del territorio e pianificazione spaziale*, Città Studi, Milano.
- Hillier B. (2009), "Spatial sustainability in cities", in *atti del 7th International Space Syntax Symposium* (Stoccolma, 8 – 11 giugno 2009).
- Marangoni B., Marchegiani E. (2006), "Pianificazione Intercomunale", in *Urbanistica*, no. 210, pp. 5 - 6
- Mascarucci R. (2008), *Goal congruence*, Maltimi, Roma.
- Mazza L. (2012), "Finalità e sapere della pianificazione spaziale. Appunti per la ricostruzione di uno statuto disciplinare", in *Territorio*, no. 62, pp. 7 – 12
- Van Nes A., Stolk E. (2012), "Degree of sustainable location of railway stations: integration Space Syntax and Node Place Value model on railway stations in the province of North Holland's strategic plan for 2014-2020", in *atti del 8th International Space Syntax Symposium* (Santiago, 4 - 6 febbraio 2012).

Sitografia

Slums and informal settlements. An evidence-based approach to sustainable upgrading and development, disponibile sul sito web dello *Space Syntax Laboratory*, sezione "Articles"
<http://www.spacesyntax.com>



(la costruzione di) Una dimensione metropolitana per le città: attori, rappresentazioni, istituzioni. Il caso di Roma in prospettiva comparativa

Barbara Pizzo

La Sapienza Università di Roma
Dipartimento di Pianificazione, Design, Tecnologia dell'architettura
Email: barbara.pizzo@uniroma1.it

Abstract

Il contributo presenta alcuni risultati di una ricerca sulle aree metropolitane, in prospettiva comparativa internazionale. Il caso qui in oggetto è quello di Roma. I processi di mutamento che interessano il suo territorio sono caratterizzati da una molteplicità di aspetti, tra cui la trasformazione dei poteri politico-istituzionali dell'amministrazione locale, e riguardano:

- la governance e le politiche urbane;
- l'ambiente economico, politico e culturale nel contesto della globalizzazione, dell'integrazione europea, della crisi dei mercati finanziari ed economici.

Si tratta di processi di ristrutturazione – interpretati eventualmente come forme di *rescaling* – esaminati in particolare come esito in tensione di policy statali (anche come traduzione di input sovra-nazionali) e specificità degli interessi politico-economici alla scala locale. L'ipotesi che si vuole discutere è che il discorso su / la costruzione de l'area metropolitana di Roma proceda su una sorta di doppio binario (che, almeno ad oggi, non sembra portare a forme di convergenza). A livello sovra-locale, il processo di ristrutturazione si basa (anche) su una riorganizzazione in senso metropolitano delle città: da questo dipenderà la possibilità di accesso a risorse finanziarie essenziali non solo per gli interventi infrastrutturali ma anche per la gestione ordinaria.

A livello locale, il problema dell'area metropolitana si articola aprendo in più direzioni:

- si confronta con le spinte trans-nazionali e le richieste a livello di Stato centrale (riforma istituzionale del governo metropolitano e questione della 'città metropolitana');
- si interseca con quello politico amministrativo del governo di Roma (questione della 'governabilità' e delle diverse ipotesi di riassetto amministrativo, rispetto al quale si manifestano resistenze di diversa origine e significato).
- si deve confrontare con un assetto territoriale che, dal punto di vista di organizzazione spaziale e funzionale è considerato metropolitano 'nei fatti' (infrastrutture, flussi di persone e beni, processo di urbanizzazione).

Rispetto a questo, si direbbe che il caso di Roma possa essere interpretato come forma di glurbanizzazione (Jessop 1999, 2001) che comporterebbe un 'doppio collasso' – tanto della dimensione globale quanto di quella locale –, così che la globalizzazione non 'funziona' più e non appare più solo come un processo 'disegnato dall'alto', ma agisce nei due versi (cioè anche dal basso) (Matusitz, 2010).

Parole chiave: aree e Città Metropolitane, governance urbana e multilivello, politiche urbane.

Il contributo presenta alcuni risultati di una ricerca sulle aree metropolitane, in prospettiva comparativa internazionale¹. Il caso qui in oggetto è quello di Roma. I processi di mutamento che interessano il suo

¹ La ricerca è condotta dal IMRC (International Metropolitan Research Consortium), coordinato da C. Lefevre con E. d'Albergo. Il gruppo di Roma ha ottenuto un finanziamento di Ateneo per una ricerca interdipartimento, coordinata da chi scrive, dal titolo: "Città metropolitane in trasformazione e governance multilivello: attori, vincoli, opportunità e strategie di azione. Il caso di Roma".

territorio sono caratterizzati da una molteplicità di aspetti, tra cui la trasformazione dei poteri politico-istituzionali dell'amministrazione locale, e riguardano:

- la governance e le politiche urbane;
- l'ambiente economico, politico e culturale nel contesto della globalizzazione, dell'integrazione europea, della crisi dei mercati finanziari ed economici.

Si tratta di processi di ristrutturazione – interpretati eventualmente come forme di *rescaling* – esaminati in particolare come esito in tensione di *policy* statali (anche come traduzione di *input* sovra-nazionali) e specificità degli interessi politico-economici alla scala locale.

L'analisi dei processi di trasformazione in atto, negli assetti amministrativi e di *governance*, così come socio-economici e spaziali, è volta a verificare l'ipotesi della presenza di forme di *rescaling* (Brenner, 1999, 2004; Sassen, 2004, 2007) più o meno 'ortodosse', e a confrontarla con ipotesi diverse, in particolare quella di *path-dependency* (Cox e Mair, 1988; Cox 1998), le due eventualmente ibridate – ed interpretabili come segno della presenza di varianti 'locali' del processo di globalizzazione (e neo-liberalizzazione) (Swyngedouw 2003, 2004; Brenner, Peck, Theodore, 2010). Per costruire il frame comparativo tra casi anche molto diversi, ci si è chiesti cosa si intenda per 'metropolitano' e si esplora la corrispondenza tra la costruzione di una dimensione metropolitana e il processo di globalizzazione, e in che misura, e in che 'forma', questo stia effettivamente avvenendo in Italia, e a Roma in particolare.

Il caso romano presenta delle peculiarità che evidenziano le complessità della 'questione' metropolitana come riconfigurazione scalare, in generale e in contesti specifici, e fa emergere delle ambiguità che riguardano non solo lo specifico caso di studio ma più ampiamente il contesto nazionale.

Un chiarimento preliminare: se si assume la scala come esito contingente di un processo (politico) di costruzione, e più specificamente di visioni conflittuali su una realtà urbana (e sulla sua organizzazione socio-spaziale), è difficile definire in modo univoco in cosa consista 'la scala metropolitana', se non attraverso il confronto (che è anche opposizione) tra diverse visioni emergenti.

Per questo motivo, quando si accenna a problemi di ambiguità e contraddizioni che sono presenti nella costruzione di una dimensione metropolitana per Roma, non è perché si fa idealmente riferimento a un'idea astratta di ciò che l'area metropolitana di Roma dovrebbe / potrebbe essere, ma piuttosto perché le ambiguità e le contraddizioni sono in qualche modo costitutive di queste interpretazioni differenti, e servono a chiarire le origini e i motivi delle divergenze.

Va inoltre chiarito che il ricorso al concetto di area metropolitana indica una realtà fisico-spaziale ed economico- sociale, anche caratterizzata da una certa struttura di governo, in trasformazione, e a certe 'propensioni' in termini di governance - mentre con Città Metropolitana si fa riferimento all'Ente in fase di costituzione per via legislativa.

L'ipotesi che si vuole discutere è che il discorso su / la costruzione de l'area metropolitana di Roma proceda su una sorta di doppio binario (che, almeno ad oggi, non sembra portare a forme di convergenza). A livello sovra-locale, il processo di ristrutturazione si basa (anche) su una riorganizzazione in senso metropolitano delle città: da questo dipenderà la possibilità di accesso a risorse finanziarie essenziali non solo per gli interventi infrastrutturali ma anche per la gestione ordinaria.

A livello locale, il problema dell'area metropolitana si articola aprendo in più direzioni:

- si confronta con le spinte trans-nazionali e le richieste a livello di Stato centrale (riforma istituzionale del governo metropolitano e questione della 'città metropolitana');
- si interseca con quello politico amministrativo del governo di Roma (questione della 'governabilità' e delle diverse ipotesi di riassetto amministrativo, delle resistenze le cui origini vanno rintracciate nella storia urbana e territoriale non meno che nei rapporti di potere tra attori e istituzioni interessati).
- si deve confrontare con un assetto territoriale che, dal punto di vista di organizzazione spaziale e funzionale è considerato metropolitano 'nei fatti' (infrastrutture, flussi di persone e beni, processo di urbanizzazione).

Da una – seppur ancora non conclusiva – analisi delle dinamiche in corso, del ruolo e delle visioni portate dagli attori e dalle istituzioni coinvolti rispetto a questo quadro, si direbbe che il caso di Roma possa essere

interpretato come forma di glurbanizzazione (Jessop, 1999, 2001)². Questa implicherebbe un ‘doppio collasso’ -tanto della dimensione globale quanto di quella locale-, così che la globalizzazione non ‘funziona’ più e non appare più solo come un processo ‘disegnato dall’alto’, ma agisce nei due versi (cioè anche dal basso) (Matusitz, 2010).

Rispetto alla pluralità di questioni attraverso le quali è possibile approfondire il tema, dopo una breve riflessione sulle ambiguità che contraddistinguono più generalmente il discorso sulla riorganizzazione in Città Metropolitane del territorio nazionale e che il caso di Roma rivela, orienterò la riflessione verso due aspetti che rivestono un’importanza centrale per la definizione / costruzione dell’area metropolitana di Roma, e cioè:

- Il ruolo delle imprese e il particolare contesto economico;
- Il rapporto di Roma con il territorio circostante (con la sua ‘regione’).

Mi interessa orientare la discussione verso questi aspetti per tre motivi principali: perché sono ambiti in cui emergono importanti differenze rispetto agli altri casi³; perché risultano tra i più problematici (anche solo dal punto di vista della ricostruzione e dell’interpretazione degli eventi e dei processi, che necessitano di studi pluridisciplinari, cominciando da quelli economici e storico-geografici); e perché aprono ad una prospettiva storica molto interessante, necessaria per tentare di capire la persistenza ed il peso delle caratteristiche locali (anche come caratteri ‘strutturali’), per mettere alla prova l’interpretazione di *path-dependency* nonché come contributo per una verifica empirica dell’ipotesi della variegazione del neo-liberismo (Brenner, Peck, Theodore, 2010).

Ambiguità e contraddizioni. Nuovi problemi e vecchi ritardi nella costruzione delle aree/città metropolitane in Italia

Il contesto generale

Le grandi città, e quelle metropolitane in particolare, sono considerate ancoraggi locali della globalizzazione, centri di innovazione e competitività nonché potenziali attrattori di capitali, ma anche luoghi di possibili trasformazioni (economiche, urbanistiche e sociali) difficili da governare. Sul piano politico, la parziale perdita di centralità dello stato nazionale, il decentramento e la crescita di autorità trans-nazionali hanno reso le metropoli in parte più autonome e in parte sottoposte a nuove dipendenze. Ulteriori cambiamenti socio-economici e delle forme di governance urbana hanno portato, nell’ultimo ventennio, a raffigurare le metropoli come «attori strategici», capaci di competere e cooperare fra loro. Questo orizzonte competitivo ha occupato spazi crescenti nei programmi e nelle pratiche di governo delle città, generando strumenti di politiche pubbliche e forme di governo ad hoc per cercare di superare preferenze o culture divergenti degli attori coinvolti, pubblici e privati. La proposta di riorganizzazione del territorio nazionale in Città Metropolitane può essere interpretata in questo quadro. Sebbene non si tratti certamente di una novità, recentemente il tema del riassetto istituzionale e amministrativo ai fini della realizzazione di questo progetto è divenuto centrale nell’agenda politica e nel dibattito pubblico, fino ad occuparne gran parte, a scapito del ‘progetto di territorio’ a cui era connesso e di cui doveva essere strumento.

Infatti, negli ultimi anni abbiamo assistito ad una accelerazione del processo di formazione (e istituzionalizzazione) delle Città metropolitane, dopo oltre due decenni dalla prima legge che le prevedeva come forma di decentramento istituzionale (L. 142/ 1990⁴). Tale accelerazione si verifica principalmente in seguito:

- al decreto sulla revisione della spesa pubblica, meglio noto come ‘spending review’, (poi diventato L. 135/2012) che ne stabilisce gli organi elettivi, le funzioni amministrative, le risorse umane e strumentali

² “One relatively novel form of inter-urban competition is ‘glurbanization’. We have coined this term to distinguish urban from firm-level strategies within the broader concept of ‘glocalization’, which has lost its original precision as it has become the vogue word for all kinds of multi-scalar strategies with at least some global aspect”. Tra le differenze di ‘funzionamento’ dei due processi, Jessop evidenzia prima di tutto il ruolo degli ‘strategic actors’ che, mentre nel processo di glocalizzazione sono le imprese (anche attraverso alleanze strategiche), nel caso della glurbanization sono le città. Attraverso “entrepreneurial strategies that are concerned to secure the most advantageous insertion of a given city into the changing inter-scalar division of labour in the world economy. (...) glurbanization is pursued by cities to enhance their place-based dynamic competitive advantages to capture certain types of mobile capital and/or to fix local capital in place”.

³ Gli altri casi sono: Parigi, Berlino, Istanbul, Nuova Delhi, Shenzhen, New York, Rio de Janeiro.

⁴ Cf. in particolare il capo VI: *Area Metropolitane*.

(art. 18) e di cui la riforma sul federalismo fiscale, che lasciava libera iniziativa alla costituzione dei nuovi enti territoriali, può essere interpretata come più vicino, debole, precedente;

- al così detto Decreto Legge Delrio (*Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni*), approvato il 3 Aprile 2014, e alla presentazione all'UE dell'Accordo di Partenariato;

- alla 'scadenza' della nuova fase di programmazione economica 2014-2020 e al confronto con l'UE sugli obiettivi e sulla capacità di tenuta del Paese rispetto al processo di ristrutturazione e alla crisi. La crisi attuale, che investe con modalità diverse le città europee, e le risposte in chiave di «austerità» date in Europa su scala nazionale e trans-nazionale sfidano le strategie urbane, le loro forme di governo e i loro strumenti. Scenari più incerti e rischiosi e con risorse decrescenti rendono meno scontata anche l'efficacia di strumenti e forme di azione collettiva precedentemente valutati come risolutivi. Agli attori di città come Roma, meno centrali di altre nella rete delle città globali, è richiesto uno sforzo ideativo supplementare per elaborare strategie e sviluppare azioni di questo tipo, valorizzando le risorse a questo scopo disponibili.

I principali problemi rispetto alle due questioni (contesto imprenditoriale ed economico e territoriale-geografico) sulle quali intendo concentrare l'attenzione sono:

1. Spostamento della *issue*: da una cornice legislativa inerente il decentramento e l'autonomia degli Enti Locali (principio di sussidiarietà) ad una cornice di carattere prettamente finanziario legato ai tagli della spesa pubblica (anche) come nuova forma in cui lo (storico) 'scollamento' tra programmazione/riorganizzazione economica e territoriale si manifesta.
2. Accordo di partenariato presentato all'UE, come 'strategia debole'⁵. La necessità di confrontarsi / misurarsi con l'agenda europea, che chiede di stabilire (ordini di) priorità, si scontra con il tentativo di conservare modalità di approccio radicate (linee strategiche 'compensate' da azioni più diffuse – che tentano forme di riequilibrio ma producono prima di tutto un indebolimento delle strategie).
3. Persiste un'ambiguità di fondo, che è perpetuata in larga misura dal linguaggio, tra focus sulle città e focus sulle aree metropolitane. In molte occasioni⁶ convivono entrambi senza che vengano chiarite le relazioni e le (eventuali) differenze. In ogni caso, si direbbe che il discorso 'nuovo' sulla necessità della costituzione delle aree/città metropolitane è veicolato dal discorso 'vecchio' sull'importanza delle città (che però in Italia sono per la grande maggioranza città medio - piccole) nell'organizzazione e nell'economia del paese. I passaggi non sono adeguatamente affrontati né tantomeno chiariti.
4. Un'altra contraddizione emerge rispetto al trattamento del tema delle specificità locali, sia come fulcro e potenzialità di sviluppo, sia in termini di forme di organizzazione e governo. Se da un lato si punta alla differenziazione nel riconoscimento delle peculiarità dei territori (per cui le città metropolitane, intese come città 'grandi', hanno bisogno di un 'nuovo' modello di governo), dall'altro si rileva una sorta di spinta omologatrice da parte dello Stato centrale a realizzare un unico modello di Città metropolitana da implementare nelle varie città indicate dalla legge (Calafati, 2014).
5. Molte ambiguità e contraddizioni riguardano il passaggio a quello che, almeno in linea teorica, dovrebbe essere un modello di organizzazione (anche spaziale) del tutto diverso rispetto a quello attuale. Un modello di assetto territoriale basato su città metropolitane come grandi polarità di significato strategico implica una visione reticolare che impone delle 'gerarchie' (ad esempio, alle concentrazioni – di funzioni, popolazione, flussi, investimenti –, corrispondono necessariamente dei diradamenti oppure dei passaggi a reti di scala più minuta), ma la riflessione rispetto a questo risulta ancora decisamente embrionale. Certamente, si può dire che costruire una visione metropolitana per il paese implica chiarire quale sia la visione per i territori che della 'rete' metropolitana non fanno parte. A questo proposito, è piuttosto significativo come per i governi locali sia diventato fondamentale

⁵ Già nella fase di pre-elaborazione dell'Accordo di Partenariato – AdP (iniziata nel dicembre 2012, e che ha portato ad un documento 'metodologico' di indirizzo per il buon uso delle risorse della programmazione economica 2014-2020) inviato preventivamente alla Commissione Europea (incontri risalenti all'aprile 2013), la Commissione, "in un contesto di apprezzamento per il lavoro svolto, aveva segnalato tuttavia la necessità di una maggiore concentrazione degli interventi previsti attraverso un accorpamento delle azioni e di un approfondimento del quadro strategico nell'ambito del quale collocare gli obiettivi tematici" (Cf. Ministro per la Coesione Territoriale 2013, p. 3). Due questioni strettamente interconnesse che dicono di una (costante) ambivalenza verso il perseguimento e l'investimento specifico su obiettivi strategici, e della tendenza a ricercare forme di bilanciamento – che, ad esempio, hanno assunto la forma della distribuzione 'a pioggia' delle risorse. Il binomio 'competitività e integrazione' / 'competitività e coesione' – da sempre di problematica interpretazione e attuazione, in Italia spesso ha significato un indebolimento delle scelte strategiche fondamentali, piuttosto che la redistribuzione dei maggiori vantaggi ottenuti attraverso scelte strategiche verso i territori marginali rispetto a quelle strategie. In un certo senso, si direbbe che la questione delle aree metropolitane stia seguendo in modo preoccupante un percorso analogo.

⁶ Si veda ad esempio l'intervento di Carlo Trigilia alla Smart City Exhibition di Bologna (16 Ottobre 2013).

ottenere lo status di città metropolitana. Da un primo esame si può ipotizzare che questo abbia diverse motivazioni: se da un lato è visto come modalità privilegiata di accesso ai finanziamenti (PON, FERS)⁷, e dall'altro sembra rappresentare un modo per instaurare un dialogo diretto con lo Stato e addirittura con l'UE (e sfuggire al controllo degli enti locali sovraordinati, ossia delle regioni?), non è da escludere che una ulteriore motivazione vada ricercata proprio nella grande incertezza rispetto al destino dei territori che non rientrano tra quelli metropolitani.

6. In ogni caso, la costituzione delle città metropolitane e il conseguente diverso assetto territoriale dovrebbero corrispondere ad un modello diverso, opposto a quello 'isotropo' delle province (amministrative). In realtà quello che si sta verificando è un'interpretazione ibrida tra i due modelli. L'impossibilità (costituzionale) di abolire definitivamente le Province attraverso un Decreto legislativo viene portata come giustificazione di questo risultato 'parziale', mentre restano dubbi sull'applicabilità di un modello basato su 'grandi polarità' in un contesto, come l'Italia, che è (da sempre) considerato come caratterizzato dalla presenza di una rete più piccola e quindi più fitta di città medio-piccole. Si direbbe che nessuno si interessi (né voglia occuparsi) del lato solo apparentemente secondario del discorso.
7. Inoltre, dalle riflessioni elaborate in questo periodo (sia a livello accademico, che politico e istituzionale/amministrativo) emerge che la ristrutturazione del territorio in senso 'metropolitano' implicherebbe: a) una visione strategica e una proposta chiara dal punto di vista dell'organizzazione spaziale, sociale e amministrativa (nel senso delle forme di governo, delle competenze tra quelle che si pensa debbano essere affidate alle città metropolitane, con una prefigurazione dei possibili conflitti inter-istituzionali e una proposta di assetto per aumentare le sinergie invece che le diseconomie – ad esempio il discorso sulle competenze di pianificazione); b) un confronto esplicito circa il destino dei territori che non fanno parte delle concentrazioni metropolitane – ed eventualmente quali forme di 'compensazione' (redistribuzione) possano essere previste o ipotizzate, considerando che, e non dovrebbe essere necessario dirlo, non ci possono essere tutte aree metropolitane, e la configurazione in aree metropolitane è il contrario della visione isotropa del territorio omogeneamente coperto dall'amministrazione (province).

Il caso di Roma

Per alcuni versi si può dire che il caso di Roma faccia emergere con particolare chiarezza molte delle questioni sopra sinteticamente elencate, di cui di seguito tratteggio le principali specificità. Si tratta di un lavoro ancora in corso, pertanto inevitabilmente parziale. Articolo i due aspetti sui quali vorrei fissare l'attenzione (contesto imprenditoriale ed economico e contesto territoriale-geografico) in tre punti.

Città metropolitana e obiettivi di revisione economico-finanziaria dell'amministrazione pubblica

Indubbiamente, il problema del bilancio comunale, e del significato di mezzo di riassetto economico-finanziario che ha assunto la questione metropolitana, ha pesato (e pesa) in maniera decisiva nella costruzione del discorso che ha portato alla legge per Roma Capitale, e che differenzia Roma dalle altre Città metropolitane⁸.

Il ruolo di Capitale della Repubblica è da sempre al centro del dibattito sulla necessità per Roma di un ordinamento speciale. Si può affermare anzi che il dibattito su 'Roma Capitale' ha anticipato quello riferito a 'Roma Città metropolitana', con la proposta di un disegno di legge che ne ha modificato l'ordinamento. Il riconoscimento di tale carattere eccezionale viene sancito in particolare nel 2001, con la riforma del titolo V della Costituzione⁹. Sebbene sia stato fatto notare che la Costituzione non specifichi quale sia 'il territorio' della Capitale della Repubblica (se ad essere Capitale della Repubblica sia il comune di Roma – così come definito dagli attuali confini amministrativi –, o una qualche altra configurazione), emergono dubbi sulle possibilità di coesistenza della 'capitalità' di Roma con la sua 'metropolitanità'¹⁰. La questione

⁷ Una parte del convegno di Firenze della Rete delle Associazioni Industriali è dedicata infatti a "Prepararsi a cogliere le opportunità di finanziamento".

⁸ Infatti, nel Decreto Legislativo approvato si fa menzione di 9 Città Metropolitane (Torino, Milano, Genova, Venezia, Bologna, Firenze, Napoli, Bari, Reggio Calabria) più Roma Capitale (con disciplina speciale), oltre alle Città Metropolitane previste dalle regioni a statuto speciale (Trieste, Cagliari, Messina, Palermo e Catania).

⁹ Roma è la capitale della Repubblica. La legge dello Stato disciplina il suo ordinamento' (art. 114).

¹⁰ Pietro Barrera, intervistato da Nora Inwink per il gruppo di ricerca.

delle Leggi speciali per Roma, lette in particolare come ragioni di conflitto o di incompatibilità tra obiettivi generali / nazionali e obiettivi locali è uno dei temi in corso di approfondimento storico¹¹.

Area metropolitana e contesto economico-produttivo

Sin dal 1870, il ruolo di Capitale della Repubblica è stato considerato dalle classi dirigenti incompatibile con quello di centro produttivo; pertanto la crescita demografica – e la crescita urbana – non hanno trovato corrispondenza in una crescita del tessuto produttivo, industriale in particolare, tanto da far affermare che la città sia divenuta moderna senza passare per lo sviluppo, mentre al contrario, “l’industria romana, anche se di portata minore rispetto a quella settentrionale e con indici di industrializzazione più bassi, non si può dire che sia stata inesistente, né irrilevante” (Pagnotta, 2009: 7). Il peso (il ‘primato’) del settore immobiliare resta un fattore che influenza in modo decisivo lo sviluppo della città. Non solo perché storicamente il settore edilizio – e quello dei lavori pubblici (e le attività industriali ad esso collegate, come quelle di produzione di materiali da costruzione) – è da sempre un settore trainante nell’economia urbana, ma anche perché il profitto derivante dalle attività produttive, molte delle quali attivate grazie a capitali che provenivano dal nord del paese, non veniva reinvestito nella stessa attività o settore ma, se non veniva spostato al nord, era investito nel più sicuro mercato immobiliare.

Specifico rilievo riveste notoriamente il ruolo delle trasformazioni nell’uso del suolo e del mercato immobiliare e di tutto il settore economico a questo connesso, con particolare riguardo anche per il peso che questo settore economico ha nei bilanci comunali. Qui preferisco concentrare l’attenzione su un’altra questione, e cioè sul fatto che, se l’area metropolitana è interpretata come il motore di sviluppo e motore economico, la realtà economica dell’area metropolitana romana, e quindi l’area metropolitana stessa, cambia in modo decisivo a seconda del settore economico-produttivo che si prende in considerazione e della scala (o delle scale) in cui esso si colloca. Se in generale capire esattamente l’economia delle città in epoca di globalizzazione è un’operazione complessa, la realtà economica romana risulta esserlo in modo particolare. La localizzazione (che significa non solo presenza, ma attivazione di relazioni e scambi, produzione di beni e di reddito) sia di grandi organismi internazionali (FAO; UN), sia delle sedi dei ministeri e delle istituzioni centrali di governo di livello nazionale, senza dimenticare la presenza all’interno del territorio comunale di un diverso Stato (la Città del Vaticano), si sovrappone ad economie che si collocano a scale anche molto diverse, ad esempio quella agricola – di certo non irrilevante¹². La presenza delle istituzioni caratterizzate da una dimensione transnazionale, e di quelle nazionali, con tutto il complesso di servizi e l’economia che questi apparati e sistemi muovono, si confronta, direi quotidianamente, con la vita dei cittadini.

Questa multi- e trans-scalarità nella interpretazione del mercato e del sistema economico di Roma, che si è ipotizzato possa caratterizzare anche gli altri casi di studio che svolgono il ruolo di Capitale, rende particolarmente complesso definire cosa si intende per ‘metropolitano’ e per questo risulta ancora più paradossale, per molti versi, e non soddisfacente, la ‘riduzione’ (anche nel senso di una definizione ‘riduttiva’) dell’area metropolitana all’interno dei soli confini comunali attuali.

Il sistema produttivo legato all’industria manifatturiera si sviluppa prevalentemente in due direzioni: verso nord-est, lungo l’asse prenestino e tiburtino, e verso sud lungo l’asse pontino (le province di Latina¹³ e, almeno in parte, di Frosinone). Questo è un ulteriore esempio di come i confini dell’area metropolitana risultino variabili, a seconda dei settori che vengono presi in considerazione e della ‘scala’ all’interno della quale questi settori si muovono. È necessario quindi tenere presente tutti questi aspetti per ragionare su cosa è l’area metropolitana e di cosa si dovrà occupare la Città Metropolitana, nonché per capire quali sono i territori che restano esclusi da questa definizione, e sulla base di quale motivazione, e quale potrebbe essere il loro destino, ovvero come possono riorganizzarsi all’interno di questa nuova configurazione territoriale – in questo spazio mutato e mutevole.

¹¹ Per il rapporto tra contesto economico-produttivo di Roma e impatto delle leggi speciali, si vedano Pagnotta 2009, e Toscano 2002.

¹² Bisogna ricordare che il Comune di Roma è il comune agricolo più grande del Paese, e che ha un’economia agricola di tutto rilievo, che va dai prodotti di largo consumo fino alle produzioni di qualità. Basti pensare che – all’interno del lavoro comparativo – nel valutare quelle che possono essere considerate le ‘grandi imprese’, è stata messa in evidenza l’Azienda agricola di Maccarese, 3.200 ettari pianeggianti, al primo posto in Italia per dimensioni, con produzione di seminativi, foraggi e ortaggi, oltre al più grande allevamento nazionale di vacche da latte, con una mandria di 3.300 capi.

¹³ Al 1959 risale il ‘Consorzio Roma-Latina’, e la costituzione di una ASI di 1500 ettari nel comprensorio della bonifica pontina, che è considerato nei fatti l’area industriale romana. La questione dell’estensione della Cassa del Mezzogiorno al Lazio, e a Roma (questo contenuto fa parte di una delle stesure della Legge speciale per la città capitale, tra gli anni 1954-1955), e dell’impatto che questa ha avuto sul territorio regionale, è un tema ancora molto dibattuto e controverso (Pagnotta, 2009: 259).

Roma e il 'suo' territorio – disequilibri vecchi e nuovi

Il problema di come potrebbero riorganizzarsi i territori non compresi nell'area metropolitana romana appare di più incerta soluzione rispetto ad altri contesti. Ciò dipende dal fatto che esiste una sorta di 'sproporzione' tra Roma (eventualmente l'area metropolitana romana) e il resto del territorio. Tale sproporzione – che si può riconoscere in termini di dimensioni¹⁴, di dotazioni territoriali, di popolazione, di pesi nei rapporti inter-territoriali a varie scale – ha delle profonde radici storiche, e si può far risalire alla prima formazione della regione, che nasce dallo smembramento dello Stato Pontificio e dall'accorpamento di aree residue, una volta perdute quelle che si erano trasformate in entità geografiche autonome (Toscano 2002). Questo ha portato alla definizione di 'regione residuale' (Caracciolo 1991)¹⁵. La sproporzione, seppure con connotazioni diverse, esiste poi alle diverse scale: tra la città e la provincia, tra la provincia e la regione¹⁶. Questi aspetti devono essere approfonditamente considerati nella valutazione degli impatti e delle conseguenze che le ipotesi su 'quale' territorio è il territorio metropolitano (e in cosa consiste la Città Metropolitana) rispetto all'attuale Comune di Roma potranno produrre.

Considerazioni conclusive

Il caso di Roma evidenzia una significativa continuità nel contesto economico e politico, così come, se non nelle forme, nelle logiche che guidano il rapporto tra spazio e società. Il contributo si è soffermato su alcuni aspetti in particolare, che toccano gli assetti amministrativi, geografico-territoriali ed economico-produttivi, mettendoli in relazione con i temi emergenti dal dibattito nazionale ed europeo, e costruendoli all'interno di una cornice interpretativa orientata alla comparazione internazionale.

Nel caso di Roma il peso di forme di 'path dependency' sembrerebbe decisamente rilevante. È in riferimento a queste che vanno rintracciate tanto le ragioni delle visioni / rappresentazioni emergenti della 'Roma metropolitana', quanto le resistenze alla trasformazione / riorganizzazione in senso metropolitano degli attori e delle istituzioni coinvolte. Inoltre, i fattori sui quali si sono sviluppate le 'dipendenze locali' sono interpretabili come condizioni strutturali del rapporto tra spazio e società, in cui restano margini interessanti per ulteriori approfondimenti storici – in particolare di tipo interdisciplinare. Una parte di questi caratteri è certamente riconducibile alla dimensione multi- e trans-scalare dell'economia urbana di una città capitale, e questo aspetto specifico potrà essere oggetto di discussione nel confronto con gli altri casi di capitali metropolitane. Inoltre, oltre all'ipotesi della glocalizzazione come modalità di attuazione locale della globalizzazione, nel caso di Roma sembrerebbe interessante considerare (anche) quella della glurbanizzazione, in particolare per il 'doppio collasso' che essa comporta: "another important tenet of glurbanization is that it collapses the global and the local: urban spaces are restructured so that globalization does not become just a top-down hierarchical design whereby the nation-state dictates how things work; rather, globalization is made to happen both from 'below' and from 'above'" (Matusitz 2010). Quanto e come questa interpretazione può essere compatibile con l'ipotesi del rescaling – eventualmente come 'commistione' di globalizzazione e forme di localismo, ovvero come variegazione del processo di neoliberalizzazione, è da verificare ulteriormente.

Riferimenti bibliografici

- Amato F., Bolocan Goldstein M., Cremaschi M., Governa F., Pasqui M. (2011), "Torino, Milano, Roma, Napoli. Ciclo politico, agenda urbana, policies", in Dematteis G. (a cura di), *Le grandi città italiane. Società e territori da ricomporre*, Marsilio, Venezia, pp. 207-260.
- Brenner N. (2003), "Metropolitan Institutional Reform and the Rescaling of State Space in Contemporary Western Europe", *European Urban and Regional Studies*, no. 4, vol. 10, pp. 297-324.

¹⁴ In relazione alle dimensioni, un aspetto fondamentale è la quantità di suolo 'libero', di enorme valore economico almeno 'potenzialmente', all'interno dei confini comunali e, in parte, anche nei comuni della così detta 'prima cintura' - come quelli più direttamente connessi con il centro città.

¹⁵ Mentre L. Quaroni parlava di 'Roma nel deserto del Lazio'.

¹⁶ Ad esempio, all'interno della Provincia, 2/3 della popolazione (che complessivamente supera i 4.100.000 abitanti) risiede a Roma, ma lo sviluppo insediativo, in termini di occupazione di suolo, non è proporzionato a queste quantità, così che esiste una 'città' più grande di Roma nel territorio provinciale, ma con una popolazione che è la metà (1/3 di quella totale). Ma queste sono solo le prime osservazioni e considerano i rapporti di scala più 'semplici' e banali.

- Brenner N., Peck J., Theodore N. (2010), "Variegated neoliberalization: geographies, modalities, pathways", *Global Networks*, no. 2, vol. 10, pp.182–222.
- Buck N., Gordon I., Harding A. & Turok I. (Eds, 2005), *Changing Cities, Rethinking Urban Competitiveness, Cohesion and Governance*, Palgrave, London.
- Calafati A. (2008), "Macro-Regions, Local Systems and Cities: Conceptualisation of Territory in Italy since 1950". *Scienze Regionali - Italian Journal of Regional Science*, no. 3, vol. 8.
- Calafati A., Veneri, P. (2013), "Re-defining the Boundaries of Major Italian Cities", *Regional Studies* no. 5, vol. 47, pp. 789-802.
- Calafati A. (2014), "Città e aree metropolitane in Italia", *GSSI Urban Studies, Working Paper* no. 1.
- Camera di commercio di Roma (2010b), *Lo scenario economico provinciale. Sistema produttivo e specificità locali*, Roma.
- Camera di commercio di Roma (2011), "Dossier statistico". *9a giornata dell'economia*, 6 maggio 2011, Roma
- Caracciolo A. (1991). 'La regione storica e reale', *Storia d'Italia, Le Regioni: Il Lazio*, Einaudi, Torino.
- Commissione per il futuro di Roma Capitale (2009), 'Roma Porta dei Tempi' - Rapporto finale, aprile 2009.
- Comune di Roma (2000), "Osservatorio permanente sull'economia romana" – Rapporto 1999 sull'economia romana, Roma.
- Comune di Roma (2002), Progetto di Roma, Roma.
- Comune di Roma – PSS (2010) – *Piano strategico di sviluppo di Roma capitale*, Roma.
- Cooke P., Morgan K. (1998), *The Associational Economy: Firms, Regions and Innovation*, Oxford University Press, Oxford.
- Cox K. R., Mair A. (1988), "Locality and Community in the Politics of Local Economic Development", *Annals of the Association of American Geographers*, no. 8, vol. 78, pp. 307-325.
- Cox, K.R. (1998), "Spaces of dependences, spaces of engagement and the politics of scale, or: looking for local politics", *Political Geography*, no. 1, vol. 17, pp. 1-23.
- Cremaschi M. (2010), "Rendita fondiaria e sviluppo urbano nella riqualificazione urbana: per un'ipotesi interpretativa", Relazione al XXIV Convegno della Società Italiana di Scienza Politica, Università IUAV di Venezia, 16-18 settembre.
- Crescenzi M. e Tortorella W. (2010), "Città innovative, innovazione, paese", in Tortorella W. (a cura di), *Città d'Italia. Le aree urbane tra crescita, innovazione ed emergenze*, Il Mulino: Bologna, pp. 113-149.
- d'Albergo E., (2001), "Gli interessi socio-economici e il cambiamento del governo metropolitano a Roma", in D'Albergo E. e Proverbio V. (a cura di), *Città metropolitana e attori socio-economici. Roma e le altre città europee*, Fratelli Palombi editore, Roma.
- d'Albergo E. (2002), "Le gouvernement métropolitain à la poubelle: Acteurs, problèmes et solutions du changement institutionnel à Rome", in Jouve B., Lefèvre C. (eds.) *Métropoles ingouvernables? Les grandes villes européennes entre globalisation et décentralisation*, Elsevier, Paris.
- d'Albergo E. (2006), "The Glocal Mayor. The politics of Rome's International and transnational agency", *Quaderni di ricerca del Dipartimento Innovazione e Società*, Sapienza Università di Roma: Aracne editore.
- d'Albergo E. (2011), *Le città nell'agenda politica nazionale. Una comparazione nell'Europa occidentale*. Milano, Franco Angeli.
- d'Albergo E., Iacovino R., Inwinkl N., Moini G., Pizzo B. (2013), *Case study: Rome – Preliminary case study reports*, IMRC research meeting, Istanbul 7/10/2013.
- Dowding K. (2001), 'Explaining urban regimes', *International Journal of Urban and Regional Research*, no. 1, vol. 25, pp. 7-19
- Fainstein S. S. (2001) [1994], *The City Builders. Property development in New York and London, 1980–2000* Lawrence, Kansas University Press.
- Florio R., Esposito A. (eds.) (2012), "La costruzione della Città Metropolitana in Italia. Esperienze, soluzioni e prospettive". Rete delle Città Strategiche – Report presented at the Conference held in Venice, 23 May 2012 [available on line at: <http://reccs.it/it/news-detail/veneziacittametropolitano>].
- Ferrarotti F. (1991), *Roma madre matrigna*, Laterza, Bari.
- Harding A. (1997), "Urban regimes in a Europe of the cities?", *European Urban and Regional Studies*, no. 4, pp. 291-314.
- Harvey D. (1985), *The Urbanization of Capital. Studies in the History and Theory of Capitalist Urbanization*, Johns Hopkins University Press: Baltimore.
- Harvey D. (1989), "From managerialism to entrepreneurialism: Transformation in urban governance in late capitalism", *Geografiska Annaler Series B, Human Geography*, no. 88B, pp. 145–158.

