

ATTI DELLA XXV CONFERENZA NAZIONALE SIU - SOCIETÀ ITALIANA DEGLI URBANISTI
TRANSIZIONI, GIUSTIZIA SPAZIALE E PROGETTO DI TERRITORIO
CAGLIARI, 15-16 GIUGNO 2023

06

Governance urbana e territoriale, coesione e cooperazione

A CURA DI GIUSEPPE DE LUCA E GIANCARLO COTELLA



Società Italiana
degli Urbanisti



PLANUM PUBLISHER | www.planum.net

Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti
ISBN 978-88-99237-60-8

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



Volume pubblicato digitalmente nel mese di maggio 2024
Pubblicazione disponibile su www.planum.net |
Planum Publisher | Roma-Milano

06

Governance urbana e territoriale, coesione e cooperazione

A CURA DI GIUSEPPE DE LUCA E GIANCARLO COTELLA

ATTI DELLA XXV CONFERENZA NAZIONALE SIU
SOCIETÀ ITALIANA DEGLI URBANISTI
TRANSIZIONI, GIUSTIZIA SPAZIALE E PROGETTO DI TERRITORIO
CAGLIARI, 15-16 GIUGNO 2023

IN COLLABORAZIONE CON

Dipartimento di Ingegneria Civile, Ambientale e Architettura - DICAAR
Università degli Studi di Cagliari

COMITATO SCIENTIFICO

Angela Barbanente (Presidente SIU - Politecnico di Bari),
Massimo Bricocoli (Politecnico di Milano), Grazia Brunetta (Politecnico di
Torino), Anna Maria Colavitti (Università degli Studi di Cagliari),
Giuseppe De Luca (Università degli Studi di Firenze), Enrico Formato
(Università degli Studi Federico II Napoli), Roberto Gerundo (Università degli
Studi di Salerno), Maria Valeria Mininni (Università degli Studi della Basilicata),
Marco Ranzato (Università degli Studi Roma Tre), Carla Tedesco (Università
luav di Venezia), Maurizio Tira (Università degli Studi di Brescia),
Michele Zazzi (Università degli Studi di Parma).

COMITATO SCIENTIFICO LOCALE E ORGANIZZATORE

Ginevra Balletto, Michele Campagna, Anna Maria Colavitti, Giulia Desogus,
Alessio Floris, Chiara Garau, Federica Isola, Mara Ladu, Sabrina Lai, Federica
Leone, Giampiero Lombardini, Martina Marras, Paola Pittaluga, Rossana
Pittau, Sergio Serra, Martina Sinatra, Corrado Zoppi.

SEGRETERIA ORGANIZZATIVA

Società esterna Betoools srl
siu2023@betoools.it

SEGRETERIA SIU

Giulia Amadasi - DASTU Dipartimento di Architettura e Studi Urbani

PUBBLICAZIONE ATTI

Redazione Planum Publisher
Cecilia Maria Saibene, Teresa di Muccio

Il volume presenta i contenuti della Sessione 06:

“Governance urbana e territoriale, coesione e cooperazione”

Chair: Giuseppe De Luca

Co-Chair: Giancarlo Cotella

Discussant: Gilda Berruti, Alberto Budoni, Anna Laura Palazzo,
Simona Tondelli

Ogni paper può essere citato come parte di:

De Luca G., Cotella G. (a cura di, 2024), *Governance urbana e territoriale,
coesione e cooperazione, Atti della XXV Conferenza Nazionale SIU
“Transizioni, giustizia spaziale e progetto di territorio”, Cagliari, 15-16 giugno
2023*, vol. 06, Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti,
Roma-Milano.

8 GIUSEPPE DE LUCA, GIANCARLO COTELLA

Governance urbana e territoriale, coesione e cooperazione

17 MARIELLA ANNESE, LETIZIA CHIAPPERINO, NICOLA MARTINELLI

Il superamento degli insediamenti abusivi dei lavoratori agricoli tra territorializzazione e costruzione di processi

22 MARIELLA ANNESE, NICOLA MARTINELLI, ILARIA LUCIA MEZZAPESA, NATALIA ROBERTO

La politica della rigenerazione e la questione della casa. Il caso di Foggia

31 CHIARA BARATTUCCI

Le ZAC francesi del XXI secolo viste dall'Italia

35 ERBLIN BERISHA, DONATO CASAVOLA

Programmazione a geografie variabili: quale ruolo per la pianificazione territoriale?

43 IVAN BLEČIĆ, ALESSANDRO SEBASTIANO CARRUS, EMANUEL MURONI, VALERIA SAIU, MARIA CARLA SALIU

Spazi in cerca di attività per attività in cerca di spazi. NeighbourHub: il caso dei quartieri di Is Mirrionis e San Michele a Cagliari

49 ALBERTO BUDONI

L'egemonia della Pianificazione strategica e le potenzialità della visione bioregionale

54 FRANCESCA CALACE

Territorio, acque, comunità tra interdisciplinarietà e approccio win-win

60 SARA CARAMASCHI, FRANCESCO CURCI, GIACOMO RICCHIUTO

Tra declino e polarizzazioni. Verso un atlante operativo per l'Italia di Mezzo

69 LUCIA CHIEFFALLO, ANNUNZIATA PALERMO, MARIA FRANCESCA VIAPIANA

Sistemi territoriali integrati: un "dispositivo" per la cooperazione intercomunale

74 SARAH I. CHIODI

La concezione di giustizia spaziale sottesa alla politica di coesione territoriale: il caso delle strategie di Sviluppo Urbano Sostenibile di Regione Lombardia

-
- 80 FRANCESCA COGNETTI, ALICE RANZINI
L'intervento minimo rilevante tra governance multiattoriale e cura del quotidiano. Accompagnare nuovi scenari di futuro per la centralità della casa pubblica
- 87 MARCO DEL FIORE, MAURO FONTANA
BEST PAPER La costruzione di ambiti territoriali tra soft planning e immaginari spaziali: il caso studio del Saluzzese e delle Terre del Monviso
- 94 ALESSIA FRANZESE, MARTA DE MARCHI, MARIA CHIARA TOSI
Sentinelle di biodiversità. La governance di un processo partecipato a supporto del Maritime Spatial Planning
- 100 MARTINA MASSARI, VALENTINA ORIOLI, ALTEA PANEBIANCO
L'Ecosistema Territoriale nella costruzione del Quadro Conoscitivo per il Piano di Area Vasta (PTAV) di Forlì-Cesena
- 106 ALESSANDRA MILESI, MARA LADU, GINEVRA BALLETO
Accessibilità e progetto di territorio. Il caso studio del Cammino Minerario di Santa Barbara (Sardegna, Italia)
- 116 ANNA LAURA PALAZZO, SHARON ANNA SOMMA
Tra città e campagna. Quando il limite è 'dentro': il caso di Roma Pietralata
- 123 ANGELA PILOGALLO, LUCIA SAGANEITI, LORENA FIORINI
PNRR e sviluppo sostenibile: l'impatto delle trasformazioni territoriali sulle strategie nazionali
- 130 ANNA RICHIEDEI, MICHÈLE PEZZAGNO
Uno sguardo multi-scalare tra strategie territoriali di sviluppo sostenibile e Agenda ONU 2030
- 136 SANDRO SANNA, SILVIA SERRELI
La dimensione territoriale nella programmazione dei fondi strutturali
- 142 ALICE SCALAS, CHIARA ORRÙ, STEFANIA ARU, SANDRO SANNA, ALESSANDRO SPANO
Fondi strutturali europei e sviluppo locale: criticità e opportunità nell'esperienza della Regione Sardegna
- 150 LORIS ANTONIO SERVILLO
La sfida dei territori a bassa intensità urbana: tra pianificazione strategica e processi di innovazione istituzionale nel progetto urbanistico
-

159 GIULIA SPADAFINA

L'urbanistica tattica come strumento di transizione verso la città di prossimità:
opportunità e criticità

165 FEDERICA VINGELLI, GIORGIA ARILLOTTA, DANIELA DE MICHELE, VERONICA ORLANDO

Esperienza di censimento dell'abitare informale nel processo di rigenerazione
urbana delle Vele di Scampia

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

Introduzione

A partire dagli anni '90, all'interno dell'Unione Europea (UE), si è assistito alla diffusione di molteplici approcci innovativi alla redazione delle politiche 'spaziali'. Tali approcci hanno, da un lato, tentato di ridefinire il rapporto transcalare tra le politiche prodotte al livello sovranazionale e nazionale e le politiche e le azioni concepite e attuate dalle regioni e dalle comunità locali (Cotella et al., 2021). Dall'altro lato, essi si sono impegnati nella promozione di forme di regolamentazione basate sulla collaborazione tra attori pubblici e privati e, più in generale, sulla messa in pratica del principio di sussidiarietà orizzontale (Faludi, 2013; Moodie et al., 2022).

In anni recenti, tale processo ha poi subito un'ulteriore accelerazione, a causa degli stravolgimenti indotti dalla recente pandemia e dall'impatto che la crescente instabilità geopolitica ha sugli scenari energetici e di sviluppo. Le strategie votate alla coesione e alla cooperazione continentale, supportate attraverso i diversi canali di finanziamento predisposti negli anni dalla Commissione Europea, sembrano aver lasciato spazio ad un periodo di maggiore incertezza, al quale i territori devono essere messi in condizione di reagire attraverso pratiche sperimentali, votate ad accrescerne la resilienza e a favorirne la ripresa, il tutto secondo una prospettiva più verde e più giusta (Cotella & Vitale Brovarone, 2024). La recente introduzione del *Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza e del Meccanismo per una Transizione Giusta* sono alcuni segnali concreti di tale cambiamento, i cui risultati andranno valutati accuratamente nei prossimi decenni. La possibilità che tali strumenti di finanziamento possano dare il via a una nuova fase di coesione territoriale, promuovendo nuove visioni e culture di *policymaking*, dipenderà infatti dalla effettiva capacità degli attori del territorio di riconoscere e valorizzare le molteplici interconnessioni fra i luoghi, e di intendere questi ultimi come nodi di una rete più o meno estesa e complessa, i cui processi di sviluppo richiedono dunque un sistema di governance fondato su politiche multilivello, collaborative e condivise (Moccia, 2021).

A partire da questi spunti, la Sessione 6 - *Governance urbana e territoriale, coesione e cooperazione* - della XXV Conferenza Nazionale SIU ha stimolato una serie di interessanti riflessioni su come i processi descritti abbiano nel tempo influenzato l'urbanistica e la pianificazione territoriale e su come tali attività siano riuscite, con minore o maggiore successo, ad integrarsi con questi processi. Come emerge in maniera più esplicita dai paragrafi che seguono, le tematiche principali emerse dai contributi presentati, e oggetto di discussione fra gli autori convenuti, includono la dimensione transcalare e

la natura multilivello e multiattoriale della governance territoriale, il rapporto tra la pianificazione sistemica e le diverse modalità di azione pubblica, la definizione di visioni strategiche locali e le relazioni virtuose che esse possono innescare tra pianificazioni di natura settoriale e programmazione delle risorse. Un tema trasversale, emerso dalla presentazione di numerosi contributi, è che i processi di governance e cooperazione territoriale devono spesso fare i conti con l'esistenza di un sistema di conflitti più o meno latenti fra gli attori coinvolti, che si manifesta sia quale parte integrante dei processi mirati alla costruzione di strategie e programmi, sia come frizione 'fra sistemi', tra i diversi meccanismi dedicati alla determinazione delle regole, alla definizione delle strategie, e alla programmazione delle risorse. Allo stesso tempo, dai contributi discussi emerge chiaramente la necessità di non abbandonare, anzi di rafforzare e moltiplicare i tentativi di dialogo finalizzati alla promozione di una nuova fase di coesione territoriale.

Una discussione poliedrica

I 25 contributi presentati nella Sessione 6 si sono concentrati sulle modalità messe in campo per identificare i territori più adatti ad affrontare le nuove sfide dello sviluppo territoriale poste dallo scenario post-pandemico, considerando non solo le trasformazioni fisiche, ma anche le caratteristiche socio-economiche, culturali e ambientali. In particolare, la definizione degli obiettivi, la predisposizione delle reti di cooperazione e dei confini dell'azione, e le nuove forme di cooperazione e di mobilitazione sociale sono state discusse a più riprese.

Relazioni multiscalari tra pianificazione strategica e programmazione delle risorse

Numerosi contributi hanno affrontato il tema della coniugazione della programmazione delle risorse comunitarie con la definizione multiscalare di strategie e obiettivi di sviluppo territoriale. A fronte della costruzione di visioni comuni a livello internazionale, Richiedei e Pezzagno sottolineano in particolare come emergano diversi problemi quando occorre declinare concretamente gli obiettivi definiti da queste ultime su territori anche molto diversi tra loro, aprendo un dibattito sul significato stesso del processo di 'territorializzazione' delle politiche. In particolare, le autrici propongono una riflessione a partire da un processo reale di pianificazione strategica, evidenziando le difficoltà di bilanciamento tra i poteri, la dimensione amministrativa ed economica dei territori e gli ambiti all'interno dei quali si possono realizzare azioni effettivamente coerenti con gli obiettivi strategici (geometria variabile) tipicamente di tipo ambientale e sociale. Collocandosi in linea con tali riflessioni, i contributi di Chiodi e di Sanna e Serreli esplorano come le difficoltà che si incontrano, nel concreto, quanto si cerca di declinare la programmazione delle risorse dell'Unione Europea attraverso logiche di natura 'territoriale'. Prendendo ad esempio il contesto

Lombardo, il primo contributo analizza come le Strategie Urbane di Sviluppo Sostenibile promosse da Regione Lombardia siano o meno in grado di far atterrare sul territorio le logiche di giustizia spaziale che ne sono alla base. Partendo da presupposti analoghi, il secondo lavoro focalizza l'attenzione sul contesto della Regione Sardegna, proponendo una riflessione sul legame che intercorre tra la dimensione territoriale della programmazione dei fondi europei, gli strumenti di pianificazione e le diverse forme di governance che possono contribuire al raggiungimento di esiti efficaci per lo sviluppo dei territori. La programmazione delle risorse comunitarie nella Regione Sardegna è oggetto delle ulteriori riflessioni presentate nel contributo preparato da Scalas e collaboratori, che dedica particolare attenzione ai Progetti di Sviluppo Territoriale prodotti in occasione del periodo di programmazione 2014-20, secondo un modello di governance multilivello, orientato ai principi di sussidiarietà verticale e orizzontale. Gli autori sottolineano come, tra i principali punti di forza di tali strumenti, emergano la co-progettazione e l'approccio inclusivo e volto alla responsabilizzazione dei territori, la cui debole capacità istituzionale sfocia però sovente nell'incapacità di coinvolgere gli attori del territorio nella predisposizione di strategie e visioni di sviluppo condivise.

Nel tentativo di sviscerare ulteriormente il nesso che intercorre fra definizione degli obiettivi strategici e la programmazione delle risorse deputate a finanziare i processi di sviluppo, Berisha e Casavola riflettono sull'interazione tra le potenzialità offerte dalla programmazione sovralocale e le esigenze dei sistemi locali di pianificare in Emilia-Romagna. Attraverso l'analisi degli strumenti derivanti dalla programmazione locale e gli strumenti di governo del territorio, gli autori mettono in luce i punti di contatto e allo stesso tempo rivelano alcuni potenziali derivanti dalla coesistenza di più livelli di programmazione e pianificazione territoriale. Un simile esercizio è operato anche dalle riflessioni di Del Fiore e Fontana che, nel contributo presentato, utilizzano il caso studio delle Terre del Monviso per illustrare come la costruzione di nuovi immaginari spaziali sia possibile solo a partire da un progressivo scardinamento delle logiche amministrative classiche, a favore di ambiti territoriali più *soft* caratterizzati da confini a geometria variabile. Infine, anche Pilogallo, Saganeiti e Fiorini esplorano le relazioni che intercorrono fra le trasformazioni territoriali e la programmazione delle risorse, con particolare riferimento all'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza nella regione Abruzzo. In particolare, i risultati del lavoro di ricerca discusso evidenzia come l'attuazione delle Missioni e delle Componenti del PNRR possano influire sulla sostenibilità delle trasformazioni territoriali, incidendo sulle economie locali, sulle dinamiche socio-demografiche e sull'offerta di servizi.

Area vasta, intercomunalità e modalità di integrazione tra le politiche di governo

Un secondo gruppo di autori ha trattato la questione della “giusta dimensione” sia verticale, come ambito di *vision* di riferimento entro cui inserire le politiche di governo del territorio, la loro costruzione argomentativa, e la loro capacità di trasferirsi in azioni progettuali, sia orizzontale, quindi le alleanze tra gli attori, tra le componenti istituzionali, tra le storie culturali nelle arene locali per sperimentare e dare gambe a progetti di sviluppo locale condivisi.

Per quanto riguarda la prima tipologia, il contributo di Massari, Orioli e Panebianco, affronta il tema dell’ecosistema territoriale di area vasta come giusto riferimento e giusta dimensione entro cui devono essere iscritte, valutate e governate le sfide spaziali, climatiche e sociali, altrimenti eccessivamente frammentate o per nulla identificate alla scala locale. Il contributo prende in considerazione il Piano territoriale di area vasta di Forlì-Cesena che, attraverso una visione areale di lungo periodo, ha definito politiche di sistema come aiuto alla decisione pubblica e guida agli attuatori privati. In questa filone si colloca anche il contributo di Chieffallo, Palermo e Viapiana che affronta il tema della giusta dimensione con un approccio *smart land* applicato ad alcuni casi studio calabresi. L’idea è quella di individuare ambiti territoriali da far evolvere in sistemi territoriali integrati al fine di supportare la gestione associata di funzioni e servizi, ma con l’obiettivo di dimostrare, facendo germogliare da questa integrazione, come solo la scala territoriale intermedia sia capace di coniugare le esigenze di sostenibilità con quelle di competitività territoriali. Su questo piano si colloca anche il contributo di Servillo, che affronta la questione dei territori di scopo, quegli ambiti identificati e definiti in maniera consapevole e strategica per progettare iniziative comuni. *Vision*, immaginari spaziali, co-progettazione esito di tavoli di partecipazione, progetti condivisi e partenariati d’azione sono i passaggi chiave per dare corso a innovazioni.

Più strategica la giusta dimensione in Budoni, che è proiettata in una visione bioregionale applicata al caso studio del Comune di Latina. La proposta che indica è quella di considerare e profilati i “fatti” urbani in un più ampio contesto regionale e bioregionale, con una visione coevolutiva tra cultura e natura, alla ricerca delle relazioni durature atemporali che stanno alla base dell’intersezione dei sistemi ambientali, socio-economici, insediativi, allo stato della programmazione urbanistica. Più settoriale e mirata, invece, la questione della dimensione in Melis, Contis, Dettori e Usai, non solo perché collegata alla gestione dell’assetto idrogeologico dei territori, quanto perché inserita in un’ottica integrata tra diversi strumenti settoriali e politiche attive di difesa dalle alluvioni e dai rischi derivanti dal dissesto idrogeologico all’interno di uno strumento pattizio e partecipativo come il Contratto di Fiume. Il caso preso in esame è quello dell’Autorità di bacino della Regione Sardegna che, per far fronte ai crescenti impatti della crisi

climatica sull'assetto idrogeologico, hanno di recente sostenuto programmi ed azioni volte ad integrare gli approcci della disciplina idrogeologica con quelli dell'urbanistica come guida alla progettazione attuativa. In linea con una siffatta impostazione il contributo di Calace che illustra il caso del Contratto di fiume del Canale Reale che all'approccio integrato tra discipline e i processi di interdisciplinarietà che ne conseguono, sottolinea come solo la logica *win win* in un dialogo collaborativo può costituire il vero carattere performante non solo del Contratto in sé e della realizzazione delle azioni che prevede, quanto della giusta dimensione entro la quale le politiche possono iscriversi e le pratiche prendere corpo.

Cambia prospettiva della giusta dimensione il contributo di Caramaschi, Curci, Giacomo e Ricchiuto, che fanno discernere la visione di riferimento dalla presa di coscienza che esiste una "Italia di Mezzo", non metropolitana e non interna, che ha bisogno prima di tutto di essere definita e poi riconosciuta per poter sviluppare politiche di coesione, di crescita resiliente, inclusiva e sostenibile. Il contributo richiama il progetto di ricerca GRINS, finanziato nell'ambito del programma NEXT Generation EU che ha proprio questo obiettivo metodologico.

Per quanto riguarda la seconda tipologia, nel tentativo di "planare a terra", due modalità d'azione emergono dai contributi presentati.

Alla scala del progetto urbanistico locale quello di Barattucci, che affronta la giusta dimensione in termini di adattabilità dinamica nella costruzione delle regole della trasformazione locale. O meglio come il piano urbanistico debba ospitare e farsi carico della necessaria flessibilità per dare corso ad accordi operativi multiattoriali pubblico-privato senza dover ogni volta variare la pianificazione generale. Il contributo richiama e discute l'Istituto dell'Accordo Operativo, prendendo come spunto di riferimento le più recenti esperienze e i procedimenti promossi per la realizzazione delle *Zone d'aménagement concertées* in Francia.

Alla scala del ruolo del locale generatore di processi di governance che possono tramutarsi in vere e proprie reti cooperative per far "atterrare" progetti comunitari di grande scala, quello di Franzese, De Marchi e Tosi. Qui la giusta dimensione tracciata, partendo da caso studio della Laguna di Venezia inserito nel progetto CREW, è di natura orizzontale pluriattoriale, compreso il terzo settore e le forme della cittadinanza attiva, include certo la dimensione transcalare e il rapporto tra la pianificazione sistemica e le diverse modalità di azione pubblica, ma definisce l'arena locale in rapporto al riconoscimento del senso del luogo, come momento di conoscenza e consapevolezza dal basso.

In questo filone si inserisce anche il contributo di Milesi, Ladu e Balletto che, ponendosi la questione della definizione di politiche per guidare la transizione ecologica nei diversi contesti territoriali, propone il tema del turismo lento ed esperienziale, supportata dallo sviluppo di più complesse strategie volte alla realizzazione di infrastrutture verdi e alla valorizzazione

dei servizi ecosistemici, per definire politiche locali virtuose. Assumendo il caso studio del Cammino Minerario di Santa Barbara, nel Sulcis-Iglesiente-Guspinese dimostrano come l'applicazione di un indice di accessibilità esterna possa essere un utile strumento di governance per formare coalizioni multiattoriali con il fine di guidare la pianificazione urbana integrandola con la pianificazione dei sistemi di trasporto, regionali e locali.

Abitare, governance e partecipazione

Un terzo gruppo di autori ha concentrato le proprie riflessioni intorno a tematiche più prossime al livello locale, declinando in varia maniera come le molteplici interazioni fra attori pubblici e privati influenzino le modalità attraverso le quali le nostre città e i loro spazi sono abitati, fruiti, vissuti. Il contributo di Cognetti e Ranzini affronta tali questioni partendo da un'esperienza di accompagnamento al Comune di Milano nell'ambito del programma ministeriale PINQUA, che consente loro di riflettere su possibilità e vincoli entro cui si pone l'intervento integrato nei quartieri di edilizia residenziale pubblica. In particolare, il contributo si concentra sull'orizzonte di praticabilità del progetto integrato, e sul ruolo della casa pubblica come perno dell'intervento sulla qualità dell'abitare. Il tema dell'abitare si colloca anche al centro delle riflessioni del contributo di Vingelli e collaboratrici, che operano un interessante censimento dei processi di informalità di atto nelle Vele di Scampia, utilizzandolo come osservatorio privilegiato per riflettere sulle esperienze contemporanee delle periferie delle principali città Italiane. In particolare, le autrici esplorano come la presenza di comunità fragili che abitano gli alloggi ERP, e la necessità di includerle nei processi in atto, possa diventare occasione per sperimentare metodi e approcci volti a rispondere alle istanze informative, sociali e procedurali della rigenerazione di questi quartieri.

Anche Annese e collaboratori trattano le interazioni fra politiche di rigenerazione e abitare, a partire dal caso di Foggia. Gli autori ripercorrono l'utilizzo dei fondi comunitari a tale scopo da parte della Regione Puglia, riflettendo su come l'amministrazione abbia dimostrato una straordinaria capacità di programmazione e di spesa, riuscendo nell'impresa di avviare virtuosi meccanismi di "messa a terra" di una straordinaria stagione di rinnovamento delle politiche pubbliche. Nonostante gli aspetti positivi dello scenario regionale, la situazione locale evidenzia però alcune criticità, fra le quali emerge la scarsa capacità di intrecciare le condizioni di crisi con i bisogni locali e definire efficaci strategie complesse attraverso l'innescio di mobilitazioni sociali e forme di cooperazione. In un secondo contributo, Annese (insieme a Chiapperino e Martinelli) sposta poi l'attenzione sugli insediamenti abusivi dei lavoratori agricoli, e su come un'apposita misura del PNRR miri a consentire ai territori gravati da tale problematica di beneficiare di finanziamenti per predisporre soluzioni insediative volte al miglioramento della condizione abitativa e alla fuoriuscita dai circuiti di illegalità dei

lavoratori stagionali. Il contributo mostra come, tra criticità e approcci disattenti ai differenziali di contesto, l'ambiziosa misura sconti mancanze e approssimazioni che discendono da caratteri strutturali dello strumento, oltre che legate alla scarsa considerazione della dimensione territoriale del fenomeno da parte della specifica misura.

Il lavoro presentato da Spadafina cambia prospettiva, esplorando il tema dell'abitare a partire delle relazioni di prossimità che caratterizzano le nostre città e da come tali relazioni possano essere valorizzate attraverso processi di "urbanistica tattica". Mettendo in relazione i casi di Barcellona e Bari, l'autrice riflette su come, nell'ultimo decennio, grazie anche a una maggiore consapevolezza ambientale e a un forte progresso tecnologico, modelli urbani fortemente polarizzati abbiano lasciato il campo ad una maggiore attenzione per la prossimità spaziale e sociale, grazie al coinvolgimento di numerosi settori tecnici e disciplinari: dal welfare alle politiche abitative, dalla mobilità al commercio. Tale tematica è ripresa, almeno in parte, dal contributo di Blečić, Muroi e Saiu, che concentrano l'attenzione sulle relazioni che intercorrono tra luoghi urbani "vacanti" e quelle attività che, per una ragione o per l'altra, rimangono in cerca di collocazione. Partendo dal progetto pilota *NeighbourHub*, messo in atto nella città di Cagliari, gli autori propongono un modello di rigenerazione urbana e sociale dei quartieri di edilizia sociale, attraverso la creazione di distretti socioculturali diffusi negli spazi in disuso della città, che mirano a fornire spazi adeguati agli enti che promuovono servizi e attività socioculturali con la costruzione di una rete di coordinamento a gestione pubblica basata su regole trasparenti e condivise che prevedono un'alternanza continua di usi diversificati e temporanei degli spazi. Palazzo e Somma, dal canto loro, esplorano come le relazioni tra città e campagna si manifestano nello specifico nel contesto di Roma. A causa dell'estensione dei confini municipali, infatti, qui il tessuto urbano si confronta con spazi irrisolti, di dimensioni variabili, spesso anche all'interno della città consolidata. Ciò è particolarmente evidente per gli ampi lembi a ridosso dell'anello ferroviario del quadrante Est e al sistema di stazioni attestato lungo di esso, che costituiscono una cesura fisica e percettiva, oltre la quale si estende una fascia di spazi aperti, estranea al ritmo urbano prevalente. Le autrici riflettono su come tale area sia oggi in qualche modo ripensata in chiave di ecoquartiere, attraverso il progetto *Rome Technopole*, sostenuto dai fondi PNRR. Infine, un ultimo contributo presentato da Mariano e Racioppi esplora il costante equilibrio fra gestione della logistica e integrazione morfologica che caratterizza le città portuali, e come questo si rifletta nei processi e nei meccanismi di governance che sottendono agli strumenti preposti per gestirne le trasformazioni e lo sviluppo. In particolare, il contributo compara i contesti di Livorno e Valencia, che entrambi sperimentano, all'interno dello strumento urbanistico portuale, un'interessante e innovativa suddivisione in sotto-ambiti di interazione città-porto, ossia sorta di cerniere tra la struttura urbana e quella portuale.

Riferimenti bibliografici

- Cotella G., Vitale Brovarone, E. (2024), "Governing post-pandemic territories. In search of non-standard territorial governance approaches", in *Town Planning Review*, prima pubblicazione online, pp. 1-16. <https://doi.org/10.3828/tpr.2024.10>
- Cotella, G., Janin Rivolin, U., Pede, E., Pioletti, M. (2021), "Multi-level regional development governance: A European typology", in *European Spatial Research and Policy*, no. 28, vol. 1, pp. 201-221. <https://doi.org/10.18778/1231-1952.28.1.11>
- Faludi, A. (2013), "Territorial cohesion and subsidiarity under the European Union treaties: A critique of the 'territorialism' underlying", in *Regional studies* no. 47, vol. 9, pp. 1594-1606. <https://doi.org/10.1080/00343404.2012.657170>
- Moccia, F. D. (2021), "La pianificazione territoriale e urbanistica in rapporto al Piano Nazionale per la Ripresa e la Resilienza", in *Territorio*, no. 98, vol. 3, pp. 43-47. <https://doi.org/10.3280/TR2021-098007>
- Moodie, J. R., Salenius, V., Wøien Meijer, M. (2022) "Why territory matters for implementing active subsidiarity in EU regional policy", in *Regional Studies*, no. 56, vol. 5, pp. 866-878. <https://doi.org/10.1080/00343404.2021.1966404>

Il superamento degli insediamenti abusivi dei lavoratori agricoli tra territorializzazione e costruzione di processi

Mariella Annese

Politecnico di Bari
Dipartimento ArCoD – Architettura, Costruzione, Design
mariella.annese@poliba.it

Letizia Chiapperino

Politecnico di Bari
Dipartimento ArCoD – Architettura, Costruzione, Design
letizia.chiapperino@poliba.it

Nicola Martinelli

Politecnico di Bari
Dipartimento ArCoD – Architettura, Costruzione, Design
Nicola.martinelli@poliba.it

Abstract

L'occasione offerta dal PNRR con la Misura 5C2 investimento 2.2 *Piani urbani integrati per il superamento degli insediamenti abusivi per combattere lo sfruttamento dei lavoratori in agricoltura* consente ai territori gravati dalla problematica di beneficiare di finanziamenti per predisporre soluzioni insediative volte al miglioramento della condizione abitativa e alla fuoriuscita dai circuiti di illegalità dei lavoratori stagionali. Tra criticità e approcci disattenti ai differenziali di contesto emersi nelle recenti riflessioni sul PNRR, l'ambiziosa misura sconta mancanze e approssimazioni che discendono da caratteri strutturali dello strumento di ripresa e resilienza per ristrettezza temporale tra le fasi progettuali e attuative, scandite dalle inderogabili milestones europee, e dalla contenuta capacità tecnica delle amministrazioni comunali nella gestione di progetti di rilevanza territoriale ed economica. A questi aspetti di carattere generale se ne aggiungono altri relativi alla specifica misura nel sottovalutare la dimensione territoriale del fenomeno, confliggente con la dimensione comunale individuata dal finanziamento, l'ambiguità delle norme nella dilatazione delle diseguaglianze spaziali, l'impatto sociale e spaziale che l'inserimento di nuovi abitanti comporterebbe nei territori.

Il contributo riflette sull'esperienza in corso di terza missione del dipartimento ArCoD in cui si prova non solo a porre rimedio con soluzioni insediative in risposta all'emergenza assoluta abitativa (e.e.a.), ma anche a definire strategie di area vasta che pongano pre-condizioni per nuove possibilità di sviluppo territoriale e processi di ampia portata con il coinvolgimento di diversi attori.

Parole chiave: governance, processo, sviluppo territoriale

Introduzione

Lo strumento di spesa del PNRR, organizzato secondo matrici di investimento, costituisce nelle finalità e negli ingenti importi stanziati per le progettualità da attuare un'occasione per rilanciare il Paese e semplificare l'assetto istituzionale con riforme strutturali. L'architettura rigida del Piano, definito con un termine che allude alla dimensione previsiva del futuro prossimo, si configura come accostamento di misure anche complementari ma incapaci di restituire una visione nitida di cambiamento dei territori e una valutazione sulle potenziali capacità di moltiplicare i benefici per lo sviluppo oltre il limite temporale del 2027. La sfida complessa di prefigurazione e individuazione di obiettivi d'interesse collettivo è risolta da approcci non territorializzati e accentrati dal governo per la valutazione dei divari e del fabbisogno dei territori, con la chiusura verso fronti di discussione e consultazione pubblica con le parti sociali (Forum DD, 2021) (Scialdone & Parisi, 2022). Tra le diverse criticità emerse in questi anni di esercizio del Piano, per le fasi di predisposizione dei bandi e allocazione delle risorse segnalate nei rapporti e studi¹, vi sono il ricorso a

¹ (Santangelo, 2022) (Viesti, et al., 2021) (Viesti, Chiapperini, & Montenegro, 2022) (Carrosio, Cicerone, Faggian, & Urso, 2022) (Franco, Fregolent, & Tamini, 2022) (Viesti G., 2023)

parametri qualitativi sintetici² per riconoscere, secondo la combinazione di più fattori, i territori marginalizzati e contraddisti da disuguaglianze e disagi; il principio competitivo alla base della candidatura dei singoli Comuni; la scarsa integrazione con le politiche già in atto; l'incoerenza con gli strumenti di pianificazione comunale e sovraordinata e la programmazione ordinaria dei settenni successivi.

La corsa all'acquisizione dei finanziamenti ha posto le amministrazioni comunali dinanzi alle problematiche strutturali di carenza di personale, ridotta capacità tecnica di risposta agli statuti aggiornati in materia ambientale e tempi esigui per predisporre progettazioni che possano essere vagliate nelle ricadute sociali e spaziali sul territorio. Questa procedura trasversale a tutti gli assi di finanziamento, se da un lato si avvale del livello istituzionale più prossimo ai luoghi come soggetto esperto delle problematiche locali e, per tale motivo, in grado di orientare le decisioni secondo il contesto socio-economico, lo spirito competitivo svislaccia tale possibilità al mero risultato di cooptazione delle risorse. In molti casi gli interventi messi in campo sono datati e risultano incoerenti al mutato quadro di mitigazione dell'impatto ambientale delle grandi opere, ma ugualmente sottoposti a verifica delle task force ministeriali nella prospettiva di implementazione futura durante lo sviluppo del progetto. L'effetto della mancata territorializzazione e della carenza strutturale, come ormai avviene in ogni politica pubblica italiana, di pianificazione territoriale oltre a incidere sulle reali problematiche dei contesti ha un peso non trascurabile in fase di attuazione dal punto di vista della compatibilità urbanistica e della farraginosità delle pratiche amministrative con competenze istituzionali non sempre definite con chiarezza (Fregolent & Savino, 2022). Questo deficit implica che il piano per realizzarsi necessita di riforme di semplificazione degli iter e procedure straordinarie che richiederebbero dispiego di competenze specialistiche e risorse umane in affanno già per l'espletamento delle ordinarie mansioni.

Le politiche abitative per il contrasto al caporalato

Le questioni affrontate nella nota introduttiva sono rilette all'interno della *Missione 5 "Inclusione e coesione" Componente 2 "Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore"* Investimento 2.2 - *Piani urbani integrati per il superamento degli insediamenti abusivi per combattere lo sfruttamento dei lavoratori in agricoltura*, una misura ambiziosa e necessaria gestita dal Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali. A differenza delle altre misure, il finanziamento in oggetto è attribuito ai Comuni tramite riparto effettuato secondo gli esiti della rilevazione affidata ad ANCI in collaborazione con Cittalia³ per la mappatura degli insediamenti abusivi dei lavoratori in agricoltura ed eseguita dagli uffici comunali su base volontaria con il censimento delle presenze nelle strutture illegali e il carattere di residenzialità (fissa o temporanea secondo i cicli della produzione agricola). L'entità di risorse attribuita a ciascun Comune è stimata con una quota fissa, per la presenza di insediamenti abusivi, e una quota variabile riconosciuta in base alle presenze registrate, a sua volta determinata da due criteri correttivi: l'anzianità dell'insediamento e l'esistenza di iniziative già avviate.

Su un finanziamento complessivo di 200 milioni di euro circa il 96% degli importi è destinato al Mezzogiorno⁴, dove l'agricoltura e la trasformazione del prodotto sono i settori economici trainanti di queste regioni che hanno assorbito una quota consistente di risorse umane di origine straniera giunte in Italia con l'intensificarsi dei flussi migratori e inseriti in circuiti di lavoro irregolare⁵ (Leongrande, 2008) (Macrì, 2022).

Si aggiungono anche diversi seminari: *Un'analisi dell'impostazione della struttura e dell'attuazione del PNRR*, Seminario a cura del Laboratorio Ur.Plas.Lab del 28 marzo 2022 presso il Dipartimento ArCoD, Politecnico di Bari; *La dimensione territoriale del PNRR*, Seminario a cura di L. Fregolent e F. di Piazza del 18 ottobre 2022 presso Palazzo Badoer, IUAV; *I comuni e il PNRR*, Seminario a cura del Laboratorio Ur.Plas.Lab del 15 aprile 2023 presso il Dipartimento ArCoD, Politecnico di Bari.

² Ne è un esempio l'Indice di Vulnerabilità Sociale e Materiale (IVSM), utilizzato per cogliere nelle aree comunali le zone con marcato degrado sociale nell'ambito delle misure sulla rigenerazione urbana che applicato al contesto della città di Roma consente di constatare l'efficacia di tale strumento, come sostenuto da (Celata, 2022).

³ In data 29 luglio 2021 la Direzione generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione ha siglato con ANCI la convenzione di sovvenzione per la realizzazione, in collaborazione con Cittalia, di un «Piano d'azione a supporto degli enti locali nell'ambito dei processi di inclusione dei cittadini stranieri e degli interventi di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato» che prevede, tra l'altro, la realizzazione di una mappatura nazionale della presenza di lavoratori stranieri impiegati in agricoltura, con attenzione alla precarietà e al disagio abitativo per fornire la base conoscitiva finalizzata all'adozione del decreto ministeriale di riparto in adempimento della misura PNRR. Nel periodo ottobre 2021-gennaio 2022 l'indagine utile alla predisposizione della mappatura si è svolta con la somministrazione a tutti i 7904 comuni italiani di un questionario al quale hanno risposto 3.851 comuni.

⁴ Si veda la tabella del riparto allegata al D.M. del 29 marzo 2022, n. 55, *Decreto di Riparto Risorse relativo all'intervento M5C2 Inv. 2.2 (superamento degli insediamenti abusivi dei braccianti agricoli)*, GU Serie Generale n.108 del 10-05-2022, disponibile al link: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/2022/05/10/108/sg/pdf>

⁵ I dati Istat evidenziano come nel corso di 20 anni (2000-2019), il tasso di irregolarità tra i dipendenti in media è lievemente diminuito (di 1,4 punti percentuali), mentre nel caso specifico dell'agricoltura è aumentato di 4,4 punti percentuali (ISTAT, 2023) (Openpolis, 2022). Per un resoconto dettagliato sul caporalato si consiglia: Rapporto "Agromafie e caporalato" redatto da

La misura è finalizzata ad interventi materiali per rispondere all'emergenza abitativa dei lavoratori (per il 70% dell'importo erogato per singolo intervento) e interventi immateriali per il welfare sociale, necessari a garantire servizi civici e infrastrutture per l'integrazione multiculturale⁶. Nello specifico il contributo si focalizza sull'intervento finanziato per Borgo Mezzanone⁷, insediamento lineare sorto sulla ex pista aeroportuale della Nato nella località distante circa 40 km dal Comune di Manfredonia, di cui è frazione, e circa 10 km dalla città di Foggia. Tra gli insediamenti più grandi di Europa, la baraccopoli abusiva è destinataria della quota maggiore pari a 53.665.905,98 milioni di euro del PNRR per il numero consistente di residenti, pari a 4000 presenze, e integrazioni correttive secondo i criteri individuati dal bando e in precedenza esplicitati. Risorse importanti negli importi e nelle finalità da perseguire secondo un doppio ordine di politiche: abitative, in risposta alle condizioni precarie di vita nelle baraccopoli per l'assenza di dotazioni e infrastrutture primarie, e sociali, per un sistema di welfare (tra i quali servizi anagrafici, insegnamento della lingua italiana, servizi sanitari e socio-assistenziali, servizi per l'integrazione, servizi per l'inserimento nel mondo del lavoro) di supporto al processo di fuoriuscita da rapporti di intermediazione e sfruttamento per conto di ambigue figure dei caporali. Il caso studio scelto è al centro dell'attività di terza missione svolta dal Dipartimento ArCoD su incarico di Regione Puglia-Sezione sicurezza cittadino, politiche per le migrazioni ed antimafia sociale per supportare i Comuni pugliesi⁸ nella elaborazione del Piano di azione locale richiesto dal Ministero come fase di prima condivisione e, per il caso specifico di Manfredonia, provare a costruire una governance tra diversi livelli istituzionali e attori.

A fronte delle criticità di carattere generale, è possibile individuare tre questioni nello specifico della misura oggetto di riflessione che potrebbero invalidare gli esiti previsti dal PNRR e ridurre la portata migliorativa sulle condizioni estreme dei lavoratori migranti in agricoltura.

La mancanza di visione

Come misura rivolta al problema dell'immigrazione, il superamento degli insediamenti abusivi e il contrasto al lavoro sommerso forniscono una risposta circoscritta a problematiche migratorie e occupazionali che interessano il migrante nel processo di inserimento e integrazione nella nuova società. Pertanto un primo aspetto riguarda le politiche migratorie, rintracciabili in forma subcategoriale agli assi di investimento con cui il piano è strutturato, ma labili nel mettere a fuoco il target di tali interventi costituito per quantità rilevante da migranti irregolari, accresciuta dalle rigidità della Legge Bossi-Fini del 2002 (Caritas Italiana, 2022). La trattazione indistinta, oltre che eludere modalità sistemiche di affrontare la questione, complica l'attuazione degli interventi rispetto alla mutevolezza dei numeri tra migranti regolari e irregolari e quindi tra i migranti aventi diritto e non secondo lo statuto legislativo italiano. Un secondo aspetto è la visione istituzionale e territoriale degli interventi, attribuiti ai Comuni in cui ricade l'insediamento abusivo senza tener conto dei flussi di spostamento per raggiungere le campagne limitrofe, dove i migranti lavorano, e della complessità procedurale e spaziale di opere eccezionali, nel sopperire a numeri di posti letto elevati, da realizzare in tempi ridotti rispetto a quelli ordinari degli iter amministrativi. Nel caso di Borgo Mezzanone, propaggine amministrativa di Manfredonia nel territorio comunale di Foggia, gli spostamenti dei lavoratori sono dell'ordine di decine di chilometri verso campi agricoli di altri comuni e in assenza di mezzi di trasporto privato ricorrono a forme di subalternità verso il caporale. Il carattere straordinario di tale intervento si scontra con la banalizzazione amministrativa e istituzionale nell'aver accentrato l'intero processo alla scala locale, non idonea ad una visione di insieme dei flussi di spostamento dei lavoratori rispetto al variare dei cicli produttivi e, di conseguenza, di una strategia di area vasta costruita sulle caratteristiche del fenomeno e coerente con la pianificazione.

Azione senza processo e condivisione

Se è vero che l'intervento del PNRR ha come obiettivo centrale il miglioramento delle condizioni abitative dei lavoratori migranti, è allo stesso modo vero che il carattere abusivo e degradato conferisce a questi insediamenti una dimensione di opacità nel proteggere e rendere imperscrutabili i corpi sviliti nella dignità dallo sfruttamento e da condizioni di vita disumane (Rondot, 2022) (Bianchetti, Boano, & Rondot, 2022).

Federazione Lavoratori Agroindustria della Confederazione Generale Italiana del Lavoro (FLAI-CGIL) e l'Osservatorio Placido Rizzotto.

⁶ L'uso dell'importo prevede il 70% da destinare ad interventi infrastrutturali per garantire il numero di posti letto pari alle presenze censite negli insediamenti informali, il restante 30% per interventi non infrastrutturali.

⁷ L'insediamento è oggetto del documentario co-prodotto da Will Media e A Thing By "One day one day", disponibile al link: <https://willmedia.it/cosa-facciamo/one-day-one-day/>

⁸ La geografia della distribuzione delle risorse, benché interessi l'intera regione, è polarizzata nella Piana del Tavoliere dove vi è un serrato piano di rotazione nella produzione delle colture, in prevalenza dominato dal pomodoro.

Lo spontaneismo degli spazi dell'abitare e l'organizzazione sociale interna tra etnie e membri vengono meno nel momento in cui gli abitanti degli insediamenti devono lasciare questi luoghi, decadenti e inavvicinabili ma per questo riconosciuti come dispositivo di protezione, per abitare nuove residenze in contesti urbani, dove altre comunità risiedono e con le quali integrarsi nel tempo (Tarsi, 2019). Per come strutturata la procedura del PNRR e per gli attori coinvolti nell'interlocuzione, Comune e Ministero competente, i rischi di generare tensioni e malcontento tra i destinatari dell'intervento, invisibili alla società se non come bacino per il lavoro stagionale, e la comunità residente, stravolta dallo squilibrio sociale che l'inserimento di nuovi abitanti stranieri comporta, sono elevati e potrebbero compromettere la buona riuscita degli interventi.

La rigida architettura per target e milestone del PNRR, necessaria a definire una timeline regolata da traguardi rilevanti a livello nazionale ed europeo, ha proiettato il progetto dalla predisposizione all'attuazione eludendo fasi intermedie di condivisione e ascolto reciproco sulle soluzioni tecniche, con gli enti sovraordinati (Regione, Soprintendenza, Autorità di Bacino), e sui reali fabbisogni, con le associazioni del terzo settore attive negli insediamenti abusivi, i sindacati impegnati in modo costante in azioni di integrazione e di supporto alla regolarizzazione lavorativa (in particolare FLAI CGIL), rappresentanti dei residenti nelle baraccopoli. L'assenza di un processo consapevole della pluralità di questioni in ballo e soggetti interessati e la preclusione per i tempi serrati del Piano a occasioni di negoziazione tra soggetti attuatori dell'intervento, lavoratori migranti e comunità insediate non consente di innescare interessi mutui che potrebbero favorire ampia adesione.

Gestione e futuro degli interventi

Ulteriore aspetto comune a gran parte delle misure del PNRR riguarda la gestione delle opere realizzate all'indomani del 2026, un patrimonio che graverà sulle amministrazioni comunali insieme al consueto carico di lavoro per entrare in esercizio. Nello specifico caso del PUI per il superamento degli insediamenti abusivi, trattandosi di un intervento strutturato intorno alla residenza e dotazione di servizi che riconosce nelle politiche abitative la chiave per migliorare le condizioni di vita dei lavoratori migranti con il progressivo inserimento nella società e acquisizione di autonomia economica, lavorativa e abitativa ma anche per venire fuori dai circuiti di sfruttamento e dipendenza gestiti dai caporali. Perché questo possa realizzarsi, lo sviluppo di attività e il funzionamento degli spazi necessitano di risorse umane nell'erogazione dei servizi e nella gestione delle residenze e, in generale, di un coordinamento integrato tra azioni infrastrutturali e non infrastrutturali attraverso un ruolo di regia a livello sovralocale per gestire i rapporti con il Ministero del Lavoro e dell'Interno per le politiche migratorie del lavoro, ma anche mettere a sistema secondo una visione più ampia gli interventi realizzati nel passato e quelli del PNRR con le prospettive future di finanziamento.

Conclusioni

La natura attuativa del PNRR restituisce l'idea che lo sviluppo del Paese passi attraverso grandi opere puntuali ed eccezionali al di fuori di quadri programmatori durevoli, in cui ad interventi fisici siano associate politiche da attuare in processi di medio periodo accompagnati da diversi livelli istituzionali e attori che agiscono sul territorio. L'esperienza ancora in corso su Borgo Mezzanone consente di riflettere sull'importanza della governance multi-livello, sia tra aspetti inevitabilmente connessi sia tra attori e livelli istituzionali, per affrontare problematiche strutturali e radicate nei territori e nell'economia del Mezzogiorno. Si intende una governance che tenga insieme l'aggiornamento normativo nella disciplina migratoria; il coordinamento tra dipartimenti della pubblica amministrazione di scala regionale afferenti alle politiche abitative, agricoltura, welfare e assetto del territorio; le azioni di controllo sul territorio tramite gli organi periferici dello Stato come le Prefetture impegnate giornalmente sul fronte immigrazione e caporalato; il coinvolgimento degli attori che con ruoli diversi sono interessati dal processo. Nel caso specifico oggetto di riflessione si sta provando sotto il coordinamento volontario di Regione Puglia di tenere le fila dell'intero iter e costruire, nelle ristrettezze dei tempi e delle difficili occasioni di confronto, un processo utile a supportare l'amministrazione locale nell'attuazione dei finanziamenti e favorire dal punto di vista sociale e territoriale la "messa a terra" degli interventi.

Riferimenti bibliografici

Bianchetti, C., Boano, C., & Rondot, C. (2022). Borgo Mezzanone: vicious circles that keep informality together. In C. Bianchetti, & C. Boano (A cura di), *Lifelines Politics, Ethics, and the Affective Economy of Inhabiting* (p. 220-237). Berlin: Jovis Verlag.

- Caritas Italiana. (2022, giugno). *Politiche migratorie: il PNRR che non c'è*. Tratto da www.caritas.it: https://archivio.caritas.it/materiali/Italia/qrrp/qrrp_num2_giu2022.pdf
- Carrosio, G., Cicerone, G., Faggian, A., & Urso, G. (2022). *How place-sensitive are the national recovery and resilience plans?* Policy Study.
- Celata, F. (2022, febbraio 7). *Quale rigenerazione, per quali periferie? Sulle logiche strampalate del Pnrr*. Tratto da Huffington post: https://www.huffingtonpost.it/blog/2022/02/07/news/quale_rigenerazione_per_quali_periferie_sulle_logiche_strampalate_del_pnrr-8680868/
- Forum DD. (2021). *PERCHE' IL PIANO NAZIONALE RIPRESA E RESILIENZA DIVENGA STRATEGIA-PAESE Valutazioni e proposte del ForumDD per un dialogo sociale*. Tratto il giorno maggio 2023 da www.forumdisuguaglianzediversita.org: <https://www.forumdisuguaglianzediversita.org/documenti/>
- Franco, E., Fregolent, L., & Tamini, L. (2022, Febbraio 16). *PNRR e sviluppo locale: approcci e prospettive*. Tratto da DiTe Rivista di studio delle dinamiche territoriali Associazione Italiana di Scienze Regionali (A.I.S.Re): <https://www.dite-aisre.it/pnrr-e-sviluppo-locale-approcci-e-prospettive/>
- Fregolent, L., & Savino, M. (2022). PNRR e la grande trasformazione del Paese. *Archivio di Studi Urbani e Regionali*(135), 161-165.
- ISTAT. (2023, aprile). *Occupazione regolare e irregolare per branca di attività e popolazione: Tassi di irregolarità*. Tratto da dati.istat.it: <http://dati.istat.it/Index.aspx?QueryId=11882>
- Leongrande, A. (2008). *Uomini e caporali. Viaggio tra i nuovi schiavi nelle campagne del Sud*. Roma: Mondadori.
- Macri, M. C. (2022). *L'impiego dei lavoratori stranieri nell'agricoltura in Italia. Anni 2000-2020*. Tratto da www.crea.gov.it: <https://www.crea.gov.it/web/politiche-ebioeconomia/-/indagine-lavoratori-stranieri-in-agricoltura>
- Openpolis. (2022, marzo 22). *I lavoratori stranieri tra irregolarità e sfruttamento*. Tratto da www.openpolis.it: <https://www.openpolis.it/i-lavoratori-stranieri-tra-irregolarita-e-sfruttamento/>
- Osservatorio Placido Rizzotto (2022), *Agromafie e caporalato, Sesto Rapporto*, FLAI CGIL
- Rondot, C. (2022). *Abitare l'opacità. Gli spazi rurali di Borgo Mezzanone*. Siracusa: LetteraVentidue.
- Santangelo, S. (2022). La dimensione geografica del PNRR. *Documenti geografici*(1), 331-338.
- Scialdone, A., & Parisi, N. (2022). Per un monitoraggio civico del Pnrr. Una nota su trasparenza e spazi della società civile. *Autonomie locali e servizi sociali, Quadrimestrale di studi e ricerche sul welfare*, 2, 331-348.
- Tarsi, E. (2019). Quando la mobilità è il parametro dello sfruttamento Migrazione e agricoltura. *Contesti. Città Territori Progetti*, 1, 136-151.
- Viesti, G. (2023). *Riuscirà il Pnrr a rilanciare l'Italia?* Roma: Donzelli.
- Viesti, G., Chiapperini, C., & Montenegro, E. (2022). *LE CITTÀ ITALIANE E IL PNRR*. Tratto da Urban@it– Centro studi per le politiche urbane: <https://www.urbanit.it/presentazione-dello-studio-citta-e-pnrr/>
- Viesti, G., Martinelli, N., Vitali, W., Pasqui, G., Coppola, P., Perrone, C., . . . Annese, M. (A cura di). (2021). *Urban@it – Centro nazionale di studi per le politiche urbane*. Tratto da Position Paper su Piano di Ripresa e resilienza (PNRR) e città: <https://www.urbanit.it/position-paper-urbanit-su-piano-di-ripresa-e-resilienza-pnrr-e-citta/>

La politica della rigenerazione e la questione della casa. Il caso di Foggia

Mariella Annese

Politecnico di Bari
ArCoD – Architettura, Costruzione e Design
mariella.annese@poliba.it

Nicola Martinelli

Politecnico di Bari
ArCoD – Architettura, Costruzione e Design
nicola.martinelli@poliba.it

Ilaria Lucia Mezzapesa

Politecnico di Bari
ArCoD – Architettura, Costruzione e Design
i.mezzapesa@studenti.poliba.it

Natalia Roberto

Politecnico di Bari
ArCoD – Architettura, Costruzione e Design
n.roberto1@studenti.poliba.it

Abstract

Per le regioni del Mezzogiorno italiano, i fondi comunitari erogati negli ultimi 20 anni hanno fornito l'opportunità di innescare trasformazioni ed innovazioni altrimenti impossibili con l'ordinaria spesa pubblica. In particolare, la Regione Puglia ha dimostrato una straordinaria capacità di programmazione e di spesa, ponendosi in controtendenza con le altre amministrazioni regionali, ma soprattutto ha potuto attivare meccanismi di "messa a terra" di una straordinaria stagione di rinnovamento delle politiche pubbliche. Dal 2006 i contesti urbani sono stati interessati prima da strumenti multisettoriali complessi (PIRP) e poi con la L.R. 21/2008 "Norme sulla rigenerazione urbana" da importanti processi di rigenerazione urbana (PIRU, PISU, PIST) e territoriale, condotti utilizzando rispettivamente nel 2011 e nel 2017 risorse europee (Por Fesr 2007- 2013, Por Fesr- Fse 2014-2020). Il presente contributo guarda all'esperienza condotta dalla città di Foggia in queste due stagioni di politiche urbane. A partire dall'analisi e dal confronto degli strumenti approntati il lavoro tenta un bilancio per problematizzare i criteri di elaborazione delle proposte di trasformazione per affrontare la crisi abitativa comunale, delinea le contraddizioni e le questioni irrisolte. Quanto emerge dal caso studio evidenzia una scarsa capacità di intrecciare le varie condizioni di crisi con i bisogni locali e definire efficaci strategie complesse attraverso l'innescare di mobilitazioni sociali e forme di cooperazione, a vantaggio di un mero elenco di trasformazioni spaziali che potrebbero (forse) migliorare la qualità dei manufatti architettonici e degli spazi, ma non dell'"abitare".