- Hutton T. (2011), "Thinking Metropolis: From the 'Livable Region' to the 'Sustainable Metropolis' in Vancouver", *International Planning Studies*, no. 3, vol. 16, pp. 237-255.
- Insolera I. (1962), *Roma Moderna*, Einaudi, Torino. [Nuova edizione 2011]
- Jacobs J. (1969), *The Economy of Cities*, Vintage, New York.
- Jacobs J. (1984), *Cities and the Wealth of Nations*, Vintage, New York..
- Janssen-Jansen L., Hutton, T. (2011). 'Rethinking the Metropolis: Reconfiguring the Governance Structures of the Twenty-first-century City-region', *International Planning Studies*, no. 3, vol. 16, pp. 201-215.
- Janssen-Jansen L., Hutton, T. (2011), 'Reconfiguring the Governance Structures of the Twenty-first-century City-region: Observations and Conclusions', *International Planning Studies*, no. 3, vol. 16, pp. 305-312.
- Jessop B., (2002), 'Liberalism, Neoliberalism, and Urban Governance: A State-Theoretical Perspective', *Antipode*, no. 3, vol. 34, pp. 452 - 472.
- Jessop B., Ngai-Ling Sum (2001), "An Entrepreneurial City in Action: Hong Kong's Emerging Strategies in and for (Inter-) Urban Competition", published by the Department of Sociology, Lancaster University at: <http://www.comp.lancs.ac.uk/sociology/soc045rj.html>
- Jouve B. (2007), "Urban societies and dominant political coalitions in the internationalization of cities", *Environment and Planning C: Government and Policy* no. 3, vol. 25, pp. 374-390.
- Lefèvre C. (2010). "The improbable metropolis: Decentralization, local democracy and metropolitan areas in the Western world", *Analise Social*, no. 197, vol. 45, pp. 623-637.
- Le Galès P., (2002), *European cities. Social conflicts and governance*, Oxford University Press, Oxford.
- Logan, J., Molotch, H. (1987). *Urban fortunes: The political economy of place*, University of California Press, Los Angeles.
- Macleod G., Goodwin M. (1999), "Space, scale and state strategy: rethinking urban and regional governance", *Progress in Human Geography*, no. 4, vol. 23, pp. 503-527.
- Marcelloni M. (2003), *Pensare la città contemporanea. Il nuovo Piano Regolatore di Roma*, Laterza, Bari.
- Matusitz J., (2010), "Glurbanization theory: an analysis of global cities", *International Review of Sociology / Revue Internationale de Sociologie*, no. 1, vol. 20, pp. 1-14.
- McNeill D. (2001), "Rutelli's Rome: Mayors and Personality Politics in Italy", *European Urban and Regional Studies*, no. 3, vol. 8, 253 - 256.
- Ministro per la Coesione Territoriale, Carlo Trigilia (2013), *La programmazione del nuovo ciclo dei fondi europei 2014-2020 – Presentazione della bozza di Accordo di partenariato - 10 dicembre 2013*.
- Molotch H. (1976), "The city as a growth machine", *American Journal of Sociology*, no. 2, vol. 82, pp. 309-330.
- Mossberger K., Stoker G. (2001), "The Evolution of Urban Regime Theory. The Challenge of Conceptualization", *Urban Affairs Review*, no. 6, vol. 36, pp. 810-835.
- Moulaert F., Rodriguez A., Swyngedouw E. (eds.) (2003), *The Globalized City - Economic Restructuring and Social Polarization in European Cities*, Oxford University Press, Oxford.
- Pagnotta M.G. (2008), *Roma industriale. Tra dopoguerra e miracolo economico*, Editori Riuniti, Roma.
- Peck J., Jessop B. (1998), 'Fast policy/local discipline: global-local dialectics in the workfare offensive'. Paper presented to the AAG conference, Boston, MA, 25-29 March.
- Peck J., Theodore N., Brenner N. (2009), "Neoliberal Urbanism: Models, Moments, Mutations", *SAIS Review*, no. 1, vol. 29.
- Peck J., Tickell A. (2002), "Neoliberalizing Space", in N. Brenner – N. Theodore (eds.), *Space of Neoliberalism. Urban restructuring in North America and Western Europe*, Blackwell Publishing, Oxford, pp. 33-57.
- Polese M. (2005), 'Cities and national economic growth: A reappraisal', *Urban Studies*, no. 8, vol. 42, pp. 1429-1451.
- Porter M. E. (2011), 'Regions and the new economics of competition', in A. J. Scott, J. Agnew, E. Soja & M. Storper (eds.), *Global City-Regions: Trends, Theory, Policy*. Oxford: Oxford University Press, pp. 139-157.
- Provincia di Roma (2011), Ufficio studi: *Rapporto annuale. La situazione della Provincia di Roma*, Roma
- Salet W., Thornley A. & Kreukels T. (eds.) (2003), *Metropolitan Governance and Spatial Planning. Comparative Case Studies of City-Regions*, Spon Press, London.
- Savitch H. V., Vogel R. K. (2000), "Metropolitan Consolidation versus Metropolitan Governance in Louisville". *State and Local Government Review*, no. 3, vol. 32, pp. 198-212.

- Scott A. J. (1988), *Metropolis: From Division of Labor to Urban Form*, University of California Press, Los Angeles/Berkeley.
- Schmidt V. (2008), 'Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse', *Annual Review of Political Science*, no.11, pp. 303–326.
- Stone C.N. (1989), *Regime Politics*, University Press of Kansas.
- Stone C.N. (1993), "Urban Regimes and the Capacity to Govern: A Political Economy Approach", *Journal of Urban Affairs*, no. 1, vol. 15, pp. 1-28.
- Stone C.N. (2005), "Looking Back to Look Forward. Reflections on Urban Regime Analysis", *Urban Affairs Review*, no. 3, vol. 40, pp. 309-341.
- Swyngedouw E. (2004), "'Globalisation' or 'glocalisation'? Networks, territories and rescaling", *Cambridge Review of International Affairs*, no. 1, vol. 17, pp. 25-48.
- Thornley A., Newman P. (2002), "Globalisation, world cities, and urban planning: Developing a conceptual framework", in: A. Thornley & Y. Rydin (eds.), *Planning in a Global Era*, Ashgate, Aldershot, pp. 13–26.
- Toscano P. (2002), *Le origini del capitalismo industriale nel Lazio. Imprese e imprenditori a Roma dall'Unità alla Seconda Guerra Mondiale*, Edizioni dell'Università degli Studi di Cassino, Cassino.
- Toscano P. (2009), *Imprenditori a Roma nel secondo dopoguerra. Industria e terziario avanzato dal 1950 ai giorni nostri*, Gangemi, Roma.
- Turok I. (2004), "Cities, regions and competitiveness", *Regional Studies*, no. 38, pp. 1069-1084.
- Violante A., Annunziata S. (2011), "Rome-Model: rising and fall of an hybrid neo-liberal paradigm in Southern Europe", *Paper delivered at RC21 Conference, The struggle to belong. Dealing with diversity in 21st century urban settings*, Amsterdam (The Netherlands), July 7-9 2011.



Energia nell'Agenda urbana nazionale: verso una città al centro di un nuovo sviluppo

Gerlandina Prestia

Università degli Studi di Palermo

DARCH - Dipartimento di Architettura

Email: gepre80@gmail.com; gerlandina.prestia@unipa.it

Abstract

Il presente contributo vuole porre l'attenzione sul tema/problema dell'Energia quale nodo delle politiche urbane da inserire nell'agenda delle città. Non a caso, uno dei punti dell'Agenda Urbana- di cui gli Stati membri dell'UE dovrebbero dotarsi- si riferisce proprio alla strategia europea in materia di *Clima ed Energia*, peraltro, tra gli obiettivi del programma Horizon 2020: ridurre il consumo di energia e le emissioni di carbonio grazie all'uso intelligente e sostenibile, anche attraverso il ricorso a soluzioni non tecnologiche. Come provano le esperienze dei PEC di due comuni della regione Emilia-Romagna, presi in considerazione, le suddette soluzioni potrebbero provenire da una pianificazione urbana inclusiva della variabile energetica e *agente* sugli ambiti di competenza precisi della disciplina urbanistica, in particolare, mobilità e verde urbano. Alle Amministrazioni locali, quindi, il compito di ragionare sull'efficienza energetica- considerata una sfida sociale - riconoscendo nella dimensione urbana il contesto più adatto, sebbene ostico, per un'azione propedeutica all'avvento di un nuovo paradigma energetico che sostituirà l'attuale.

Parole chiave: agenda urbana, pianificazione urbana, pianificazione energetica.

Energia nella pianificazione urbana

Il Programma *Horizon 2020* rappresenta l'opportunità per dare avvio ad un percorso concreto in riferimento al ruolo che la Città potrà assumere nell'ottica di un nuovo sviluppo. La novità risiede nel fatto che, se in un non lontano passato il termine *sviluppo* si riferiva all'espansione fisica delle città, oggi, *sviluppo* deve essere inteso come l'accresciuta capacità delle città di divenire resilienti alla crisi in atto. In quest'ottica, l'Energia può configurarsi quale nodo delle politiche urbane, tema caro all'Europa, da inserire nell'agenda delle città, sulla scia degli studi riguardo: la crisi dell'attuale sistema energetico; la centralità della Città in quanto *prosumer* di energia (De Santoli, 2011); il nuovo modello di sviluppo che deve tenere conto dei limiti¹ (Latouche, 2012); l'Energia quale *driver* per la riqualificazione delle città.

L'energia ha una dimensione geografica legata agli insediamenti umani, *in primis*, alle città dove si costruisce il futuro energetico, perché qui vive oltre la metà degli esseri umani e vi si concentra la gran parte dei consumi energetici (De Santoli, 2011). Dunque, il tema energia ha assunto un ruolo centrale all'interno del dibattito (anche) urbanistico, per motivi inerenti, da un lato, l'esigenza di «transitare verso un nuovo regime improntato alla riduzione dei consumi e al decentramento della produzione di energia» (Capurso, 2010: 65); dall'altro lato, i cambiamenti climatici, conseguenti l'elevato tasso di emissioni di CO₂ nell'ambiente. Energia e clima sono strettamente connessi, non a caso, per la rete CCPC¹, i consumi energetici sono tra le esternalità ambientali che possono favorire le mutazioni climatiche nel medio e lungo periodo. E ancora, il Panel Inter-Governativo sui Cambiamenti Climatici (IPCC), nel 2007, ha confermato

¹ *Cities for Climate Protection Campaign*, rete collaborativa pubblica per l'elaborazione di nuovi strumenti tecnici per la città, attiva dal 1993. 600 amministrazioni locali di 30 Paesi impegnati nella riduzione delle emissioni.

che il cambiamento climatico è una realtà la cui causa principale è lo smodato utilizzo di energia da parte del genere umano. Si tratta di tematiche che hanno trovato ambiti di riflessione soprattutto a livello nazionale sebbene sia evidente che gli accordi globali di Kyoto sul clima e le rotte tracciate dall'Unione Europea in prospettiva 2020 spingano i *policy maker* verso la definizione di politiche rivolte alle istituzioni locali (Musco, 2012).

In realtà, le scelte in merito alla pianificazione della città hanno finora trascurato, colpevolmente, il rapporto con il consumo di energia benché, in quanto luogo di svolgimento delle attività umane, la città sia anche il «duogo storico di concentrazione della domanda di energia» (De Pascali, 2008: 7). Già negli anni Novanta, gli esiti dei vari Rapporto Brundtland (1987), Libro Verde sull'Ambiente Urbano (1991), vertice di Rio De Janeiro e Agenda 21 (1992) indicavano proprio le città al centro delle strategie per la tutela ambientale e per la sostenibilità.

In tempi più recenti, la tendenza si conferma e prende forza. Da qui il documento europeo *Energia per un mondo che cambia* (2007), le raccomandazioni contenute nella Carta di Lipsia (2007) sulle Città Europee Sostenibili, riguardanti la necessità di migliorare l'efficienza energetica, che indicano le città quali responsabili, direttamente e indirettamente, di oltre il 50% delle emissioni di gas serra derivanti dall'uso dell'energia nelle attività umane.

Per governare questa complessità, diventa fondamentale il ruolo di una normativa efficace e trasparente che indirizzi verso scelte connesse alla qualità del processo di trasformazione urbanistica² (Libro Verde, 1991). In relazione a quest'ultimo aspetto, originano due errori:

- ritenere che la pianificazione energetica possa risolversi in un piano settoriale, considerato che consumo e produzione di energia sono connessi all'organizzazione del territorio in relazione alla città, ai flussi e alle infrastrutture;
- interpretare i temi energetici a scala urbana come monodisciplinari e meramente tecnologici anziché pensare all'energia come uno dei fattori trainanti per la pianificazione e riqualificazione urbana.

Le politiche energetiche formulate sono state sviluppate, effettivamente, senza un quadro integrato di pianificazione urbana e le autorità locali si sono indirizzate su politiche fattibili a breve termine, quali quelle riguardanti gli edifici e la gestione del traffico, volte all'innalzamento degli standard energetici nelle nuove costruzioni, rispetto alle quali è relativamente semplice avere un controllo diretto (Musco, 2012).

Le scelte finalizzate alla pianificazione delle città, in Italia, trascurano il rapporto con la tematica energia, relegata, troppo semplicisticamente, «nel recinto di saperi esperti» (Marchigiani, Prestamburgo, 2010: 10) ma, nonostante ciò, risulta evidente la crescita di un dibattito in merito. In quest'ottica deve inquadrarsi la proposta legislativa presentata dalla Commissione europea per la Politica di Coesione 2014-2020 contenente l'invito, a ciascun Paese membro, di dotarsi di un'*Agenda Urbana* che permetta alle amministrazioni cittadine di essere direttamente coinvolte nell'elaborazione delle strategie di sviluppo. Non sorprende che, uno dei cinque punti fondamentali costituenti il nucleo dell'*Agenda Urbana* riguardi proprio la Strategia europea in materia di Clima ed Energia³ con gli stessi obiettivi di Europa 2020. Inoltre, l'energia è al centro di uno dei programmi oggetto del finanziamento *Horizon 2020*, relativamente al 'pilastro' *Societal Challenge: Secure, clean and efficient Energy*, per riuscire a transitare verso un sistema energetico affidabile, sostenibile e competitivo, in tempi di crescente scarsità delle risorse, di incremento del fabbisogno di energia nonché di cambiamenti climatici⁴.

Nonostante ricerca e sperimentazione di nuove tecnologie siano considerati fondamentali strumenti per raggiungere gli obiettivi di riduzione del consumo di energia e delle emissioni di carbonio, sono possibili anche soluzioni 'non tecnologiche', così come indicato nel programma Horizon. In quest'ottica dovrebbe essere tralasciato il ruolo dell'urbanistica. Quest'ultima – scienza nata per risolvere i problemi generati dagli effetti sulla città della rivoluzione industriale del XIX secolo – oggi «è chiamata ad adeguare i propri apparati cognitivi alle nuove competenze in materia di energia, assumendo l'analisi delle capacità energetiche territoriali come nuovi e imprescindibili elementi del *milieu* locale [...]» (Martinelli, Rovigatti, 2004: 70). Per questo è necessario un presupposto: avere un quadro normativo, legislativo ed istituzionale

² La qualità della città è stata riconosciuta come un valore nella concorrenza internazionale. L'ambiente e la qualità della vita dovrebbero diventare elementi essenziali della pianificazione e dell'amministrazione della città sia nei confronti degli abitanti che per promuovere lo sviluppo economico.

³ Meno 20% delle emissioni di gas a effetto serra, più 20% di efficienza energetica, almeno il 20% dei consumi di energia da fonti rinnovabili entro il 2020).

⁴ Entro il 2020 l'Unione Europea intende ridurre le emissioni di gas ad effetto serra del 20% rispetto ai livelli del 1990, con un'ulteriore riduzione di emissioni dell'80-95% entro il 2050. Entro il 2020 le energie rinnovabili dovrebbero inoltre coprire il 20% del consumo finale di energia, congiuntamente all'obiettivo del 20% dell'efficienza energetica (Europa 2020).

capace di offrire strumenti per valutare le trasformazioni urbane, fondamentale per integrare la dimensione dell'energia nella pianificazione urbana.

PEC e pianificazione urbana

De iure, in Italia, una pianificazione urbana attenta alle tematiche energetiche è presente dal 1991 con la legge n.10⁵, art. 5. Sebbene in modalità poco chiare ed esaustive, si delineano le caratteristiche dei piani energetici regionali e si arriva alla scala urbana con il piano energetico comunale. Sono stati introdotti i piani a valenza energetica individuando due livelli di approfondimento: l'area vasta e l'ambito urbano (Veronesi, 2012). A livello di pianificazione regionale, si tratta di un piano strutturalmente debole in cui le prescrizioni d'obbligo (elaborazione di un bilancio energetico, individuazione delle risorse finanziarie, fonti rinnovabili) di ordine metodologico e procedurale, rimandano a momenti successivi, mai precisati, di definizione facendo venir meno la funzione di strumento quadro che il piano regionale dovrebbe avere (De Pascali, 2008). L'elemento più critico è l'assenza di qualsiasi legame, *de facto*, con i piani territoriali di coordinamento, regionale e provinciale, che contengono le previsioni di assetto del territorio. Le disposizioni lungimiranti della L.10/91 sono cadute nell'oblio e nella disattenzione generale per l'impreparazione del contesto istituzionale a cui ha contribuito il decadimento concettuale, politico e operativo del Piano Energetico Nazionale (PEN) del 1988⁶. Alla scala comunale, all'art. 5, comma 5, la L.10/91 prescrive che i PRG – di cui alla L.1150/1942 e successive modificazioni e integrazioni – dei Comuni con popolazione superiore a 50.000 abitanti, devono prevedere uno specifico piano a livello comunale relativo all'uso delle fonti rinnovabili di energia, senza specificare le modalità e i contenuti che il Piano Energetico Comunale (PEC) deve contemplare.

Le indicazioni e le prescrizioni contenute nella Legge 10/91 sono scaturite da motivazioni di natura essenzialmente economica, nella convinzione che l'Italia, delegando competenze in materia energetica a Regioni e Comuni, potesse perseguire al meglio l'uso razionale dell'energia ed il progressivo affrancamento dalle fonti fossili. Tuttavia, la legge, non prevedendo sanzioni di alcun tipo per le Amministrazioni inadempienti, non ha conseguito i risultati sperati e la pianificazione energetica rimane un tema trascurato da molte delle Amministrazioni che, in linea teorica, erano tenute a provvedere in tal senso.

Negli ultimi anni, prima degli obiettivi fissati da Europa 2020 e Horizon 2020, sebbene con gli opportuni distinguo⁷, molti comuni italiani – a seguito della riforma Bassanini e dopo il 2001, data del Protocollo di Torino – hanno virato verso la considerazione degli strumenti di pianificazione urbana quali mezzi operativi con cui gli enti locali possono agire per raggiungere gli obiettivi in tema di energia. Esempio è la regione Emilia-Romagna ove i piani-programmi energetici sono inclusi negli strumenti di pianificazione ordinaria già con la L.R. 26/2004⁷ che prescrive la conformità dei suddetti piani con gli strumenti di pianificazione urbanistica e la coerenza con le linee di programmazione energetica regionale. Il tutto risulta agevolato dalla tendenza evolutiva dei PRG – di cui il PEC dovrebbe costituire un allegato – da strumenti rigidi poliennali della programmazione e/o controllo del territorio, a schemi di riferimento più flessibili: Piano Strutturale Comunale (PSC) e Piano Operativo Comunale (POC) ai sensi della L. R. 20/2000, passibili di aggiornamenti, in funzione delle nuove strategie di riqualificazione urbana. Per ottenere risultati concreti, si è resa necessaria l'integrazione del PEC con la strumentazione urbanistica vigente, dal PRG, al piano Urbano del Traffico, ai Programmi di Riqualificazione Urbana, che sono sempre più destinati a costituire gli strumenti attuativi per le Amministrazioni che operano nella gestione delle trasformazioni del territorio. Il PEC si propone come riferimento per gli altri strumenti di pianificazione urbanistica predisposti dai comuni e, a tal proposito, si prendono in esame i PEC di due comuni della provincia modenese, Modena (2007) e Mirandola (2010).

Il fine della pianificazione energetica di Modena⁸ non è anteporsi a tutti gli strumenti urbanistici vigenti, quanto di integrarsi con essi definendo i campi di applicazione nei quali esplicitare le politiche di risparmio energetico come il settore residenziale, la mobilità, l'informazione dei consumatori, ovvero i campi fonte di possibile uso irrazionale dell'energia. L'obiettivo del PEC è quello di indirizzare la programmazione urbanistica a considerare la disponibilità di energia e permettere al pianificatore di dirigere lo sviluppo e la trasformazione della città verso quelle aree a maggiore disponibilità energetica, stabilendo che le scelte per

⁵ Norme per l'attuazione del Piano Energetico Nazionale in materia di uso razionale dell'energia, di risparmio energetico e di sviluppo da fonti rinnovabili di energia.

⁶ L'ultimo dopo quelli del 1981 e 1985.

⁷ Disciplina della programmazione energetica territoriale ed altre disposizioni in materia di energia.

⁸ 179.087 abitanti (ISTAT, 2011) e 183,23 Km².

le zonizzazioni siano compiute anche in funzione della disponibilità energetica. Il piano, altresì, attenziona anche quegli ambiti, per così dire, di competenza della pianificazione urbana, quale, ad esempio, la mobilità: del resto le città sono sistemi tecnologici complessi che utilizzano energia con diversi gradi di efficienza e le diverse distribuzioni spaziali implicano differenze nei consumi 'da trasporto' e nei comportamenti spaziali degli abitanti con evidenti variazioni nel consumo di energia *pro capite*.

La mobilità è responsabile per oltre un terzo dei consumi finali dell'energia e dell'inquinamento atmosferico ed acustico della città e poiché coinvolge tutti gli aspetti della vita cittadina non esiste un'unica modalità di trasporto in grado di soddisfare tutte le esigenze dell'utenza, così come non esiste un'unica tipologia di utenza. La politica d'intervento della mobilità deve basarsi su un quadro organico di azioni in cui, accanto ad una graduale disincentivazione – non solo di carattere repressivo – del mezzo privato, sia posta in atto una diversificazione dell'offerta di trasporto collettivo che deve avvalersi, ove possibile, di servizi alternativi. I veri problemi derivanti dall'uso crescente del mezzo privato sono connessi all'incremento della congestione del sistema viario e dell'incidentalità per cui l'Amministrazione deve intervenire sulla ripartizione modale della mobilità delle persone, attuando un insieme omogeneo di interventi coordinati. Da qui, il PEC include un piano della mobilità cittadina tra gli strumenti per il risparmio energetico in cui sono previsti nuovi sistemi di mobilità: *taxi collettivo*, il *car pooling*, il *car sharing* e il *park and ride*, già in uso da tempo in Europa. Questi sistemi tendono a ridurre i veicoli in circolazione o in parcheggio, per lasciare la rete stradale disponibile al traffico prioritario e a contenere i fenomeni di congestione e gli incidenti. Un contributo determinante alla gestione della mobilità urbana può essere fornito dai *mobility manager*⁹:

aziendale, con il compito di operare, all'interno delle aziende per il contenimento della domanda di mobilità privata dei dipendenti, formulando i programmi di attuazione, denominati Piani degli spostamenti casa-lavoro; *mobility manager di area*, che deve favorire l'intermodalità degli spostamenti e promuovere l'impiego di nuovi sistemi di mobilità, l'introduzione di veicoli meno inquinanti, la realizzazione di piste ciclabili.

Il *car sharing* e il taxi collettivo, contribuiscono a ridurre l'impatto sul territorio e a limitare il consumo di suolo urbano poiché, mediamente, ogni veicolo condiviso sostituisce quattro auto private, producendo nel tempo effetti benefici sull'ambiente e sui consumi energetici, riducendo il traffico veicolare nei centri urbani e sfavorendo l'uso dell'automobile a vantaggio di mezzi ecocompatibili e a bassa intensità energetica.

Il sistema *park and ride* è costituito da un parcheggio scambiatore dotato di un servizio di noleggio di un altro veicolo a basso impatto ambientale (bicicletta standard, bicicletta con pedalata assistita, scooter elettrici, ecc.) con cui l'utente può muoversi liberamente nella città, o di un efficace sistema di trasporto pubblico. L'idea è infatti proprio quella di istituire una zona di parcheggio o nodo di interscambio e da questa far partire delle linee di trasporto pubblico e altre forme di mobilità nella direzione dell'attrazione. La frequenza del trasporto pubblico deve necessariamente essere molto alta, così come deve essere correttamente dimensionata l'offerta di mezzi alternativi. Per questo il comune di Modena si è dotato di un sistema di trasporto pubblico urbano che attraversa capillarmente l'intero territorio comunale con mezzi alimentati a metano, di dimensioni ridotte rispetto ai tradizionali automezzi impiegati.

Il PEC di Mirandola¹⁰ – nell'ottica dell'impegno del Comune diretto allo sviluppo di una *Sustainable Energy Community* – include l'iniziativa *Una città nel bosco*, ovvero la creazione di un'ampia fascia boscata di circa 1.300.000 mq a fruizione pubblica collegata a programmi di edificazione residenziale a bassa intensità. Già il PRG vigente, del 2001, indicava 20 comparti perequati del bosco della cintura urbana e le previsioni sono state condivise dal PEC che, quindi, contempla un intervento non tecnologico ma di matrice urbanistica, finalizzato al risparmio energetico.

Le aree destinate alla formazione del bosco non possono essere interessate da nuova edificazione in quanto destinate al potenziamento della vegetazione ad eccezione di percorsi ciclabili, attrezzature e aree di sosta. L'aumento della superficie boscata sul territorio consentirà di ridurre il contributo locale alle emissioni di gas climalteranti. Oltre alla funzione di fissazione dell'anidride carbonica, l'aumento delle aree boscate genera diversi benefici a livello ambientale e contribuisce a limitare l'erosione del suolo, filtrare e abbattere gli inquinanti gassosi, depurare le acque e abbattere l'inquinamento acustico. Il Comune di Mirandola intende estendere la fascia boscata esistente, aumentando la capacità di assorbimento di CO₂, realizzando imboschimenti, soprattutto, in prossimità del nuovo raccordo autostradale 'cispadana'. La cispadana è rappresentata da un corridoio di 100 m di larghezza che attraversa il territorio comunale per

⁹ Decreto Legislativo del 27 marzo 1998, *Mobilità sostenibile nelle aree urbane*, promosso dal Ministero dell'Ambiente e dai Ministeri dei Trasporti, dei Lavori Pubblici e della Sanità.

¹⁰ 23.785 abitanti (ISTAT, 2011) e 137 Km².

5.880. Dei 100 m di corridoio previsti, 25 m circa saranno dedicati all'asse viario, mentre i restanti 75 m potrebbero essere occupati da fascia boscata. Questo consentirebbe la creazione di 441.000 mq di bosco. Lo stato dell'arte attuale è riportato in figura 1: l'imboschimento è stato realizzato in 4 comparti per un totale di 124.000 mq (tra bosco produttivo e permanente) e sono in fase di completamento tre comparti per un totale di 265.400 mq.

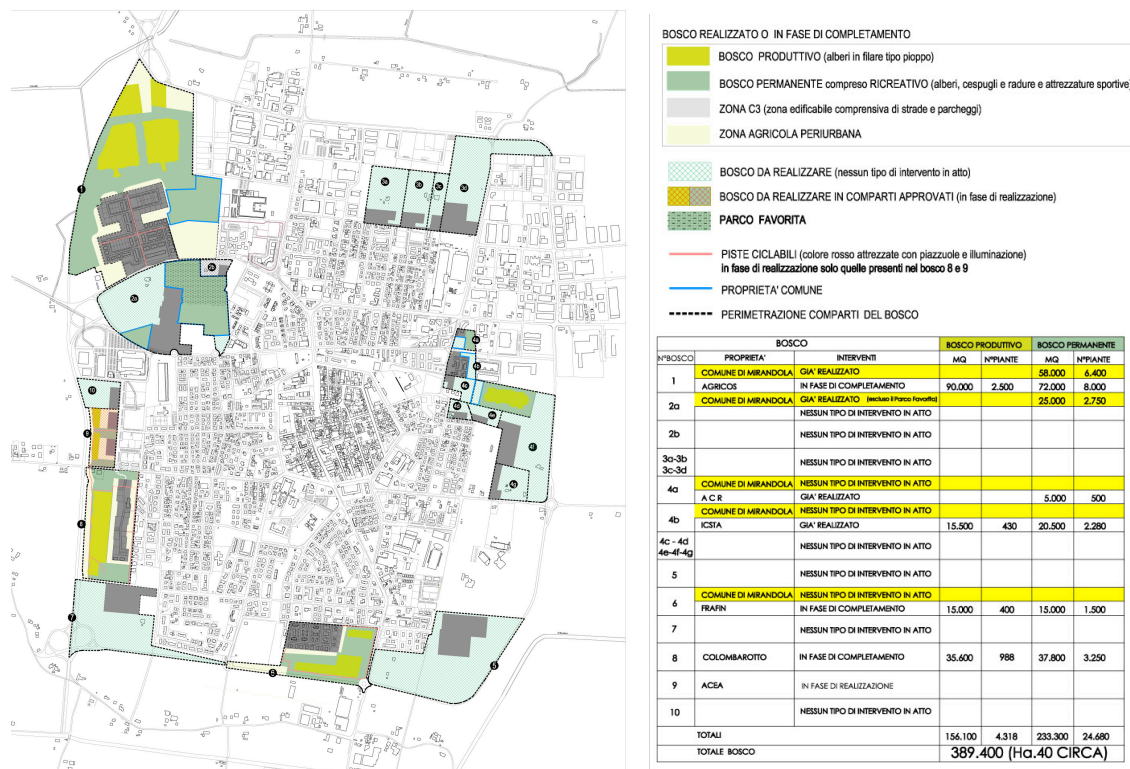


Figura 1 | Mirandola, Piano Città nel bosco. Interventi realizzati e in fase di completamento, al 2013 (fonte: Comune di Mirandola).

Conclusioni

Agenda significa, etimologicamente, 'cose da fare'. Per le città ciò si traduce nel prefigurare una visione d'insieme e individuarne gli elementi costitutivi. Se la questione energetica vuole diventare criterio di riferimento della politica urbana, il suo inserimento dovrà ricondursi alla dialettica tra le varie settorialità ma al contempo cercare di superarla. L'Europa chiede alle città di affrontare la questione legata ai consumi energetici e alle alterazioni climatiche perché proprio le città vengono riconosciute come causa degli stessi. Gli strumenti da utilizzare sono sì quelli connessi al progresso tecnologico ma non basta. Occorre una pianificazione urbana sensibile e inclusiva della variabile energetica per superare l'attuale settorialità del tema energia. Gli esempi citati di Modena e Mirandola – il piano della mobilità e, sostanzialmente, il piano di incremento del verde urbano come elementi del PEC – dimostrano che il piano energetico può dialogare con il piano urbano indirizzando le azioni della pubblica amministrazione verso interventi non tecnologici ma che si riferiscono agli ambiti precisi della pianificazione urbana. La qualità dei PEC si misura nella capacità di integrarsi e di incidere sugli strumenti di natura ordinaria di governo del territorio delineando un quadro integrato di azioni che traducano in forme ordinarie, azioni che oggi sembrano solo di carattere sperimentale (Micelli, 2012).

Riferimenti bibliografici

- Capurso L. (2010), "Verso nuovi modelli e progetti di infrastrutturazione idrica ed energetica", in E. Marchigiani, S. Prestamburgo (a cura di), *Energie rinnovabili e paesaggi. Strategie e progetti per la valorizzazione delle risorse territoriali*, Franco Angeli, Milano, pp. 65-80.
- De Pascali P. (2008), *Città ed energia*, Franco Angeli, Milano.
- De Santoli L. (2011), *Le comunità dell'energia*, Quodlibet Studio, Macerata.

- Marchigiani E., Prestamburgo S. (a cura di, 2010), *Energie rinnovabili e paesaggi. Strategie e progetti per la valorizzazione delle risorse territoriali*, Franco Angeli, Milano.
- Martinelli N., Rovigatti P. (2004), “Energie rinnovabili per un nuovo progetto del territorio”, in *Urbanistica Informazioni*, no.192, pp. 49-71.
- Micelli E. (2012), “I nodi del rapporto tra energia e pianificazione”, in Verones S. e Zanon B. (a cura di), *Energia e pianificazione urbanistica. Verso un'integrazione delle politiche urbane*, Franco Angeli, Milano, pp. 198-202.
- Musco F. (2012), “I piani clima, nuovi strumenti per la pianificazione locale: dalla mitigazione all'adattamento”, in Verones S. e Zanon B. (a cura di), *Energia e pianificazione urbanistica. Verso un'integrazione delle politiche urbane*, Franco Angeli, Milano, pp. 58-77.
- Verones S. (2012), “Strumenti urbanistici ed energia”, in Verones S., Zanon B. (a cura di), *Energia e pianificazione urbanistica. Verso un'integrazione delle politiche urbane*, Franco Angeli, Milano, pp. 25-54.

Sitografia

Per informazioni sull'Agenda Urbana Nazionale

<http://recs.it/it/coselagendaurbanazionale>

Programma Horizon 2020

<http://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/en/what-horizon-2020>

Per il PEC del Comune di Mirandola

http://www.comune.mirandola.mo.it/comune/settori-e-servizi/territorio-e-sviluppo-economico/servizio-urbanistica-edilizia-ed-ambiente/ambiente/atti-e-regolamenti/copy_of_PEC%20Mirandola_finale%2011%20aprile%2008.pdf/view?searchterm=piano%20energetico

Per il PEC del Comune di Modena

<http://www.comune.modena.it/ilclimadellecitta/documenti/case7>

Riconoscimenti

Un sentito ringraziamento per l'aiuto prestato, in relazione al materiale messo a disposizione (dati sul piano *Città nel bosco* e stato di attuazione dello stesso), va al Comune di Mirandola nella persona della Dott.ssa Adele Rampolla, per la disponibilità e cordialità.



Temi per un'agenda urbana metropolitana: nuove geografie per Torino

Cristiana Rossignolo

Politecnico di Torino

DIST, Eu-polis

Email: cristiana.rossignolo@polito.it

Tel: 011.0907496

Abstract

Ancora una volta è interessante andare ad indagare la capacità di apprendimento della 'lezione europea' in materia di politiche urbane da parte delle nostre città. Dopo vent'anni di esperienze comunitarie in ambito urbano, non sempre di grande rilevanza o di successo, l'Italia (con l'Agenda Urbana nazionale) e le sue città potrebbero cogliere una nuova opportunità. La sfida non è banale.

In questo senso, il caso di Torino appare critico, ma al tempo stesso anche potenzialmente rilevante. Non si può dimenticare che negli ultimi vent'anni la città si è distinta nel panorama italiano per i molti tentativi di 'innovazione urbana'. Si pensi alla partecipazione attiva alle reti di cooperazione tra città europee, che poi si è tradotta nella capacità di lavorare concretamente nelle diverse periferie della città, e alla governance che si è attivata nel processo di pianificazione strategica e intrecciata poi con la complessa macchina messa in campo per le Olimpiadi invernali del 2006. Oggi questa 'capacità innovativa' della città è molto debole e opaca. E del resto oggi Torino è una città che sta attraversando una profonda crisi, non solo industriale. Ripartire dal passato costringe a riflettere su alcuni elementi per un'agenda urbana concreta, solida, adeguata, che si confronta con il resto d'Italia e con le città europee.

Parole chiave: cities, european policies, urban policies.

1 | Introduzione

Di città si parla da tempo e, secondo molti, le città rappresentano un "indice privilegiato dell'europeanità" (Levy, 1999). Non è quindi un caso che lo sviluppo delle città sia al centro dell'attenzione di istituzioni nazionali e dell'Ue.