Parole chiave: rigenerazione urbana, politiche pubbliche, innovazione

1 | Premessa

Per le regioni del Mezzogiorno italiano, i fondi comunitari erogati negli ultimi 20 anni hanno fornito l'opportunità di innescare trasformazioni ed innovazioni altrimenti impossibili con l'ordinaria spesa pubblica. In particolare, la Regione Puglia ha dimostrato una straordinaria capacità di programmazione e di spesa, ponendosi in controtendenza con le altre amministrazioni regionali, ma soprattutto ha potuto attivare meccanismi di "messa a terra" di una straordinaria stagione di rinnovamento delle politiche pubbliche. Dal 2006 i contesti urbani sono stati interessati prima da strumenti multisettoriali complessi (PIRP) e poi con la L.R. 21/2008 "Norme sulla rigenerazione urbana" da importanti processi di rigenerazione urbana (PIRU, PISU, PIST) e territoriale, condotti utilizzando rispettivamente nel 2011 e nel 2017 risorse europee (Por Fesr 2007- 2013, Por Fesr- Fse 2014-2020). Il presente contributo guarda all'esperienza condotta dalla città di Foggia in queste due stagioni di politiche urbane. A partire dall'analisi e dal confronto degli strumenti

approntati il lavoro tenta un bilancio per problematizzare i criteri di elaborazione delle proposte di trasformazione per affrontare la crisi abitativa comunale, delinea le contraddizioni e le questioni irrisolte.

2 | Il caso di Foggia

2.1 | La questione abitativa

Secondo la Delibera CIPE n.87 del 13 novembre 2003, Foggia, capoluogo e centro nevralgico della Capitanata, situata nella parte settentrionale della Regione Puglia, è considerato un “Comune ad alta tensione abitativa”. Questo primo elemento conoscitivo introduce lo studio della questione abitativa alla scala locale, poiché fondamentale per la comprensione delle strategie di rigenerazione messe in atto in tale contesto per affrontare la problematica. Le tendenze demografiche mettono in evidenza come, dal 2001 al 2022, a Foggia si registri una riduzione della popolazione¹ e una crescente frammentazione dei nuclei familiari². Con l'aumento del numero di famiglie inevitabilmente si è determinata una maggiore domanda di alloggi, mentre la diminuzione dei componenti³ del nucleo familiare ne ha ridotto l'*affordability*, ovvero la capacità di sostenere le spese abitative. Queste, non a caso, si rivelano essere molto incidenti sulla spesa media mensile delle famiglie in Puglia, in particolare sulle famiglie unipersonali. Alle problematiche economiche si aggiungono quelle legate al “dominio fisico”⁴, ovvero all'abitazione e al comfort abitativo. Quest'ultimo in particolare è messo in discussione quando si fa riferimento all'alto indice di affollamento⁵ riportato nel territorio del Comune di Foggia, unitamente alla presenza di alloggi impropri⁶ e informalità, che, se relazionati con l'incredibile aumento negli ultimi anni dei valori di sfratti, morosità e occupazione abusiva⁷, restituiscono un'immagine particolarmente critica della città, in cui evidentemente la gestione esclusivamente pubblica dell'emergenza è insufficiente per risolvere le questioni legate all'abitare (Figura 1).



Figura 1 | Indicatori rappresentativi per lo studio della questione abitativa a Foggia.

Fonte: Elaborazione grafica da dati ISTAT tratta dalla tesi di laurea “Rigenerare l'abitare urbano”, Politecnico di Bari.

¹ La popolazione residente nel Comune di Foggia registrata nel 2001 è pari a 155203 abitanti, mentre nel 2022 la stessa scende a 146379 abitanti nel 2022 (Istat).

² Il numero delle famiglie presenti nel Comune di Foggia nel 2011 è pari a 55223, mentre nel 2019 esse salgono a 61356 (Istat).

³ Il numero medio di componenti per famiglia nel Comune di Foggia nel 2018 è pari a 2,46, il quale scende a 2,32 nel 2021 (Istat).

⁴ Pietro Palvarini studia il disagio abitativo attraverso i “domini della povertà”: dominio sociale, fisico, legale, economico e territoriale (Palvarini, 2006) (Nomisma, Federcasa, 2020).

⁵ Nel 2011 l'indice di affollamento del Comune di Foggia è pari a 1,6%, contro lo 0,9% della Provincia di Foggia e lo 0,55% della Puglia (Urban Index).

⁶ I dati relativi alla Provincia di Foggia riportano un'incidenza delle famiglie in altro tipo di alloggio pari a 0,28% (Istat).

⁷ I valori di morosità e occupazione abusiva fanno riferimento alla banca dati fornita dall'Ente ARCA Capitanata (ex IACP) nell'ambito della tesi “Rigenerare l'abitare urbano”.

Un ulteriore elemento proviene dall'analisi del "dominio territoriale", la quale permette di comprendere la relazione che si instaura tra il patrimonio di edilizia residenziale pubblica (ERP) e le dotazioni che dovrebbero arricchire i contesti residenziali, tra le politiche urbane e le dinamiche che condizionano la loro applicazione e, talvolta, determinano i loro insuccessi. Infatti, la mappatura del patrimonio edilizio di proprietà ARCA Capitanata rende evidente la sua concentrazione soprattutto in due aree urbane: i quartieri Candelaro, Biccari e Borgo Croci a nord-ovest e il quartiere CEP a sud-est della città. Tali aree periferiche sono caratterizzate dalla mancanza di servizi e dalla presenza di numerosi spazi aperti e pubblici privi di qualità urbana, a cui si aggiungono fenomeni di emergenza abitativa, quali la presenza di alloggi impropri, baracche, occupazioni abusive, quartieri "container", superfetazioni edilizie, alloggi sovraffollati e in condizioni precarie. Tutti questi elementi determinano così una condizione di esclusione sociale dei due ambiti urbani citati e la loro debole integrazione con il resto della città, aggravate dalla mancanza di sicurezza dei luoghi stessi. Le notizie di cronaca degli ultimi anni, infatti, hanno testimoniato gravi episodi di criminalità localizzati nelle stesse due aree, rendendo quasi coincidenti i luoghi dell'abitare precario e quelli della delinquenza (Figura 2).

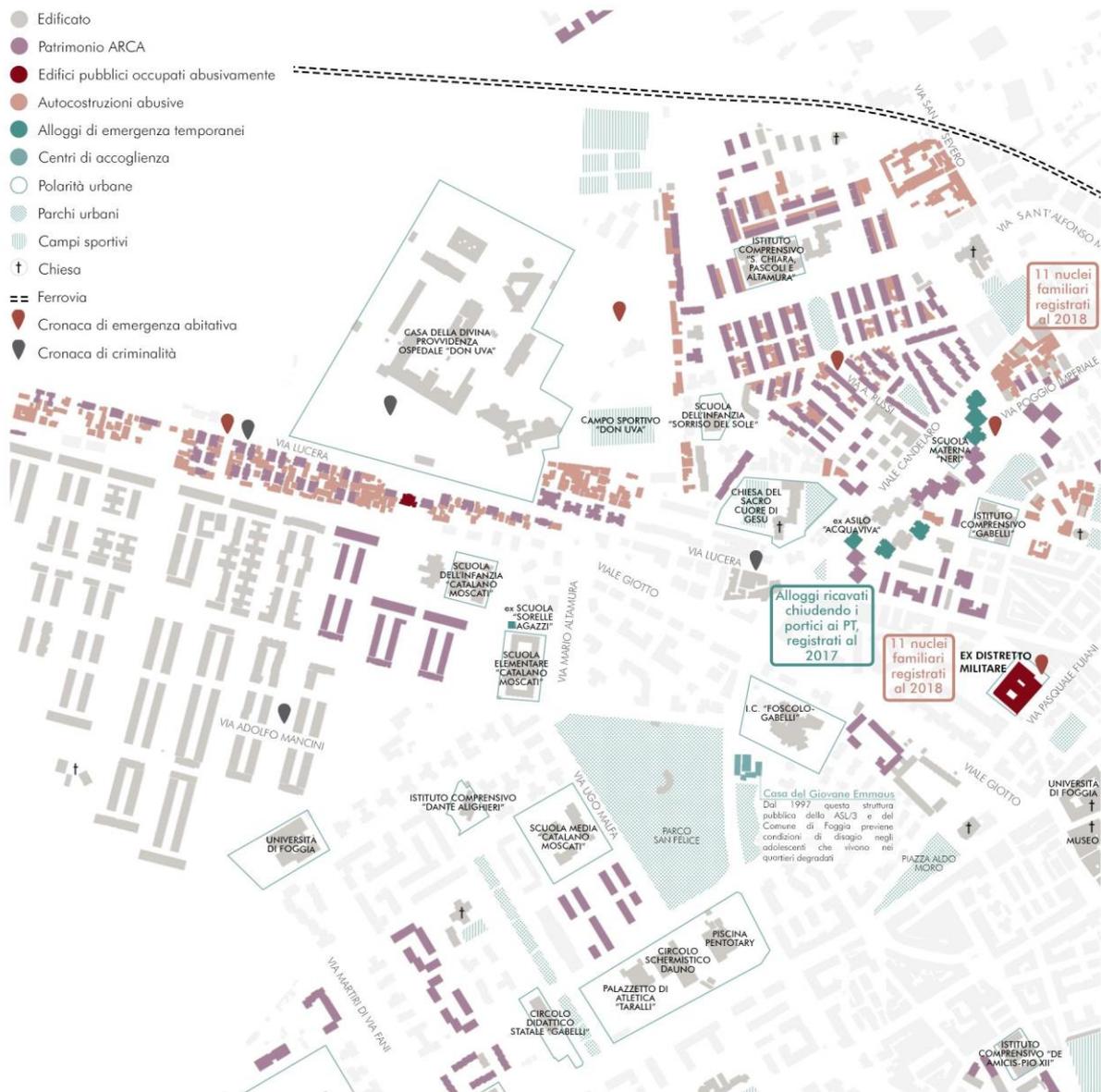


Figura 2 | Mappa dei luoghi di abitare precario e di criminalità, Via Lucera, Comune di Foggia.
Fonte: Elaborato grafico tratto dalla tesi di laurea "Rigenerare l'abitare urbano", Politecnico di Bari.

2.2 | Le politiche di rigenerazione urbana: una ricognizione degli interventi

Per far fronte al disagio che caratterizza la città di Foggia, gli Enti di volta in volta competenti hanno tentato soluzioni attraverso l'adozione di diversi strumenti di pianificazione urbana e recupero edilizio, con lo scopo di incentivare il miglioramento delle condizioni abitative e della qualità della vita. L'esperienza di Foggia è rilevante, poiché dalla ricognizione degli interventi⁸ (Figura 3) emerge che sono state numerose le politiche urbane degli ultimi 20 anni orientate a strategie di rigenerazione urbana; tuttavia, la maggior parte di esse, non sono mai state portate a compimento (Tabella I).

Interventi edilizi

- PNEA | Piano Nazionale di Edilizia Abitativa (DPCM del 16 Luglio 2009)
- Programma di recupero e razionalizzazione degli immobili e degli alloggi di ERP (L. 80/2014)
- PASS | Programma dell'Abitare Sostenibile e Solidale della Regione Puglia (DGR 2419/2019)
- Programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie (L. 208/2015)
- Sicuro Verde Sociale (DL 59 del 6 maggio 2021)

Interventi urbani

- PIC URBAN I (1994)
- PRU | Programma di Recupero Urbano (L. 493/1993)
- CdQ | Contratti di quartiere I e II (DM LLPP 22 Ottobre 1997; L21/2001, DM del 27 Dicembre 2001 e DM del 23 Aprile 2003)
- PRUACS | Programma di Riqualificazione Urbana per Alloggi a Canone Sostenibile (DM 2295 del 26 Marzo 2008)
- SJSUS | Strategia Integrata di Sviluppo Urbano Sostenibile (DGR 650 del 4 maggio 2017)
- PIRP A | Programma Integrato di Riqualificazione delle Periferie (art. 13 della LR 20/2005)
- PIRP B | Programma Integrato di Riqualificazione delle Periferie (art. 13 della LR 20/2005)
- Accordi di programma | EX PRUSST (dal 1998 al 2009)
- Zone F (proposte di variante al PRG, DCC 9 del 2 Ottobre 2008)
- Housing Sociale (presa d'atto DGC 129 del 9 Aprile 2009)
- PIRU | Programmi Integrati di Rigenerazione Urbana (L.R. 21/08)
- PIERS | Programma Integrato di Edilizia Residenziale Sociale (Delibere CIPE 127/2017 e 55/2019)
- PINQUA | Programma Innovativo Nazionale per la Qualità dell'Abitare (DI n.395 del 16 Settembre 2020)

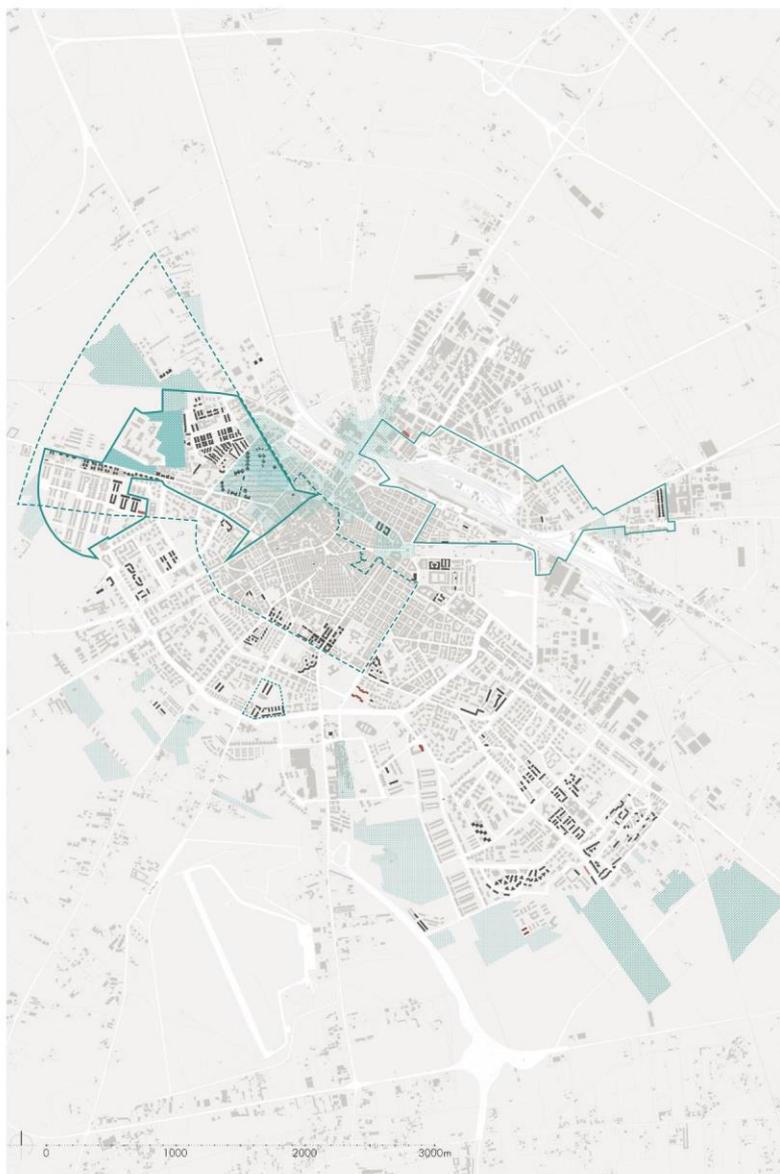


Figura 3 | Mappa degli interventi di rigenerazione, Comune di Foggia.

Fonte: Elaborato grafico tratto dalla tesi di laurea in Architettura "Rigenerare l'abitare urbano", Politecnico di Bari, a.a. 2021/22

⁸ Ricognizione svolta nel 2022 dalle autrici in collaborazione con la Sezione Politiche Abitative della Regione Puglia nell'ambito della tesi "Rigenerare l'abitare urbano"

Tabella I | Ricognizione degli interventi di rigenerazione, Comune di Foggia

Programmi in atto	Anno	Soggetto attuatore	Tipologia	Alloggi	Stato di attuazione
PIC URBAN I	1994	Comune	Recupero	ND	Incompleto al 2010
PRU - Programma di recupero urbano	2002	ARCA Capitanata e Comune di Foggia	Recupero	ND	Incompleto al 2018
CdQ I – Contratto di quartiere I	2004	ND	ND	ND	Intervento non realizzato
CdQ II – Contratto di quartiere II	2006	ND	ND	ND	Intervento non realizzato
PIRP A – Programma Integrato di Riqualificazione delle Periferie	2007	ARCA Capitanata	Nuova costruzione	397 alloggi ERP e ERS	Intervento interrotto
PIRP B – Programma Integrato di Riqualificazione delle Periferie	2007	Comune di Foggia	Nuova costruzione	540 alloggi ERP e ERS	Intervento non realizzato
Accordi di programma (EX PRUSST)	1998-2009	ND	Nuova costruzione e recupero	ND	Intervento non realizzato
Zone F – proposte di variante al PRG	2008	Comune di Foggia	Nuova costruzione	Alloggi ERS	Intervento non realizzato
Housing Sociale	2009	Comune di Foggia	Nuova costruzione	Alloggi ERS	Intervento non realizzato
PNEA – Piano Nazionale di Edilizia Abitativa	2009	ARCA Capitanata	Nuova costruzione	45 alloggi ERS	Intervento concluso
PRUACS – Programma di Riqualificazione Urbana per Alloggi a Canone Sostenibile	2009	Comune di Foggia	Nuova costruzione e recupero	28 alloggi di ERP	Intervento non finanziato
PIRU – Programmi Integrati di Rigenerazione Urbana	2011	Comune di Foggia	Recupero	ND	Intervento non realizzato
SISUS – Strategia Integrata di Sviluppo Urbano Sostenibile	2017	Comune di Foggia	Nuova costruzione e recupero	28 alloggi ERP e ERS	Intervento non realizzato
Programma di recupero e razionalizzazione degli immobili e degli alloggi di ERP	2019	Comune di Foggia	Recupero	124 alloggi ERP	Intervento in corso
PASS – Programma dell’Abitare Sostenibile e Solidale della Regione Puglia	2020	ARCA Capitanata	Nuova costruzione	10 alloggi ERP	Ammesso a finanziamento
Programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie	2021	ARCA Capitanata	Nuova costruzione e recupero	24 alloggi ERP	Ammesso a finanziamento
Programma Sicuro, Verde e Sociale	2021	Comune di Foggia	Recupero	72 alloggi ERP	Intervento non finanziato
PIERS - Programma integrato di edilizia residenziale sociale	2022	ARCA Capitanata	Nuova costruzione	80 alloggi ERP e ERS	Ammesso a finanziamento
PINQuA – Programma Innovativo Nazionale per la Qualità dell’Abitare	2022	Comune di Foggia	Nuova costruzione e recupero	68 alloggi ERP e ERS	Ammesso a finanziamento

Lo studio ha poi approfondito quanto accaduto alle strategie comunali dal 2008, anno di approvazione della L.R. n.21 del 2008, “Norme sulla rigenerazione urbana”. La norma in maniera innovativa ha spostato l’azione dal recupero all’azione multilivello sui contesti abitativi periferici con un notevole impatto sulle trasformazioni delle amministrazioni pugliesi (Annese 2018) (Annese 2021).

Cinque programmi sono stati all’attenzione: il Programma Integrato di Riqualificazione delle Periferie “Ambito A” (PIRP A, 2007), la Strategia di Sviluppo Urbano Sostenibile (SISUS, 2017), il Programma Innovativo Nazionale per la Qualità dell’Abitare (PINQuA, 2022), l’Accordo di Programma “Cittadella Ecologica Santa Maria” (2009) e il Programma Integrato di Edilizia Residenziale Sociale (PIERS, 2022). Tutti questi programmi rappresentano la risposta dell’Amministrazione alle diverse occasioni di

applicazione costruite dalla Regione Puglia e non solo, per stimolare interventi di Rigenerazione Urbana. In particolare, tutti riguardano, seppur con perimetrazioni differenti, uno degli ambiti urbani più critici della città, in cui è forte la presenza di edilizia residenziale pubblica: si tratta della periferia nord ovest di Foggia, sede dei quartieri Biccari, Borgo Croci e Candelaro, i quali risultano vessati da gravi problematiche, fra tutte l'emergenza abitativa. Infatti, sono molte le abitazioni in condizione di sovraffollamento, aspetto a cui si aggiunge il fenomeno delle costruzioni abusive e improprie, come le baracche, con una condizione di degrado edilizio e urbano da cui conseguono inevitabilmente episodi di criminalità diffusa. Lo studio dei sopracitati programmi di rigenerazione permette di comprendere con quali strumenti si è pensato di contrastare le problematiche elencate, ma soprattutto consente di valutare come le strategie si siano evolute nel corso del tempo al variare delle condizioni sociali e fisiche della città, e in particolare dei quartieri periferici.

Il primo programma preso in esame è il PIRP del 2007, che nel cosiddetto "Ambito A" propone azioni per i quartieri di Borgo Croci e Biccari. Tali azioni, finalizzate a contrastare l'emergenza abitativa, prevedono la demolizione del tessuto edilizio degradato e abusivo e la realizzazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica sovvenzionata e convenzionata, destinati in primis ad un target costituito da anziani, giovani coppie e persone con disabilità. A ciò si affiancano tutti quegli interventi in grado di incrementare la quantità di dotazioni pubbliche e servizi per la residenza, di cui l'ambito di intervento è principalmente carente. Molti di questi interventi, in realtà, altro non sono che l'attuazione di piani e programmazioni precedenti mai portate a compimento, come ad esempio il Piano di Zona e i Contratti di Quartiere I (2004) e II (2006).

Dato il mancato completamento del PIRP A, del quale è stato realizzato esclusivamente quanto previsto per le aree a standard nel quartiere Biccari, nel 2017 si intendono affrontare le problematiche legate all'abitare attraverso la SISUS – Strategia Integrata di Sviluppo Urbano Sostenibile, riferita al *Programma Operativo Regionale FSE-FESR 2014-2020*, "Asse XII - Azione 12.1: Rigenerazione urbana sostenibile"⁹.

Tale strategia coinvolge un'area circoscritta del quartiere Borgo Croci, più piccola rispetto al precedente programma, ma densa di criticità. Ma per rispondere a queste il progetto presentato riporta quasi fedelmente gli stessi interventi del precedente PIRP A, sia in termini di demolizioni e costruzioni, sia per quanto attiene gli interventi sugli spazi aperti e le dotazioni, salvo qualche piccola eccezione. Lo stesso progetto previsto dalla SISUS, mai portato a compimento, è stato presentato poi in risposta al bando del PINQuA nel 2022, riprendendo le stesse azioni sulla medesima area di intervento.

Esso di fatto ingloba totalmente tutti i programmi precedenti, tentando di concretizzare azioni pregresse, ma senza apportare una vera e propria innovazione in termini di qualità dell'abitare dal momento che strumenti ormai superati anche nella impostazione sono stati ripresi per contrastare problematiche aggravatesi nel corso degli anni. È indubbio, infatti, che con il passare degli anni la condizione di degrado imperante nel quartiere è andata sempre più aumentando, a tal punto da divenire essa stessa un ostacolo all'attuazione dei programmi di rigenerazione precedentemente descritti, impedendo effettivamente un miglioramento delle condizioni sociali, fisiche e urbane di questa parte di città.

Altri due programmi trovano collocazione all'interno della stessa periferia nord ovest della città, ma in particolare in uno spazio residuale collocato subito ad est dell'Ospedale di Santa Maria Bambina (oggi noto come Ospedale Don Uva). Il primo intervento è relativo ad un Accordo di Programma tra il Comune di Foggia e la Società privata "Pasquale CIUFFREDA e Figli s.r.l.", stipulato nel 2009, per la realizzazione del complesso polifunzionale "Cittadella Ecologica Santa Maria", in variante al P.R.G. vigente. Questa variante prevedeva la trasformazione delle Zone F in zone di edilizia residenziale sociale finalizzate a contrastare l'emergenza abitativa. Il progetto, pertanto, intendeva porsi in continuità con il precedente PIRP A prevedendo interventi con destinazione residenziale ma anche relativi al potenziamento e miglioramento delle aree di uso pubblico da attrezzare: alloggi, di cui una quota da destinare al personale e ai familiari dei pazienti dell'Ospedale di Santa Maria Bambina, un Palazzetto per lo sport, la risistemazione del campo comunale "Croci Nord", una ludoteca, nonché spazi e luoghi pubblici di aggregazione.

A causa del fallimento della Società e della conseguente sospensione dell'Accordo di Programma, l'area è stata acquistata all'asta dall'ARCA Capitanata nel 2022, che ha previsto per localizzazione di un progetto in risposta alla Delibera CIPE n.127/2017 per la realizzazione del Programma Integrato di Edilizia Residenziale Sociale, il quale replica il progetto di riqualificazione già previsto dall'intervento per la "Cittadella Ecologica Santa Maria", seppur in minima parte. Infatti, a differenza dell'Accordo di

⁹ DGR del 4 maggio 2017, n. 650, "Approvazione del Bando Pubblico per la selezione delle Aree Urbane e per l'individuazione delle Autorità in attuazione dell'Asse prioritario XII -Sviluppo Urbano Sostenibile Sus del Por Fesr - Fse 2014/2020.

Programma, il progetto proposto per il PIERS si limita ad intervenire nella parte inferiore dell'area, prevedendo di fatto la realizzazione di palazzine residenziali per utenze differenziate, piani terra commerciali e servizi esterni per la residenza connessi a nuovi spazi di relazione da realizzare nel quartiere.

In sintesi, guardando simultaneamente ai cinque programmi in questione è stato possibile comprendere come dal 2007 sino al 2022 l'amministrazione comunale abbia presentato ciclicamente strategie e progetti datati, su ambiti urbani di applicazione più o meno vasti, senza alcun aggiornamento o attenzione all'evoluzione delle criticità che investono la città. Di conseguenza ciò mette in evidenza una mancata attenzione nei confronti delle crescenti problematiche e dei bisogni locali, i quali vengono affrontati proponendo soluzioni esclusivamente spaziali che, seppur necessarie e capaci di migliorare il contesto materiale di questi spazi, non apportano un vero e proprio contributo in merito al concetto di "Abitare". Il tema abitativo si riduce in questo contesto alla sola progettazione di residenze e servizi come fossero gli unici elementi in grado di risollevarle le sorti di una città messa a dura prova dall'emergenza abitativa.

3 | Conclusioni

Il presente contributo ha guardato all'esperienza condotta dalla città di Foggia in un ampio periodo di applicazione di politiche urbane attraverso la descrizione delle varie iniziative assunte per conseguire ed utilizzare le risorse finanziarie nazionali e regionali e risolvere le problematiche connesse allo status di comune "ad alta tensione abitativa".

Tali strategie hanno affrontato la forte emergenza abitativa molto spesso mediante la demolizione delle costruzioni abusive e la proposta di realizzare edilizia residenziale pubblica sovvenzionata e convenzionata, unitamente alla dotazione di servizi, poiché assenti specialmente nei quartieri periferici.

Dallo studio dei diversi programmi per i quartieri Biccari, Borgo Croci e Candelaro, emerge che i progetti già inadeguati nei contenuti, sono stati ciclicamente riproposti senza gli aggiornamenti necessari per far fronte alle trasformazioni sociali e territoriali avvenute nel corso del tempo.

Il quadro dell'analisi consente di fare alcune considerazioni. In primo luogo, molto spesso l'Amministrazione di Foggia ha risposto con grande ritardo agli stimoli all'azione provenienti dai vari programmi di finanziamento regionali e nazionali. Circa lo stato di attuazione dei vari programmi di rigenerazione, si evidenzia che nonostante il rilevante numero di proposte registrate, ad oggi l'unico completato è l'intervento edilizio del Piano Nazionale di Edilizia Abitativa (PNEA) per la costruzione di 45 nuovi alloggi di ERP. Un grande numero di interventi (7), invece, è stato ammesso a finanziamento – dunque in attesa dell'inizio dei lavori – o è dichiarato in corso di realizzazione. Il maggior numero di interventi (11), invece, risulta non essere stato mai realizzato o è stato interrotto, per inammissibilità della proposta o esaurimento dei fondi messi a bando (cfr. Tabella 1). Da queste prime due considerazioni emerge con evidenza la lentezza delle strutture tecniche nella risposta a importanti forme di finanziamento e la presenza di ostacoli amministrativi (spesso connessi alle logiche del bando di finanziamento) che hanno impedito la realizzazione di progetti.

Un'ultima osservazione riguarda la sovrapposizione di programmi diversi, temporalmente sfalsati, coincidenti su una data area di intervento, che propongono la medesima soluzione progettuale, senza mai apportare modifiche rilevanti. Ciò sottolinea una certa inerzia nell'aggiornare la soluzione individuata rispetto l'evolversi del problema che si voleva trattare, del tutto corrispondente all'indifferenza verso lo specifico programma o linea di finanziamento individuato. Lo stesso strumento (piano o programma di interventi) ha cambiato così molte volte nome, senza mai migliorarsi, in sostanza candidandosi consapevolmente al fallimento (cfr. Figura 3).

Quanto emerge dal caso studio evidenzia una scarsa capacità di intrecciare le varie condizioni di crisi con i bisogni locali e definire efficaci strategie complesse attraverso l'innescio di mobilitazioni sociali e forme di cooperazione, a vantaggio di un mero elenco di trasformazioni spaziali che potrebbero (forse) migliorare la qualità dei manufatti architettonici e degli spazi, ma non dell'"abitare". È evidente che la fase analitica che precede l'elaborazione degli strumenti è determinante e che strategie di rigenerazione dell'abitare tese alla risoluzione del disagio abitativo non possono prescindere da un aggiornamento costante dei dati, dell'interpretazione dei fenomeni, e da una visione strategica, operazioni per le quali le Pubbliche amministrazioni risultano spesso sguarnite tecnicamente.

Attribuzioni

Sebbene il contributo sia frutto di una riflessione collettiva degli autori, si devono a M. Annese e a N. Martinelli il § 1 e 3, a I.L. Mezzapesa e a N. Roberto il § 2.1 e il § 2.2.

Riferimenti bibliografici

- Annese M. (2018), *Puglia: segnali e apprendimenti nel nuovo ciclo "Bilanci, questioni e prospettive dopo 10 anni di Rigenerazione Urbana in Puglia"*, WP, 1/2017 in Balducci A., De Leonardis O., Fedeli V. (a cura di) Terzo Rapporto sulle città. Mind the gap. Il distacco tra politiche e città - FUORI COLLANA. Il Mulino, Bologna, pp. 53-54 (WP 1-92). ISBN 978- 88-15-27544-8.
- Annese M. (2021), *Gli effetti della rigenerazione pre-pandemica nella risposta alla crisi. Il caso pugliese*, in *Economia e Società Regionale. Oltre il ponte XXXIX (3) 2021 – Rigenerazione urbana come infrastrutturazione socio-territoriale*, pp. 61-76 – ISSN 1827- 2479 – Doi: 10.3280/ES2021-003005
- Fregolent L., Torri R. (2018), *L'Italia senza casa*, FrancoAngeli, Milano.
- Nomisma, Federcasa (2020), *Dimensione del disagio abitativo pre e post emergenza Covid-19. Numeri e riflessioni per una politica di settore*, Bologna.
- Palermo, Pier Carlo, e Paola Savoldi (2010), *Esperienze locali: contesti, programmi, azioni. Il programma Urban e l'innovazione delle politiche urbane*. Vol. II, Franco Angeli/Diap, Milano.
- Pasqui, Gabriele, e Elena Valsecchi (2010), *Apprendere dall'esperienza: pratiche, riflessioni, suggerimenti. Il programma Urban e l'innovazione delle politiche urbane*. Vol. III vol, Franco Angeli/Diap, Milano.

Sitografia

Foggia, Presentazione Housing Sociale, Conferenza pubblica del 18/12/2013, Aula del Consiglio Comunale di Foggia, disponibile come allegato su Foggiatoday, sezione "Economia".

<https://www.foggiatoday.it/economia/housing-sociale-foggia-programma.html>

Indicatori demografici, disponibili su ISTAT, Popolazione e famiglie, sezione "Dati e Microdati".

<https://www.istat.it/it/popolazione-e-famiglie?dati>

Indicatori socio-economici, disponibili su ISTAT, Condizioni economiche delle famiglie, sezione "Dati e Microdati".

<https://www.istat.it/it/condizioni-economiche-famiglie?dati>

Palvarini P. (2006), Il concetto di povertà abitativa: rassegna di tre definizioni Dottorato URBEUR.

<https://docplayer.it/18435817-Il-concetto-di-poverta-abitativa-rassegna-di-tre-definizioni.html>

Documento Programmatico Preliminare al Piano Urbanistico Generale, nota di aggiornamento marzo 2019, relazione generale.

https://www.comune.foggia.it/download/Servizi/PUG/A%20DOCUMENTO%20PROGRAMMATICO%20PRELIMINARE/A2%202019%20DPP%20ATTUALIZZATO/A2.1%20DPP%20FG_2019%20RELAZIONE.pdf

Atti amministrativi

ARCA Capitanata (sd), *Progetto di fattibilità tecnica ed economica per la realizzazione di 24 alloggi di Edilizia Residenziale Pubblica nel Comune di Foggia*. Programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie di cui al D.P.C.M. del 25/05/ 2016 in attuazione della Legge n. 208 art. 1 comma 978 del 28/12/2015, Stralcio Catastale, Tavola 4, Foggia.

ARCA Capitanata (2020), *Linea di Intervento n.1. Progetto per la realizzazione di n.10 alloggi di edilizia residenziale pubblica alla via Giuseppe La Torre "Comparto Biccari"*. Avviso Pubblico "Programma dell'Abitare Sostenibile e Solidale", in attuazione del DGR 2419/2019, Elaborato A.02, Foggia.

ARCA Capitanata (2022), *Realizzazione di alloggi di ERP (Primo stralcio) nel Comune di Foggia alla Via Lucera*. Programma Integrato di Edilizia Residenziale Sociale di cui alla Delibera CIPE n. 127/2017. Relazione tecnica generale, Foggia.

Comune di Foggia (sd), *Programmi integrati di riqualificazione delle periferie, P.I.R.P. ambito "A", "Borgo Croci - Rione Biccari"* di cui alla D.G.R. n.870 del 19/06/06, Relazione tecnico illustrativa, Foggia.

Comune di Foggia (sd), *Valorizzare la città, "Rigenerare lungo la memoria"*, Bozza PUG Preliminare: Progetto Integrato di Rigenerazione Urbana in esecuzione della D.C.C. 44/2011, Foggia.

Comune di Foggia (2017), *Il Borgo reale, il Borgo possibile*, Strategia Integrata di Sviluppo Urbano Sostenibile di cui alla D.G.R. 650/2017, Allegato 5, Foggia.

Comune di Foggia (sd), *PINQuA - Città di Foggia*. Programma Innovativo Nazionale Qualità dell'Abitare di cui alla Legge n.160/2019, Legge di Bilancio, Relazione, Foggia.

Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (2003), *Delibera CIPE n. 87 del 13/11/2003. Aggiornamento elenco Comuni ad Alta Tensione Abitativa*. Roma.

Regione Puglia (2009), D.G.R. n. 1826 del 6 Ottobre 2009. *Accordo di Programma ai sensi dell'art. 34 del D. Lgs. n. 267/2000 per la realizzazione di un complesso polifunzionale di fabbricati per servizi e residenze denominato "Cittadella ecologica S.Maria" in Foggia alla Via Lucera*, Bari.

Regione Puglia (2018), D.G.R. n. 2222 del 21 Dicembre 2017. P.R.U.- *Programma di Recupero Urbano nel Comune di Foggia - Comparto compreso tra le vie Gioberti, La piccirella e Natola. Proroga termini per ultimazione programma*, Bari.

Regione Puglia; Sezione Politiche Abitative (2019). Atto dirigenziale n. 58 del 21/03/2019 del Registro delle Determinazioni, Bari.

Regione Puglia (2021), *Programma "SICURO, VERDE E SOCIALE: riqualificazione dell'edilizia residenziale pubblica" di cui al D.L. 6 maggio 2021, n. 59 convertito con modificazioni dalla L. 1luglio 2021, n. 101.*, Atto Dirigenziale n.524, Bari.

Regione Puglia, Sezione Politiche Abitative (2022). *Ricognizione interventi ubicati nel Comune di Foggia e in Provincia*, Report, Bari.

Tribunale Ordinario di Foggia, Terza Sezione Civile (2018), *Decreto di chiusura del concordato preventivo di "Pasquale Ciuffreda s.r.l"*, Foggia.

Acknowledgments:

Il lavoro è parte del progetto "Rigenerare l'abitare urbano" (2022-2024), Dipartimento ArCoD del Politecnico di Bari. Progetto PON 2014-2020 (D.M. 10 agosto 2021, n. 1062) - Tematiche Green. Esso rappresenta l'approfondimento del lavoro di tesi "Rigenerare l'abitare urbano" redatta per il CdS in Architettura del Dipartimento Arcod Del Politecnico di Bari (a.a. 2022-23) e sviluppata da: Anaclerio F.P., Ariola L., Gabrieli R., Mezzapesa I.L., Roberto N., Tafuni C., Villasmunta M.E. (Relatore N. Martinelli, docente M.Annese)

Le Zac francesi del XXI secolo viste dall'Italia

Chiara Barattucci

Politecnico di Milano DASTU - Dipartimento di Architettura e Studi Urbani
Università IUAV di Venezia - Dipartimento di Culture del Progetto
chiara.barattucci@polimi.it

Abstract

Nella contezza dell'impossibilità di importare *tout court* procedure urbanistiche da un Paese europeo all'altro e nel rispetto del pluralismo politico e culturale, a partire dallo studio di alcuni recenti Piani urbanistici italiani, in questo paper si inizia a riflettere sull'innovazione degli strumenti urbanistici a partire da due domande principali. Come orientare con maggiore attenzione le azioni urbanistiche attraverso *governance* pertinenti ad ogni rigenerazione urbana, in un'ottica ecologica di giustizia spaziale, di risparmio di suolo e di rigenerazione dell'esistente? Potrebbe essere utile riflettere sulla necessità di un maggiore equilibrio tra Piano, Progetto e Accordi operativi guardando alle più recenti Zac – *Zone d'aménagement concertées* come importanti riferimenti europei? Queste ultime sono molto diverse da quelle degli anni ottanta e novanta del XX secolo, sono già previste dal Piano urbanistico locale e hanno ormai modalità di concertazione e attuazione ben consolidate. Si sostiene quindi che alcuni caratteri delle Zac francesi degli ultimi vent'anni, al di là degli esiti costruiti, possano rappresentare significativi riferimenti per l'innovazione degli strumenti urbanistici italiani nel quadro delle differenti e improcrastinabili transizioni ecologiche, specie sotto tre aspetti principali relativi alla trasformazione della morfologia urbana, al finanziamento di attrezzature e servizi pubblici, alla giustizia spaziale connessa alla *mixité* sociale.

Parole chiave : Local plans; Urban projects; Zac – *Zone d'aménagement concertées*

Piani italiani di rigenerazione sostenibile dell'esistente

Nella piena consapevolezza dell'impossibilità di importare *tout court* culture, strumenti, procedure urbanistiche da un Paese europeo all'altro, questa riflessione sull'importanza di osservare con maggiore attenzione le modalità di trasformazione urbana guidate dalle Zac – *Zones d'aménagement concertée* francesi, come possibile riferimento per l'innovazione dell'urbanistica italiana, nasce dallo studio dei più recenti Piani urbanistici di Milano (PGT Milano 2030, approv. 2019) e di Bologna (PUG – Piano Urbanistico Generale, approv. 2021). In questi Piani (Barattucci, *in press*) sono poche le regole e norme da seguire, sia formali che di distribuzione delle attività, per orientare le trasformazioni della morfologia urbana. Un Piano con una maggiore flessibilità, con poche regole formali e che lascia le trasformazioni dello spazio urbano e territoriale alla responsabilità degli *Accordi operativi* pubblico-privati, può senz'altro ridurre la possibilità di contrattazioni e negoziazioni in deroga allo strumento urbanistico stesso, allo stesso tempo l'insufficienza di indispensabili norme e proprietà regolative, specie rispetto alla morfologia urbana che è sempre fisica e sociale a un tempo, potrebbe far privilegiare gli interessi speculativi, anche se si tratta ufficialmente di Piani di rigenerazione sostenibile dell'esistente. Considerando poi che spesso le azioni di rigenerazione sul tessuto urbano (Barattucci, 2022a, 2022b) possono causare una profonda trasformazione del tessuto sociale, espellendo la popolazione più sfavorita economicamente e aggravando le ingiustizie spaziali nel territorio urbano, ci si può legittimamente domandare se questi Piani saranno capaci di orientare con attenzione le trasformazioni fisiche e quindi sociali della città. Ogni rigenerazione sarà normata e progettata caso per caso riferendosi alle relative schede del Piano che però appaiono insufficienti rispetto alle indicazioni di compatibilità tra attività e di principi insediativi. Questi Piani ripongono quindi molta fiducia nell'Amministrazione pubblica per il coordinamento di tutti gli attori pubblici, privati e misti, attraverso Accordi operativi che devono essere democraticamente efficaci nella equa distribuzione di spazi e servizi collettivi e nella trasformazione del territorio abitato in tutte le sue parti e situazioni fisiche e socioeconomiche.

Un Piano approvato è sempre un riduttore d'incertezze e serve sempre per orientare l'iniziativa privata, soprattutto per difendere il territorio da massicce speculazioni fondiarie che in Italia hanno tristemente avuto un ruolo da protagoniste dalla metà del secolo scorso e di cui anche oggi vediamo gravi conseguenze: catastrofi ambientali da considerare anche come dirette conseguenze di cementificazioni poco controllate per decenni, in associazione agli effetti del cambiamento climatico. E' quindi indispensabile domandarsi se questi Piani recenti, da attuare attraverso Accordi operativi, saranno più efficaci di quelli del passato nel controllo delle azioni speculative e nella continua impermeabilizzazione dei suoli.

Si potrebbe sostenere che qualsiasi sia la forma di Piano, il suo rispetto ed efficacia dipende dai comportamenti sociali e dalla cultura civica dei destinatari; se questo è vero, è altrettanto vero che anche la forma di Piano è importante. E nonostante l'urbanistica in forme contrattuali e negoziate, negli ultimi decenni sia stata perlopiù attuata in deroga al Piano, bisogna ricordare che essa ha anche guidato la rigenerazione di ampie porzioni urbane con esiti positivi (Gaeta, 2022). Nonostante ciò, a nostro avviso, questi recenti strumenti urbanistici comunali mostrano che in Italia deve essere ancora trovato un maggiore equilibrio tra Piano strategico, Progetto puntuale di trasformazione di parti di città e Accordi operativi pubblico/privato, anche aumentando la quantità delle norme d'inquadramento fissate dalla pubblica amministrazione per tutelare i beni comuni e la giustizia spaziale. Non si tratta di riproporre anacronisticamente una riflessione sulla necessità di nuove forme di Piano, datata anni ottanta, anche perché quella riflessione scaturiva da altri temi e problemi (Novarina, 2003), ma di sostenere che seppur si voglia dare fiducia, anche nel nostro Paese, ad una progettazione e pianificazione urbana e territoriale maggiormente strategica e contrattata, le trasformazioni territoriali andrebbero comunque inquadrate da maggiori regole e norme, anche tentando di fare resistenza al pervasivo potere neoliberista. Nonostante la cronica scarsità di risorse pubbliche, nuovi rapporti tra Piano, Progetto e Accordi operativi dovrebbero, a nostro avviso, essere messi a punto considerando anche la questione cruciale del *policy-making* legato agli aspetti economici delle rigenerazioni, specie in relazione al finanziamento degli spazi e servizi pubblici, ma tentando di ridurre l'eccessiva discrezionalità delle concertazioni che favorisce troppo spesso gli interessi privati.

Projet urbain e ZAC – Zone d'aménagement concertée

E' nel quadro su tracciato e relativamente a tre questioni problematiche principali - il debole controllo della morfologia urbana; il difficile finanziamento degli spazi e dei servizi pubblici; l'insufficiente diversità socioeconomica nelle trasformazioni del tessuto urbano esistente - che si sostiene che rinnovati rapporti tra Piano, Progetto e Accordi operativi potrebbero ispirarsi all'esperienza francese del progetto urbano delle Zac, da oltre vent'anni inserite preventivamente e coerentemente all'interno dei Piani urbanistici locali.

In Francia la ZAC – *Zone d'aménagement concerté* è istituita dalla legge *d'orientation foncière* del 1967, ma è interessata da modifiche dopo il decentramento amministrativo del 1983 che stabilisce che essa deve essere localizzata nelle zone urbane esistenti o nelle zone di urbanizzazione futura: può però andare in deroga al Piano attraverso un regolamento urbanistico autonomo, il PAZ, *plan d'aménagement de zone*. Solo nel 2000 la legge SRU – *Solidarité et Renouvellement Urbain* ha soppresso il PAZ e le ZAC vengono quindi da allora iscritte nel PLU Piano locale d'urbanime comunale e dal 2014 anche nel PLUi intercomunale. L'area d'intervento della ZAC è definita negli strumenti urbanistici da un un perimetro nel quale si concentrano modalità tecniche e finanziarie diverse al servizio di un programma d'intervento definito attraverso concertazioni differenziate, ma sotto un'attenta regia pubblica.

Lo strumento della ZAC è stato determinante nella riqualificazione, ristrutturazione e rigenerazione di aree problematiche, dismesse o sottoutilizzate e negli ultimi vent'anni ha guidato la realizzazione di numerosi ecoquartieri in tutto il paese. La ZAC è oggi lo strumento urbanistico più frequentemente utilizzato in Francia per guidare il progetto urbano in una parte di città. Ma è bene ricordare che le espressioni *Progetto urbano* e *Zone d'Aménagement Concerté* non sono sinonimi, non designano una stessa procedura urbanistica. I tanti ricercatori che da oltre vent'anni hanno tentato di definire l'espressione *progetto urbano* hanno sempre messo in evidenza la sua polisemia (Touissant, Zimmermann 1998; Hayot, Sauvage, 2000; Ingallina, 2001; Masbouni, 2012), precisando in particolare che esso per gli amministratori pubblici è generalmente un progetto politico connesso a un programma che coinvolge in modi diversi una pluralità di attori e finanziato da Società di economia mista (Avitabile, 2005), mentre per gli architetti è soprattutto un progetto disegnato che definisce la dimensione spaziale delle trasformazioni (Mangin, Panerai, 1999; Cuiller, 2008). Per i geografi e sociologi è più spesso un progetto di un nuovo modo di vivere insieme con diverse urbanità, costruito col ruolo partecipativo principale dei cittadini (Roncayolo, Paquot, 2003) e per gli urbanisti è soprattutto una procedura concertata tra diversi attori che comprende varie operazioni, strumenti e contratti per la trasformazione fisico-sociale dell'urbano secondo diverse scale di città e territorio (Barattucci, 2014; Idt, 2020). Il *progetto urbano* nella cultura urbanistica francese è quindi a tutte le scale sia un progetto strategico dal punto di vista socio-economico, sia un progetto disegnato di possibili configurazioni spaziali contestualizzate: queste due dimensioni, strategica e spaziale, sono connesse inscindibilmente, anche alla scala di più o meno limitate parti di città interessate dal progetto urbano delle ZAC. L'espressione *progetto urbano* si riferisce quindi a diverse procedure e non solo alla Zac. Sebbene quindi il progetto urbano non sia

solo una Zac, quest'ultima è sicuramente anche un progetto urbano per una parte di città compresa in uno o più comuni.

Più precisamente, le ZAC sono definite nel *Code de l'Urbanisme* come le zone all'interno delle quali una pubblica amministrazione o un ente pubblico decide di intervenire per realizzare o fare realizzare la trasformazione di vari terreni, in particolare di quelli che tale collettività pubblica ha acquisito o acquisirà in vista di cederli o di concederli ulteriormente a imprenditori e utilizzatori pubblici o privati.

Si tratta, quindi, di uno strumento di iniziativa pubblica che oggi, davanti all'aumento dei prezzi dei terreni e alla scarsità delle risorse pubbliche, affida sempre più potere agli imprenditori privati che generalmente finanziano tutta o parte dell'operazione, ma sotto strette condizioni pubbliche chiaramente definite. Si tratta quindi di uno strumento dell'urbanistica contrattuale in cui tutti gli attori coinvolti, che ovviamente dipendono dal contesto locale, firmano anche una convenzione per il finanziamento di attrezzature e servizi pubblici attraverso un contratto di concessione che rispetta gli obiettivi definiti in modo concertato, ma nel quadro della procedura della ZAC che è trasparente e controllata strettamente dalla legge. E' proprio questo attento controllo pubblico che fa differire la procedura della ZAC da quella del PUP - *Projet urbain partenarial* di iniziativa privata, strumento introdotto nel 2009 e precisato nei suoi contenuti dalla legge Aur del 2014 per permettere, attraverso una convenzione, la partecipazione dei privati al finanziamento delle attrezzature collettive (Guelton, 2014; Ambal, 2020; Guelton et al., 2021).

ZAC e rapporti tra Piano, Progetto e Urbanistica contrattuale

La creazione di una Zac segue una precisa procedura che parte da una concertazione iniziale per definire gli obiettivi principali e che associa gli abitanti e i soggetti che possono essere implicati a diverso titolo nelle operazioni. Gli esiti della concertazione insieme ad uno studio di impatto ambientale vengono messi a disposizione per le osservazioni pubbliche. La Zac è quindi creata con delibera del Consiglio comunale o dell'organo deliberante dell'ente di cooperazione intercomunale con la definizione del perimetro d'intervento. La sua attuazione necessita quindi dell'approvazione del Consiglio comunale o dell'organo di cooperazione intercomunale del dossier di realizzazione e del programma di intervento che comprende anche le attrezzature collettive e la previsione delle modalità di finanziamento. Quest'ultimo è assicurato dalla cessione dei diritti edificatori a promotori sociali o privati per la realizzazione degli alloggi, delle attività commerciali, produttive o terziarie conformemente al programma precedentemente definito.