L'Europa è un continente di antica urbanizzazione, quasi l'80% della popolazione vive nelle città. Al suo interno le differenze fra nazioni in termini di livello di urbanizzazione risultano nel complesso contenute. Tuttavia, con l'allargamento dell'Unione europea la presenza di squilibri tra centro e periferia nel sistema urbano europeo è aumentato, così come il divario tra i livelli di sviluppo economico delle regioni europee. Negli ultimi vent'anni anni molte politiche comunitarie, volte al superamento delle disparità e degli squilibri territoriali dovuti alla contrapposizione fra 'leggerezza economica' dei nuovi membri e delle regioni periferiche e 'forza' del cuore, non hanno tuttavia ancora ribaltato le tendenze, contribuendo a quel modello policentrico che contrasta l'eccessiva concentrazione nel 'Pentagono europeo' (CEC, 1999) e che valorizza il potenziale urbano di tutte le aree (riaffermato con forza nella Carta di Lipsia sulle città europee sostenibili nel 2007).

Nello stesso tempo, però, l'accresciuta competizione si accompagna a un'altrettanto evidente domanda di coesione urbana: le città sono i luoghi in cui si colgono maggiormente i fenomeni di frammentazione territoriale, di segregazione sociale, i problemi di disoccupazione e declino industriale, i problemi ambientali e le incertezze abitative.

A fronte di un evidente intensificarsi della rivalità internazionale per l'attrazione di flussi e risorse, mai come oggi le città sono chiamate a ripensare le proprie strategie di sviluppo in modo da coniugare l'obiettivo del riposizionamento durante/dopo la crisi con quello della coesione urbana.

Negli studi sulle città europee (e sulle loro dinamiche), un percorso sul quale riflettere è quello relativo alle nuove sfide dello sviluppo secondo la futura Agenda urbana europea. Lo scopo di questo articolo è cogliere e approfondire come le strategie e gli orientamenti dell'Ue, le cosiddette *policies* comunitarie, possano rappresentare un elemento innovativo per l'Italia - stimolando un Agenda urbana nazionale - e per le città - in particolare per Torino - che devono confrontarsi nella nuova programmazione 2014-2020. In particolare è interessante chiedersi come Torino si muoverà in questo quadro e se riuscirà ad esprimere nuovamente una buona capacità di apprendimento della cosiddetta 'lezione europea' in materia di politiche urbane.

Partendo da queste considerazioni, l'articolo è articolato in due paragrafi. Nel primo vengono ricordati il processo e le politiche di consolidamento di un'Europa delle città che in questa nuova programmazione finanziano nuovamente le azioni integrate per le città, ma che esplicitamente tirano in causa gli Stati membri con una domanda di agende urbane nazionali. A partire dall'assenza di una politica urbana nazionale, è interessante capire se le nuove prospettive che si stanno aprendo a livello italiano, anche dopo l'istituzione del Centro interministeriale per le Politiche urbane, saranno realmente in grado di cogliere la sfida. Nel secondo vengono ripercorsi alcuni elementi della politica urbana torinese con l'intento di conoscere i margini per una nuova politica della città (forse attraverso il nuovo piano strategico) in grado di apprendere dalla 'lezione europea'. Nelle conclusioni, infine, si richiamano alcune criticità nel complesso quadro italiano (e poi torinese) dovute alla mancanza di una reale politica urbana nazionale condivisa, alla scarsa attenzione alle città in un'ottica transcalare e con un approccio place-based.

2 | La 'lezione europea' attraverso l'Agenda Urbana

E' noto che dal 1989 l'Ue pone l'attenzione al 'ruolo delle città' nell'ambito del processo d'integrazione europea, promuovendo e sostenendo con modalità, strumenti e finanziamenti diversi, i progetti pilota e le iniziative sulle città - Progetti Pilota Urbani I e II, URBAN I e II - e le reti tra città e regioni - RECITE I e II, URBACT, Urban Exchange Initiative, INTERREG IIIC e INTERREG IVC (Atkinson e Rossignolo, 2008). E sappiamo anche che alcuni comuni denominatori accomunano queste esperienze e ne hanno in qualche modo rappresentato la cosiddetta 'lezione europea': l'incoraggiamento a lavorare sulla rigenerazione urbana delle città, partendo dalle aree più problematiche con un'attenzione particolare agli abitanti (e alle loro istanze); le pratiche *bottom-up* che hanno alla base l'approccio integrato, la governance multilivello e i sistemi di partenariato pubblico/privato; infine il saper fare *networking*, la messa in rete e la diffusione di quelle esperienze, 'buone pratiche', storie di successo di partecipazione e di governance urbana che hanno privilegiato l'attenzione ai territori locali, la diffusione di 'valori culturali comuni' e l'apertura dell'arena degli attori (Vettoreto, 2007; Atkinson and Rossignolo, 2010).

Nonostante la varietà (e a volte forse la dispersione) e le dimensioni relativamente limitate, queste azioni hanno dato luogo nei diversi paesi europei a esperienze interessanti, in particolare in quelle realtà più propense "a recepire e a metabolizzare l'innovazione in corso" (Janin Rivolin, 2002: 26), anche se non comparabili per rilevanza ed efficacia con tradizioni più mature di alcuni paesi europei, che hanno saputo sfruttare l'innovazione nelle pratiche congiuntamente con la domanda e l'emergere delle nuove questioni urbane su temi forti e strategici (rigenerazione urbana, giustizia sociale, mobilità sostenibile, *green city*, ecc). Non si può tuttavia negare che alcune esperienze siano state molto limitate: alcuni "esiti non possono essere considerati all'altezza delle aspettative" (Monaco, 2013: 110) perché sono "il frutto non di una politica unitaria, ma della somma di azioni contraddittorie e collusive" (Cremaschi, 2014). Molte parole d'ordine delle azioni promosse dall'Ue sono diventate pure retoriche e si sono diffuse come "narrazioni" grazie alla loro europeizzazione. La marcata enfasi verso azioni *bottom-up*, molto più coesive e inclusive di un tempo almeno sulla carta, non ha trovato nelle pratiche una giusta corrispondenza.

Questo dunque è il passato, ma oggi quali sono - se ci sono - le nuove prospettive? Esiste ancora una 'lezione europea' da apprendere?

Lo scenario per il periodo di programmazione 2014-2020 per il raggiungimento degli obiettivi della Strategia Europa 2020 non solo riconferma la trasversalità della tematica urbana rispetto alle politiche comunitarie, ma anche il carattere di *mainstream* specifico dell'Ue (2013).

Da un lato ci sono azioni concrete dirette alle città riconducibili a due tipologie.

Quegli interventi rivolti alle città per il sostegno finanziario di progetti per lo sviluppo urbano sostenibile, classificati in:

- azioni integrate per lo sviluppo urbano sostenibile (almeno il 5% delle risorse FESR in ciascuno Stato membro nell'ambito dell'obiettivo Investimenti a favore della crescita e dell'occupazione);
- azioni innovative nel campo dello sviluppo urbano sostenibile (studi e progetti pilota diretti a identificare o sperimentare nuove soluzioni rilevanti a livello di Ue).

La seconda tipologia di interventi rivolti alle città riconoscono l'importanza di fare *networking* sostenendo le reti di scambio di conoscenze sui temi dello sviluppo urbano per il dialogo diretto tra le città, ma anche tra le città e la Commissione. Di qui la possibilità intravedere ancora la 'lezione europea' attraverso la diffusione di buone pratiche, di 'valori culturali comuni', di un 'saper fare' nelle città

Dall'altro lato, all'interno dell'Ue, sta prendendo sempre più forma la volontà di realizzare un'Agenda urbana europea. Il processo è in corso e forse è prematuro dare giudizi. Senza grandi novità, si possono richiamare alcuni caratteri per la realizzazione dell'Agenda urbana europea:

- il rafforzamento della dimensione urbana delle politiche dell'Ue (attraverso la politica di coesione) e il coordinamento sotto il livello intergovernativo delle politiche urbane degli Stati membri (grazie alle Presidenze del Consiglio);
- il sostegno della Dichiarazione di Toledo sulla rigenerazione urbana con la promozione dello sviluppo urbano sostenibile e degli approcci integrati;
- la promozione di politiche *territorially oriented* (Rapporto Barca, 2010) ad esempio in materia di ambiente, trasporti, energia ecc. che hanno un forte impatto sullo sviluppo urbano (estendendo l'attuale meccanismo di valutazione dell'impatto);
- il riconoscimento di due principi cardine per le strategie di sviluppo delle città europee: la *governance* multilivello e la pianificazione strategica integrata.

Come già detto, la discussione sulla sua natura, sulla sua implementazione e sugli strumenti per metterla in atto lascia ancora molto spazio (Balducci, 2014; EC, 2014). L'elemento che sembra essere più innovativo, pensando anche alla nostra realtà, è la richiesta ad ogni paese membro di dotarsi di un'agenda urbana che permetta di elaborare strategie di sviluppo più efficaci ed efficienti.

Se il quadro comunitario venutosi a delineare in questi ultimi 20 anni sembra rafforzare alcune idee, la posizione dell'Italia è molto critica. Se molti Stati europei hanno una tradizione più o meno lunga in materia di politiche urbane nazionali, lo stesso non si può dire per l'Italia (anche se nel 1987 era stato istituito il Ministero per i problemi delle aree urbane). Negli ultimi 20 anni abbiamo assistito a un gran proliferare di iniziative e progetti per la rigenerazione e la riqualificazione di parti della città, che spesso hanno colto i caratteri innovativi che la programmazione comunitaria – il riferimento è il cosiddetto 'approccio Urban' – ha saputo infondere e trovare in alcune situazioni un terreno fertile (Monaco 2007; Dematteis 2011). Anche se molto si è detto e scritto, forse manca ancora una valutazione di questa stagione che superi alcune retoriche e che legga ed evidenzi le pratiche e i percorsi attuati con il dovuto distacco, ma anche con la capacità critica di recuperare quegli elementi positivi che sicuramente si sono fatti strada, anche a volte in modo inaspettato (Cremaschi 2014; Calafati 2009; Palermo, Pasqui, 2009).

L'occasione di compiere un salto in avanti - e quindi di scegliere tra un sentiero già praticato, fatto di tante piccole e grandi iniziative, e un altro sconosciuto, ma anche più completo, in cui la questione urbana diventa un *mainstream* - è stata sollecitata dall'Ue con la richiesta delle nuove agende urbane nazionali.

In questa direzione sembrava essersi mosso nel 2012 l'ex Ministro della coesione territoriale (sotto il governo Monti) Fabrizio Barca lanciando un Comitato interministeriale per le politiche urbane (CIPU) – poi con Carlo Triglia (Letta) - per il coordinamento delle politiche urbane attuate dalle Amministrazioni centrali e la concertazione con le Regioni e le Autonomie locali entro una prospettiva di crescita, inclusione sociale e coesione territoriale.

L'innovazione istituzionale rappresentata dal CIPU sembrava emergere in modo interessante nel documento del marzo 2013 "Metodi e Contenuti sulle Priorità in tema di Agenda urbana" in cui si richiamava una 'nuova politica nazionale' a carattere ordinario per le città con adeguati strumenti di governo permanenti e adeguati. Infatti rilanciava un tema non solo politico, ma anche strategico, per "superare un governo frammentato e settoriale dei problemi delle aree urbane" attraverso un attento lavoro su due criticità, la produttività bloccata e la crescente esclusione sociale, con un recupero dei caratteri specifici delle città italiane (Dematteis, 2011).

Oggi il CIPU è in una fase di stallo. Non è chiaro se il lavoro svolto lo scorso anno sia restato in eredità a questo governo (Renzi) e se quindi potrà essere un elemento alla base della ‘nuova’ (non c’è ne sono altre prima) agenda urbana italiana.

3 | Torino sarà ancora capace di apprendere?

Torino non è da tempo la città industriale per eccellenza, la *one company town* (come la definì Bagnasco nel 1986). E se ancora nel 2008 Saskia Sassen la definiva come una “città globale minore”, una *second city* capace di svolgere un ruolo importante sulla scena internazionale perché in grado di generare un “capitale di tipo intangibile di conoscenza urbana”, oggi tutto è cambiato.

La città si trova in una profonda crisi, non solo industriale. Cassa integrazione e disoccupazione, calo del tessuto imprenditoriale, emergenza abitativa (4000 sfratti per morosità nel 2013) sono alcuni dei problemi oggi all’ordine del giorno (Centro Einaudi, 2013). Nell’indagine del Sole 24 ore sulla qualità della vita delle città italiane (2013), del resto Torino perde 9 posizioni dall’anno precedente posizionandosi a metà classifica al 52esimo posto.

E il futuro è molto incerto. Meno incerto però il passato: la storia delle politiche urbane di Torino degli ultimi vent’anni può essere sintetizzata (molto grossolanamente) attraverso alcune tappe in cui si può leggere un filo rosso, una capacità di apprendimento della ‘lezione europea’:

- 1993 Valentino Castellani viene eletto sindaco (lo sarà per due mandati fino al 2001) con il ruolo di professore (Politecnico) imprestato alla politica. Diventando presidente della rete urbana comunitaria *Quartiers en crise*, porta a Torino alcuni principi delle politiche comunitarie che influenzeranno fortemente amministrazioni comunali e regionali (Bonavero e Rossignolo, 2010): approccio integrato alla rigenerazione urbana (Saccomani, 2004; Cavallo Perin, 2008; Governa et Al., 2008).
- 1995 Piano Regolatore Generale (PRG) è approvato dalla Regione dopo un lungo iter iniziato nel 1993 con l’adozione da parte del Consiglio Comunale. Si concentra essenzialmente sul rinnovo e il rilancio edilizio della città letta attraverso tre nuove centralità: Spina centrale, corso Marche e il Progetto Po (De Rossi e Durbiano, 2008), lasciando sullo sfondo o in modo parallelo dal resto molte aree periferiche (Governa et Al, 2008; Bianchetti, 2008; Bianchetti e Todros, 2009), anzi affrontando il tema dei “vuoti industriali” da riempire come un’opportunità di trasformazione in una logica fondiaria e immobiliare.
- 1997 Progetto Speciale Periferie (PSP) viene istituito su iniziativa del Comune di Torino in collaborazione con le Circoscrizioni, l’Agenzia Territoriale per la Casa e il privato sociale. Sostiene la rigenerazione urbana delle periferie attraverso progetti innovativi e sperimentali (dai PRU ai CdQ, dal PPU all’Urban), basati sull’integrazione e sulla partecipazione diretta dei cittadini. Tuttavia dopo il 2001 per molti motivi più o meno contingenti – la diminuzione dei fondi, lo spostamento dell’agenda pubblica, il cambiamento dei leader politici – si affievolisce progressivamente quella forza sperimentale e innovativa che la caratterizzava all’inizio (Governa et Al, 2010).
- 2000 I Piano strategico di Torino per la promozione della città viene presentato intorno a tre idee: metropoli europea, del saper fare, che sa scegliere. E’ la prima città italiana a dotarsi di un piano strategico, con un forte esercizio di *governance* urbana, rifacendosi al modello Barcellona, ma anche con il continuo confronto con altre esperienze europee di successo (Lille, Glasgow, Francoforte) (Bagnasco, 2008).
- 2001 Sergio Chiamparino diventa Sindaco (lo sarà per 2 giunte fino al 2011). Dal punto di vista dell’agenda di governo, pur nel mutato panorama in cui si muove l’azione politica, l’amministrazione Chiamparino si muove in totale continuità con le azioni avviate da Castellani: metropolitana, Spina, viabilità e Olimpiadi, con tuttavia un progressivo spostamento verso politiche urbane rivolte alla competitività.
- 2006 Dopo la revisione del I piano, prende forma il II piano strategico per l’area metropolitana: Torino città della conoscenza. Si tratta di un piano più selettivo e più metropolitano (sull’onda dell’esperienza di Barcellona), che tuttavia non sarà attuato fino in fondo.
- 2006 XX Giochi Olimpici invernali di Torino mostrano uno straordinario impatto fisico, sociale, funzionale, ma anche uno non comune processo di *governance* (Città, Provincia, Regione): da un lato con una grande accelerazione delle trasformazioni e delle innovazioni territoriali, ma anche con un miglioramento dell’immagine interna ed esterna della città (dallo ‘spirito olimpico’ al potenziamento dell’offerta turistica) (Dansero e Mela, 2012).

2013 prende avvio il processo per la realizzazione del III Piano strategico Torino metropoli 2025 .

Se la città in passato si messa in gioco, aprendosi alla 'lezione europea' – partecipando attivamente alle reti europee, imparando dalle buone pratiche di altre città, facendo propri metodi quali l'approccio "area-based", l'integrazione (azioni, finanziamenti, progetti), la partecipazione e la governance - , oggi non è altrettanto chiaro se sarà in grado di fare gioco di squadra, mostrando quella capacità di apprendimento che l'ha distinta da altre città.

La storia recente è quella della crisi, anche dopo le trasformazioni dell'assetto della Fiat. In questo clima non è chiaro se il nuovo piano strategico sarà in grado di rispondere - sarà lo strumento giusto? - a nuove emergenze e di rilanciare la trasformazione della città senza dividere lo sviluppo economico, coesione sociale e democrazia (Bagnasco, 2008), partendo dal confronto con alcuni fenomeni molto evidenti: la diffusione urbana, la crescita di popolazione straniera, la crescente disoccupazione e i "nuovi" vuoti industriali creati dalla recente crisi (soprattutto lungo l'asse della tangenziale torinese), le grandi aree di trasformazione dell'area metropolitana. La risposta del piano non è ancora chiara e convincente. E del resto ora si trova anche a dovere fare i conti con la riforma Delrio (2014) che vede l'abolizione della Provincia di Torino e l'istituzione di Torino come Città metropolitana a 315 comuni (Barbieri, 2014; Saccomani, 2014).

4 | Riflessioni conclusive

Se oggi la 'lezione europea' non sia una pura retorica è ancora una cosa da vedere. Abbiamo assistito ad alcuni interessanti esercizi – come l'ambizioso tentativo del Rapporto Barca del 2009 di orientare il dibattito sulla futura politica di coesione in una direzione 'territoriale', verso l'adozione di un approccio *place-based*, ai tentativi di *rescaling*, attraverso l'apertura verso ambiti territoriali più vasti a geometria variabile con l'innalzamento di rango degli assetti territoriali, al richiamo a forme di *governance* 'più leggere' e ad una sussidiarietà 'allargata' – che non sembrano essersi tradotte ancora nelle pratiche in una maggiore responsabilità dello Stato e delle città stesse. Tuttavia va detto che anche la nuova politica di coesione rischia di essere interpretata come un meccanismo di redistribuzione finanziaria 'a pioggia', piuttosto che un mezzo di innovazione politica e istituzionale, di lotta all'esclusione sociale e alla frammentazione territoriale (Rossignolo, 2014).

Un 'salto strategico' per l'Italia implica l'adozione di una approccio multiscale che si poggia su un ruolo di rilievo dell'Ue, luogo di confronto aperto e non puramente retorico, ma anche su una politica nazionale attraverso un'agenda urbana (grazie al CIPU) in grado di orientare finanziamenti, strumenti, modalità.

Le città devono però non essere attori muti di questo scenario.

Per Torino ciò potrebbe richiedere di ripartire da politiche di sviluppo urbano integrato che:

- ridiscutano le spinte innovative praticate nella fase cruciale del PSP, dei Piani strategici, delle Olimpiadi che sembrano essere passate sotto-traccia, senza una esplicita discussione dei risultati, dell'efficacia, dei limiti di un'esperienza;
- sfruttino la sfida istituzionale della Città metropolitana, conoscendo il territorio (città, comuni, quartieri) per poi ricurlo non su piccoli accordi intercomunali, ma con un gioco di squadra ad una scala più ampia e con una visione più integrata;
- costruiscano una nuova prospettiva – o visione – definita da priorità d'azione (questioni sociali e economia locale) con obiettivi (e azioni) di sviluppo concreti, coordinati, condivisi e praticabili;
- pensino la città all'interno di un sistema macroregionale policentrico, non tralasciando le connessioni 'orizzontali' di Torino, definite e articolate nei territori del Nord-ovest, della megalopoli padana o in quelli transfrontalieri della PACA e del Rhône-Alpes, fino all'Euroregione alpina.

Riferimenti bibliografici

Atkinson R. and Rossignolo C. (eds., 2008), *The Re-creation of the European City. Governance, Territory and Polycentricity*, Techne Press, Amsterdam.

Atkinson R. and Rossignolo C. (2010), "Cities and the 'soft side' of Europeanization: The role of Urban Networks", in Hamedinger, A. and Wolffhardt A. (eds.) *The Europeanization of cities*, Amsterdam, Techne Press, pp. 97-210.

Bagnasco A. (1986), *Torino. Un profilo sociologico*, Einaudi, Torino.

Bagnasco A. (2008), "La città si discute", in Bagnasco A., Olmo C. (a cura di), *Torino 011 Biografia di una città*, Electa, Milano, pp. 15-24.

- Balducci A. (2014), "We need a European Urban Agenda", intervento presentato al Forum *CITIES – Cities of Tomorrow: Investing in Europe*, Brussels 17-18 February, <http://www.sandrobalducci.com/download/conferenze-e-seminari/147-2014-cities--cities-of-tomorrow-investing-in-europe.html>.
- Barbieri C.A. (2014), "Un nuovo modello di *governance* istituzionale per una nuova pianificazione del territorio in Italia", in *Urbanistica*, no. 153.
- Barca F. (2009), *An Agenda For A Reformed Cohesion Policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*, Rapporto indipendente su richiesta di D. Hübner, DG-Regio, Brussels.
- Bianchetti C. (2008), "Spina 3 e i paradossi della politica urbana", in Bagnasco A. e Olmo C. (a cura di), *Torino 011 Biografia di una città*, Electa, Milano, pp. 47-53.
- Bianchetti C. e Todros A. (2009), "Abitare Spina 3", in *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, vol. 94, pp. 63-72.
- Bonavero P. e Rossignolo C. (2010), "Vent'anni di networking urbano: la città e il lato soft del processo di internazionalizzazione", in Santangelo M. e Vanolo A. (a cura di), *Di capitale importanza. Immagini e trasformazioni urbane di Torino*, Carocci, Roma, pp. 101-118.
- Calafati A. G. (2009), *Economie in cerca di città. La questione urbana in Italia*, Donzelli, Roma.
- Cavallo Perin M. (2009), "La programmazione territoriale integrata: tra giochi di ruolo, finalità sociali e obiettivi di sviluppo", in *Notiziario dell'archivio Osvaldo Piacentini*, no. 13, p. 85.
- CEC (1999), *Schema di sviluppo dello spazio europeo*, EUROP, Lussemburgo.
- Centro Einaudi (2013), *Liberare il futuro. 2013 Quattordicesimo Rapporto "Giorgio Rota" su Torino*, Torino.
- Cremaschi M. (2014), "Il secolo delle città? Non perdiamolo (di nuovo)", in *Urbanistica*, no. 152.
- Dansero E., Mela A. (2012), "Bringing the Mountains into the City: Legacy of the Winter Olympics, Turin 2006", in Lenskyj H., Wagg S. (eds.), *A Handbook of Olympic Games*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, pp. 178-194.
- Dematteis G. (a cura di, 2011), *Le grandi città italiane. Società e territori da ricomporre*, Consiglio italiano per le scienze sociali, Marsilio, Venezia.
- De Rossi A. e Durbiano G. (2006), *Torino 1980-2011. La trasformazione e le sue immagini*, Umberto Allemandi &C., Torino.
- EC, Dg Regional and Urban Policy (2014), *Issues paper for discussion in the forum CITIES - Cities of Tomorrow: Investing in Europe*, Brussels 17-18 February, http://ec.europa.eu/regional_policy/conferences/urban2014/doc/issues_paper_final.pdf.
- Governa F. e Rossignolo C. (2010), "Torino e le sue periferie: immagini e politiche per la rigenerazione della città (1993-2009)", in Santangelo M. e Vanolo A. (a cura di), *Di capitale importanza. Immagini e trasformazioni urbane di Torino*, Carocci, Roma, pp. 165-182.
- Governa F., Rossignolo C. e Saccomani S. (2008), "Torino. Le molte periferie della città post-industriale", in Fregolent L. (a cura di), *Periferia e periferie*, Aracne, Roma, pp. 438-475.
- Il Sole 24 Ore (2013), *Qualità della vita 2013*, http://www.ilsole24ore.com/speciali/qvita_2013/home.shtml.
- Janin Rivolin U. (a cura di)(2002), "L'innovazione comunitaria/Community innovation", servizio monografico, in *Urbanistica*, no. 119, p. 25-55.
- Levy J. (1999), *Europa. Una geografia*, Edizioni di Comunità, Torino.
- Monaco F. (2007), *L'evoluzione della questione urbana nelle politiche di sviluppo e coesione*, CittAlia, Anci Ricerche.
- Monaco F. (2013), "La Questione urbana nella politica di coesione tra approccio strategico e autonomia gestionale", in *Rivista economica del Mezzogiorno*, XXVII, no. 1-2, pp. 99-120.
- Palermo P.C. e Pasqui G. (2008), *Ripensando sviluppo e governo del territorio*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna.
- Rossignolo C. (2014), "L'Europa delle città nella politica di coesione post-2014", in *Urbanistica*, no. 153.
- Saccomani S. (2004), "Programmi complessi: una rilettura delle esperienze", in Regione Piemonte, CVT – Centri Valutativi Territoriali, *Valutare i programmi complessi*, L'artistica, Savigliano, pp. 15-38.
- Saccomani S. (2014), "Torino: una Città Metropolitana di 315 comuni", in *Urbanistica*, no. 153.
- Sassen S. (2008), "Parziali ricostruzioni e dinamismo globale", *D di Repubblica delle Donne*, 6 settembre 2008, n. 613, p. 61, <http://periodici.repubblica.it/d/?num=613>.
- Ue (2013), *Regolamento no. 1301/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al FESR*, 17 dicembre 2013, http://ec.europa.eu/regional_policy/information/legislation/index_it.cfm.
- Vettoretto L. (2007), "La pratica delle buone pratiche, le politiche locali e l'uropeizzazione", in Pellizzoni L. (a cura di), *Democrazia locale*, Isig-Dsu, Trieste, pp. 17-46.



Cagliari all'orizzonte 2020. Politiche integrate per la città metropolitana e l'area vasta

Valeria Saiu

Università degli Studi di Cagliari
DICAAR - Dipartimento di Ingegneria Civile, Ambientale e Architettura
Email: v.saiu@unica.it
Tel: 070.675.5376

Emanuela Abis

Università degli Studi di Cagliari
DICAAR - Dipartimento di Ingegneria Civile, Ambientale e Architettura
Email: emabis@unica.it
Tel: 070.675.5372

Abstract

Il futuro delle città rappresenta uno dei grandi temi dell'agenda politica europea su cui si giocheranno le maggiori possibilità per uscire dalla crisi e rimettere le economie su un percorso di crescita sostenibile. Nel quadro della nuova programmazione comunitaria 2014-2020, caratterizzato da sempre minori risorse finanziarie e dalla crescente competitività tra centri urbani, “fare rete” sarà uno degli obiettivi strategici per una più efficiente programmazione economica e la promozione di politiche di riequilibrio tra aree centrali e territori periferici. Una riflessione sul futuro non delle singole città ma su sistemi insediativi più complessi appare necessaria in Sardegna dove la “questione urbana” costituisce da sempre fattore ostativo allo sviluppo e all'innovazione. Il *Documento Strategico Unitario per la Programmazione dei Fondi Comunitari 2014-2020* opera in questa direzione, proponendo una rilettura del territorio regionale in funzione delle sue “diversità” interne e definendo gli ambiti di riferimento per i futuri interventi. In questo quadro Cagliari, unica città sarda con caratteri di tipo metropolitano, rappresenta un interessante caso di studio per l'analisi di fenomeni insediativi complessi e la progettazione di scenari di sviluppo su vasta scala. Interpretare la città non come spazio concluso, delimitato da rigidi confini amministrativi, ma come fulcro dei processi innovativi e rigenerativi territoriali, infatti, permette di ripensare il territorio su base culturale e di definire un nuovo ruolo per il capoluogo sardo come centro dei servizi e nodo di accesso alle aree interne dell'isola.

Parole chiave: cohesion, governance, city-regions.

Orizzonte 2020: le raccomandazioni dell'Europa per l'Italia

La crisi ambientale, la globalizzazione economica e il crescente divario fra paesi ricchi e paesi poveri, caratterizzano lo scenario europeo contemporaneo, minacciando i delicati equilibri politici dell'Unione. Non a caso alle soglie del nuovo periodo di programmazione finanziaria 2014-2020 l'Europa propone un forte investimento nelle politiche di coesione, destinando a questo fondo il 34% delle risorse (325 miliardi di euro). Competitività, convergenza e cooperazione rappresentano le tre azioni chiave che dovranno essere promosse in maniera congiunta per massimizzare le sinergie e cercare di contrastare la crescente disomogeneità tra gli Stati membri dell'UE.

Si tratta di un obiettivo particolarmente urgente in Italia dove, secondo le raccomandazioni fornite dalla Commissione Europea nel *Position Paper* (09 novembre 2012)¹, la riduzione delle disparità regionali dovrà rappresentare uno degli obiettivi fondamentali delle strategie di sviluppo dei prossimi anni. L'Italia, infatti, dopo la Polonia è il secondo Paese UE per risorse disponibili con 32.268 miliardi di euro (contro i circa 29 miliardi di euro del periodo 2007-2013) di cui 7.695 milioni di euro destinati alle regioni più sviluppate, 1.102 milioni di euro alle regioni in transizione (Abruzzo, Basilicata, Molise e Sardegna) e 22.334 milioni di euro alle regioni meno sviluppate (Campania, Sicilia e Puglia)².

Nel *Paper* vengono sottolineati, infatti, il divario fra nord e sud del paese e la carenza, soprattutto nel meridione, di dotazioni infrastrutturali (trasporti, energia, TIC e ambiente) che rappresentano fattori determinanti per la crescita economica e il miglioramento della qualità della vita. La promozione delle fonti di energia rinnovabile, la diffusione dei sistemi di trasporto sostenibili, la gestione razionale delle risorse (suolo, acqua, rifiuti ecc.), la prevenzione dei rischi naturali, la salvaguardia della biodiversità, sono alcune delle principali azioni che dovranno essere affrontate attraverso approcci integrati per lo sviluppo urbano sostenibile «... al fine di guidare sia la città nel suo insieme sia le sue parti come componenti dell'intero organismo urbano, verso l'obiettivo di sviluppare appieno e bilanciare la complessità e la diversità delle strutture sociali, economiche e urbane, e allo stesso tempo stimolare una maggiore eco-efficienza ambientale»³.

Policentrismo e politiche *place-based* per il territorio italiano

L'approccio basato sul territorio (*place-based approach*), proposto dalla Commissione europea per nuove politiche di coesione 2014-2020, prevede l'elaborazione di strategie di sviluppo territoriale integrate, elaborate in funzione dei caratteri specifici dei contesti locali. In questo scenario la diversità rappresenta un valore attraverso il quale poter definire molteplici modelli geografico-economico competitivi, policentrici, sostenibili e cooperativi (ESPON, 2013).

In Italia, in cui la cui rete insediativa è composta prevalentemente da piccole e medie città e dove, pertanto, le competenze sono affidate principalmente a ridotte realtà territoriali, la maggiore integrazione tra diversi enti locali e strumenti di governo del territorio rappresenta una delle questioni fondamentali per lo sviluppo del paese. Un ruolo fondamentale nel processo di riorganizzazione in senso autonomista e policentrico dell'ordinamento italiano è stato giocato dalla riforma del Titolo V della Costituzione (8 novembre 2001) con cui è stato riconosciuto il carattere costitutivo di Comuni, Province e Città metropolitane - enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni - e più recentemente dal disegno di legge 1212 *Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni*⁴. Questo provvedimento, infatti, con l'obiettivo di individuare modelli di *governance* più efficienti ha disposto il riordino del sistema delle autonomie territoriali, riformando le competenze del livello intermedio tra Comuni e Regioni. In particolare sono state riformate le funzioni delle Province, "enti territoriali di area vasta" che assumono la veste di associazioni di comuni; sono state attuate le città metropolitane (già previste dalla legge 142 del 1990 e costituzionalizzate dalla riforma del Titolo V), "enti di governo" coincidenti con le province omonime, con competenza sullo sviluppo strategico del territorio metropolitano; è stata rafforzata la struttura delle Unioni di Comuni, attraverso l'unificazione e la semplificazione della normativa e l'ampliamento delle funzioni da esercitare in forma associata, ed è stata incentivata la formazione di Fusioni di Comuni. La legge, inoltre, dà il compito alle pubbliche amministrazioni di riorganizzare la propria rete periferica individuando attraverso appositi piani gli ambiti territoriali ottimali di esercizio delle funzioni non necessariamente corrispondenti al livello provinciale o della città metropolitana.

La nuova spinta verso la cooperazione sembra rappresentare, oggi in maniera ancora più forte che in passato, un'importante opportunità per affrontare la crisi e definire nuovi modelli di sviluppo coerenti con le molteplici identità dei luoghi. "Fare rete", infatti, sarà uno dei presupposti per salvaguardare la pluralità

¹ Commissione Europea (2012), "Position Paper" dei Servizi della Commissione sulla preparazione dell'Accordo di Partenariato e dei Programmi in ITALIA per il periodo 2014-2020, http://www.dps.tesoro.it/view.asp?file=2012/153019_news3dic12.htm&img=new

² Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) dell'UE per il periodo 2014-2020,

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0455+0+DOC+XML+V0//IT>

³ Dichiarazione di Toledo, 22 giugno 2010

⁴ Il disegno di legge approvato alla Camera il 21 dicembre 2013, al Senato il 26 marzo 2014 è oggi in attesa di definitiva approvazione, <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00733919.pdf>

delle realtà urbane minori e definire nuove relazioni in grado di definire nuovi equilibri tra aree centrali e territori periferici. Questo rinnovato quadro dell'assetto istituzionale italiano assume un rilievo inedito per la Sardegna dove potrà essere l'occasione per una più matura riflessione sulle relazioni possibili tra politiche di sviluppo e i molteplici caratteri del territorio dei luoghi.

La Sardegna: nuovi scenari di sviluppo per Cagliari e l'area vasta

A partire dagli anni Settanta si sono sperimentate in Sardegna molteplici forme di organizzazione del territorio alla scala intermedia. Dall'iniziale esigenza di definire forme di aggregazione tra comuni che si è risolta con l'istituzionalizzazione delle comunità montane (Legge n.1102 del 3 dicembre 1971) di cui, dopo l'abolizione disposta dalla deliberazione della Giunta Regionale n. 11/13 del 20 marzo 2007, soltanto cinque sono rimaste ancora in vigore, si è passati al raddoppio degli enti provinciali (Medio Campidano, Carbonia-Iglesias Ogliastra, Olbia-Tempio) che, eletti democraticamente, hanno garantito una maggiore rappresentatività territoriale; contemporaneamente si sono affidati compiti e competenze su settori specifici a molteplici aggregazioni intermedie definite sulla base di differenti criteri (ambientali, culturali, produttivi ecc.), provocando la frammentazione degli attori e la moltiplicazione degli strumenti operativi per la pianificazione del territorio. La grande varietà degli elementi geografici e ambientali e delle culture locali del territorio sardo, infatti, definiscono un quadro estremamente complesso, difficilmente riconducibile ad un limitato numero di temi e ambiti su cui poter proporre strategie uniformi.

Tabella I | Comunità montane e unione di comuni, dati Ancitel 2014 (fonte: Comuniverso.it).

Provincia	Comunità montane	Numero di comuni	Popolazione residente (Istat 2013)	Superficie Km ^q
Cagliari	Sarcidano e Barbagia di Seulo	11	16.793	749,10
Nuoro	Del Nuorese-Gennargentu-Supramonte-Barbagia	8	34.240	1.012,07
Nuoro	Gennargentu Mandrolisai	11	16.655	757,01
Olbia-Tempio	Monte Acuto	6	16.799	1.077,96
Sassari	Goceano	9	11.709	481,80
Totale	5	45	96.196	4.077,94
	Unione di Comuni			
Cagliari	7	39	118.914	2.660,98
Carbonia-Iglesias	3	22	100.426	1.287,32
Medio Campidano	2	23	51.867	681,62
Nuoro	4	31	72.032	2.142,50
Ogliastra	3	21	55.381	1.658,74
Olbia-Tempio	2	14	63.176	1.491,58
Oristano	9	84	126.961	2.717,72
Sassari	5	43	83.465	2.166,53
Totale	35	277	672.222	14.806,99

Oggi dei 377 comuni dell'isola circa l'85% è organizzato all'interno di aggregazioni - 322 comuni, di cui 277 in Unioni di Comuni e 45 all'interno delle cinque Comunità montane rimaste ancora oggi in vigore - che comprendono il 47% della popolazione totale (768.418 su 1.640.379 abitanti) (fig. 1, tab. 1). La maggior parte di questi centri è situata all'interno delle aree di crisi rilevate dall'analisi socio-economica dell'isola dallo studio *Comuni in estinzione*, elaborato dall'Università di Cagliari per conto del Centro regionale di programmazione; secondo i cui risultati negli ultimi sessant'anni il 60% dei comuni dell'isola (228 comuni su 377) avrebbe registrato un calo demografico e di questi oltre un terzo avrebbe subito un decremento superiore al 40%⁵. Il documento mette in luce, inoltre, la percezione da parte degli amministratori e degli impiegati nel settore della scarsa efficacia dei rapporti con gli enti sovraordinati, Provincia e Regione, ritenuti incapaci di attuare interventi di qualità soprattutto nelle aree poco popolate e più isolate e, pertanto, indicati come una tra le principali cause del basso sviluppo del territorio e dei conseguenti processi di spopolamento. Per progettare interventi a misura delle effettive esigenze e

⁵ Regione Sardegna, *Comuni in estinzione. Scenari dello spopolamento in Sardegna*, Centro Regionale di Programmazione, Cagliari, 2013.

potenzialità delle singole realtà territoriali si individua la necessità di costruire un “sistema Sardegna”, attraverso un progetto integrato ed equilibrato fondato sulla realizzazione di nuove sinergie tra le aree più forti e quelle più deboli. In questo senso il riordinamento province e la definizione di nuove aggregazioni intermedie potrebbero rappresentare un'importante opportunità per favorire l'incrocio fra obiettivi tematici, soggetti e territori.