Come precedentemente accennato, le aree perimetrare interessate dalle ZAC sono iscritte nei PLU – *Plan Local d'Urbanisme* e/o nei PLUi - *Plan Local d'Urbanisme intercommunal*, documenti strategici che sono sia strumenti urbanistici regolamentari, che veri e propri progetti di territorio che orientano le trasformazioni urbane per i successivi 10-15 anni e che contengono le regole fondamentali sulle quali si fondano le concertazioni e le decisioni degli attori implicati a differente titolo nelle trasformazioni. Nel PLU per ogni Zac perimetrata sono già definite le quantità e qualità necessarie e sufficienti per i servizi pubblici, le regole di base per la trasformazione delle aree e anche alcune norme per orientare la definizione della morfologia urbana in modo contestualizzato.

Le ZAC degli ultimi vent'anni sono molto diverse da quelle degli anni ottanta e novanta del XX secolo, oggi sono progetti molto più complessi che riguardano generalmente un macrolotto che comprende vari isolati come unità minime d'intervento e sono caratterizzate da quattro aspetti principali: 1. l'obiettivo di *mixité* sociale, programmatica-funzionale, morfologica; 2. La concertazione e negoziazione tra diversi attori pubblici e privati; 3. Le preoccupazioni di sostenibilità ambientale; 4. La volontà di avere una maggiore diversità architettonica all'interno di ogni parte di città. Tra questi, progressivamente negli ultimi vent'anni, sarebbe stato proprio l'obiettivo di *mixité* sociale ad avere profondamente cambiato i contenuti, gli obiettivi, gli attori del progetto urbano delle ZAC – *Zones d'Aménagement Concertées* (Lucan, 2012).

La legge SRU - *Loi Solidarité et Renouvellement Urbain* del 2000 stabilisce che nelle operazioni urbanistiche in diverse parti di città, comprese le ZAC, si deve prevedere almeno il 20% di edilizia residenziale sociale per favorire la giustizia spaziale e la diversità sociale e nel 2014 la percentuale di tali *servitudes de mixité* è stata aumentata al 25% per includere in ogni operazione più alte quantità di *social housing*. Da inizio XXI secolo la *mixité* sociale è diventato dunque un importante obiettivo anche delle ZAC ed è perseguita inserendo in una stessa operazione non solo l'edilizia residenziale sociale, ma anche edilizia in libero mercato, spazi commerciali e per diverse attività, uffici, attrezzature pubbliche, diversità di spazi pubblici.

Per quanto riguarda il controllo della trasformazione della morfologia urbana, la legge *Climat et Résilience* del 2021 che mira alla transizione ecologica, pone con maggiore forza la lotta contro il consumo di suolo che deve essere integrata all'interno dei PLU e dei PLUi. La legge considera, in particolare, che a partire dal 2031 non si potranno più prevedere nuove aree edificabili e tali strumenti urbanistici dovranno essere fondati

sull'obiettivo di zero consumo di suolo al 2050 - ZAN – *Zéro artificialisation nette* (Barattucci, 2022b). In particolare, questa legge favorisce decisamente l'uso dello strumento della ZAC per la trasformazione dell'esistente, sostenendo e facilitando l'aumento delle densità del tessuto urbano in ogni operazione.

Ogni Zac è connotata da un programma complesso: la regia è della pubblica amministrazione e l'operazione è affidata a differenti *maitre d'ouvrage* cioè a committenti e finanziatori diversi, soprattutto privati, che gestiscono articolate co-proprietà e coordinano i differenti attori coinvolti diversamente nel progetto. La definizione progressiva di una ZAC è dunque fondata su diverse negoziazioni tra tutti gli attori che partecipano all'operazione per la definizione degli obiettivi e dei programmi che confluiscono nel *cahier des charges*. A partire da quest'ultimo, generalmente i *maitre d'oeuvre* sono i vari progettisti e architetti: un architetto coordinatore concepisce il progetto d'insieme, una sorta di *masterplan* con varie regole e norme che riguardano la suddivisione dei lotti, la definizione degli spazi pubblici e privati, le volumetrie massime di ogni edificio, la distanza tra gli edifici, l'allineamento sulle strade, ecc. e quindi le schede relative ad ogni isolato (*fiche d'ilot*) i cui edifici sono progettati spesso da architetti diversi.

Se queste definizioni e precisazioni generali dello strumento ZAC sono utili per comprendere l'utilità dello strumento sotto vari aspetti, particolarmente importante sarebbe l'avvio di ricerche attente e approfondite per comprendere come si articolano i rapporti tra PLU, ZAC, contratti e accordi, in diverse *governances* a partire dallo studio di ZAC specifiche.

Riferimenti bibliografici

- Ambal M. (2020), "Projet Urbain Partenarial et ZAC, un mariage impossible? ", *Le Moniteur*, 1/12/20, Paris.
- Avitabile A. (2005), *La mise en scène du projet urbain. Pour une structuration des démarches*, L'Harmattan, Paris.
- Barattucci C. (*in press*), "Zoning Changes in recent Italian Urban Plans for Sustainable Regenerations: the cases of Milan and Bologna", in *Aesop Congress Proceedings, 2023*.
- Barattucci C. (2022a), "Il progetto urbanistico per gli spazi pubblici delle diversità nel contesto occidentale europeo", in *CRIOS*, n. 23, pp. 56 – 65.
- Barattucci C. (2022b), "Il tessuto urbano in Francia", in *Urbanistica Informazioni*, n. 303, 2022, pp. 334-336.
- Barattucci C. (2014), "La mixité nelle politiche urbane e nell'urbanistica francese degli ultimi trent'anni. 1983- 2013", in *ASUR – Archivio di Studi Urbani e Regionali*, n.111, pp.128-145.
- Gaeta L. (2022), *Urbanistica contrattuale. Criteri, esperienze, precauzioni*, F. Angeli, Collana DASTU PoliMi, Milano.
- Guelton S., Pouillade A., Rosen D. (2021), *Development Tax in France as a Tool for Land Value Capture and Social Equity*, Working Paper, Lincoln Institute of Land Policy.
- Guelton S. (2014), *Gérer l'aménagement urbain*, Presses Universitaires de Rennes, Rennes.
- Hayot A., Sauvage A. (2000), *Le projet urbain. Enjeux, expérimentations et professions*. Ed. de la Villette, Paris.
- Idt Joël (2020), "Projet urbain. Concepts hétérogènes pour objet flou", in Bognon S., Magnan M., Maulat J. (a cura di), *Urbanisme et Aménagement. Théories et débats*, Armand Colin, Paris, pp. 181-196.
- Ingallina P. (2001), *Le projet urbain*, Puf, Paris.
- Lucan J. (2012), *Où va la ville aujourd'hui? Formes urbaines et mixités*, Ed. de La Villette, Paris.
- Mangin D., Panerai P. (1999), *Projet urbain*, Parenthèses, Marseille.
- Masbouni A. (a cura di, 2012), *Projet urbains durables. Stratégies*, Ed. Le Moniteur, Paris.
- Novarina G. (2003), *Plan et Projet. L'urbanisme en France et en Italie*, Anthropos, Paris.
- Roncayolo M., Paquot T., Lévy J., Mongin O., Cardinali P. (2003), *De la ville et du citoyen*, Parenthèses, Marseille.
- Touissant J.Y., Zimmermann M. (1998), *Projet urbain, ménager les gens, aménager la ville*, Mardaga, Hayen.

Programmazione a geografie variabili: quale ruolo per la pianificazione territoriale?

Erbilin Berisha

Politecnico di Torino

Dipartimento Interateneo di Scienze, Progetto e Politiche del Territorio (DIST)

erblin.berisha@polito.it

Donato Casavola

Politecnico di Torino

Dipartimento Interateneo di Scienze, Progetto e Politiche del Territorio (DIST)

donato.casavola@polito.it

Abstract

Lo sviluppo integrato è asse portante della Politica di Coesione Europea espresso dall'Obiettivo Politico n. 5 - Europa più vicina ai Cittadini – e uno degli elementi più significativi della Missione n.6 – Inclusione e Coesione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. L'approccio fondato sullo sviluppo territoriale integrato sottolinea la necessità di “andare oltre i confini amministrativi” nel tentativo di intercettare la “giusta scala” di programmazione. Tale principio è conforme alla necessità di promuovere uno sviluppo territoriale che tenga conto delle aree funzionali e delle interdipendenze spaziali e relazionali che li caratterizzano e che sono in costante mutamento. Infatti, è ampiamente condiviso che i confini amministrativi – rigidi per natura – non sono in grado di cogliere le opportunità che uno sviluppo integrato può offrire ma, al contrario, con le loro dinamiche amministrative e decisionali, spesso sono invece fattori inerziali. Lo scopo di questo contributo è quello di riflettere sull'interazione tra le potenzialità offerte dalla programmazione sovralocale e le esigenze dei sistemi locali di pianificare in Emilia-Romagna. Attraverso l'analisi degli strumenti derivanti dalla programmazione locale e gli strumenti di governo del territorio, si vogliono mettere in luce i punti di contatto e allo stesso tempo sottolineare alcuni potenziali rischi derivanti dalla coesistenza di più livelli di programmazione e pianificazione territoriale.

Parole chiave: Governance, Spatial planning, European policies

1 | Introduzione

La programmazione Europea, così come in parte anche il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), promuove uno sviluppo integrato del territorio nell'ottica di soddisfare il principio socio-spaziale che “nessun territorio (e nessun individuo) rimanga indietro”. Lo sviluppo integrato, uno dei pilastri principali della Politica di Coesione Europea, come espresso nell'Obiettivo Politico n. 5 - Europa più vicina ai Cittadini, costituisce uno degli elementi più significativi della Missione n.6 - Inclusione e Coesione del PNRR. Un suo aspetto fondamentale consiste nell'affrontare la necessità di superare i confini amministrativi al fine di individuare la dimensione adeguata di programmazione (Allmendinger e Houghton, 2009).

Questo principio rispecchia la necessità di promuovere uno sviluppo territoriale che consideri le aree funzionali e le interdipendenze spaziali e relazionali che le caratterizzano, e che sono in costante evoluzione. Infatti, è ampiamente riconosciuto che i confini amministrativi, essendo intrinsecamente rigidi, non sono in grado di cogliere le opportunità offerte da uno sviluppo integrato (Carius De Barros e Haxhija, 2019). Infatti, le dinamiche amministrative e decisionali spesso ostacolano gli impatti positivi che potrebbero beneficiare il territorio.

Tale constatazione va di pari passo con la necessità di identificare aree funzionali su cui far “adagiare” strategie territoriali che agiscano su territori omogenei. L'attenzione della Politica di Coesione sulla necessità di “agire a geografie variabili” sensibili quindi alle istanze territoriali è ormai una pratica consolidata a partire dall'approccio LEADER per poi arrivare agli attuali strumenti di CLLD – *Community-Lead Local Development* e ITI – *Integrated Territorial Investment*. Sebbene solo in parte, questo principio è stato mutuato anche dal PNRR nella misura in cui invita i territori a presentare proposte di sviluppo integrato in partnership (vedasi i Piani Urbani Integrati per le città metropolitane). Tuttavia, gli strumenti attualmente a disposizione dei decisori politici per la pianificazione territoriale sembrano non essere pienamente adeguati a soddisfare le diverse priorità territoriali in una prospettiva multi-scalare (Berisha et al., 2021). Infatti, se da un lato, la programmazione sovralocale suggerisce - almeno sulla carta - l'adozione di pratiche di cooperazione multi-

scalare e trans-territoriale come pratiche "dal basso", il sistema di governo del territorio, per sua vocazione, opera all'interno di uno schema amministrativo e normativo ben definito. È evidente che le due istanze - flessibilità di programmazione e rigidità di pianificazione territoriale - si scontrano dal punto di vista istituzionale. Lo scopo di questo contributo è riflettere sull'interazione tra le potenzialità offerte dalla programmazione sovralocale e le esigenze dei sistemi locali di pianificare i propri territori. Focalizzandosi sul caso della regione Emilia-Romagna, il contributo esplora i possibili punti di contatto e indaga i rischi che la mancanza di coordinamento tra programmazione sovralocale e strumenti di governo del territorio possono far emergere. Dopo questa breve introduzione, il contributo illustra: il concetto di area funzionale identificandone il problema definitorio e di governance (§2), i possibili punti di contatto tra gli strumenti di programmazione integrata e strumenti di governo del territorio (§3); il caso studio relativo all'Emilia-Romagna indagando l'eterogeneità degli strumenti messi in campo (§4) per poi concludersi con alcune riflessioni di sintesi (§5).

2 | Aree funzionali: un problema definitorio e di governance

Secondo Allmendinger et al. (2015) negli ultimi trent'anni si è assistita ad una proliferazione di nuove forme governance che a volte coesistono e, a volte, sono complementari a forme esistenti di governo del territorio. Queste forme sperimentali di governance hanno portato alla creazione di 'soft spaces' (vedi anche Walsh et al. 2012), nuove geografie con confini sfocati che vanno al di là delle forme amministrative consolidate e che si basano su interazioni funzionali più o meno evidenti. Secondo gli autori, infatti, l'emergere di nuovi spazi non statutari o informali si riscontra a più livelli in tutta Europa, in una varietà di circostanze e con finalità e motivazioni diverse a seconda dei contesti. Sebbene siano passati diversi anni dalle prime riflessioni, non esiste ancora una definizione condivisa e pienamente soddisfacente che possa incapsulare il concetto di "area funzionale". Il report della Commissione Europea and OCSE (2013), offre un primo approccio nella definizione di area funzionale correlando la morfologia urbana, la densità (abitanti/km) e il pendolarismo. Definizione che poi verrà ampiamente ripresa da Dijkstra et al. (2019) in cui si riafferma che l'area funzionale in aree urbane è costituita dal centro urbano e le aree limitrofe in relazione al mercato del lavoro che lo caratterizza. Tale definizione, tuttavia, sembra non essere in grado di rappresentare l'eterogeneità di aree funzionali che caratterizzano il territorio Europeo. Un passo rilevante viene offerto dal documento preparatorio della Conferenza dei Ministri Responsabili per il Governo del Territorio - CEMAT (2017). Il documento individua 17 possibili aree funzionali in relazione ai diversi indicatori utilizzati. Tale eterogeneità è data dalla natura assolutamente eterogenea degli indicatori presi in esame, che si possono riassumere in: indicatori geografici (aree costiere, montane, fluviali ecc.), indicatori politico-relazionali (cooperazione transfrontaliera), indicatori sul livello di urbanizzazione (urbane, rurali ecc.) e sul livello (e natura) di sviluppo economico (aree demograficamente depresse, in transizione industriale, cluster di innovazione ecc.). A riguardo, è stato offerto un contributo importante dai progetti promossi dal programma ESPON che, sin dalla programmazione 2006-2012, si è posto il problema di concettualizzare e mappare le aree funzionali in Europa. Si citano, a titolo esemplificativo, il progetto ESPON *GEOSPECS - Geographic Specificities and Development Potentials in Europe* (2012) in cui si cerca di mettere in relazione le aree geografiche con l'accessibilità (distanza in km e ore) e il progetto ESPON *FUORE - Functional Urban Areas and Regions in Europe* (2020a) all'interno del quale ci si è focalizzati da un lato sulla mappatura a livello pan-europeo delle aree funzionali urbane, dall'altro si offre un tentativo più raffinato di individuare nuove geografie in relazione alle infrastrutture naturali e sociali (ad esempio aree funzionali legate al fenomeno migratorio). Anche a livello istituzionale con il regolamento Nr. 2017/2391 "TERCET - Territorial Typologies" che emenda il regolamento Nr. 1059/2003 sulla definizione statistica dei territori (NUTS e LAU), si è data piena dignità alle diverse tipologie territoriali Europee come ad esempio: urbano-rurale, metropolitano, aree costiere ecc.. In particolare, basandosi sul concetto delle aree funzionali, il nuovo regolamento identifica diverse tipologie a livello di LAU (grado di urbanizzazione, area funzionale urbana e aree costiere) e NUTS (urbano-rurale, metropolitano e costiero).

Indipendentemente da come venga definita un'area funzionale, questi studi riconoscono l'urgenza di identificare modelli di governance che siano capaci di governarne i fenomeni senza delegittimare le forme statutarie esistenti. Con questa consapevolezza, da diversi anni l'Unione Europea (UE) promuove programmi e strumenti tarati per stimolare esperienze di soft-governance.

3 | Strumenti di Programmazione Integrata e Strumenti di Governo del Territorio: punti di contatto

Negli ultimi anni, a partire dalle sollecitazioni derivanti dalla programmazione Europea e iniziative dal governo centrale, sono stati attivati una serie di strumenti destinati a promuovere uno sviluppo integrato

territoriale. Sulla base dell'esperienza maturata con l'iniziativa LEADER e LEADER+, nella programmazione 2021-2027, l'UE ha confermato gli strumenti integrati territoriali dando vita ai cosiddetti CLLD – *Community-Lead Local Development* e ITI – *Integrated Territorial Investment*. Entrambi gli strumenti sono stati ampiamente utilizzati per indirizzare uno sviluppo integrato del territorio sulla base delle interrelazioni che caratterizzano i territori. Se l'approccio CLLD ha dato vita ai così detti Gruppo di Azione Locale (GAL) prevalentemente localizzati in aree rurali, gli ITI si sono focalizzati in aree prettamente urbane o reti di città. In alcuni contesti questi strumenti sono stati utilizzati come attivatori di cooperazioni informali, in altri contesti hanno contribuito a consolidare prassi di cooperazione istituzionali in essere (ESPON, 2020b). In questa programmazione, l'Obiettivo Politico 5 – Un'Europa più vicina ai cittadini - è stato ripreso dal regolamento europeo contenente le disposizioni comuni sui fondi per il ciclo 2021-2027 (2021/1060 all'art 29) stabilendo che le strategie territoriali debbano includere:

- l'indicazione dell'area geografica interessata dalla strategia
- l'analisi delle esigenze di sviluppo e delle potenzialità dell'area, comprese le interconnessioni di tipo economico, sociale e ambientale
- la descrizione dell'approccio integrato per dare risposta alle esigenze di sviluppo individuate e per valorizzare le potenzialità dell'area
- la descrizione del coinvolgimento del partenariato nella preparazione e nell'attuazione della strategia

Secondo il citato regolamento, tali strategie devono essere definite laddove possibile sulla base del principio che sottende l'area funzionale. In coerenza con quanto individuato dalla programmazione Europea, alcune regioni si sono attivate nella promozione di processi *bottom-up* per la definizione strategie territoriali integrate ad hoc che siano in grado di contribuire al raggiungimento degli obiettivi posti dalla Politica di Coesione.

Oltre alle indicazioni derivanti dal livello Europeo e tradotte a livello regionale, il contesto italiano è stato caratterizzato dall'introduzione – prima in via sperimentale ed in seguito in via più strutturale – della Strategia Nazionale delle Aree Interne (SNAI). Sulla base del documento redatto nel 2013, le regioni in sintonia con l'Agenzia per la Coesione Territoriale hanno portato avanti la candidatura, selezione e implementazione di una serie di strategie territoriali allo scopo di ridurre il divario di sviluppo tra le aree economicamente più avanzate e quelle che vengono definite aree interne e che sono caratterizzate da un deficit strutturale in termini di accessibilità e servizi presenti. Sempre a livello nazionale grazie al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) sono stati introdotti degli strumenti ad hoc per promuovere iniziative di trasformazione territoriale a livello metropolitano e/o di area vasta. Particolare attenzione è stata data ai Piani Urbani Integrati (PUI) che a seconda dei casi hanno coinvolto una serie di amministrazioni locali interne alle rispettive aree metropolitane.

Se da un lato, tali strumenti hanno il pregio di sviluppare e creare sinergie tra territori a livello di programmazione sovralocale, dall'altro, sembrano non essere in grado di scardinare il sistema di governo del territorio che segue logiche istituzionali apparentemente diversi. Al fine di promuovere un uso sostenibile del territorio e gestire i diritti edificatori, infatti, il legislatore ha previsto che il sistema di governo del territorio si doti di alcuni strumenti che possono essere di varia natura – più o meno strategica o normativa (o prescrittiva) a seconda dei casi. La definizione di questi strumenti solitamente è di natura gerarchica e le indicazioni derivanti dai piani superiori sono cogenti per i piani sottostanti. In Italia, ogni regione presenta un "sistema di governo del territorio" proprio e che adatta di volta in volta alle dinamiche di sviluppo regionale. In generale, possiamo dire che ogni contesto regionale presenta un piano territoriale regionale che definisce le linee di indirizzo e determina la visione a cui i livelli subordinati devono adeguarsi. A livello intermedio, nelle aree metropolitane esistono strumenti prettamente strategici non cogenti e che fungono da strumento di coordinamento delle politiche sebbene non vincolanti per il sistema locale (Piani Strategici Metropolitan, Piano Urbano della Mobilità Sostenibile). Questi sono affiancati dal Piano Territoriale Generale Metropolitan, (a livello provinciale dal Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale o Piano Territoriale di Area Vasta) strumento di pianificazione territoriale con una valenza diversa di natura cogente e vincolante sul territorio a seconda dei casi e delle competenze in carico al livello istituzionale. Infine, a livello locale operano i piani regolatori che conferiscono i diritti edificatori attraverso il principio di zonizzazione.

Sebbene spesso insistano sui medesimi territori, nella prassi amministrativa questa categoria di strumenti - strumenti di programmazione sovralocale e strumenti di governo del territorio - vengono trattati separatamente e spesso gli uni non sono a conoscenza delle indicazioni degli altri. Per comprendere se ci siano dei punti di contatto, la *Tabella I* mette a confronto le due categorie di strumenti basandosi su alcuni aspetti che li caratterizzano. Da qui emerge come gli strumenti di programmazione locale siano più flessibili a seconda delle diverse esigenze mentre quelli relativi al governo del territorio tendano ad essere per loro natura più rigidi e vincolanti. Tuttavia, esistono dei punti di contatto che permettono di sviluppare sinergie tra le due categorie di strumenti. In particolare, ci si riferisce agli aspetti legati alla copertura geografica dove gli strumenti di governo del territorio possono – attraverso la promozione di cooperazione formale a livello intercomunale – identificare aree funzionali su cui adagiare una visione strategica. Un ulteriore punto di contatto potrebbe essere individuato nella relazione durata-validità degli strumenti. Al fine di creare sinergie tra le due tipologie di strumenti si potrebbe, infatti, tendere ad un allineamento temporale così come ad una integrazione coerente nella definizione degli obiettivi da perseguire.

Tabella I | Confronto tra gli strumenti di programmazione integrata e gli strumenti di governo del territorio.
Fonte: elaborazione propria.

Caratteristiche	Strumenti di Programmazione Sovralocale	Strumenti di Governo del Territorio
Forma Istituzionale	Non Statutaria	Statutaria
Cogenza/non-cogenza	Non cogenza	Cogenza e/o no-cogenza a seconda degli strumenti
Copertura Geografica	Area funzionale – flessibile e modificabile	Confini amministrativi definiti
Obiettivo	Sviluppo Territoriale Integrato	Sviluppo Territoriale Sostenibile
Attori e responsabilità	Coalizione Territoriale Ampia	Amministrazione o amministrazioni qualora si tratti di Unioni
Durata	7 anni (in relazione alla durata della Politica di Coesione Europea)	3, 5 o 10 anni a seconda degli strumenti
Grado di flessibilità/rigidità	Flessibile	Rigido di natura

4 | Strumenti di Programmazione Integrate e Strumenti di Governo del Territorio in Emilia Romagna

Storicamente la regione Emilia-Romagna si distingue per la sua attitudine territoriale alla cooperazione. Non è casuale che la cooperazione intercomunale sia un fattore identificativo e sempre più riconosciuto e valorizzato a livello regionale (Cotella e Berisha, 2021). Cooperazione alimentata anche dalla Politica di Coesione Europea e dalla recente legge sul governo del territorio (legge 24/2017) che auspica la redazione di piani urbanistici generali anche a livello di unione di comuni. Sulla base di queste considerazioni si procede nella definizione di un quadro conoscitivo dell'eterogeneità degli strumenti attualmente a disposizione e che in un modo o nell'altro determinano il livello di sviluppo dei territori.

Rispetto agli strumenti di programmazione sovralocale il quadro attuale risulta essere molto eterogeneo (vedi *Figura 1*). La regione Emilia-Romagna sin dalle prime fasi di confronto con la Commissione Europea per l'approvazione del Piano Regionale relativo alla programmazione 2021-2027, ha portato avanti la redazione di due tipologie di strumenti integrati territoriali: le Agende Trasformative Urbane per lo Sviluppo Sostenibile (ATUSS) che insistono su scala urbana (città capoluogo di provincia) e dei sistemi territoriali intermedie (unioni) e le Strategie Territoriali per le Aree Montane e Interne (STAMI). In totale la regione ha individuato 14 ATUSS¹ e 9 STAMI². Queste ultime sono poi state candidate alla nuova SNAI 2021-2027 e delle nove presentate, ad oggi ne sono state finanziate dal livello nazionale solo 3³. A queste strategie si aggiungono le 6 strategie dei Gruppi di Azione Locale (GAL). Se le prime sono finanziate da una sinergia di fondi (FESR, FSE e fondi nazionali per le STAMI-SNAI), i GAL sono finanziati dal Fondo Europeo

¹ Di cui 9+1 ricadono nei capoluoghi di provincia (Bologna, Cesena, Ferrara, Forlì, Modena, Parma, Piacenza, Ravenna, Reggio Emilia e Rimini), 3 ricadono sulle unioni ritenute più mature (Unione dei Comuni della Bassa Romagna, Unione della Romagna Faentina e Unione delle Terre d'Argine) e 1 è stata dedicata alla Nuova Circolazione Imolese.

² Elenco delle STAMI: Appennino Piacentino Parmense, Appennino Reggiano, Basso Ferrarese, Alta Val Marecchia, Alta Val Trebbia e Val Tidone, Appennino Parme Est, Appennino Modenese, Appennino Bolognese, Appennino Forlivese e Cesenate.

³ Le aree che sono sia STAMI che approvate SNAI sono: Appennino Parma Est, Appennino Forlivese Cesenate e Appennino Modenese

Agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR). Infine, grazie ai fondi garantiti dal PNRR, nell'area Metropolitana di Bologna ricade anche un Piano Urbano Integrato (PUI) del valore di 157,3 milioni di euro⁴.

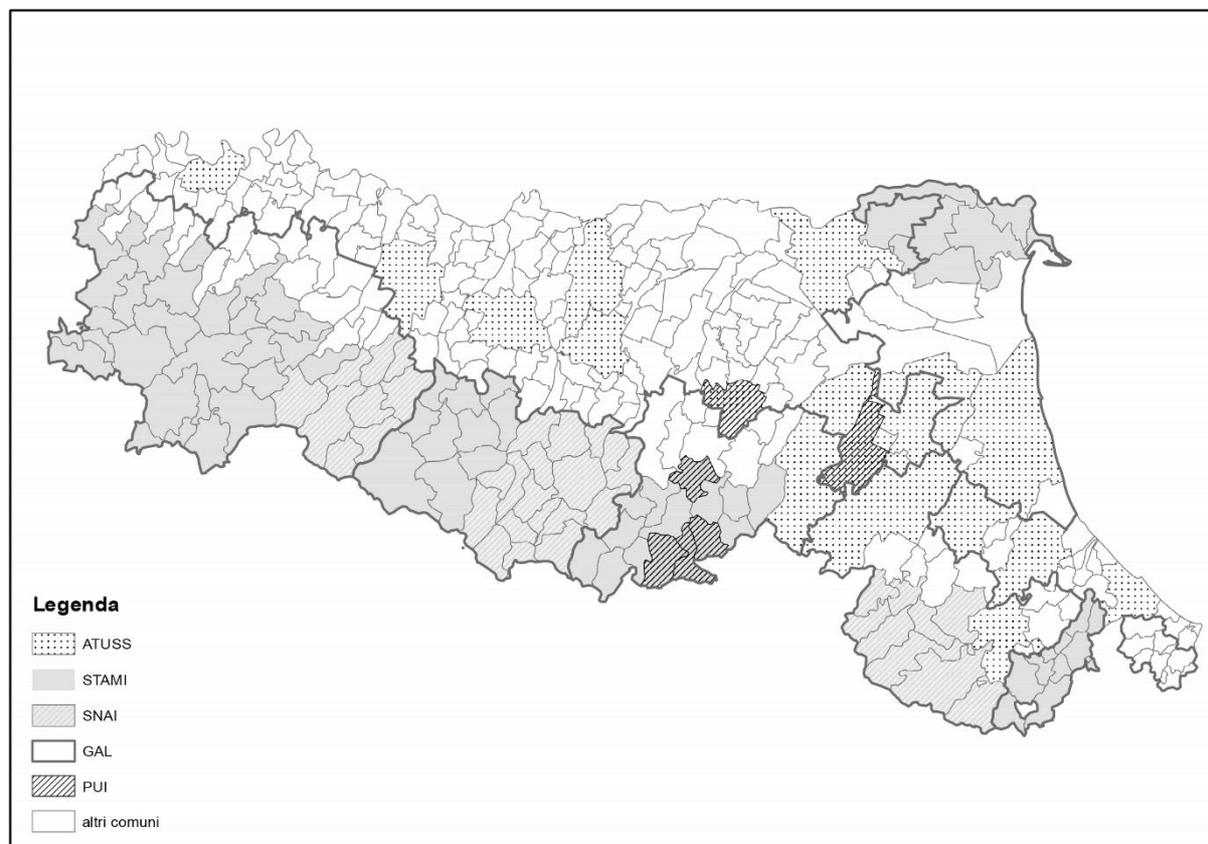


Figura 1 | Mappatura dei diversi strumenti di programmazione sovralocale. Fonte: elaborazione propria.

Sebbene numericamente rilevanti, questi strumenti non sono in grado di coprire tutto il territorio regionale. Infatti, da una lettura approfondita si evince che alcune amministrazioni hanno possibilità di beneficiare di uno o più strumenti mentre in altri casi, le amministrazioni sono parzialmente o totalmente private della possibilità di sfruttare benefici economici e strategici che questi strumenti possono portare al territorio (vedi *Tabella II*). Prendendo in esame i 330 comuni della regione, 128 (il 38,78%) non sono interessati da alcun strumento preso in esame, 78 (23,64%) sono coperti da almeno uno strumento, 84 (il 25,45%) da almeno 2 e ben 40 (12,12%) possono beneficiare dei fondi gestiti da 3 strumenti contemporaneamente.

Tabella II | Comuni interessati da strumenti integrati territoriali in Emilia-Romagna. Fonte: elaborazione propria.

Copertura da strumenti territoriali integrati (da 0 a 3)				
Gradiente	0	1	2	3
N. Comuni	128	78	84	40
% rispetto al totale regionale	38,78	23,64	25,45	12,12

Rispetto al governo del territorio invece, il quadro pare essere più omogeneo (vedi Figura 2). Oltre al livello di pianificazione regionale, in Emilia-Romagna ogni ex-provincia adotta il Piano Territoriale di Area Vasta (PTAV), nel caso della città metropolitana gli strumenti adottati sono: il Piano Territoriale Generale Metropolitan (PTGM), il Piano Strategico Metropolitan (PSM) e il Piano Urbano della Mobilità Sostenibile (PUMS). A livello locale lo strumento di governo del territorio è principalmente il Piano

⁴ Il PUI - Rete Metropolitana per la Conoscenza La Grande Bologna si costituisce di tre progetti principali: Rigenerare con la conoscenza la Grande Bologna (106,6 milioni); Il Futuro dell'Osservanza – Polo della Conoscenza, Scienza e Ricerca (15,3 milioni); Centro di ricerca ENEA Brasimone: per una maggiore attrattività dell'Appennino e Rigenerazione dell'area industriale dismessa Ex-Cartiera Burgo di Marzabotto (8,7 milioni).

Urbanistico Generale (PUG). Ogni comune è tenuto a dotarsi di un proprio PUG redatto in forma singola o associata. In questo senso, sono ben 17 le unioni⁵ che adattano e approvano i loro PUG a livello intercomunale.

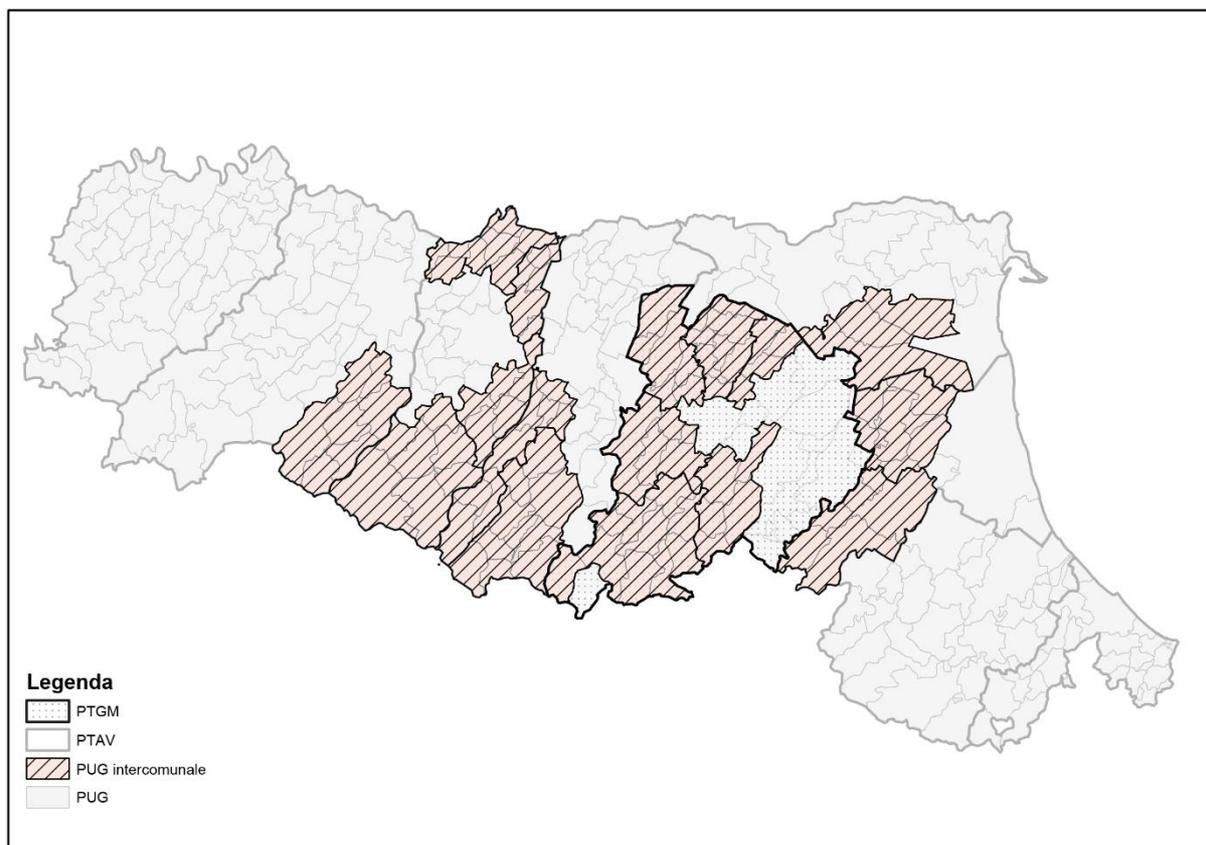


Figura 2 | Mappatura dei diversi principali strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica. Fonte: elaborazione propria.

Dalla lettura incrociata delle Figure 1 e 2, emerge che alcune aree della regione sono particolarmente avvezze alla cooperazione sia in termini di programmazione sia in termini di pianificazione. I territori sottesi dalla città metropolitana con le amministrazioni a sud di essa sono caratterizzati da un alto livello di cooperazione tale per cui la regione ha riconosciuto a 3 organi deliberativi (le Unioni della Bassa Romagna, quella della Romagna Faentina e del Circondario Imolese) la possibilità di gestire fondi FESR attraverso l'approvazione di ATUSS dedicati. Tutto ciò è stato facilitato anche dal fatto che questi territori vengono pianificati congiuntamente sulla base delle interrelazioni territoriali, economiche e sociali (Cotella & Berisha, 2021). Non per altro, il livello di Unione è ciò che maggiormente si avvicina al concetto di area funzionale.

5 | Conclusioni

Sono più di trent'anni che vi è una proliferazione di studi, di interessi e di sperimentazioni riguardanti la concettualizzazione e l'operativizzazione del concetto 'area funzionale' (Allmendinger et al., 2015). Se da un lato il problema pare essere una questione definitoria – non vi è ancora una definizione condivisa di 'aree funzionali' – dall'altro, è altrettanto vero che vi siano delle difficoltà concettuali ed operative che diano risposte in termini di tipologia di governance da adottare nella loro gestione. Questo è tanto più vero quando si assiste ad una sovrapposizione di strumenti di programmazione sovralocale e di pianificazione territoriale. Mentre gli strumenti di pianificazione hanno un quadro statutario definito, gli strumenti di programmazione sono molto più eterogenei, geograficamente flessibili e istituzionalmente meno vincolanti ma che allo stesso tempo richiedono degli sforzi al livello istituzionale nella loro definizione, perimetrazione e

⁵ Di seguito si presenta l'elenco delle unioni che hanno in delega la funzione 'pianificazione territoriale': Unione Comuni Valli del Reno, Lavino e Samoggia, Unione dei comuni del Distretto Ceramico, Unione dei comuni dell'Appennino Bolognese, Unione dei Comuni della Bassa Romagna, Unione dei Comuni Savena-Idice, Unione della Romagna Faentina, Unione Montana Appennino Parma Est, Unione montana dei Comuni dell'Appennino Reggiano, Unione Reno Galliera, Unione Terre di Pianura, Unione Terre d'Acqua, Unione Tresinaro Secchia, Unioni dei Comuni del Frignano, Unioni Valli e Delizie

implementazione. Questo comporta che, da un lato gli strumenti di programmazione sono potenzialmente tarati sulle esigenze dei territori, mentre dall'altro, la rigidità degli strumenti di pianificazione limita il potenziale implementativo.

Sulla base di queste considerazioni e delle riflessioni emerse rispetto al caso dell'Emilia-Romagna, il contributo intende offrire alcuni punti di discussione:

- in relazione alle caratteristiche degli strumenti, è possibile trovare dei punti di contatto tra programmazione e pianificazione territoriale. Tali punti di contatto, se opportunamente presi in considerazione, possono diventare elementi di congiunzione e spazio di potenziali sinergie;
- la programmazione sovralocale è molto variegata e se non opportunamente disegnata può creare degli sbilanciamenti tra territori (differenza di potenziale di eleggibilità territoriale). Questo potrebbe essere particolarmente problematico in quei territori dove le dinamiche politiche possono fungere da fattori di 'esclusione' e quindi fattori inerziali di sviluppo territoriale;
- i territori dove è presente uno spirito istituzionale di cooperazione possono essere spazi di sperimentazione (vedasi le ATUSS approvate a livello d'unione in Emilia-Romagna).

Lontano ad essere un contributo esaustivo, questo lavoro intende porre le basi per una riflessione attorno alla relazione tra programmazione e pianificazione nel tentativo di applicare il principio di 'aree funzionali'. Dalla disamina che questo contributo offre, emerge come sia urgente condurre una riflessione in merito alle potenziali sinergie istituzionali ed operative che si possono creare nel coordinare la dimensione di programmazione con quella di pianificazione. Ad oggi, infatti, non esiste uno studio coordinato ed esaustivo a livello nazionale sull'impatto complessivo che questi due livelli hanno effettivamente sullo sviluppo territoriale. Alcune possibili linee/domande di ricerca sono:

- quali sono i principali rischi e costi (intesi sia in termini economici sia in termini politici) che un mancato coordinamento tra programmazione e pianificazione può creare?
- quali, al contrario, possono essere i principali benefici derivanti da un loro corretto coordinamento?
- come, l'implementazione di tali strumenti, impatta sul concetto di 'pari accessibilità delle risorse' a disposizione degli enti territoriali locali e di conseguenza a disposizione dei loro cittadini?

Riferimenti bibliografici

- Allmendinger, P., & Haughton, G. (2009), Soft spaces, fuzzy boundaries, and metagovernance: the new spatial planning in the Thames Gateway. *Environment and Planning A*, 41(3), pp. 617-633.
- Allmendinger, P., Haughton, G., Knieling, J. & Othengrafen, F. (Hg.) (2015), *SoftSpaces in Europe. Re-negotiating Governance, Boundaries and Borders*. Routledge, London.:
- Berisha, E., Cotella, G., Janin Rivolin, U., & Solly, A. (2021), Spatial governance and planning systems in the public control of spatial development: a European typology. *European Planning Studies*, 29(1), pp. 181-200.
- Carius De Barros, K. e Haxhija, S. (2019) Breaking Through Rigid Administrative Boundaries: Synergies in 'soft' spaces of cooperation. Paper presentato alla conferenza 55th ISOCARP World Planning Congress Jakarta-Bogor, Indonesia International Society of City and Regional Planners. \
- CEMAT (2017), Functional Areas in Member States of the Council of Europe, 17th Conference, Bucharest (<https://www.coe.int/en/web/conference-ministers-spatialplanning/17th-cemat>).
- Cotella, G. & Berisha, E. (2021), "Inter-municipal spatial planning as a tool to prevent small-town Competition. The case of the Emilia-Romagna Region", in Banský J. (ed.), *Small towns in the local space - functions, relationships, challenges*. Routledge.
- Dijkstra, L., H. Poelman & P. Veneri (2019), The EU-OECD definition of a functional urban area, *OECD Regional Development Working Papers*, No. 2019/11, OECD Publishing, Paris.
- ESPON (2012). GEOSPECES - Geographic Specificities and Development Potentials in Europe. Main report. Luxembourg: ESPON.
- ESPON (2020a). FUORE - Functional Urban Areas and Regions in Europe. Main report. Luxembourg
- ESPON (2020b). ESPON METRO | The role and future perspectives of Cohesion Policy in the planning of Metropolitan Areas and Cities. Main report. Luxembourg: ESPON.

- OECD. (2013), Defining regions and functional urban areas, in OECD Regions at a Glance 2013, *OECD Publishing*, Paris.
- OECD (2020), Delineating Functional Areas in All Territories, OECD Territorial Reviews, *OECD Publishing*, Paris.
- Paasi, A., & Zimmerbauer, K. (2016), Penumbra borders and planning paradoxes: Relational thinking and the question of borders in spatial planning, *Environment and Planning A*, 48(1), pp. 75-93
- Walsh, C., Jacuniak-Suda, M., Knieling, J., & Othengrafen, F. (2012), Soft spaces in spatial planning and governance: theoretical reflections and definitional issues. *European Conference Papers*. Regional Studies Association, Delft.

Spazi in cerca di attività per attività in cerca di spazi. *NeighbourHub*: il caso dei quartieri di Is Mirrionis e San Michele a Cagliari

Ivan Blečić

Università degli Studi di Cagliari
Dipartimento di Ingegneria civile, ambientale e architettura
ivan.blecic@unica.it

Alessandro Sebastiano Carrus

Università degli Studi di Cagliari
Dipartimento di Ingegneria civile, ambientale e architettura
a.carrus2@studenti.unica.it

Emanuel Muroi

Università degli Studi di Cagliari
Dipartimento di Ingegneria civile, ambientale e architettura
emanuel.muroi@unica.it

Valeria Saiu

Università degli Studi di Cagliari
Dipartimento di Ingegneria civile, ambientale e architettura
valeria.saiu@unica.it

Maria Carla Saliu

Università degli Studi di Cagliari
Dipartimento di Ingegneria civile, ambientale e architettura
mariacarla.saliu@unica.it

Abstract

La ricerca applicata raccolta nel presente contributo si propone di illustrare i primi risultati del progetto pilota *NeighbourHub* (NHuB) che mette a confronto gli effetti di una possibile riqualificazione urbana e la proiezione di interesse da parte degli *stakeholder*, al fine di utilizzare un modello digitale per definire strategie efficaci di riuso e valorizzazione. Il progetto propone un modello di rigenerazione urbana e sociale dei quartieri di edilizia sociale, attraverso la creazione di distretti socioculturali diffusi negli spazi in disuso della città. Viene superato il tradizionale concetto di *CommunityHub* che si lega a un solo edificio, in favore di una rete di spazi flessibili diffusa a scala urbana replicabile e quindi "antifragile", di attività e servizi multilivello, in grado di mutare costantemente sotto la pressione di rinnovati bisogni e desideri. Il progetto pilota si sviluppa in due quartieri – Is Mirrionis e San Michele – della città di Cagliari, scelti sulla base di un'ampia offerta di spazi pubblici presenti ai quali non corrisponde un'adeguata offerta di servizi. Nel divario tra il mancato utilizzo degli spazi collettivi disponibili e la crescente domanda da parte degli operatori locali, NHuB mira, (1) a fornire spazi adeguati agli enti che promuovono servizi e attività socioculturali con la costruzione di una rete di coordinamento a gestione pubblica basata su regole trasparenti e condivise che prevedono un'alternanza continua di usi diversificati e temporanei degli spazi, (2) a dare una funzione a quella parte di patrimonio pubblico abbandonato e sottoutilizzato, contrastando i fenomeni di degrado edilizio e urbano.

Parole chiave: neighborhood, urban regeneration, social practices

1 | Introduzione

La crisi finanziaria globale, avviata nel 2008 negli Stati Uniti e rapidamente diffusa nel resto del mondo, ha avuto un forte impatto sulle città. In Italia molti comuni sono entrati in una condizione di difficoltà tale per cui nel 2021 oltre 200 di essi sono stati commissariati per mancata approvazione del bilancio annuale (Openpolis, 2021). In questo panorama di "città fallite" (Berdini, 2014), i governi locali hanno perso la loro capacità di gestire attività pubbliche e fornire servizi di *welfare* adeguati (Carmona et al. 2019).

Contestualmente, nelle città aumentano gli edifici e gli spazi collettivi non utilizzati, sottoutilizzati o abbandonati, i quali necessitano di strategie per semplificare le procedure di gestione. Il problema della gestione del patrimonio edilizio collettivo è spesso solo parzialmente risolto da politiche non strutturate sul lungo periodo e in molti casi la soluzione è la privatizzazione dei beni, venduti a soggetti privati senza dare attenzione ai benefici del loro uso al servizio della comunità.

Gli investitori privati sono interessati a grandi edifici dal riconosciuto valore storico e culturale, soprattutto se ubicati in zone in grado di dare notevoli profitti. Gli spazi e gli edifici minori, in questa logica, cadono in stato di abbandono o non ricevono un'adeguata manutenzione. A questi edifici si aggiunge quella parte di patrimonio pubblico, come le scuole, che non viene utilizzata in modo continuativo. La fruizione di questi edifici è infatti limitata sia nell'arco della giornata che durante l'anno solare.

Durante la pandemia di COVID-19, molti volontari sono stati attivi nella lotta alla crescente vulnerabilità socioeconomica della comunità. In questo periodo, infatti, è stato registrato un significativo aumento della popolazione a rischio di povertà o di esclusione sociale (Eurostat, 2021). Le associazioni hanno promosso attività culturali e ricreative, servizi sanitari e sociali. Molte di queste si sono svolte all'aperto nello spazio pubblico e la rivitalizzazione ha favorito la coesione della comunità e il senso di appartenenza ad essa (Hoadley, 2012).

Nonostante il ruolo strategico di questi soggetti, spesso le pubbliche amministrazioni non dispongono di risorse sufficienti per sostenerli. Oltre alla mancanza di fondi, questi gruppi non hanno accesso a spazi adeguati alle attività da svolgere e a questo si aggiungono complessi meccanismi per la concessione dello spazio pubblico. Diventa quindi necessario definire strategie per soddisfare le esigenze degli "spazi in cerca di attività" e delle "attività in cerca di spazi". L'obiettivo di questo contributo è la costruzione di un modello digitale innovativo per la gestione del patrimonio pubblico che metta in relazione spazi disponibili nella città e attività.

Proponiamo un modello di gestione – modello *NeighbourHub* (NHub) – di supporto all'interazione tra pubbliche amministrazioni e comunità locali¹. NHub assegna al quartiere il ruolo di centro di relazioni e reti socioculturali che possono svilupparsi in diversi tipi di edifici e spazi pubblici della città.

Il modello proposto intende automatizzare il processo di concessione di spazi per diverse attività di interesse pubblico. Attraverso una piattaforma web basata su un sistema informativo territoriale è possibile visualizzare le caratteristiche dei diversi spazi pubblici e di consultare la loro disponibilità. Ciò consente alle diverse associazioni di prenotare gli spazi più congeniali alle attività da svolgere.

L'area di studio in cui è stato applicato NHub è la città di Cagliari, nei quartieri di Is Mirrionis e San Michele, zone ad alta concentrazione di edifici di proprietà pubblica in cui larga parte degli abitanti vive in uno stato di vulnerabilità socioeconomica.

Il caso studio consente di elaborare un procedimento per la gestione dei beni pubblici e facilitare le attività delle associazioni locali. In questi termini, l'uso graduale e sistematico dei beni pubblici che può essere attivato dal modello NHub può rappresentare un'opportunità per creare un distretto socioculturale diffuso capace di incidere anche nelle pratiche di rigenerazione urbana.

Questo contributo presenta una breve panoramica delle principali sfide e proposte di soluzioni per la gestione degli spazi pubblici in termini sociali, al fine di mettere in risalto criticità e questioni ancora da affrontare. Le sezioni successive sono dedicate alla metodologia che ha portato alla definizione del modello NHub e al caso studio. Infine, la sezione 5 tratta le conclusioni finali.

2 | Verso un modello di gestione degli spazi pubblici

Gli spazi pubblici hanno un impatto significativo sulla qualità della vita e sono cruciali negli interventi di sviluppo sostenibile e rigenerazione urbana (Carmona, 2019). L'interazione tra spazio pubblico e comunità è rilevante anche tra i 17 Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (SDGs) dell'Agenda ONU 2030. Il target 11.7 dell'Agenda mira a fornire un «accesso universale a spazi pubblici, verdi e sicuri, inclusivi e accessibili, segnatamente per le donne e i bambini, le persone anziane e le persone con disabilità».

Gli SDGs, inoltre, promuovono la cooperazione intersettoriale per una gestione sostenibile capace di coinvolgere pubbliche amministrazioni, istituti di ricerca e attori del mercato e della società civile; in linea con la necessità di una *partnership* proficua, in grado di promuovere gli obiettivi stilati dalle diverse parti. Nonostante le città possano essere descritte come ecosistemi sociali collaborativi, nella pratica urbana è

¹ Il progetto è stato sovvenzionato dalla Fondazione di Sardegna nell'ambito del finanziamento per lo Sviluppo locale – anni 2020-2022 – ed è stato sviluppato dal Dipartimento di Ingegneria Civile, Ambientale e Architettura dell'Università di Cagliari, con il sostegno di oltre 20 associazioni locali.

spesso constatabile una fruttuosa attività di associazioni locali che operano in ambito socioculturale spesso senza l'adeguato supporto delle autorità locali (Bauwens & Niaros, 2017).

Per queste necessario appare necessario sviluppare modelli di gestione innovativi, che includano comunità e pubbliche amministrazioni. Sono già in atto processi sperimentali di governance partecipata per lo sviluppo di attività socioculturali e la parallela gestione degli spazi pubblici (Peters & Lee, 2020; Tricarico, 2016; Van Melik & Van der Krabben, 2016).

I potenziali impatti sul livello socioeconomico e culturale dei destinatari rendono il modello particolarmente efficace nelle aree urbane periferiche, a favore della rigenerazione urbana (Della Spina & Giorno, 2022; Gill et al., 2019).

In Italia molte città hanno sviluppato strategie innovative di gestione di spazi pubblici per mano di *partnership* tra comunità locali e Pubbliche Amministrazioni. Tra queste emerge il caso della “Rete delle Case del Quartiere”, istituita nel 2017 a Torino per sviluppare un nuovo assetto di gestione degli spazi pubblici in diversi quartieri della città.

NHub, nella stessa ottica, mira alla definizione di un modello di gestione dinamico, flessibile e adattivo, affinché gli spazi collettivi vengano utilizzati per lo svolgimento di attività socioculturali promosse da organizzazioni locali tramite l'utilizzo di una piattaforma digitale (Blečić & Saiu, 2020). L'uso di strumenti digitali permette di avere procedure più agili. In particolare, NHub si struttura a partire da una piattaforma *web* basata su sistemi informativi geografici che digitalizzano l'intero processo di assegnazione degli spazi. NHub mira a diventare il canale ufficiale attraverso cui associazioni e gruppi della comunità saranno in grado di richiedere e prenotare gli spazi disponibili più idonei allo svolgimento delle attività proposte. Questo sistema supera i tradizionali procedimenti che richiedono l'elaborazione di bandi di gara.