La Sardegna, entrata nel gruppo delle regioni intermedie (regioni in “transizione”, art. 82 della proposta di Regolamento Recante Disposizioni Comuni -RRDC) in accordo con le indicazioni contenute nel documento *Metodi e obiettivi per un uso efficace dei fondi comunitari 2014-20* (27 dicembre 2012) e con il citato *Position Paper*, propone una rilettura del proprio territorio finalizzata alla definizione degli ambiti urbani di riferimento per la strategia di “crescita intelligente, sostenibile e inclusiva” della regione. Per costruire scenari di sviluppo aderenti ai caratteri del contesto nel *Documento Strategico Unitario per la Programmazione dei Fondi Comunitari 2014-2020* (31 agosto 2013) viene operata una prima distinzione tra le città/aree vaste e la realtà diffusa delle aggregazioni “intermedie”; le prime, di cui fanno parte le conurbazioni di Cagliari, Sassari e Olbia sono individuate come i luoghi in cui promuovere “funzioni” pregiate di servizio al territorio regionale per la realizzazione delle quali si dovranno stimolare forme consortili o affini; le seconde, con un ruolo di rilievo soprattutto per le realtà socioeconomiche e territoriali che le costituiscono, dovranno fondarsi su nuove reti di cooperazione definite sulla base di aggregazioni istituzionalizzate, e per questo a “geometria/geografia stabile”. Sembra delinearsi in questo modo un nuovo sistema policentrico regionale organizzato a partire dalle tre principali porte di accesso all'isola e costituito da costellazioni di piccole realtà comunali di cui sarà importante impostare gli ordinamenti su principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

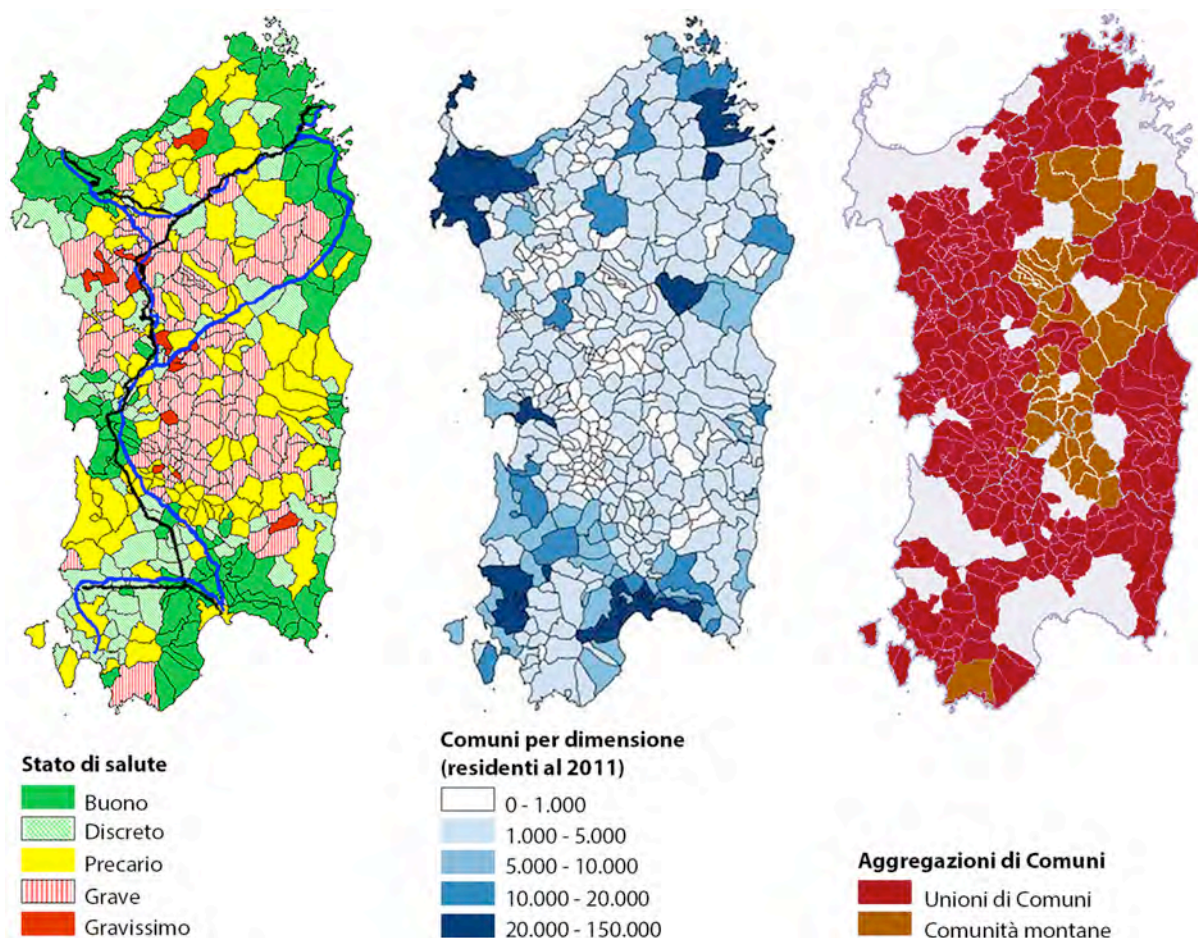


Figura 1 | La Sardegna: Comuni secondo lo Stato di Malessere Demografico (SMD), 1951-2011, i Comuni per dimensione (Istat 2011), aggregazioni comunali (Ancitel 2014, fonte: Comuniverso.it).

Rispetto a questo scenario Cagliari rappresenta il nodo principale della nuova rete territoriale. L'Area metropolitana di Cagliari è una delle 15 aree metropolitane italiane previste dalla Legge n. 142 dell'8 giugno 1990. Con la Legge Regionale n. 4 del 2 gennaio 1997 “Riassetto generale delle province e procedure

ordinarie per l'istituzione di nuove province e la modificazione delle circoscrizioni provinciali” e si stabiliva che in «... riferimento al territorio di Cagliari lo schema di assetto provinciale può prevedere (...) la delimitazione dell'area metropolitana con l'istituzione della relativa autorità o comunque altre speciali forme di autonomia politica ed organizzativa tali da consentire il governo dello sviluppo ed il coordinamento delle funzioni dell'area».

Tuttavia nel 2001 mentre la riforma costituzionale prevedeva che l'area metropolitana una volta delimitata potesse assumere la denominazione di città metropolitana e acquisire le funzioni della corrispondente provincia, la Regione Sardegna con la Legge Regionale n. 9 del 12 luglio 2001 (in attuazione della LR 4/1997) istituiva le quattro nuove Province e ridefiniva i limiti delle province esistenti senza tener conto di una possibile delimitazione dell'area metropolitana di Cagliari. Ancora oggi, nonostante numerosi studi e proposte di perimetrazione, non si è ancora proceduto ad individuare formalmente l'area.

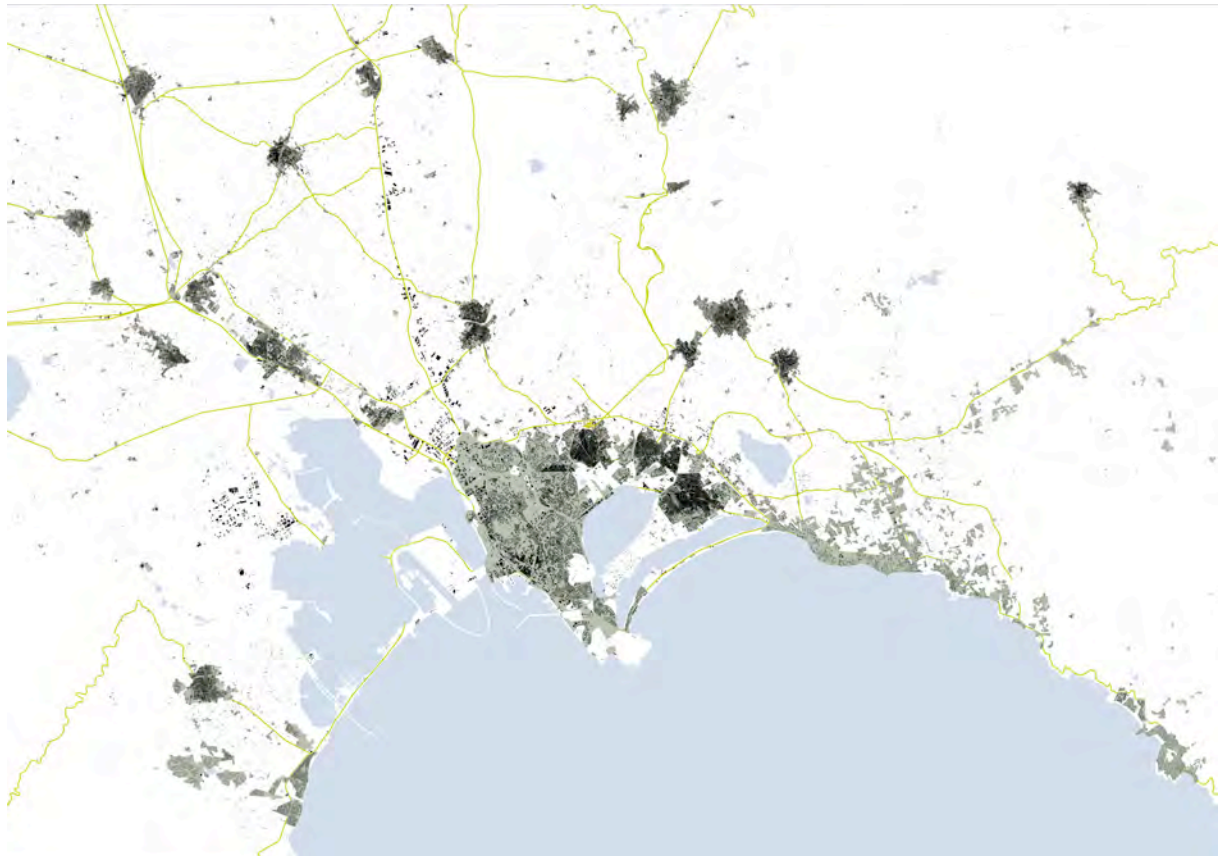


Figura 2 | Cagliari e il sistema urbano dei Comuni dell'area vasta.

In assenza di specifici criteri normativi appare difficile infatti definire in maniera oggettiva questo territorio⁶. Per quanto riguarda la città metropolitana, una delimitazione che tenga in considerazione l'integrazione di diverse concezioni di città (la «città politica» come ente di gestione amministrativa, la «città fisica» caratterizzata dalla contiguità urbana e la «città funzionale» definita da rapporti di stretta integrazione tra attività economiche) sembra coerente con la delimitazione dalla proposta di legge n.128 del 20 settembre 1995 *Delimitazione, istituzione, funzioni della Città metropolitana di Cagliari. Istituzione della Conferenza metropolitana* che comprende i comuni di Assemini, Cagliari, Capoterra, Elmas, Monserrato, Quartucciu, Quartu Sant'Elena, Selargius e Sestu⁷. I comuni della prima cintura, infatti, mostrano una continuità insediativa che sta producendo la progressiva fusione tra centri urbani e che necessita della definizione di strategie integrate di sviluppo volte a definire nuove specializzazioni delle funzioni urbane all'interno di un sistema fortemente relazionale in grado di decongestionare le aree centrali e a riqualificare le aree periferiche degradate. Il rafforzamento delle relazioni con i centri della seconda cintura, favorito

⁶ Campolongo G. (2005), Aree metropolitane. Città metropolitane: l'individuazione dell'area metropolitana, in *Qualità dell'Ambiente Urbano, II Rapporto APAT*.

⁷ Per la consultazione del testo si veda la pagina <http://consiglio.regione.sardegna.it/propleg/propleg128.asp>.

dallo sviluppo dei sistemi di comunicazione in particolare di tipo aeroportuale e viario, ha prodotto nel tempo importanti fenomeni di pendolarismo; lo spostamento notturno verso queste città che offrono residenza a basso costo, sta rafforzando la trasformazione di Cagliari in principale centro dei servizi per l'area vasta. Secondo queste considerazioni entrano in stretto rapporto con gli ipotetici nove comuni della Città Metropolitana Settimo San Pietro, Pula, Maracalagonis, Villa San Pietro, Sarroch, Decimomannu e Sinnai che interessano complessivamente un territorio di 1.113 kmq in cui si colloca una popolazione di circa 420.000 abitanti di cui oltre il 36% residenti a Cagliari (Istat, 2013). Il capoluogo rappresenta il fulcro vitale di questo sistema in cui sono presenti le grandi infrastrutture portuali, commerciali e industriali e la maggior parte dei servizi di rango comunale e regionale.

Disposizioni comuni per l'Area vasta cagliaritano sono state fornite nel 2007 dal Piano strategico intercomunale che indica la necessità di «ripensare Cagliari come una città policentrica a rete, amministrata in modo unitario ed integrato da un nuovo governo metropolitano, consapevole del ruolo centrale dell'Area vasta cagliaritano per lo sviluppo dell'intera Sardegna e per la sfida competitiva globale». Il Piano individua quattro obiettivi fondamentali: conferire centralità, competenze e nuovi poteri al governo d'Area vasta nel quadro di un riformato rapporto di governance inter-istituzionale; progettare e realizzare interventi adeguati alle nuove istanze dell'abitare della città policentrica contrastando la dispersione insediativa; garantire spostamenti efficienti, «veloci e lenti», da qualsiasi punto dell'Area vasta quale condizione essenziale di efficienza e qualità territoriale; costruire un nuovo senso di appartenenza e cittadinanza per chi vive e abita l'Area vasta.

Gli obiettivi di tutela e valorizzazione degli asset naturali e culturali occupano un ruolo di rilievo nella strategia di crescita sostenibile della Regione Sardegna che prevede di adottare un approccio più selettivo per l'erogazione delle risorse e la selezione dei contesti in cui concentrare gli interventi, per «... tradurre le azioni di valorizzazione in concrete occasioni di rafforzamento delle economie locali in forza anche dell'integrazione con opportune politiche per il miglioramento della competitività e dell'attrattività turistica» (Documento strategico unitario, p.44). Nel quadro delineato il futuro delle città dovrà derivare dal confronto con la storia e quindi con la l'identità specifica di ciascuna città e con la densità della rete insediativa urbana e la storicità del paesaggio, come sottolinea Gregotti: «Ciascuna di queste problematiche può essere vista come un impedimento allo sviluppo oppure come un'opportunità. Se verrà colta nella seconda ottica potrà forse accadere che la città europea resti riconoscibile nei suoi caratteri e nelle sue diverse identità»⁸.

Riferimenti bibliografici

Costa P., Toniolo M. (1993), *Città metropolitane e sviluppo regionale*, Franco Angeli, Milano.

Regione Sardegna (2013), *Comuni in estinzione. Scenari dello spopolamento in Sardegna*, Centro Regionale di Programmazione, Cagliari.

Istat, (2011).

Atlante demografico del Comune di Cagliari, (2012).

Dichiarazione di Toledo, (2010).

UNEP, (2005), *Climate Change. The Role of Cities*, Nairobi.

Basta M., Morchio E., Sanguineti S. (2009), *Aree metropolitane in Italia. Indagine empirica alla luce del Censimento del 2001*, Alinea, Firenze, p. 15.

Cittalia (a cura di Testa P., 2013), *Rapporto Cittalia 2013. Le città metropolitane*.

ISFOL (a cura di Coronas G., 2013), *La riqualificazione sostenibile dei contesti metropolitani. Settori strategici per lo sviluppo sostenibile: implicazioni occupazionali e formative*. I libri del Fondo sociale europeo, 182, Roma.

Censis (2014), *Rileggere i territori per dare identità e governo all'area vasta*. Il governo delle aree metropolitane in Europa, Report di Ricerca, Roma.

Gregotti V. (1999), *Il futuro della città*, in *La città dell'utopia*, Scheiwiller, Milano, p. 215.

⁸ Gregotti V. (1999), *Il futuro della città*, in *La città dell'utopia*, Scheiwiller, Milano, p. 215.



Patrimonio territoriale identitario e rilancio economico: prospettive per l'agenda urbana di Taranto

Jordi Sardà

ETSAB - Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Barcelona

Email: sardaprim15@gmail.com

Federica Greco

Servizio Urbanistica, Regione Puglia; Master in Architettura del Paesaggio, UPC, Barcellona

Email: federicagreco@libero.it

Francesco Rotondo

dICAR - Politecnico di Bari

Email: francesco.rotondo@poliba.it

Abstract

La città di Taranto è tristemente nota alla cronaca internazionale per l'ingombrante presenza dell'ILVA, il IV Centro Siderurgico in Europa che dà luogo ad un immediato "miracolo economico", seguito da un profondo malessere culturale, economico, ambientale. Nel 2007 il Comune, commissariato, dichiara lo stato di dissesto finanziario in corso di risanamento. Il modello di sviluppo economico esogeno, a seguito di un processo male amministrato, è divenuto il suo punto di debolezza. La ricerca muove da alcuni interrogativi: può Taranto riscattare il suo passato? Risulta necessario mettere a sistema le sue tante potenzialità, affrontare le problematiche ancora irrisolte. La riqualificazione di Taranto è stata oggetto di numerosi interventi: nessuno di questi tentativi condotto con convinzione. Taranto mette in crisi anche gli attuali paradigmi di sviluppo locale autosostenibile perché difficili da attuare o inattuabili in una città dove ancora oggi la gran parte della forza lavoro è impiegata per l'ILVA. Quale sviluppo? La pianificazione Urbanistica e Territoriale non può limitarsi a previsioni, ma deve integrarsi con processi economici e sociali efficienti ed efficaci. Il *paper* affronta i nodi e le potenzialità di un possibile programma di sviluppo basato sul patrimonio identitario territoriale in riferimento alla futura programmazione dei fondi regionali di sviluppo europeo 2014-2020 e alle future politiche di pianificazione urbana e territoriale che la città sta intraprendendo.

Parole chiave: industrial sites, sustainability, participation, governance.

1 | Alcuni indicatori del quadro socio economico della città di Taranto

Il rapporto causa-effetto tra l'evoluzione delle città e la qualità dell'ambiente, il livello di sviluppo economico e dinamiche demografiche è così complesso e interrelato che rende molto difficile identificare quale sia la causa o l'effetto. Nel caso della città di Taranto possibili cause ed effetti del suo attuale stato di crisi sono strettamente connessi con i percorsi di evoluzione della città, del ruolo assegnato all'ambiente nel determinare le politiche di sviluppo e delle scelte effettuate in materia economica, con i suoi inevitabili risvolti urbanistici, come discusso nel seguito.

Una breve analisi delle principali tendenze demografiche, economiche e sociali a livello comunale mette in evidenza possibili relazioni con le dinamiche di evoluzione urbana, portando ad una chiara comprensione del livello di declino demografico della città, che l'ha resa una dei simboli del fenomeno delle shrinking

cities in Italia (Camarda, Rotondo, Selicato, 2014). L'analisi dei censimenti rivela che le dinamiche demografiche (tendenze demografiche, saldo sociale e naturale) della città sono state costantemente negative dal 1981. Infatti, la popolazione di Taranto è scesa da 244.101 nel 1981 a 202.033 nel 2001 a 195.882 nel 2011. Il saldo migratorio è stato sempre negativo nel periodo 2002-2008 e nell'arco dei tre censimenti analizzati (dal 1981 al 2011) la città perde, in media, 1.607 abitanti per anno. Il saldo naturale (nati vivi/morti), sempre nel periodo 2002-2008, è stato costantemente negativo con l'eccezione degli anni 2004 e 2008. In questi due anni il saldo naturale è stato, tuttavia, molto al di sotto del saldo sociale medio annuo di -1.123 abitanti rilevato nello stesso periodo. La globalizzazione e la conseguente de-industrializzazione delle economie europee è una delle principali cause di decrescita urbana (Cunningham – Sabot, Fol, 2010; Oswalt e Rieniets, 2006). Il rapporto tra i cicli dell'economia capitalistica, i cicli di vita della città e gli effetti della globalizzazione sulle città e regioni urbane è stato oggetto di molteplici studi, in particolari di autori come Saskia Sassen (2001).

Il tasso di disoccupazione per la provincia di Taranto al 2010 è del 4% superiore al tasso di disoccupazione per la Regione Puglia (18% e 14,7% rispettivamente). Infatti, la percentuale degli occupati nella città di Taranto è del 78% rispetto al 80% in provincia e la regione. Inoltre, la percentuale totale di quelle in cerca di occupazione nella città di Taranto è del 22%, contro il 20% in Provincia e la Regione.

Nella città di Taranto, come in altri casi europei, il settore dei servizi presenta il maggior numero di occupati, anche se l'industria tradizionale rappresenta ancora il 25% del totale dei dipendenti (13.767 dipendenti nel settore industriale con 55.174 dipendenti in totale). Il più grande impianto siderurgico d'Europa si trova a Taranto, che impiega ancora circa 13.346 lavoratori, pari a quasi il 100% dell'occupazione nel settore manifatturiero in città. L'industria è stata fondata nel corso degli anni 'sessanta come una società di proprietà dello Stato (Italsider) in linea con le teorie economiche e industriali più diffuse nell'epoca per quanto riguarda i grandi poli industriali. Nel 1995, dopo una lunga crisi sia in termini di fatturato sia di occupazione, la società è stata ceduta al Gruppo Riva (www.rivagroup.com), un importante gruppo industriale italiano che opera nel settore siderurgico. I dipendenti nel settore del ferro e dell'acciaio sono ancora oggi prevalentemente ricompresi nelle fasce di età più giovani (21-30 anni) con solo il 23% di essi che supera i 40 anni di età. L'industria siderurgica è ancora, dunque, di fondamentale importanza per il mercato del lavoro locale (circa 13.000 dipendenti) della città di Taranto e dei comuni limitrofi (ad esempio nel Comune di Statte il 30% della Popolazione attiva lavora all'ILVA). Appare estremamente complicato smantellare questa industria nell'attuale periodo di crisi economica che sta aggredendo i paesi occidentali. Sulle strategie per la riconversione dell'industria metallurgica si discuterà nel seguito. Infine, nel caso di Taranto, le questioni ambientali rappresentano un problema rilevante in quanto inquinamento e contaminazione potenzialmente possono generare fenomeni di suburbanizzazione, facendo emigrare in particolare i residenti in cerca di elevati standard di vita. L'inquinamento ambientale nella città di Taranto è superiore a tutti i livelli italiani e, forse, europei, in particolare per la diffusione di diossine (80 g/anno). Alto inquinamento e mancanza di occupazione, sono fattori importanti che spingono una parte rilevante della popolazione in età lavorativa a emigrare. La componente ecologica può svolgere un ruolo importante per le future azioni di pianificazione di questa città in decrescita demografica, magari rivalutando l'enorme patrimonio identitario territoriale di cui il territorio comunale è dotato.

2 | Il patrimonio identitario territoriale di Taranto

La storia della città di Taranto è indissolubilmente legata alla sua posizione strategica, caratteristica che ha rappresentato punto di forza e debolezza allo stesso tempo.

Elemento caratterizzante la città è "l'acqua". Fondata come colonia spartana, in prossimità delle sorgenti del Tara (da cui ne deriva il nome), la "città dei due mari" (Mar Piccolo e Mar Grande, la cosiddetta "rada") è una delle più importanti potenze economiche militari e culturali della Magna Grecia. Testimonianza del suo passato i numerosi siti archeologici ed il Museo Archeologico di Taranto (MarTa) del quale recentemente (dicembre 2013) sono state inaugurate le sezioni dedicate alla necropoli ellenistica, alla città romana ed alla città tra il tardo antico e l'età bizantina.

L'isola (Borgo Antico) costituisce il nucleo originale della città. Il Borgo Nuovo comincia a svilupparsi solo tra il 1865 ed il 1883, a seguito della demolizione delle fortificazioni presenti nella città antica. Durante la prima guerra mondiale, viene scelta come base dalle flotte navali. Nel 1923 diventa, assieme a La Spezia, capoluogo di Provincia. Durante il periodo fascista vengono realizzati numerosi edifici

“monumentali” tra i quali spicca il Palazzo del Governo, dell’architetto romano Armando Brasini, cui si deve anche la sistemazione del piazzale antistante, una sorta di terrazza sul Mar Grande.

L’incremento demografico non si accompagna ad un adeguato sviluppo urbanistico: si vedano il Piano Tian, (1920-1922) ed il Piano Calza-bini (1936), entrambi improntati sulla previsione di edifici e spazi pubblici in una città dove invece si risolve il problema dell’alloggio con l’affollamento dei vani, l’occupazione abusiva dei cortili ed il subaffitto (Porzia, Scionti, 1986). La città conosce un ulteriore slancio economico e demografico a seguito della decisione, non locale bensì legata ancora una volta a politiche strategiche nazionali, di localizzare nel suo territorio il IV Centro Siderurgico Italsider (1965).

Il Piano Paesaggistico Territoriale Regionale (PPTR) pugliese, adottato nell’agosto del 2013, affronta il tema del “paesaggio come bene patrimoniale identitario”, paesaggio inteso dunque come “specchio dell’anima dei luoghi e come teatro in cui va in scena l’autorappresentazione identitaria”¹. La città di Taranto è inserita all’interno dell’Ambito 8 “Arco ionico tarantino”².



Figura 1 | Taranto città fra due mari. Da PPTR (Piano Paesaggistico Territoriale Regionale. <http://www.paesaggio.regione.puglia.it>).

A proposito di Taranto si legge: “Il Mar Piccolo ed il Mar Grande dividono il capoluogo in due parti funzionalmente distinte: da un lato la grande area produttiva dell’ILVA [...] dall’altro la città storica consolidata con le sue marine che inglobano i centri minori [...]. La “fabbrica” ad Ovest e la “residenza” ad Est impongono sul territorio alti livelli di criticità che investono l’intero ambito. L’insediamento dell’ILVA segna un orizzonte temporale per Taranto che vede il passaggio da un territorio con forte struttura agraria, caratterizzato dalla presenza di masserie e da un sistema di pascoli fortemente legato ai caratteri naturali, ad un sistema industriale ad alto impatto ambientale, in cui le permanenze storico architettoniche sono spesso abbandonate o divengono residuali ed inglobate in una “rossa città fabbrica”. Dall’altra parte la città antica e quella moderna si caratterizzano per un intenso rapporto con “i mari”³.

Appare evidente che uno dei problemi più grandi che la città deve risolvere è il rapporto con l’ingombrante presenza dell’Ilva, ma esistono altre questioni che appaiono irrisolte. I “valori identitari” del luogo, che ancora persistono e lo caratterizzano, sono in un profondo stato di degrado. Questa città “è molto più di una collezione di musei e parchi archeologici”(Agenda Urbana Nazionale)⁴.

¹ Piano Paesaggistico Territoriale Regionale (PPTR), Relazione generale, pagg. 12-13

² Il P.P.T.R. suddivide l’intero territorio regionale in figure territoriali (unità minime di paesaggio) ed in ambiti (aggregazione complesse di figure territoriali). Sono individuati 11 ambiti.

³ Piano Paesaggistico Territoriale Regionale (PPTR), Ambito 8, Arco ionico tarantino, pag. 38

⁴ da Agenda urbana Nazionale, p. 26

Ma quali sono i “beni patrimoniali che vanno riscoperti, consolidati, potenziati? Sicuramente Taranto deve risolvere il problema relativo all’abbandono e l’isolamento dell’isola, il Borgo Antico; deve riscoprire e consolidare il suo rapporto con l’acqua. Si pensi, tra le altre cose, al valore naturalistico delle sue aree umide, alla foce del fosso Galese, alle sue numerose sorgenti costiere, tra le quali il Tara ed il Galese, ai paesaggi della bonifica idraulica, alle pinete di *Pinus halepensis* presenti sulle sponde del Mar Piccolo (la pineta Cimino). Indispensabile risulta mettere a sistema l’Oasi Palude “La Vela”, un’area naturale protetta di proprietà demaniale situata sulle sponde del Mar Piccolo, gestita dal WWF, caratterizzata ora da un profondo isolamento e degrado. In posizione strategica rispetto alle rotte principali tra Oriente e Occidente, il porto rappresenta un punto di forza della città, assieme alla fitta rete infrastrutturale, del “cielo” (Aeroporto Taranto-Grottaglie) del “ferro” e della “terra” (autostrada A14, diramazioni della SS7 verso Brindisi e della SS 106 che connette l’arco Jonico occidentale), che le conferiscono una posizione privilegiata non ancora utilizzata a pieno.

Taranto deve riscoprire il suo essere “città d’acqua mediterranea”.

3 | Prospettive di sviluppo delle aree dismesse: alcuni casi spagnoli

Alcune città spagnole, tutte caratterizzate dalla presenza di un porto, Atlantico o Mediterraneo, hanno voluto o dovuto rinunciare alla propria condizione di essere esclusivamente “industriali”. Alcune hanno preferito nuove strategie economiche compatibili con le attività pre-esistenti. Nel processo di trasformazione hanno cambiato la scala e la distribuzione territoriale, ripensando alla posizione del proprio centro, costruendo una nuova metropoli, collegando le aree periurbane con efficienti mezzi di trasporto. Altre, (più piccole), meno decise o obbligate dalla propria condizione di subalternità, hanno scelto un percorso più drastico, rinunciando alla propria condizione “industriale”, che aveva permesso loro una forte crescita nel recente passato, ed hanno inteso percorrere un nuovo cammino, legato alla “cultura”.

Tra le prime Bilbao, nei Paesi Baschi e Tarragona, in Catalogna; alla seconda categoria appartengono Avilés nelle Asturie e Sagunto nella comunità Valenciana. Cartagena nella comunità di Murcia e Cadice rappresentano invece situazioni intermedie e speciali, delle quali per ragioni di spazio si accennerà solo alla seconda.

Bilbao rappresenta la città spagnola la cui profonda trasformazione è segnata da un grande successo. La sua immagine è legata alla presenza del Museo Guggenheim (Mozas J, 1997). Opera di Frank Gehry, inaugurato nel 1997, è stato realizzato attraverso il corretto funzionamento della “macchina culturale”, costruito e mantenuto grazie ad una grande quantità di finanziamenti (non bisogna dimenticare per questo evento, come per gli altri, la grande capacità di autogestione caratteristica del governo basco) utilizzati per governare tutta l’operazione di trasformazione.

Tuttavia è da evidenziare che la condizione di Bilbao, in quanto città portuale e industriale, non è del tutto cambiata, bensì si è modificata. La “Ría”, il fiume che attraversa Bilbao, dove in passato si concentrava il porto con le attività industriali che trasformavano il carbone di provenienza inglese in energia, nonché ferro proveniente dalle vicine miniere utilizzate sin dal XIX sec, è stata oggetto di una forte trasformazione. Bilbao ha costruito un nuovo porto, “Abra”, con una maggiore capacità ed ha cambiato la posizione delle acciaierie, liberando la zona del fiume per dare spazio a nuovi usi e nuove centralità: il museo, le attrezzature culturali, universitarie, commerciali e zone residenziali. Ovvero il centro della nuova grande città. Con una scommessa intelligente le stazioni e la linea ferrata sono state messe in comunicazione da una nuova linea metropolitana, progettata da Norman Foster (1986), moderna, elegante ed efficiente, che ha permesso di cambiare la scala della città e, soprattutto, mantenere la vitalità della nuova “urbanità”. Poche città sono riuscite a gestire e raggiungere un tale impulso al rinnovamento urbanistico ed economico, senza mettere in discussione l’originaria attività industriale, divenuta compatibile con la evidente centralità della cultura urbana.

Questo è anche il caso di Avilés, dove la chiusura dell’acciaieria Ensidesa (1994), la cui presenza aveva portato a triplicarsi il numero di abitanti in pochi anni, ha comportato un cambio radicale. Attualmente, al posto degli Alti Forni, che occupavano il territorio pianeggiante dell’isola, si trova il centro Oscar Niemeyer (2011), un insieme di diversi spazi architettonici, voluttuosi e bianchi che non hanno la forza delle grandi opere dell’architetto brasiliano, probabilmente sproporzionato in relazione alla scala della città: il “modello Bilbao” è stato mal interpretato, negato nella sua complessità.

Tarragona, città di fondazione romana e capoluogo della provincia omonima e della Provincia della *Tarraconensis*, la più grande in Spagna, ha ospitato, a partire dagli anni settanta, una raffineria petrolifera, che portò al raddoppio della popolazione: il porto divenne il secondo della Spagna per volume

commerciale. Tuttavia la vicina *Costa Dorada*, zona caratterizzata da una forma di turismo di massa, ha contrapposto l'industria del tempo libero al complesso industriale. La localizzazione di *Port Aventura* a Vilaseca/Salou in prossimità del porto e la zona industriale di Tarragona hanno generato un interessante dibattito tra turismo e industria che non ha ancora trovato un suo equilibrio. Questo conflitto tra due attività tanto contrastanti produce una grande vitalità per la città.

Sagunto, anch'essa città di fondazione romana, situata in prossimità di Valencia, era porto e città industriale per la presenza di un'acciaieria (*Altos Hornos del Mediterráneo*); l'industria ed il porto potenziato per il commercio dei minerali provenienti da *Ojos Negros*, nella serra di *Teruel*, furono potenziati nel periodo di sviluppo della dittatura franchista. La sua chiusura (1983-1984), preceduta da una violenta lotta sociale, ha comportato una forte perdita per il porto e la città. Nessuna delle industrie installate successivamente, né tantomeno il discusso intervento di restauro del Teatro Romano (ad opera di Grassi e Portaceli, 1984-1992) hanno potuto evitare che Sagunto si trasformasse in una città satellite di Valencia.

Cadice è certamente una città "speciale". La sua eccellente localizzazione, situata in un'isola ed il suo istmo nel centro di una grande baia (fig.2), con un porto strategico, le ha permesso di essere luogo prescelto dai punici e dai romani. Ma deve la sua "condizione di Grande città soprattutto allo spostamento delle contrattazioni da Siviglia, agli inizi del XVIII secolo. La sua ubicazione le ha conferito il privilegio di essere "porto" e "porta d'America" e capitale della Spagna liberale, ma allo stesso tempo la ha condannata, una volta perse le colonie ed i privilegi commerciali, ad un letargo continuato. Né il suo essere capoluogo di provincia, né la nuova attività commerciale dei vini di Jerez, né la presenza della vicina raffineria di petrolio di Cepsa, a *San Roque*, la maggiore della penisola, né il turismo le hanno permesso di recuperare la sua ricchezza precedente. Attualmente Cadice rappresenta una meravigliosa "reliquia", con un patrimonio architettonico tanto fragile quanto abbondante e deteriorato ed il tasso di disoccupazione tra i più alti in Spagna (Sardà, 2012). Per la sua storia straordinaria e la sua posizione geografica strategica questa città, come nessun'altra di quelle esaminate in precedenza, può essere paragonata a Taranto, per la sua unicità e insularità.

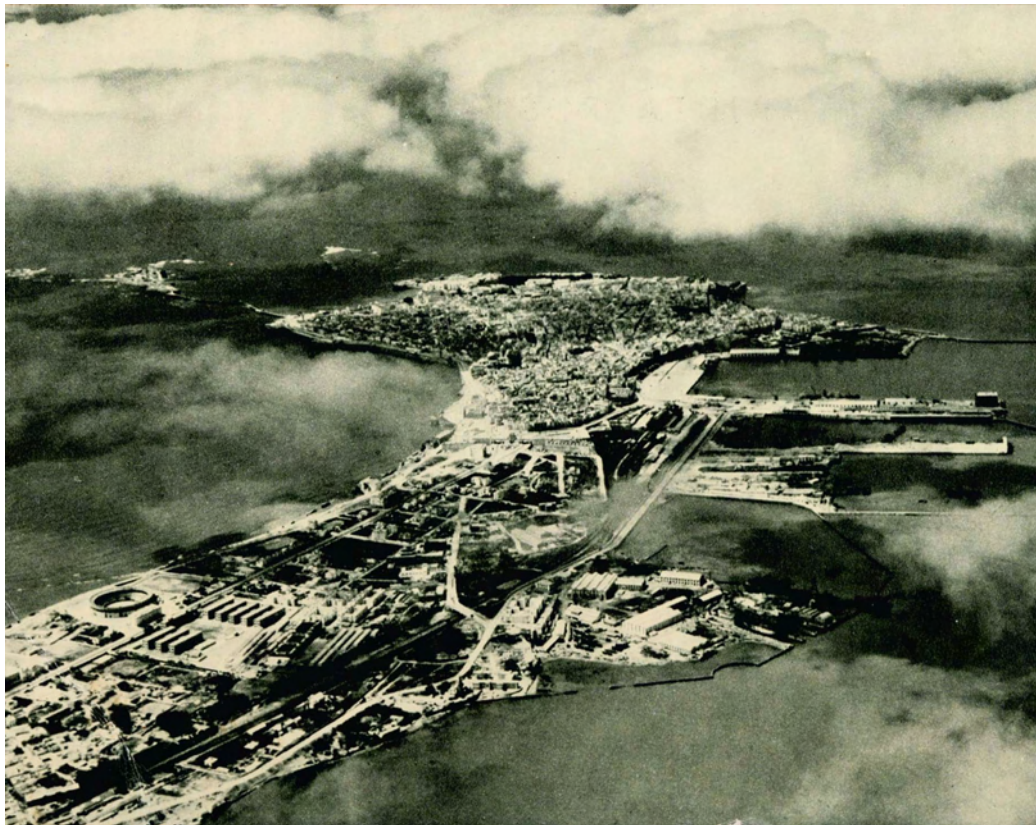


Figura 2 | Cadice. Vista aerea. Ed. Huecograbado Fournier, Vitoria. 138 x 88 mm. J.M. 2001.

A partire da quanto esposto circa le trasformazioni che hanno coinvolto le città spagnole passate brevemente in rassegna, è possibile estrapolare alcune riflessioni. Le città di piccola dimensione, la cui maggiore fonte di ricchezza è legata alla presenza di attività industriali, sono fortemente predisposte a

situazioni di crisi. Le trasformazioni sono estremamente rischiose e lente. Finiscono, nella maggior parte dei casi, con l'essere assorbite dai centri limitrofi più forti, capaci di generare attività e complessità funzionali, come nel caso di Sagunto e Valencia, Gijón e Oviedo nel caso di Avilés. Le città che sono riuscite, grazie alla loro maggiore dimensione, ma soprattutto maggiore complessità, a sommare la cultura, il tempo libero e il turismo senza rinunciare alla primaria attività industriale, hanno resistito molto di più al cambiamento, ed hanno raggiunto un nuovo equilibrio tra conservazione e trasformazione; tra queste Bilbao rappresenta il caso più eclatante.

4 | Politiche di riqualificazione e prospettive di sviluppo nel quadro delle politiche europee

Da una lettura dello stato dei piani, programmi e progetti di riqualificazione e da quanto precedentemente esposto, anche nel confronto con i casi spagnoli, emergono alcune considerazioni e prospettive di lavoro. E' emersa una grande difficoltà nel riuscire a costruire un quadro completo di riferimento, di cui spesso la stessa Amministrazione non è pienamente consapevole.



Figura 3 | Taranto con indicazione delle aree interessate dagli interventi. Elaborazione F. Greco.

Tale difficoltà probabilmente è da imputarsi alla grande quantità di progetti e piani in corso non gestiti da un unico ufficio che in un caso come Taranto dovrebbe essere gestito in stretta unità con il Sindaco e l'intera Amministrazione. Connessa al corposo numero di procedimenti è la presenza di cospicui finanziamenti provenienti da Fondi Europei, statali, regionali, anche per l'attenzione riservata dalle recenti politiche regionali al tema della "rigenerazione urbana".

A tal proposito si vedano i Piani Integrati di Riqualificazione delle periferie (PIRP), in riferimento alla L.R. n. 20/2005 (Piano Casa), di cui due finanziati a Taranto; la programmazione relativa al Programma Operativo FESR Puglia 2007-2013 ed al Programma Attuativo Regionale FAS 2007-2013; la L.R. n. 21/2008 "Norme sulla rigenerazione urbana", che promuove la rigenerazione di parti di città e sistemi urbani per migliorare le condizioni urbanistiche, abitative, socio-economiche attraverso l'approvazione di "Programmi integrati di rigenerazione urbana". Molte di queste risorse sono state poco condivise con abitanti e stakeholder e mal gestite dall'Amministrazione locale. Altro elemento che emerge dall'analisi è che quasi nessuno dei procedimenti intrapresi dall'Amministrazione Comunale ha concluso il suo iter. Le aree maggiormente interessate sono il Quartiere Tamburi (a ridosso dell'Ilva) ed il Borgo Antico.

Tabella I | Sintesi degli interventi di riqualificazione in itinere.

Data - Denominazione intervento - Descrizione	Finanziamenti	Stato d'attuazione
1996 - PII - Piano Integrato di Intervento – Taranto Lama - “Lama 5” Nuova costruzione di n. 82 alloggi di edilizia sovvenzionata; n. 46 di edilizia libera con realizzazione di urbanizzazioni	Leggi statali (fondi ex Gescal e fondi privati) - € 5.500.000	Mai partito
PNEA – Piano Nazionale Edilizia Abitativa Nuova costruzione di n. 56 alloggi di ERP nel quartiere PAOLO VI a cura dello IACP	Ministero delle Infrastrutture – Regione Puglia	Concesso il 15% del finanziamento statale
2000 - PIC Urban II Recupero di edifici pubblici		
Recupero del Cine Teatro Fusco (completamento di quanto già iniziato con i fondi URBAN)	Fondi FESR asse VII azione 7.1.1- € 2.400.000	Impegno di spesa della Regione Puglia
Cantieri IACP n. 48 cantieri in corso	Fondi rinvenienti da vecchie leggi statali	In corso
Legge regionale n 20/2005 Finanziamenti n. 15 cantieri IACP per interventi di recupero	Legge 20/2005	In corso
2002 - Contratto di Quartiere CEP Salinella collegamento viario, parcheggi integrativi e verde di vicinato, sistemazioni stradali e servizi UMI 3 piano di recupero	Delibere CIPE 20/04 e 3/06 € 3.000.000	In corso
Edilizia residenziale sociale Sostituzione di alloggi fatiscenti nel Quartiere Tamburi, connessa all'intervento seguente	FAS 2000-2006 / FSC 2007/2013 € 20.000.000	Indirizzi attuativi preliminari per l'accordo con il Ministero
2004 - Rigenerazione Urbana quartieri Tamburi APQ CITTA' Verde, infrastrutture e servizi pubblici	FSC 2007 – 2013 € 47.500.000	Indirizzi attuativi preliminari per l'accordo con il Ministero
2006 - PIRP “Ambito 2 Quartiere Paolo VI” Intervento UM/1 denominato “Recupero ambientale Zona Ovest quartiere Paolo VI” (comparto case bianche)	FESR2007 – 2013 € 1.600.000	Ridefinizione iter
2006 - PIRP – Programma integrato di Riqualificazione delle Periferie Taranto – Talsano. Recupero di 340 alloggi di edilizia sovvenzionata;	Fondi ex Gescal € 2.400.000	Predisposta gara
Urbanizzazioni (verde attrezzato, centro aggregazione, giardino pubblico, sistemazione stradale);	Fondi FESR 2007-2013 - € 1.600.000	Lavori aggiudicati
Urbanizzazioni (centro aggregazione, giardino pubblico, sistemazione stradale);	fondi comunali € 2.450.000	Lavori aggiudicati
Nuova costruzione di n. 15 alloggi di ERP da cedere al Comune e di n. 105 di edilizia libera con annessi servizi, parcheggi e attività commerciali	Fondi privati € 25.000.000	
2006 - Interventi in favore del Comune di Taranto Sotto Ambito “quartiere Tamburi”: sistemazione e riqualificazione del quartiere Tamburi Sottoprogetto 1 - “Foresta Urbana Phitoremiation; Sottoprogetto 2 – “Polo a destinazione mista Sottoprogetto 3 – “Lungomare terrazzato sul Mar Piccolo”; Sottoprogetto 4 – “Riqualificazione Urbana”. Sotto Ambito “Porta Napoli” Sotto Ambito “Città Vecchia”	Delibere CIPE 20/04 e 3/06 € 10.000.000	In corso
2008 - Rigenerazione Urbana città vecchia Progetto di valorizzazione, recupero e realizzazione di urbanizzazioni primarie” dei quattro Ambiti di Intervento: Torre dell’Orologio; via di Mezzo; via Nuova; via Paisiello	Fondi FESR asse VII azione 7.1.1	
Completamento del recupero di edifici presso Rossarola e recupero edificio via Garibaldi-vico Nove Lune con limitrofi spazi pubblici esterni. Struttura da destinare ad alloggi per studenti da definirsi in accordo con l'ADISU	Fondi FESR asse VII azione 7.1.1 Circa € 2.400.000	Ridefinizione iter
Opere di presidio e messa in sicurezza di viabilità nel centro Storico e connesse urbanizzazioni primarie	Fondi FESR asse VII azione 7.1.1 Circa € 380.000	
Conservazione Integrata Città Vecchia e Borgo	Delibere CIPE 20/04 e 3/06 € 3.000.000	Mai avviato
2014 - Zona Franca Urbana (ZFU) di Taranto Zone a fiscalità agevolata all'interno delle quali attuare politiche tributarie agevolate e di recupero urbano tese allo sviluppo e alla ripresa socio-economica.	Circolare Ministero Sviluppo economico del 26-06-2008, GU del 4 luglio 2008	In corso
2014 - Patto per Taranto Crescita Aeroporto di Grottaglie e Porto di Taranto	Fondi statali e fondi europei	

Tabella II| Principali Piani e Programmi.

Data - Denominazione intervento - Descrizione	Finanziamenti	Stato d'attuazione
1996 - Programma Terra Progetto "Poseidonia" Elaborazione del piano operativo per la zona del Mar Piccolo, in cui si è cercato di integrare in modo compatibile la qualità della vita urbana e le attività terrestri, costiere e marittime. http://comune.taranto.csstaranto.it/posidonia/paolo.swf		Studio concluso
2002 - Piano del Traffico (PGTU) Il Piano Generale del Traffico Urbano stabilisce l'assetto del sistema dei trasporti cittadino.		studio
2004 - Linee programmatiche per la redazione del PIRT Piano Integrato di Riqualificazione Territoriale. Piano		studio
2006 - Studio di Fattibilità per la STU di Porta Napoli Società di Trasformazione Urbana		studio
2007 - Piani di Settore Intesa città porto di Taranto. Indirizzi per il waterfront cittadino.		studio
2010 - Elaborato Tecnico inerente al Rischio di Incidenti Rilevanti Valutazione delle aree a Rischio di Incidenti Rilevanti presenti in città.		In corso di approvazione
2010 PTCP Provincia di Taranto Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale. Definisce l'Assetto complessivo della Provincia di Taranto con particolare attenzione al sistema ambientale e dei trasporti.		In adozione
2006-2014 META PLAN-PIANO STRATEGICO DI AREA VASTA" L'Area Vasta (AV) è un'area che si caratterizza per un'interdipendenza economica, sociale e territoriale che non coincide necessariamente con un confine amministrativo. E' incentrata sull'aggregazione dei soggetti istituzionali locali, che sono chiamati ad un impegno di analisi e di approfondimento nei "Piani Strategici di Area Vasta", che delineano obiettivi ed indirizzano risorse umane ed economiche. L'AV comprende 28 comuni della provincia. I risultati attesi dall'attuazione del Piano Strategico sono: "valorizzazione ambientale"; promozione di una rinnovata "missione" economica e produttiva; sviluppo di un sistema integrato di infrastrutture; costruzione di una nuova identità di area e di un'immagine unitaria del territorio.	Documento Strategico Regionale 2007/2013 e del Programma Operativo FESR	Concluso
2014 - DPP – PUG (L.R. 20/2001) Documento Programmatico Preliminare per la formazione del Piano Urbanistico Generale della città di Taranto che in puglia ha sostituito il tradizionale PRG.		In corso

Nel merito delle criticità emerse, appare evidente che il problema maggiore è la mancanza di una vera e propria strategia condivisa con abitanti e operatori economici tesa ad individuare una visione di sintesi e l'assenza, all'interno dell'organizzazione comunale, di un soggetto in grado di promuovere, gestire e controllare la grande quantità di progetti e fondi a disposizione, con un approccio "goal oriented", come richiesto dalle Politiche dei Fondi di Coesione 2014-2020 dell'Unione Europea cui nei prossimi sei anni occorrerà riferirsi.

Problematiche irrisolte appaiono ancora:

- la necessità della "riqualificazione ambientale", senza la quale qualsiasi intervento di rigenerazione urbana e territoriale risulta privo di valore;
- la costruzione di programma "complesso e interscalare", basato anche sul ruolo trainante della storia e della cultura di Taranto, che sappia tradursi attraverso azioni dirette a breve e medio termine guidato e gestito dal governo municipale;
- l'individuazione di soggetti (privati) attuatori di interventi di trasformazione urbana, capaci di gestire nel tempo le attività rivolte all'individuazione di fonti di reddito alternative all'industria.

I casi spagnoli su richiamati, evidenziano la necessità di guidare quella che presumibilmente sarà una lenta riconversione della città verso modelli di sviluppo maggiormente sostenibile e coerenti con il patrimonio territoriale identitario cercando contestualmente di continuare a trarre beneficio dalla presenza della grande industria metallurgica che oltre a rappresentare la più importante fonte di occupazione cittadina è anche il principale utente del porto, risorsa fondamentale su cui basare le strategie di uscita dalla crisi.

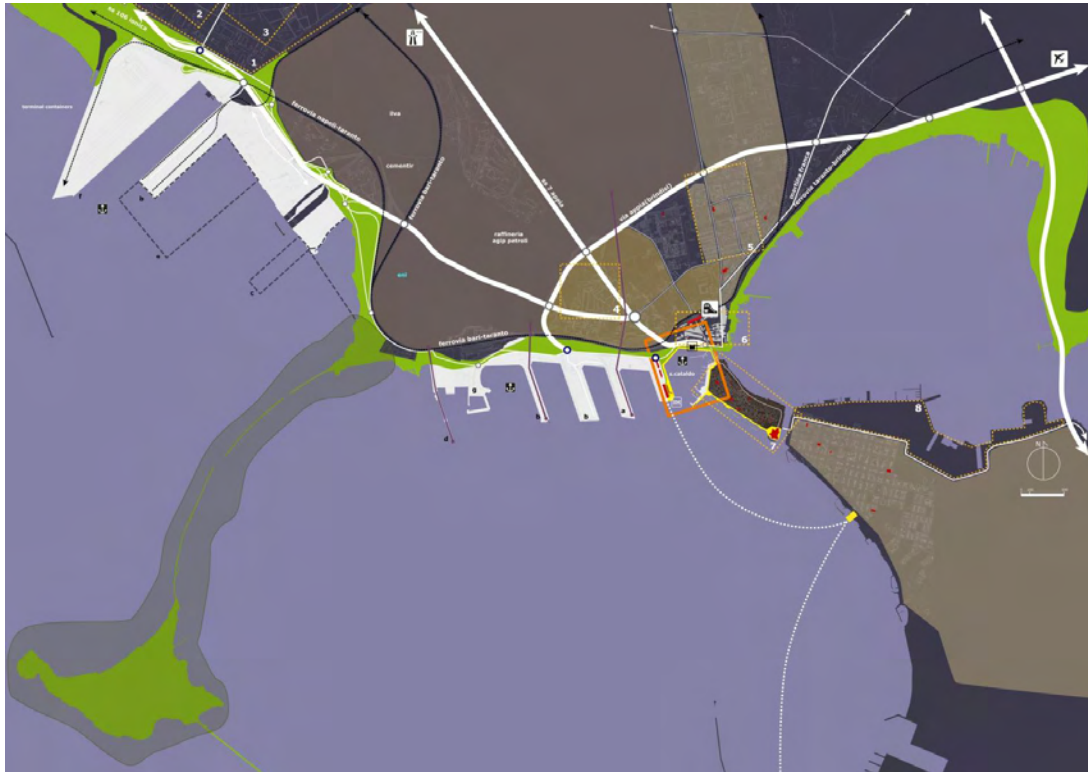


Figura 4 | Strategia territoriale del Porto di Taranto con indicazione delle aree interessate dagli interventi. Il porto è una delle risorse identitarie su cui puntare le strategie di sviluppo della città. Fino ad ora, per quante attenzioni e risorse sono state assegnate, l'individuazione dell'Autorità Portuale (spesso commissariata), non è mai riuscito a diventare un elemento portante, fondamentale delle politiche di sviluppo cittadine e territoriali come meriterebbe. Fonte: Concorso di progettazione per la realizzazione del Centro Servizi Polivalente per usi portuali al Molo San Cataldo nel Porto di Taranto. Gruppo vincitore primo premio: Prof. arch. Rosario Pavia (capogruppo) arch. Matteo di Venosa arch. Guendalina Salimei, arch. Francesca Contuzzi (I-Studio), Coopprogetti Soc. Coop.

Attribuzioni

Il paper è frutto di una riflessione comune degli autori, anche se sono da attribuire a Francesco Rotondo la redazione del paragrafo 1, a Federica Greco la redazione del paragrafo 2, a Jordi Sardà la redazione del paragrafo 3, a Federica Greco, Francesco Rotondo e Jordi Sardà la redazione del paragrafo 4.

Riferimenti bibliografici

- Busquets J. (2004), *Barcelona La construcción de una ciudad compacta*, Ediciones del Serbal, Barcelona.
- Camarda D., Rotondo F., Selicato F. (2014), "Strategies for Dealing with Urban Shrinkage: Issues and Scenarios in Taranto", in *European Planning Studies*, VOL. 22, Issue 6.
- Cunningham-Sabot, E., S. Fol (2010), "De-industrialization and economic restructuring: the case of two European shrinking cities", in Audirac, I. and J.A. Alexandre (eds.), *Shrinking Cities South/North*, Juan Pablos Editor, Zapopan, Jalisco, México, pp. 37-51.
- Moza J. *Collage" metropolitano. Bilbao, imperativos económicos y regeneración urbana*. En Guggenheim Bilbao. Frank Gehry, un museo americano y vasco. *Arquitectura Viva*, no. 55. Julio-agosto 1997.
- Oswalt, P. and T. Rienets, (2006, eds.), *Atlas of Shrinking Cities*, Ostfildern, Hatje Cantz Verlag.
- Porzia F., Scionti M. (1986), *Taranto*, Laterza, Roma-Bari.
- Sardà J. (2012), *Només Imatges. La Tarjeta postal vehicle de coneixement urbà*, Tesis doctoral Director Manuel de Solà Morales, Departament d'Urbanisme i Ordenació de Territori, ETSAB, UPC, Barcelona.
- Sassen, S. (2001), *The Global City: New York, London, Tokyo*, Princeton University Press, Princeton, NJ.

Sitografia

Comitato interministeriale per le politiche urbane. Metodi e Contenuti sulle Priorità in tema di Agenda Urbana

<http://www.coesioneterritoriale.gov.it/metodi-e-contenuti-sulle-priorita-in-tema-di-agenda-urbana-cipu/>

Le nuove politiche abitative in Puglia: bilanci e prospettive, Bari, Villa framarino, 5 aprile 2011

http://orca.regione.puglia.it/index.php?option=com_content&view=article&id=120&Itemid=93

Capitale europea della cultura. Taranto 2.019. Città Candidata

<http://www.taranto2019.it/wp-content/uploads/2013/09/DossierECoC2019.pdf>

Piano Paesaggistico Territoriale Regionale (PPTR) della Regione Puglia

<http://www.paesaggio.regione.puglia.it/>

“Rigenerazione urbana” città di Taranto

<http://www.comune.taranto.it/servizi/pagina.php?id=1131>

Politiche Regionali Europee

www.ec.europa.eu/info/region

Riconoscimenti

Si ringrazia per l'insostituibile supporto alla raccolta d'informazioni e per la possibilità di scambiare opinioni con uno dei protagonisti dell'apparato amministrativo cittadino, l'Arch. Mario Francesco Romandini del Comune di Taranto. Inoltre, si ringrazia l'arch. Matteo Di Venosa per aver fornito immagini e descrizioni del Concorso di progettazione per la realizzazione del Centro Servizi Polivalente per usi portuali al Molo San Cataldo nel Porto di Taranto.



Territories in crisis. Aubervilliers: cicli di vita di supporti industriali

Giulia Setti

Politecnico di Milano
DAStU - Dipartimento di Architettura e Studi Urbani
Email: giulia.setti@hotmail.it
Tel: +39 333 5741694

Abstract

Il paper studia sia le implicazioni che la dismissione sta provocando su manufatti e tessuti industriali e produttivi, cogliendo le differenze rispetto a come il fenomeno si presentava negli anni Ottanta, sia la definizione di strategie progettuali per l'intervento su tali ambiti. Il testo descrive le condizioni di dismissione del supporto industriale di Aubervilliers, territorio nella piana di Saint-Denis, oltre la cintura del Périphérique a Parigi. Ad Aubervilliers si coglie una forma estesa di dismissione industriale, di carattere territoriale, che ha segnato questo distretto nel corso degli ultimi decenni. La crisi dei territori europei mostra una nuova radicalità che si definisce secondo forme diverse, causando discontinuità nei tessuti urbani. Il supporto, definito dalle reti infrastrutturali, dai servizi, dagli usi e dai diritti di un dato contesto, viene a sgretolarsi in seguito alle forme attuali di dismissione. Il paper vuole riflettere sulle implicazioni territoriali della crisi e sui modi con cui la cultura del progetto può riattrezzarsi per intervenire in questi scenari. Il caso di Aubervilliers solleva questioni più generali sul rapporto tra crisi, dismissione e supporto fisico; è strumento di indagine per territori in stato di crisi e permette di guardare a nuove forme di recupero di tessuti industriali, ponendoli sia in comparazione con il contesto italiano, sia studiando nuovi approcci progettuali utili a definire un'Agenda Urbana Nazionale ed europea in cui si prefigurano la riorganizzazione di questi contesti instabili.

Parole chiave: industrial sites, brownfields, urban projects.

Condizioni

«Oggi per un capitalismo di territorio come il nostro, che si condensa in distretti e piattaforme produttive, il territorio può essere il luogo dove rinserrarsi, quello dove atterrare, o quello a cui rimanere ancorati per andare per il mondo» (Bonomi, 2013: 32).

In un momento complesso e instabile come quello attuale, è necessario interrogare gli strumenti del progetto davanti alle discontinuità che il tessuto urbano presenta, nonché davanti alla necessità di colmare sia vuoti di pianificazione e sviluppo delle città stesse, sia vuoti d'uso di spazi marginali che rappresentano risorse decisive per le trasformazioni delle città. In questo senso, nella ridefinizione di politiche di intervento sulle città attraverso la costituzione di un'Agenda Urbana Nazionale in grado di pianificare lo sviluppo e la crescita dei tessuti urbani nei prossimi anni, appare fondamentale individuare e considerare i supporti industriali e produttivi, spesso in condizione di dismissione o abbandono, come risorse potenziali. Il testo si colloca all'interno della ricerca *Territories in crisis*¹, condotta su alcuni contesti europei, decisivi per comprendere le implicazioni territoriali che la recente crisi economica ha prodotto. In particolare, attraverso lo studio del caso di Aubervilliers, si vogliono evidenziare i diversi caratteri della

¹ *Territories in crisis* è una ricerca collettiva condotta da un gruppo ampio di ricercatori del Politecnico di Torino e dell'École Polytechnique de Lausanne. I materiali di questa ricerca, le ipotesi, le esplorazioni e i primi risultati sono sul blog: www.territoridellacondivisione.wordpress.com

dismissione che mostrano lo stato di crisi di un intero territorio, dovuto sia dalle recenti contrazioni economiche causate dalla crisi, sia dall'abbandono di forme di industria 'pesante' a favore di nuove forme di produzione. L'interesse del caso si concentra sulla possibilità di sollevare questioni più generali sul rapporto tra crisi, dismissioni industriali e supporto fisico; di individuare strumenti capaci di intervenire su territori in stato di abbandono e degrado proponendo strategie di recupero e riconversione per tessuti e manufatti che possano essere comparati al contesto italiano e fornire risposte possibili ai processi di dismissione in corso.

Dismissioni orizzonte problematico. Cambiamento delle condizioni e delle scale del progetto

Le forti implicazioni che la dismissione di tessuti e manufatti produttivi sta mostrando permettono di cogliere la distanza critica tra la stagione attuale della dismissione e le condizioni espresse e descritte nel corso degli anni Ottanta. Per tali ragioni, la dismissione industriale definisce un orizzonte problematico ampio all'interno del quale si muovono le istanze progettuali contemporanee. Se i processi descritti nel corso degli anni Ottanta costituivano importanti occasioni di ridisegno di intere porzioni di tessuto urbano, liberatosi in seguito a processi di demolizione e cancellazione dei supporti industriali precedenti, oggi le condizioni e la scala di intervento appaiono mutate. Le dismissioni producono, infatti, suoli frammentati e discontinui, ponendo la necessità di un lavoro puntuale tra gli interstizi, nello «spazio tra le cose» (Gregotti, 2013: 185), che appare quale risorsa fondativa nei processi di recupero industriale. Nel corso degli anni Ottanta, i grandi «vuoti urbani» (Secchi, 1984: 18-21) descritti da Bernardo Secchi rappresentavano possibilità decisive di trasformazione urbana; oggi serve ripensare la scala delle modificazioni industriali, rinunciando a costruire il nuovo per recuperare e riusare l'esistente, operando nei tessuti interstiziali, in spazi interclusi e discontinui. La dismissione assume, dunque, una nuova radicalità a cui si legano differenti implicazioni territoriali dei fenomeni di dismissione in corso; implicazioni anche spaziali che denotano diversi scenari caratterizzati da forme di abbandono sempre più estese. (Figura 1)



Figura 1 | Aubervilliers, cambiamento delle condizioni e della scala dei fenomeni di dismissione industriale.

Tempi e forme della dismissione: il caso di Aubervilliers

Il territorio di Aubervilliers² si trova a nord di Parigi, appena oltre il boulevard Périphérique, nel dipartimento della Senna Saint-Denis. Si presenta come caso interessante di studio dei processi di dismissione industriale che possono interessare ampie porzioni di tessuto; il tessuto di Aubervilliers è stato caratterizzato da una forte espansione industriale, che si è sviluppata a partire dagli anni Settanta dell'Ottocento, con l'inserimento prevalente di industrie chimiche. A seguito di questa rapida espansione di carattere industriale, il territorio ha visto incrementare la propria produttività fino a quando, nel corso dell'ultimo decennio, si sono intensificate forme di abbandono e dismissione che hanno interrotto lo sviluppo del territorio determinando fenomeni di dispersione e frammentazione del tessuto industriale.

Lo scenario di dismissione industriale descritto dal contesto di Aubervilliers permette di cogliere le diverse condizioni di degrado che è possibile osservare percorrendo il territorio industriale in abbandono. I processi in corso mostrano la presenza di forme diverse di dismissione industriale: accanto a forme di corrosione dei tessuti industriali e produttivi, dunque fenomeni puntuali che liberano frammenti di suolo all'interno di un contesto produttivo in decadenza, ma capace di potersi riconfigurare; si affiancano forme di dismissione più radicali, potremmo definirle dismissioni senza ritorno per le quali appare necessario intervenire attraverso processi di demolizione e sottrazione, anziché di recupero e conservazione. Si coglie, ancora una volta, il cambiamento di scala prima descritto che interessa questi fenomeni: la dismissione ha prodotto un tessuto frammentato e caratterizzato da un sistema di spazi aperti che divengono sempre più minuti e interstiziali.



Figura 2 | Aubervilliers, la scala del tessuto industriale.

² Il caso studio si colloca all'interno di un'esperienza di ricerca condotta sul campo da ottobre 2012 a marzo 2013, nell'ambito della tesi di dottorato svolta presso il Politecnico di Milano, dottorato di ricerca in Progettazione Architettónica e Urbana; tesi dal titolo: 'Oltre la dismissione. Strategie di intervento architettonico per la modificazione e il consolidamento di trame, tessuti e manufatti industriali', relatore: prof. Ilaria Valente; correlatore: prof. Cristina Bianchetti.

Accanto a differenti forme di dismissione industriale, ad Aubervilliers si mette in luce la presenza di tempi e storie diverse legate alla dismissione, laddove il carattere industriale del contesto permane oltre possibili forme di riuso e modificazione, si configurano dismissioni e riconversioni che non si danno più in modo totalitario, mettendo in evidenza la compresenza e la sovrapposizione di tempi e stadi diversi. Al tempo dell'abbandono e della fatiscenza si intrecciano tempi di attesa e di modificazione dei tessuti industriali in dismissione; ciò mostra come nuove forme di produzione possano convivere con aree in forte degrado o con interventi di riconversione più puntuali e interstiziali. (Figura 2)

Disgregarsi dei supporti industriali: suoli compromessi

La complessità dei processi di disgregazione e abbandono in corso ad Aubervilliers rende necessario immaginare nuove forme e nuovi strumenti di intervento sul territorio; il progetto di architettura deve riattrezzarsi attraverso strategie in grado di rispondere alle recenti forme di dismissione in atto. Per questo, all'interno della ridefinizione di una nuova Agenda Urbana in grado di cogliere le trasformazioni in atto quali materia operante nelle modificazioni urbane, i territori industriali appaiono decisivi per indicare nuove strade al progetto di architettura nonché nuove possibilità di intervento.

Il territorio di Aubervilliers mostra come la dismissione non riguardi soltanto i manufatti industriali, ma interessi, in modo drammatico, il suolo quale «supporto»³ (Castel, Haroche, 2001: 30) su cui tali strutture si radicano. I processi di riuso in corso devono confrontarsi, dunque, con una condizione di profonda instabilità ed incertezza dovuta alla presenza di suoli già compromessi e inquinati. Alla dismissione di usi e luoghi, si affianca una progressiva decadenza energetica causata dal degrado dei sistemi di infrastrutturazione presenti, ciò rende più complessi i processi di riconversione e apre alla questione del suolo quale elemento decisivo nei processi di indagine e trasformazione di tessuti industriali.

La costruzione di 'suoli attrezzati', in grado di garantire la presenza di una rete di infrastrutture e servizi, appare necessaria per favorire interventi di modificazione incisivi su tessuti degradati; il suolo è, dunque, supporto connettivo capace di porre in relazione frammenti e manufatti discontinui e di riattivare porzioni di territorio compromesse dai processi di abbandono in atto. La questione sottesa è comprendere come, e in che tempi, restituire suoli e manufatti compromessi da forme estese e ampie di dismissione, che assumono condizioni differenti a quanto già accaduto nei decenni precedenti. Paola Viganò descrive la necessità di ampliare i confini del riciclo a suoli e tessuti da destinare a nuovi cicli di vita: «(...) it extends recycling beyond brownfield recovery to all brown, grey and greenfields; all space that has been produced and embodies labor – that is Energy. Space is here considered as capital» (Fabian, Giannotti, Viganò, 2012: 13). Il suolo industriale è un territorio già abitato e urbanizzato; l'energia sottesa, i materiali e i manufatti esistenti devono essere recuperati per ridurre il consumo di altro suolo, ciò significa trasformare frammenti in un nuovo sistema. Il supporto industriale, descritto dal caso di Aubervilliers, mette in evidenza come siano in corso sostituzioni interstiziali che avvengono in condizioni di instabilità, in un territorio in stato di crisi, e che cercano di far fronte al progressivo sgretolarsi del suolo stesso.

Come sostiene Cristina Bianchetti serve «capire che cosa è il territorio per il distretto, a partire dalla constatazione che esso rappresenta una risorsa ineludibile per la produzione, un bene esclusivo nell'uso, un elemento condiviso di appartenenza e autoriconoscimento, ma non un bene pubblico» (Bianchetti, 2003: 32).

Strategie di intervento per supporti produttivi: risorse per una nuova Agenda Urbana

Guardando alle indicazioni poste in essere dalla definizione di una nuova Agenda Urbana, serve interrogarsi sui modi con cui il progetto di recupero e riqualificazione di territori in stato di crisi può andare a colmare un vuoto istituzionale che, per lungo tempo, ha compromesso il recupero di tali contesti. Le azioni strategiche che verranno descritte costituiscono un serie di indicazioni, frutto dell'esperienza condotta sul caso francese, comparabili e applicabili anche a contesti italiani soggetti a processi di abbandono industriale. In prima istanza, il caso di Aubervilliers prefigura la possibilità di immaginare diversi cicli di vita per i manufatti industriali, in cui declino e abbandono possano essere visti come una fase nel processo trasformativo di tali contesti; contesti che possono essere recuperati attraverso interventi di trasformazione e modificazione delle strutture esistenti.

³ Il concetto di supporto viene definito, secondo l'accezione utilizzata da Robert Castel, come 'condizione oggettiva di possibilità', intendo il supporto come risorsa e capitale, in grado di costruire legami di vario tipo, relazionali, economici e culturali.

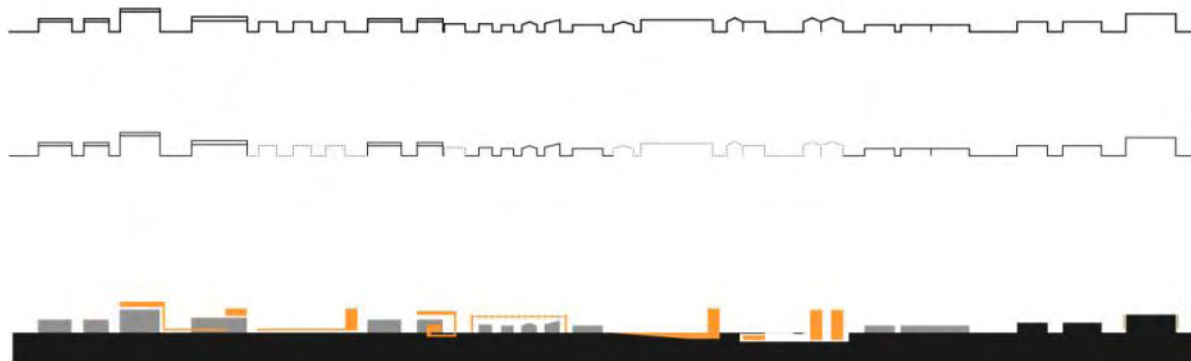


Figura 3 | Aubervilliers, strategie di intervento su supporti industriali: densificazioni e rarefazioni.

L'interesse del caso di Aubervilliers, applicabile al contesto italiano, riguarda le possibilità che i territori industriali mostrano di essere 'riciclati' e trasformati nuovamente, attraverso operazioni di innesto, stratificazione e sovrascrittura dell'esistente. Ad Aubervilliers la presenza di tempi differenti di dismissione ha permesso di cogliere processi di modificazione secondo gradi di consolidamento diversi: dove alcuni manufatti sono stati oggetto di interventi di riuso produttivo con l'introduzione di tipologie di imprenditori estranei a questi territori, mentre, in altri casi, si possono prefigurare scenari in grado di liberare il suolo grazie ad interventi di progressiva rarefazione. I territori in stato di crisi possono, dunque, essere letti come suoli stratificati sui quali agire attraverso consolidamenti e parallele rarefazioni, conservando ciò che può essere recuperato ed eliminando manufatti in evidente stato di decadenza.

La necessità di lavorare recuperando e trasformando l'esistente, attraverso innesti puntuali, prefigura azioni in grado di limitare il consumo di suolo e favorire la riqualificazione urbana di ampi contesti in contrazione o dismissione. Operare nei tessuti in dismissione significa immaginare scenari modificativi in cui gradi di consolidamento e di rarefazioni si intreccino stabilendo nuove relazioni. Densificare l'esistente costituisce un'azione strategica nel recupero di territori compromessi, a cui si affianca la necessità di lavorare sui sistemi di infrastrutturazione energetica e sulle reti in grado di rendere produttivi supporti degradati. In questo senso, le considerazioni di Kevin Lynch aprono alla possibilità di immaginare territori composti da zone permanenti e da spazi maggiormente labili, soggetti a processi più frequenti di demolizione e ricostruzione. «(...) Una città potrebbe designare alcune aree come relativamente permanenti e, in esse gli edifici dovrebbero esser costruiti con solidità e si darebbero raramente licenze di demolizione. In altre zone effimere verrebbero promosse costruzioni leggere e non si porrebbero controlli sulle demolizioni» (Lynch, 1992: 236).



Figura 4-5 | Aubervilliers, scenari di modificazione del tessuto industriale: innesti, stratificazioni, sovrascritture.

Il tempo si configura come strumento progettuale, in grado di interagire con stati diversi di dismissione presenti. Il supporto deve essere preservato, divenendo il sedime su cui lavorare per trasformare l'esistente; il contesto di Aubervilliers mette in luce come la dismissione assuma caratteri differenti, non più riconducibili al lavoro sul solo manufatto, che guarda ai servizi, agli usi ed ai diritti di un dato contesto. Quando questo sistema di condizioni economico-sociali viene a sgretolarsi, la dismissione si radica drammaticamente in forme di degrado profondo ed estremo. Il progetto può riattrezzarsi non più immaginando di ridisegnare ampie porzioni di suolo, ma operando negli spazi interstiziali, nei tessuti minuti lasciati liberi da demolizioni di strutture fatiscenti. Sia l'innesto di nuove strutture, sia il lavoro di recupero, che può avvenire alla duplice scala del manufatto e del territorio, permettono di guardare a nuove declinazioni intorno al tema della dismissione, in cui nuove forme di produzione e di riconversione, di carattere ancora industriale o terziario, possono convivere con tessuti in forte degrado e con interventi di riconversione puntuali e interstiziali. L'idea di conservare l'identità produttiva dei contesti industriali in dismissione apre alla necessità di adeguare gli spazi dell'industria a nuove forme di produzione che necessitano di luoghi diversi, sempre più flessibili e destinati alla condivisione.

In uno scenario di crisi, in cui le risorse economiche appaiono sempre più ridotte, non serve costruire il nuovo, quanto lavorare modificando l'esistente; all'interno di una nuova Agenda Urbana Nazionale che guarda ai supporti industriali come risorsa vitale per i futuri sviluppi di crescita delle città e dei territori, serve immaginare operazioni puntuali che lavorino sulle strutture industriali esistenti per riconvertire in spazi ancora produttivi, anche se con caratteri differenti. Si tratta di agire in contesti nei quali molte condizioni appaiono incerte e discutibili, dove le pratiche operative necessitano di essere rimesse in discussione perché riguardano la definizione di nuovi scenari prospettici entro i quali collocare le aree in dismissione. (Figura 3, 4, 5)

Conclusioni aperte e scenari prospettici

Il caso di Aubervilliers propone un contributo decisivo intorno alla definizione di nuove prospettive progettuali necessarie ad intervenire nei tessuti urbani contemporanei; come visto indaga la condizione dei supporti industriali, la loro disgregazione e progressiva ricostruzione cercando di cogliere i cambiamenti a cui la cultura architettonica e urbanistica deve far fronte.