3 | Il quadro metodologico

Il modello proposto si struttura in 3 attività: (1) osservazione e valutazione dello spazio e delle comunità; (2) definizione di un chiaro quadro di regolamentazione; (3) implementazione digitale.

La prima si basa sulla catalogazione e l'analisi degli spazi collettivi presenti e la ricognizione delle organizzazioni che operano nel quartiere. I dati raccolti permettono di definire la possibile correlazione tra spazi disponibili e attività proposte.

Vengono quindi definiti diversi tipi di modelli per poter accedere spazi. Si delineano i bandi per le proposte di attività che possono essere aperti periodicamente al fine di includere iniziative sempre nuove. Una commissione esterna è autorizzata a valutare e selezionare le attività proposte determinando la fattibilità e l'impatto di ciascuna. Infine, viene fatta l'assegnazione temporanea degli spazi.

Dopo la procedura di selezione viene firmato l'accordo tra le parti che definisce le regole per l'utilizzo dello spazio. Una volta terminata l'attività, viene effettuata un'ispezione per verificare le condizioni dello spazio assegnato. L'organizzazione assegnataria dello spazio, a questo punto, deve fornire informazioni sullo svolgimento delle attività nella piattaforma *web* per promuovere, non solo l'attività specifica, ma anche le altre presenti.

Si prevede infine l'implementazione del *database* digitale degli spazi pubblici e delle attività e delle linee guida definite. L'interfaccia permette agli utenti registrati di visualizzare gli spazi disponibili e di prenotarli compilando i moduli *online*. NHub può essere gestito da una Pubblica Amministrazione proprietaria di gran parte dei beni pubblici individuati nella città e può essere coordinato da un comitato tecnico a supporto dell'intero processo.

4 | Il caso studio

La metodologia descritta è stata applicata e sviluppata all'interno della città di Cagliari, nei quartieri di Is Mirrionis e San Michele, selezionati per le caratteristiche urbane e per gli aspetti sociodemografici che caratterizzano la popolazione abitante. Nell'area scelta si concentra oltre il 30% degli alloggi pubblici costruiti tra il 1960 e il 1990 in città (Saiu, 2018) e gli abitanti rappresentano il 12% della popolazione totale (Comune di Cagliari, 2020). In questa complessa area urbana sono presenti numerosi edifici di proprietà pubblica e spazi collettivi degradati, abbandonati o sottoutilizzati.

Le condizioni generali hanno favorito lo sviluppo e la nascita di gruppi organizzati di abitanti e associazioni che promuovono attività socioculturali in entrambi i quartieri. Durante la pandemia, che ha esasperato la già grave condizione socioeconomica degli abitanti, sono nati diversi gruppi di mutuo soccorso.

Oggi quest'area della città può svolgere un ruolo fondamentale grazie alla sua posizione che risulta ben collegata con diverse zone della città, incluse quelle centrali. L'area viene considerata attrattiva per chi risiede in altri quartieri non solo per la posizione e i collegamenti infrastrutturali ma anche per la presenza di servizi importanti come l'ospedale, le sedi universitarie e il mercato pubblico.

Per tutti questi motivi, il Comune di Cagliari è particolarmente interessato alla riqualificazione della zona. Tuttavia, è importante ricordare che tutti gli interventi fino ad ora progettati nell'area selezionata sono falliti. Uno dei casi più emblematici è quello di Cagliari-Is Mirrionis "Intervento Territoriale Integrato" (ITI), un investimento per il risanamento urbano fornito dall'Unione Europea nel 2016 e ancora irrealizzato a causa delle complesse procedure burocratiche imposte.

In questo quadro, il modello NHub applicato nel quartiere di Is Mirrionis può migliorarne l'offerta di servizi già predisposta dall'investimento ITI, promuovendo l'uso temporaneo degli edifici e dello spazio pubblico da parte di gruppi organizzati, abitanti e associazioni del quartiere. Gli elementi che abbiamo identificato nel quartiere sono i seguenti: più di 60 tra edifici e spazi pubblici all'aperto inseriti in un sistema informativo territoriale; 14 raggruppamenti tra associazioni, gruppi di volontari, organizzazioni di mutuo soccorso, parrocchie e altre realtà ormai di riferimento per la comunità del quartiere.

Adottando il metodo etnografico, abbiamo preso contatto con i rappresentanti delle principali associazioni mantenendo un confronto continuo con esse. Tramite interviste, sondaggi e questionari sono emersi bisogni specifici, desideri e distribuzioni del livello di interesse – o disinteresse – nei confronti degli edifici pubblici e degli spazi all'aperto già mappati. Successivamente è stata elaborata una scheda riassuntiva sulle preferenze emerse durante le interviste e i *focus groups*. Le attività e gli usi proposti dai diversi gruppi hanno permesso di definire le potenziali correlazioni tra gli "spazi – collettivi – in cerca di attività" e la vasta gamma di "attività in cerca di spazi".

5 | Conclusioni

In questo contributo, lo strumento digitale NHub si propone di rappresentare il potenziale riutilizzo di spazi abbandonati o sottoutilizzati, migliorare la qualità della vita della comunità supportando servizi e attività socioculturali indirizzate in particolare a categorie di persone svantaggiate, promuovere il partenariato pubblico privato, consentire una gestione trasparente degli spazi collettivi garantendo libero accesso ad essi. Questi obiettivi vengono perseguiti in pochi punti, descritti di seguito. Il primo riguarda la combinazione di metodi *top down* e *bottom up* che incoraggiano lo sviluppo di attività promosse dalla comunità senza dimenticare l'importanza della gestione degli spazi da parte del soggetto pubblico. NHub garantisce la trasparenza e l'eguale trattamento per l'accesso universale sia agli spazi pubblici che alle attività offerte. Nel progetto ciò avviene in contrasto con la difficoltosa concessione di spazi pubblici che in Italia, salvo alcuni casi, non è regolamentata per lo svolgimento di attività socioculturali da parte di volontari. Il secondo tema riguarda l'approccio multi-scalare e multi-attoriale del progetto, che genera un esteso coinvolgimento di spazi e attori della città a favore della conoscenza reciproca tra soggetti e dell'implementazione dell'offerta di servizi e attività impattanti sul benessere delle persone. I diversi gruppi coinvolti e gli eterogenei spazi disponibili promuovono anche l'attività dei soggetti normalmente esclusi dai principali processi di attribuzione dello spazio pubblico e l'attivazione di spazi collettivi "minori", spesso trascurati dalle politiche urbane. In questo modo NHub consente la creazione di reti socioculturali diffuse che possono contribuire ad attivare processi di micro-rigenerazione urbana. Inoltre, permette di avere uno strumento agile per la gestione ordinaria degli spazi pubblici, in contrasto con gli interventi di rigenerazione urbana dettati dalle politiche pubbliche la cui natura "eccezionale" spesso ne contrasta l'effettiva realizzazione.

NHub infine può rappresentare un importante strumento di contrasto ai processi di gentrificazione urbana. A differenza degli interventi di rigenerazione che spesso trasformano i luoghi, il modello proposto mira alla riqualificazione mediante un processo collaborativo, dinamico e di eguale trattamento nella riappropriazione dello spazio pubblico da parte della comunità.

In questo contesto la piattaforma digitale consente un accesso permanente e aggiornato alle attività della città "in cerca di spazi" e facilita la condivisione di informazioni in tempo reale. In questo quadro di condivisione è plausibile pensare che i primi soggetti che aderiscono al processo possano diventare i *drivers* dei successivi.

Attribuzioni

Il *paper* è frutto di una riflessione comune agli autori e alle autrici. La redazione di § 1 e 5 è di Maria Carla Saliu, di § 2, 3 e 4 è dei cinque autori e autrici insieme.

Riferimenti bibliografici

Ascione G.S., Cuomo F., Mariotti N., Corazza L. (2021), "Urban Living Labs, Circular Economy and Nature-Based Solutions: Ideation and Testing of ANew Soilin the City of Turin Using a Multi-Stakeholder Perspective" in *Circular Economy and Sustainability*, no. 1, vol. 2, pp. 545–62.

- Bauwens M., Niaros V. (2017), *Changing Societies through Urban Commons Transitions*. P2P Foundation.
- Fusco Girard L., Baycan T., Nijkamp P. (2011), *Sustainable City and Creativity: Promoting Creative Urban Initiatives*, Ashgate Publishing, Ltd.
- Berdini P. (2014), *Le città fallite. I grandi comuni italiani e la crisi del welfare urbano*, Donzelli, Roma.
- Blečić I., Saiu V. (2020), “NeighborHub. Un Circuito Aperto Di Spazi per Usi Temporanei e a Rotazione, per Un Distretto Culturale Diffuso Nei Quartieri Di Is Mirrionis e San Michele a Cagliari”, in *IV Congresso Internazionale dell’Abitare Collettivo Sostenibile, Alghero, 2020*, Laboratorio de la Vivienda Sostenibile del Siglo XXI, pp. 356-60.
- Bryson J. M., Crosby B. C., Stone M. M. (2015), “Designing and Implementing Cross-Sector Collaborations: Needed and Challenging” in *Public Administration Review*, no. 75, vol. 5, pp. 647–63.
- Carmona M. (2019), “Principles for Public Space Design, Planning to Do Better” in *URBAN DESIGN International*, no. 24, vol. 1, pp. 47–59.
- Carmona M., Hanssen G.S., Lamm B., Nylund K., Saglie I.L., Tietjen A. (2019), “Public Space in an Age of Austerity” in *URBAN DESIGN International*, no. 24, vol. 4, pp. 241–59.
- Della Spina L., Giorno C. (2022), “Waste Landscape: Urban Regeneration Process for Shared Scenarios” in *Sustainability*, no. 14, vol. 5, p. 2880.
- Gill R., Pratt A.C., Virani T.E. (2019), *Creative Hubs in Question: Place, Space and Work in the Creative Economy*, Springer.
- Hoadley C. (2012), “What Is a Community of Practice and How Can We Support It?” in *Theoretical foundations of learning environments*, Routledge, New York, pp. 286–99.
- Nonet G.A. H., Gössling T., Van Tulder R., Bryson J.M. (2022), “Multi-Stakeholder Engagement for the Sustainable Development Goals: Introduction to the Special Issue” in *Journal of Business Ethics*, no. 180, vol. 4.
- Ostanel E. (2017), *Spazi fuori dal Comune. Rigenerare, includere, innovare*, FrancoAngeli, Milano.
- Peters K., Lee D. (2020), “ENSURING INCLUSIVE AND ACCESSIBLE PUBLIC SPACES IN AN AUSTERITY CONTEXT” in *Policy Paper: Unfolding Dilemmas of Urban Public Spaces. Recommendations by JPI Urban Europe’s AGORA*, edited by J. Riegler and J. Bylund, pp. 31–35.
- Saiu V. (2018), *L’ultimo Capitolo Della Città Pubblica. I Quartieri 167 e La Costruzione Delle Periferie Metropolitane. Cagliari 1962-1992*, Babel.
- Selsky J. W., Parker B. (2005), “Cross-Sector Partnerships to Address Social Issues: Challenges to Theory and Practice” in *Journal of Management*, no. 31, vol. 6, pp. 849–73
- Sepe M. (2021), “Covid-19 Pandemic and Public Spaces: Improving Quality and Flexibility for Healthier Places” in *URBAN DESIGN International*, no. 26, vol. 2, pp. 159–73.
- Skill K., Wihlborg E., Kaharevic A. (2020), “Digital Diversity and an Inclusive Smart Society: A Novel Methodological Search for Digital Participation and Sustainable Development in a Swedish Suburb” in *Proceedings of the 13th International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance. Athens Greece: ACM*, pp. 843-46
- Tricarico L. (2016), “Imprese di comunità come fattore territoriale: riflessioni a partire dal contesto italiano” in *CRIOS*, no. 11, pp. 35–50.
- Van Melik R., Van der Krabben E. (2016), “Co-Production of Public Space: Policy Translations from New York City to the Netherlands” in *Town Planning Review*, no. 87, vol. 2, pp. 139–59.
- Van Tulder R., Rodrigues S.B., Mirza H., Sexsmith K. (2021), “The UN’s Sustainable Development Goals: Can Multinational Enterprises Lead the Decade of Action?” in *Journal of International Business Policy*, no. 4, vol. 1, pp. 1–21.
- Van Tulder R., Seitanidi M. M., Crane A, Brammer S. (2016), “Enhancing the Impact of Cross-Sector Partnerships” in *Journal of Business Ethics*, no. 135, vol. 1, pp. 1–17.
- Von Wirth T., Fuenfschilling L., Frantzeskaki N., Coenen L. (2019), “Impacts of Urban Living Labs on Sustainability Transitions: Mechanisms and Strategies for Systemic Change through Experimentation” in *European Planning Studies*, no. 27, vol. 2, pp. 229–57.

Sitografia

- Battistoni F., Zandonai F. (2017), “Forma e sembianze dei community hub”, disponibile su Secondo Welfare, Retrieved 12 September 2022
<https://www.secondowelfare.it/terzo-settore/forma-e-sembianze-deicommunity-hub/>
- Comune di Cagliari (2016), “ITI Is Mirrionis. Executive Summary”. Retrieved, disponibile su
https://www.regione.sardegna.it/documenti/1_274_20160512122658.pdf
- Comune di Cagliari (2020), “Atlante Demografico Di Cagliari 2020”, disponibile su

<https://www.comune.cagliari.it/portale/protected/62428/0/def/ref/DOC62427/>
Eurostat (2021), Glossary: At Risk of Poverty or Social Exclusion (AROPE)”, Retrieved, 28 September 2022, disponibile su
<https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/edn-20211015-1>
Eurostat (2022), “Dataset: Persons at Risk of Poverty or Social Exclusion by Age and Sex”, Retrieved, 28 September 2022, disponibile su
<https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/edn-20211015-1>
Openpolis (2021), “Superano quota 200 i comuni attualmente sciolti in Italia”, Openpolis, Retrieved 14 September 2022, disponibile su
<https://www.openpolis.it/superano-quota-200-i-comuni-attualmente-sciolti-in-italia/>

L'egemonia della Pianificazione strategica e le potenzialità della visione bioregionale

Alberto Budoni

Sapienza Università di Roma

Ce.R.S.I.Te.S. - Centro di Ricerca e Servizi per l'Innovazione Tecnologica Sostenibile

alberto.budoni@uniroma1.it

Abstract

La pianificazione strategica sta trasformando in modo sempre più evidente le pratiche della pianificazione territoriale e urbanistica. Le cause di questa trasformazione non appaiono legate ad un'effimera tendenza, ma piuttosto ad un mutamento profondo connesso a molteplici fattori, riconducibili non esclusivamente all'egemonia culturale dei modelli aziendalisti. Il contributo riflette su questi temi a partire dal concetto di strategia, soffermandosi sulla sua evoluzione nel contesto occidentale a confronto con la cultura cinese e sulla centralità assunta dal ciclo di vita degli "oggetti", nel quadro della cosiddetta piattaforma e del controllo di gestione. In questo quadro, emerge la questione della capacità della pianificazione strategica di consentire agli enti locali, in particolare ai comuni, di garantire non solo il coinvolgimento dei cittadini, ma soprattutto l'ampiezza della visione di futuro a lungo termine con i suoi molteplici aspetti ambientali, insediativi e socioeconomici. Le diverse esperienze di pianificazione strategica, tra cui quella sviluppata dall'autore per il Comune di Latina, consentono di individuare le potenzialità offerte dalla visione bioregionale. Potenzialità connesse all'articolazione degli elementi costruttivi che caratterizzano i progetti di bioregione e alla loro capacità di affrontare le trasformazioni indotte dalla regionalizzazione dell'urbano.

Parole chiave: strategic planning, urban policies, scenarios

1 | L'affermarsi della pianificazione strategica

La pianificazione strategica, in tutte le sue declinazioni, caratterizza in modo sempre più evidente le pratiche della pianificazione territoriale e urbanistica. Anche strumenti tradizionalmente legati al disegno urbano come i piani regolatori generali tendono ad assumere forme nei loro elaborati e nelle impostazioni del loro processo che utilizzano questo approccio e le sue tecniche. È il caso, ad esempio, del Comune di Bologna: «Il nuovo Piano urbanistico generale di Bologna è espressione di un'urbanistica pienamente investita da un'impostazione strategica» (Gabellini, 2020: 21). Il mutamento investe profondamente la forma «che, smorzando il rapporto con la specificità del territorio, comprime quel livello intermedio di definizione territoriale delle scelte che sta tra le strategie e la configurazione di singoli spazi, e che rischia di lasciare le politiche senza 'disegno'» (Gabellini, 2020: 22). La visione unitaria dell'assetto insediativo tende a scomparire: «Il piano urbanistico non si rappresenta più con una carta statica e prefigurante la realtà, ancorché immaginata/auspicata, ma con una sequenza disgiunta di mappe 'provvisorie' ciascuna delle quali, autonomamente, può cambiare nel tempo» (Gabellini, 2020: 23). I perimetri di zonizzazione e conformazione della proprietà diventano un impedimento alle dinamiche di negoziazione che sempre più reclamano flessibilità e libertà da vincoli. È la flessibilità sostenuta dal mercato e che appare l'esito di un processo in corso in Italia dagli anni Novanta, ma che ha avuto origine negli USA. Dapprima nel mondo delle imprese, a partire dagli anni Venti con lo sviluppo dell'Harvard Policy Model, una delle prime metodologie di strategic planning elaborata dalla Harvard Business School (Blackberry, 1994). Dagli anni cinquanta negli USA la strategic planning si diffonde in quasi tutte le aziende Fortune 500, così come in molte aziende più piccole, mentre solo dall'inizio degli anni ottanta entra nella pubblica amministrazione (Stokes Berry, Wechsler, 1995). Negli stessi anni la pianificazione strategica divenne d'uso comune anche a livello di governi locali: «Urban planning offices had been doing long range comprehensive community plans for decades, but planners became frustrated as the speed of change in the economy and the urban social environment required a more rapid action-oriented response to change.» (Ravensway, Hamlin, 2015: p.68). La modificazione nella velocità delle dinamiche socioeconomiche diventa la principale spinta ad adottare il nuovo approccio e, come noto, lo stesso accadrà nel nostro paese a partire dagli anni Novanta con l'accelerazione del processo di globalizzazione, le gravi difficoltà nell'espropriazione dei suoli, la nascita dei programmi complessi. In Italia la pianificazione strategica per il governo del territorio da parte delle amministrazioni degli enti locali inizia a diffondersi nella seconda metà degli anni Novanta, costituendo uno

strumento volontario agente normalmente in parallelo allo strumento urbanistico generale. Numerose esperienze si sviluppano soprattutto dal 2000 alla crisi economica del 2008; nel 2003 nasce la Rete delle Città Strategiche (RECS) con lo scopo di consentire alle città di scambiarsi esperienze, interrogarsi sui problemi comuni e creare collegamenti con le altre realtà europee di rilievo. La forma e il processo di questi piani strategici si caratterizzano in genere per gli elementi sintetici riportati in un manuale del Dipartimento della Funzione Pubblica del 2006 (Tanese et al., 2006) in cui si delineano tre principali elementi fondativi di questi strumenti: «la costruzione collettiva di una visione condivisa del futuro di un dato territorio attraverso processi di partecipazione, discussione, ascolto; un patto fra amministratori, attori, cittadini e partner diversi per realizzare tale visione attraverso una strategia e una serie conseguente di progetti, variamente interconnessi, giustificati, valutati e condivisi; il coordinamento delle assunzioni di responsabilità dei differenti attori nella realizzazione di tali progetti» (Camagni, 2006: 18). Inoltre, il manuale pone in evidenza tre condizioni necessarie per realizzare un buon piano strategico: una salda leadership, intesa come capacità dell'amministrazione pubblica di avviare e mantenere rapporti di partenariato e di gestire il processo partecipativo; la verifica dell'efficacia del partenariato legata alla capacità dell'ente locale di valutare ex ante ed ex post progetti ed interventi; una partecipazione ampia, in cui oltre agli stakeholder siano coinvolti i cittadini considerati come portatori di esperienza che spesso può essere più significativa degli esperti di settore (Camagni, 2006: 19-20). Tutti questi elementi e condizioni si possono ormai considerare acquisiti e riconosciuti come componenti di metodo indispensabili della pianificazione strategica. Nel decennio successivo si consolida il suo status diventando il piano strategico con la L.56/2014 uno strumento di cui si devono dotare obbligatoriamente le Città metropolitane. Delle 14 Città metropolitane, ad eccezione di Palermo, tutte hanno approvato o adottato il Piano strategico metropolitano e alcune lo hanno già rinnovato per due (Torino) o tre volte (Milano), vista la sua durata triennale. Molti di questi piani hanno come riferimento principale l'Agenda dell'ONU 2030, somma ma non sintesi di molteplici campi di azione, che insieme al loro ambito di intervento di area vasta, oltretutto con una delimitazione amministrativa come noto controversa e discutibile, rendono più astratta e poco trasmissibile la *vision*. Comunque, questa perdita di pregnanza della *vision* non è da imputare solo a questi fattori, ma costituisce una tendenza più generale che riguarda anche la dimensione comunale e può collegarsi, rimanendo nell'ambito delle pratiche di pianificazione del territorio, alla proliferazione delle pianificazioni settoriali che si intrecciano con gli strumenti generali di pianificazione territoriale e urbanistica minandone la capacità di rappresentare un efficace riferimento di sintesi e di coerenza. Sarebbe auspicabile ricomporre il mosaico composto da questi strumenti attraverso «forme di governance transcalare basate su processi di co-pianificazione multilivello, finalizzate a produrre interazioni e convergenze decisionali tra piani settoriali di nuova generazione, piani metropolitani territoriali e strategici e piani urbanistici di livello comunale» (Gasparrini, Pavia, 2022: 51). Tuttavia, nonostante il ruolo di coordinamento degli urbanisti, ciò appare assai difficile a fronte delle tante discipline con i loro interessi professionali e lobbistici che spingono per ampliare i propri spazi di intervento; ma soprattutto poco praticabile in rapporto alla dinamica di interazione tra gli attori dei processi di pianificazione sempre più veloce, articolata e scarsamente prevedibile. Una dinamica che pone in evidenza, rispetto a quella del coordinare, la prevalenza dell'interagire nelle politiche pubbliche come pratiche di beni comuni (Crosta, 1997), che proprio nei processi di pianificazione strategica sembra trovare il contesto migliore per svilupparsi.

2 | Dagli atti eroici al ciclo di vita degli “oggetti”

L'affermarsi della pianificazione strategica si lega strettamente alle problematiche della pluralità dei soggetti e all'incertezza; non è un caso che la parola strategia «è arrivata ad acquistare alla fine del XX secolo una plurisemanticità metaforica tale per cui si riconduce alla logica della strategia tanto il programma di espansione di un'impresa quanto l'elaborazione di un messaggio pubblicitario, tanto la conduzione di un gioco interattivo quanto la preparazione della campagna elettorale di un partito politico» (Bonanate, 2000). Cooperazione e conflitto sono elementi connaturati alle società umane, ma non è possibile stabilire dei modelli deterministici poiché «Se in una qualsiasi relazione sociale di tipo competitivo o conflittuale la parte più forte fosse sempre destinata ad avere il sopravvento, saremmo di fronte alla pura e semplice applicazione di un principio deterministico, il calcolo delle forze contrapposte sostituirebbe qualsiasi riflessione prospettica o qualsiasi valutazione delle alternative, che è invece proprio lo specifico compito della strategia» (Bonanate, 2000). La consapevolezza della complessità di questa relazione si scontra tuttavia con un fondamento della cultura occidentale che emerge in modo chiaro nel confronto con la concezione cinese di strategia. Come afferma Jullien (1998), l'idea di un modello da costruire attraverso un piano, sia questo legato ad una guerra, ad una città o anche ad una curva di crescita economica, costituisce sempre una proiezione

caratterizzata dall'idealità che proiettiamo nella realtà (progettare dal latino tardo *proiectare* "gettare avanti"). Nella cultura cinese l'approccio è molto diverso: «Piuttosto che ad erigere un modello che gli serva da norma all'azione, il saggio cinese è portato a concentrare l'attenzione sul corso delle cose, nel quale si trova coinvolto, per coglierne la coerenza e trarre profitto dalla loro evoluzione. Ora, da questa differenza si può ricavare un'alternativa per la condotta invece di costruire una forma ideale che si proietta sulle cose, dedicarsi a rintracciare i fattori favorevoli operanti nella loro configurazione invece dunque di fissare uno scopo alla propria azione, lasciarsi portare dalla propensione in breve, invece di imporre il proprio piano al mondo, far leva sul potenziale della situazione» (Jullien, 1998: 20). Di conseguenza «Ogni strategia è dunque ricondotta, alla fine, al semplice fatto di sapere implicare l'effetto: di saper impegnare la situazione a monte in modo tale che l'effetto desiderato ne discenda in seguito "naturalmente"» (Jullien, 1998: 136). Il concetto di strategia della cultura cinese è sicuramente più aderente all'approccio sistemico basato su analisi dei feedback e interazione dinamica non bloccata dai "modelli". Negli ultimi decenni la maggiore assimilazione delle logiche sistemiche e degli approcci olistici indotti in particolare dalle questioni ambientali, nonché lo stesso confronto con la cultura cinese e più in generale con le culture del mondo globalizzato, hanno portato ad un concetto di strategia per il governo del territorio e delle relazioni sociali più articolato. Un concetto basato sulla compresenza da un lato di elementi tradizionali legati ai modelli ideali da realizzare (per esempio per l'urbanistica la smart city) e agli "atti eroici", ovvero grandi opere che sfidano la natura anche se, con operazioni di "greenwashing", vengono ammantate di promesse ecologiche. Dall'altro lato, dall'adozione di elementi innovativi connessi a un controllo gestionale sempre più penetrante delle relazioni economiche e sociali e del territorio, favorito dai continui progressi dell'informatica. Per questi aspetti, in primo luogo è necessario considerare il processo di piattaformaizzazione legato allo sviluppo delle piattaforme digitali, definibili come ecosistemi incentrati su entità di intermediazione Domanda e Offerta che sfruttano gli effetti di rete, ovvero creano un loop di feedback positivi che ne aumenta il valore ogni volta che si aggiunge un nuovo partecipante. Nei prossimi anni si prevede una rapida evoluzione grazie all'intelligenza artificiale, all'analisi dei big data, nonché ai dati degli utenti e delle singole transazioni che saranno sempre più collegati alle diverse piattaforme. Queste ultime permeeranno sempre più le istituzioni e le pratiche che caratterizzano l'organizzazione delle società democratiche, per questo si può usare il termine di «"platform society"», un'espressione che enfatizza l'inevitabile relazione tra le piattaforme online e le strutture sociali. Le piattaforme non riflettono il sociale: producono le strutture sociali nelle quali viviamo» (van Dijck et al., 2018: 24). Insieme al processo di piattaformaizzazione proseguirà a svilupparsi il controllo di gestione nella programmazione degli enti locali, derivato anche in questo caso dal controllo di gestione aziendale. Importato nella pubblica amministrazione dall'inizio degli anni Novanta, è stato progressivamente esteso per verificare lo stato di attuazione degli obiettivi programmati, nonché l'efficacia e l'efficienza nella loro realizzazione. Questo sviluppo si intreccia con la necessità di gestire per ragioni economiche e ambientali il ciclo di vita degli "oggetti", ovvero potenzialmente di tutti gli elementi che compongono il sistema insediativo, attraverso metodiche come il Life Cycle Assessment, nonché di monitorare l'ambiente. I sistemi di gestione ambientale e i Sistemi Informativi Territoriali integrati con il Building Information Modeling, reso ora obbligatorio dal nuovo Codice dei contratti pubblici, potranno avere un rapido sviluppo anche grazie a innovazioni ormai operative e in via di diffusione come Internet of Things, che estende agli oggetti del mondo reale la capacità di raccogliere, elaborare e scambiare dati in rete, e le procedure di automazione indotte dall'intelligenza artificiale nell'uso degli oggetti e nella gestione della loro interazione. L'insieme di questi processi innovativi si scontrerà con l'inefficienza di molti enti locali, ma anche in quelli più organizzati comporterà difficoltà e, indipendentemente dai risultati, renderà ancora più evidente l'egemonia della pianificazione strategica, grazie alle spinte convergenti degli adempimenti relativi ai controlli di gestione e delle pianificazioni settoriali tecno-efficientiste che difficilmente trovano una sintesi negli strumenti urbanistici e sono invece più facilmente e banalmente sommabili per ambiti di intervento.

3 | Dalla domanda di visioni di futuro alla cittadinanza bioregionale

In questo scenario è evidente che diminuisce moltissimo la capacità della pianificazione strategica di consentire agli enti locali, in particolare ai comuni, di governare il loro territorio garantendo non solo il coinvolgimento di cittadini e stakeholder, ma soprattutto l'ampiezza della visione di futuro a lungo termine con i suoi molteplici aspetti ambientali, insediativi e socioeconomici. La visione tende a ridursi ad una somma di azioni settoriali e la partecipazione ad un'acquisizione di consenso su specifiche azioni che non riesce a discutere realmente sul futuro della comunità locale. Si potrebbe obiettare che questa discussione dovrebbe essere un compito fondamentale degli strumenti urbanistici generali, in particolare di quello comunale, ma è altrettanto evidente che il piano urbanistico è diventato molto spesso un abaco di

giustapposizione di progetti di trasformazione in cui la prima preoccupazione è salvaguardare i presunti diritti acquisiti nell'edificabilità dei suoli, seguendo l'impostazione del disegno di legge Lupi sul governo del territorio del 2014 che riduce l'urbanistica a tecnica della regolazione edilizia.

Se la pianificazione strategica è egemone, occorre rilanciare la capacità di definire visioni di futuro ripartendo dalle interpretazioni delle trasformazioni della città e del territorio considerando che «If we are entering a 'new urban age', as some proclaim, it is a distinctly regionalized urban age (...) a new regionalism (NR) has emerged and generated a radical reconceptualization of the nature and importance of regions and regionalism» (Soja, 2015: 372). Unire il concetto di regionalizzazione dell'urbano con una visione coevolutiva tra cultura e natura alla ricerca di relazioni durature tra comunità umane insediate e ambiente è possibile attraverso l'approccio bioregionale. Alberto Magnaghi definisce la bioregione urbana una declinazione territorialista del concetto storico di bioregione che oltre ad essere uno strumento di analisi è un dispositivo per il progetto di territorio da fondare su alcuni elementi costruttivi: le culture e i saperi del territorio e del paesaggio (contestuali ed esperti); le strutture ambientali (gli equilibri idro-geomorfologici e la qualità delle reti ecologiche); le centralità urbane policentriche e i loro spazi pubblici; i sistemi produttivi urbani integrati (dall'agricoltura al terziario avanzato); il patrimonio delle risorse energetiche locali; le strutture agroforestali; le strutture dell'autogoverno (Magnaghi, 2020: 151). Utilizzando questi elementi, il progetto di bioregione urbana può fare riferimento «a esperienze di ricerca azione e di progettualità sociale del territorio in corso in alcune regioni europee dove l'urbanizzazione diffusa ha già raggiunto livelli difficilmente superabili; e nel governo del quale la bioregione urbana dovrebbe tradursi in uno strumento interpretativo e progettuale al livello delle unità minime di pianificazione territoriale e paesaggistica di area vasta di una regione (ad esempio ambiti di paesaggio determinati con criteri olistici), integrando il governo di funzioni abitative, economico-produttive, infrastrutturali, paesaggistiche, ambientali, identitarie.» (Magnaghi, 2020: 153). Seguendo questo approccio, nel contesto del Comune di Latina è stato possibile da parte dello scrivente con un contratto di ricerca svolgere studi di supporto ad un processo di pianificazione strategica che hanno dimostrato le potenzialità della visione bioregionale¹. Gli studi hanno consentito di avviare un processo partecipativo in cui sono state messe a frutto le analisi e il patrimonio di conoscenze sulla Bioregione Pontina maturate nell'ambito delle attività didattiche e di ricerca della sede di Latina di Sapienza Università di Roma. Sono stati definiti, con consenso unanime, gli obiettivi generali condensati in 21 parole chiave. Successivamente sono stati delineati i Quadri analitici dei caratteri e delle problematiche fondamentali della città e del territorio comunale in riferimento al contesto regionale e bioregionale, al sistema ambientale, al sistema socioeconomico, al sistema insediativo, allo stato della programmazione urbanistica. Quindi è stata prefigurata un'ipotesi di assetto onnicomprensiva e atemporale, contenente 8 Progetti strategici composti da 62 azioni specifiche e 8 Progetti territoriali relativi ad opere di rilevante impatto territoriale. Infine, attraverso un'analisi dei megatrend che potrebbero condizionare progetti e azioni previsti nell'ipotesi di assetto, è stata definita una prima ipotesi di scenario strategico attuativo, stabilendo una priorità delle azioni in base al loro ruolo strutturale, alla sensibilità rispetto ai megatrend e alle possibilità di finanziamento legata al PNRR. Purtroppo, per scelta politica dell'Amministrazione, poi commissariata, non è stato possibile sviluppare pienamente il processo partecipativo. Tuttavia, come testimoniato dall'affidamento di un nuovo contratto di ricerca per la prosecuzione di una seconda fase degli studi da parte dei tecnici del Comune commissariato e dall'interesse suscitato dagli studi presso la cittadinanza attiva, l'approccio bioregionalista è stato ritenuto degno di attenzione ed evidentemente rispondente ad una significativa domanda di scenari futuri. In particolare, il concetto stesso di bioregione è stato molto apprezzato ed è stato possibile parlare di cittadinanza bioregionale (Gilbert et al. 2009, p.387), importante per esprimere, pur nella diversità delle visioni, un senso di appartenenza ad un territorio riconosciuto come il proprio ambiente di vita, l'unità minima di area vasta che acquista senso non solo per gli urbanisti ma anche per gli abitanti, in cui poter fare bilanci ambientali ed impostare riflessioni relative ad equità e giustizia sociale.

4 | Conclusioni

La pianificazione strategica si è ormai affermata e probabilmente diventerà sempre più pervasiva. Nella *platform society* i controlli di gestione nelle amministrazioni pubbliche e la spinta delle pianificazioni settoriali tecno-efficientiste, incentivata dalle metodiche legate al controllo del ciclo di vita degli "oggetti", tenderanno

¹ Gli studi sono stati svolti dall'aprile 2020 al maggio 2021 nell'ambito del contratto di ricerca "Studi propedeutici all'elaborazione del Piano strategico del Comune di Latina" tra il Ce.R.S.I.Te.S. e il Servizio di Pianificazione e progettazione urbanistica del Comune di Latina di cui lo scrivente è stato responsabile scientifico. Gli studi sono raccolti nel volume Budoni A., (a cura di 2021), *Studi per il piano strategico della città e del territorio di Latina*, Aracne, Roma.

ad impoverire le visioni di futuro rendendole sempre più una sommatoria di azioni specifiche. Pensare di poter ottenere una composizione del mosaico di questi strumenti settoriali fidando sul coordinamento non è credibile in una società in cui la dinamica di interazione tra gli attori dei processi di pianificazione è sempre più veloce, articolata e scarsamente prevedibile. I processi di pianificazione impostati secondo le forme della pianificazione strategica possono costituire un ambito di intervento privilegiato per generare beni comuni attraverso l'interazione, ma occorre che siano sostenuti da visioni di futuro ampie e coraggiose, capaci di analisi critica di una sostenibilità spesso retorica e vuota. La visione bioregionale può contribuire in modo significativo in questo senso, costituendo con l'apporto degli abitanti unità minime di area vasta, riferimento di una nuova forma di cittadinanza.

Riferimenti bibliografici

- Blackberry, P. (1994), "History of strategic planning" in *Armed Forces Comptroller magazine*, vol. 39 n.1, pp. 23-24.
- Bonanate L. (2000), *Strategia - Parte introduttiva*, Enciclopedia Italiana VI Appendice
https://www.treccani.it/enciclopedia/strategia_res-fd8f969f-9b9e-11e2-9d1b-00271042e8d9_%28Enciclopedia-Italiana%29/
- Camagni R. (2006), "Per una definizione di pianificazione strategica", in Tanese A., Di Filippo E., Rennie R. (A cura di 2006), *La pianificazione strategica per lo sviluppo dei territori*, Dipartimento della Funzione Pubblica, Rubbettino Editore, Catanzaro, pp.15-24.
- Crosta P.L. (1997), *Politiche. Quale conoscenza per l'azione territoriale*, Franco Angeli Milano.
- Gabellini P. (2020), "Il nuovo piano di Bologna, più strategico che strutturale. Una radicalità su cui riflettere", in *Territorio*, n.94, pp. 21-32.
- Gasparri C., Pavia R. (2022), "Per un ridisegno dei rapporti tra piani settoriali e piani territoriali e urbanistici", in *Urbanistica Informazioni*, n.305, pp. 49-51.
- Gilbert L., Anders Sandberg L., Wekerle G. R. (2009), "Building bioregional citizenship: the case of the Oak Ridges Moraine, Ontario, Canada", *Local Environment*, vol. 14 (5), pp. 387-401.
- Jullien F. (1998), *Trattato dell'efficacia*, Einaudi, Torino (ed. orig. "Traité de l'efficacité" Editions Grasset & Fasquelle, Paris 1996).
- Magnaghi A. (2020), *Il principio territoriale*, Bollati Boringhieri, Torino.
- Ravensway J.V., Hamlin R.E., (2015), "Strategic Planning in U.S. Municipalities", *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, Special Issue 2015, pp. 55-70.
- Soja E.W., (2015), "Accentuate the Regional", *International Journal of Urban and Regional Research*, n. 39 (2), pp. 372-381.
- Stokes Berry F., Wechsler B. (1995), "State Agencies' Experience with Strategic Planning: Findings from a National Survey", in *Public Administration Review*, Vol. 55, n. 2, pp. 159-168.
- Tanese A., Di Filippo E., Rennie R. (A cura di 2006), *La pianificazione strategica per lo sviluppo dei territori*, Dipartimento della Funzione Pubblica, Rubbettino Editore, Catanzaro.
- van Dijck J., Poell T., de Waal M. (2018), *The Platform society. Public values in a Connective World*, Oxford University Press, trad. ital. (2019) *Platform society. Valori pubblici e società connessa*, Edizioni Angelo Guerini e Associati srl, Milano.

Territorio, acque, comunità tra interdisciplinarietà e approccio win-win

Francesca Calace

Politecnico di Bari

ArCoD – Dipartimento di Architettura Costruzione e Design

francesca.calace@poliba.it

Abstract

Il contributo vuole affrontare il tema delle relazioni tra le molteplici variabili che intervengono nella gestione delle relazioni tra territorio, acque, comunità, quando si tenta di costruire percorsi di governance improntati all'interdisciplinarietà e all'approccio *win-win*.

La riflessione nasce da una esperienza concreta e tuttora in itinere, all'interno del percorso di formazione e attuazione di un Contratto di fiume nel sud Italia che, a partire da una risorsa universale ma al tempo stesso concreta e tangibile, assume l'obiettivo di far convergere le politiche e le azioni che già ciascun soggetto, istituzionale e non, compie nell'ambito delle proprie competenze, costruendo nel tempo una comunità coesa attorno alla gestione integrata e sostenibile del fiume e del suo territorio.

In questo quadro, che non riguarda un mutamento degli assetti pianificatori, ma bensì impone un mutamento di approccio, si è potuta osservare una molteplicità di interazioni: interazioni tra approcci disciplinari, nel tentativo adottare soluzioni condivise riguardanti il territorio, che si tenterà di esaminare utilizzando le note categorie della multi/inter/trans-disciplinarietà; tra i diversi attori, provando a ricostruirne lo sviluppo alla luce dell'approccio *win-win* caro all'Unione Europea proprio nella gestione delle acque; tra processi *top-down* e *bottom-up*, esplorando processi ibridati e sempre meno riconducibili a tradizionali contrapposizioni dicotomiche.

Parole chiave: governance, comunità, contratti di fiume.

1 | Territorio, acque comunità e i contratti di fiume come strumenti del cambiamento

Grazie anche alle molteplici iniziative dell'UE in campo normativo e culturale fin dai primi anni 2000, il percorso di progressiva affermazione di una 'nuova cultura dell'acqua' (AAVV, 2005) oggi trova una sua espressione operativa nei Contratti di fiume (Cdf), intesi come una delle declinazioni più recenti delle forme collaborative e pattizie di governance dei beni pubblici.

Sebbene i Cdf – le cui esperienze attraversano con diversi gradi di maturazione molti territori del nostro paese – nascano come strettamente legati alla pianificazione di distretto, l'ampiezza degli obiettivi e il carattere multiscale, multiobiettivo e partecipativo che li caratterizza rendono questi strumenti pienamente appartenenti al dominio di chi si occupa di ambiente e territorio, di *urban studies* e di società; essi quindi sono oggetto di una grande attenzione e di una ampia sperimentazione da parte dell'urbanistica, entrando ormai nei campi del dibattito disciplinare, delle occasioni di confronto, della pubblicistica.

Si può ritenere che gli aspetti che rendono i Cdf ampiamente studiati e sperimentati da parte degli urbanisti siano diversi. Anzitutto un deciso ribaltamento nei criteri di individuazione dell'ambito territoriale di riferimento, non ritagliato sui confini amministrativi ma bensì su un bene ambientale quale il fiume; in tal modo, piuttosto che partire da un territorio circoscritto amministrativamente e trattare, all'interno di un contenitore dato, i temi e le questioni da affrontare, il punto di partenza è un bene ambientale e attorno ad esso si individuano gli ambiti territoriali adeguati agli obiettivi che si vogliono raggiungere e si costruiscono le compagini di confronto, secondo un approccio intersettoriale.

In secondo luogo – e analogamente a quanto accade per gli studi sull'urbano – per comprendere la complessità delle questioni in gioco quando si tratta di acque non è possibile affidarsi ad un'unica disciplina, producendo così solo una forma di conoscenza specialistica e frammentata (Cognetti & Fava, 2019), quanto piuttosto adottare un approccio teso alla complessità e allo stesso tempo animato da una visione olistica dei molteplici aspetti materiali e immateriali da tenere in conto.

Oltre alla complessità e la visione olistica, i Cdf costringono alla concretezza, sia perché hanno al centro della riflessione una risorsa universale, ma al tempo stesso concreta e tangibile, un dato di realtà capace di andare oltre slogan diffusi e ai quali spesso non si attribuisce un significato condiviso (come ad esempio

transizione ecologica, resilienza, entrati nel linguaggio comune grazie anche alla politica, ma diversamente interpretabili); sia perché essi assumono la concretezza e la praticabilità come orizzonte del proprio operare. Infine i Contratti di fiume, nel loro assumere l'obiettivo di far convergere le politiche e le azioni che già ciascun soggetto, istituzionale e non, compie nell'ambito delle proprie competenze, non hanno l'onere di dover confezionare nuovi strumenti di pianificazione né ulteriori politiche e attività, ma lavorano ad una combinazione sinergica tra di esse; ciò rende questi strumenti duttili e le relative pratiche di *governance* aperte e creative.

Tutti caratteri che l'urbanistica sembra aver perso da tempo, schiacciata da un apparato normativo ipertrofico, da comportamenti istituzionali che scontano pesanti inerzie e quindi mai all'altezza delle problematiche da affrontare, compressa infine dalla prossimità alla politica. Quindi sembra promettente riguardare al territorio e al suo governo assumendo un punto di vista nuovo come questo.

L'esperienza sul campo, realizzata accompagnando il percorso di formazione prima e di attuazione oggi di un Contratto di fiume, ci consente di riflettere su alcune questioni nodali della pianificazione, sul suo significato sociale e sulla sua efficacia. In particolare, si vogliono esplorare alcune espressioni chiave che caratterizzano il recente dibattito disciplinare, con particolare riferimento alle attività svolte in ambienti di *governance* collaborativa: interdisciplinarietà, approccio *win-win*, processi *top-down* e *bottom-up*.

L'intento è duplice: da un lato comprendere, attraverso l'esperienza concreta, le posture degli attori, i meccanismi del dialogo e la loro ascrivibilità a tassonomie più generali e le relative questioni, limiti e potenzialità; dall'altro affinare le capacità di comportamento dell'istituzione universitaria, in quanto attore del processo stesso, di 'mettersi alla prova', ovvero di sperimentare sul campo la propria conoscenza teorica, di validare e/o confutare le teorie e i modelli di lavoro, stabilendo un reciproco arricchimento tra teoria e prassi.

Ma per contribuire pienamente e positivamente alla innovazione praticata nei Contratti di fiume e, allo stesso tempo, per apprendere qualche buona lezione per l'urbanistica, sembra necessario analizzare in profondità i processi in corso.

2 | Il Contratto di fiume del Canale Reale, dal processo di formazione alla prova dell'attuazione

Rinviando, per economia di questa trattazione, ad altri testi (Angelastro & Paparusso, 2020 e 2021; Calace, 2021 e 2022) la ricostruzione del percorso di formazione del Contratto di fiume del Canale Reale – piccolo fiume della piana brindisina ma allo stesso tempo maggiore fiume della Puglia centromeridionale, che attraversa una campagna arborata a monte e orticola verso la costa, ambedue colpite dalle fragilità multiple della *xylella* e della salinizzazione delle acque sotterranee, sfociando in una riserva naturale – in questa sede si sintetizzano tappe e contenuti dell'attività, con particolare riferimento a quella in corso, di attuazione del primo Programma di azione, caratterizzata da un ampio sperimentalismo teso a tener vivo il processo, a promuovere l'attuazione delle azioni previste, a consolidare le relazioni della nascente comunità di fiume.

Sei obiettivi generali, 16 obiettivi specifici e 46 azioni maturati nel processo di formazione del Contratto attraverso una intensa attività di condivisione, un Programma d'azione che ne seleziona 15, una Mappa contenente la visione territoriale cui tendere e i luoghi simbolo dei valori e delle questioni da affrontare, costituiscono non semplicemente un nucleo di decisioni prese e 'solo' da attuare, ma piuttosto un insieme ragionato di problemi complessi dei quali si dovrà ricercare una soluzione condivisa. Alcuni obiettivi e azioni infatti riguardano interventi materiali, altre l'approfondimento della conoscenza, ad esempio o sviluppando attività di ricerca applicata al territorio da parte delle discipline coinvolte (progettazione territoriale e paesaggistica, archeologia, idrologia e pianificazione delle risorse idriche, beni culturali, scienze della terra, ...) o coordinando i vari programmi di monitoraggio che diversi soggetti realizzano autonomamente, altre ancora l'organizzazione di iniziative di sensibilizzazione e di formazione di tecnici e cittadini. L'attuazione, quindi, è la prova più sfidante nella quale saranno verificate la reale condivisione degli obiettivi e l'attivismo degli attori, la qualità della *governance*, nonché la effettiva volontà di interazione per produrre interventi integrati ed il livello della interazione stessa.

In assenza di una formula consolidata di *governance* attuativa, in questa esperienza l'attuazione, gestita dal coordinamento regionale e dall'università che ne è consulente, si è avvalsa di tre differenti tipologie di attività.

Anzitutto si è posta grande attenzione alla concreta attuazione del programma, attivando specifici tavoli di accompagnamento per ciascuna delle azioni, supportando i soggetti responsabili a scioglierne i nodi tecnici e organizzativi; in alcuni casi, quando le azioni comportavano interventi complessi e multiattore,

predisponendo ulteriori accordi attuativi tesi a precisare e sincronizzare gli impegni di ciascuno nell'ambito delle proprie competenze, istituendo così veri e propri tavoli di co-pianificazione e co-progettazione.

In secondo luogo, si è intesa l'attuazione, e i relativi tavoli di accompagnamento, come occasione per ampliare la platea degli interessati al fiume e al suo territorio, invitando ciascun attore a farsi nodo di una rete locale in grado di diffondere la cultura e l'approccio integrato alla salvaguardia propri del Contratto di fiume; ma anche come occasione per aprire il programma a ulteriori iniziative e attività, utilizzando un approccio flessibile e aperto.

Infine, si è impostato e inteso il programma di monitoraggio come un vero e proprio percorso di autovalutazione, responsabilizzazione e acquisizione di consapevolezza da parte degli attori, chiamati a riflettere sulla portata e l'efficacia della propria attività.

Pur essendo l'intero processo prevalentemente a guida istituzionale, la *governance* attivata in questo caso specifico, rafforzata da una consuetudine di relazioni in essere ormai da quasi quattro anni, ha teso ad essere dialogica, inclusiva, paritetica. Ha consentito un percorso di crescita e partecipazione crescente e consente oggi, in questa fase cruciale e sperimentale, di riflettere su alcune parole chiave che ricorrono nel discorso collettivo e delle quali si ritiene importante valutarne la pertinenza.

3 | Le parole chiave

3.1 | L'interazione tra discipline e l'interdisciplinarietà

Un tema ampiamente praticato da alcuni decenni in ambiente scientifico è quello della interazione tra le discipline, fino ai tempi attuali che vedono, in coincidenza con la estrema specializzazione dei saperi, l'esigenza di infittirne le relazioni e creare relazioni trasversali. Si vuole riflettere su questo argomento, attuale e denso di aspettative, riprendendo in considerazione alcuni lavori seminali (tra i principali, Morin, 1994; Terrisse, 1997; Nicolescu, 2014) ripresi in ambito italiano (Rossi & Biondi, 2014) e infine analizzati anche nel campo dell'urbanistica (Di Giovanni, 2019). In essi, pur con diverse declinazioni, emerge la necessità di classificare e nominare le differenti forme di interazione in un ordine 'crescente'; sicché, partendo da una giustapposizione estemporanea e priva di relazioni (multidisciplinarietà) o con statuti simili (pluridisciplinarietà), si approda all'ampio campo dell'interdisciplinarietà, nel quale l'interazione può variare dalla semplice comunicazione ad uno stesso tavolo fino a praticare scambio e cooperazione in modo organico per affrontare un problema comune. Ulteriore e ultima frontiera dell'interazione è la transdisciplinarietà, nella quale il superamento delle autonomie disciplinari porta alla formazione, di fatto, di nuove discipline.

Resta da notare come il fondamento di queste tipologie di interazione sia la riconoscibilità delle discipline che vi concorrono e che per praticarle fecondamente è necessario che ogni disciplina che vi contribuisce abbia assunto una propria identità (Pinson, 2004; Ocelli, 2021); ovvero che non esista una buona inter o transdisciplinarietà senza una disciplinarietà.

Ulteriore considerazione deriva dal concetto di *trading zone* (Galison, 2010; Baducci, 2011), secondo il quale soluzioni innovative e mutamenti di paradigma avvengono quando nella interazione non sono tutti concordi, ma anzi, partendo da posizioni e obiettivi diversi, si incontrano e costruiscono accordi, anche parziali, in un terreno di scambio nel quale è possibile costruire soluzioni inedite, non perseguibili singolarmente e che comunque soddisfano almeno parzialmente ciascuno. In tal senso anche i conflitti, se affrontati con una interazione collaborativa e non ostativa, possono assumere un significato positivo e promettente come base per l'innovazione (Fregolent, 2014).

Una delle principali domande derivanti dal percorso di interazione che si sta compiendo nel Contratto di fiume del Canale Reale è se si tratti effettivamente di un percorso interdisciplinare, o se piuttosto non vada considerato qualcosa in meno (multidisciplinare) o qualcosa in più (transdisciplinare). La domanda appare non retorica se si osserva la quantità e le specificità dei saperi che convergono nell'attuazione di scelte riguardanti le acque e il territorio, per le quali la frammentazione di competenze è pari, se non superiore, alla ricchezza di obiettivi ad esse associate.

Nel caso in esame e vista l'esperienza in corso, nonostante i documenti del Contratto sottoscritto si caratterizzino per il tentativo di esprimere idee chiare e concrete sulle azioni da mettere in campo, gli obiettivi e le azioni, pur ampiamente condivise, in realtà viste da ciascuna disciplina (l'idraulica piuttosto che l'ecologia, l'idrologia, la pianificazione, ...) assumono significati diversi, così come diverse sono le soluzioni a cui ciascuno tenderebbe. Ovvero non esiste una totale convergenza sulle modalità per raggiungere un

determinato obiettivo, essendo ogni disciplina portatrice di proprie soluzioni, spesso preconfezionate (ad esempio per la mitigazione delle pericolosità e del rischio idraulico). Come ad esempio nel caso di uno dei luoghi critici per la pericolosità da allagamento, sul quale insiste una previsione di sviluppo industriale: è il classico caso in cui i sottoscrittori partono da obiettivi diversi (tra sviluppo economico e insediativo, mitigazione della pericolosità, riqualificazione dell'ecosistema); ma il tavolo di discussione costringe alla ponderazione degli interessi in gioco, dei costi e dei benefici in termini ambientali, paesaggistici, economici e sociali, e quindi dovrà portare alla 'soluzione migliore possibile' per tutti.

Ciò che conta dunque è il tentativo, praticato nel processo di interazione – dalla formazione dei tavoli di discussione alla formalizzazione di protocolli attuativi – di costruire un metodo di lavoro per il quale la soluzione non è la sommatoria di soluzioni settoriali, ma che ne vada trovata una che contempra la presa in carico dei diversi interessi presenti. Se dunque non sembra esistere una totale condivisione sui valori da far prevalere nel prendere decisioni sulla gestione dei problemi, lo spazio dell'interazione, quella *trading zone* intesa come spazio di incontro degli interessi in gioco, è quello nel quale gli approcci disciplinari si incontrano e – praticando un approccio interdisciplinare – trovano soluzioni adattive.

3.2 | Attori e approccio win-win

Una ulteriore parola chiave cara all'UE e in realtà a tante materie basate su chiavi relazionali, derivando la locuzione dalla Teoria dei giochi, l'approccio *win-win* (contrapposto al *win-lose* o al *lose-lose*, Spangler, 2003) è quello per il quale tutti traggono vantaggio da una determinata situazione o risoluzione di un problema o di una disputa.

Entrato esplicitamente nella pianificazione di distretto¹ come standard prestazionale di interventi integrati (e infatti l'approccio integrato ne è praticamente un sinonimo), ovvero in grado di garantire contestualmente una pluralità di prestazioni (riduzione del rischio idrogeologico, miglioramento dello stato ecologico dei corsi d'acqua e tutela degli ecosistemi e della biodiversità²), l'approccio *win-win* sembra insito nei Contratti di fiume (Bastiani, 2022) per la loro natura di strumenti di *governance* partecipata; la logica *win-win* per la quale 'tutti vincono' (almeno qualcosa) in un dialogo collaborativo, sembra essere un carattere performante dei Contratti di fiume, che «integrando esplicitamente più dimensioni, si muovono palesemente in una logica *win-win*» se «si è disposti a collaborare con gli altri in una logica di ascolto reciproco» [...] «a favore della ricerca di soluzioni bilanciate» (Bastiani, 2022: 20). Al punto da configurare i Cdf come veri e propri laboratori di misure *win-win*.

Gli interventi *win-win* sono inoltre annoverati tra le varie tipologie di misure di adattamento ai cambiamenti climatici, tradizionalmente suddivise in *green*, *grey*, *no regret*, e appunto *win-win*, che consentono benefici sia per l'adattamento che in altri campi come la mitigazione (Pietta et al., 2022).

Un primo elemento di riflessione che si lega ai precedenti riguarda anzitutto il fatto che l'interdisciplinarietà consente di applicare l'approccio *win-win*, in quanto i diversi obiettivi perseguiti da soggetti diversi possono essere appunto raggiunti solo se il dialogo tra discipline e competenze raggiunge un livello di interazione tale da poter individuare soluzioni in grado di accontentare tutti.

Inoltre, l'interdisciplinarietà nei Contratti di fiume incontra anche la non disciplinarietà, ovvero il sapere comune, che spesso prende corpo in esigenze di fruizione e valorizzazione dei beni comuni o di gestione sostenibile e vantaggiosa degli spazi le per attività produttive prossimi al fiume. Ciò chiama in causa gli attori e la loro differente natura.

Un aspetto peculiare del processo in corso è stato il riconoscimento, da parte della istituzione pubblica, della necessità del coinvolgimento gli attori non istituzionali, del territorio: la società civile, i proprietari, le associazioni e le imprese culturali, le scuole. Il contributo della ricchezza del tessuto sociale è stato inteso non come un appesantimento del percorso, ma la sua stessa essenza, superando la partecipazione come pratica episodica (Balducci, 2011: 41).

Inoltre, se è ragionevole pensare che ciascun sottoscrittore abbia ritenuto di aderire al Contratto non per il generico perseguimento di un obiettivo comune, quanto piuttosto per riuscire a raggiungere i propri attraverso di esso, il percorso ha rivelato come ciascun attore potesse intravedere un beneficio personale dal proprio contributo ad una attività collettiva. Come, ad esempio, nel caso dell'obiettivo assunto dal Cdf

¹ «Aiding the efficiency of the implementation of measures and increasing the efficient use of resources. Measures taken under one Directive may have an influence the objectives under the other. Coordination provides an opportunity to maximise synergies by identifying cost-effective measures which serve multiple purposes and can result in “win-win” measures being implemented» (European Union, 2014: 8).

² Come stabilito nel 2014 con la L. 164, denominandoli come 'interventi integrati', ai fini della destinazione di premialità.

di riuso delle acque reflue, la cui concreta realizzazione è complessa a causa di interazioni multiple tra aspetti tecnici, economici, ambientali e di salute pubblica (Vivaldi et al., 2023), e la soluzione ‘migliore possibile’ è stata condizionata dal manifestarsi della domanda di utilizzo; praticando quindi un approccio *win-win*, nel quale il perseguimento degli obiettivi dei singoli coincide, almeno in parte, con il perseguimento degli obiettivi comuni del Contratto.

D'altra parte, gli attori, istituzionali e non, collaborano laddove esiste il reciproco riconoscimento e quando la valorizzazione delle iniziative dei singoli comporta il riconoscimento del valore individuale nel lavoro collettivo. Si pensi ad esempio all'apporto dell'associazionismo a presidio della sorveglianza del territorio e alla segnalazione delle discariche illegali; tale pratica, già diffusa in molti contesti, nel corso dei tavoli tecnici di monitoraggio e accompagnamento del Programma d'azione è stata assunta come buona pratica del Contratto di fiume, stimolando una riflessione su ulteriori iniziative per il coinvolgimento dei cittadini nella gestione del territorio fluviale.

3.3 | Top-down o bottom-up?

A questo punto appare difficile sostenere che la tradizionale distinzione tra processi dal basso e dirigenza delle istituzioni sia utile a classificare il processo in corso e più in generale i processi di questa natura. Il caso in esame, ad esempio, nasce e viene gestito dalle istituzioni, che a loro volta erano stimolate ad avviare questo processo sulla spinta occasionale e organizzata delle associazioni. Ma durante il processo stesso i due approcci, *top-down* e *bottom-up*, si sono rimescolati, anche con una certa confusione, producendo nuove tipologie di relazioni tra attori.

In particolare, le relazioni tra le varie istituzioni competenti per i diversi temi coinvolti nel contratto si vanno evolvendo nel tentativo di snellirne i percorsi e anticipare, per quanto possibile, la condivisione in itinere dello sviluppo dei progetti più complessi. Adattare la burocrazia alle necessità della snellezza, pur garantendo il contributo formale degli enti; semplificare i protocolli con gli attori nella forma di accordi per la co-progettazione partecipata; adottare formule di accordo non standardizzate e banali ma tagliate sulle specifiche esigenze di approfondimento che ogni caso rivendica (garantire il carattere integrato della progettazione, di agevolare l'iter approvativo, sciogliere nodi decisionali complessi, ...), rappresentano tutte conquiste nella direzione di una maggiore efficacia delle azioni, pur mai mettendo in discussione norme e procedure.

Per contro le relazioni tra attori non istituzionali e tra essi e le istituzioni registrano altre innovazioni. Anzitutto ciascun attore non istituzionale può diventare il nodo di una rete, un *hub* per connettere il territorio e le sue espressioni ai temi e ai valori del contratto. Le reti dell'associazionismo – come già detto, quando c'è reciproco riconoscimento – costituiscono un potente strumento di radicamento dei processi nel territorio. Circa il rapporto con le istituzioni, l'importanza dell'attivismo dei cittadini fa sì che iniziative dal basso di utilità collettiva, condivise nel Contratto e divenute oggetto del programma, stimolino le amministrazioni pubbliche a supportarle nella individuazione dei percorsi tecnici, dei contenuti e perfino nella ricerca delle forme finanziarie per la realizzazione.

4 | Conclusioni in forma di appunti

La lettura del caso studio attraverso il filtro di parole chiave ha consentito di comprendere meglio il processo in corso, le sue potenzialità e i suoi limiti.

Si è compreso che, se nelle condizioni date non si è ovviamente praticata né tanto meno perseguita la transdisciplinarietà, ovvero la creazione di un nuovo sapere unitario ancorché aperto (Ocelli 2021: 227), sembra davvero in corso una forma di dialogo interdisciplinare, in cui ciascuna disciplina rimette in discussione parte del proprio sapere e le relative soluzioni consolidate, per tentare soluzioni nuove. Si è compreso che in un ambiente collaborativo nel quale ciascun attore trae un proprio vantaggio dal lavorare ad un progetto comune, l'approccio *win-win* è estensibile a temi che vanno oltre le tre dimensioni che la pianificazione di distretto aveva individuato, per abbracciare dimensioni culturali, funzionali ed economiche. Infine, nuove dinamiche relazionali tra attori, una terza via (Dalla Pietà, 2017) ibrida rispetto alle tradizionali definizioni di letteratura di *top-down* e *bottom-up*, sembrano rappresentare una fase di sperimentalismo attivo che potrebbe portare a nuove dimensioni della *governance*.

Infine, una nota sul punto di vista, ovvero l'istituzione universitaria – e con essa la ricerca nell'urbanistica – allo stesso tempo osservatrice e accompagnatrice del processo: gli approfondimenti effettuati assumono un ruolo strumentale a incrementare la capacità di comprensione in profondità dei processi in corso e quindi meglio orientare i comportamenti e contribuire in modo più utile alla realizzazione del progetto; ma, allo

stesso tempo, indicano possibili traiettorie per modificare il ruolo, il senso e le posture della disciplina urbanistica.

Riferimenti bibliografici

- AA.VV. (2005), *Dichiarazione Europea per una Nuova Cultura dell'Acqua*, Madrid 18 febbraio 2005. <https://www.istitutobioetica.it/documenti-di-riferimento/documenti-di-riferimento/187-documenti/575-dichiarazione-europea-per-una-nuova-cultura-dell-acqua>.
- Angelastro, C., Paparusso, O.G. (2020), “Sinergie possibili tra Aree protette costiere e Contratti di Fiume: la Riserva Naturale Statale di Torre Guaceto e il Canale Reale”, in *Urbanistica Informazioni*, 293-294, 10-14.
- Angelastro, C., Paparusso, O.G. (2021), “Il Contratto di Fiume come processo di costruzione di Comunità proattive”, in *Urbanistica Informazioni*, 289 s.i., 28-29.
- Balducci A (2011), “Trading Zone, un concetto utile per alcuni dilemmi dell'urbanistica”, in *CRIOS*, 2:3–45.
- Bastiani M. (2022), “Approccio integrato e partecipato alla gestione dei bacini idrografici”, in Bastiani M., Bianco A., Conte G., Gusmaroli G. (a cura di), *L'approccio win-win nei Contratti di Fiume. Integrazione a scala locale delle politiche di gestione dei corpi idrici attraverso la partecipazione*, CREIAMO PA.
- Calace, F. (2021), “Il contratto del Reale e la territorializzazione della visione strategica”, in *Urbanistica Informazioni*, 293-294, 30-32.
- Calace, F. (2023), “L'urbanistica e le potenzialità di una governance allargata. Il caso dei Contratti di fiume”, in G. Pasqui, C. Tedesco (a cura di), *Governance territoriale tra cooperazione e varietà*, Atti della XXIV Conferenza SIU “Dare valore ai valori in urbanistica”, Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti, Roma-Milano.
- Cognetti F., Fava F. (2019), “La città interdisciplinare. Per itinerari non tracciati tra saperi urbani”, in *Tracce Urbane* n.6 Dicembre 2019.
- Dalla Pietà E. (2017), “Tra top-down e bottom-up: urbanizzazione in between”, *Urbanistica E/È Azione Pubblica*, Atti della XX Conferenza nazionale SIU, Planum Editore 2017.
- Di Giovanni A. (2019), Urbanistica come pratica di ricerca interdisciplinare. Note a partire da due esperienze di ricerca, in *Tracce Urbane* n. 6 Dicembre 2019.
- EU (2014), *Links between the Floods Directive (FD 2007/60/EC) and Water Framework Directive (WFD 2000/60/EC)*, Technical Report - 078, Resource Document.
- Fregolent L. (2024), “Trasformazioni territoriali e proteste dei cittadini. Caratteri e peculiarità delle mobilitazioni territoriali in Veneto”, in Fregolent (a cura di), *Conflitti e territorio*, FrancoAngeli.
- Galison P. (2010), “Trading with the enemy”, in M. E. Gorman (ed.), *Trading zones and interactional expertise. Creating new kinds of collaboration*, The MIT Press, Cambridge.
- Morin E. (1994), “Sur l'interdisciplinarité”, *Bulletin Interactif du Centre International de Recherches et Études transdisciplinaires* n. 2 - Juin 1994.
- Nicolescu, B. (2014), “Multidisciplinarity, Interdisciplinarity, Indisciplinarity, and Transdisciplinarity: Similarities and Differences”, in *RCC Perspectives*, 2, 19-26.
- Ocelli C.L.M. (2021), “Specialization and Transversality: an Undecidable Couple. University, Cultural Heritage and Restoration”, in *ArchistoR EXTRA* 9, supplemento 16/2021.
- Pietta, A., Bagliani, M., Crescini, E. (2022), “L'Italia si adatta? La definizione delle politiche di adattamento al cambiamento climatico alla scala regionale”, in *Rivista Geografica Italiana - Open Access*, (2).
- Pinson D. (2004), “Urban planning: an ‘undisciplined’ discipline?”, in *Futures*, Volume 36, Issue 4, May 2004, 503-513.
- Rossi P.G., Biondi S. (2014), “Interdisciplinarietà”, in *Education Sciences & Society*, 5-1.
- Spangler B. (2003), “Win-Win, Win-Lose, and Lose-Lose Situations”, in G. Burgess and H. Burgess (eds), *Beyond Intractability*, Conflict Information Consortium, University of Colorado, Boulder. Posted: June 2003 <<http://www.beyondintractability.org/essay/win-lose>>.
- Terrisse B. (1997), “Monodisciplinarité et interdisciplinarité dans l'enseignement et la recherche à l'Université du Québec à Montréal”, Colloque “L'interdisciplinarité à la frontière de l'université et de la cité”, Université de Neuchâtel, 25 et 26 sept. 1997, www.unites.uqam.ca/terriss/b/terriss/pdf/D6.pdf.
- Vivaldi G.A., Zaccaria D., Camposeo S., Pasanisi F., Salcedo F.P., Portoghese I. (2022), “Appraising water and nutrient recovery for perennial crops irrigated with reclaimed water in Mediterranean areas through an index-based approach”, in *Science of the Total Environment*, 820 (2022) 152890.

Tra declino e polarizzazioni. Verso un atlante operativo per l'Italia di Mezzo

Sara Caramaschi

Politecnico di Milano

DASU - Dipartimento di Architettura e Studi Urbani

sara.caramaschi@polimi.it

Francesco Curci

Politecnico di Milano

DASU - Dipartimento di Architettura e Studi Urbani

francesco.curci@polimi.it

Giacomo Ricchiuto

Politecnico di Milano

DASU - Dipartimento di Architettura e Studi Urbani

giacomo.ricchiuto@polimi.it

Abstract

Negli ultimi decenni abbiamo assistito nel dibattito nazionale all'emergere di due narrazioni territoriali forti. Da un lato, riscontriamo un'attenzione particolare agli ambiti metropolitani, intesi come luogo di concentrazione di persone, attività e disuguaglianze, e alle loro direttrici di crescita. Dall'altro, le politiche nazionali di sviluppo e coesione territoriale hanno eletto a oggetto privilegiato il contrasto alla marginalizzazione e ai fenomeni di declino demografico delle aree interne. Restano escluse da questo panorama porzioni rilevanti di territorio che abbiamo definito *Italia di Mezzo*. Attraverso mappature a scala nazionale e l'approfondimento della metodologia che ha portato alla costruzione di una precisa tassonomia, l'articolo traccia una prima lettura delle dinamiche dell'Italia di Mezzo. Questa proposta si inserisce nell'ambito del progetto di Ricerca GRINS – Growing Resilient, INclusive and Sustainable, finanziato dal programma NEXT Generation EU e finalizzato a una crescita resiliente, inclusiva e sostenibile. Il gruppo di ricerca, coordinato da Arturo Lanzani, è coinvolto nell'identificare questioni, sfide e scenari per la transizione ecologica dell'Italia di Mezzo in un'ottica di equità territoriale e sostenibilità ambientale.

Parole chiave: polarization, in-between territories, Italia di Mezzo

Introduzione

Quella di “Italia di mezzo” è una definizione residuale che nasce dal tentativo di sollecitare politiche integrate per una parte importante del Paese. Con questa espressione si indica l'ampia porzione del territorio nazionale che non può essere ricondotta né agli ambiti metropolitani né alle aree più periferiche (Kercuku et al., 2023; Lanzani et al., 2020). Sebbene entro diversi gradi di problematicità, la prospettiva metropolitana descrive chiaramente alcune parti del Paese che, nella percezione collettiva, sono sempre più considerate come aree strategiche per lo sviluppo (Urban@it, 2021). Dall'altra parte c'è la riflessione sulle aree interne che coglie chiaramente uno scenario che si è rivelato prezioso per traiettorie di sviluppo altro (De Rossi, 2018; Lucatelli, Luisi, Tantillo, 2022). Attorno a questi due ambiti si sono costruite retoriche a volte feconde a volte banali (da quella della *creative class* a quella dei borghi da riscoprire), ma anche delle interessanti esperienze di politiche integrate sovracomunali, capaci di superare le criticità di visioni settoriali e di sterili contrapposizioni tra procedure *top-down* e *bottom-up*. Tuttavia, una parte consistente del Paese – più della metà sia per peso demografico che per estensione territoriale – resta fuori da entrambe le riflessioni, non trovando né rappresentazione né diventando mai bersaglio di progetti e politiche ad essa dedicate: è questa l'Italia di Mezzo.

Fuori dalle aree periferiche e ultraperiferiche e dai capoluoghi delle città metropolitane, sia *de jure* (e.g., Milano, Roma, Napoli) sia *de facto* (e.g., Genova, Bergamo, Modena, Taranto), in non pochi territori periurbani dell'urbanizzazione diffusa, città medie e frange metropolitane, è possibile osservare ambiti territoriali contraddistinti da vicende evolutive differenziate. Nella maggior parte dei casi si tratta di territori che hanno avuto una rapida e spesso incontrollata crescita per via dello sviluppo di buona parte

dell'economia italiana o di profili industriali di stampo fordista legati all'azione statale e di agricolture intensive (Muscarà, Scaramellini, Talia, 2011). Queste forme di sviluppo hanno generato processi di urbanizzazione fuori dall'orizzonte delle grandi città, molto spesso scarsamente regolate da un punto urbanistico-ambientale, né tanto meno inquadrare all'interno di una qualche esplicita visione di transizione di medio-lungo periodo. Ne consegue che questa Italia di Mezzo presenti una crescente criticità ambientale dovuta agli elevati consumi del suolo, alla frammentazione degli spazi aperti, alla moltiplicazione di suoli inquinati, oltre che al rilevante inquinamento dell'acqua e dell'aria. Si aggiunge che spesso questi territori risultino disordinati e caratterizzati da una mobilità difficile o poco sostenibile. È proprio in questa Italia che sempre più spesso si registra una pessima combinazione e composizione delle infrastrutture e delle attrezzature della vita quotidiana (Lanzani, 2020).

Per questa Italia – né metropolitana né interna, di margine metropolitano o di mezzo – emerge l'esigenza di una politica territoriale di più ampio raggio capace di promuovere azioni di riqualificazione insediativa, ripristino ambientale e infrastrutturazione mirata e sostenibile. Una politica territoriale che non metta al centro il mantra della crescita, ma parta dagli spazi e dai territori della produzione, dell'abitare e dello spazio collettivo favorendone la rigenerazione e la valorizzazione.

Come ogni categoria residuale, l'Italia di Mezzo è fatta di componenti molto diverse. Sotto il profilo economico comprende la maggior parte delle medie imprese internazionalizzate, dei distretti industriali (in crisi o dinamici) e del sistema delle ex imprese pubbliche manifatturiere, gran parte del settore logistico, nonché la quasi totalità delle aree di agricoltura intensiva e industrializzata e numerosi distretti rurali integrati. Il quadro morfologico e insediativo è estremamente variegato, comprendendo insediamenti di fondovalle, collinari, di pedemonte, di pianura e costieri, e un insieme composito di città piccole e medie, di aree di urbanizzazione diffusa e di campagna urbanizzata, di frange metropolitane (Lanzani, Barbera, Lacqua, 2022). È un territorio che richiederebbe una profonda transizione ecologica, la cui dimensione ecologica e ambientale è fragile. Basti pensare al consumo di suolo e ai livelli drammatici di inversione termica e inquinamento, all'innalzamento del livello del mare, alle dinamiche di insicurezza e rischio naturale e antropico che caratterizzano questa Italia. A queste fragilità si aggiungono quella istituzionale, con la generale incapacità di gestire le politiche insediative, ecologiche, ambientali, paesaggistiche, e quella patrimoniale-immobiliare, con processi critici di obsolescenza, scarsa qualità del costruito, abbandono, inutilizzo e utilizzo intermittente del patrimonio.

Il progetto di ricerca GRINS – Growing Resilient, Inclusive and Sustainable, finanziato dal programma NEXT Generation EU è finalizzato a identificare questioni, sfide e scenari per la transizione ecologica dell'Italia di Mezzo in un'ottica di equità territoriale e sostenibilità ambientale. Quello che segue è un primo importante passaggio della ricerca, ovvero la restituzione di una precisa tassonomia e mappatura del nostro paese. Questo articolo discute la metodologia applicata, i criteri di selezione e illustra alcuni primi indicatori dell'Italia di Mezzo.

Quante *Italie* in Italia?

Questo non è il primo tentativo di ricostruzione delle geografie dell'Italia che la ricerca ha definito “di mezzo” (si vedano, tra gli altri, Lanzani & Curci, 2018; Muscarà, Scaramellini, Talia, 2011; Rusci, 2021). La tassonomia che segue è debitrice delle elaborazioni di molti lavori di ricerca precedenti che si sono interrogati sull'articolazione del nostro paese, sulle sue geografie complesse oltre le dicotomie classiche Nord-Sud.

Il primo passaggio metodologico della ricerca GRINS è stato la classificazione di tutti i comuni italiani (aggiornati a codici ISTAT 2021) seguendo quattro principali criteri: la classificazione che è alla base della Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI) del 2014; la medesima classificazione aggiornata e rivista nel 2020; l'appartenenza o meno a una Città Metropolitana, quale ente territoriale di area vasta; l'appartenenza o meno a una delle Functional Urban Areas (FUAs) definite dall'OECD nel 2022.

In breve, la SNAI ha classificato, dapprima nel 2014 e poi nel 2020, tutti i comuni Italiani per classi, in termini di accesso ai servizi essenziali, suddividendoli in “polo”, “polo intercomunale”, “cintura”, “intermedio”, “periferico”, “ultraperiferico”. ISTAT classifica, invece, i comuni appartenenti o meno a una Città Metropolitana, istituzionalmente definitiva. Infine, l'OECD utilizza la densità di popolazione per identificare dei nuclei urbani centrali (definiti *City* o *Greater city*, a seconda che il cluster si estenda su uno o più comuni), e successivamente l'origine dei flussi pendolari verso tali nuclei per identificare le relative *Commuting zones*, per giungere infine a classificare le FUAs sulla base della loro popolazione complessiva (Dijkstra, Poelman & Veneri, 2019): *large metropolitan* per le FUAs con popolazione superiore a un 1 milione e mezzo di abitanti; *metropolitan* se con popolazione compresa tra i 250,000 e 1 milione e mezzo; *medium-sized* tra 100,000 e 250,000; *small* tra 50,000 e 100,000. A seguito di questo primo passaggio, è stata costruita

una tassonomia che permette di incrociare la presenza o meno dei 4 criteri sopra descritti considerando in aggiunta, solo per quanto riguarda la definizione dell'Italia metropolitana, il ruolo di comune capoluogo.

Tabella I | La tassonomia dell'Italia Interna.

Comune periferico o ultraperiferico (SNAI 2014)	Comune periferico o ultraperiferico (SNAI 2020)	Comune facente parte di una Città metropolitana (<i>de jure</i>)	Comune incluso in una FUA di rango <i>Large metropolitan</i> o <i>Metropolitan</i>	CLASSIFICAZIONE GRINS
SI	SI	NO	NO	ITALIA INTERNA
SI	SI	NO	SI	
SI	SI	SI	NO	
SI	SI	SI	SI	

L'Italia interna che emerge dalla ricerca GRINS è quella porzione di territorio che presenta caratteristiche di perifericità o ultraperifericità conclamate – confermate sia da SNAI 2014 che da SNAI 2020 – ovvero una distanza dal polo più vicino che supera i 41 minuti. I comuni appartenenti a questa Italia possono o meno essere in una città o area metropolitana (*de jure* e/o *de facto*), pur dominando comunque la loro condizione di marginalità e perifericità. Molti di questi comuni sono anche inseriti nelle politiche di sviluppo SNAI. Appartengono a questa Italia 1,359 comuni italiani.

Tabella II | La tassonomia dell'Italia Metropolitana.

Comune periferico o ultraperiferico (SNAI 2014)	Comune periferico o ultraperiferico (SNAI 2020)	Comune facente parte di una Città metropolitana (<i>de jure</i>)	Comune incluso in una FUA di rango <i>Large metropolitan</i> o <i>Metropolitan</i> (<i>de facto</i>)	CLASSIFICAZIONE GRINS
NO	NO	NO	SI solo se in City di FUA Metropolitan o Large metropolitan	ITALIA METROPOLITANA
NO	NO	SI	SI + Reggio Calabria (eccezione in quanto di rango Medium)	

L'Italia metropolitana, invece, è composta da comuni che in entrambe le classificazioni SNAI risultano fuori dalla classe periferica e ultraperiferica e che appartengono *de jure* e *de facto* a contesti di tipo metropolitano, o solo *de facto* purché si tratti di capoluoghi di Provincia. Una sola eccezione è stata fatta per includere nell'Italia metropolitana anche il comune di Reggio Calabria che, nonostante i suoi 202.000 abitanti, è stata considerata al pari di una FUA di rango metropolitano.

Tabella III | La tassonomia dell'Italia di Mezzo.

Comune periferico o ultraperiferico (SNAI 2014)	Comune periferico o ultraperiferico (SNAI 2020)	Comune facente parte di una Città metropolitana (<i>de jure</i>)	Comune incluso in una FUA di rango <i>Large metropolitan</i> o <i>Metropolitan</i>	CLASSIFICAZIONE GRINS
NO	SI	NO	NO	ITALIA DI MEZZO
SI	NO	NO	NO	
NO	NO	NO	NO	
NO	SI	NO	SI	
NO	SI	SI	NO	
SI	NO	NO	SI	
SI	NO	SI	NO	
NO	NO	NO	SI	
NO	NO	SI	NO	
NO	SI	SI	SI	
SI	NO	SI	SI	

Se escludiamo l'Italia metropolitana e quella interna, emerge la geografia dell'Italia di Mezzo. Per via della sua grande estensione (70% della superficie nazionale), questa Italia si caratterizza per una composizione piuttosto eterogenea dal punto di vista demografico e insediativo. Infatti, al suo interno possiamo riconoscere la presenza di città medie, territori di frangia metropolitana, ma anche quello che possiamo definire “continuum urbano-rurale” e che struttura una parte importante del territorio italiano. Alcuni dei comuni che ricadono al margine dei sistemi metropolitani sono rappresentativi dell'Italia di mezzo poiché caratterizzati da ambivalenza e indefinitezza funzionale e tipologica dal momento che, come si evince dalla Tabella III, rappresentano situazioni limite.

Dal punto di vista metodologico si è quindi deciso di procedere come segue. A partire dalle tre macro-classi si è operata una prima disaggregazione dei comuni dell'Italia interna sulla base della presenza o meno di ‘punti di contatto’ – ovvero di potenziale sovrapposizione – con l'Italia metropolitana. Da questa prima operazione sono emersi due tipi di comuni interni: i comuni interni che abbiamo definito “remoti” e i comuni interni che abbiamo definito “prossimi”. L'Italia interna remota è quella che presenta spiccate condizioni di perifericità e lontananza da poli metropolitani *de jure* e/o *de facto*. I comuni appartenenti a questa classe sono molto differenti da quelli che, invece, si trovano nell'Italia interna prossima, ovvero comuni che, seppure periferici o ultraperiferici, si collocano o all'interno di una città metropolitana (e.g., Roma) o di un'area urbana funzionale (FUA) di rango metropolitana (e.g. Palermo).

Una seconda disaggregazione ha interessato l'Italia di mezzo. Si si è reso necessario distinguere la già citata Frangia metropolitana, che raccoglie comuni non periferici o ultraperiferici (sia per SNAI 2014, sia per SNAI 2020) ma anche comuni che hanno variato la propria condizione di perifericità tra una SNAI e l'altra e che si accomunano dalla loro posizione in aree metropolitane *de jure* o *de facto*, ovvero quelle classificate in un'area urbana funzionale metropolitana per FUA e quelle metropolitane a livello istituzionale. Inoltre, si è differenziata la già citata Italia del continuum urbano-rurale da quella delle città medie poiché quest'ultime raccolgono tutti i comuni in area urbana funzionale *small* e *medium* ma anche i capoluoghi non classificati in

FUA (i.e., comuni capoluogo con popolazione minore di 50,000 abitanti). Il criterio adottato è stato quello dello stato di capoluogo di provincia che imprime alle città medie caratteristiche funzionali, amministrative e istituzionali differenti dall'Italia del continuum urbano-rurale che, invece, spesso presenta carenze importanti in termini di attività e servizi.

Infine, nella macro-classe dell'Italia metropolitana è stato possibile distinguere attraverso i criteri dell'appartenenza ad aree metropolitane *de jure* o *de facto* – ovvero quelle classificate in un'area urbana funzionale metropolitana per FUA – e lo stato di capoluogo, le seguenti sotto-classi: Polo metropolitano *de facto* che include i comuni non capoluogo in City di FUA Large metropolitano e comuni capoluogo City di FUA Medium-seized; Area metropolitana *de jure* e *de facto* che raccoglie i comuni metropolitani *de facto* e *de jure* non capoluoghi; Capoluogo metropolitano che include comuni metropolitani *de facto* e *de jure* capoluoghi.

Successivamente si è ritenuto di adottare un ulteriore passaggio metodologico per descrivere meglio le differenze interne alle sotto-classi, in termini demografici e morfologici, e per leggerne relazioni e interdipendenze con le altre due Italie. A partire dalle classi sintetizzate nella Tabella IV si sono suddivisi i comuni dell'Italia interna remota, prossima e del continuum urbano-rurale in scarsamente popolati e a intermedia densità di popolazione, secondo il grado di urbanizzazione di ISTAT-EUROSTAT (anno 2018), e i comuni del continuum urbano-rurale in comuni di montagna/collina interna e comuni litoranei e/o di pianura, secondo la classificazione in zone altimetriche di ISTAT-EUROSTAT (anno 2018).

Il grado di urbanizzazione restituisce la densità demografica e il numero di abitanti valutati entro griglie regolari con celle di un chilometro quadrato, definendo tre livelli di urbanizzazione: aree densamente popolate, aree a intermedia densità di popolazione e scarsamente popolati.

Le zone altimetriche dividono i comuni italiani sulla base dei loro valori di soglia altimetrica in cinque zone. Si distinguono zone altimetriche di montagna, di collina e di pianura. Le zone altimetriche di montagna e di collina sono poi state divise, per tener conto dell'azione moderatrice del mare sul clima, rispettivamente in zone altimetriche di montagna interna e collina interna e di montagna litoranea e collina litoranea, comprendendo in queste ultime i territori, esclusi dalla zona di pianura, bagnati dal mare o in prossimità di esso.

In conclusione, l'esito di questa nuova classificazione a grana è così composto:

- Interno remoto scarsamente popolato: 1024 Comuni
- Interno remoto a media densità di popolazione: 127 Comuni
- Interno prossimo scarsamente popolato: 177 Comuni
- Interno prossimo a media densità di popolazione: 31 Comuni
- Continuum urbano-rurale di montagna/collina interna scarsamente popolato: 2311 Comuni
- Continuum urbano-rurale di montagna/collina interna a media densità di popolazione: 841 Comuni
- Continuum urbano-rurale litoraneo e/o di pianura scarsamente popolato: 979 Comuni
- Continuum urbano-rurale litoraneo e/o di pianura a media densità di popolazione: 788 Comuni
- Città media o capoluogo non FUA: 91 Comuni
- Frangia metropolitana: 969 Comuni
- Polo metropolitano *de facto*: 11 Comuni
- Area metropolitana *de jure* e *de facto* (non capoluogo): 543 Comuni
- Capoluogo metropolitano: 14 Comuni

Tabella IV | La tassonomia interna alle tre Italie.

Comune periferico o ultraperiferico (SNAI 2014)	Comune periferico o ultraperiferico (SNAI 2020)	Comune facente parte di una Città metropolitana (<i>de jure</i>)	Comune incluso in una FUA di rango <i>Large metropolitan</i> o <i>Metropolitan</i>	SOTTOCLASSE GRINS	CLASSE GRINS
SI	SI	NO	NO	Interno remoto	Italia interna
SI	SI	NO	SI		

Comune periferico o ultraperiferico (SNAI 2014)	Comune periferico o ultraperiferico (SNAI 2020)	Comune facente parte di una Città metropolitana (<i>de jure</i>)	Comune incluso in una FUA di rango <i>Large metropolitan</i> o <i>Metropolitan</i>	SOTTOCLASSE GRINS	CLASSE GRINS		
SI	SI	SI	NO	Interno prossimo			
SI	SI	SI	SI				
NO	SI	NO	NO	Continuum urbano-rurale			
SI	NO	NO	NO				
NO	NO	NO	NO				
NO	NO/SI	NO/SI	NO	Città media Comuni city FUA small e medium + capoluoghi non FUA. Domina su <i>Continuum urbano-rurale</i>	Italia di mezzo		
NO	SI	NO	SI	Frangia metropolitana			
NO	SI	SI	NO				
SI	NO	NO	SI				
SI	NO	SI	NO				
NO	NO	NO	SI				
NO	NO	SI	NO				
NO	SI	SI	SI				
SI	NO	SI	SI				
NO	NO	NO	SI			Polo metropolitano de facto include comuni non capoluogo in City di FUA Large metropolitan + comuni capoluogo City di FUA Medium-seized + Monza (eccezione)	Italia metropolitana
NO	NO	SI	SI			Area metropolitana de jure e de facto include comuni metropolitani de facto e de jure non capoluoghi	
NO	NO	SI	SI	Capoluogo metropolitano include comuni metropolitani de facto e de jure capoluoghi + Reggio Calabria (eccezione)			

Tabella V | Ulteriori criteri per la suddivisione tassonomica interna alle *tre Italie*.

PRIMA CLASSIFICAZIONE (SNAI 14, SNAI 20, FUA, Città Metropolitana)	CRITERI						SOTTOCLASSI GRINS
	CAPOLUOGO		GRADO DI URBANIZZAZIONE (ISTAT)		CLASSIFICAZIONE FASCIA ALTIMETRICA COMUNE (ISTAT)		
	si	no	scarsamente abitato	mediamente abitato	montagna/collina	pianura/litoraneo	
INTERNO REMOTO			X				Interno remoto scarsamente popolato
				X			Interno remoto a media densità di popolazione
INTERNO PROSSIMO			X				Interno prossimo scarsamente popolato
				X			Interno prossimo a media densità di popolazione
FRANGE METROPOLITANE							Franghe metropolitane
CONTINUM URBANO-RURALE E CITTÀ MEDIE		X	X		X		Continuum urbano-rurale di montagna/collina interna scarsamente popolato
		X				X	Continuum urbano-rurale litoraneo e/o di pianura scarsamente popolato
		X		X	X		Continuum urbano-rurale di montagna/collina interna mediamente popolato
		X				X	Continuum urbano-rurale litoraneo e/o di pianura a media densità di popolazione
	X						Città media o capoluogo non FUA
METROPOLITANO DE FACTO							Polo metropolitano de facto
METROPOLITANO DE FACTO E DE JURE		X					Area metropolitana de jure e de facto (non capoluogo)
	X						Capoluogo metropolitano

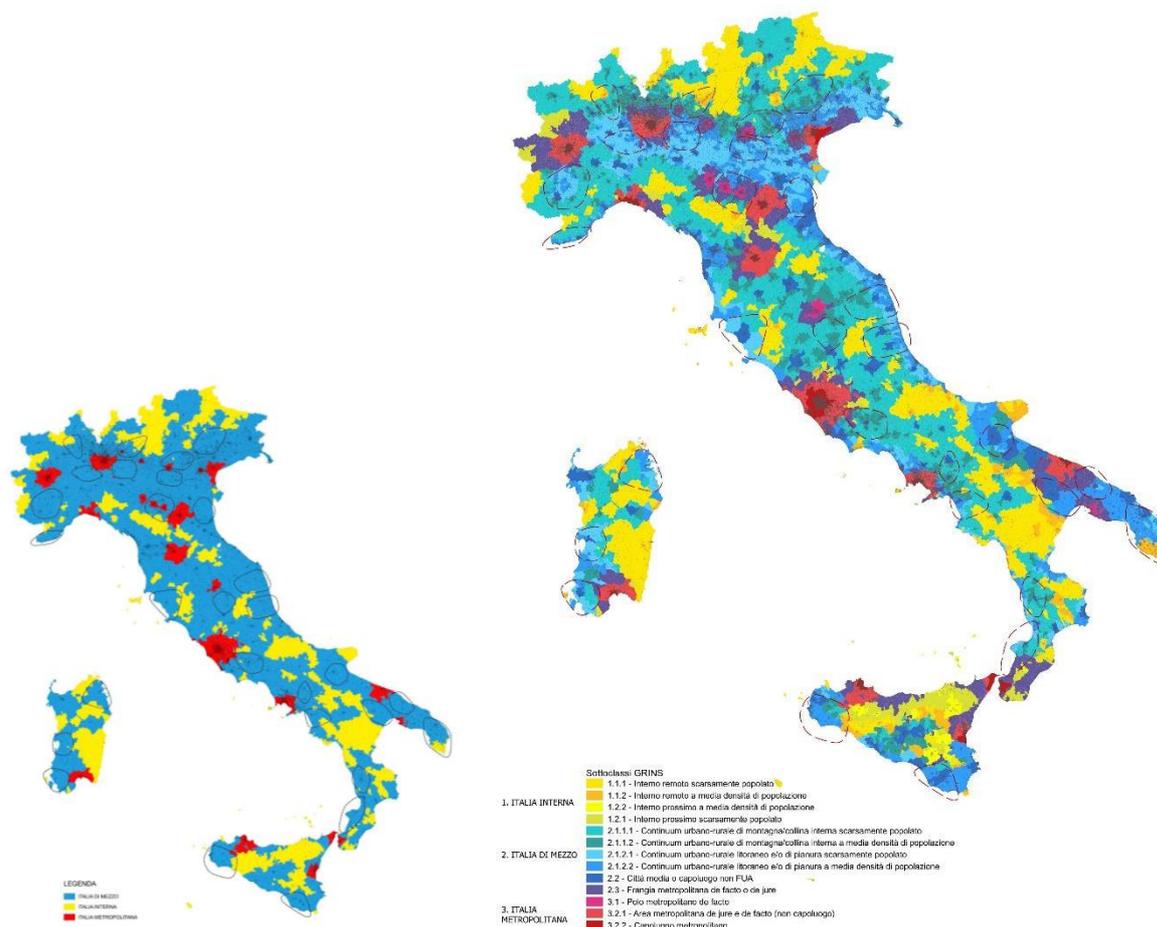


Figura 1 | La tassonomia dell'Italia del progetto GRINS. Elaborazione degli autori.

Alcune prime statistiche descrittive dell'Italia di mezzo

I comuni dell'Italia di mezzo sono prevalentemente classificati dall'ISTAT come comuni di collina interna (35%), ma è nell'Italia di mezzo che si trova la maggior parte dei comuni italiani di pianura (84%) e litoranei (68%). Certamente ciò è dovuto anche alla dimensione complessiva dell'Italia di mezzo, pari a quasi il 70% di quella nazionale, la metà della quale (35%) tuttavia corrisponde a quello che abbiamo classificato e definito come “continuum urbano-rurale scarsamente popolato”.

Nell'Italia di mezzo risiede circa il 62% della popolazione italiana. La popolazione di questa Italia appare ben distribuita nelle sue sottoclassi, da noi definite nel precedente paragrafo, con una prevalenza nel “continuum urbano-rurale a intermedia densità di popolazione”, sottoclasse in cui risiede circa 1/4 della popolazione italiana.

Dal punto di vista dell'evoluzione demografica, l'Italia di mezzo ha subito una lieve contrazione della popolazione legale (-1,3%) nell'intervallo tra gli ultimi censimenti (2011-2021). Tale calo si è registrato in tutte le sottoclassi dell'Italia di mezzo ad eccezione delle “frange metropolitane” che, proprio per l'influenza dell'Italia metropolitana (che nel complesso è cresciuta dell'1,6%) hanno registrato un lieve incremento (+0,8%). È interessante notare, infine, che anche le città medie – che solo qualche anno fa, sebbene in modo non del tutto uniforme, mostravano segnali di ripopolamento – hanno registrato tra 2011 e 2021 un lieve calo della popolazione (-0,6%).

Da queste prime elaborazioni statistiche è possibile comprendere che sul territorio nazionale sono in corso processi di contrazione e polarizzazione demografica che non possono essere pienamente compresi senza considerare, con un adeguato livello di dettaglio e di discretizzazione, la geografia e le forme insediative delle diverse *Italie* che abbiamo messo al centro di questo lavoro.

Tabella VI | Popolazione, superficie territoriale e variazione di popolazione (2011-2021)

	popolazione 2021	superficie 2021	variazione popolazione 2011-2021
ITALIA DI MEZZO	61,7%	69,4%	-1,3%
2.1.1 - Continuum urbano-rurale scarsamente popolato	11,4%	35,1%	-5,1%
2.1.2 - Continuum urbano-rurale a intermedia densità di popolazione	26,3%	20,2%	-0,9%
2.2 - Città media o capoluogo non FUA	11,4%	5,2%	-0,6%
2.3 - Frangia metropolitana de facto o de jure	12,6%	9,0%	0,8%
ITALIA INTERNA	5,2%	24,0%	-6,5%
1.1.1 - Interno remoto scarsamente popolato	2,6%	17,6%	-8,0%
1.1.2 - Interno remoto a intermedia densità di popolazione	1,6%	2,7%	-3,8%
1.2.1 - Interno prossimo scarsamente popolato	0,5%	3,0%	-10,0%
1.2.2 - Interno prossimo a intermedia densità di popolazione	0,5%	0,7%	-3,5%
ITALIA METROPOLITANA	33,1%	6,6%	1,6%
3.1 - Polo metropolitano de facto	3,4%	0,6%	2,5%
3.2.1 - Area metropolitana de jure e de facto (non capoluogo)	14,0%	4,7%	1,7%
3.2.2 - Capoluogo metropolitano	15,6%	1,2%	1,3%

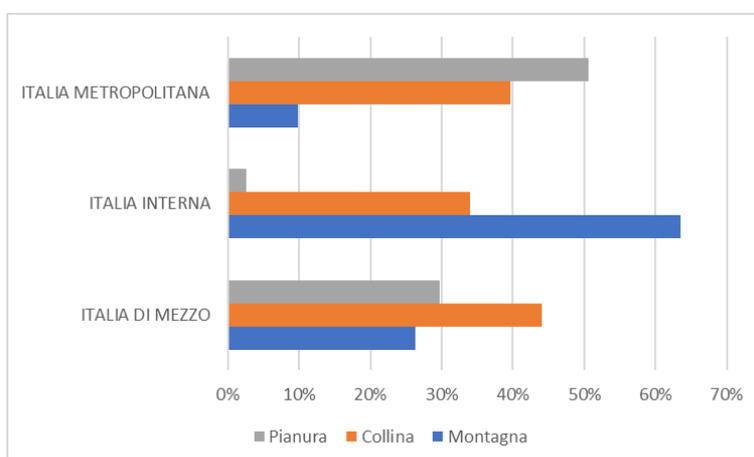


Grafico 1 | Percentuali di comuni per fascia altimetrica. Elaborazione degli autori.

Conclusioni e questioni aperte

Questo articolo ha ripercorso le tappe metodologiche e alcuni primi approfondimenti che costituiscono la definizione di Italia di Mezzo nel progetto GRINS finanziato dal PNRR. Quello dell'Italia di mezzo è un panorama complesso spesso trascurato dal dibattito pubblico e dalle politiche nazionali. Eppure, è proprio qui che si concentrano le sfide sociali, ecologiche, tecnologiche, produttive e abitative più stringenti. Sulle dinamiche di crisi, la contrazione in questa porzione di territorio è scomposta e sarà oggetto di analisi e ricerca approfondita; dal punto di vista economico è differenziata. Riguardo la dimensione ecologica e ambientale è invece chiara la grande fragilità dell'Italia di Mezzo: pensiamo il suolo e l'aria della bassa padana, ai livelli drammatici di inquinamento e di inversione termica dei fondovalle alpini, all'innalzamento del livello

del mare e ai territori dell'abusivismo costiero del Mezzogiorno, ai sistemi fluviali congestionati dall'urbanizzazione e le relative dinamiche di insicurezza, ai territori caratterizzati da altri rischi naturali o legati alla pressione antropica. Nonostante questo, i temi ecologico-ambientali sono poco sentiti e spesso non sono oggetto delle politiche calibrate rispetto alle specificità delle diverse tipologie insediative.

La ricerca proseguirà per i prossimi due anni, interpretando gli assetti insediativi dei territori policentrici e a medio-bassa densità che caratterizzano l'Italia di Mezzo, indagando la recente evoluzione dei sistemi insediativi e le loro dotazioni di infrastrutture e attrezzature, al fine di elaborare strategie operative e scenari entro un'ottica di equità territoriale e sostenibilità ambientale. La ricerca intreccerà un approccio quantitativo con uno spiccatamente qualitativo, attraverso operazioni multiscalari al contempo descrittive, interpretative e operative in una selezione di contesti.

Attribuzioni

Il contributo nasce dal lavoro congiunto dei tre autori, nell'ambito del programma PNRR MUE “Missione 4, componente 2, investimento 1.3”, codice progetto: PE00000018. Titolo progetto: partenariato esteso “GRINS” economic and financial sustainability of systems and territories – Spoke 7 – CUP: D43C22003110001. Per il gruppo DASTU del Politecnico di Milano il progetto è coordinato da Arturo Lanzani. La redazione delle parti ‘Introduzione’ e ‘Conclusioni’ è stata curata da Sara Caramaschi, la redazione delle parti ‘Alcuni approfondimenti sulle tre Italie’ da Francesco Curci. Tutti e tre gli autori hanno curato la sezione ‘Quante Italie in Italia?’ e collaborato alla ideazione e revisione dell'intero contributo.

Riferimenti bibliografici

- De Rossi, A. (2018), *Riabitare l'Italia. Le aree interne tra abbandoni e riconquiste*, Donzelli, Roma.
- Dijkstra, L., H. Poelman and P. Veneri (2019), “The EU-OECD definition of a functional urban area”, *OECD Regional Development Working Papers*, 2019/11, OECD Publishing, Paris.
- Kercuku, A., Curci, F., Lanzani, A. and Zanfi, F. (2023), “Italia di mezzo: The emerging marginality of intermediate territories between metropolises and inner areas”, *REGION*, 10(1), pp. 89–112.
- Lanzani, A. (2020), “Fragilità territoriali”, in D. Cersosimo, C. Donzelli (eds.), *Manifesto per riabitare l'Italia*, Donzelli, Roma, pp. 121–127.
- Lanzani, A., Barbera, F., Lacqua, F. (2022), “Il futuro dell'Italia di Mezzo”, in *Rivista di cultura e di politica Il Mulino*, disponibile online: <https://www.rivistailmulino.it/speciale/citt-medie>.
- Lanzani, A., Curci, F. (2018), “Le Italie in contrazione, tra crisi e opportunità”, in A. De Rossi (ed.), *Riabitare l'Italia. Le aree interne tra abbandoni e riconquiste*, Donzelli, Roma, pp. 79–107.
- Lanzani, A., De Leo, D., Mattioli, C., Zanfi, F. (2020), “Nell'Italia di mezzo: rigenerazione e valorizzazione dei territori della produzione”, in A. Coppola, M. Del Fabbro, A. Lanzani, F. Zanfi (eds.), *Ricomporre i divari. Politiche e progetti territoriali contro le disuguaglianze e per la transizione ecologica*, Il Mulino, Milano, pp. 107–115.
- Muscarà, C., Scaramellini, G., Talia, I. (2011), *Tante Italie una Italia. Dinamiche territoriali e identitarie*, Franco Angeli, Milano.
- Rusci, S. (2021), *La città senza valore. Dall'urbanistica dell'espansione all'urbanistica della demolizione*, Franco Angeli, Milano.
- Urban@it (2021), *Sesto Rapporto sulle città. Le città protagoniste dello sviluppo sostenibile*, Il Mulino, Milano.

Sistemi territoriali integrati: un “dispositivo” per la cooperazione intercomunale

Lucia Chieffallo

Università della Calabria
DINCI - Dipartimento di Ingegneria Civile
lucia.chieffallo@unical.it

Annunziata Palermo

Università della Calabria
DINCI - Dipartimento di Ingegneria Civile
annunziata.palermo@unical.it

Maria Francesca Viapiana

Università della Calabria
DINCI - Dipartimento di Ingegneria Civile
mf.viapiana@unical.it

Abstract

In contesti policentrici e diffusi come quelli italiani, la scala intermedia si configura come idonea a sperimentare modelli di sviluppo locale condivisi, tesi alla valorizzazione del patrimonio endogeno, alla riduzione delle vulnerabilità locali e alla crescita sostenibile dei luoghi attraverso la messa a sistema di risorse, competenze e attori. Il pianificatore territoriale, adottando un approccio orientato alla complessità, ha il compito di definire gli ordini di priorità di intervento e declinare i temi delle politiche di sviluppo *site-specific* sui territori oggetto di interesse con l'obiettivo ultimo di supportare gli Enti Locali nella costruzione di opportune strategie d'area. A questo scopo, è stato avviato un percorso di ricerca che muove dalla definizione di una metodologia di mappatura dei “divari” territoriali multipli alla scala regionale per definire opportuni sistemi territoriali integrati quali “dispositivo” per la cooperazione intercomunale.

Parole chiave: spatial planning, tools and techniques, cohesion

1 | Principali argomentazioni alla base della ricerca

Al fine di opporsi alla frammentazione delle realtà territoriali, a partire dagli anni Novanta del secolo scorso, il legislatore ha supportato la riduzione del numero dei Comuni di piccole dimensioni mediante il loro accorpamento. Il meccanismo della fusione ha generato, tuttavia, non poche resistenze da parte delle amministrazioni locali, che hanno guardato con maggiore interesse alle forme di cooperazione intercomunale. Convenzioni, accordi di programma, consorzi, unioni di Comuni, di fatto, rappresentano un'opportunità di aggiornamento dell'amministrazione e riordino territoriale (Guerra, 2017) al fine di elargire risposte sempre più efficaci ai bisogni provenienti dalle comunità territoriali.

Il tema della cooperazione intercomunale è complesso e profondo in virtù di almeno due elementi principali: l'eterogeneità dei possibili ambiti di applicazione e la molteplicità dei modelli perseguibili allo scopo. Nonostante l'associazionismo sia stato fortemente incoraggiato nel contesto policentrico e diffuso italiano, prima tra tutte dalla Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI), le esperienze realizzate non appaiono del tutto soddisfacenti rispetto alle potenzialità che potrebbero essere espresse. Per tali ragioni è importante approfondire i benefici derivanti dall'adozione di “strumenti” come i sistemi territoriali integrati al fine di sensibilizzare i pianificatori, e soprattutto gli amministratori locali, al superamento dello storicizzato individualismo municipale che induce separazioni e campanilismi ostacolando la definizione di più efficaci indirizzi operativi e politici condivisi. Gli strumenti di *governance* orizzontale, citati in letteratura come una possibile soluzione alle richieste crescenti in termini di qualità ed efficienza dei servizi pubblici (Bolgherini e Klotz, 2022), appaiono troppo spesso come una considerazione teorica, più che una frontiera percorribile volta a promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, nonché uno strumento da favorire per rimuovere gli squilibri economici e sociali e sostenere l'effettivo esercizio dei diritti della persona, secondo quanto previsto dall'art. 119 della Costituzione.