Il testo costruisce una riflessione intorno a tre questioni fondamentali attraverso le quali definire un nuovo ruolo per i tessuti in dismissione: la consistenza del supporto, la differenziazione di usi e gli scenari trasformativi possibili. Il supporto industriale costituisce il sostrato capace di connettere manufatti e spazi di relazione, di costituire una rete di infrastrutturazioni in grado di garantire la produttività ed il carattere di un luogo, al di là di cicli successivi di decadenza e riuso. Le dismissioni industriali generano supporti fragili, spesso incapaci di garantire nuovi processi di recupero; si tratta di tessuti labili che si spengono per parti, sui quali si può operare attraverso sostituzioni minute. In questi casi, il territorio è in grado di riattrezzarsi per parti, secondo tempi diversi, che si giustappongono a condizioni di degrado e decadenza.

La possibilità di mantenere il carattere produttivo dei tessuti industriali in dismissione consente di immaginare forme di riuso e riconversione capaci di adattare lo spazio esistente alle necessità delle nuove forme di produzione. Le attività industriali possono essere, in parte, sostituite da attività terziarie, legate al commercio e allo stoccaggio delle merci o da forme diverse di attività scientifica e di ricerca; i tessuti industriali possono, dunque, superare una matrice monofunzionale, a favore di un ritorno a forme di *mixité* in grado di integrare strutture residenziali e nuovi luoghi di lavoro, favorendo azioni progettuali volte al recupero di tali contesti. Il caso di Aubervilliers mostra la convivenza tra diversi tipi di produzione che evidenziano una crescente commistione di usi presenti in un territorio che cerca, attraverso innesti puntuali, di superare i processi di decadenza in atto. L'indagine permette di comprendere il cambiamento semantico che riguarda il passaggio da industria a produzione, dunque un cambiamento che tocca i diversi modi e le diverse forme del lavoro che richiedono flessibilità e condivisione di competenze.

Infine, il testo riflette su possibili strategie progettuali in grado di intervenire su tessuti industriali in dismissione che consentano il riattrezzarsi degli strumenti propri del progetto di architettura. In questo senso, nella definizione di un'Agenda Urbana Nazionale, serve considerare tali strumenti come operazioni in grado di riattivare parti di suolo in dismissione. La ricerca condotta apre alla costruzione di scenari trasformativi in cui il manufatto non viene più considerato come oggetto isolato, ma come parte di un tessuto ancora produttivo. Le strategie studiate mostrano la compresenza di due storie possibili intorno al recupero di suoli industriali, dove ad interventi di consolidamento e densificazione si affiancano processi di rarefazione e sottrazione. La modificazione di tessuti industriali può avvenire per innesti, sovrascritture

e stratificazioni che densificano il costruito, recuperando l'esistente e riducendo sia il consumo di suolo, sia l'impiego di risorse economiche. Tali operazioni consentono di riattivare parti di tessuto, attraverso l'introduzione di attività commerciali, strutture residenziali e per la ricerca, rinunciando alla dismissione quale stadio evolutivo ultimo e prefigurando cicli continui di dismissione e riuso. Al contempo, demolizioni parziali e sottrazioni consentono di liberare parti di suolo fatiscenti e inquinate, non più in grado di essere nuovamente produttive.

Il caso di Aubervilliers struttura le riflessioni intorno al recupero produttivo di suoli in dismissione, dove l'azione congiunta di privati e istituzioni pubbliche consente di riattivare parti di tessuto. Attraverso l'indagine mirata sul caso, emergono temi e strumenti di ridefinizione degli ambiti di intervento del progetto architettonico e urbanistico che deve guardare alle diverse scale del progetto per intervenire su suoli, infrastrutture e manufatti individuando soluzioni possibili davanti ai preoccupanti processi di dismissione in atto.

Le condizioni descritte nel testo mostrano i terreni su cui la definizione di una nuova Agenda Urbana Nazionale può intervenire: suoli industriali come risorsa progettuale, nuovi usi di spazi industriali, innesti e sovrascritture quali strumenti progettuali.

Riferimenti bibliografici

Bianchetti C. (2003), *Abitare la città contemporanea*, Skira, Milano.

Bonomi A. (2013), *Il capitalismo in-finito. Indagine sui territori della crisi*, Einaudi, Torino.

Castel R., Haroche C. (2001), *Propriété privée, propriété sociale, propriété de soi*, Fayard, Parigi.

Fabian L., Giannotti E., Viganò P. (a cura di, 2012), *Recycling city. Lifecycles, embodied energy, inclusion*, Giavedoni, Pordenone.

Gregotti V. (2013), *Il sublime al tempo del contemporaneo*, Einaudi, Torino.

Lynch K. (1992), *Deperire. Rifiuti e spreco nella vita di uomini e città*, Cuen, Napoli.

Secchi B. (1984), "Un problema urbano: l'occasione dei vuoti", in *Casabella*, no. 503, pp. 18-21.



Londra: viaggio nel futuro del welfare privatizzato?

Giulia Sonetti

Politecnico di Torino

DIST- Dipartimento Interateneo di Scienze, Progetto e Politiche del Territorio

Email: giulia.sonetti@polito.it

Abstract

In Europa, la problematica delle *smart cities* si intreccia profondamente con quella dell'Agenda urbana e dell'Agenda digitale come parte integrante della strategia di 'Horizon 2020', in cui è alle città che viene attribuito un ruolo determinante. Il nuovo ciclo di programmazione economica europea 2014-2020 chiede infatti che dai territori nascano grandi progetti integrati, frutto di accordi tra i diversi *stakeholders* del panorama urbano. L'esclusione della politica dalle questioni relative alla *governance* di questi accordi e dei codici per le regolamentazioni è da tempo in fase conclamata a Londra, dove una sorta di post-politica assegna alle aziende la guida dei processi. Lo studio cerca di estrapolare le condizioni territoriali e sociali che hanno favorito questo fenomeno in Gran Bretagna, mettendole in parallelo con il riarticolarsi di norme e valori aspirazionali seguiti alla crisi e tuttora in circolazione globalmente. Le ricadute del fenomeno costruiscono un nuovo panorama post-2011, entro il quale l'agenda urbana europea e italiana, già avviata verso una 'urbanistica contrattata' in nome dell'efficienza, può far tesoro delle *learnable lessons* e suggerire pratiche innovative per una *smart city* che si declini in Europa come una città più umana e inclusiva.

Parole chiave: governance, capitalismo regolatore, crisi.

H2020 e il ruolo delle *smart cities*

In Europa, la problematica delle *smart cities* si intreccia profondamente con quella dell'Agenda urbana e dell'Agenda digitale come parte integrante della strategia di 'Horizon 2020', in cui è alle città che viene attribuito il ruolo determinante di interconnessione fra *policy* e azioni. Il nuovo ciclo di programmazione economica europea 2014-2020 chiede infatti che dai territori nascano grandi progetti integrati, presentati da reti e alleanze di città, che avranno un ruolo sempre più importante a patto che lavorino come nuovi soggetti programmatori, attraverso patti e strategie in grado di rappresentare una dimensione metropolitana di interessi. La fonte dell'innovazione invocata nell'agenda ed evocata dall'attributo *smart* è ancora di precipua provenienza urbana: un milieu dove la presenza congiunta di attività crea un'abbondanza di scambi attuali e potenziali, dove ricerca, arte, finanza, capitale umano e capacità tecniche beneficiano della reciproca contaminazione. Se oggi questa presenza congiunta non è solo dovuta alla prossimità spaziale, ma anche alle relazioni a distanza supportate dalla tecnologia, lo sguardo alla città contemporanea, complessa ed estesa, permette la comparabilità di situazioni e soluzioni, e la mobilità di nuovi modelli di *governance* (Peck, Theodore, 2010) richiesti per ridisegnare e modernizzare i servizi urbani, per sviluppare pratiche di inclusione sociale, rafforzare la capacità di sviluppare segmenti economici locali e proteggere le risorse ambientali.

Alcune questioni di *governance*

L'obiettivo dell'agenda urbana europea è quindi di parametrizzare e quindi comparare problemi e soluzioni fra *smart cities* europee. Per questo, nelle *call* di 'Horizon 2020' si invita a studiare una dimensione estesa di network di città, e utilizzare prossimità tipologiche più che fisiche nello studio delle condizioni al contorno

per ognuna. Il presente contributo parte da questo assunto per tentare di capire, poste le differenze abissali di partenza, quali condizioni territoriali e sociali hanno favorito il disfarsi e la stratificazione delle strutture pubbliche in Gran Bretagna, osservando parallelamente il riarticolarsi di norme e valori nelle politiche attuali in tempo di crisi perenne (□i□ek, 2008). Qui, il superamento della rigidità delle prescrizioni del piano regolatore generale e il passaggio agli ‘accordi urbanistici’ dell’urbanistica consensuale è stato già qualificato da molti con l’accezione negativa di ‘urbanistica contrattata’. L’incremento della discrezionalità dell’ente pubblico nell’esercizio del potere di trasformazione del territorio scaturisce in parte, nel nostro Paese come in Gran Bretagna, dall’immagine di una amministrazione ritenuta per definizione succube e ancillare degli interessi privati o comunque non pubblici. L’esclusione della politica dalle questioni relative alla *governance* degli accordi e dei codici per le regolamentazioni è da tempo in una fase conclamata a Londra, dove una sorta di post-politica assegna alle aziende la guida dei processi. Non è certo questa la sede per intavolare un parallelo tra quell’humus di cause ed effetti e quello italiano: esperti in storia, scienze politiche, finanza e antropologia culturale potrebbero disquisire per interi tomi persino sulla legittimità di un’operazione del genere. Come premessa a quanto segue, però, si possono definire le seguenti discrasie e peculiarità che rendono, sì, impossibile un parallelo, ma che inserite nei vertiginosi cambiamenti del nostro tempo (mai così rapidi e imprevedibili) potrebbero anche portare a convergere nelle soluzioni di *governance* proposte dall’alto. Per la nostra recente dominazione fascista, il retaggio di una inedita importanza del pubblico nella gestione welfare è agli antipodi di una eredità di libero scambio e commercio dell’apogeo liberale inglese, arrivato intatto dalla rivoluzione industriale senza soluzione di continuità fino ad oggi. Il tessuto italiano delle piccole e medie imprese, numerose e frammentate, che circondano tuttora alcuni grandi monopoli del welfare (Poste e Ferrovie sono ancora statali al 100%) sono molto distanti dallo strapotere che le multinazionali hanno oggi nel Regno Unito. La nostra amministrazione è notoriamente più farraginosa, lenta e molto più ingombrante rispetto a quella europea, senza contare il ruolo chiave e imponderabile del mercato dell’illecito, la proverbiale inerzia ad accogliere cambiamenti imposti e la differente valuta (euro/sterlina) nei mercati in esame. Se è vero che non si può prescindere da queste banali quanto macroscopiche condizioni specifiche, è anche vero che la globalizzazione ha fatto sì che i cambiamenti della realtà sociale siano sovrapponibili a volte molto facilmente, in nazioni lontane sia nel tempo che nello spazio, perché agganciano la dimensione esistenziale dell’individuo, non più disposto a fare affidamento su servizi monolitici di *welfare*, ma desideroso di poter appartenere alla classe media, il cui benessere deve essere offerto da attori del settore privato, o comunque da un settore pubblico completamente modernizzato e privatizzato. Il neo-Thatcherismo (Harvey, 2005) nasce proprio dal dare questi valori individuali al concetto di cittadinanza, come sottolinea Chomsky (1991): «non in virtù di quello che si fa, o di quello che si fa per gli altri, o per la natura; piuttosto l’individualità è determinata da beni materiali posseduti e consumati: io sono quello che sono per ciò che possiedo e utilizzo». Questa corrente ha preso piede in Inghilterra a partire dalla prima amministrazione dei *Tories* in risposta alla prolungata crisi del 1970, quando la relazione Ridley ideata per il governo ombra della Thatcher raccomandava una politica di rottura del settore pubblico e smembramento sindacati. La modernizzazione del welfare, dominante sia nelle amministrazioni laburiste che in quelle all’opposizione negli ultimi venti anni in Gran Bretagna, si è poi incentrata sulla creazione di ‘cittadini aspirazionali’ (Brenner, 2004) carichi di responsabilità (Sartre, 1957) e di desideri collettivi; l’‘esistenzialismo politico’ rappresenta un terreno chiave e sottovalutato nella più ampia ri-regolamentazione del welfare post-Keynesiano, dove le riforme sono giustificate non tanto da dibattiti cittadini ma più da concezioni filosofiche sulla natura umana, su condizioni di benessere cui aspirare dettate da una piccola nicchia di persone e da un *mainstream* di pratiche (Bourdieu, 2003; Raco, Flint, 2012) molto lontane dagli effettivi bisogni di ogni singola nazione (DCLG, 2006). Per questo, guardare con criticità e interesse al *modus operandi* inglese può essere un’operazione utile per ragionare su come le grandi città italiane si debbano innovare in approcci progettuali e stili d’azione pubblica proteggendo il *commitment* democratico.

Il caso delle Olimpiadi di Londra

A Londra, mentre gli edifici costruiti per le Olimpiadi aspettano vuoti la ripresa del mercato immobiliare, la costruzione di nuove case per le fasce deboli della popolazione è sostanzialmente affidata a progetti di *social housing* sviluppati da privati che esitano ad attivare le realizzazioni. Nel frattempo, l’importante patrimonio immobiliare della città si sta trasformando in un esemplare ‘laboratorio di pulizia sociale’ ordinato da misure governative che consentono ai grandi proprietari di operare una libera gentrificazione di massa della città. In un Paese in cui tutto il privatizzabile è stato privatizzato (dalla rinomata ‘*Royal Mail*’

ai Vigili del Fuoco), sono adesso anche gli spazi pubblici oggetto delle nuove acquisizioni ed dell'estetica standardizzata. La *governance* degli appalti per le Olimpiadi ha fornito l'esempio di come eventi del genere non costituiscano tanto un fattore decisivo in termini di politiche urbane, quanto un catalizzatore dell'emergenza a lungo termine definita da David Levi-Faur (2011) come 'capitalismo regolatore', in cui lo stato spende proporzioni sempre più elevate del suo bilancio in regolamentazione. Questo nuovo assetto va oltre la privatizzazione, e 'significa maggiore delegazione alle agenzie autonome, nuova formalizzazione delle relazioni, nuove tecnologie di regolamentazione sia della sfera pubblica che di quella privata, e creazione di nuovi livelli di potere sia nazionale che internazionale' (Levi-Faur, 2005). In rapporti così ibridi fra stato e aziende, la distinzione fra il fornitore di servizi e il ruolo dell'ente pubblico diventa sempre più incerta (Raco, Street, 2012). Nonostante decenni di discorsi sul buon governo e l'ampia enfasi su devolution e poteri alla comunità, la normativa regolamentare spesso comporta una sistematica erosione del potere e della legittimità di sistemi democratici. Secondo Lévi-Faur (2011), il prezzo della libertà si paga dunque nel lungo termine, nel quale la regolamentazione cresce, e cresce anche il contrattualismo ad essa associato, «basato sul tranquillo aumento di restrizioni - difficilmente riconoscibile perché nascosto dietro ardue regolamentazioni tecniche, mistificanti dottrine giuridica e burocrazie complesse». Si tratta di un sistema che permette ai colossi delle società di consulenza di modellare ambienti politici e normativi a loro immagine. È notevole quanto poco la ricerca accademica riconosce il ruolo di tali interessi nello sviluppo urbano, e questa lacuna è ancora più sorprendente se si pensa che i cosiddetti *Big4* delle aziende di consulenza mondiali (PriceWaterhouseCoopers, Ernst & Young, KPMG e Deloitte) ora agiscono praticamente come una 'forza di polizia privata del capitalismo' e i loro audit come «strumenti principali attraverso i quali conoscono, e regolano, le più grandi aziende del mondo» (Shaxson, 2011). Le ultime Olimpiadi di Londra hanno fornito enormi opportunità alle le maggiori imprese private, per guadagnarne sia in termini di business intrapresi che di capitale di reputazione. Appena l'offerta di appalti fu lanciata all'inizio del 2000, reti di consulenti internazionali, avvocati e 'esperti' si mobilitarono con l'obiettivo di massimizzare e catturare rendimenti relativamente privi di rischi e di ritorno garantito dallo stato. Per Richard Murphy (2011) questo esemplifica una tendenza più ampia in cui le nuove *élite* private si presentano con caratteristiche imprenditoriali nell'ottenere diritti contrattuali nei progetti pubblici, risorse del welfare, e servizi. Tali *élite* mostrano una crescente riluttanza a investire in forme tradizionali di attività del settore privato, dove i rischi di insuccesso sono considerati troppo alti. Preferiscono operare invece in un ampio sistema di capitalismo normativo in cui gli Stati e grandi aziende agiscono secondo reciproci interessi, dove nuovi regolamenti sono redatti proprio dalle reti dei beneficiari privati (Raco, Gilliam, 2012). Poteri e risorse statali vengono poi utilizzati per istituzionalizzare e finanziare queste nuove disposizioni (Cutler, 2010). Il vantaggio per i governi è che queste società sono in grado di lavorare attraverso il complesso sistema normativo (che loro stessi hanno contribuito a stabilire) e, a differenza di quanto succede nel pubblico, realizzano prontamente i progetti pianificati. Spesso forniscono 'soluzioni' ai 'problemi' che essi stessi hanno definito come tali, tramite report e libri bianchi sulla necessità e urgenza di sistemi ultra tecnologici per *smart city* o nuovi centri commerciali (si veda, ad esempio, Deloitte, 2011; Morozov, 2013). L'intervento di aziende private in progetti urbani ha da sempre creato tensioni tra i requisiti di riservatezza commerciale ed un più ampio interesse pubblico da rispettare. Tuttavia Raco (2012a) sottolinea come ora vi sia una differenza qualitativa rispetto al passato: le imprese ora agiscono per conto dello Stato, sotto contratto. I politici hanno effettivamente consegnato la responsabilità a terzi, e cittadini o ricercatori che volessero scoprire quali pratiche organizzative sottendono la stipula di questi contratti si troverebbero davanti una serie di porte chiuse inaccessibili, visto che il processo decisionale è allontanato dai luoghi usuali della politica.

***Learnable lessons* e pratiche innovative di *governance* per un'agenda urbana nazionale**

La vastità dell'ondata di privatizzazioni associata ai Giochi Olimpici è notevole, ma non è l'unico modello di *governance* in tempo di crisi. In questa sede la si usa per richiamare l'attenzione sulla questione più ampia di come debba essere definito il beneficio pubblico e chi lo debba difendere (Brandon, Lombardi, 2005). In ogni discussione sull'efficacia della politica ci dovrebbe essere una previa, trasparente ed esaustiva comprensione su dove siano state dirette le risorse stanziare (Raco, 2005), ovvero si dovrebbe seguire il flusso di denaro ed esserne almeno coscienti (cosa sempre più difficile, visto che, come esposto dal recente studio di Shaxson sulla tassazione globale, 'più della metà del commercio mondiale passa, almeno sulla carta, mediante paradisi fiscali' (Shaxson, 2011), e la maggior parte attraverso le attività degli investitori multinazionali, alcuni dei quali coinvolti nella pianificazione delle Olimpiadi). Dovrebbe quindi

sorprendere che non ci sia molta ricerca riguardo tali pratiche e la loro ripercussione sulla politica e sullo sviluppo urbano (Raco, 2013) ? No, ma si può e si devono analizzare le condizioni che hanno portato a questo punto e indirizzare l'agenda urbana nazionale verso soluzioni alternative, che garantiscano una trasparenza dei processi anche in virtù di tecnologie informatiche avanzate e supporti interattivi da e per i cittadini (Lombardi, 2011).

Ci sono anzitutto cinque argomenti chiave da puntualizzare e su cui concordare:

- Pianificare una crescita urbana *smart* richiede un certo grado di integrazione e coordinamento tra *stakeholders* pubblici e privati;
- Questo grado di coordinamento è spesso oggetto di complesse forme di accordi e di codici per le regolamentazioni;
- Vi è un'enfasi crescente nel metter fuori la politica dalle questioni relative alla *governance* di questi accordi (in nome del 'to get things done') ;
- La conseguenza è la privatizzazione della *governance*, l'emergere di nuovi panorami contrattuali pubblico-privati e...
- ...e l'internazionalizzazione di un 'capitalismo regolatore' di cui nessuno parla e la cui *longa manus* agisce come attore principale nella pianificazione di una città.

Questi cinque punti sono ricorrenti nella prassi di una città che vuole rendersi *smart* (eminentemente per accedere ai finanziamenti ad essa preposti, spesso senza averne nemmeno ben compreso il significato) e che sono facilitati dalla crisi economica. Soprattutto in Italia, dove il settore pubblico è *ipso facto* improduttivo, è su questa base che si sta attuando il progressivo smantellamento delle residue reti di protezione sociale dal residuo di *welfare*. Inoltre, in primis in Gran Bretagna e poi globalmente, il capitalismo dominante ad oggi è finanziario più che produttivo, e nomade piuttosto che stanziale. Le decisioni sono esternalizzate dal territorio, che, entrando in competizione per catturare investimenti, attività rappresentative, turisti, ecc., è tuttavia divenuto più vulnerabile. Il capitale fisso, dipendente dal tessuto economico locale, si deteriora, e le infrastrutture che dovrebbero supportare la nuova economia rischiano di rivelare potenzialità effimere. La governabilità di questi territori esige dunque una capacità d'innovazione politica, ma quest'ultima incontra nella cornice istituzionale un ostacolo che la scarsa rappresentatività dei partiti difficilmente è in grado di superare, e che deriva nella competizione, invece di convogliare e fare rete. Da una parte, se «ciò che conta è che funzioni» (*what matters is what works*), i nuovi ibridi pubblico-privati e la loro *governance* devono includere i bisogni e le richieste dirette dei cittadini per lo sviluppo, l'implementazione e la regolamentazione delle opere pubbliche (Lombardi et al, 2009). Strumenti innovativi finanziari, come la microfinanza, il prestito sociale, i *social impact bonds*, le joint venture filantropiche e il *crowdfunding* (Neirotti et al, 2013) sono alcuni degli esempi che possono assicurare sia una fattibilità economica che una sostenibilità sociale di progetti voluti, finanziati e mantenuti dai fruitori stessi.

Infine, un altro fattore importate da mettere a sistema è la flessibilità del lavoro odierno, che comporta e comporterà sempre più nomadismo, e produrrà nuovi migranti interni, scarsamente attaccati al luogo di stanziamento e meno fiduciosi verso il prossimo perché generalmente più soli. Se la parola *smart*, inflazionata dalla narrativa corrente tanto da svuotarla di significato, può essere ridefinita in termini pragmatici e applicata a una nostra agenda urbana, la si potrebbe tradurre in saggezza, quella saggezza volta a una dimensione sociale, per riprendere la cifra che Aristotele ci attribuiva in primis come esseri umani, che è propria della realtà italiana, inderogabilmente. Le *best practice* di rigenerazione urbana (come South Bank nella stessa Londra, ad esempio), sono la prova evidente che pianificare con strumenti multidisciplinari (come la psicologia ambientale, le scienze dei sistemi complessi, i metodi di *multicriteria decision making*) permette di capire e progettare rispetto alle diversità, alle identità locali e la cultura dei luoghi, producendo città di successo che durano e che attraggono capitali sociali e finanziari, che a loro volta ridonano senso di appartenenza e nuove identità a chi ci vive (Deakin et al, 2011). Non sono idee politicamente inaccettabili o finanziariamente irrealizzabili: sono alternative plausibili e solo più faticose a breve termine e non convenienti a chi governa, ma che però sembrano quanto mai urgenti per avviare un dibattito critico sugli indirizzi da dare per il futuro della *smart governance* nei processi di trasformazione urbana.

Attribuzioni

Questo contributo nasce in seno a “*Territories in crisis*”, una ricerca collettiva condotta da un gruppo ampio di ricercatori del Politecnico di Torino e dell’École Polytechnique de Lausanne. I materiali di questa ricerca, le ipotesi, le esplorazioni e i primi risultati sono sul blog: www.territoridellacondivisione.wordpress.com.

Riferimenti bibliografici

- Bourdieu P. (2003), *Firing back – Against the tyranny of the market 2*, The New Press, New York.
- Brandon P.S., Lombardi P. (2005), *Evaluating Sustainable Development in the Built Environment*, Blackwell, Oxford.
- Brenner N. (2004), *New state spaces: Urban governance and the re-scaling of statehood*, Oxford University Press, Oxford.
- Cutler C. (2010), “The legitimacy of private transnational governance: experts and the transnational market for force”, *Socioecon Rev*, no. 8, pp. 157–185.
- Deakin M., Lombardi P., Cooper I. (2011), “The IntelCities community of practice: The capacity-building, co-design, evaluation and monitoring of eGov services”, *The Journal of Urban Technology*, no. 18, pp. 17–38.
- Deloitte Touche Tohmatsu Limited (2011), *The State of Play—London 2012 Ready or Not?*, DTTL, London.
- Department of Communities and Local Government (2006), *Strong and prosperous communities – The local government white paper*, HMSO, London.
- Harvey D. (2005), *The new imperialism*, Oxford University Press, Oxford.
- Levi-Faur D. (2005), “The global diffusion of regulatory capitalism”, *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, no. 598, pp. 12
- Levi-Faur D. (2011), “Regulation and regulatory governance”, in D. Levi-Faur (ed.), *Handbook on the Politics of Regulation*, pp. 1–25.
- Lombardi P. (2011), Managing the green It agenda. *Intelligent Buildings International*, no. 13, 8–10.
- Lombardi P., Cooper I., Paskaleva K., Deakin M. (2009), “The challenge of designing user-centric e-services: European dimensions”, in C. Reddick(ed.), *Strategies for local e-government adoption and implementation: comparative studies*. Idea Group Publishing, Hershey, PA.
- Morozov E. (2013), *To Save Everything, Click Here. Technology, Solutionism and the Urge to Fix Problems That Don't Exist*, Allen Lane, London.
- Neirotti P., Michelucci F. V., Scorrano F., Calderini M., De Marco A. (2013), “Smart City. Progetti di sviluppo e strumenti di finanziamento”, *Smart City. Report Monografico*, no. 1, Cassa Depositi e Prestiti, Torino
- Peck J., Theodore N. (2010), “Mobilizing policy: Models, methods, and mutations”, *Geoforum*, vol. 41, pp. 169–174.
- Raco M. (2005), “Sustainable Development, Rolled-out Neoliberalism and Sustainable Communities”, *Antipode*, no. 37, vol. 2, 324-347.
- Raco M., Flint J. (2012), “Introduction: Characterising the 'new' politics of sustainability: from managing growth to coping with crisis”, in J. Flint and M. Raco (eds.), *The Future of Sustainable Cities. Radical Reflections*, Policy Press, Bristol, pp. 3–27.
- Raco M. (2012a), “The privatisation of urban development and the London Olympics 2012”, *City*, no. 16, vol.4, pp. 452-460.
- Raco M., Gilliam K. (2012), “Geographies of abstraction, urban entrepreneurialism, and the production of new cultural spaces: the West Kowloon Cultural District, Hong Kong”. *Environment and Planning A: international journal of urban and regional research*, no. 44, pp. 1425-1442.
- Raco M., Street E. (2012), “Resilience Planning, Economic Change and The Politics of Post-recession Development in London and Hong Kong”. *Urban Studies*, no. 49, vol. 5, pp. 1065-1087.
- Raco M. (2013), “Delivering Flagship Projects in an Era of Regulatory Capitalism: State-led Privatization and the London Olympics 2012”. *International Journal of Urban and Regional Research*, no. 38, pp. 176-197.
- Sartre J-P. (1957) *Existentialism and Human Emotions*, Wisdom Library, New York
- Shaxson N. (2011), *Treasure Islands—Tax Havens and the Men Who Stole the World*. The Bodley Head, London.
- Žižek S. (2008), “Nature and its Discontents”, in *SubStance*, n. 3, vol. 37, pp. 37-72.

Sitografia

A short history of privatisation in the UK: 1979-2012. From the first experiments with British Aerospace through British Telecom, water and electricity to the NHS and Royal Mail, articolo di Richard Seymour in [theguardian.com](http://www.theguardian.com), Thursday 29 March 2012 11.03 BST, disponibile su:

<http://www.theguardian.com/commentisfree/2012/mar/29/short-history-of-privatisation>.

Italia Spa, la saga delle privatizzazioni. Articolo di Marco Panara, Affari & Finanza di Repubblica, 3 ottobre 2013, disponibile su:

<http://temi.repubblica.it/micromega-online/italia-spa-la-saga-delle-privatizzazioni/>.

Riconoscimenti

L'autore vuole riconoscere a Mike Raco l'impostazione della discussione che regge il caso di Londra e gli stimoli di riflessione presentati nel corso della Summer School "Urban Studies for Smart Cities", svoltasi presso il Politecnico di Torino nel Settembre 2013.



Il quartiere Mirafiori Sud a Torino: l'eredità del patrimonio pubblico e la ridefinizione del welfare locale

Ianira Vassallo

Università IUV di Venezia
Email: archivassallo@gmail.com

Abstract

Il quartiere Mirafiori Sud si trova a sud est della città di Torino, ai confini dell'area metropolitana. Il quartiere si sviluppò con l'apertura dell'ampliamento dello stabilimento FIAT nel 1956, che costituì un punto di svolta per l'intera Circonscrizione e generò un importante fenomeno d'immigrazione interna proveniente dal resto del Piemonte e dalle regioni del Sud Italia. L'aumento improvviso della popolazione provocò una ingente richiesta di abitazioni, infrastrutture e servizi necessari per garantire ai nuovi abitanti una vita dignitosa, che si concretizzò con la realizzazione di una delle più significative company town a scala nazionale.

Dagli anni '90 però, conseguentemente alla crisi del settore automobilistico, si è registrato un fenomeno di continua diminuzione della popolazione e di degrado fisico e sociale del quartiere fino ad oggi, in cui la presenza di persone anziane ha valori molto superiori alla media cittadina. La struttura della company town definitasi tra gli anni '50 e '70 del secolo scorso, spazio della manifestazione del welfare, generatore di un sistema di sicurezza e assistenza sociale, diventa quindi oggi, uno dei luoghi emblematici della crisi.

In questo contesto si inserisce il progetto *AlloggiAMI*, ideato e gestito da Isabella De Vecchi e Tecla Zaia, che propone un modello di co-abitazione usufruendo della presenza di ampi appartamenti in disuso o sottoutilizzati e mettendo in contatto la domanda di aiuto della popolazione locale a sostenere le spese di manutenzione degli alloggi riscattati e la richiesta di alloggi a prezzi calmierati da parte degli studenti universitari stranieri del Politecnico di Torino. Si tratta quindi di una forma di ridefinizione dell'assetto del welfare ad opera della comunità locale?

L'Agenda Urbana per le città propone un programma per la ripresa della produttività dei territori, il miglioramento della qualità dei servizi, l'incremento della sostenibilità ecologica degli insediamenti e la ridefinizione di forme sostenibili del welfare.

E' necessario ripensare il modello urbano italiano per poter affrontare le nuove sfide proposte per le città europee del 2020. In questo quadro il patrimonio residenziale pubblico rappresenta una delle sfide principali per le città italiane, non solo perchè simbolo dell'utopia del pensiero *'dare una casa a tutti'* ma anche come occasione per il ripensamento di un welfare più solidale ed identitario.

Il quartiere di Mirafiori Sud e il tema della ri-articolazione del welfare negli spazi della crisi si collocano all'interno della ricerca collettiva *Territories in crisis*.

Territories in crisis è una ricerca collettiva condotta da un gruppo ampio di ricercatori del Politecnico di Torino e dell'École Polytechnique de Lausanne. I materiali di questa ricerca, le ipotesi, le esplorazioni e i primi risultati sono consultabili sul blog: www.territoridellacondivisione.wordpress.com

Parole chiave: welfare, housing, social practice.

Nuove sfide della questione abitativa

Attualmente circa il 75% della popolazione europea vive nelle città, mettendo in evidenza come esse rappresentino i luoghi sui quali proiettare i principali scenari di trasformazione della società. Le città sono al contempo centri d'innovazione produttiva e sociale; in esse si concentrano molti dei maggiori temi su cui verte il dibattito nazionale sulla nuova Agenda Urbana, fra gli altri i problemi legati alla gestione delle

risorse economiche pubbliche, alla questione abitativa e alle politiche urbane pubbliche e private che ne determinano i caratteri di attrattività.

La produttività bloccata e la crescente esclusione sociale sono i due elementi che determinano maggiori implicazioni territoriali della crisi economica in Europa, rendendo interessante osservare i modi con i quali architettura, urbanistica e società si riattrezzano per farvi fronte (ricerca *Territoires en crisis*, Bianchetti, 2014). Osservando i quartieri di edilizia residenziale pubblica, spesso ci troviamo in luoghi di qualità rispetto al disegno e alla costruzione dello spazio individuale e dello spazio collettivo ma che purtroppo, le politiche pubbliche degli ultimi decenni hanno condannato ad essere delle enclaves sociali rendendoli spazi stigmatizzati e poco attrattivi. E' importante quindi riflettere su cosa ne sarà di questi spazi nei prossimi 20 anni e quali sono i possibili scenari di sviluppo. In Italia, dove le politiche del welfare sono avvenute in ritardo e frettolosamente rispetto a quanto è avvenuto in altri paesi europei, incalzati dalla crisi, numerosi soggetti stanno ridisegnando altre città e altri territori attraverso *azioni di protezione frammentate e disconnesse* (Bianchetti, 2014). In questo quadro il quartiere di Mirafiori Sud a Torino rappresenta uno scenario significativo per riflettere sui temi della patrimonializzazione e sulla ridefinizione del concetto di welfare a scala locale. La struttura della company town definitasi tra gli anni '50 e '70 del secolo scorso, spazio della manifestazione del welfare universalistico, basato su un sistema di sicurezza, assistenza e controllo sociale, creato con l'idea di poter garantire una "casa per tutti" e sull'utopia dei progettisti del tempo di costruire spazi di qualità e confort per la classe operaia portando ad una redistribuzione della ricchezza, rappresenta oggi uno dei luoghi emblematici dell'attuale crisi economica e sociale. Esso infatti è lo spazio della marginalità sociale, fisica ed economica e al contempo è in progressivo stato di abbandono dovuto all'invecchiamento progressivo della popolazione e alla diminuzione del proprio capitale economico, determinando un'ulteriore diminuzione del valore del patrimonio immobiliare .

Il caso studio: il quartiere Mirafiori Sud a Torino

Il quartiere di Mirafiori Sud è localizzato a sud est di Torino, ai confini dell'area metropolitana, e la sua superficie supera gli 11 chilometri quadrati.

Il suo sviluppo urbanistico compulsivo ha messo in risalto tre aspetti che ne caratterizzano la struttura attuale:

- La presenza di un consistente patrimonio di edilizia pubblica residenziale di grandi dimensioni, con edifici in media di 8-9 piani fuori terra costruiti a partire dagli anni '60 fino alla fine degli anni '70, che definiscono un'immagine fortemente identitaria per questa parte della città e che tutt'ora la connotano come la circoscrizione con il maggior numero di residenti della città;
- La presenza di ampi spazi aperti ad uso collettivo, che definiscono una struttura dell'isolato aperta, in contrasto con il centro storico, e che per anni ha fatto sì che venisse denominata la "Città Giardino" per la presenza di numerosi giardini pubblici, di due grandi parchi e delle sponde naturalistiche del torrente (Sangone) che costeggiano tutto il confine meridionale del quartiere;
- La presenza del comparto industriale della FIAT, che copre una superficie pari a più di un quarto dell'intera circoscrizione e ha avuto un ruolo rilevante nella costruzione dell'identità locale del quartiere.



Figura 1 | I caratteri identitari del quartiere ne determinano lo sviluppo. La fitta rete naturalistica presente, l'imponente comparto industriale e la conseguente infrastruttura viaria disegnano lo spazio dell'area sud di Torino.

Questi tre elementi di sviluppo sono fortemente collegati tra loro e appartengono ad una immagine condivisa dello sviluppo del quartiere restituendo chiaramente il ruolo dell'impresa FIAT come attore nello sviluppo della città dagli anni '30 in poi dello scorso secolo.

All'inizio degli anni '50, a seguito dell'apertura della sede della FIAT del decennio precedente, Torino diventò la capitale indiscussa delle grandi ondate di migrazione interna che l'espansione dell'industria automobilistica richiamò soprattutto dalle regioni del Sud; nel decennio 1951-1961, la popolazione cittadina è passata da 719.300 abitanti a 1.019.230. In poco più di un ventennio la popolazione di Mirafiori Sud da circa 3.000 abitanti arrivò a contarne circa 40.000.

Con lo sviluppo del comparto industriale nel quartiere Mirafiori, per accogliere la nuova presenza operaia, la Fiat, attraverso una convenzione con il Comune di Torino, costruisce le prime case nella zona Basse Lingotto e negli anni successivi si fa carico di progettare otto edifici a torre di 9 piani per 780 nuclei familiari immigrati da varie regioni d'Italia e che in precedenza vivevano per la maggior parte in 'baracche' e in edifici fatiscenti in altre zone della città. Il nuovo quartiere, denominato "via Artom", assume immediatamente una connotazione negativa nell'immaginario collettivo: una concentrazione di persone con un'alta incidenza di problematiche sociali, isolato fisicamente e separato socialmente dalle zone circostanti.