Le decisioni relative alla gestione e alla trasformazione dei sistemi territoriali devono confrontarsi necessariamente con alcune emergenze di carattere ambientale e sociale non trascurabili (Bottero e Mondini, 2019). Esiste, infatti, una gamma estremamente ampia di funzioni e servizi offerti in ambito locale che potrebbero prestarsi ad un ripensamento di “scala più vasta”, tra cui, ad esempio, la gestione dei rifiuti, la manutenzione del territorio, la viabilità, l’istruzione, il trasporto pubblico locale. Alla luce di tali riflessioni, si propone di seguito la sintesi metodologica definita nell’ambito di un percorso di ricerca¹ che muove dalla mappatura dei “divari” territoriali multipli alla scala regionale (Chieffallo et al., 2022; 2023) per individuare, successivamente, ambiti territoriali da evolvere in sistemi territoriali integrati nell’accezione “Smart Land” al fine di supportare la gestione associata di specifiche funzioni e servizi.

2 | Riferimenti metodologici

Il modello Smart Land proposto ha struttura complessa e appartiene alla classe dei Multilevel Model che consentono l’analisi di fenomeni con struttura informativa gerarchica in cui i dati si riferiscono a più livelli di osservazione e appartenenza (Francini *et al.*, 2019). I macro-livelli sono rappresentati da sei domini *smart: Environment, Mobility, Economy, Governance, Living e People*. Essi sono declinati in specifici fattori e variabili per esplicitarne gli aspetti caratterizzanti dal punto di vista qualitativo e quantificati da un sistema di indicatori, i micro-livelli, che si caratterizzano per essere misurabili, sintetici e disaggregati, consentendo la descrizione quantitativa delle variabili (Tabella I).

Tabella I | Struttura informativa del modello Smart Land

ID	Dominio	Fattore	Variabile	Indicatori (n°)
S-EN	<i>Smart Environment</i>	Territorio	Uso del suolo Rete ecologica Rischi	7 6 7
S-MO	<i>Smart Mobility</i>	Spostamenti	Modalità Pendolarismo Accessibilità	4 3 3
S-EC	<i>Smart Economy</i>	Dinamicità	Occupazione Attrattori economici Mercato edilizio	8 10 10
S-GO	<i>Smart Governance</i>	Pubblica amministrazione	Trasparenza ed efficienza della programmazione Personale Bilancio	6 3 7
S-LI	<i>Smart Living</i>	Qualità della vita	Benessere economico Servizi Condizioni abitative Qualità degli insediamenti	8 7 6 5
S-PE	<i>Smart People</i>	Demografia	Struttura della popolazione Istruzione	8 5

I sei indici relativi ai domini possono essere interpretati secondo le componenti di sostenibilità per finalizzare le seguenti priorità:

- *Environment e Mobility* per la sostenibilità ambientale, al fine di ottimizzare l’uso delle risorse esistenti, garantire l’accesso ai servizi alle diverse categorie d’utenza, far sì che vi sia la possibilità di residenza, di mobilità di lavoro, di sicurezza;
- *Governance e Economy* per la sostenibilità economica, al fine di fare rete a livello locale coinvolgendo gli attori del territorio, nutrendo le relazioni virtuose che portano idee, progetti, finanziamenti, opportunità, persone, favorendo una visione sistemica che esalti le potenzialità degli stakeholder e ne connetta le risorse in una nuova logica comunitaria e supporti l’economia locale;
- *Living e People* per la sostenibilità sociale, per favorire il raggiungimento di un giusto grado di omogeneità sociale, un’equa distribuzione del reddito, un’occupazione che permetta la creazione di mezzi di

¹ La metodologia e i risultati proposti fanno riferimento all’attività di ricerca dottorale condotta dall’ing. Lucia Chieffallo con la supervisione delle prof. Annunziata Palermo e Maria Francesca Viapiana presso il Dipartimento di Ingegneria Civile dell’Università della Calabria.

sussistenza dignitosa e un equo accesso alle risorse e ai servizi sociali, un equilibrio tra tradizione e innovazione, e autosufficienza, endogeneità e fiducia in sé stessi (Sachs, 1999).

Come anticipato, l'approccio di valutazione segue una logica “dal generale al particolare” con la generazione *step by step* di indicatori di sintesi ottenuti per aggregazione di quelli generati nello *step* precedente (Lentini e Serati, 2014). Gli indicatori elementari sono di diverso tipo e associati a unità di misura diverse. Per poter essere sintetizzati è necessaria l'applicazione di un metodo di normalizzazione, finalizzato all'associazione di un valore numerico adimensionale al valore misurato degli indicatori per renderli comparabili e di un metodo di aggregazione, teso alla definizione di vere e proprie funzioni capaci di sintetizzare la pluralità delle informazioni di base negli indici sintetici relativi a variabili, fattori e domini per la costruzione dell'indice composito *SL* che rappresenta il risultato numerico di sintesi dell'applicazione del modello è l'indice Smart Land.

La normalizzazione consente l'associazione di un valore numerico adimensionale al valore misurato dall'indicatore (Huovila et al., 2019). Nell'ambito di questo studio è stato adottato il metodo *min-max*, in accordo al quale si normalizzano i valori degli indicatori in modo da ottenere un identico intervallo di variazione per tutti gli indicatori del *dataset*. Gli indicatori compositi forniscono una sintesi dei valori presentati in corrispondenza della stessa unità di analisi (Seri et al., 2021). La scelta della struttura di aggregazione è una scelta soggettiva che deve essere tesa a valorizzare tutte le informazioni contenute negli indicatori elementari (Giove e Cruciani, 2010). Nel caso in esame, è stato applicato un metodo di aggregazione non pesato, mediante cumolazione degli indicatori normalizzati.

L'indice *SL* valuta il grado di *smartness* di un'unità territoriale aggregando i punteggi ottenuti per i sei domini *smart*. Per effettuare una valutazione descrittivo-comparativa si procede al calcolo dell'indice *SL*, dopo aver preliminarmente realizzato una sintesi degli indicatori quantificata dall'indice *S-i* per l'*i*-esimo dominio:

$$SL = S-EN + S-MO + S-GO + S-EC + S-PE + S-LI$$

3 | I risultati

I risultati della sperimentazione hanno permesso di dimostrare come la ricomposizione delle condizioni di “divario” a partire dalla scala regionale consenta di individuare nuove geografie territoriali da evolvere in sistemi territoriali integrati, all'interno dei quali sperimentare le più opportune associazioni realizzabili tra Enti Locali per l'erogazione di rilevanti funzioni/servizi e ottenere vantaggi competitivi nel medio e lungo termine.

L'area di studio si compone di tre unità di sperimentazione individuate a seguito dell'applicazione di una metodologia di mappatura territoriale dei divari di sviluppo al contesto regionale (Chieffallo et al., 2022). I tre casi individuati sono contesti marginali, assumendo la marginalità nell'accezione di *gap* rispetto al livello medio di sviluppo regionale, posti, rispettivamente, in una zona costiera, montana e collinare (Figura 1).



Figura 1 | Localizzazione delle unità di sperimentazione. Fonte: Elaborazione propria

La “Costa del Vibonese” si colloca nell'area costiera in Provincia di Vibo Valentia e comprende i 9 Comuni di Briatico, Joppolo, Nicotera, Parghelia, Pizzo, Ricadi, Tropea, Vibo Valentia e Zambrone. Il “Pollino Occidentale”, in Provincia di Cosenza, nella porzione di territorio più a nord della Calabria, comprende i 6 Comuni di Laino Borgo, Laino Castello, Mormanno, Orsomarso, Papasidero e Verbarico. La “Valle dell'Esaro”, posta nella Valle del Crati in Provincia di Cosenza, comprende i 9 Comuni di Cervicati, Cerzeto, Fagnano Castello, Malvito, Mongrassano, Roggiano Gravina, San Marco Argentano, Santa Caterina Albanese e Torano Castello.

Dall'applicazione del modello descritto², la Costa del Vibonese ha ottenuto un valore dell'indice SL pari a 16,26, il Pollino Occidentale pari a 17,55 e la Valle dell'Esaro pari a 15,83.

Per la Costa del Vibonese si registra maggiore variabilità dell'indicatore relativo ai domini *Smart Economy* e *Smart People* con valore massimo registrato rispettivamente nei Comuni di Vibo Valentia e Briatico e valore minimo registrato nel Comune di Joppolo. Mediamente, i domini che hanno ottenuto il punteggio più basso e più alto sono *Smart Mobility*, registrando il valore minimo nel Comune di Ricadi, e *Smart People*.

Per il Pollino Occidentale si registra una maggiore variabilità dell'indicatore relativo ai domini *Smart Governance* e *Smart People* con valore massimo registrato nel Comune di Orsomarso e valore minimo registrato rispettivamente nei Comuni di Papisidero e Mormanno. Mediamente, i domini che hanno ottenuto il punteggio più basso e più alto sono *Smart Mobility*, registrando il valore minimo nel Comune di Laino Castello, e *Smart People*.

Per la Valle dell'Esaro si registra una maggiore variabilità dell'indicatore relativo ai domini *Smart People* e *Smart Environment*, con valore massimo registrato nei Comuni di Roggiano Gravina e Mongrassano e valore minimo registrato rispettivamente nei Comuni di Malvito e Torano Castello. Mediamente, i domini che hanno ottenuto il punteggio più basso e più alto sono *Smart Economy*, registrando il valore minimo nel Comune di Cerzeto, e *Smart People*.

4 | Discussioni e conclusioni

Di seguito si intende discutere, seppur brevemente, dei risultati della ricerca qui sintetizzata in relazione ai due elementi principali che caratterizzano il tema della cooperazione intercomunale, ovvero l'eterogeneità dei possibili ambiti di applicazione e la molteplicità dei modelli perseguibili.

In relazione al primo elemento, i risultati ottenuti, caratterizzati dalla variabilità geografica delle *performance* ottenute dai Comuni che compongono le unità di sperimentazione, consentono di individuare i specifici settori che necessitano di intervento. Nell'individuazione, quindi, degli ambiti di applicazione da sottoporre a cooperazione, l'attenzione potrebbe essere rivolta alle variabili mediamente associate a *performance* peggiori che, per le tre unità di sperimentazione, sono le seguenti: *uso del suolo (Smart Environment)*, *rete ecologica (Smart Environment)*, *accessibilità (Smart Mobility)*, *pendolarismo (Smart Mobility)*, *personale (Smart Governance)*, *attrattori economici (Smart Economy)*.

In relazione al secondo elemento, la ricerca ha permesso di dimostrare come la scala territoriale intermedia sia la più adeguata a coniugare le esigenze di sostenibilità e competitività territoriali nell'ambito della quale individuare la forma associativa più idonea allo scopo specifico per ottimizzare gli obiettivi di efficienza e economicità. La scala intermedia contribuisce a superare i localismi, consente di garantire una maggiore vicinanza, rispetto alla scala regionale, alle dinamiche insediative locali ed è in grado di fornire ai Comuni, specialmente quelli di piccole e medie dimensioni, il necessario supporto per affrontare, nella gestione del territorio, i temi ambientali, sociali ed economici secondo una logica di ampio respiro di interesse territoriale. A tale necessità – e con specifico riferimento ai territori che non riescono, singolarmente, ad affrontare le sfide ambientali, economiche e sociali poste dalla contemporaneità – si è inteso dare una risposta attraverso la definizione del modello *Smart Land*: un sistema reticolare di centri di piccole e medie dimensioni basato sulla condivisione di buone pratiche e di servizi al fine di ridurre, insieme, i *gap* infrastrutturali e occupazionali e garantire un accesso più equo ai servizi e ai beni pubblici.

La costituzione di sistemi territoriali integrati rappresenta, quindi, l'opportunità per sperimentare un vero cambiamento nell'accesso ai servizi di cittadinanza. Sebbene, come affermato in apertura, la SNAI abbia contribuito a rivitalizzare sul territorio i processi associativi, le ricerche future dovranno tracciare nuove traiettorie nel difficile percorso della cooperazione intercomunale per il perseguimento di comuni obiettivi strategici supportando l'individuazione dei servizi e delle funzioni da destinare alla forma associata e la scelta delle forme associative più adeguate alle esigenze locali.

² Per un approfondimento dei risultati ottenuti si rimanda a Chieffallo *et al.* (2023) che contiene le cartografie elaborate per ogni unità di sperimentazione, dimostrando la variabilità geografica delle *performance* ottenute dai Comuni oggetto di studio. Le cartografie consentono, intuitivamente, di individuare i territori che necessitano di interventi di rigenerazione in specifici settori. Per individuare le azioni utili a migliorare le *performance*, è inoltre possibile far ricorso al supporto fornito dalle rappresentazioni matriciali, che risultano tanto più dettagliate quanto più dai macro-livelli ci si sposta verso i micro-livelli.

Riferimenti bibliografici

- Bolgherini S., Klotz G. (2022), "I sindaci tra politica territoriale e vincoli di governance. Come le élite locali valutano gli strumenti di cooperazione orizzontale tra comuni", in *Regional Studies and Local Development*, vol. 3, pp. 69-116.
- Bottero M., Mondini G. (2019), "Valutazioni integrate per sistemi territoriali complessi", in Demeglio P. (a cura di), (2019). *Un paesaggio medievale tra Piemonte e Liguria: il sito di Santa Giulitta e l'Alta Val Tanaro*, All'insegna del Giglio, Sesto Fiorentino, pp. 265-268.
- Chieffallo L., Palermo A., Viapiana M.F. (2022), "Tecniche geo-statistiche per la mappatura territoriale di divari multipli: la "geografia" della Regione Calabria", in *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, no. 133, pp. 104-129.
- Chieffallo L., Palermo A., Viapiana M.F. (2023), *Divari di sviluppo nei territori intermedi: Definizione e mappatura per l'evoluzione in Smart Land*, FrancoAngeli, Milano.
- Francini M., Chieffallo L., Palermo A., Viapiana, M.F. (2019), "Estimation of the Smart Land Index: application to the rural context of the Crati Valley", in *European Planning Studies*, no. 28, vol. 4, pp. 749-770.
- Giove S., Cruciani C. (2010), "La costruzione di un indice aggregato", in *Equilibri*, no. 14, vol. 1, pp. 34-41.
- Guerra M.P. (2017), "È ancora in agenda la cooperazione intercomunale?", in *Giornale di Diritto Amministrativo*, no. 5, pp. 609-623.
- Huovila A., Bosch P., Airaksinen M. (2019), "Comparative analysis of standardized indicators for Smart sustainable cities: What indicators and standards to use and when?", in *Cities*, no. 89, pp. 141-153.
- Lentini A., Serati M. (2014), "100% Lombardia: 100 indicatori statistici a supporto delle attività di programmazione integrata dello sviluppo socio-economico territoriale di Regione Lombardia", in *Statistica & società (online)*, no. 3, vol. 2, pp. 29-39.
- Longhi L. (2019), "Stato dell'arte e prospettive della cooperazione intercomunale in Italia. Brevi note a margine di "L'Unione (non) fa la forza? Alcune evidenze preliminari sull'associazionismo comunale in Italia""", in *Euro-Balkan Law and Economics Review*, no 1, pp. 219-226.
- Sachs I. (1999), "Social sustainability and whole development: Exploring the dimensions of sustainable development" in Becker E., Jahn T. (a cura di), *Sustainability and the Social Sciences: A Cross Disciplinary Approach to Integrating Environmental Considerations into Theoretical Reorientation*, Zed Books, Londra e New York.
- Seri E., Alaimo L.S., Malpassuti V.C. (2021), "BoD-min: Un intervallo per l'analisi di robustezza degli indicatori compositi e punto medio come metodo di aggregazione", in Alaimo L.S., di Bella E., Del Sarto S., Ivaldi E., Maggino F., Piscitelli A., Trapani M. (a cura di), *Atti del VII Convegno Nazionale dell'Associazione Italiana per gli Studi sulla Qualità della Vita "Qualità della vita: ripartire dai territori"*, Genova University Press, Genova.

La concezione di giustizia spaziale sottesa alla politica di coesione territoriale: il caso delle strategie di Sviluppo Urbano Sostenibile di Regione Lombardia

Sarah I. Chiodi

Politecnico di Milano

DAStU - Dipartimento di Architettura e Studi Urbani

sarabisabella.chiodi@polimi.it

Abstract

Lo sviluppo urbano sostenibile integrato alla politica di coesione territoriale consolida la prospettiva europea sulla dimensione urbana, offrendo *una* specifica concezione di *just city*, sia in termini sostanziali che in termini procedurali. Questo contributo analizza il caso studio delle strategie Urbane di Sviluppo Sostenibile (SUS) di Regione Lombardia (di seguito RL) sostenute dai PR FESR ed FSE+ 2021-2027, i principali strumenti della politica di coesione europea gestiti a livello regionale, alla luce della concezione di giustizia spaziale promossa da tale politica. In particolare, si fa riferimento ad alcuni elementi salienti di giustizia procedurale che caratterizzano questa concezione e le loro implicazioni nelle SUS di RL a confronto con altre regioni del nord Italia: (i) il principio di partenariato, secondo un approccio di governance multilivello e coerente con il principio di sussidiarietà; (ii) l'integrazione tra diversi settori di intervento e tra diverse fonti di finanziamento; e (iii) l'approccio *place-based* incentrato sulle peculiarità dei luoghi. L'argomentazione proposta è sostenuta da: (a) l'analisi del percorso di programmazione delle SUS di RL, cui ho preso parte come responsabile del coordinamento delle "Politiche di Sviluppo Territoriale 2021-2027: Aree Urbane ed Aree Interne" nel 2022; (b) da una ricerca del DAStU per conto terzi sulle politiche regionali per il territorio lombardo, cui ho partecipato nel 2023; (c) le prime risultanze di una indagine comparativa con altre regioni del nord Italia, svolta nell'ambito del progetto finanziato dall'U.E. "REgional governance and PLAnning processes dealing with social justice and the territorial Cohesion policy in Europe (REPLACE)", di cui sono il Principal Investigator.

Parole chiave: cohesion, strategic planning, governance.

1 | La politica di coesione come manifestazione del principio di giustizia spaziale

Il concetto di giustizia spaziale e il dibattito sulla *just city* a partire dagli anni Settanta¹ ad oggi sono stati ampiamente trattati dagli studi urbani (tra i più noti si citano: le monografie di E.W. Soja, 2010 e S.Fainstein, 2010; e le raccolte di saggi a cura di P. Marcuse, 2009 e A. Merrifield e E. Swyngedouw, 1996)², proponendo diverse interpretazioni e spunti di riflessione per la disciplina urbanistica: in termini "sostanziali", con il tentativo di ricostruire quadri teorici e scuole di pensiero (Frazer e Honneth, 2003; Perry and Atherton, 2017); in termini "metodologici", ponendo al centro il ruolo delle istituzioni (Moroni, 2019, 2018); in termini "valutativi e di misurazione" (Israel e Frenkel, 2018); in relazione alla politica europea di coesione territoriale (Madanipour A. et al., 2022; Jones R. et al., 2020; Dabinett G., 2010) ecc.

Senza entrare nel merito di tale dibattito, occorre tuttavia precisare la posizione di questo contributo, che offre *una* specifica concezione di giustizia spaziale riferita ad un caso studio. Tale concezione si inserisce nel quadro istituzionale della politica europea di coesione, il cui obiettivo è la riduzione delle disparità di sviluppo tra le regioni europee. Tale politica adotta una concezione di giustizia che sottende una logica "redistributiva" dei fondi strutturali e di investimento (SIE), basata per sommi capi sul principio rawlsiano di "differenziazione" dei territori, identificati sulla base dell'indice del loro sviluppo (che ad oggi, nonostante il copioso dibattito sui limiti³ di questo indicatore, è il Prodotto Interno Lordo): in sostanza vengono attribuite maggiori risorse alle regioni meno sviluppate secondo una logica di riequilibrio territoriale.

Accanto alla dimensione sostanziale di giustizia, ovvero di eguaglianza territoriale tra le regioni europee in termini di sviluppo (e benessere) quale obiettivo a cui tendere, la politica di coesione sottende anche una

¹ A partire dal celebre testo di D.Harvey (1973), *Social Justice and the city*.

² Un'ampia elencazione della letteratura in materia, a partire dagli anni 2000, è presente in Moroni (2019)

³ Ad es. a livello internazionale lo Human Development Index (HDI) e a livello nazionale gli indicatori di benessere equo e sostenibile (BES). Ma si considerino anche gli studi critici sull'impatto della politica di coesione e le diverse caratteristiche dei territori (Capitale Territoriale – Camagni, 2009) su cui impattano (Bachtrögler et al., 2020).

dimensione procedurale di giustizia. La dimensione procedurale inerisce il processo attraverso cui si intende raggiungere l'obiettivo-la decisione e per essere definito giusto dovrebbe essere equo, inclusivo e svolto nel rispetto delle differenze (di genere, di etnia, età, capacità ecc.)(cfr. M.Young, 1990). Di conseguenza la procedura "giusta" attraverso cui si attua la politica di coesione (attraverso i suoi strumenti principali, quali il cd. Accordo di partenariato tra stato e UE e i programmi operativi nazionali e regionali) concerne (i) un adeguato coinvolgimento del cd. "partenariato"⁴ che include tutti i portatori di interessi, compresa la società civile (eventualmente tramite organismi di rappresentanza), promuovendo l'inclusione sociale, la parità di genere e la non discriminazione. In particolare, nell'ambito delle strategie urbane, i partner andranno selezionati e coinvolti, in conformità ai principi di sussidiarietà e di governance multilivello, in coerenza con il livello territoriale pertinente; dunque, saranno individuati direttamente dalle autorità locali urbane in coerenza con i portatori di interessi nella strategia che intendono promuovere, con un atteso (talvolta mandatorio) coinvolgimento della società civile.

Sempre in termini di giustizia procedurale, nello specifico ambito dello "sviluppo urbano sostenibile"⁵ si evidenziano altri due aspetti caratterizzanti: (ii) l'*integrazione* tra diversi settori di intervento⁶ - che implica sia l'individuazione di progetti afferenti a diversi settori, sia l'integrazione tra i progetti stessi in una logica di consequenzialità o complementarietà - e tra fonti di finanziamento, integrando ai fondi dei PR fondi di diversa natura (ad es. i fondi dei PN, il PNRR, altre fonti di finanziamento, ivi incluse risorse autonome degli enti locali); (iii) e l'approccio *place-based*, derivato dal cd. rapporto Barca (2009), secondo il quale si riconosce che «le sfide urbane si manifestano con caratteristiche diverse a seconda dei luoghi» (Fioretti et al., 2020, p.16).

La concezione di giustizia illustrata inerisce il quadro normativo europeo e i suoi regolamenti⁷, e impone un determinato approccio e quadro normativo anche a livello nazionale e regionale, tuttavia, ciascuno stato europeo e poi ciascuna regione al suo interno, possono reinterpretare e orientare in modo differenziato le proprie politiche a livello amministrativo; seppure il principio di giustizia sopra descritto resti invariato nei suoi obiettivi sostanziali e nelle sue procedure regolamentari. Il caso studio delle strategie di Sviluppo Urbano Sostenibile di Regione Lombardia e un suo breve confronto con altre tre regioni del nord Italia, ci permetteranno di approfondire tale interpretazione a livello istituzionale e amministrativo locale.

2 | La programmazione delle SUS lombarde

La politica di coesione dell'Unione Europea, come noto, si sviluppa lungo una programmazione temporale settennale e si struttura sulla base di accordi stipulati tra l'UE e i singoli Stati membri (cd. Accordi di Partenariato) nel rispetto di regole condivise (cd. pacchetto regolamentare), assegnando ad ogni ciclo di programmazione le risorse finanziarie dei fondi Strutturali e di Investimento Europei (SIE) a cui si aggiungono quelle nazionali⁸. La programmazione 2021-27 si pone 5 Obiettivi strategici di Policy (OP)⁹ da perseguire attraverso i diversi fondi e programmi nazionali (10 in IT) e regionali (38 in IT); lo sviluppo urbano sostenibile si colloca nell'ambito dell'OP n.5, attraverso lo sviluppo di *strategie territoriali*¹⁰ riferite sia alle aree urbane¹¹, sia a quelle non urbane (ovvero le cd. aree interne, che non saranno analizzate in questo contributo).

Le strategie Urbane di Sviluppo Sostenibile (SUS) di RL interessano 14 città¹² e sono finanziate sia dal PR FESR (nell'ambito del solo OP.5), sia dal PR FSE+ (a valere su vari OP, solo alcuni dei quali esclusivamente

⁴ Cfr. Regolamento UE n.240/2014

⁵ Si precisa che lo SUS è stato integrato nella politica di coesione a partire dalla sottoscrizione della Carta di Lipsia nel 2007 sulla scia dei primi Progetti pilota urbani degli anni '90 e poi dei due cicli di progetti Urban I (1994-1999) e II (2000-2006), che all'epoca non erano ancora parte integrante della politica di coesione. (Fioretti et al., 2020)

⁶ Per settori di intervento ci si riferisce alle tipologie di progetti indicati nelle SUS, quali, ad esempio, la ristrutturazione di edifici pubblici al fine dell'efficientamento energetico, la realizzazione di infrastrutture ciclistiche o la riqualificazione degli spazi pubblici ecc. In gergo tecnico, si riconducono ad un elenco puntuale di settori posti in relazione agli obiettivi strategici di policy (OP) che si ritrova nel Regolamento generale dei fondi UE n.1060/2021.

⁷ Ivi incluso il *Manuale delle strategie di sviluppo urbano sostenibile* dello JRC, curato da Fioretti et al. (2020).

⁸ Si precisa che i fondi UE del ciclo 2021-2027 sono integrati da quelli statali e regionali, con percentuali rispettivamente pari al 40%, 42% e 18%.

⁹ Gli OP del ciclo 2021-2027 sono: 1. un'Europa più intelligente, 2. un'Europa più verde, 3. un'Europa più connessa, 4. un'Europa più sociale, e 5. un'Europa più vicina ai cittadini.

¹⁰ Come definite ai sensi dell'art.28 Reg. UE 1060/2021.

¹¹ In particolare, ai sensi dell'AP, almeno l'8% delle risorse FESR nazionali dev'essere destinato allo Sviluppo Urbano sostenibile.

¹² Le 14 città beneficiarie dei fondi per lo sviluppo delle SUS in RL sono: Cinisello Balsamo (MI), Rho (MI), Bergamo, Milano, Brescia, Legnano, Monza, Gallarate (VA), Mantova, Pavia, Sondrio, Busto Arsizio (VA), Vigevano (PV), Cremona. Il finanziamento

dedicati), sia da ulteriori fondi autonomi regionali, con una sovvenzione pari al 100% dei costi; e sono attivate mediante la forma degli Investimenti Territoriali Integrati (ITI) - forma alternativa allo Sviluppo Locale di tipo partecipativo (CCLD) o ad altri strumenti¹³ promossi dalle diverse regioni europee.

Le SUS lombarde, perseguendo una logica di sviluppo integrato, promuovono la rigenerazione sostenibile di contesti urbani caratterizzati da condizioni di fragilità, puntando ad aumentare l'inclusione sociale delle popolazioni più svantaggiate e a ridurre le disuguaglianze materiali ed immateriali dei territori, ponendo al centro le comunità locali. (Regione Lombardia, 2022)

RL è stata la prima regione d'Italia ad approvare tutte le SUS a seguito di un percorso che potremmo definire di co-programmazione¹⁴ dei PR avviato nell'inverno 2021, conclusosi con l'approvazione dei PR nell'estate del 2022), e un percorso di co-progettazione delle strategie con i comuni conclusosi nel dicembre 2022.

3 | La trasposizione del concetto di giustizia spaziale nelle SUS di Regione Lombardia a confronto con altre tre regioni del nord Italia.

Le SUS sono integrate nella politica di coesione quali strumenti attuativi di tale politica su scala urbana, accanto alle strategie promosse dal PN METRO+¹⁵. In termini sostanziali esse si relazionano alla medesima concezione generale di giustizia spaziale promossa dalla politica di coesione, in quanto si pongono l'obiettivo di sviluppare strategie atte a favorire lo sviluppo sostenibile degli ambiti in cui intervengono, concorrendo a migliorare il benessere regionale. Ciononostante, in termini procedurali, seppur nel rispetto dei principi regolamentari imposti dalle norme europee, l'amministrazione regionale ha promosso programmi e procedure specifiche che hanno caratterizzato in modo significativo, anche in termini di giustizia spaziale, il caso delle SUS di RL, specie a confronto con le principali regioni del nord Italia¹⁶ - qui faremo un breve confronto con l'Emilia-Romagna (di seguito RER), il Piemonte (RP) e il Veneto (RV).

A partire dal principio europeo del partenariato e il necessario coinvolgimento dei partner nell'elaborazione dei programmi e nelle strategie, RL sembra rappresentare un caso unico ed esemplare di coinvolgimento delle autorità urbane: ancora in fase di programmazione regionale, quando i PR FESR ed FSE non erano ancora stati approvati dalla Commissione, RL ha promosso una manifestazione di interesse rivolta ai potenziali beneficiari del finanziamento per le SUS, chiedendo loro di proporre un primo schema di strategia. Questa scelta ha comportato una sorta di tailorizzazione dei programmi per quanto concerne le parti riferibili alle SUS, a misura delle esigenze di sviluppo emerse dal basso: questa scelta amministrativa, non banale, ha portato alla non individuazione a priori dei settori di intervento riferiti alle strategie, con la conseguente libertà di scelta dei territori di investire nei settori ritenuti prioritari dalle loro stesse strategie. Approccio contrario, ad esempio, è quello di RV, che ha individuato a priori alcune categorie di intervento, chiedendo alle autorità urbane di sviluppare le proprie strategie in coerenza al quadro settoriale imposto. Ma bisogna considerare che nella programmazione delle SUS subentrano fattori regolamentari, anche in termini di vincoli di concentrazione tematica riguardo certi settori di intervento piuttosto che altri, i quali possono travalicare le intenzioni procedurali ritenute più "giuste", specie a fronte di procedure, come per lo sviluppo urbano sostenibile, non standardizzate e legate alle policies regionali e globali, oltre che europee.

In linea con la governance multilivello, il principio del partenariato non si applica solo a livello di programmazione (in questo caso regionale) delle SUS, ma anche a livello progettuale locale: le autorità urbane, come diversamente interpretate nelle varie regioni¹⁷, a livello regolamentare (art. 29 del Reg. UE

regionale prevede oltre 200 milioni di euro: 154 milioni di euro a valere sul PR FESR 2021-2027; 25,9 milioni di euro sul PR FSE+ 2021-2027 e 26,85 milioni di euro su risorse autonome.

¹³ Ad esempio, la Regione Piemonte non si avvale degli ITI ma degli Accordi di Programma Quadro, sulla scia della precedente programmazione 2014-2020.

¹⁴ Nel capitolo successivo sarà illustrato il significato della co-programmazione e il suo valore nel rispetto del principio di partenariato e di governance multilivello.

¹⁵ La compresenza di strategie territoriali urbane promosse sia dai programmi operativi regionali che da quelli nazionali è una caratteristica unica del caso italiano. Negli altri paesi europei, infatti, non sussiste questo doppio livello di programmazione regionale e nazionale in riferimento allo Sviluppo Urbano Sostenibile (Fioretti et al., 2020).

¹⁶ Una precisazione è dovuta rispetto allo stato di avanzamento della programmazione delle SUS nelle diverse regioni: RL è la prima regione d'Italia ad avere approvato tutte le SUS già nel dicembre 2022; in subordine la RER è giunta all'approvazione delle Agende Trasformative Urbane per lo Sviluppo Sostenibile (ATUSS) a maggio 2023; RV, invece, sta sviluppando la fase di coprogettazione con le autorità urbane delle Strategie Integrate di Sviluppo urbano Sostenibile (SISUS), già pervenute all'AdG in forma preliminare e volte all'approvazione finale auspicabilmente entro l'estate; mentre RP ha pubblicato (con dead line ad aprile 2023) il bando di selezione dei soggetti capofila, i quali dovranno in seguito elaborare il primo progetto preliminare delle Strategie Urbane d'Area (SUA).

¹⁷ Esse possono infatti essere rappresentate da soli comuni capoluogo (il caso prevalente in RL) o da aggregazioni di più comuni (i casi di RV e RP) o da altre combinazioni tra questi (il caso di RER).

n.1060/2021) sono tenute a dimostrare il coinvolgimento degli stakeholder locali nella preparazione strategia, nonché come gestiranno la governance della SUS in fase di attuazione. In questo contesto, la partecipazione diretta dei cittadini attraverso adeguate forme di consultazione non è sempre vincolante ed è incoraggiata dalle Autorità di gestione dei programmi regionali con diversi gradi di intensità¹⁸ che potrebbero sottintendere livelli diversi di giustizia procedurale: forzando il ragionamento potremmo dire che una procedura pienamente giusta sarebbe quella che vede il coinvolgimento degli abitanti nella costruzione e nell'attuazione della strategia, secondo le logiche del *collaborative planning*? Dipende.

Il caso di RL si caratterizza per aver scelto di investire risorse ulteriori (rispetto a quelle degli obiettivi dell'OS 5.1, e altri OP nel caso di RV e in parte di RER) per il sostegno della governance delle SUS: sono infatti state stanziati risorse aggiuntive¹⁹ dell'assistenza tecnica del PR FESR atte a finanziare azioni specifiche aventi ad oggetto la sola governance attuativa della SUS, a beneficio diretto dei comuni capoluogo. Altre regioni (RP e RV), invece, hanno scelto di investire ulteriori risorse offrendo una sorta di consulenza tecnico-scientifica finalizzata al miglioramento delle strategie (in un'ottica di supporto alla *institutional capacity*²⁰ dei comuni) piuttosto che con obiettivi specifici di supporto alla governance della strategia ovvero alla costruzione del partenariato locale; nonostante nulla apparentemente osti al fatto che tali risorse possano essere impiegate anche in tal senso.

Il secondo aspetto che caratterizza le SUS in termini di giustizia procedurale è il principio di integrazione dei settori di intervento e delle fonti di finanziamento delle SUS. Il principio di integrazione promosso dalla politica UE è interpretato in modalità differenti nei singoli territori/regioni, suggerendo procedure diversamente “giuste” in quanto integrate a diversi livelli. Nonostante, in generale, nelle quattro regioni indagate le SUS promuovano sia interventi in vari settori che correlati tra loro, sia l'integrazione di fondi FESR (a carattere prevalentemente infrastrutturale) con i fondi FSE+ (per servizi ed azioni di tipo sociale), nonché l'integrazione ovvero la complementarità con altre fonti di finanziamento; tuttavia, ogni regione propone geometrie variabili di integrazione, specie in relazione alle fonti di finanziamento e alle percentuali di sovvenzione. Il caso di RL propone una significativa integrazione dei fondi FESR con quelli dell'FSE, che contribuiscono per oltre il 12% al finanziamento totale delle SUS; similmente RER, contribuisce con circa il 9% di risorse FSE+; mentre il caso di RV vede una sola tipologia di intervento FSE+ ammessa a finanziamento e per importi pari a poco più del 3% degli stanziamenti complessivi.²¹

L'ultimo aspetto che abbiamo indicato in termini di giustizia procedurale nelle SUS si riferisce all'approccio *place-based*, che implica risposte diverse e specifiche per ogni territorio basandosi su risorse e capacità locali. Da questo punto di vista, ogni regione ha “giustamente” personalizzato le SUS (sia nei contenuti che nei processi) in relazione ai propri obiettivi strategici (seppur sempre in coerenza con gli OP), alle proprie risorse e alle proprie capacità, anche riferendosi a tipologie di aree urbane differenti.

In conclusione, e in relazione a questo ultimo aspetto, emerge un ulteriore importante tema che ha rilevanti implicazioni in termini di disuguaglianza territoriale: quello della cd. *institutional capacity*, sia a livello regionale per le istituzioni che gestiscono le SUS, sia a livello locale per le istituzioni beneficiarie. Nel caso di RL, ad esempio, per rafforzare la capacità interna dell'ente, soprattutto nella fase di progettazione delle SUS, sono state attivate collaborazioni con il DAStU del Politecnico di Milano (sia per le SUS che per le Aree Interne), con l'intenzione di promuovere altresì il processo di *capacity building* delle istituzioni beneficiarie attraverso l'offerta di seminari, workshop e altre attività di affiancamento degli enti. Ciononostante, la questione della *institutional capacity* è emersa come uno degli aspetti più salienti e critici nel processo di predisposizione delle SUS in RL, sia in relazione alla capacità degli enti di sviluppare strategie in coerenza con la programmazione europea, sia in relazione alla capacità di elaborare strategie integrate intersettoriali, guidate da una logica sistemica tra le operazioni. Come abbiamo accennato in precedenza, altre regioni hanno invece previsto forme di supporto diretto (o indiretto) alle istituzioni locali piuttosto che per sé stesse.

¹⁸ Ad esempio, la progettazione delle SUS di RL non ha imposto il coinvolgimento della società civile, seppure alcune SUS l'abbiano comunque promosso.

¹⁹ Le risorse aggiuntive, rispetto ai 15 milioni di euro ammissibili per ogni SUS, ammontano al massimo al 2% del budget di ciascuna SUS (che in certi casi è stato inferiore all'importo massimo ammesso).

²⁰ In riferimento a questo tema specifico si rimanda al capitolo successivo di questo articolo, ultimi paragrafi.

²¹ Per quanto riguarda la Regione Piemonte, al momento non è possibile identificare il contributo dei fondi FSE+ alle SUA, considerato che il bando di selezione dei comuni capofila non le contempla e dal PR FESR Piemonte sembrano riferirsi ad una fase di programmazione successiva e non attualmente integrata alla predisposizione delle SUA, ancora in fase di prima definizione

4 | Conclusioni

Nel primo capitolo abbiamo tentato di definire la concezione di giustizia spaziale sottesa alla politica di coesione territoriale, in termini generali e con specifico riferimento allo Sviluppo Urbano Sostenibile, promosso attraverso la politica di coesione a livello regionale e finanziato dai fondi strutturali. Abbiamo chiarito che in termini sostanziali il concetto di giustizia cui tende la politica di coesione è la riduzione delle disuguaglianze territoriali tra regioni in relazione al loro livello di sviluppo, mentre in termini di giustizia procedurale sono state identificate tre caratteristiche salienti: (i) il principio di partenariato, secondo un approccio di governance multilivello e coerente con il principio di sussidiarietà; (ii) l'integrazione tra diversi settori di intervento e tra fonti di finanziamento; (iii) e l'approccio *place-based* incentrato sulle peculiarità dei luoghi. Nei capitoli successivi abbiamo brevemente descritto la programmazione delle SUS lombarde, per poi analizzare in dettaglio il modo in cui il concetto di giustizia spaziale sia stato ivi interpretato, anche in virtù di un breve confronto con la programmazione delle SUS di altre tre regioni del nord Italia. Questa sorta di esercizio di lettura comparata della programmazione delle SUS di RL con i principi di giustizia procedurale caratterizzanti la politica di coesione, ci permette di aprire, tra gli altri, due importanti temi di dibattito relativi alla disciplina urbanistica. Da una parte, il ripensamento delle politiche urbane e della pianificazione ordinarie di fronte al consolidamento dell'approccio UE allo sviluppo urbano sostenibile, che richiede procedure "giuste", basate su un approccio partecipativo, integrato e strategico, secondo una logica transcalare; procedure che i territori stanno sperimentando in forme più o meno avanzate ed efficaci, anche in relazione ad obiettivi di giustizia sostanziale non immediatamente e facilmente verificabili (e qui si richiama il citato dibattito sugli indicatori di sviluppo territoriale). Dall'altra, la necessità di promuovere percorsi di *capacity-building* istituzionale volti a consolidare la capacità delle istituzioni di sviluppare tale approccio, sia in relazione alla programmazione europea che in relazione a quella ordinaria, innescando cambiamenti strutturali nel modo di programmare le politiche urbane e la pianificazione.

Riferimenti bibliografici

- Bachtrögl J., Fratesi U., Perucca G. (2020), "The influence of the local context on the implementation and impact of EU Cohesion Policy", *Regional Studies*, vol. 54, no.1, pp.21-34.
- Barca, F. (2009), *An Agenda for a reformed Cohesion Policy: a place-based approach to meeting EU challenges and expectations*. Disponibile alla pagina seguente. Disponibile al link: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/regi/dv/barca_report_/barca_report_en.pdf (ultimo accesso 31/05/2023).
- Camagni R. (2009), "Territorial capital and regional development", in Capello R. e Nijkamp P., *Handbook of regional growth and development Theories*, Edward Elgar, Cheltenham, pp. 118-132.
- Dabinett G. (2010), "Spatial Justice and the Translation of European Strategic Planning Ideas in the Urban Sub-region of South Yorkshire".
- Fainstein S. (2010), *The Just City*, Cornell University Press, Ithaca, NY.
- Fioretti, C., Pertoldi, M., Busti, M. e Van Heerden, S. (cur.)(2020), *Manuale delle strategie di sviluppo urbano sostenibile*, EUR 29990 IT, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, Lussemburgo, JRC118841.
- Fraser, N., Honneth, A. (2003), *Redistribution or recognition? A political-philosophical exchange*, Verso, London.
- Harvey D (1973), *Social Justice and the City*, Edward Arnold, London.
- Israel E., Frenkel A. (2018), "Social justice and spatial inequality: Toward a conceptual framework", *Progress in Human Geography*, Vol.42, Is. 5, pp. 647-665.
- Jones R., Goodwin-Hawkins B., Woods M. (2020), "From territorial cohesion to regional spatial justice: the Well-being of Future Generations Act in Wales", *International Journal of Urban and regional research*, pp. 894-912.
- Madanipour A., Shucksmith M., Brooks E. (2022), "The concept of spatial justice and the European Union's territorial cohesion", *European Planning Studies*, vol. 30. No. 5, pp. 807-824.
- Marcuse P., Connolly J., Novy J., et al. (eds) (2009), *Searching for the Just City*, Routledge, London.
- Merrifield A., Swyngedouw E. (1996), *The Urbanization of Injustice*, Lawrence & Wishart, London.
- Moroni S. (2018), "Constitutions, Laws and Practices: Ethics of Planning and Ethics of Planners", in W. Salet, *The Routledge Handbook of Institutions and Planning in Action*, Routledge, London, pp.185-195
- Moroni S. (2019), "The just city. Three background issues: Institutional justice and spatial justice, social justice and distributive justice, concept of justice and conceptions of justice", *Planning Theory*, Vol. 19, Is. 3, pp. 251-267.

Perry B., Atherton M.ark (2017), “Beyond critique: the value of co-production in realising just cities? ”, *Local Environment*, vol. 22, no. S1, pp. 36–51.

Regione Lombardia (2022), *PR Lombardia FESR 2021-2027*. Disponibile al seguente link: https://www.ue.regione.lombardia.it/wps/wcm/connect/e5a408a6-6441-4a2c-883f-93ea7e2d42ed/Allegato+B+-+PR+FESR+2021-2027.pdf?MOD=AJPERES&CONVERT_TO=url&CACHEID=ROOTWORKSPACE-e5a408a6-6441-4a2c-883f-93ea7e2d42ed-ocsRKEG (ultimo accesso 31/05/2023)

Soja E (2010), *Seeking Spatial Justice*, University of Minnesota Press, Minneapolis, MN.

Young, I. M. (1990), *Justice and the politics of difference*, Princ.Univ.Press, Princeton, NJ.

Riconoscimenti

Si ringraziano tutti gli enti territoriali che mi hanno permesso di acquisire gli elementi di conoscenza empirica alla base delle argomentazioni proposte in questo contributo: (i) Regione Lombardia, per la ricca esperienza lavorativa sulle politiche di sviluppo territoriale del ciclo 2021-2027 offertami presso la Direzione Generale Presidenza, Area Programmazione e Relazioni Esterne, Unità Organizzativa Attuazione del programma del Presidente e promozione socioeconomica correlata alle Olimpiadi 2026, Struttura Coordinamento Programmazione Comunitaria e gestione Fondo Sviluppo e Coesione, a partire da settembre 2021 fino a dicembre 2022, in particolare nelle persone di F. Marzuoli, S. Sammuri e A. Superti; (ii) Regione Veneto per l'opportunità concessami di approfondire, attraverso la ricerca-azione attualmente in corso, la programmazione delle Strategie Integrate di Sviluppo Urbano Sostenibile regionali; (iii) Regione Emilia Romagna (Direzione generale risorse, Europa, innovazione e istituzioni - Settore Coordinamento politiche europee, programmazione, riordino istituzionale e sviluppo territoriale, partecipazione, cooperazione e valutazione) e Regione Piemonte (Direzione Competitività del Sistema Regionale - Settore Programmazione sviluppo territoriale e locale) per avermi concesso alcune interviste riguardo la programmazione regionale dello sviluppo urbano sostenibile tra dicembre 2022 e aprile 2023.

L'intervento minimo rilevante tra governance multiattoriale e cura del quotidiano. Accompagnare nuovi scenari di futuro per la centralità della casa pubblica

Francesca Cognetti

Politecnico di Milano
DAStU - Dipartimento di Architettura e Studi Urbani
Francesca.cognetti@polimi.it

Alice Ranzini

Politecnico di Milano
DAStU - Dipartimento di Architettura e Studi Urbani
aliceloredana.ranzini@polimi.it

Abstract

A partire da un'esperienza di accompagnamento al Comune di Milano svolta da un gruppo di ricerca multidisciplinare del Dastu - Politecnico di Milano nell'ambito del programma ministeriale PINQUA, il contributo riflette su possibilità e vincoli entro cui si pone l'intervento integrato nei quartieri di edilizia residenziale pubblica. Il contributo in particolare propone una riflessione su tre questioni. La prima riguarda il senso del progetto integrato e il suo orizzonte di praticabilità; la seconda attiene agli orizzonti della governance degli interventi complessi in contesti fragili rispetto ai quali l'intervento fisico-spaziale appare riduttivo e incerto; la terza riguarda il ruolo della casa pubblica come perno dell'intervento sulla qualità dell'abitare. Il paper rielabora apprendimenti e riflessioni emerse contestualmente alla ricerca sul campo e propone una riformulazione dell'intervento integrato nei contesti fragili come "intervento minimo rilevante", un progetto sviluppato in modo incrementale e per parti, in grado di sviluppare interventi complessi ma gestibili dagli attori pubblici, tassello all'interno di percorsi e quadri di intervento più ampi che sviluppa e si nutre di sinergie multiscalari e multitematiche.

Parole chiave: intervento integrato; casa pubblica; governance

1 | Introduzione¹

Nell'ottobre del 2021 il Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili ha approvato 159 proposte di rigenerazione urbana in contesti di edilizia residenziale pubblica provenienti da amministrazioni regionali, comunali e delle città metropolitane italiane. Questi progetti, che si dovranno concludere entro il 31 marzo 2026, si collocano nella cornice del Programma Innovativo Nazionale per la Qualità dell'Abitare (PINQuA) che con uno stanziamento complessivo di 2,82 miliardi di euro provenienti per la maggior parte dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) ha dato nuovo impulso all'intervento integrato sui quartieri ERP (Fregolent, 2022). Il Programma prevede che gli interventi siano prioritariamente declinati sul tema della riduzione del disagio abitativo, ricollocando i contesti ERP in un quadro di intervento complesso, integrato e multitematico, sviluppando in particolare i temi della smart city, della sostenibilità ambientale e della prossimità in un'ottica di "città a 15 minuti" (MIMS, 2022).

Il programma ha previsto due tipologie di proposta: i progetti ordinari, finanziati con un massimo di 15 milioni di euro sulla base di un progetto preliminare di fattibilità tecnico-amministrativa da dettagliare in un secondo momento; i progetti "pilota ad alto impatto strategico" finanziati con un massimo di 100 milioni di euro sulla base del progetto definitivo.

Nella città di Milano, sono state finanziate quattro proposte: una promossa da Regione Lombardia e Aler Milano per il quartiere Gratosoglio²; tre realizzate dal Comune di Milano per i quartieri Niguarda, San Siro

¹ Il paper è frutto di un ampio confronto e lavoro comune tra le due autrici, ma si attribuisce la scrittura dei paragrafi 1 e 2 a Alice Ranzini, dei paragrafi 3 e 4 a Francesca Cognetti.

² Il progetto è stato nominato "Gratosoglio 2.0 Strategie Sostenibili per un grande quartiere pubblico"

e Lorenteggio-Giaggioli³. I progetti sui quartieri Lorenteggio-Giaggioli e Gratosoglio sono state finanziate come progetti pilota.

Il programma PINQUA offre l'occasione per proporre una riflessione su alcuni aspetti che riguardano le possibilità del progetto integrato in contesti di abitare fragile, guardando in particolare alla città di Milano, dove chi scrive ha potuto osservare da vicino la proposta "Move In San Siro", sviluppata dal Comune sul quartiere ERP di San Siro grazie a un'attività di consulenza avviata nella primavera del 2022.

Questi aspetti vengono osservati attraverso tre lenti.

Una prima questione attiene alle forme e al senso del progetto integrato e a un suo possibile rilancio anche a seguito dei fallimenti che negli anni Novanta e Duemila hanno punteggiato il quadro nazionale (Pasqui, 2011).

Una seconda questione riguarda la governance dell'intervento e il suo atterraggio in un contesto complesso sia dal punto di vista delle problematiche territoriali sia del quadro di attori e iniziative che insistono sul territorio in modi e a scale differenti.

Infine, ci sembra importante ragionare su come richiamare al centro dell'intervento sui territori della marginalità un discorso, prima che un'azione, sulla casa pubblica come cardine di una politica di rigenerazione urbana in grado di costruire prospettive di innovazione nella gestione del patrimonio pubblico.

2 | Un'occasione di ricerca: il progetto PINQUA per il quartiere ERP di San Siro

Nel marzo 2022 un gruppo di ricerca multidisciplinare⁴ afferente al Dipartimento di Architettura e Studi Urbani del Politecnico di Milano ha affiancato il Comune di Milano – Direzione Casa, Area politiche per l'Affitto nella seconda fase di definizione della proposta "Move In San Siro" risultata vincitrice di un finanziamento di 15 milioni di euro. L'occasione è emersa in conseguenza dello storico radicamento del Politecnico di Milano nel quartiere di San Siro attraverso il presidio *Off Campus San Siro*⁵ che promuove processi di produzione di conoscenza inclusivi in grado di attivare le risorse locali entro percorsi di scambio e collaborazione con le istituzioni pubbliche. Questo incontro ha permesso da un lato di convogliare nella direzione del progetto un patrimonio di informazioni, conoscenze e relazioni con il territorio altrimenti di difficile reperimento da parte dell'istituzione proponente, dall'altro di mobilitare un team con competenze e sguardi disciplinari differenti – politiche urbane e progettazione architettonica – in grado di indagare dimensioni molteplici della trasformazione territoriale e costruire scenari di intervento complessi.

L'attività di supporto si è inoltre inquadrata nella più ampia cornice del percorso di collaborazione istituzionale avviato con la sottoscrizione nel 2021 di un Protocollo di intesa tra Comune di Milano, Regione Lombardia, Aler Milano e Prefettura di Milano per l'intervento congiunto nel quartiere. Da alcuni anni infatti San Siro è uno dei bersagli prioritari delle politiche pubbliche milanesi. Negli ultimi anni qui più che altrove si sono poste all'attenzione delle politiche urbane nuove questioni di abitabilità convivenza e riconoscimento di gruppi marginalizzati che nell'intersecarsi con i temi della povertà e dell'esclusione hanno connotato San Siro come "emergenza". In questo scenario vi è stata una mobilitazione straordinaria da parte delle istituzioni pubbliche locali che stanno concentrando sul territorio risorse e interventi. La ricerca si colloca pertanto in un contesto già denso di attori e interessi mobilitati rispetto al futuro del territorio la cui sinergia, non scontata, costituisce la posta in gioco principale rispetto all'efficacia dell'azione istituzionale. Infine, il terzo elemento di specificità della proposta "Move In San Siro" riguarda le relazioni e l'articolazione delle competenze tra i soggetti istituzionali coinvolti. Gli oltre 4.000 alloggi in regime di ERP di cui si compone il quadrilatero di San Siro afferiscono alla Regione Lombardia attraverso Aler Milano, ente proprietario e gestore del comparto edilizio. Il soggetto titolare della proposta è invece il Comune di Milano, che ha dunque una capacità limitata di intervento sul tema abitativo, priorità del programma, poiché non detiene diretta titolarità sul patrimonio immobiliare su cui la proposta intende incidere. Pur prevedendo la collaborazione di Aler Milano e Regione Lombardia, la cooperazione tra le due istituzioni, posizionate anche su schieramenti politici opposti, si pone come un'ulteriore elemento di complessità e incertezza rispetto alla realizzazione degli interventi sul tema della casa. Questa condizione, seppur sfidante, pone non pochi

³ Le proposte prendono rispettivamente il nome di: "MOVE IN Niguarda – Muovere gli immobili, integrare i servizi"; "MOVE IN San Siro – Muovere gli immobili, integrare i servizi"; "Milano, metropoli di quartieri".