Negli anni Settanta, altri nuclei di case popolari vengono costruiti realizzando la zona oggi denominata Mirafiori sud, dal nome del quartiere e circoscritta da via Roveda, Via Negarville, Via Plava e Strada del Drosso. La prima fase di costruzione di questo nuovo comparto residenziale avviene in modo caotico privilegiando la realizzazione degli appartamenti destinati agli operai: l'assenza di servizi, di scuole, di strade asfaltate, di trasporti pubblici per il collegamento con il resto della città ne determinano di conseguenza la stigmatizzazione di quartiere- dormitorio.

L'idea della "Città Giardino" fortemente pubblicizzata nei disegni dei suoi progettisti stenta a realizzarsi di fronte al crescere della necessità di alloggi, e tra gli abitanti è diffuso il sentimento di abbandono e di marginalità.

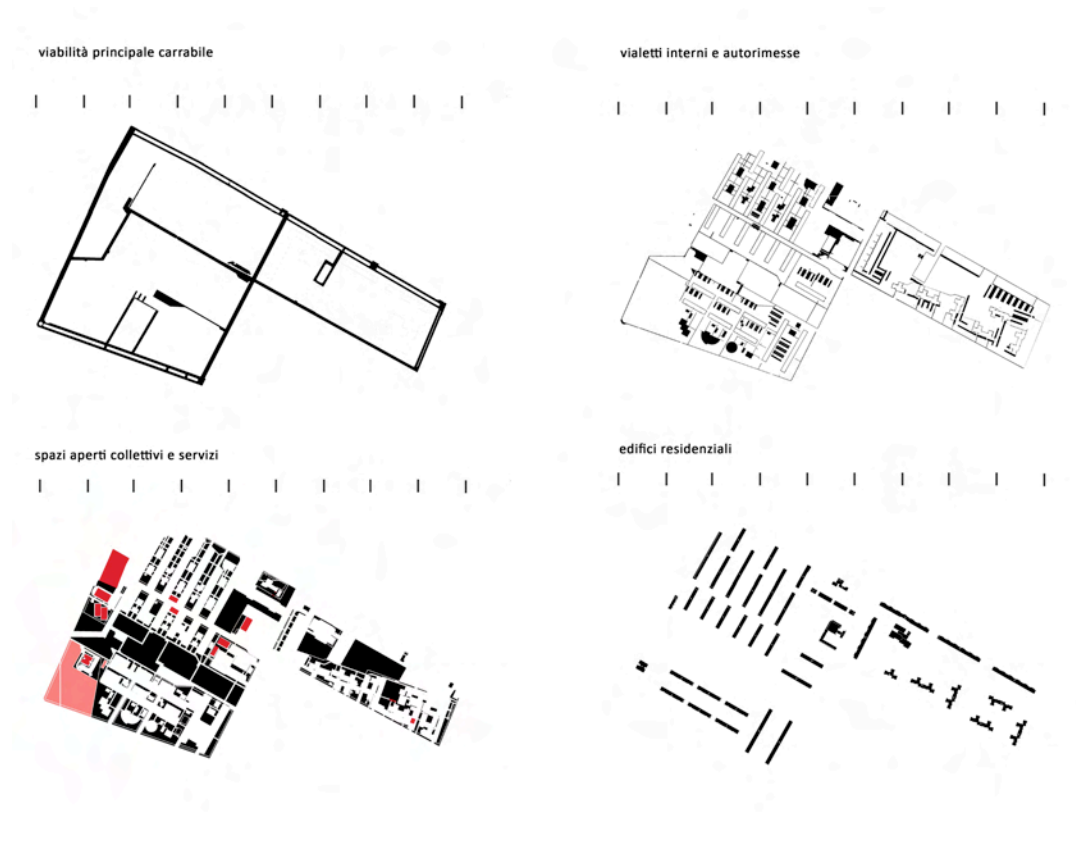


Figura 2 | Scomposizione del quartiere di edilizia residenziale. Il disegno mostra il rapporto tra gli spazi aperti e gli spazi chiusi mettendo in evidenza una struttura capillare che si costruisce su livelli di privacy e accessibilità diversi ma integrati.

Tra il 1975 e il 1983, con la conclusione dei progetti e la realizzazione dei servizi collettivi, possibile anche grazie alla continua crescita economica e demografica, l'amministrazione locale comincia a rivolgere attenzione al quartiere, realizzando in particolare spazi di aggregazione e opportunità per gli anziani (bocciofile) e per i ragazzi (campi di calcio, impianti sportivi), scuole dell'infanzia e dell'obbligo, sedi di servizi sociali e sanitari, migliori collegamenti con i trasporti pubblici all'interno dell'area realizzando un ghetto operaio garante di sicurezza ma al contempo di controllo sociale.

Dalla fine degli anni '80 però, conseguentemente alla crisi del settore automobilistico, si registra un fenomeno di continua diminuzione della popolazione e di degrado fisico e sociale del quartiere fino ad oggi, in cui la presenza di persone anziane ha valori molto superiori alla media cittadina, con un picco nell'area di Mirafiori Sud (31% rispetto al 22% della media cittadina) e le condizioni sociali e economiche dei suoi abitanti risultano allarmanti (reddito medio pro-capite non arriva neanche agli 800euro al mese), evidenziando un progressivo abbandono del patrimonio immobiliare locale.

Durante la stagione urbanistica della rigenerazione urbana (anni '90) l'amministrazione comunale rinnovò ancora una volta l'attenzione nei confronti del quartiere facendolo rientrare nel Progetto Periferie della Città di Torino includendo la zona Basse Lingotto tra le aree cittadine oggetto di un P.R.U. (Piano di Recupero Urbano), realizzando alcuni interventi di collegamento al territorio circostante (un nuovo ponte sul torrente Sangone e il potenziamento di alcune linee di trasporto pubblico) e realizzando il CdQ di via Artom.

Nel 2008 viene costituita la Fondazione di Comunità di Mirafiori, fondata dalla Compagnia di San Paolo e dall'Associazione Miravolante, un'associazione che riunisce i soggetti del terzo settore che operano a livello locale. L'obiettivo è quello di non disperdere i risultati raggiunti con gli interventi di rigenerazione urbana, di trasformazione del territorio e di investimento sui giovani, portati avanti dalle istituzioni nei precedenti 10 anni.

La crisi del settore automobilistico e nello specifico della FIAT spa, che rappresenta il principale modello di capitalismo hard su scala nazionale, che ha contribuito a definire parte dello sviluppo urbanistico dell'Italia del boom economico, oggi lascia in eredità alla città non solo comparti industriali dimessi che creano delle cesure nella maglia urbana, ma anche quartieri residenziali fantasma, enclave di marginalità e

degrado. E' evidente, però, come nel contesto attuale l'amministrazione non abbia più le forze e la capacità di creare questo alcun tipo di "assistenza" abbandonando queste aree ad una anarchia sociale e ad un progressivo degrado economico, fisico e culturale.

Il progetto Alloggiami, la mixité come occasione di ridefinizione di un welfare dal basso.

Il quartiere di Mirafiori rappresenta un interessante caso di come la costruzione di una comunità compatta, generata attraverso un disegno urbano gerarchizzato e da decenni di politiche incentrate su un sistema di controllo sociale, oggi provi a trovare autonomamente la soluzione alla propria marginalità, utilizzando la *mixité* come una occasione per ripensare un welfare locale che si articola dal basso.

Negli anni '90, i progetti di rigenerazione derivati dai programmi comunitari, avevano come obiettivo quello di favorire il ricambio della popolazione portando nuovi servizi, favorendo le attività economiche e incentivando giovani famiglie ad acquistare casa nel quartiere creando il progetto della tanto acclamata *mixité* in grado di mettere in moto un cambiamento economico, sociale e culturale nel territorio. A circa 20 anni da questa immagine, possiamo dire che le politiche pubbliche locali non sono riuscite in questo intento, nonostante gli sforzi progettuali abbiano sicuramente valorizzato il tessuto sociale ed edilizio locale.

In questo contesto, il progetto AlloggiAMI, nato nel 2012 da un'idea di Isabella De Vecchi e Tecla Zaia, da anni entrambe attive sul territorio e conosciute dalla comunità locale, grazie al supporto della Fondazione Mirafiori e della Circoscrizione 10, tenta di portare nuovamente nel quartiere un popolazione *diversa*. L'obiettivo del progetto è quello di stimolare una gestione virtuosa del patrimonio edilizio locale, attualmente disabitato o sottoccupato, aiutando i proprietari ad accogliere giovani studenti stranieri e italiani che frequentano la vicina sede del Politecnico (Facoltà di Design dell'autoveicolo). La visione è quella di sostenere la costituzione di una sorta di residenza universitaria diffusa: un numero elevato di alloggi situati in un'area circoscritta e attualmente in disuso, potrebbero essere abitati dagli studenti alla ricerca di alloggio in un quartiere che poco si presta alle loro esigenze. La loro presenza costituirebbe quindi il volano per attrezzare conseguentemente lo spazio per rispondere ai bisogni di socialità e mobilità che la 'nuova' popolazione porta con sé. Si tratta di un nuovo scenario di sviluppo, raggiungibile attraverso micro-azioni dal basso che rendano appetibile la zona ai futuri abitanti (studenti, professori, lavoratori temporanei, stranieri) migliorando contemporaneamente la qualità della vita degli attuali residenti e dando un nuovo valore di mercato al patrimonio edilizio. AlloggiAMI coinvolge non solo gli abitanti del quartiere, ma anche i commercianti, creando una rete tra le attività commerciali che vi aderiscono, in cambio di agevolazioni e sconti agli studenti.

Il progetto, attivo solo da due anni sul territorio, ha visto un forte incremento di persone coinvolte e dai primi dati emersi (elaborazione questionari) gli studenti aderenti al programma a fine soggiorno si dicono molto soddisfatti del progetto a fronte di una carenza in termini di servizi e collegamenti con il resto della città. Anche il numero degli alloggi è stato incrementato soprattutto grazie ad un passaparola positivo. Oggi il progetto conta la partecipazione di più di 200 studenti all'anno e di 35 famiglie coinvolte.

Nuovi modelli abitativi mettono insieme individui soli (spesso figure emblematica di una fragilità sociale emergente). E cambiano dall'interno uno spazio pensato per altre popolazioni.

L'utilizzo di quella che ormai può essere definita una retorica, per anni utilizzata dalle istituzioni locali come modello di sviluppo locale, oggi viene attivata da attori privati che provano, con le proprie risorse, a definire nuovi modelli di sviluppo e di supporto alla popolazione locale in difficoltà.

Questo progetto mette al contempo in evidenza le debolezze di un reticolo di protezione sociale di stampo universalistico degli anni '70 e al contempo esibisce nuove forme di welfare che definiscono dall'interno attori private e un carattere fortemente locale. Osservando il caso studio di Mirafiori sud ci si chiede: cosa significa patrimonializzare un bene immaginato e costruito per rispondere ad un diritto? Il passaggio dal diritto all'abitare al diritto di proprietà non può essere eluso in un ragionamento sullo sgretolarsi (o ri-articolarsi) della città del welfare. (Bianchetti, 2014)

Riferimenti bibliografici

Bagnasco A. (1986), *Torino. Un profilo sociologico*, Einaudi, Torino.

Bagnasco A., Olmo C. (2008), *Torino 011: Biografia di una città: saggi*, Electa, Milano.

GESCAL (1963), *Quartiere Residenziale Mirafiori Sud*, IACP, Torino.

Sitografia

Fondazione di Comunità di Mirafiori – progetto Alloggiami

<http://www.fondazionemirafiori.it/alloggiami>

Articolo su “La Stampa” del 2011 che fa riferimento alla prima fase del progetto *Alloggiami* chiamato *Turisti per casa a Mirafiori Sud*

<http://www.lastampa.it/2011/02/28/cronaca/turisti-per-casa-a-mirafiori-sud->

Blog del progetto Alloggiami

alloggiamirafiori.wordpress.com



Agenda urbana in Italia: slittamenti di scale territoriali e paradigmi progettuali

Ignazio Vinci

Università di Palermo

Dipartimento di Architettura, Scuola Politecnica

Email: ignazio.vinci@unipa.it

Abstract

L'interesse per le città che da qualche tempo permea le politiche di coesione regionale in Europa coincide in Italia, in un orizzonte cronologicamente più ristretto, con una rinnovata centralità della dimensione nazionale nell'orientamento e regolazione delle politiche locali. A quest'esito, invero parziale ma politicamente piuttosto delineato, concorrono almeno un paio di processi tra loro interdipendenti. Da un lato, il riconoscimento della fragilità delle regioni (in particolare di quelle meridionali) nel governo di politiche complesse e multilivello tra le quali vanno certamente annoverate quelle per lo sviluppo e la rigenerazione delle aree urbane. Dall'altro, un più complesso processo di rescaling istituzionale che sembra ricentrare sulle municipalità (almeno delle maggiori città) crescenti responsabilità operative ponendole quali interlocutori privilegiati con il livello nazionale.

A partire dal processo di costruzione del primo programma nazionale rivolto alle aree metropolitane, programma che convoglierà una quota significativa delle risorse per le aree urbane nella programmazione 2014-2020, il paper riflette su alcuni elementi di continuità e discontinuità presenti nelle politiche integrate per le città italiane condotte negli ultimi anni, identificando alcuni nodi su cui è verosimile potranno misurarsi fattori di efficacia e discontinuità che l'attuale iniziativa nazionale intende generare.

Parole chiave: urban policies, city-regions, european policies.

1 | Agenda urbana e ridisegno istituzionale

L'emergere di un orientamento consolidato attorno alla questione urbana, nel discorso pubblico e nelle politiche nazionali italiane, è un processo che si caratterizza per evidenti asimmetrie e discontinuità. Al di là dell'elemento unificante legato al richiamo retorico delle città come strutture caratterizzanti il modello territoriale policentrico del paese, ed alla necessità di porre le aree urbane al centro delle politiche per il suo rilancio, l'emersione di una agenda urbana in grado di condizionare con continuità politiche ed investimenti pubblici è stata periodicamente indebolita dal carattere non lineare dei processi di innovazione istituzionale.

Non è difficile osservare, inoltre, come le accelerazioni nell'innovazione delle politiche per le città (nei frangenti in cui si sono prodotte con maggiore continuità) sono state sollecitate da spinte esogene, la più rilevante delle quali sta evidentemente nei processi di europeizzazione (Cremaschi, 2005). Piuttosto raro è l'intrecciarsi di tali spinte all'innovazione con processi più ampi e strutturali dell'azione pubblica, quali ad esempio il decentramento dello stato e la redistribuzione di competenze tra i suoi organi periferici (Cammelli, 2011). È stato lungamente dibattuto nella letteratura come tracce di questa convergenza possano essere osservate nella seconda metà degli anni novanta, quando le riforme del governo locale sono state viste come generatrici di un humus politico e culturale in cui hanno attecchito in maniera

diffusa (e talvolta efficace) svariate iniziative di rigenerazione urbana nel frattempo promosse dai governi nazionali¹.

Il decennio successivo fino ai giorni nostri, di contro, mostra vari segnali tendenti a ridurre l'autonomia e la centralità delle città nella costruzione di politiche di sviluppo e rigenerazione urbana: da un lato, come deliberata ricentralizzazione di alcune politiche rilevanti per il rilancio delle città, dalle infrastrutture attraverso la "Legge Obiettivo", all'housing attraverso il "Piano casa", alle attrezzature per la coesione sociale attraverso il "Piano di Azione Coesione"; dall'altro come effetto del corto circuito generato dalla crisi finanziaria, dalla drastica riduzione dei trasferimenti agli enti locali e dalla debolezza delle regioni (in particolare meridionali) nel porsi come alleati delle città in un progetto di sviluppo territoriale organico e condiviso (Pasqui, 2011; Vinci, 2010a).

È per molte di queste ragioni che sta suscitando particolare interesse tra osservatori e policy makers il processo recentemente avviato a livello nazionale riguardante la dimensione metropolitana, una scala di governo rimasta ai margini da altri processi di innovazione che hanno interessato la forma di governo e la pubblica amministrazione negli ultimi due decenni (Dematteis, 2011). Tale interesse è giustificato dalla potenziale sinergia che si sta cercando di sollecitare tra due processi potenzialmente convergenti:

- l'attivazione della dimensione metropolitana come effettivo livello di governo intermedio in parziale sostituzione delle province;
- la creazione di un programma nazionale specificamente dedicato alle città metropolitane (PON Metro) sostenuto dai fondi strutturali 2014-2020.

Com'è noto le aree metropolitane sono state introdotte nel nostro ordinamento nel lontano 1990, all'interno di una riforma delle autonomie locali incentrata principalmente sulla revisione dell'apparato funzionale dei comuni e sul conferimento di una accresciuta centralità alle province come ente di governo intermedio. Proprio l'ambiguità della riforma sulle relazioni tra province e nuove aree metropolitane – in un momento in cui alle prime venivano riconosciuti crescenti compiti di programmazione – è una delle ragioni della mancata attivazione delle città metropolitane² come soggetto riconoscibile ed autonomo nella gerarchia istituzionale. Nel 2001 viene aggiunto uno dei tasselli mancanti alla riforma del 1990, quando nella riscrittura del Titolo V della Costituzione (legge costituzionale 3/2001) vengono inserite le città metropolitane tra gli enti locali che compongono di diritto la struttura amministrativa dello stato. Tale riconoscimento ha avuto però effetti marginali sui processi di istituzione tentati nei vari contesti locali, così come non hanno aiutato significativamente la comparsa delle città metropolitane vari altri provvedimenti nazionali e regionali compiuti nell'arco del decennio (Urbani, 2011).

Il tema viene rilanciato dal governo nazionale nel pieno della crisi di bilancio che caratterizza il biennio 2011-2012, ma più che altro come corollario della abolizione delle province, uno dei provvedimenti maggiormente simbolici del programma di "spending review" poi confluito nella legge 135/2012. La dichiarata in costituzionalità dei decreti che stanno alla base della legge 135 per la parte riguardante il riassetto istituzionale ha spinto il governo a praticare la via di un nuovo disegno di legge denominato "Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni"³. Questo recente provvedimento introduce alcune sostanziali innovazioni nel processo di costituzione delle città metropolitane. In primo luogo le aree metropolitane salgono a dieci con l'aggiunta di Reggio Calabria (e con Roma che tra queste assume un regime differenziato in ragione del suo status di capitale), in aggiunta alle quattro espresse dalle regioni autonome Sicilia e Sardegna (Palermo, Catania, Messina, Cagliari). In secondo luogo, la legge prevede una definizione più puntuale dei tempi e delle procedure per la costituzione degli organi di governo delle città metropolitane, con misure apparentemente destinate a scoraggiare i poteri di veto che hanno ostacolato la costituzione dei governi metropolitani nel precedente ventennio (Tortorella, Allulli, 2014).

Dinanzi a questo processo di ridisegno istituzionale in così rapida evoluzione appare di un certo interesse la scelta del governo nazionale di riservare alle maggiori aree urbane uno dei Programmi Operativi Nazionali che, accanto ai programmi operativi predisposti dalle regioni, costituiranno l'architettura della

¹ Di contro vi sono opinioni, come quella di Calafati (2009), che intravedono in quella stagione impatti più simbolici che strutturali nella capacità delle città di porsi come motori di competitività economica e coesione sociale e dunque quelle politiche realmente incapaci di contrastare il declino del paese e delle sue aree urbane.

² Le aree metropolitane previste dalla legge 142/90 erano nove (Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Bari, Napoli), in aggiunta a quelle previste negli ordinamenti delle regioni a statuto speciale: Cagliari, nel caso della Sardegna; Palermo, Catania e Messina, nel caso della Sicilia.

³ Ci si riferisce al disegno di legge n. 1212/2013, più noto come Ddl "Delrio" dal nome del ministro proponente, che è stato definitivamente approvato con l'ultimo passaggio alla Camera il 2 aprile 2014.

programmazione comunitaria nel ciclo 2014-2020. Tale programma operativo, sinteticamente denominato “PON Metro”, avrà il compito di coordinare e sostenere finanziariamente i programmi urbani promossi dalle 14 città metropolitane, sollecitando iniziative progettuali in particolare all’interno di due campi tematici:

- l’applicazione del paradigma della “smart city” per il ridisegno e la modernizzazione dei servizi urbani per i residenti e gli utilizzatori delle città, in primo luogo attraverso l’incremento della mobilità sostenibile, la riduzione dei consumi energetici negli edifici sia ad uso pubblico che residenziale, la diffusione di servizi ed applicazioni digitali volte a migliorare il raccordo tra reti, servizi urbani e *city users*, in particolare alla scala metropolitana;
- la promozione di politiche di “social innovation” dedicate, da un lato, alla inclusione sociale per i segmenti di popolazione ed i quartieri caratterizzati da maggiore disagio abitativo, dall’altro, al potenziamento delle infrastrutture digitali per favorire l’accessibilità ai servizi della pubblica amministrazione ed ai processi di partecipazione in rete.

I singoli programmi urbani, il cui processo di definizione ha avuto avvio nel febbraio 2014⁴, saranno l’esito di un percorso di co-progettazione tra il Dipartimento Politiche di Sviluppo del MEF e le strutture amministrative dei comuni capoluogo, i quali (nelle more della effettiva istituzione degli organi di governo delle aree metropolitane) assumeranno il profilo di “autorità urbane” nel percorso di attuazione dei programmi integrati. Quest’ultimo punto – le municipalità assunte come autorità di gestione locale dei programmi – appare un significativo cambio di direzione rispetto al recente passato: un ritorno, se vogliamo, alla filosofia di intervento adottata da Urban negli anni novanta, così come il riconoscimento degli elementi di fragilità dimostrate da alcune regioni nel governo di politiche complesse e multilivello quali quelle necessarie per lo sviluppo e la rigenerazione delle aree urbane.

2 | Permanenze e oscillazioni nelle politiche urbane italiane

L’insieme di scelte strategiche ed operative contenute nel PON Metro, in attesa che i programmi delle città prendano forma compiuta, ci consente di aggiungere un ulteriore tassello lungo la linea di evoluzione di questa famiglia di politiche pubbliche. È un processo che si snoda ormai lungo quasi un quarto di secolo e che appare come una stratificazione di orientamenti e tematiche emergenti, condizionati in parte dalle parole d’ordine progressivamente affermatesi nel campo delle politiche urbane a livello internazionale, in parte come esito di interpretazioni proprie del contesto italiano sotto la spinta di peculiari contingenze politiche e istituzionali (Allulli, 2010).

Non vi è dubbio che il principale elemento di continuità nelle diverse stagioni caratterizzanti le politiche urbane risiede nell’assunzione dell’approccio integrato come condizione basilare per affrontare i nodi dello sviluppo e della rivitalizzazione socio-economica nei quartieri e nelle città. È convinzione ormai condivisa nei paesi occidentali che laddove le condizioni dello sviluppo siano espressione della intima interdipendenza tra debole attività economica, disagio sociale, degrado ambientale o disfunzioni urbanistiche non vi sia altra ricetta che intrecciare, in un processo progettuale coordinato, azioni materiali e immateriali, progetti sul capitale fisico così come politiche per quello sociale (Cremaschi, 2003; Pasqui, 2005). Si tratta in sostanza di segmentare i problemi cercando di identificare specularmente ad essi una pluralità di iniziative che, nel loro effetto sinergico, possano avere maggiori possibilità di rimuovere o comunque intaccare le condizioni che ostacolano lo sviluppo e la coesione territoriale. Vi sono poi corollari di questo principio che risiedono nella necessità di praticare un approccio strategico che non isoli il problema dalla sua più ampia collocazione spaziale e progettuale, la necessità di costituire partenariati tanto estesi quanto dense siano le reti di sensori sociali che si intrecciano nel contesto locale, e dunque anche attivare percorsi di condivisione nella costruzione delle scelte che non escludano portatori di interesse rilevanti per la buona riuscita dei programmi.

La maniera in cui l’approccio integrato è stato praticato nelle città italiane – ed in quelle meridionali con il contributo determinante dei fondi strutturali –, tuttavia, segna alcuni elementi di discontinuità che, come vedremo più avanti, possono essere imputabili tra le condizioni di inefficacia delle esperienze locali. Mentre nel corso degli anni novanta gli aggregati urbani, e la scala del quartiere in particolare, hanno catalizzato le maggiori attenzioni nell’applicazione dell’approccio integrato, ciò che avviene nel decennio successivo ha introdotto una crescente ibridazione nelle scale di intervento. Questo allargamento del focus

⁴ Si fa riferimento, in particolare, alla “Nota tecnica” del 21 febbraio 2014 con cui il Dipartimento Politiche di Sviluppo ha indicato alle città metropolitane contenuti e percorso di implementazione del programma.

(spaziale e tematico) del dominio della progettazione integrata nelle città può essere ricondotto a due principali ragioni tra loro interdipendenti.

Da un lato, l'intrecciarsi del tema dello sviluppo urbano con quello più ampio e complesso dello sviluppo locale, il quale come è noto ha assunto nel contesto italiano una centralità politica e culturale in grado di condizionare in maniera duratura programmi, strumenti ed investimenti pubblici. In particolare, le ultime due stagioni della programmazione comunitaria si caratterizzano per la volontà di tenere insieme tematiche tipiche della rigenerazione urbana con il sostegno alle espressioni maggiormente caratterizzanti del modello di sviluppo italiano, quali le distrettualità produttive e le economie diffuse. Dall'altro, i condizionamenti esercitati sui processi di costruzione dei programmi integrati dalla "bulimia" strategica che ha caratterizzato l'agire politico e programmatico di non poche municipalità italiane nel corso dell'ultimo decennio. Com'è noto l'interesse verso la dimensione strategica dello sviluppo urbano ha avuto in Italia manifestazioni diffuse, tradottesi in processi e piani anche perfettamente formalizzati ma con un impatto molto differenziato sulle politiche successivamente condotte dalle amministrazioni locali. Ciò che interessa rilevare, in questo contesto, è come tale influenza abbia prodotto un "effetto *sprawl*" sulla progettualità delle città, in termini sia di scale spaziali che di tematiche di intervento, non sempre accompagnato da adeguate modalità di selezione delle priorità, a loro volta espressione di capacità istituzionali e dotazioni economiche che risiedono in maniera molto variabile nei governi locali⁵.

Progetti integrati condotti in numerose città e reti di città meridionali a cavallo degli ultimi due cicli di programmazione comunitaria (2000-2006 e 2007-2013), nel tentativo di tenere insieme scale spaziali e tematiche progettuali eterogenee, si sono rivelati incapaci di incidere con efficacia su alcuni precisi nodi dello sviluppo territoriale⁶. Troppo estesa è apparso il reticolo delle risorse (ambientali, produttive, sociali) mobilitate dai progetti, e inevitabilmente retorico il richiamo all'azione integrata in contesti progettuali in cui le interdipendenze e le sinergie di cui essa si alimenta possono essere solo debolmente controllate. Né, dal canto loro, le autorità regionali si sono fatte portatrici di condotte selettive e razionalizzanti, evidentemente interpretate come occasioni di conflittualità tra poteri concorrenti ed in grado di minare il fragile assetto di governance conseguito.

Sul fronte opposto, vi sono analisi che dimostrano come la concentrazione tematica o territoriale non fornisca di per sé la garanzia di progetti urbani efficaci, ma anzi possa accrescere il fattore rischio laddove un eccesso di ambizione strategica non sia coniugata ad una ponderata valutazione della cornice (politica, amministrativa, finanziaria) di attuazione dei programmi. A Napoli⁷ e Palermo⁸, le maggiori aree urbane del Mezzogiorno, due grandi iniziative di progettazione integrata condotte durante il periodo di programmazione 2000-2006, con risultati largamente inferiori alle aspettative, possono essere ricondotti esattamente a questa fattispecie. Nell'uno e nell'altro caso, il fallimento delle operazioni cardine attorno alle quali erano stati costruiti i progetti integrati ha fatto venire meno in tutto o in parte le condizioni che legavano luoghi a processi di rigenerazione urbana, scale di intervento a strategie di più ampia portata per la città e l'area metropolitana nel suo complesso.

3 | Scale di progetto, politiche e istituzioni: dilemmi e prospettive aperte

Ciò che interessa rilevare, richiamando i due casi in questione (cui se ne potrebbero aggiungere altri di pari rilevanza), è quanto rimanga cruciale il montaggio di strategie, tematiche progettuali e scale di intervento in una fase in cui alle politiche di rigenerazione urbana viene chiesto di accompagnare anche un ridisegno del rapporto con gli attori di governo dei processi progettuali.

⁵ Su tale questione, con particolare attenzione ai contesti delle aree urbane del Mezzogiorno, mi permetto di rimandare ad un mio contributo (Vinci, 2014) e ad un insieme di contributi presenti in un volume da me curato (Vinci, 2010b).

⁶ Per una valutazione degli effetti sulla dimensione territoriale delle iniziative di progettazione integrata a valere sui fondi strutturali nei cicli 2000-2006 e 2007-2013 si rimanda, rispettivamente, a Bianchi e Casavola (2008) e Monaco (2012).

⁷ Il fulcro del progetto integrato "Città di Napoli" era il ridisegno del waterfront nell'area urbana centrale, intervento visto come condizione per recuperare uno dei principali caratteri dell'identità cittadina, il rapporto fisico tra il centro storico ed il mare. Questa strategia era ancorata ad una grande operazione urbanistica che, mediante l'interramento del principale corridoio stradale tra l'area portuale ed il centro storico ed un insieme di operazioni di recupero e rivitalizzazione più puntuali, avrebbe restituito fluidità a relazioni e flussi (tra cui quelli crocieristici) frammentati nel tempo dalla presenza di barriere infrastrutturali (Cfr. Andreoli e Magrassi, 2011).

⁸ Il progetto integrato "Palermo Capitale dell'Euro-Mediterraneo" ambiva e condizionare il modello di sviluppo futuro della città favorendo l'insediamento di servizi avanzati nel campo dell'innovazione tecnologica e della creatività, in particolare attraverso la creazione di un grande incubatore da realizzarsi in una area dismessa a nord della città (la ex Chimica Arenella). Insieme ad un rebranding delle attività tradizionali nel centro storico, l'emergere di settori innovativi veniva considerato strategico per ridefinire il profilo internazionale della città e del suo ruolo di cerniera, per l'appunto, tra Europa e Mediterraneo.

Il processo di costruzione del PON Metro, in quest'ottica, offre diversi elementi di riflessione su questioni aperte, attorno alle quali è verosimile si giocherà la eventuale discontinuità rispetto alle esperienze condotte nel recente passato. Due aspetti, in particolare, si prestano a qualche osservazione critica sin dalla fase preliminare in cui si trova il processo di costruzione del programma: una riguardo all'accoppiamento tra tematiche progettuali e scale territoriali del progetto; una seconda si lega al tema del pilotaggio dei progetti locali rispetto ad una dimensione di governo ancora da costruire, ovvero quella metropolitana.

(1) Il PON Metro fonde insieme due tematiche con diverso radicamento nelle pratiche condotte alla scala urbana nel nostro paese: l'azione rispetto al tema del disagio sociale e della povertà urbana, su cui si è accumulato un discreto patrimonio di esperienze indirizzate perlopiù alla scala del quartiere ed un tema dal profilo più inedito, riguardante la modernizzazione dei servizi e l'efficienza delle reti urbane, lungo il filone ancora poco esplorato nel nostro paese delle *smart city*. A tenere insieme i due filoni, finora concettualmente autonomi, intervengono i cambiamenti strutturali cui stanno andando incontro le politiche pubbliche locali negli ultimi anni sotto l'effetto della crisi economico-sociale, da un lato, e delle esigenze di maggiore efficienza derivanti dal contenimento della spesa pubblica, dall'altro. La sperimentazione dell'azione integrata all'intersezione di queste due tematiche, tuttavia, pone qualche interrogativo per la prospettiva territorialista da cui osserviamo il fenomeno. Mentre sull'approccio di prossimità che ha caratterizzato l'azione integrata sui quartieri le amministrazioni locali offrono alcune garanzie derivanti da un patrimonio cognitivo più consolidato e dalla maggiore consuetudine ad entrare in contatto con alcuni sensori del disagio sociale (il terzo settore sociale in primo luogo), la prospettiva *smart city*, per il suo carattere accentuatamente reticolare e trasversale, poggia su una maggiore quantità di variabili progettuali e decisionali. Diverse municipalità nel recente passato hanno mostrato difficoltà nel garantire almeno non formalmente un alto livello di integrazione tra azioni che intercettano una pluralità di logiche settoriali e scale territoriali, così come è da esplorare il tema della modernizzazione dei servizi a rete in presenza di deficit ancora significativi negli stock infrastrutturali di diverse grandi città italiane. La proiezione spaziale delle politiche nei progetti delle singole città del PON Metro, insomma, appare come un indizio da cui sarà possibile trarre lezioni più generali sul tema della territorializzazione delle politiche di sviluppo in questa fase di transizione.

(2) Il processo di ridisegno istituzionale che coinvolge la scala metropolitana non offre ancora, per il suo carattere dinamico, un framework stabile per le diverse iniziative progettuali che scaturiranno dalle città coinvolte dal PON Metro. In questo senso appare evidente l'atteggiamento pragmatico del programma nazionale laddove attribuisce alle città capoluogo lo status di "autorità urbane" responsabili per l'attuazione dei progetti integrati in attesa che la definizione della governance nelle aree metropolitane venga compiuta. In altre parole, si chiede alle maggiori municipalità di "rappresentare" la domanda di cambiamento di territori metropolitani estesi e poliformi, ponendosi come interfaccia virtuale di soggetti (almeno provvisoriamente) senza rappresentanza formale. Sulle 14 municipalità designate dal programma, dunque, verranno riposte responsabilità ed aspettative lungo le quali potrà misurarsi l'effettiva entità del cambiamento in atto nel governo locale e nella capacità di questo di generare politiche territoriali di profilo innovativo. Un primo nodo appare la capacità di emanciparsi dal vincolo della relazione istituzione-territorio-progetto che ha lungamente paralizzato l'emergere della dimensione metropolitana nel nostro sistema di governo del territorio. Le aree metropolitane contemporanee, infatti, sono sempre meno rappresentabili attraverso confini costituiti, la cui labilità è affermata dalla presenza di reti e flussi, interessi diffusi e localizzati, che offrono geografie dinamiche ai soggetti chiamati a governarne il cambiamento. Le reti su cui tanta enfasi viene riposta nel paradigma della *smart city* (dal trasporto pubblico all'approvvigionamento energetico), ad esempio, sono espressione di un intrico di poteri e logiche settoriali, operanti in maniera crescente attraverso condizioni di mercato, le quali proiettano sui territori metropolitani vantaggi altamente differenziati ad abitanti e *city users*. Sperimentare i vantaggi dell'azione integrata dinanzi ad uno scenario così fluido e reticolare, per i governi locali investiti di questa responsabilità, significherà in larga misura ricercare coerenze progettuali e spaziali, strategie condivise ed accordi su perimetri più circoscritti rispetto al passato.

Riferimenti bibliografici

- Allulli M. (2010), "Le politiche urbane in Italia. Tra adattamento e frammentazione", Paper, Fondazione Cittalia, Roma.
- Andreoli A., Magrassi M. (2011), "Tra il dire e il fare: una valutazione ex post del Progetto Integrato «Città di Napoli» 2000-2006", *Materiali UVAL*, no. 24, Dipartimento Politiche di Sviluppo, Ministero dello Sviluppo Economico, Roma.
- Bianchi T., Casavola P. (2008), "I Progetti Integrati Territoriali del QCS Obiettivo 1 2000-2006. Teorie, fatti e riflessioni sulla policy per lo sviluppo locale", *Materiali UVAL*, n. 17, Dipartimento Politiche di Sviluppo, Ministero dello Sviluppo Economico, Roma.
- Calafati A.G. (2009), *Economie in cerca di città. La questione urbana in Italia*, Donzelli, Roma.
- Cammelli M. (2011), "Governo delle città: profili istituzionali", in Dematteis G. (a cura di), *Le grandi città italiane. Società e territori da ricomporre*, Marsilio, Venezia, pp. 335 - 378.
- Cremaschi M. (2003), *Progetti di sviluppo del territorio. Le azioni integrate in Italia e in Europa*, Il Sole 24 Ore, Milano.
- Cremaschi M. (2005), *L'Europa delle città*, Alinea, Firenze.
- Dematteis G. (a cura di, 2011), *Le grandi città italiane. Società e territori da ricomporre*, Marsilio, Venezia.
- Monaco F. (2013), "La «Questione urbana» nella politica di coesione tra approccio strategico ed autonomia gestionale", in *Rivista economica del Mezzogiorno*, vol. 27, no. 1-2, pp. 99 - 120.
- Pasqui G. (2005), *Territori: progettare lo sviluppo*, Carocci, Roma.
- Pasqui G. (2011), "Un ciclo al tramonto: perché l'innovazione delle politiche urbane in Italia non ha funzionato", in *Territorio*, no. 57, pp. 147 - 154.
- Tortorella W., Allulli M. (2014), *Città metropolitane. La lunga attesa*, Marsilio, Venezia.
- Urbani P. (2011), "Politiche pubbliche per le grandi città", in Dematteis G. (a cura di), *Le grandi città italiane. Società e territori da ricomporre*, Marsilio, Venezia, pp. 317 - 334.
- Vinci I. (2010a), "The Reshaping of the Urban Question in Italy", in *Learning Cities in a Knowledge Based Society*, Proceedings of the XI Eura Conference, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna.
- Vinci I. (a cura di, 2010b), *Pianificazione strategica in contesti fragili*, Alinea, Firenze.
- Vinci I. (2014), "La pianificazione strategica nelle città del Mezzogiorno", in *Scienze Regionali*, no. 2/2014, (in corso di stampa).



Città, aree interne e crisi. Il caso della Valle di Susa

Angioletta Voghera

Politecnico di Torino

DIST – Dipartimento Interateneo Scienze, Progetto e Politiche del Territorio

Email: angioletta.voghera@polito.it

Tel: 011/5647468-7477 / Fax: 011/5647499

Dafne Regis

Politecnico di Torino

DIST – Dipartimento Interateneo Scienze, Progetto e Politiche del Territorio

Email: dafne.regis@polito.it

Abstract

Il paper è parte della ricerca *Territori nella crisi* coordinata da Cristina Bianchetti, che indaga le implicazioni territoriali della crisi, mettendo a fuoco temi, questioni e strategie spaziali adeguati alla radicalità delle situazioni territoriali che la crisi pone; si sofferma sulle nuove forme del progetto e dell'associazionismo rivolte alla cura del territorio per valorizzare un sistema di beni e servizi per la collettività come risposta alla crisi strutturale e come motore per produrre sviluppo in aree marginali. In particolare, a partire dai mutamenti funzionali del territorio, di valori e di ordinamento spaziale dovuti alla crisi, il paper discute le strategie che supportano la costruzione di nuove relazioni tra le città e le aree interne in cui anche i sistemi di comuni, oltre che le aree metropolitane e le città di medie e di grandi dimensioni, possono contribuire alla competitività, evitando fenomeni di marginalizzazione. Il caso discusso è la Valle di Susa (con particolare riferimento alla Bassa e Media Valle), territorio periferico in stretta dipendenza con l'area metropolitana torinese. Oggi sono in corso il rilancio socio-economico, il rafforzamento dell'identità locale e la cura e valorizzazione del territorio; questioni al centro delle azioni locali e delle progettualità istituzionali (Smart Susa Valley, 2014) che promuovono il rafforzamento delle relazioni con l'area metropolitana. Emergono inoltre, intorno al dibattito sulla realizzazione della Nuova Linea Ferroviaria Torino-Lione (NLTL), strategie progettuali alternative promosse dal "territorio locale" attraverso l'associazionismo (Etinomia e CanapaValleSusa) per promuovere interventi di rivitalizzazione sociale e culturale delle aree marginali, nel rispetto del territorio e cercando maggiori sinergie tra la montagna, il fondovalle e la città.

Parole Chiave: city-regions, local, networks.

1 | Crisi e strategie per i territori

La crisi è un processo di trasformazione che ha sfilacciato il tessuto economico radicato nel territorio e nella comunità locale, lasciando un'eredità territoriale di vuoti, un territorio poroso, una società locale che cerca di reagire (Gallino, 2013) anche a partire dalla coscienza del luogo. I processi di trasformazione del sistema socio-economico e territoriale indotti dalla crisi portano con sé mutamenti radicali volti a ridefinire i legami tra individuo, società e luoghi. In quest'ottica la coscienza del luogo è una delle dimensioni entro cui ripensare lo sviluppo in rapporto alla questioni nuove che la società pone, costruendo la rinascita anche attraverso processi di reinvenzione di valori, di opposizione e conflitto. Infatti la crisi induce spesso resistenza nei territori, portando a processi di ridefinizione di valori e di scelte, a partire da sistemi di relazioni diversi dal passato che mettono in gioco la capacità del territorio di costruire visioni per il futuro e reti (globali, europee, nazionali e locali).

La crisi spinge a ripensare le politiche per lo sviluppo ponendo attenzione al territorio che assume un ruolo fondamentale nell'ambito di processi di scomposizione e ricomposizione collettiva di individualità, interessi, relazioni di natura e scale diverse con ricadute spaziali. Il territorio diventa il supporto dello sviluppo attraverso la costruzione di reti e nodi di "ancoraggio territoriale" (Giaccaria, Rota, Salone, 2013). Questa prospettiva guarda oltre il paradigma dello "sviluppo locale" dando all'ancoraggio/radicamento al territorio un significato nuovo: è una variabile importante nell'analisi e nella progettazione delle politiche perché è condizione per lo sviluppo di azioni collettive locali che guardano al futuro in sinergia con le iniziative pubbliche di sistema. Principi questi che trovano riscontro nella prospettiva *place based*, adottata dalla nuova programmazione europea 2014-2020, in cui lo sviluppo si radica nei luoghi e si rafforza attraverso le reti.

Per costruire un sistema di relazioni tra luoghi con vocazioni anche molto diverse con l'obiettivo di superare la crisi (Stiglitz, 2002) sono necessarie politiche nuove che non siano di tipo assistenziale verso i territori più fragili, ma che ne promuovano lo sviluppo in sinergia con le aree più ricche. I numerosi strumenti *place based* (tra questi, i Patti Territoriali, i Progetti Integrati Territoriali, i Gruppi di Azione Locale, i progetti urbani e territoriali promossi dalle Regioni) promuovono tali sinergie e, guidati da obiettivi di sviluppo, fanno leva sul coinvolgimento delle istituzioni e del partenariato locale e sovralocale. L'approccio *place based* si propone di avviare diverse opportunità e modalità di sviluppo a partire dai valori, dalle istituzioni, dagli investimenti e dalle potenzialità locali che interagiscono con risorse esterne in un processo di condivisione tra attori del territorio e non. Il luogo è infatti «l'area contigua» in cui «esistono condizioni favorevoli allo sviluppo [...]» (Barca, 2009) e in cui si innescano politiche e azioni che integrano scale d'intervento, settori produttivi, istituzioni, investimenti, forze endogene ed esogene superando i conflitti, che potrebbero scaturire nel corso del processo (Barca, 2011). Da questi principi discende il quadro di azioni richiamate all'interno del documento "Metodi e obiettivi per un uso efficace dei fondi comunitari 2014-2020" (Barca, 2012) che lancia l'Agenda Urbana Nazionale (CIPU, 2012) e, in sinergia, la Strategia per le aree interne (Ministero Coesione Territoriale, Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica – DPS, 2013). Per le aree interne, definite come quelle aree più lontane dai servizi di base, la strategia generale va interpretata come un disegno per la competitività sostenibile e prevede interventi integrati e progetti d'area da definirsi considerando sia gli aspetti di promozione dello sviluppo, sia quelli relativi al riequilibrio dei servizi di base per le collettività. Per le città, in sinergia con gli obiettivi di competitività, sostenibilità e inclusione sociale (Strategia Europea 2020), intende rafforzare le relazioni tra aree urbane e aree interne.

Interessanti sono le potenzialità e prospettive di impiego dell'approccio *place based*, a partire dalle strategie europee e nazionali, che induce un'alleanza tra i diversi luoghi, le loro vocazioni e esigenze; esso potrebbe orientare le politiche di sviluppo verso forme integrate e multi scalari di rafforzamento del policentrismo rispetto a forme di concentrazione urbana (OECD, 2011).

Quest'approccio potrebbe dunque essere risolutivo per superare la crisi soprattutto nelle aree interne, rurali e montane che costituiscono il 61% del territorio nazionale, il 23% della popolazione e oltre quattromila Comuni con una media di 3.000 abitanti ciascuno.

Il territorio italiano è infatti caratterizzato storicamente da un sistema policentrico di città e dalla presenza di un sistema territoriale connotato da aree rurali e una pluralità di centri minori. Una pluralità di centri cui bisogna porre attenzione per la valorizzazione e la messa in rete dei territori marginali, superando il modello metropolitano centro-periferico e attivando in ogni nodo complessità, eccellenze produttive, filiere integrate, servizi alla collettività e buona qualità di vita (Magnaghi, 2012).

Le aree interne concentrano importanti risorse ambientali e paesaggistiche che devono essere fortemente considerate in una strategia di sviluppo nazionale *place based*. Sono territori caratterizzati da una certa vitalità, che Bonomi definisce "vibratilità di margine" (Bonomi, 2013)¹, in quanto luoghi contemporaneamente marginali rispetto a processi prettamente urbani, ma centrali per il rafforzamento e innovazione di tradizioni, cultura, flussi, reti e attività. Sono luoghi abitati da «soggetti semplici spesso attraversati da logiche complesse afferenti alle forme più avanzate del capitalismo delle reti [...], tra saperi contestuali e saperi formali, tra mondo dei vinti e avanguardie agenti [...]»; sono espressione di «un margine che si fa centro» (Bonomi, 2014: 9). Questi territori sono oggi capaci di grande vitalità e paiono una delle dimensioni entro cui costruire un'idea di sviluppo alternativa alla crisi, in cui le comunità, anche

¹ Intervento di Aldo Bonomi alla presentazione del libro *Terre alte in movimento. Progetti di innovazione della montagna cuneese*, Cuneo, 8 ottobre 2013.

attraverso azioni di resistenza, si stanno in parte orientando e convergendo nella ridefinizione dei valori locali (gruppi civici, movimenti culturali e politici), accomunati spesso dal rifiuto della globalizzazione (come in Valle di Susa). È il territorio, inteso come spazio di cura e di comunità politica (Magnaghi, 2000), che trova in sé germi di innovazione che parlano di un “mondo che va avanti” (Bonomi, 2014).

Attorno alla crisi si vedono proliferare forme di autorganizzazione e di autodifesa volte a rafforzare tradizioni e valori locali attraverso azioni diffuse, cui collaborano mercato, terzo settore ed enti locali (Bruni, 2012). Attorno alla crisi e all'erosione del welfare si sta costruendo uno sviluppo che si basa anche sulla green economy, che incorpora un nuovo modello di crescita, fondato sull'ambiente e su una diversa consapevolezza e cultura della cittadinanza (agricoltura di prossimità, commercio, gruppi equosolidali, ...). Temi questi che trovano nella Valle di Susa terreno di applicazione.

2 | Valle di Susa: tradizioni e innovazioni

La Valle di Susa è una valle alpina situata nella parte occidentale del Piemonte, ad ovest di Torino.

Il territorio, di circa 110.000 ha, si sviluppa longitudinalmente per circa 70 km lungo il corso del Torrente Dora Riparia collocandosi tra i valichi alpini ad est e l'area metropolitana torinese. Fin dal Medioevo, riconosciuta come la valle di passaggio tra la Francia e l'Italia, attraverso la via Francigena (VII sec. d.C.) e le numerose infrastrutture² di cui è stata dotata nel tempo, è stata caratterizzata da intensi traffici di persone e merci e a lungo considerata una delle “porte d'Italia”. Il passaggio dalla civiltà contadina a quella industriale e la progressiva crescita dei flussi, a partire anche dall'apertura della galleria ferroviaria del Frejus nel 1871, ne hanno sconvolto la tradizionale vita agricolo-pastorale, orientando il territorio verso nuovi processi di sviluppo, anche turistici (prevalentemente nell'Alta Valle); questi processi si sono dimostrati nel tempo incapaci di supportare l'evoluzione territoriale, di difenderne i valori e promuoverne le risorse, innescandone il declino socio-economico, infrastrutturale e ambientale.

Sussiste una differenza tra l'Alta Valle, con vocazione turistica sin dal secolo scorso e in forte crescita dopo le olimpiadi in relazione ad attività ricettive e seconde case (nel periodo 2003-2006 si è registrato un incremento dei valori immobiliari tra il 20 e il 100%; fonte FIMAA) e la Bassa Valle che dalla seconda metà del Novecento, per la prossimità con l'area metropolitana, è stata oggetto di un processo di urbanizzazione e di industrializzazione oggi fortemente in crisi.

Inoltre, lo sviluppo urbano e industriale, che per lungo tempo ha caratterizzato il fondovalle, è stato incapace di costruire sinergie tra le attività tradizionali e quelle produttive e turistiche, attraverso il sostegno al mercato dell'artigianato, all'agricoltura, alla cultura e al commercio. Gli effetti sono stati il decrescere dell'economia locale, lo spopolamento dei centri rurali e urbani minori, oltre ad una trasformazione del significato prevalente di “territorio”. Quest'ultimo si è trasformato da luogo vissuto e connotato da un patrimonio riconoscibile dalla comunità locale (ambiente, cultura, lingua, tradizioni) a spazio della produzione, con la perdita delle caratteristiche specifiche dei luoghi (Bonomi, 2013).

Negli spazi della produzione della Bassa Valle, interessata dall'espansione delle attività industriali dell'area metropolitana torinese, si trovano grandi contenitori industriali degradati e sottoutilizzati (186.460mq aree dismesse e 325.599 mq aree con elevata vetustà e condizioni di rischio degli immobili; dati Provincia Torino 2011), e una rete di infrastrutture che, collegando i centri urbani, frammenta il territorio rurale.

A partire dal 2008 e con il perdurare della crisi economica, la Valle di Susa si conferma come una delle sub aree provinciali in cui il settore produttivo è in progressiva contrazione, in controtendenza rispetto all'intera Provincia di Torino caratterizzata nel suo complesso da una sostanziale tenuta e da alcune situazioni di modesta crescita (Studi e Osservatori economici - CCIAA Torino 2014). La recessione economica colpisce la Valle in tutti i settori (industria, artigianato, sanità, servizi pubblici, welfare) contando circa 6.000 disoccupati (circa il 7% della popolazione valliva, elaborazione dati ISTAT, 2011).

La riorganizzazione sociale ed economica della Valle sembra dunque dover rispondere ad esigenze territoriali complesse che dovrebbero incentrare la modernizzazione e lo sviluppo sulle risorse locali; infatti negli ultimi cinquant'anni, l'economia si è imposta ai sottosistemi locali, rendendo gli interessi economici preponderanti rispetto ai valori culturali, sociali e religiosi, generando l'abbandono del territorio

² La Valle di Susa è sede delle più importanti vie di connessione con la Francia: i valichi del Moncenisio e del Monginevro, i trafori del Frejus e le infrastrutture di attraversamento (la ferrovia Torino-Modane, l'autostrada Torino-Bardonecchia, le due Statali -SS24 del Monginevro e SS25 del Moncenisio- e la NLTL).

montano a favore del fondovalle e la trasformazione delle comunità, che non si riconoscono più nei luoghi e perdono i forti legami sociali che le caratterizzavano.

Inoltre, negli ultimi vent'anni, ha preso avvio un'inversione di tendenza rispetto al processo che, dal secondo dopoguerra, ha portato al fenomeno di concentrazione urbana nelle pianure e nei fondovalle. Tendenza che porta con sé nuove dinamiche territoriali di trasformazione fisica, sociale, economica e culturale (modificazione del paesaggio, recupero di borgate e villaggi, costruzione di edifici eco-compatibili e tecnologici, sviluppo di nuove forme di turismo, sperimentazione di forme alternative di mobilità, creazione di nuovi mestieri e riproposizione di antichi in chiave moderna) (Corrado, 2014). Non si tratta infatti solo di uno spostamento verso le aree tradizionalmente più sviluppate della montagna (zone turistiche e fondovalle urbanizzato), ma di processi di re-insediamento dei territori di mezzo. Si tratta però di forme spontanee, da parte di gruppi sociali con provenienza e ragioni diverse (ricerca opportunità di lavoro, minor costo della vita, motivazioni etiche) non supportate da strategie di sistema.

Strategie per il re-insediamento della montagna, attraverso la costruzione di reti e servizi di tipo urbano per i sistemi diffusi di borghi, cascine, malghe e pascoli, potrebbero rompere la marginalità e l'isolamento che ne limitano il diritto di cittadinanza. Le montagne sono territori fragili, dove la cura degli abitanti è indispensabile per ridurre i rischi idro-geologici e idraulici che minacciano gravemente i fondovalle e le antistanti pianure urbanizzate; sono inoltre territori ricchi di risorse agrarie, idriche, forestali, ambientali, paesaggistiche e culturali da considerare anche a vantaggio delle aree di pianura (Dematteis, 2014).

La crisi pone dunque la necessità di individuare strategie in cui si riconosca l'importanza delle relazioni transcolari tra territori, in un quadro di relazioni forti tra aree urbane e montane di tipo "metromontano".

Nuove possibilità di sviluppo trovano supporto, non solo in azioni progettuali istituzionali e competitive a grande scala, ma anche in pratiche locali rivolte a reinventare comunità e reti di relazioni come strumenti per il cambiamento. In Valle di Susa nascono associazioni in cui maturano iniziative rivolte a contrastare la crisi, dove attori sociali e cittadini si mettono in gioco per recuperare una visione di futuro condivisa e ripensare a modelli economici sostenibili. L'associazionismo valsusino rilancia pratiche tradizionali per legittimare l'azione e la coesione della comunità; non si tratta di fenomeni di reazione al cambiamento, ma di attivismo atto a garantire, nell'ambito di ricerca di nuove traiettorie per superare la crisi, una continuità col passato, che perde la natura rituale e simbolica delle pratiche tradizionali, e si carica di valori e legami con il territorio. Infatti, la patrimonializzazione di valori e luoghi ha obiettivi nuovi: accompagnare le scelte e partecipare alle trasformazioni in atto, anziché subirle; non è quindi "l'invenzione della tradizione" (Hobsbawm e Ranger, 1994): processo con cui si colmano i vuoti lasciati dal cambiamento per fissare la coesione sociale, ridefinire sistemi di valori e regole di comportamento, nel tentativo di difendersi dalle trasformazioni. La patrimonializzazione è dunque progetto e si esprime in azioni fortemente "simboliche" dell'associazionismo di Valle, rafforzato anche dall'opposizione ai progetti istituzionali (NLTL, Smart Susa Valley).

3 | Conflittualità e progetti in Valle di Susa

Da vent'anni la valle di Susa è protagonista di un acceso dibattito intorno alla realizzazione della nuova linea ferroviaria Torino-Lione, che ha evidenziato il bisogno della popolazione di essere parte attiva nella progettualità del proprio territorio.

Da una parte, le istituzioni che sostengono l'opera infrastrutturale come volano per il progresso, l'occupazione e la crescita di un territorio fortemente colpito dalla crisi economica e scarsamente valorizzato dall'attività programmatica delle amministrazioni locali; dall'altra, parte dei cittadini e alcuni enti locali³, organizzati in comitati⁴ contro l'Alta Velocità che opponendosi alla realizzazione dell'opera nel tempo hanno dato origine al "movimento NO TAV".

³ Comunità Montana Bassa Valle Susa (CMBVS) - oggi Comunità Montana Valle Susa e Val Sangone (CMVSS) - e i comuni di Rivalta di Torino, Sangano, Caselletto, Trana, Reano, Avigliana, Almese, Sant'Ambrogio, Valgioie, Chiusa San Michele, Caprie, Vaie, Coazze, Sant'Antonino, Villar Focchiardo, San Didero, Bruzolo, San Giorio di Susa, Bussoleno, Mattie, Mompantero, Gravere, Novalesa, Venaus, Moncenisio, Giaglione.

⁴ Comitato Habitat -1991, Comitato di lotta popolare contro TAV/TAC - 2001, comitato Torinese di sostegno per la Valle di Susa e i Comuni della zona Ovest -2002, comitato NOTAV Torino -2003.

In questo contesto si sono definiti scenari di trasformazione istituzionali⁵ che promuovono azioni diffuse a partire dalle opportunità prodotte dalle reti e dalle connessioni infrastrutturali; contemporaneamente scenari alternativi, promossi dal “territorio locale” attraverso alcune associazioni, che muovono un’attenzione specifica ad interventi di reinvenzione dei valori diffusi e della sostenibilità economica e ambientale della valle e promuovono una visione autarchica capace nel tempo di generare maggiore qualità di vita a “bassa velocità”.

Etinomia ne è esempio: associazione nata nel 2011 dal coinvolgimento di realtà imprenditoriali valsusine che intende operare come rete tra imprese, commercianti, professionisti, artigiani, agricoltori, superando la storica contrapposizione tra etica ed economia e basando la salvaguardia del territorio su “rapporti economici sani”. L’obiettivo è valorizzare la centralità dell’uomo nel contesto territoriale e prendersi cura dei beni comuni, oltre che rispondere alla crisi rivendicando l’origine territoriale dell’economia locale, attraverso la creazione di un marchio di valle (il “Made in Valsusa”) per rafforzare la territorialità dalla globalizzazione. L’associazione opera attraverso gruppi di lavoro (agricoltura, energia, edilizia, ICT, assistenza sociale) rivolti a promuovere progetti⁶ sul territorio. Attraverso questa rete sono stati avviati progetti e costituite nuove associazioni come CanapaValleSusa.

CanapaValleSusa è un’associazione nata a settembre 2013 dall’incontro di quattro donne valsusine, che spinte da motivazioni diverse, propongono un progetto per rispondere ai nuovi bisogni posti dalla crisi.

Il progetto individua nella canapa, prodotto ricco di proprietà e di possibili impieghi, una risorsa per costituire una nuova filiera, in grado di trasformarla e valorizzarla con un basso impatto ambientale a livello locale, incrementando le attività del tessile, della bioedilizia, dell’energia e del settore alimentare e consentendo l’esportazione del finito e del semilavorato. Lo sviluppo della canapicoltura e l’attivazione della rete di conoscenze e competenze prende spunto dalle memorie storiche e tecniche ancora rintracciabili sul territorio, oltre che dalle risorse economiche e umane utili per la produzione agricola e manifatturiera. Il progetto si concretizza attraverso eventi e attività agricole, didattiche, culturali e tessili. L’attività pilota di sperimentazione della pratica agronomica (semina, coltivazione e raccolta, analisi e verifica qualità terreni, confronto tra agricoltori) è in corso e coinvolge cinque aziende agricole che in forma volontaristica hanno destinato circa 5.000 mq di terreno a questa particolare coltura. Inoltre si prevede l’avvio di corsi di tessitura con tecniche e strumenti tradizionali, di corsi nelle scuole e di eventi che coinvolgeranno musei etnografici, aziende agricole, il sapere contadino e le associazioni culturali; infine, sarà realizzato un percorso di conoscenza (pannelli divulgativi e mappe territoriali) del territorio per rafforzare le nuove imprenditorialità locali.

I risvolti sociali ed economici sono: il recupero di una cultura, la creazione di posti di lavoro nei settori della filiera orientata al prodotto di qualità (tecniche e design) e il ritorno in montagna per produrre reddito.

Molteplici possono essere anche gli esiti spaziali, con modificazione del paesaggio e degli spazi della produzione. La filiera promuove il recupero di terreni incolti, sperimentando la coltivazione anche su quei terreni cosiddetti marginali che offrono ridotte possibilità di guadagno per le colture tradizionali e il recupero di parte del patrimonio industriale dismesso come siti per lo stoccaggio e la lavorazione. L’ex maglificio “Fratelli Bosio” a Sant’Ambrogio, edificio industriale ottocentesco di valore storico-

⁵ “Progetto per lo Sviluppo della Valle di Susa” (Coordinamento delle Associazioni imprenditoriali del Piemonte e CGIL, CISL, UIL del Piemonte, DIST, SITI, 2012) e “Smart Susa Valley” (Osservatorio NLTL, Regione Piemonte, Provincia di Torino, Coordinamento delle Associazioni imprenditoriali del Piemonte e CGIL, CISL, UIL del Piemonte, DIST, SITI, 2014)

⁶ I progetti avviati e in programma all’interno dei gruppi di lavoro (GDL) riguardano: spazi di coworking nel centro storico di Avigliana; supporto nell’organizzazione della campagna “Genuino Clandestino 2013”, organizzazione di mercatini di produttori locali, adesione a Critical Wine 2013, corsi teorici-pratici di orticoltura biologica, supporto all’associazione “Principi pellegrini diVangAzioni” - nata all’interno della rete di Etinomia - con in programma l’allestimento di un cammino biodiverso tra Avigliana e Sant’Ambrogio (GDL Agricoltura); serate culturali ad Almese in collaborazione con il Laboratorio Civico, il progetto “A Passo d’Uomo” - rete coordinata di operatori, enti e associazioni che progettano, sviluppano e promuovono prodotti ed iniziative artistiche, teatrali e musicali legate alle tematiche culturali, sociali e ambientali -, organizzazione di iniziative culturali al campeggio di Chiomonte con dibattiti, proiezione di film, foto e concerti, corsi di cucina con le erbe locali (GDL Cultura); corsi di educazione bancaria e ideazione del buono di acquisto etico “Susino” (GDL Economia); progetto per il recupero della Borgata Cantamerlo nel Comune di Graverre, progetto “Raccontami” per il sistema di borgate del Comune di Condove (GDL Edilizia); prediagnosi energetica a favore di privati, serate informative e sensibilizzazione attraverso le scuole sui temi dell’energia e del risparmio energetico (GDL Energia); realizzazione di un server farm “made in Valsusa” con la possibilità di ospitare siti web a basso costo per le associazioni no-profit, di volontariato e pro-loco del territorio, diffusione rete wi-fi nel Comune di Villar Focchiardo (GDL ICT).

architettonico, è stato individuato dall'associazione CanapaValleSusa come luogo da recuperare come centro multifunzionale, laboratorio artigianale della filiera della canapa.

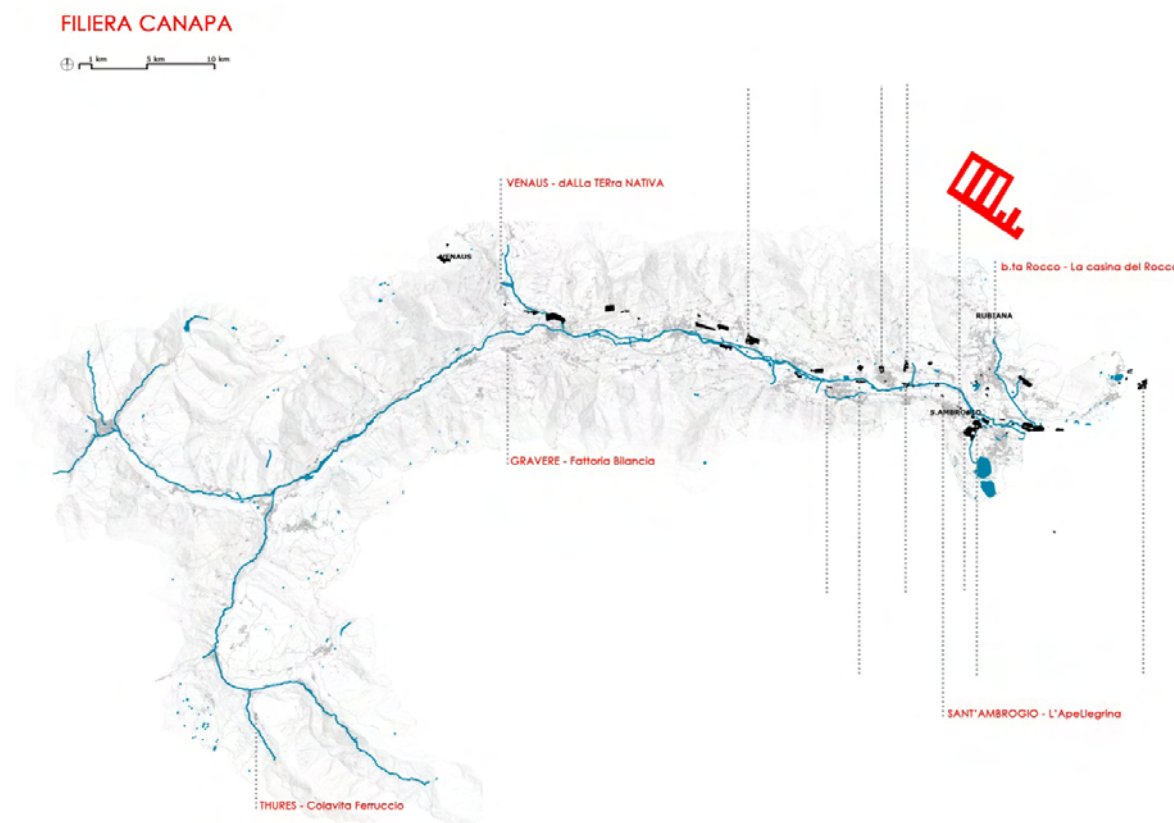


Figura 1 | Associazione CanapaValleSusa: gli spazi della filiera (elaborazione degli autori).

4 | Spunti di riflessione

La crisi della Valle di Susa è dunque occasione per riflettere sulle trasformazioni di un territorio, sospeso tra il “non più” del contesto montano marginale e deteriorato dai processi di urbanizzazione e il “non ancora” di una visione futura di “smart land” come territorio fortemente legato alle politiche metropolitane; occasione per creare modelli di vita competitivi con quelli offerti dall’area metropolitana, capaci di creare condizioni di vita urbane per la qualità delle relazioni tra servizi, attività, spazi aperti e spazi costruiti (Indovina, 2014). Condizioni che renderebbero indifferenti alla popolazione scelte localizzative urbane soprattutto nella Media e Bassa Valle. Il rafforzamento delle opportunità occupazionali, la velocità delle connessioni fisiche e virtuali, i costi ridotti dell’abitare, la convenienza dell’approvvigionamento energetico, i nuovi servizi per le popolazioni e gli investimenti sugli spazi pubblici sono i temi promossi da azioni diverse. Da un lato, il progetto di sistema istituzionale, attuabile in parte con i fondi delle compensazioni della NLTL; dall’altro, le azioni di innovazione locale di tradizioni e di attività economiche promosse dall’associazionismo. Processi questi che potranno concorrere insieme per il superamento della crisi economica, sociale e ambientale di tutta la Valle, soprattutto se saranno intrecciati per costruire sinergie capaci di offrire terreno di sperimentazione anche per l’Agenda urbana e la Strategia per le aree interne.

Città metropolitana e territorio della Valle sono sistemi territoriali e sociali vitali che stanno cominciando ad avviare processi di cooperazione per la crescita reciproca. Smart Susa Valley, la strategia di sistema legata alla NLTL, offre fondi e individua progetti per la mobilità, l’energia, l’ambiente, il patrimonio costruito e l’economia; l’obiettivo è rafforzare complessivamente il territorio della Bassa e Media Valle come luogo dell’abitare e del lavoro, interessante per qualità e competitività con l’area metropolitana torinese. L’associazionismo produce sistemi di alternative per valorizzare il territorio locale attraverso iniziative imprenditoriali nuove che producono riuso, investimenti nella Valle e potrebbero rafforzare i

progetti istituzionali, creando altre condizioni per attrarre imprese e abitanti dall'area metropolitana, oltre che rafforzando le relazioni produttive con Torino.

Il territorio locale della Valle di Susa assume nuova "centralità" e "vitalità", sia nella visione sovralocale del corridoio europeo infrastrutturale sia nelle strategie di sviluppo metropolitane e locali. La crisi e i processi di sviluppo *place based* concorrono alla re-invenzione del locale con obiettivi nuovi: progetti di ri-disegno e di rifunzionalizzazione dello spazio urbano, rurale e naturale. La patrimonializzazione di valori e luoghi è il punto di partenza per la cura, il tornare ad abitare i luoghi di montagna e lo sviluppo futuro.

Riferimenti bibliografici

- Anderson B. (2009), *Comunità immaginate. Origini e fortuna dei nazionalismi*, Manifestolibri.
- Barca F. (2009), *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy: A Place-Based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations*, Rapporto indipendente su richiesta di D. Hubner, DG-Regio, Brussels. Testo disponibile sul sito:
http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/regi/dv/barca_report_/barca_report_en.pdf.
- Barca F. (2011), *Alternative Approaches to Development Policy: Intersections and Divergencies*. OECD Regional Outlook, pp. 215-225.
- Bettini V. (2006), *TAV i perché del NO*, UTET Libreria, Torino.
- Bobbio L., Dansero E. (2008), *La TAV e la Valle di Susa. Geografie in competizione*, Umberto Alemandi & C., Torino.
- Bonomi A. (2014), "Prefazione", in Corrado F., Dematteis G., Di Gioia A. (a cura di), *Nuovi montanari. Abitare le Alpi nel XX secolo*, Franco Angeli, Milano.
- Bonomi A. (2013), *Il capitalismo in-finito. Indagine sui territori della crisi*, Einaudi.
- Bottero M. (a cura di, 2007), *L'eredità di un grande evento. Monitoraggio territoriale ex post delle Olimpiadi di Torino 2006*, Celid, Torino.
- Caruso L. (2008), *Nuove dinamiche dell'azione collettiva: il caso della Val Susa in una prospettiva comparata con la Francia*, Tesi di dottorato, Università di Torino.
- Cedolin M. (2006), *T.A.V. in Val di Susa, un Buio Tunnel nella Democrazia*, Arianna editrice, Casalecchio (BO).
- Chiarello A. (2007), *Il marketing territoriale. Principi e tecniche operative per favorire lo sviluppo delle imprese e attrarre nuovi investimenti*, Franco Angeli, Milano.
- CIPU (2013), *Metodi e Contenuti sulle Priorità in tema di Agenda Urbana*. Testo disponibile sul sito:
<http://www.coesioneterritoriale.gov.it/wp-content/uploads/2013/04/Politica-nazionale-per-le-città1.pdf>.
- CMVSS (2009), *Programma 2010-2015 "Lista Idee per le Valli"*. Testo disponibile sul sito:
http://www.cmavs.it/doc/programma_idee_per_le_valli.pdf.
- CMVSS, Comuni della Val di Susa e Comuni zona nord - nord/ovest di Torino (2008), *Progetto alternativo "F.A.R.E." (Ferrovie Alpine Ragionevoli ed Efficienti)*. Testo disponibile sul sito:
http://images.comune.venariareale.to.it/f/TAV-NLTL/fa/fare_rel_finale_Oss.pdf.
- Coordinamento delle Associazioni imprenditoriali del Piemonte e CGIL, CISL, UIL del Piemonte, DIST, SITI (2012), "Un progetto di sviluppo per la Valle di Susa: assi di intervento e suggestioni progettuali", in Atti del Convegno *Un futuro per la Valle di Susa. Progetti per lo sviluppo del territorio*, Torino, 10 dicembre. Testo disponibile sul sito: <http://www.confindustria.piemonte.it/index.php/infrastrutture-trasporti-logistica/convegni-ed-eventi/1362-torino-10-dicembre-2012-convegno-un-futuro-per-la-valle-di-susa>.
- Corrado F. (2014), "Processi e politiche di re-insediamento nei territori montani", in Corrado F., Dematteis G., Di Gioia A. (a cura di), *Nuovi montanari. Abitare le Alpi nel XX secolo*, Franco Angeli, Milano.
- Corrado F., Dematteis G., Di Gioia A. (a cura di, 2014), *Nuovi montanari. Abitare le Alpi nel XX secolo*, Franco Angeli, Milano.
- Dansero E., Nervo C. (2001), "Da Torino a Lione, per la Val di Susa. Strategie globali e resistenze locali nel lungo percorso verso il nuovo collegamento ferroviario", in G. Dematteis, F. Governa (a cura di), *Contesti locali e grandi infrastrutture. Politiche e progetti in Italia e in Europa*, Franco Angeli, Milano.
- Dansero E., Peano A. (a cura di, 2007), *Il sistema dei valori naturalistici e storico-artistico-ambientali dei territori: criticità e potenzialità*, Rapporto di ricerca, DITER.
- Esposito S., Foiatta P. (2012), *TAV Sì*, Digital edition.

- Gallino L. (2009), *Globalizzazione e disuguaglianze*, Laterza.
- Hobsbawm E.J., Ranger T. (1994), *L'invenzione della tradizione*, Einaudi
- Latouche S. (2007), *La scommessa della decrescita*, Feltrinelli, Milano.
- Latouche S. (2011), *Come si esce dalla società dei consumi. Corsi e percorsi della decrescita*, Bollati Boringhieri, Torino.
- Latouche S. e Harpagès D. (2011), *Il tempo della decrescita. Introduzione alla frugalità felice*, Elèuthera, Milano.
- Magnaghi A. (2000), *Il progetto locale*, Bollati Boringhieri, Torino.
- Magnaghi A. (2012), "Politiche e progetti di territorio per il ripopolamento rurale", in Bonora P. (a cura di), *Visioni e politiche del territorio. Per una nuova alleanza tra urbano e rurale*, Quaderni del territorio no. 2, Università di Bologna.
- Ministero per la Coesione Territoriale (2013), *Italia Accordo di partenariato 2014-2020*. Testo disponibile sul sito:
http://www.coesioneterritoriale.gov.it/wp-content/uploads/2013/12/Bozza-AP-ITALIA_9_12_2013.pdf.
- Ministero per la Coesione Territoriale, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali (2012), *Metodi e obiettivi per un uso efficace dei fondi comunitari 2014-2020*. Testo disponibile sul sito: <http://www.coesioneterritoriale.gov.it/wp-content/uploads/2012/12/Metodi-e-obiettivi-per-un-uso-efficace-dei-fondi-comunitari-2014-20.pdf>.
- OECD (2011). *Regional Outlook: Building Resilient regions for Stronger economies*, OECD, Paris.
- Osservatorio Torino-Lione (2008), *Quaderno 06A. Territorio. Basi conoscitive*. Testo disponibile sul sito: http://www.regione.piemonte.it/speciali/nuova_TorinoLione/quaderni.htm.

Sitografia

- Associazioni di volontariato culturale della Valle di Susa, 2002-2003, Piano di valorizzazione territoriale integrata "Valle di Susa. Tesori di Arte e Cultura Alpina":
<http://www.vallesusa-tesori.it/it/>.
- Etinomia - Associazione imprenditori etici per la difesa dei beni comuni:
<http://etinomia.it/>.
- Movimento NO TAV sito ufficiale:
<http://www.notav.eu/index.php>.
- Smart Susa Valley:
<http://www.regione.piemonte.it/notizie/piemonteinforma/diario/il-progetto-smart-susa-valley.html>.







 **Planum Publisher**

Roma Milano

www.planum.net

ISBN 9788899237004

Volume digitale pubblicato nel mese di dicembre 2014