⁴ Il gruppo di ricerca è stato composto da: Francesca Cognetti, Anna Delera Andrea Di Franco (responsabili scientifici) Gianfranco Orsenigo e Alice Ranzini (assegnisti di ricerca), Marianna Frangipane (dottoranda) e Maria Elena Ponno (laureanda in Architettura).

⁵ Off Campus San Siro è un presidio sperimentale di didattica e ricerca del Politecnico di Milano aperto nel quartiere ERP di San Siro nel 2019 nel quadro del programma di responsabilità dell'ateneo. Lo spazio è il primo di quattro sedi decentrate del Politecnico ed eredita il percorso decennale di ricerca azione del gruppo *Mapping San Siro*, coordinato da Francesca Cognetti con il supporto di Liliana Padovani.



Figura 2 | Interlocuzione con alcuni soggetti che presidiano gli spazi pubblici individuati come possibili recapiti di progetto

3 | Lavorare sull'ERP a scala di quartiere tra vincoli e opportunità

Consapevoli dei limiti, temporali e di risorse, imposti dalla cornice di finanziamento e dalla complessità gestionale e realizzativa dell'intervento sull'ERP, la ricerca ha cercato di alimentare le cornici di senso e operative dell'azione pubblica, assumendo una postura di consapevolezza rispetto al quadro articolato e spesso ambiguo di vincoli in cui si muovono gli attori pubblici oggi, riconoscendo e rielaborando il carattere limitante del processo come carattere specifico del progetto (Di Franco, 2021).

Ritornando sulla esperienza fatta, proponiamo tre nodi strategici per riflettere sulle potenzialità e i limiti del progetto per San Siro, e più in generale del programma Pinqua (pur da una prospettiva molto specifica che è offerta da questa "finestra locale").

I nodi attengono a: senso e forma per il progetto integrato in condizioni limitate; governance multiattoriale e il progetto come piattaforma di attori; la centralità del tema della casa.

Il senso del progetto: l'intervento minimo rilevante

Il contesto di San Siro e il programma Pinqua sollecita il progetto in quanto è chiamato a misurarsi da una parte con i limiti di: risorse materiali e di tempo molto limitate, difficoltà di cooperazione tra gli enti locali, grado di complessità della situazione che inibisce la modificazione. Dall'altra, con risorse quali: la presenza di diverse progettualità in corso, una buona rete di attori locali disponibili alla cooperazione anche grazie a una relazione solida con il gruppo del Politecnico, una certa attenzione pubblica e politica che in questo momento è dedicata al quartiere (ad esempio rappresentata da due importanti tavoli istituzionali attivati: il Protocollo di Intesa coordinato da Prefettura di Milano e il tavolo intersettoriale San Siro nato internamente al Comune di Milano).

Le condizioni di limite e di possibilità hanno portato quindi il nostro accompagnamento ad interrogarci sulle condizioni per un efficace supporto. Abbiamo agito in questa direzione su tre piani.

Il primo riguarda la costruzione di quadri conoscitivi che integrano progettualità materiali e di politiche, come diverse azioni e promotori: rispondono alla necessità di non disperdere il capitale conoscitivo, di risorse e sociale mobilitato da pratiche, operazioni e provvedimenti, e di costruire quadri strategici di intervento fortemente ancorati alle dinamiche in corso. Questo passaggio relativo alla produzione di quadri informativi chiari che costituiscono la base del progetto, spesso viene trascurato; nella nostra esperienza ha rappresentato una cornice entro cui è possibile per ciascun attore ricollocare la propria azione in relazione

a quella degli altri. Ragionando sulle possibili sinergie è inoltre possibile definire in modo più chiaro e condiviso il contributo dell'intervento rispetto al panorama di risorse già in campo.

Il secondo riguarda la costruzione di cornici strategiche, che divengono “rappresentazioni guida” che interrogano sul futuro del quartiere e sulle direzioni di sviluppo verso cui convergere. Si tratta di rappresentazioni articolate e inclusive che vanno ben al di là di quello che il programma Pinqua può fare, ma costruiscono un orizzonte di senso ampio. A questo proposito lo sviluppo di una dimensione strategico-narrativa dell'intervento può agire un ruolo sia destabilizzante rispetto alle visioni consolidate che ricompositivo entro un piano di senso condiviso (Weick, 1997), accompagnando gli attori a ragionare su un piano di lungo periodo rispetto al quale il progetto si connota come un tassello.

Il terzo riguarda la forma del progetto integrato, che abbiamo declinato in termini incrementali e per parti, attraverso una selezione strategica di ambiti di intervento, guidata dal livello di potenziale incisività del progetto in alcuni punti, e quindi anche della significatività come esperimento poi da replicare in altri comparti del quartiere.

Lo sviluppo del progetto di quartiere “per parti” ci sembra che permetta all'attore pubblico di ridurre la complessità di questioni che talvolta possono apparire scoraggianti rispetto alla possibilità di produrre un cambiamento significativo, e al contempo di non ridurre la complessità dell'intervento integrato a una sola dimensione, più praticabile ma meno efficace in termini trasformativi (solo gli alloggi, solo lo spazio pubblico, solo i servizi).

Il dispositivo individuato del “cluster di intervento minimo prioritario” propone una regola flessibile di messa in opera “passo dopo passo” (Delera, 2021) di interventi complessi in grado di produrre effetti di trasformazione visibile ma gestibile attraverso un procedere incrementale di articolazioni puntuali con un'estensione spaziale contenuta. L'esperienza condotta ha sollecitato una riflessione operativa sul dimensionamento “minimo” sufficiente affinché l'intervento possa risultare efficace, cioè produrre un cambiamento *pertinente* rispetto al quadro problematico definito, *percepibile* - anche quantitativamente - rispetto alla situazione di partenza e *controllabile* dagli attori coinvolti. Nel caso di San Siro, l'intervento minimo è stato declinato come:

- una concentrazione minima di alloggi da riqualificare contemporaneamente in uno stesso caseggiato, al fine di garantire una massa critica dell'intervento abitativo;
- una potenziale sinergia tra spazio della strada e presidi sociali e di servizio esistenti, in grado di orientare la progettazione dello spazio aperto come supporto alle pratiche dell'abitare quotidiano;
- la presenza di attori locali in grado di presidiare il processo di trasformazione degli spazi pubblici e abitativi, accompagnando l'atterraggio degli interventi e presidiando il corso della trasformazione.

Governance e cura del quotidiano

La complessità dei temi mobilitati dall'intervento e la potenziale articolazione del quadro degli attori coinvolti nella proposta di San Siro sollecita le forme di una potenziale multiattorialità all'interno di questo intervento, che significa anche distribuzione di responsabilità. Si tratta di interrogare il processo di “territorializzazione” dell'intervento entro un orizzonte di governance collaborativa plurale e multiscale.

Questo processo attiene al livello delle interazioni interistituzionali, sia tra Comune di Milano e Regione Lombardia, sia tra i diversi settori della amministrazione locale potenzialmente coinvolgibili in un intervento integrato. Da questo punto di vista Pinqua rischia di essere una occasione mancata, ancora molto spostato sull'intervento fisico e di regia dell'Assessorato Casa e Piano Quartieri. La ricerca non ha avuto modo di lavorare su questo piano della governance, che invece appare centrale per un programma di questa natura.

La ricerca ha invece introdotto una riflessione sul contributo degli attori locali al processo di rigenerazione del quartiere, riconoscendo come centrale il ruolo di cura del quotidiano che può essere promossa dalle reti locali, anche in termini di efficacia dell'intervento su spazi fisici e patrimoni residenziali (Caritas Italiana, 2022). Una decina di soggetti sono stati coinvolti nella co-progettazione degli interventi, che prevedeva la messa a valore all'interno del progetto delle conoscenze portate da questi soggetti, come d'altra parte ipotizzava un ruolo attivo per la cura e la co-gestione di nuovi beni comuni generati attraverso il progetto (rappresentati dalla casa e dallo spazio pubblico). L'esito è stata una riflessione intorno al “progetto minore” (Boano, 2022) inteso come apertura di un orizzonte di aggancio dell'intervento nel quotidiano del territorio attraverso un'azione di co-gestione di processi e interventi in grado di attivare anche meccanismi circolari virtuosi tra implementazione e monitoraggio.

Tuttavia il caso di San Siro mostra come il coinvolgimento del territorio sia ancora fortemente limitato da una mancanza di una solida cultura dell'integrazione, che non riduca l'attore pubblico alla sua espressione istituzionale ma lo interpreti come funzione aggregante e ricompositiva di soggetti, risorse e capacità intorno

ad una visione territoriale integrata che supporti al contempo l'abilitazione delle forme di protagonismo locale.

La casa pubblica come perno dell'intervento sulla qualità dell'abitare

Infine, il caso di San Siro ha messo in luce come le difficoltà di gestione e implementazione della politica discusse in precedenza abbiano determinato una deviazione significativa sull'obiettivo prioritario del programma PINQUA di ridurre il disagio abitativo attraverso degli interventi diretti sulla casa e sull'implementazione del patrimonio Erp. Nella sua versione iniziale la proposta finanziata si sviluppava intorno alla sperimentazione di un dispositivo di trattamento delle situazioni di emergenza abitativa che avrebbe mobilitato 120 alloggi attraverso la riconversione di un edificio per uffici e 20 alloggi ristrutturati nel quadrilatero ERP. Alcune verifiche successive all'approvazione della proposta hanno fatto emergere dei vincoli alla realizzabilità degli interventi nei tempi e con le risorse previste.

La ricerca ha provato a rilanciare il tema spostandolo sulla valorizzazione del patrimonio esistente (che vede una presenza molto consistente di alloggi vuoti oppure occupati senza titolo di proprietà di Aler-Regione Lombardia) all'interno di un progetto complesso sulla qualità dell'abitare che mobilita un panorama variegato di soggetti (enti proprietari, servizi sociali, gestori sociali e abitanti stessi) – e di strumenti di intervento (riqualificazione edilizia, presidio dei cortili e degli spazi semiprivati, accompagnamento all'abitare).

La proposta è stata quella di riarticolare un'azione di gestione integrata dell'abitare sul patrimonio pubblico, in una prospettiva di circuiti virtuosi di condivisione di competenze, spazi e risorse.

Il fuoco sulla casa è ancora in corso di definizione, ma rischia di vedere limitata la portata dell'intervento; inoltre, la proposta si è riarticolata seguendo altre priorità⁷, tra cui l'intervento guida pare essere un progetto fortemente rappresentativo e simbolico sullo spazio pubblico.

L'andamento della vicenda segnala un rischio di scarsa incisività dei PINQUA proprio sul tema su cui si sono prefigurati di intervenire in forma diretta e preferenziale, anche in mancanza di quadri nazionali chiari e sufficientemente vincolanti; si rischia così di disperdere di risorse importanti mancando l'occasione di ripensare i comparti ERP come perni di una politica per la qualità dell'abitare.

4 | Conclusioni

Benchè la stagione dei programmi complessi abbia mancato l'occasione di sedimentare sperimentazioni in procedure replicabili, vista anche dalla prospettiva locale del quartiere San Siro (Fianchini, 2012), la domanda di politiche urbane integrate non è certo superata. Una ampia letteratura sui territori periferici sta da tempo richiamando l'ineludibilità di un intervento multidimensionale e multistakeholder che assuma la complessità della marginalità territoriale come occasione per reimpostare temi e modalità delle politiche urbane come strumenti *place-based* di intervento su povertà ed esclusione, rifondando il patto sociale con cui gli attori pubblici governano il Paese (Laino, 2020). Questa riflessione rischia però di rimanere confinata ad un piano teorico se non confrontata operativamente con le possibilità e i vincoli della sua applicazione mancando nuovamente, se già non lo ha fatto, l'opportunità di fare la differenza per territori marginalizzati e di reimpostare modalità efficaci di gestione delle risorse pubbliche. Dall'esperienza condotta a ridosso del programma PINQUA quattro sembrano essere le dimensioni su cui il percorso di accompagnamento ha provato a lavorare, sebbene non sempre con successo.

La prima attiene al progetto come tassello all'interno di percorsi e quadri di intervento più ampi. Natura del finanziamento, tempi e risorse richiedono di superare una prospettiva di straordinarietà dell'intervento, ma costruire un quadro articolato di sinergie a diversa scala entro cui la proposta può lavorare amplificando la portata dei percorsi in atto. Una prospettiva che dovrebbe essere sollecitata con più puntualità già in fase di candidatura delle proposte, portando a valore la ricomposizione di un quadro strategico come garanzia di realizzabilità e pertinenza dell'intervento.

La seconda riguarda l'intervento come occasione per riaprire ragionamenti e discorsi sul ruolo della casa pubblica nella città contemporanea, inserendo il patrimonio ERP in un panorama aggiornato e ambizioso di interventi che promuovono una gestione articolata e condivisa dei diversi aspetti della qualità dell'abitare. In questo senso PINQUA pur indicando alcune direzioni costituisce un quadro di riferimento debole (Cellamare, 2022), la cui effettiva capacità di rilanciare l'intervento sulla casa pubblica potrà essere valutata solo a valle dell'implementazione dei progetti.

⁷ Con la Determina Dirigenziale 4316 del 23/05/2023 la Direzione Casa del Comune di Milano ha approvato la ridefinizione della destinazione dello stabile di via Newton 15 da servizio abitativo a Commissariato di Polizia.

La terza questione riguarda le prospettive del progetto integrato. La difficoltà degli attori pubblici di praticare una dimensione collaborativa richiede di individuare modalità di accompagnamento in grado di combinare gli attori entro setting nuovi - e neutrali - di riflessione per lo sviluppo di strategie d'area condivise, superando la giustapposizione di competenze e interventi.

Infine, la partecipazione dei territori e degli attori locali alla definizione e alla gestione degli interventi. Sebbene PINQUA non sollecitasse una prospettiva di governance multiscalare né finanziasse percorsi di attivazione di comunità (Rizzica, 2021), questa dimensione costituisce un elemento cruciale per la tenuta della trasformazione nel tempo. Una prospettiva che la ricerca può attivare colmando la distanza tra istituzioni e territori, ma che dovrebbe trovare radici come discorso più complessivo sulla governance.

Riferimenti bibliografici

- Boano C. (2020), *Progetto Minore. Alla ricerca della minorità nel progetto urbanistico ed architettonico*, Lettera Ventidue, Siracusa
- Caritas Italiana (2022), “Casa e abitare nel PNRR. Analisi e prospettive”, *Quaderni sulla Ripresa e Resilienza del Paese*, 1
- Cellamare C. (2022), “PNRR: rigenerazione urbana e housing”, *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, LIII, 135, pp. 183-201
- Delera A. (2021), “Progettare per ricostruire le periferie pubbliche procedendo ‘passo dopo passo’ ”, in Fontanella A. (a cura di) *Rigenerare periferie fragili*, Lettera Ventidue, Siracusa, pp. 54-63
- Di Franco A. (2021) “Un progetto per luoghi orfani del progetto”, in Fontanella A. (a cura di) *Rigenerare periferie fragili*, Lettera Ventidue, Siracusa, pp. 64-74
- Fianchini M. (2012), “La meteora dei Contratti di Quartiere nell’esperienza del San Siro a Milano” *Techne* 4, pp. 189-197
- Fregolent L. (2022), “Il Programma Innovativo Nazionale per la Qualità dell’abitare (PINQuA) nel PNRR” [Online], *Dinamiche Territoriali*, n.1, 16 febbraio 2022
- Laino G. (2020) “Conclusioni. Un programma di interventi economico-sociale per le periferie”, in Urbanit, *Quinto Rapporto sulle città. Politiche urbane per le periferie*, Il Mulino, Bologna, pp.171-196
- Ministero delle Infrastrutture e Mobilità Sostenibili (2022) *PINQUA. Programma Innovativo Qualità dell’Abitare. Progetti e prime evidenze*, Rapporto a cura di Brisku C., Capone G., Ciferri D., De Leo V., Liccardi S.
- Pasqui G. (2011) «Un ciclo al tramonto: perché l’innovazione delle politiche urbane in Italia non ha funzionato», *Territorio*, n. 57, pp. 147-154
- Rizzica C. (2021) “Tutti pazzi per PINQUA, la qualità dell’abitare alla prova della innovazione” [Online] Gli Stati Generali, 29 marzo 2021
- Weick K. E. (1997), *Senso e significato nell’organizzazione. Alla ricerca delle ambiguità e delle contraddizioni nei processi organizzativi*, Raffaello Cortina Editore, Milano

La costruzione di ambiti territoriali tra *soft planning* e immaginari spaziali: il caso studio del Saluzzese e delle Terre del Monviso

Marco Del Fiore

Politecnico di Torino

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

marco.delfiore@polito.it

Mauro Fontana

Politecnico di Torino

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

mauro.fontana@polito.it

Abstract

Nel corso degli ultimi anni, il fenomeno del *re-scaling* ha reso necessario, ai singoli comuni e ai territori, la costruzione di ambiti territoriali entro cui definire strategie e attuare politiche, inducendo pratiche di sperimentazione dal basso. Questo fenomeno è connesso da una parte alle riforme istituzionali che hanno destrutturato gli enti intermedi e dalla progressiva “europeizzazione” delle politiche di sviluppo, e dall'altra dalla crescente consapevolezza riguardo alla necessità di adottare una prospettiva territoriale differente, legata ad azioni di sviluppo *place-based* costruite sulle caratteristiche e sul capitale territoriale dei luoghi.

Questione aperta nel dibattito politico e scientifico sono le modalità e gli strumenti con il quale un territorio – nei suoi aspetti amministrativi, istituzionali e socioculturali – possa costruire uno o più ambiti geografici dal basso entro cui attuare diverse politiche. In tal senso, i dibattiti intorno alla questione della *soft planning* e degli immaginari spaziali sono il quadro epistemologico utile a studiare i dinamismi che caratterizzano i processi negoziali e strategici della costruzione degli ambiti territoriali a geometrie variabili. Questi aspetti vengono discussi a partire dal caso studio del territorio del Saluzzese e delle Terre del Monviso, in provincia di Cuneo, che nel corso degli ultimi anni ha dimostrato dinamicità strategica e attivismo tale da renderlo un soggetto esemplificativo del panorama italiano.

Parole chiave: fragile territories, strategic planning, spatial planning

Introduzione

Le questioni relative alle rappresentanze e agli enti territoriali sono argomenti ciclicamente dibattuti in ambito politico e scientifico, sia per quanto riguarda il raggiungimento dell'efficienza, dell'efficacia e dell'economicità, sia per le questioni di pianificazione territoriale. Inoltre, la riforma istituzionale del 2014 (Legge 56/2014, detta Riforma Delrio) ha sollevato non poche discussioni nell'ambiente accademico (ad esempio, Barbieri, Giaimo, 2014; Vandelli, 2014). In ambito montano la riforma ha portato al passaggio dalle comunità alle unioni di comuni, destrutturando la presenza degli enti intermedi e scaturendo una profonda crisi istituzionale, in particolare legata alle questioni relative alla rappresentanza territoriale, alla continuità dei servizi pubblici e all'efficacia della governance locale.

Il tema di riordino territoriale è di emergente interesse generale a livello sia internazionale che nazionale (il cosiddetto *re-scaling*: sia territoriale che funzionale) a cui viene dedicata particolare attenzione negli ultimi anni, quantunque sia presente nell'agenda delle politiche pubbliche da decenni (Bramanti, Rosso, 2019).

La questione della definizione di ambiti territoriali intermedi è un argomento dibattuto sia in ambito politico che scientifico sin dall'istituzione delle regioni negli anni '70. Un importante atto di quel periodo è rappresentato dalla sperimentazione dei comprensori, considerata una prima “unità di base” per la programmazione territoriale, ente intermedio tra comuni e regione, e con esso la sperimentazione di una governance locale fondata sulla condivisione degli obiettivi e degli strumenti per il loro raggiungimento. Tuttavia, abbandonata l'esperienza dei comprensori e trasferite una serie di funzioni alle province, si consolida sempre più la consapevolezza della necessità della cooperazione territoriale finalizzata alla costruzione di politiche efficaci. In questo contesto, a partire dagli anni Novanta del secolo scorso, nel quadro delle politiche territoriali in Italia, si è dato avvio a un insieme di iniziative che ha inaugurato un diverso orientamento sia nei contenuti teorici che negli aspetti pratici nell'approccio allo sviluppo locale.

Il ciclo di riforme volte alla promozione dell'efficienza amministrativa e all'applicazione del concetto di sussidiarietà, così come la progressiva "europeizzazione" delle politiche di sviluppo, hanno contribuito a porre al centro della sperimentazione strumentale la dimensione territoriale intermedia, attraverso l'applicazione di strumenti quali i Progetti integrati territoriali, i Patti territoriali e gli Accordi di programma quadro.

Attualmente, il processo di *downscaling* (ridimensionamento verso il basso della dimensione del comune) in corso in Italia, è reso ancora più evidente dal contemporaneo fermento economico e progettuale legato alle numerose iniziative di finanziamento relative all'attuazione del PNRR, così come dei fondi strutturali, e dei finanziamenti nazionali ed europei. Questo, mostra come la definizione degli ambiti territoriali entro cui costruire strategie e attuare politiche venga affidato spesso ai singoli comuni, in una logica di costante contraddizione. Mentre all'interno dei bandi viene chiesto ai comuni di farsi concorrenza per vincere i finanziamenti, contemporaneamente viene chiesto loro di collaborare in forme di cooperazione intercomunali più o meno strutturate.

In questo contesto, i territori sono chiamati a rispondere con pratiche di sperimentazione dal basso utili alla definizione di ambiti territoriali capaci di attrarre risorse economiche da una parte, e di proporre un sistema adeguato ed integrato di offerta di servizi al cittadino dall'altro.

Il concetto di costruzione degli ambiti territoriali rappresenta dunque un argomento di rilevanza cruciale, oggetto di dibattito. Attualmente, esiste una crescente consapevolezza riguardo alla necessità di adottare una prospettiva territoriale differente, legata ad azioni di sviluppo *place-based* costruite sulle caratteristiche e sul capitale territoriale dei luoghi (Barca, 2009).

Il lavoro presentato si inserisce nel dibattito attuale con alcune interpretazioni analitiche a partire dal caso studio di Saluzzo e delle Terre del Monviso, in provincia di Cuneo. Si tratta di un territorio che sta sperimentando nuove forme istituzionali e di governance in cui è possibile leggere con chiarezza processi di re-scaling territoriale e di costruzione di ambiti. Il quadro teorico entro cui si posiziona il paper è quindi legato alla dimensione attiva della pianificazione territoriale, al dibattito sulla *soft planning* e sulla costruzione di ambiti territoriali dal basso, anche a partire dagli immaginari spaziali.

1 | *Soft planning* e immaginari spaziali

La dimensione *place-based* delle politiche necessiterebbe in ogni caso il *re-scaling* della governance e dell'organizzazione territoriale. Si tratta di un processo che comporta il trasferimento di potere e risorse dai livelli più alti (Europa o Stati) ai livelli politico-amministrativi regionali e locali (unioni e/o unioni di comuni). Tuttavia, come accennato precedentemente, in un contesto istituzionale frammentato e privo di enti intermedi, il *re-scaling* influenza inevitabilmente la definizione delle strategie spaziali e degli ambiti territoriali entro cui applicarle.

Elementi utili in mani ai territori sono i concetti di *soft planning* e di immaginari spaziali. I primi permettono la sperimentazione di politiche territoriali al di fuori delle già predefinite geometrie politiche ed istituzionali, mentre, i secondi, canalizzano l'affermazione politica e sociale attraverso la rappresentazione figurata ed evocativa utile a dare una direzione al processo di pianificazione e trasformazione del territorio.

1.1 | Re-scaling e *soft planning*

L'effetto del re-scaling territoriale non deve essere considerato solamente uno spostamento dell'accento sulle scale esistenti del sistema di pianificazione legalmente istituito (*hard planning*), ma piuttosto come l'inserimento di nuove scale per l'intervento di pianificazione, inizialmente almeno attraverso geometrie con *fuzzy boundaries* (Brenner, 2004; Jessop, 1997; Jessop, 2000). Mentre alcune tipologie di pianificazione hanno ancora necessità di rimanere ancorate ai confini amministrativi e politici stabiliti per i piani formali, se si vuole riflettere sul tema relazionale più complesso dei rapporti associativi che si estendono su una serie di geografie, la costruzione degli ambiti territoriali deve operare anche attraverso altri spazi, ed è a questi che viene data la definizione di *soft spaces* (Allmendinger, Haughton, 2009b).

Le autorità pubbliche cercano nuovi modi di trattare lo spazio e i luoghi, e sempre di più lo fanno attorno a questo nuovo concetto di pianificazione, definita intorno alle nozioni di *soft spaces* e *fuzzy boundaries* (Allmendinger, Haughton 2009b; Haughton et al., 2010) dichiarando come «i chiari confini geografici e professionali della pianificazione, e i modi di comportamento gerarchici e a cascata sono già storia della pianificazione» (Allmendinger, Haughton, 2009b).

In questo tipo di pianificazione, gli spazi e i confini non sono stabili né nel tempo né nello spazio, ma costituiscono per un certo periodo di tempo il fulcro dell'attuazione delle politiche per quanto riguarda, ad

esempio, abitazioni, infrastrutture, sviluppo economico, ambiente o coesione territoriale (Waterhout, 2010). I *soft spaces* rappresentano quindi un tentativo deliberato di inserire nuove opportunità per il pensiero creativo, soprattutto in quelle aree che scontano di un blocco o di un rallentamento rispetto alla maggior parte di nuovo sviluppo. I nuovi spazi di governance della *soft planning* non vanno però a sostituirsi a quelli istituzionalmente riconosciuti, ma essi sono reciprocamente costituiti, creando opportunità complementari e potenzialmente concorrenti su cui concentrare le attività di sviluppo (Haughton et al, 2010). Infatti, si tratta spesso di costruzione di regioni su misura per le politiche (Servillo, 2019), esito di processi di *region-building*, ampiamente trattati in letteratura sia per quanto concerne le questioni di radicamento politico e di spazi relazionali e territoriali (ad esempio Allen, Cochrane, 2007; MacLeod, Jones, 2007; Addie, Keil, 2015), sia per quanto riguarda il ruolo dei confini e dell'identità (ad esempio Paasi, 2002; Passi, 2009; Messely et al., 2014; Vainikka, 2015). La definizione su misura di un territorio, con i suoi confini arbitrari, e la selettività degli attori coinvolti sono i principali elementi costitutivi dell'approccio di pianificazione strategica (Albrechts, 2006) sostenuta dalla narrativa *place-based* (Barca, 2009), da cui sono nati anche gli approcci LEADER prima e CLLD poi (De Bruijn, Servillo, 2018).

1.2 | Gli immaginari spaziali per la costruzione degli ambiti territoriali

Come precedentemente menzionato, i *soft spaces* sono forme relazionali e negoziabili che comprendono processi, reti e dibattiti politici che si sviluppano sia all'interno che al di là dei confini territoriali e istituzionali. (Allen, Cochrane, 2010; Cochrane, 2012; Goodwin, 2013; Jonas, 2012; Jones, 2009; Paasi, 2010; Painter, 2010). A tal fine, il concetto di "immaginari spaziali" (ad esempio, Hage, 1996; Jessop, 2012; Watking, 2015; Davoudi, 2018) entra nella discussione soprattutto per molti dei processi di *soft planning* capaci di costruire ambiti territoriali attraverso un approccio *place-based* e di costruzione di governance dal basso. Gli immaginari spaziali, infatti, entrano spesso nelle strategie territoriali, o più in generale nei concetti di pianificazione, attraverso veri e propri processi di istituzionalizzazione, quando sono capaci di entrare in piani, politiche e progetti, o di radicamento culturale, quando invece influenzano il modo in cui la pianificazione e le azioni vengono comprese e attuate (O'Brien, 2019). Inoltre, gli immaginari spaziali rappresentano momenti dirompenti che contrastano la stagnazione istituzionale, proponendo alternative che mettono in discussione e sfidano il significato istituzionale preesistente (Dembski, 2015).

Gli immaginari spaziali sono spesso il risultato di metafore politiche che si combinano con visioni di futuri alternativi. Questi riproducono rappresentazioni simboliche e concettuali dello spazio che vanno oltre la mera descrizione geografica e fisica, e offrono una narrativa simbolica utile a strutturare un significato e a dare una direzione al processo di pianificazione e trasformazione del territorio, con l'obiettivo di trasformare gli immaginari in politiche.

Gli immaginari spaziali comportano inoltre ampie negoziazioni politiche e culturali, e riguardano la costruzione sociale e geografica di un territorio. Per questo, la costruzione di immaginari spaziali non va intesa come un tema geografico passivo, ma come una dimensione geografica attiva della pianificazione.

2 | Il caso studio del Saluzzese e delle Terre del Monviso

Il territorio del Saluzzese e delle Terre del Monviso, situato nella parte nordoccidentale della provincia di Cuneo, ha dimostrato un notevole dinamismo nell'ultimo decennio nell'ambito della pianificazione territoriale a partire da alcuni immaginari spaziali. L'abilità di costruire iniziative territoriali a partire dal basso è tuttavia la conseguenza di due dimensioni: la prima riguarda le questioni legate alla marginalità territoriale in termini di accessibilità, legata alla lontananza dalle grandi infrastrutture di trasporto, come rete autostradale e ferroviaria; la seconda riguarda invece quei processi di spopolamento delle aree montane a favore delle dorsali di urbanizzazione diffusa nelle aree di bassa valle e pedemontane. Per far fronte a queste dinamiche, il territorio ha lavorato alla definizione di alcuni ambiti connessi a politiche, progetti e iniziative territoriali, intrecciandosi con le costruzioni di governance multi-scalari in cui politiche locali, nazionali ed europee si potessero intersecare ed influenzare reciprocamente.

Dal punto di vista scientifico, il territorio del Saluzzese e delle Terre del Monviso risulta una piattaforma interessante all'interno del quale indagare processi trasformativi a partire da alcuni ambiti territoriali, come quello transfrontaliero legato alla programmazione Interreg ALCOTRA, e quello "metromontano" legato a progettualità come la Green Community sperimentale, la candidatura di Saluzzo Monviso 2024 a Capitale della Cultura e l'elaborazione di un preliminare di piano strategico. Si tratta di iniziative di tipo *place-based* che favoriscono il coinvolgimento e l'empowerment dei soggetti coinvolti, esito tuttavia di contrattazioni politiche.

2.1 | L'ambito transfrontaliero

L'immaginario spaziale che fa riferimento all'ambito territoriale transfrontaliero fa riferimento storicamente, culturalmente e politicamente al gruppo montuoso del Monviso, ed è legato storicamente a due elementi: l'Occitania, la regione storica dell'Europa occidentale e meridionale in cui l'occitano era storicamente la lingua principale parlata e il *Département de la Stura*, legato al Primo impero francese. Un immaginario che si è concretizzato nel corso degli ultimi anni nel Piano Territoriale Integrato (PITER) Terres Monviso all'interno del programma di cooperazione transfrontaliera INTERREG ALCOTRA. Attraverso la cooperazione tra i territori francesi e italiani lungo l'arco alpino, il programma mira infatti a promuovere la mobilità, l'inclusione sociale e l'integrazione delle regioni, favorendo lo scambio e lo sviluppo economico tra i territori. Nel corso della precedente programmazione (2014-2020), il Piano si è concretizzato sul territorio con quattro progetti specifici, di cui i primi tre legati ai servizi e allo sviluppo locale e l'ultimo legato al turismo, in linea con il dibattito culturale e politico sui territori marginali e sulle aree interne.



Figura 1 | Territorio transfrontaliero.

Rappresentazione del territorio coinvolto nel PITER Terres Monviso

Fonte: Sito web Terres Monviso: <https://visit.terresmonviso.eu/>

Inoltre, dall'esperienza di costruzione di un ambito transfrontaliero, si apre la possibilità di esplorare l'implementazione di un organo di gestione del territorio e dei soggetti coinvolti. Per rafforzare la cooperazione, è in corso di valutazione l'istituzione di un gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT), struttura giuridica europea che facilita la pianificazione e l'attuazione di progetti comuni. Rappresenta una forma di governance e allo stesso tempo una piattaforma istituzionale, multinazionale e multilivello, che permette alle parti interessate di collaborare in modo più strutturato ed efficace, superando le sfide amministrative e legali associate alla cooperazione transfrontaliera.

2.2 | L'ambito metromontano

La seconda dimensione utilizzata nella costruzione di un ambito territoriale deriva invece da un immaginario spaziale "metromontano" (Dematteis, 2018; Barbera, De Rossi, 2021). Come per l'immaginario transfrontaliero, anche questo deriva da una configurazione storica, nello specifico relativo al Marchesato di Saluzzo, esistito dal 1142 al 1548, che ha inciso culturalmente e politicamente sull'intero territorio e sulle sue relazioni socioeconomiche. Un immaginario che, in linea con il dibattito italiano sullo sviluppo territoriale delle aree interne e montane, unisce due immagini geografiche contrastanti sotto un'unica dimensione geografica. Secondo Dematteis e Corrado (2021), fanno parte di questa dimensione sia le interazioni materiali (servizi ecosistemici, risorse produttive, filiere del cibo, lavoro e servizi, reti infrastrutturali) sia le interazioni immateriali, come le immagini progettuali, gli scambi e le ibridazioni culturali città-montagna. La metromontagna implica inoltre il ripensamento di alcuni ambiti di connessione tra urbano e montano, come la governance, l'economia fondamentale, la materialità del territorio, la decostruzione degli immaginari e la costruzione di un nuovo paradigma (Barbera, De Rossi, 2021). Una visione metromontana, che per sua natura è un immaginario spaziale, passa inevitabilmente dalla costruzione di nuovi ambiti territoriali che guardino ai rapporti di cooperazione e beneficio reciproco tra aree urbane e rurali, tra aree pedemontane e montane.

In questo ambito il territorio del Saluzzese e delle Terre del Monviso ha elaborato diverse agende di lavoro. La Candidatura di Saluzzo Monviso 2024 a Capitale della Cultura può considerarsi un tentativo di costruzione di un piano di lavoro innovativo connesso alla costruzione di un ambito territoriale. La definizione della candidatura è infatti avvenuta come progetto di territorio capace di coinvolgere un'ampia area geografica e di porre al centro del dibattito le aree interne, rurali e montane, e le loro relazioni con la dorsale urbanizzata pedemontana. Inoltre, il processo è stato accompagnato dalla partecipazione attiva della cittadinanza, facendo dell'ascolto e della cooperazione tra i comuni coinvolti un elemento chiave nella fase di progettazione. I risultati di questo processo, raccolti all'interno del dossier di candidatura, forniscono una chiara visione del territorio i cui risvolti si sono dimostrati utili per la pianificazione e lo sviluppo del territorio stesso, indipendentemente dall'esito della candidatura stessa.

A partire da quell'esperienza, il territorio ha continuato a lavorare sull'ambito portando parallelamente avanti due azioni distinte: da un lato la Green Community (riconosciuta come una delle prime tre sperimentali a livello nazionale), dall'altro l'elaborazione di un documento strategico, da intendersi come un preliminare di piano strategico, elaborato dal gruppo di ricerca del Centro interdipartimentale FULL del Politecnico di Torino, intitolato "Terre del Monviso. Scenari strategici per un territorio metromontano". Si apre in questo modo la possibilità di generare una struttura di governance legata alla *soft planning* che può permettere di gestire in maniera integrata e strategica diverse questioni territoriali, da quelli legati alla cultura e al turismo a quelli relativi al welfare e all'accessibilità ai servizi.



Figura 2 | Territorio metromontano

In ordine: territorio della Candidatura di Saluzzo Monviso 2024 a Capitale della Cultura, Terre del Monviso – scenari strategici metromontani e territorio della Green Community Terre del Monviso.

Fonte: Elaborazione propria.

Conclusioni

L'efficacia strategica e politica (e quindi economica, legata ai finanziamenti che riescono a portare sul territorio) che stanno dimostrando di avere i due ambiti territoriali costruiti dal territorio del Saluzzese e delle Terre del Monviso ci pongono di fronte ad una riflessione sulla capacità di costruzione di strategie di sviluppo locale in mancanza di un ente intermedio detentore di tale scopo. Il caso studio analizzato mostra infatti come la mancanza degli enti intermedi non sempre si configuri come vincolo allo sviluppo di strategie di area vasta. Al contrario, lo spazio residuale derivante dalla sua mancanza, apre ai singoli territori la possibilità di costruire ambiti territoriali non predefiniti, attraverso la definizione di geometrie variabili che permettono di modulare un "territorio giusto" a seconda del tipo di politica e azione da implementare. I due ambiti mostrano anche l'efficacia dei relativi immaginari spaziali, propriamente definiti, che hanno permesso la definizione raffigurativa utili a definire una narrativa simbolica relativa al processo strategico di processo di pianificazione e trasformazione del territorio.

La dinamicità strategica e l'attivismo sociopolitico dimostrati del territorio delle Terre del Monviso è tale da renderlo un soggetto esemplificativo del panorama italiano. Molto distante, invece, risulta la maggior parte dei territori, che, senza un ente intermedio preposto a farlo, si trovano impreparati nella definizione di ambiti territoriali. Gli spazi istituzionali lasciati vuoti dal fenomeno del *re-scaling*, quindi, si dimostrano un'opportunità per quei territori in cui la negoziazione politica e culturale porta a un modello di governance tale da riuscire a sperimentare la costruzione di politiche e progetti audaci. Al contrario, i territori legati a visioni ordinarie spesso non riescono a comprendere le potenzialità del *re-scaling* ma anzi ne subiscono le criticità.

Riferimenti bibliografici

- Addie J.-P.D., Keil R. (2015), “Real existing regionalism: the region between talk, territory and technology”, in *International Journal of Urban and Regional Research*, n. 2, vol. 39, pp. 407–414.
- Albrechts A (2006), “Bridge the Gap: From Spatial Planning to Strategic Projects”, in *European Planning Studies*, n. 10, vol. 14, pp. 1487-1500.
- Allen J., Cochrane A. (2007), “Beyond the territorial fix: regional assemblages, politics and power”, in *Regional Studies*, n. 9, vol. 41, pp. 1161–1175.
- Allen J., Cochrane A. (2010), “Assemblages of state power: Topological shifts in the organization of government and politics”, in *Antipode*, n. 5, vol. 42, pp. 1071–1089.
- Allmendinger P., Haughton G. (2009a), “Critical reflections on spatial planning”, in *Environment and Planning A*, n. 41, pp. 2544–2549.
- Allmendinger P., Haughton G. (2009b), “Soft spaces, fuzzy boundaries, and metagovernance: the new spatial planning in the Thames Gateway”, in *Environment and Planning A*, n. 41, pp. 617–633.
- Barbera F., De Rossi A. (a cura di, 2021), *Metromontagna. Un progetto per riabitare l'Italia*, Donzelli, Roma.
- Barbieri C.A., Giaimo C. (2014), “Nuovo modello di governance istituzionale e nuova pianificazione del territorio in Italia”, in *Urbanistica*, n. 153, pp. 90-93.
- Barca F. (2009). *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*. Independent Report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy.
- Bramanti A, Rosso P. (2019), *Strategie di sviluppo, enti locali, capitale umano. Le sfide dell'innovazione per il futuro degli enti locali: il caso del Friuli Venezia Giulia*, Centro OCSE di Trento per lo Sviluppo Locale, Trento.
- Brenner N. (2004), *New State Spaces*, Oxford University Press, Oxford.
- Cochrane A. (2012), “Making up a region: The rise and fall of the ‘south East of England’ as a political territory”, in *Environment and Planning C: Government and Policy*, n. 1, vol. 30, pp. 95-108.
- Davoudi S. (2018), “Policy and Practice Spatial imaginaries: Tyrannies or transformations?”, in *Town Planning Review*, n. 2, vol. 89, pp. 97-124.
- De Bruijn M., Servillo L. (2018), “From LEADER to CLLD: The Adoption of the New Fund Opportunities and of Their Local Development Options”, in *European Structural and Investment Funds Journal*, n. 3, vol. 6, pp. 223-233.
- Dematteis G. (2018), “La metro-montagna di fronte alle sfide globali. Riflessioni a partire dal caso di Torino”, in *Journal of Alpine Research | Revue de géographie alpine*, n. 2, vol. 106.
- Dembski S. (2015), “Structure and imagination of changing cities: Manchester, Liverpool and the spatial in-between”, in *Urban Studies*, n. 9, vol. 52, pp. 1647-1664.
- Di Ielsi G., Porcelli F., Zanardi A. (2016), “La valutazione dell'efficienza nelle forme associate dei Comuni italiani: la lezione dei fabbisogni standard” in *Economia Pubblica*, n. 1, vol. 43, pp. 37-59.
- Goodwin M. (2013), “Regions, territories and relationality: Exploring the regional dimensions of political practice”, in *Regional Studies*, n. 8, vol. 47(8), pp. 1181-1190.
- Hage, G. (1996), “The spatial imaginary of national practices: Dwelling-Domesticating /Being-Exterminating”, in *Environment and Planning D: Society and Space*, n. 4, vol. 14, pp. 463-485.
- Haughton G., Allmendinger P., Counsell D., Vigar G. (2010), *The New Spatial Planning: Territorial Management with Soft Spaces and Fuzzy Boundaries*, Routledge, London
- Jessop B. (1997), “A neo-Gramscian approach to the regulation of urban regimes”, in Lauria M. (a cura di), *Reconstructing Urban Regime Theory: Regulating Urban Politics in a Global Economy*, Londra, Sage, pp. 51-73.
- Jessop B. (2000), “The crisis of the national spatio-temporal fix and the ecological dominance of globalizing”, in *International Journal of Urban and Regional Research*, n. 24, pp. 323–360.
- Jessop B. (2012), *Cultural political economy, spatial imaginaries, regional economic dynamics*, CPERC Working Paper.
- Jonas A. E. (2012), “Region and place: Regionalism in question”, in *Progress in Human Geography*, n. 2, vol. 36, pp. 263-272.
- Jones M. (2009), “Phase space: Geography, relational thinking, and beyond”, in *Progress in Human Geography*, n. 4, vol. 33, pp. 487–506.
- MacLeod G., Jones M. (2007), “Territorial, scalar, networked, connected: in what sense a ‘Regional World?’”. In *Regional Studies*, n. 9, vol. 41, pp. 1177–1191.
- Messely L., Schuermans N., Dessenin J., Rogge, E. (2014), “No region without individual catalysts? Exploring region formation processes in Flanders (Belgium)”, in *European Urban and Regional Studies*, n. 3, vol. 21, pp. 318–330.

- O'Brien P. (2019), "Spatial imaginaries and institutional change in planning: the case of the Mersey Belt in north-west England", in *European Planning Studies*, n. 8, vol. 27, pp. 1503-1522.
- Paasi A. (2002), "Bounded spaces in the mobile world: deconstructing 'regional identity'", in *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, n. 2, vol. 93, pp. 137-148.
- Paasi A. (2009), "Bounded spaces in a 'borderless world': border studies, power and the anatomy of territory", in *Journal of Power*, n. 2, vol. 2, pp. 213-234.
- Paasi A. (2010), "Regions are social constructs, but who or what 'constructs' them? Agency in question", in *Environment and Planning A*, n. 10, vol. 42, pp. 2296-2301.
- Painter J. (2010), "Rethinking territory", in *Antipode*, n. 5, vol. 42, pp. 1090-1118.
- Servillo, L. (2019), "Tailored polities in the shadow of the state's hierarchy. The CLLD implementation and a future research agenda", in *European Planning Studies*, n. 4, vol. 27, pp. 678-698.
- Vainikka J.T. (2015), "Reflexive identity narratives and regional legacies", in *Tijdschrift voor economische en sociale geografie*, n. 5, vol. 106, pp. 521-535.
- Vandelli L. (2014), *Città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna.
- Waterhout B. (2010), "Soft spaces and governance: the transformation of planning", in *24th AESOP Annual Conference, Finland, 7 - 10 July 2010 Track 6: Global Challenges and Local Responses*.
- Watkins J. (2015), "Spatial Imaginaries Research in Geography: Synergies, Tensions, and New Directions", in *Geography Compass*, n.9, vol. 9, pp. 508-522.

Riconoscimenti

Alcune considerazioni fanno riferimento alla ricerca «Terre del Monviso. Scenari strategici per un territorio metromontano», a cui gli autori hanno preso parte, sviluppata nell'ambito del contratto stipulato tra il Centro interdipartimentale FULL del Politecnico di Torino e il Comune di Saluzzo con la supervisione scientifica di Antonio De Rossi e Loris A. Servillo.

Sentinelle di biodiversità. La governance di un processo partecipato a supporto del Maritime Spatial Planning

Alessia Franzese

Università Iuav di Venezia
Dipartimento di Culture del Progetto
afranzese@iuav.it

Marta De Marchi

Università Iuav di Venezia
Dipartimento di Culture del Progetto
mdemarchi@iuav.it

Maria Chiara Tosi

Università Iuav di Venezia
Dipartimento di Culture del Progetto
mrtoso@iuav.it

Abstract

Il contributo vuole presentare un processo di governance dal basso, costruito attraverso il progetto Interreg IT-HR “CREW” e confluito nella rete di un ulteriore Interreg “HATCH” che capitalizza dati, procedure di monitoraggio e buone pratiche sviluppate da precedenti programmi comunitari nell’area dell’arco Adriatico, a supporto del Maritime Spatial Planning. L’ipotesi che si propone è che, accanto alle azioni di monitoraggio marino più tradizionale, le forme di conoscenza e monitoraggio “macro” assumono un ruolo complementare: alcune trasformazioni fisiche e spaziali possono essere osservate anche con l’azione quotidiana dei cittadini che svolgono un ruolo di sentinelle dello stato di salute della biodiversità e dei rischi collegati al cambiamento climatico in un territorio fragile, come la laguna di Venezia. All’interno di un consorzio di progetti molto tecnici, l’azione di Iuav intende quindi integrare la governance di un territorio all’interfaccia tra terra e acqua, in grado di fornire forme innovative di citizen science, attraverso tre microstorie che ripercorrono luoghi-attori-pratiche.

Parole chiave: governance, citizen science, contratto di area umida

Partire da un luogo per descrivere un processo di governance che va a implementare la rete cooperativa di un progetto comunitario a supporto – a sua volta – di una politica di vasta scala, nazionale e transfrontaliera, è un esercizio che consente di tenere insieme progetti molto differenti tra loro e testare l’ibridazione della disciplina urbanistica con le nuove pianificazioni e politiche del mare.

Territorio molto conosciuto per la ricchezza e la fragilità del suo del suo patrimonio naturale, culturale ed ecosistemico, ma anche per la commistione conflittuale di usi e attività commerciali, produttive e turistiche, la laguna di Venezia diventa questa volta soggetto rappresentativo per testare il ruolo della governance dal basso nel governo del territorio, un esempio di coinvolgimento delle comunità locali all’interfaccia tra terra e mare, utile per la nascente pianificazione del mare.

1 | Progetti di grande scala per il policymaking

1.1 | Il governo e la gestione del mare come progettualità emergente. Il Maritime Spatial Planning

Il Maritime Spatial Planning (MSP) è un’attività che si propone l’obiettivo di preservare e proteggere l’ecosistema marino e, al tempo stesso, integrare la protezione di aree vulnerabili con gli usi e le attività economiche (*blue economies*) e ricreative, sviluppando sinergie reciproche attraverso uno sviluppo sostenibile che garantisca compatibilità di usi con la tutela dello stato ambientale, del paesaggio e del patrimonio culturale: «MSP is a way to create and establish a more rational organization of marine space use and interactions between its uses, to balance development needs with the need to protect marine ecosystems, and to achieve social and economic goals in open and planned way» (Ehler & Douvere, 2009). Esso è un’attività fortemente orientata al futuro, che vuole indirizzare un processo decisionale di breve termine

orientato verso obiettivi di lungo periodo. Il suo campo d'azione riguarda attività e obiettivi molto diversi tra loro, cercando di superarne i conflitti, come il trasporto marittimo e la difesa militare, la conservazione e protezione dell'ecosistema marino e le attività di pesca, di acquacoltura e di turismo, l'estrazione di combustibili fossili e l'energia rinnovabile.

Anticipato dalla Direttiva Europea 2014/89/EU che ne delinea il quadro di riferimento, è stato recepito in Italia dal DLgs 201/2016, a cui sono seguite linee-guida ministeriali al fine di dare uniformità di indirizzo alla pianificazione nascente¹. Il MSP si configura come il primo piano strategico e di indirizzo di livello nazionale a farsi carico dell'interazione tra acqua e terra, di quella tra processi naturali e attività antropiche, delle interazioni tra lo stato attuale e quello futuro e/o potenziale: agisce quindi non solo sulla tridimensionalità spaziale degli habitat, delle specie e degli usi marini, ma anche sulla quarta dimensione temporale, secondo tendenze passate, presenti e future. Il MSP agisce sulle coste, sulle acque e i fondali marini entro i confini di competenza giurisdizionale e necessariamente si confronta con i relativi piani delle regioni e/o nazioni europee con cui condivide i territori marini.

Nel 2021 il governo individua tre aree – Adriatico, Ionio-Mediterraneo Centrale, Tirreno – per la redazione dei Piani Territoriali Marittimi italiani che sono sviluppati parallelamente dal Comitato Tecnico Nazionale (5 ministeri, 15 regioni marittime, osservatori, esperti), sotto il coordinamento del MIT che coordina anche le consultazioni tra stakeholder e tra gli altri Paesi. Sono piani della durata decennale e sono sovraordinati a tutti gli altri strumenti di pianificazione, quindi vincolanti; sono integrati, intersettoriali e hanno il compito di coordinare le diverse politiche. La loro gestione è concorrente tra il livello nazionale e quello regionale per la gestione delle acque territoriali, e tra il livello regionale e locale per la pianificazione e gestione delle acque costiere. Si configura quindi una governance di co-pianificazione multilivello con un approccio multiscale. Questa nuova forma di pianificazione è ancora in progress, ad oggi il processo è giunto alla presentazione delle proposte di piano alle giunte regionali per l'approvazione, e nessun piano è stato ancora adottato. Inoltre, la natura dinamica e ricorsiva della pianificazione dello spazio marittimo richiederà un'attenzione costante alle evoluzioni e ai monitoraggi per intercettare nuove esigenze e trasformazioni delle condizioni contestuali, per adeguarne la pianificazione.

Per quanto riguarda la pianificazione strategica dell'Adriatico, il piano individua 9 sotto-aree suddivise in 86 unità di pianificazione (UP), che identificano e promuovono le vocazioni delle diverse aree, sia allo stato attuale che per il futuro². Se il trasporto marittimo è una vocazione prioritaria per molte UP dell'area adriatica settentrionale e centrale, l'obiettivo è quello di migliorare la sua regolamentazione e integrarla con la tutela ambientale per rafforzare le azioni di conservazione della biodiversità e degli ecosistemi marini, al fine di contribuire alla strategia europea che prevede di aumentare la superficie delle aree marine protette dall'attuale 12% al 30% entro il 2030. Infatti, 28 UP hanno vocazione di tutela dell'ambiente e delle risorse naturali; 15 UP con priorità al paesaggio e al patrimonio culturale, 24 UP al turismo.

1.2 | HATCH, un progetto Interreg a supporto del MSP

In questo contesto si inserisce il progetto Interreg Italia-Croazia “HATCH - *Data Management, protocols harmonization, preparations of guidelines: cross-border tools for maritime spatial planning decision-makers*” che si propone di raccogliere, capitalizzare e armonizzare i dati e le forme di monitoraggio marino sviluppate in precedenti progetti Interreg, che riguardano i parametri chimici, fisici, microbiologici ed ecologici, i nutrienti, gli inquinanti e gli effetti sonori dell'area adriatica, per uno scambio e un'implementazione dei risultati sottoforma di buone pratiche e protocolli di monitoraggio. Le azioni di HATCH vogliono inoltre fornire uno strumento di supporto al MSP per l'area adriatica, facendo confluire il set di informazioni raccolte in un unico geo-database ad accesso pubblico, rispondendo così all'obiettivo del cluster 4 di migliorare le condizioni della qualità ambientale del mare e delle coste attraverso approcci e tecnologie innovative e sostenibili.

Il progetto³, finanziato dal FESR, è composto da un consorzio ampio di partner afferenti a Università, istituti di ricerca e istituzioni territoriali e regionali, e tiene insieme i risultati multidisciplinari di progetti

¹ il comitato interministeriale, composto da 11 ministeri sotto il coordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, ha il ruolo di preparazione delle linee-guida nazionali e della valutazione di coerenza dei piani con esse, monitora il processo nel suo complesso.

² stato degli usi e delle componenti ambientali, tendenze in atto, normative e piani in vigore, quadro delle competenze e del sistema di governance. Gli usi, presenti e pianificati, sono così classificati: 17 per uso generico; 60 per uso prioritario; 8 per uso limitato; 1 per uso riservato. cfr. Portale del Mare, www.sid.mit.gov.it

³ cod. PRJ-0204

Interreg Italia-Croazia recentemente conclusi (Adswin, Crew, Ecomap, Ecos, Saspas, Soundscape, Watercare).

Il progetto è strutturato in tre obiettivi specifici che riguardano, quindi, la raccolta e l'armonizzazione di dati – eterogenei per scale, ambiti e scopi di applicazione, così come di rappresentazione e formato – che confluiscono nella piattaforma Hadriaticum Data Hub (SO-1); la creazione di protocolli per l'uso dei dati a supporto di successive policy e dei policy-maker attraverso un piano di valorizzazione (SO-2); infine la raccolta dei casi studio e delle buone pratiche che coinvolgano e includano le comunità locali (SO-3).

Come sopra descritto, la gestione delle interazioni tra terra e acqua è alla base del MSP, alla ricerca di una continua coerenza in entrambi i domini. Il coinvolgimento di diversi attori assume un ruolo di fondamentale importanza: il dialogo tra le parti interessate – gli esperti, i responsabili politici e il pubblico in generale – è uno dei principi che guida il processo di co-pianificazione basato sulla conoscenza. Però, oltre al coinvolgimento “dall’alto” (istituzionale, politico e tecnico), la dimensione “dal basso” determinata dalla citizen science, con il coinvolgimento delle associazioni di terzo settore e dei singoli cittadini, diventa un tassello complementare da tenere in considerazione nel dinamismo del processo.

2 | Integrare progetti con specificità differenti: il caso di CREW

All'interno del consorzio di HATCH, l'Università Iuav di Venezia partecipa, come esperto esterno a supporto di Co.Ri.La., contribuendo con il progetto “CREW - *Coordinated Wetland management in Italy-Croatia cross border region*”⁴, incentrato sulla governance delle aree umide. Questo progetto Interreg Italia-Croazia, svoltosi tra il 2018 e il 2021, ha avuto come principale obiettivo quello di migliorare le condizioni di tutela ambientale di alcune aree umide costiere del Mare Adriatico, attraverso il coordinamento di processi di governance partecipata finalizzati alla costruzione di Contratti di Area Umida, con l'intento di integrare la tutela ambientale e gli usi antropici compatibili con l'equilibrio ambientale di queste aree, spesso intensamente abitate e trasformate dall'uomo.

Degli otto partner di progetto⁵, sette hanno implementato processi partecipativi in altrettante aree target (quattro lungo la costa italiana, tre lungo quella croata), mentre l'ottavo partner, l'Università di Camerino, ha raccolto dati e informazioni provenienti dalle aree target, organizzandoli in un database condiviso, costruendo la base di un Osservatorio⁶ transfrontaliero aperto e ad implementazione incrementale, che funge da supporto concreto per lo scambio di metodologie e strategie tra i partner italiani e croati. L'Osservatorio ha fatto (e sta facendo) emergere aspetti in comune e differenze tra gli ambiti nazionali e territoriali inclusi nel progetto CREW. La governance, infatti, ha aspetti fortemente situati e i Contratti si sono adattati, nella forma e nei contenuti, alle aree umide di riferimento, alle comunità insediate nei loro pressi, alle sfide specifiche che questi ambienti devono affrontare. I processi stessi che hanno portato alla formulazione dei Contratti e alla costruzione dei loro Programmi di Azione, sono stati molto diversi. In alcuni casi⁷, il processo è stato fortemente guidato dalle istituzioni, garantendo una certa continuità nelle varie fasi ma, al contempo, irrigidendo la struttura del Contratto all'interno di briglie istituzionalizzate, che hanno lasciato poco spazio all'interpretazione dello strumento Contratto. In altri casi⁸, la sfida maggiore è stata la costruzione di consapevolezza civile e ambientale tra i cittadini che abitano e vivono nei pressi delle aree sottoposte a tutela, poichè il tessuto associativo è piuttosto debole e le responsabilità sono interamente demandate alle istituzioni preposte. Infine, nei casi delle lagune di Venezia⁹ e Marano, l'ampia conoscenza e fruizione delle aree umide considerate ha spinto i facilitatori del processo partecipato a includere saperi e conoscenze diverse, spesso provenienti da forme associative, civili e professionali molto attive sul territorio e profondamente consapevoli delle criticità e potenzialità in gioco.

Risulta evidente come il progetto CREW si differenzia profondamente dagli altri progetti inclusi in HATCH, più orientati a monitoraggi ambientali molto tecnici e specifici, concentrati in particolare su aspetti microscopici dell'habitat marino e costiero dell'Alto Adriatico. Il ruolo e il contributo del progetto CREW, dunque, risultano diversi sia in termini metodologici che di contenuti. Il coinvolgimento degli abitanti di queste aree umide, supportato dallo strumento del Contratto, ha consentito in tutte le aree target di integrare i saperi tecnico-scientifici – e soprattutto i quadri conoscitivi – con i saperi situati dei soggetti coinvolti nei processi partecipati. Tali soggetti in molti casi hanno contribuito con la propria esperienza diretta e

⁴ <https://programming14-20.italy-croatia.eu/web/crew>

⁵ due università italiane, tre enti italiani di governo del territorio e tre istituzioni croate di gestione e tutela di aree protette

⁶ <http://crew-observatory.unicam.it/wordpress/>

⁷ come per la Riserva Sentina nelle Marche, o la foce dell'Ofanto in Puglia

⁸ come nelle aree croate

⁹ <http://www.contrattolagunavenezia.it/>

L'osservazione partecipante ai macro cambiamenti ambientali in atto, talvolta come forme inconsapevoli di citizen science. Queste forme di conoscenza e monitoraggio di scala "macro" assumono un ruolo complementare a quelle "micro" effettuate da scienziati in sedi tecniche: alcune trasformazioni fisiche e spaziali si possono monitorare anche con l'azione quotidiana dei cittadini, intesi come sentinelle dello stato di salute della biodiversità e dei rischi collegati al cambiamento climatico in territori fragili, come le lagune e le foci fluviali.

Al contempo, in relazione al più ampio campo del MSP, CREW si fa portatore di una esperienza fondamentale, molto ricca e variegata, quella dell'attivazione delle comunità insediate e del coinvolgimento dei cittadini in processi di responsabilizzazione e cura dei territori abitati. Questo aspetto risulta rilevante e quanto mai urgente, in un momento storico in cui tutta la pianificazione è stimolata a includere, nei processi decisionali e di costruzione di politiche e piani, anche i "soggetti pianificati", siano essi cittadini, imprese, ambienti naturali o specie non-umane. In questo senso, CREW fornisce un importante *know how* di attivazione e concertazione di forze dal basso, rappresentate da reti sociali consolidate o in essere.

3 | Esperienze sul campo. Tre microstorie dalla laguna di Venezia

Il progetto CREW è quindi coinvolto in HATCH prevalentemente per apportare il contributo dei processi di governance che confluiscono nella sottoscrizione dei Contratti di Area Umida, come buona pratica dell'interazione terra-acqua che vede il coinvolgimento di attori molto diversificati che agiscono su territori ecologicamente fragili.

Al fine di condividere questa esperienza con i partner di progetto, ma anche per disseminare conoscenze specifiche, estendere le progettualità locali ad altri territori (come quello marino) per una possibile replicabilità, Iuav e Co.ri.la hanno organizzato un evento in cui sono state raccolte esperienze dai territori del contratto della laguna nord di Venezia, voci e attori coinvolti nell'obiettivo comune di un uso consapevole e sostenibile dell'ecosistema lagunare, inteso come buona pratica e quindi applicazione concreta dell'approccio partecipativo ai fini della pianificazione all'interfaccia tra terra e acqua. In particolare, sotto forma di microstorie, si vogliono qui ripercorrere le tappe dell'itinerario di acqua e di terra nella laguna nord veneziana, tra le isole minori fino a Lio Maggiore sul fronte lagunare nord, e poi lungo la penisola di Jesolo e Cavallino Treporti fino al litorale di Punta Sabbioni. Il percorso è stato occasione per entrare in contatto con alcuni attori che agiscono in luoghi specifici della laguna, conoscere le loro storie, le loro attività di monitoraggio e produzione di conoscenza e consapevolezza dal basso.

Le tre esperienze di seguito riportate mettono a confronto persone e luoghi che rientrano nel Contratto di Area umida della laguna nord di Venezia; sono esperienze che fanno riferimento a istituzioni, ruoli, luoghi, azioni e obiettivi differenti tra loro e nei confronti delle attività e degli usi lagunari, ma sono accomunate dalla produzione di forme alternative di monitoraggio: per questo motivo sono riconosciute come sentinelle a tutela della biodiversità lagunare.

La prima microstoria è situata all'isola del Lazzaretto Nuovo, l'unica fra le isole minori dell'arcipelago veneziano a essere stata rigenerata dall'abbandono e riportata all'ampia collettività tramite un'iniziativa non profit. L'associazione ArcheoClub Venezia da decenni è impegnata nel recupero e valorizzazione del luogo, che oggi è un ecomuseo dedicato al territorio e alla sua comunità. La visita con i partner di progetto è stata occasione per percorrere l'unico sentiero delle barene accessibile in laguna, e conoscere le azioni di cura, salvaguardia e protezione della biodiversità lagunare grazie al racconto della presidentessa Giorgia Fazzini e della giovane Francesca Guarnotta. L'associazione è tra le più attive della rete nel portare avanti alcune attività del Contratto, legate all'educazione ambientale attraverso la creazione di itinerari di responsabilizzazione nell'uso consapevole di luoghi molto fragili (come alcune spiagge molto usate dalla comunità locale, o le saline), oppure nella valorizzazione del patrimonio storico a diverse scale (come i forti militari o i cippi lagunari). L'incontro è stato anche occasione per un possibile allargamento della rete degli attori del contratto, con la partecipazione di Davide Poletto, responsabile dell'associazione Venice Lagoon Plastic Free che ha presentato il progetto Horizon InNoPlastic, a cui partecipano con azioni di monitoraggio relativo all'inquinamento da plastiche e da altri derivati chimici nelle acque di Venezia e nello specifico sull'isola del Lazzaretto Nuovo, in collaborazione con istituti e centri di ricerca nazionali ed internazionali.

La seconda microstoria racconta dell'associazione Climact, gruppo informale di Cavallino Treporti che crea e appoggia iniziative contro il cambiamento climatico. Margherita Brondino, esponente del gruppo e ricercatrice presso l'Università di Verona, ci ha accolto in un orto "liberato" di Punta Sabbioni, uno spazio abbandonato che i volontari dell'associazione stanno recuperando con azioni di cura per pratiche agro-alimentari sostenibili (producendo vino e ortaggi), intendendo il luogo come un nuovo spazio pubblico di promozione dell'agricoltura come pratica di comunità (azione di cui è responsabile nel Contratto). Questa

seconda realtà è molto meno istituzionalizzata della prima, e agisce attraverso quelle forme di coinvolgimento e attivazione informale che la accomuna ai movimenti di gestione dei beni comuni¹⁰, diffusi sul territorio nazionale. L'incontro è stato occasione di confronto anche con Alberto Ballarin, assessore a Cultura e tradizioni locali, Turismo e Progetto strategico Lio Piccolo del Comune di Cavallino Treporti. La seconda microstoria si è quindi arricchita di un racconto istituzionale sul ruolo dell'amministrazione nel supportare realtà (come Climact), molto impegnate e coinvolte ma deboli, nella promozione di usi agricoli più consapevoli, e in generale nella salvaguardia del territorio fragile valorizzando al tempo stesso la vocazione turistica del luogo, che rimane la principale fonte economica.

L'ultima microstoria è invece ambientata alla Casa della Pesca, affacciata sulla laguna dal lungomare di Punta Sabbioni, dove Igor Coccato, in rappresentanza del primo Consorzio Ittico Veneziano, ha raccontato delle trasformazioni che stanno subendo le pratiche ittiche a causa dell'aumento della temperatura delle acque lagunari e marine con, ad esempio, l'introduzione di nuove specie ittiche molto invasive (come il granchio blu). Coccato è inoltre associato della Confraternita Serenissima, soggetto firmatario del Contratto, che si impegna a promuovere una serie di azioni legate a un'offerta turistica responsabile in acque lagunari, o alla classificazione delle specie edibili lagunari. Questo terzo incontro racconta una realtà ancora diversa, una cooperativa di lavoratori intesa come operatore economico, che agisce in maniera consapevole alla ricerca di un equilibrio tra la salvaguardia dell'habitat e gli interessi artigianali. Questo tipo di sensibilità emerge anche dal fatto che il Consorzio è gestore di un bene pubblico comunale (la casa della pesca) inteso come centro polivalente al servizio della comunità della piccola pesca artigianale, in cui promuove la tradizione ittica locale (attraverso un ittiturismo) e ospitando iniziative aperte alla comunità.

4 | La laguna di Venezia come esercizio di governance per il Maritime Spatial Planning

La Laguna di Venezia è un ambiente umido di transizione tra terra e mare; non è considerata un ambito costiero. Questo aspetto costituisce una fondamentale diversità tra gli esiti di ricerca del gruppo di lavoro Iuav e gli altri partner di progetto HATCH, che invece si sono occupati di monitoraggi in ambiente marino. Tuttavia, l'esperienza maturata nella Laguna Nord grazie al progetto CREW rappresenta un'importante buona pratica per il partenariato di HATCH.

L'obiettivo di costruzione di un processo di governance finalizzato alla firma del Contratto e l'approccio di ricerca-azione hanno stimolato l'implementazione del sapere esperto, il coinvolgimento come facilitatori nel processo partecipato si è nutrito di un continuo e fertile scambio tra i diversi soggetti coinvolti, arricchendo il bagaglio delle discipline del progetto di pratiche innovative poco conosciute o pubblicizzate. Ma ha anche ramificato e rafforzato le reti sociali e professionali con il territorio, al di fuori dell'accademia. Inoltre, la complessità (sociale, ambientale, economica e fisica) dell'oggetto di studio – la Laguna di Venezia – richiede necessariamente uno sguardo ecosistemico, andando oltre una visione specialista o funzionalista. Il processo di governance portato avanti da CREW rappresenta dunque una buona pratica per il network di HATCH anche in termini di metodologia della ricerca, perché insegna ad includere nei processi scientifici anche l'apporto dei processi di governance, sempre più richiesti nella costruzione di politiche di scala vasta, quale è il MSP.

L'esperienza condotta nella Laguna di Venezia ha poi fornito un ulteriore insegnamento, relativo alla scelta delle aree studio, che dovrebbero essere selezionate in modo da consentire di osservare una molteplicità di questioni, non solo ambientali, che caratterizzano i territori contemporanei.

La diversa estensione dell'area umida di riferimento così come i differenti livelli di complessità sono strettamente legate ai tempi di realizzazione del processo; non a caso, il gruppo di lavoro Iuav si è concentrato solo su una parte – quella nord – della laguna più estesa del Mediterraneo, alla luce della durata e del perseguimento degli obiettivi posti dal progetto Interreg. Oltre ai problemi di scala, la questione della complessità del caso studio veneziano è stata determinante, riconoscendo molteplici livelli tematici, legati: all'habitat lagunare mantenuto artificialmente nello stato attuale; all'articolazione istituzionale di suddivisione di responsabilità locali e nazionali; al contesto economico al tempo stesso così attraente per alcuni comparti imprenditoriali ed escludente per altri; all'associazionismo variegato e radicato che sostiene battaglie spesso in contrasto tra loro.

La scala e la complessità del sistema territoriale hanno sicuramente costituito una sfida per il processo di governance e gli attori coinvolti ma, al contempo, hanno consentito di operare un'indagine molto approfondita e più variegata, mettendo alla prova lo strumento del Contratto, che è stato interpretato ed adattato al contesto e alle esigenze contestuali. Ciò ha costituito un importante elemento di innovazione (cui

¹⁰ come è l'esperienza di "Mondeggi – fattoria senza padrone", nel cuore delle campagne fiorentine

la ricerca scientifica dovrebbe sempre tendere), non solo in termini di saperi e conoscenze, ma anche di reti sociali che si sono rafforzate, rinnovate e costruite ex novo tra le diverse parti sociali. Ciò non significa che il Contratto abbia pacificato tutte le frizioni sociali e politiche esistenti, ma ha avuto l'importante esito di favorire la collaborazione e il reciproco ascolto delle tante voci che abitano gli ambienti complessi.

L'Ecosistema Territoriale nella costruzione del Quadro Conoscitivo per il Piano di Area Vasta (PTAV) di Forlì-Cesena

Martina Massari

Università di Bologna
Dipartimento di Architettura
m.massari@unibo.it

Valentina Orioli

Università di Bologna
Dipartimento di Architettura
valentina.orioli@unibo.it

Altea Panebianco

Università di Bologna
Dipartimento di Architettura
altea.panebianco2@unibo.it

Abstract

Il mutato quadro normativo della Regione Emilia-Romagna relativo alla pianificazione territoriale regolato dalla L.R n.24/2017 ha determinato nuovi scenari e nuovi strumenti operativi per affrontare le sfide spaziali e climatiche in maniera integrata. Tra questi il PTAV, uno strumento strategico con il compito di definire uno scenario di lunga portata capace di superare la frammentarietà delle trasformazioni nel territorio. Un piano che orienta le scelte locali, attraverso criteri e linee guida, su obiettivi di qualità riconosciuti e condivisi, permettendo di attuare molte delle indicazioni delle agende europee e nazionali sui temi della sostenibilità e della transizione ecologica attraverso la promozione di intese territoriali e la concertazione tra interessi pubblici e privati.

In questo panorama si inserisce il lavoro di redazione del Quadro Conoscitivo del PTAV per la Provincia di Forlì-Cesena, i cui macro-orientamenti sono: la multiscalarità delle scelte di Piano e la volontà di rendere la varietà dei contesti territoriali la matrice dei processi di transizione, attraverso la costruzione di nuovi modelli di governance inclusivi e partecipativi, per evitare la produzione di nuove forme di disegualianza socio-spaziali.

Parole chiave: public policies, strategic planning, settlements

Premessa

Il contributo nasce dal lavoro in fieri che il gruppo di lavoro del Laboratorio CARTA dell'Università di Bologna sta svolgendo per il Quadro Conoscitivo del PTAV della Provincia di Forlì-Cesena relativo al Sistema Insediativo. Allo stato attuale il documento costituisce una base finalizzata ad avviare un primo confronto sui contenuti del Piano con gli attori del territorio in particolare con i Comuni e le loro Unioni, in un'ottica partecipativa e consultiva prevista dalla legge regionale 24/2017. Questo a valle di un percorso di condivisione della visione, dell'impostazione della Forma-Piano e delle linee strategico/progettuali tra Università, Provincia e il gruppo di lavoro che ha curato i contributi specialistici del Piano: CREN - Centro Ricerche Ecologiche e Naturalistiche per la "Mappatura e Valutazione dei Servizi Ecosistemici", ANTARES - Centro di Ricerche Economiche, Politica Industriale e Territoriale per "Analisi del contesto strategico territoriale e componente socio-economica" e Associazione professionale Principi Attivi che ne cura il percorso partecipativo. Ma non solo, nel contesto dell'Accordo Quadro il contributo di ricerca dell'Università si è esplicitato anche nell'esplorazione dei contenuti del quadro conoscitivo del PTAV, attraverso strumenti "esplorativi" propri dell'attività didattica. Già in questo anno accademico 2022-2023 il Laboratorio di Urbanistica - corso di Laurea Magistrale a ciclo unico in Architettura dell'Università di Bologna, sede di Cesena, ha lavorato sul territorio provinciale con lo scopo di fornire alla Provincia ulteriori strumenti conoscitivi di supporto.

Durante la scrittura del presente contributo stiamo assistendo alla devastante alluvione che sta colpendo l'Emilia Romagna, ed in particolare il territorio che da Bologna arriva fino al riminese, con gli effetti più devastanti nelle province di Ravenna e di Forlì-Cesena. Un evento atmosferico 'eccezionale' (circa 160 mm caduti nell'arco di 24 ore) la cui frequenza è destinata ad aumentare. Le piogge di questi giorni hanno chiaramente mostrato la geografia della fragilità territoriale, con la pianura finita sott'acqua e le aree interne devastate da frane che ne hanno «stravolto la cartografia»¹ e gli effetti dei cambiamenti climatici in un territorio fortemente urbanizzato. Il lavoro di redazione del Quadro Conoscitivo del PTAV dovrà quindi ripartire dagli avvenimenti che stanno colpendo la provincia e le sue valli fluviali, sollecitando con ancora più urgenza un percorso di azione e coordinamento forte sulla messa in sicurezza del territorio.

L'AREA VASTA COME RIFERIMENTO TERRITORIALE

La legge 56/2014 (cd. 'legge Delrio') ha dettato un'ampia riforma degli enti locali, la costituzione delle Città Metropolitane e la definizione delle Province come enti di Area Vasta con una ridefinizione delle funzioni ad esse spettanti². Alle funzioni fondamentali previste dalla stessa legge, la nuova legge urbanistica della Regione Emilia-Romagna 24/2017 prevede per i soggetti di area vasta «la funzione di pianificazione strategica d'area vasta e di coordinamento delle scelte urbanistiche strutturali dei Comuni e loro Unioni che incidano su interessi pubblici che esulano dalla scala locale». Interessi pubblici che nel quadro più ampio della LR 24/17, art. 1, devono essere tutelati puntando alla preservazione del suolo come bene comune e risorsa non rinnovabile produttore di servizi ecosistemici essenziali, alla rigenerazione urbana e territoriale aumentando l'adattabilità dei sistemi territoriali rispetto ai cambiamenti climatici e la loro mitigazione, alla valorizzazione delle risorse ambientali e storico culturali diffuse, alla «sostenibilità, l'equità e la competitività del sistema sociale ed economico e il soddisfacimento dei diritti fondamentali delle attuali e future generazioni inerenti in particolare alla salute, all'abitazione e al lavoro».

Il Piano Territoriale di Area Vasta (PTAV) è quindi tra i nuovi strumenti operativi previsti dalla L.R per affrontare le sfide spaziali, climatiche e sociali in maniera integrata, uno strumento strategico e di coordinamento delle scelte urbanistiche di comuni e unioni che hanno un rilievo sovracomunale, che permette di valutare aspetti, ambientali ma anche funzionali, eccessivamente frammentati alla scala locale e operare nell'ambito di una generale azione di riequilibrio territoriale. La costruzione del Piano per la Provincia di Forlì-Cesena rappresenta un'opportunità per intercettare e interpretare le nuove esigenze e sensibilità sviluppate anche in seguito alla recente crisi pandemica, alla crisi climatica e dell'approvvigionamento delle risorse e per individuare i temi di carattere sovra-provinciale che possano dare forza propulsiva a strategie di pianificazione condivisa e cooperativa con le altre realtà della «città multipolare romagnola» (Gabellini, 2012: 58). Entrambe le istanze d'altronde riconoscono l'interdipendenza della varietà di scale e territori e la necessità di un'equa distribuzione dei costi e dei benefici nell'interesse del territorio, in questo caso provinciale, per favorire una transizione «socio-ecologica» (Armiero, 2021), attenta a non produrre nuove disuguaglianze.

“ECOSISTEMA TERRITORIALE” FORLÌ-CESENA

L'orizzonte verso cui tende la provincia di Forlì-Cesena vede la definizione di un Ecosistema Territoriale, capace di tenere insieme visione relazionale tra sistema ambientale/società umana e visione strategica, ancorandole alla struttura fisica dei suoi 'Territori'. Il Quadro Conoscitivo parte proprio dall'individuazione di quattro 'Territori', che costituiscono i modelli insediativi caratterizzanti il territorio provinciale, in cui è possibile leggere le dinamiche ivi in atto: il Territorio dell'abitare, il Territorio della produzione e della logistica, il Territorio rurale e del comparto agroalimentare, il Territorio del turismo. La lettura trasversale

¹ In un'intervista rilasciata all'ANSA (21 Maggio 2023, Alluvione in Emilia-Romagna, 36mila gli evacuati. Meloni attesa nella Regione) da Paride Antolini, Presidente dell'Ordine dei Geologi dell'Emilia Romagna.

² Nello specifico, le funzioni fondamentali sono:

- a) pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza;
- b) pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato, nonché costruzione e gestione delle strade provinciali
- c) programmazione provinciale della rete scolastica
- d) raccolta ed elaborazione dati ed assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali;
- e) gestione dell'edilizia scolastica;
- f) controllo dei fenomeni discriminatori in ambito occupazionale e promozione delle pari opportunità sul territorio provinciale.

orientata alla definizione di indirizzi strategici ha per obiettivo il contenimento del consumo di suolo e la maggiore regolazione dei suoi usi, la rigenerazione sia fisica che sociale degli insediamenti umani e dei loro metabolismi come soluzioni per l'adattamento e la mitigazione dei cambiamenti climatici, la produzione di servizi eco-sistemici, il ripensamento della mobilità in un'ottica più sostenibile e inclusiva, l'innovazione attraverso la digitalizzazione e la promozione territoriale come sistemi per superare distanze non solo fisiche tra parti di territorio. Queste sollecitazioni costituiscono i Temi Trasversali: Metabolismo Territoriale, Innovazione e Promozione, Mobilità Sostenibile e Servizi Ecosistemici. Per ogni Territorio e Tema Trasversale sarà necessario riconoscere le diverse forme di concretizzazione in considerazione delle differenti geografie socio-demografiche, morfo-tipologiche e ambientali in cui si vanno ad inserire, indirizzando le prospettive di intervento ad intenzionalità e intensità da adottare a seconda dei contesti individuati. La transizione, come detto, deve essere sostenibile anche in termini sociali ed avvenire attraverso una riduzione delle disuguaglianze territoriali e l'ampliamento dei diritti di cittadinanza, promuovendo nuovi investimenti pubblici in settori quali le reti di approvvigionamento di acqua e cibo, l'energia, la gestione dei rifiuti, la mobilità, l'accesso alla manutenzione e l'articolazione nel territorio di beni e servizi.

La pianificazione in questo contesto opera attraverso un processo integrato e partecipativo che tiene conto delle interconnessioni tra i territori, definisce obiettivi comuni, promuove la cooperazione tra attori diversi e adatta i confini territoriali alle esigenze contemporanee. Di conseguenza, la governance dei territori interconnessi richiede un approccio basato su policy dialoganti, condivise e cooperative. Questo significa che le autorità locali, gli attori del terzo settore, le imprese e le comunità devono collaborare nella definizione e nell'attuazione delle politiche e delle strategie di pianificazione.

Territori. Obiettivi specifici.

La pianificazione del Quadro Conoscitivo del PTAV inizia con un'analisi multilivello della provincia. Questo processo coinvolge una serie di livelli, dal livello 1 con l'analisi di base alla definizione di livello 2 con mappe di sintesi e livello 3 con l'identificazione di policy, linee guida e progetti pilota. Questa analisi fornisce una visione completa delle dinamiche territoriali e delle sfide che devono affrontare. I "Territori", rappresentano i modelli insediativi caratterizzanti il territorio provinciale di Forlì-Cesena e si concretizzano in maniera differente in base a delle macro-aree di distribuzione: il sistema litoraneo, la pianura romagnola, il sistema della via Emilia, il sistema delle aree collinari e dell'Appennino Forlivese-Cesenate.

- Territorio dell'Abitare. E delle infrastrutture della vita quotidiana (scuole, strutture socio-sanitarie, spazi pubblici e aree verdi, luoghi della cultura e dello sport), della mobilità pubblica e del digitale, fondamentali per perseguire l'obiettivo di ridurre le disuguaglianze territoriali. Il PTAV può produrre un quadro ricognitivo delle attrezzature e delle infrastrutture che evidenzia al contempo le criticità, le specializzazioni locali e le possibili relazioni e complementarità, puntando al loro rinnovamento e potenziamento.
- Territorio della Produzione e della Logistica. Per il quale si riconfermano le linee di indirizzo del PTCP riguardo al contenimento della dispersione insediativa e la concentrazione in ambiti puntando sulla logica del riuso e del recupero dell'esistente e sull'incentivazione di relazioni di simbiosi con attività già insediate;
- Territorio Rurale e dell'Agroalimentare. Per il quale il PTAV rappresenta un'occasione per innovare uno strumento urbanistico che oltre valorizzare la funzione dello spazio rurale può ripensare il quadro di soggetti coinvolti attraverso il sostegno a Reti di cooperazione per lo sviluppo di sistemi alimentari locali sostenibili affermando modelli sostenibili di produzione, distribuzione e consumo alimentare e attraverso la realizzazione di un Bio-Distretto Provinciale.
- Territorio del Turismo. La cui natura trasversale può fornire un importante sostegno economico ai territori che ne sono interessati ma risulta ormai evidente quanto sia fondamentale prevederne i fattori che possono avere effetti negativi sulla sostenibilità sociale e ambientale del fenomeno. Attraverso il PTAV si vuole orientare il territorio verso la valorizzazione delle peculiarità e potenzialità delle sue diverse aree, la creazione di sinergie tra settori economici e culturali, la destagionalizzazione dell'offerta e l'implementazione di servizi, pensati in un'ottica trasversale tra turismo e abitare.

Temi trasversali. Linee di innovazione del Piano.

I "Territori" su detti si intrecciano poi ad una serie di temi trasversali che costituiscono le linee di innovazione del Piano: il Metabolismo territoriale (Pasini, 2022), la Mobilità Sostenibile, l'Innovazione e la Promozione del territorio provinciale. I Servizi Ecosistemici rappresentando, in una gerarchizzazione degli obiettivi, la

base della visione generale del Piano volta al raggiungimento della «funzionalità ecosistemica» (Morri, Santolini, Scolozzi, 2012) costituiranno la cartografia di base su cui analizzare tutti i «Territori» per valutarne interferenze e benefici, e analizzarne le vulnerabilità climatiche (precipitazioni intense, temperature estreme).

Come per i servizi ecosistemici, anche la volontà di integrare tematiche metaboliche all'interno della pianificazione, risponde all'esigenza di rileggere gli insediamenti umani in una chiave circolare puntando a ridurre sia l'estrazione di risorse naturali che l'emissione di rifiuti, per renderli più resilienti e autonomi. Attraverso la costruzione di un quadro conoscitivo del Metabolismo Territoriale, il PTAV punta a innalzare l'efficienza energetica degli insediamenti che strutturano il territorio e lo sviluppo delle fonti rinnovabili, ad una gestione sostenibile dei rifiuti ed a una riduzione dei consumi, soprattutto per quanto riguarda le risorse.

Vi è poi il tema della Mobilità Sostenibile, in quanto appare ormai evidente come l'organizzazione delle reti della mobilità, l'accessibilità e i trasporti incidano, insieme con le differenti morfologie territoriali e sociali, nel definire disuguaglianze e quanto sia necessario prevedere una loro estensione e potenziamento soprattutto nelle aree a bassa densità insediativa e in contesti territoriali fragili. Il Piano punta quindi ad: - Incentivare e migliorare i sistemi di trasporto pubblico anche puntando sull'innovazione per facilitare la pianificazione di viaggi multimodali e l'emissione di biglietti attraverso i servizi digitali; - Attivare nodi a vocazione intermodale e recapiti strategici (grandi aziende, università, ospedali); - Sviluppare reti capillari di percorsi pedonali e ciclabili e/o prevederne il completamento.

Tra le condizioni necessarie per il potenziamento dell'accessibilità diffusa in tutto il territorio provinciale e la sua promozione vi è quello dell'accessibilità ai servizi digitali. Impegnarsi per lo sviluppo di reti digitali diffuse ad alta efficienza che consentano al contempo lavoro e apprendimento a distanza, accesso a beni e servizi presenti online, *sharing mobility*, accessibilità indiretta a servizi socio-sanitari e fungano da reti di supporto a forme di Innovazione e Promozione dei «Territori» per: la promozione delle filiere locali e la messa in rete di itinerari fruitivi; il potenziamento e la creazione di Hub e distretti culturali, Centri di Ricerca, incubatori di startup e Fiere di settore; la realizzazione di HUB di Distretto per il potenziamento della Valorizzazione dei rifiuti e della loro reintroduzione nei cicli produttivi.

Forma e processo del Piano.

In sintesi di quanto detto (Fig.1), l'approccio metodologico fin qui adottato per il Quadro Conoscitivo relativo al Sistema Insediativo ne struttura l'elaborazione per livelli progressivi di studio:

- Livello 1, Analisi di base in forma sintetica, il Quadro Conoscitivo. Rispecchia un approccio più tradizionale nell'organizzazione e classificazione dei dati, integrando tuttavia gli aspetti conoscitivi con il tema dei Servizi Ecosistemici, che stanno alla base della Visione generale del Piano. I sistemi indagati in questo caso sono i quattro «Territori» e i 4 «Temi trasversali».
- Livello 2, Mappe di sintesi orientate ad evidenziare temi di interesse pubblico con i relativi obiettivi, il Quadro Conoscitivo Diagnostico. Questo tiene conto delle inter-relazioni, e della sovrapposizione di più fattori nel definire le dinamiche di un territorio, e quindi la sovrapposizione e la sintesi tra i «Territori» e i «Temi Trasversali».
- Livello 3, Esempificazione delle indicazioni di policy, Linee guida e/o Progetti Pilota. Identificazione di concreti terreni di sperimentazione per ognuno dei 4 sistemi insediativi di riferimento in cui «mettere alla prova» una o più linee strategiche (progetti in corso, cantieri esistenti, processi avviati).

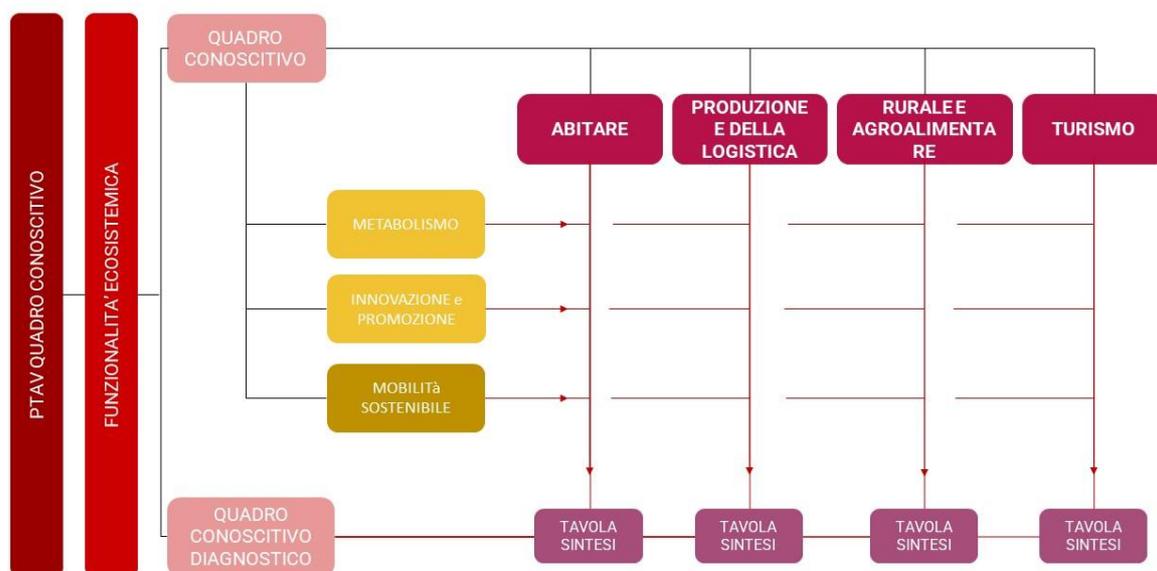


Figura 1 | Schema concettuale della relazione tra il Quadro Conoscitivo e il Quadro Conoscitivo Diagnostico

CONCLUSIONI – Verso il Quadro Conoscitivo Diagnostico

Il Piano Territoriale di Area Vasta (PTAV) assume un ruolo fondamentale come "mappa di navigazione" per generare politiche di sistema che coinvolgono diversi attori e rispondono a sfide territoriali complesse. Questo approccio integrato permette di fornire orientamenti chiari e basati su dati concreti ai decisori pubblici, tra cui la provincia, le unioni e i comuni, consentendo loro di prendere decisioni informate e coerenti con una visione strategica condivisa, anziché operare in modo frammentato basandosi esclusivamente su interessi locali. Allo stesso modo, offre una guida preziosa per il settore privato e l'economia in generale, delineando le direzioni in cui le imprese possono investire e operare in modo sostenibile, promuovendo sinergie tra il settore pubblico e privato per il benessere comune.

Il coinvolgimento attivo dei cittadini e delle associazioni nel processo di pianificazione è essenziale per costruire una visione comune e per garantire che le politiche rispecchino le esigenze della comunità (Orioli e Massari 2023). Il PTAV crea un ambiente in cui il dialogo tra tutti gli attori è incoraggiato e valorizzato. Inoltre, il PTAV riconosce che le sfide territoriali, come gli eventi climatici o le crisi pandemiche, non si fermano ai confini amministrativi dei comuni. Pertanto, promuove il superamento della "polverizzazione decisionale" (Ambrosi, 2023) relativa ai piani urbanistici comunali nella gestione delle trasformazioni del territorio.

Il PTAV mira anche a rinforzare la dipendenza reciproca tra i territori, consentendo ai comuni di lavorare insieme per affrontare sfide comuni e sfruttare opportunità sinergiche. Inoltre, la "ridefinizione" dei confini comunali, in senso figurato, indica la volontà di superare le divisioni tradizionali e di promuovere una visione integrata del territorio.

Infine, questo approccio offre l'opportunità di ripensare al ruolo della provincia come ente federatore. Le province possono svolgere un ruolo cruciale nel costruire valore comune, facilitando la collaborazione tra comuni e promuovendo una gestione più strategica e sostenibile delle risorse territoriali.

In conclusione, il PTAV rappresenta una risposta innovativa alle sfide territoriali contemporanee, promuovendo la cooperazione, la visione condivisa e l'integrazione tra i diversi attori interessati al territorio. Questo approccio all'urbanistica e alla pianificazione favorisce una governance più adatta a un mondo interconnesso, in cui la capacità di adattamento e la resilienza sono fondamentali per il benessere delle comunità locali e l'equilibrio dei sistemi territoriali.

Riferimenti Bibliografici

- Ambrosi E. (19 Maggio 2023), *L'intervista* • Paolo Pileri, in Il Fatto Quotidiano, n. 136, pp. 3.
 Armiero M., (2021), *L'era degli scarti. Cronache dal Wastocene, la discarica globale*, Einaudi, Torino.

- Colaninno N., De Toni A., Felloni F., Franchina A., Labrozzi E., Magoni M., Morello E., Prevedello E., Radaelli R., (2022), *Sostenibilità e progettualità adattiva nelle aree produttive: il progetto di ricerca "Aree Produttive, Aree Pro-Adattive"*, in *Urbanistica Informazioni*, n. 301, pp. 21-27.
- Collettivo per l'economia fondamentale, (2019), *Economia fondamentale. L'infrastruttura della vita quotidiana*, Einaudi, Torino.
- Coppola A., Del Fabbro M., Lanzani A., Pessina G., Zanfi F., (a cura di, 2021), *Ricomporre i divari. Politiche e progetti territoriali contro le disuguaglianze e per la transizione ecologica*, Il Mulino, Bologna.
- Gabellini P., (a cura di, 2012), con Di Giovanni A., Gfeller C., Mareggi M., *Immagini del cambiamento in Emilia-Romagna*, Editrice Compositori, Bologna.
- Morri E., Santolini R., Scolozzi R., (2012), *Pianificare territori sostenibili e resilienti: la prospettiva dei servizi ecosistemici*, in *Territorio*, n. 60, pp. 167-175.
- Orioli, V., e Massari, M. (2023). *Praticare l'urbanistica. Traiettorie tra innovazione sociale e pianificazione*. Franco Angeli, Milano.
- Pasini R., (2022), *Metabolismo territoriale paesaggistico e futuri scenari spaziali*, in Montedoro L., Russo M., *Fare urbanistica oggi. Le culture del progetto*, Donzelli, Roma.
- Susi Botto I., (2022), *Comunità metropolitane e reti di prossimità. L'esperienza della Città metropolitana di Milano*, in *Urbanistica Informazioni*, n. 305, pp. 17-19.

Sitografia

- Redazione ANSA (21 Maggio 2023), *Alluvione in Emilia-Romagna, 36mila gli evacuati. Meloni attesa nella Regione*: https://www.ansa.it/sito/notizie/cronaca/2023/05/20/alluvione-in-emilia-romagna-36mila-gli-evacuati-meloni-attesa-nella-regione_fc086b6-ce6c-4538-85d1-d74396911de2.html (consultato giorno 21/05/2023)

Accessibilità e progetto di territorio. Il caso studio del Cammino Minerario di Santa Barbara (Sardegna, Italia)

Alessandra Milesi

Università degli Studi di Cagliari
Dipartimento di Ingegneria Civile, Ambientale e Architettura - DICAAR
alessandra.milesi@gmail.com

Mara Ladu

Università degli Studi di Cagliari
Dipartimento di Ingegneria Civile, Ambientale e Architettura - DICAAR
mara.ladu@unica.it

Ginevra Balletto

Università degli Studi di Cagliari
Dipartimento di Ingegneria Civile, Ambientale e Architettura - DICAAR
balletto@unica.it

Abstract

Le nuove sfide imposte dal Green Deal europeo impongono a tutti i governi la definizione di politiche per guidare la transizione ecologica nei diversi contesti territoriali, con l'obiettivo ultimo di raggiungere la neutralità climatica entro il 2050. La riduzione delle emissioni nette di gas a effetto serra richiede un impegno comune nell'affermazione di sistemi di trasporto e mobilità sostenibile, non solo negli ambiti urbani ma anche nei contesti rurali. In questi ultimi, cresce la domanda di forme di turismo lento ed esperienziale, supportata dallo sviluppo di più complesse strategie volte alla realizzazione di infrastrutture verdi e alla valorizzazione dei servizi ecosistemici. In questo senso, i cammini, che hanno avuto ampio sviluppo negli ultimi anni, sia in Italia che in Europa, divengono occasione di riscoperta dei luoghi, attraverso sistemi di mobilità sostenibile, nelle diverse forme: a piedi, in bici e a cavallo.

All'interno di questo quadro, il contributo propone un approccio metodologico per valutare l'accessibilità interna, propria del cammino, ed esterna, relativa alle connessioni con i principali nodi di trasporto da e per la Sardegna, assumendo come caso studio il Cammino Minerario di Santa Barbara (CMSB), nel Sulcis-Iglesiente-Guspinese (Sardegna, Italia).

Parole chiave: turismo lento, accessibilità, mobilità sostenibile

1 | Introduzione

Il tema della rigenerazione dei territori e di una nuova fruizione dei luoghi è ampiamente dibattuto tra ricercatori e istituzioni alla luce della crisi economica e sociale dovuta alla recente pandemia di Covid-19. Il turismo è il settore economico che maggiormente ne ha risentito, soprattutto quando diversi Paesi sono stati costretti a sospendere le proprie relazioni interne e transfrontaliere. Le elevate restrizioni e l'insicurezza generale generate dalla pandemia hanno scoraggiato i viaggi, ma hanno aumentato il desiderio di evasione e svago spingendo i potenziali viaggiatori verso luoghi caratterizzati da una forte identità in cui vivere esperienze all'aperto con un maggiore contatto con la natura (Brundu et al., 2021; Sharma et al., 2021). In linea con le politiche europee che da decenni sono orientate a migliorare gli equilibri territoriali e a raggiungere gli obiettivi di sostenibilità e coesione, diverse destinazioni hanno sviluppato strategie di sviluppo locale che uniscono turismo e mobilità sostenibile (Balletto et al., 2022). Maggiore attenzione è rivolta alla rivitalizzazione delle aree a bassa densità demografica ed attrattività economica, pur in presenza di significative risorse paesaggistiche, culturali ed ambientali (EU, 2019). Fanno parte di questi territori le aree marginali, un tempo palinsesto di fiorenti attività industriali e che, con la crisi del settore, si sono trovate a dover gestire un vasto patrimonio archeologico industriale a cui ridare nuova vita.

I cammini, in particolare quelli minerari, rappresentano un'opportunità di sviluppo turistico per questi territori spesso esclusi dai principali circuiti turistici internazionali, dove il paesaggio e l'uso stesso del territorio diventano il principale oggetto di interesse e curiosità (Battino et al., 2018).

Il turismo dei cammini è quello che meglio si adatta alle caratteristiche di questi territori, soprattutto grazie alla sensibilità degli utenti e alla loro curiosità nei confronti della cultura materiale e immateriale dei paesaggi stratificati, ancora vitali (Amoruso & Salerno, 2019) o dismessi (Sloan, 2018). In Italia esiste una fitta rete di percorsi che si attesta intorno ai settemila chilometri, organizzati sempre di più in itinerari tematici: cammini religiosi, culturali, enogastronomici, minerari, ecc. (Majdoub, 2010; Corinto, 2017). Anche in Sardegna, dove l'offerta turistica è sbilanciata verso un turismo stagionale di tipo balneare, ci si sta orientando verso un turismo più sostenibile e la recente istituzione del Cammino Minerario di Santa Barbara (Pinna, 2017), nel territorio del Sulcis Iglesiente, ne è un esempio di particolare rilievo, al punto da stimolare la nascita di altri itinerari turistici nel territorio regionale (Figura 1).



Figura 1 | Vista lungo la TAPPA 29 - DA PORTOSCUSO A BACU ABIS. Fonte: A. Milesi, 2023

Tuttavia, la buona riuscita dei progetti dei cammini dipende in buona parte dal livello di accessibilità garantita. Da un lato l'accessibilità interna, legata principalmente alle caratteristiche intrinseche dell'infrastruttura (lunghezza, difficoltà di percorrenza, presenza di punti di sosta e accoglienza), dall'altro l'accessibilità esterna, legata alla distanza della destinazione turistica dai principali nodi di trasporto, al tipo di offerta di trasporto, al tempo e ai costi del viaggio e che, per le regioni insulari come la Sardegna, continua a rappresentare una questione aperta, centrale nel dibattito civile e strettamente funzionale alle dinamiche di sviluppo, non soltanto del settore turistico.

All'interno di questo scenario, il contributo approfondisce il contesto storico e culturale della regione storica del Sulcis Iglesiente, nella Sardegna sud-occidentale, che ha visto maturare il progetto per il Cammino Minerario di Santa Barbara (Sezione 2) e la nascita di nuovi cammini (Sezione 2.1), sviluppa un approccio metodologico per valutare l'accessibilità interna ed esterna dei cammini sulla base di una serie di indicatori intrinseci ed estrinseci e ne propone una prima applicazione (Sezione 3). Le discussioni e le riflessioni conclusive sono riportate in chiusura (Sezione 4).

2 | Il Cammino Minerario di Santa Barbara

La regione storica del Sulcis Iglesiente Guspinese Arburese rappresenta l'area mineraria più vasta della Sardegna che per decenni ha vissuto di un'economia basata esclusivamente sull'attività estrattiva, essendo il centro più importante dell'attività mineraria nazionale ed internazionale per la produzione di piombo e zinco. Con la crisi del settore si è trovata a dover gestire un patrimonio immobiliare dismesso e ad attuare una serie di politiche per rigenerare, dal punto di vista sociale, ambientale ed economico, un vasto territorio.

Lo sfruttamento dei minerali è iniziato già dal II secolo a.C. ed è proseguito negli anni fino a raggiungere l'apice della produzione negli anni '50, grazie all'innovazione dei metodi di coltivazione e alla modernizzazione degli impianti. L'attività estrattiva è stata la fonte economica principale della Sardegna, la crisi del settore e la successiva chiusura delle miniere negli anni '90 ha richiesto di ripensare il territorio, prendendo coscienza delle possibilità che potevano scaturire dal rilancio turistico di un'area che unisce aspre e millenarie foreste dell'interno a tratti di costa di particolare bellezza (Balletto et al., 2019). La storia mineraria ha segnato in maniera indelebile questo territorio, lasciando un immenso patrimonio infrastrutturale seme per un rinnovato sviluppo turistico (Beretić, Đukanović & Cecchini, 2019). In questo contesto si inserisce l'istituzione del Parco Geominerario Storico e Ambientale della Sardegna (Parco Geominerario, homepage), nato con il fine di tutelare, recuperare e valorizzare il vasto patrimonio minerario presente in Sardegna oltre agli aspetti geologici, storici e ambientali ad esso legati. È suddiviso in 8 aree che interessano 81 Comuni della Sardegna, per una superficie complessiva di circa 3800 Km² e l'area 8 del Sulcis Iglesiente, situata nella Sardegna sud-occidentale, rappresenta l'area più estesa, dove la cultura mineraria è maggiormente radicata sia nella memoria popolare e sia nel paesaggio.

Grazie all'attività del Parco che ha riconosciuto il valore di questi luoghi e ha attivato numerosi interventi di valorizzazione del patrimonio archeologico industriale, sono stati recuperati e messi a disposizione della collettività edifici e impianti, adibiti a musei, centri culturali, biblioteche etc. Questo processo di riqualificazione è avvenuto in maniera puntuale secondo il principio di riuso "miniera - museo" (Preite & Maciocco, 2000) che non ha sortito gli effetti sperati. Con l'istituzione del cammino di Santa Barbara si passa dal concetto di nodo al concetto di rete attraverso la valorizzazione di percorsi esistenti, che rafforza le relazioni tra individuo e paesaggio (Pileri et al, 2018) ed offre ai fruitori l'opportunità di compiere un'esperienza diversa, di conoscere e interpretare storia, cultura e memorie dei luoghi, di acquisire maggiore consapevolezza del processo di trasformazione sociale, economica e ambientale ancora in corso e di leggerlo in costante rapporto con il territorio.

Il progetto del Cammino Minerario di Santa Barbara (CMSB) è nato dall'idea dei volontari dell'Associazione ONLUS Pozzo Sella, successivamente portata avanti dall'omonima Fondazione Cammino Minerario di Santa Barbara (FCMSB) (Pinna, 2017), in risposta alla crisi dell'industria estrattiva che, già a partire dai primi anni '60, ha interessato tutta l'Europa.

L'obiettivo è quello di tramandare la memoria della tradizione mineraria della Sardegna attraverso iniziative volte a promuovere forme di turismo lento attraverso le quali riscoprire gli antichi tracciati minerari sulle orme dei minatori e del materiale estratto e seguendo il culto di Santa Barbara, patrona dei minatori. Lungo il tracciato sono ricorrenti i luoghi di culto dedicati a Santa Barbara, dai siti ai villaggi minerari, che testimoniano quanto il culto sia ancora molto sentito e praticato dalle popolazioni locali.

Il CMSB del Sud Ovest è un percorso ad anello che si sviluppa nella Sardegna Sudoccidentale, e attraversa le regioni storiche del Sulcis Iglesiente Arburese Guspinese. Il Cammino si estende per una lunghezza di 500 km - che diventano quasi 600 se consideriamo anche le varianti - suddivisi in 30 tappe aventi una lunghezza variabile da 8 a 23 km, con una media di circa 16 km, e un'altitudine che va dallo zero sul livello del mare, sino a raggiungere 900 metri di quota.

Il tracciato nasce per essere percorso a piedi, a cavallo e in bicicletta, attualmente è percorribile il percorso a piedi e, in parte, quello in bicicletta mentre è in fase di definizione quello a cavallo. Le 30 tappe del percorso a piedi sono state definite sulla base dei seguenti parametri: lunghezza (km), difficoltà di percorrenza e disponibilità di strutture ricettive. Il paesaggio attraversato è caratterizzato da un complesso patrimonio geologico e di archeologia industriale - giacimenti minerari, scavi e discariche minerarie ed edifici - da un importante patrimonio archeologico antico - domus de nuraghi, pozzi sacri, ecc. - e da un rilevante patrimonio naturalistico (spiagge, scogliere, lagune, ecc.). Tutti questi elementi evidenziano l'importanza delle attività minerarie svolte nei principali siti (Monteponi, San Giovanni, Masua, Porto Flavia). Lungo il percorso è inoltre presente un numero significativo di punti di interesse storico-culturale e naturalistico, nonché strutture per l'accoglienza e il ristoro.

Grazie alle sue particolari caratteristiche, il CMSB è stato inserito nel registro regionale dei sentieri storico-religiosi della Sardegna dal 2013. Successivamente, nel 2017 il Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo lo ha inserito nel primo 'Atlante dei Cammini d'Italia'.

2.1 | Il progetto dei nuovi cammini

L'esperienza del CMSB del Sud Ovest, nel Sulcis Iglesiente, è stata riconosciuta come un modello virtuoso per promuovere altre iniziative locali. Infatti, il coinvolgimento attivo della popolazione e degli operatori locali, unito al crescente numero di fruitori (Tabella I) ha portato l'Associazione Pozzo Sella Onlus ad avviare

un'intensa attività volta a verificare l'esistenza di condizioni favorevoli alla realizzazione di nuovi cammini in altri contesti della Sardegna, caratterizzati da un simile patrimonio storico, culturale, ambientale e religioso ereditato dall'attività mineraria.

Tabella I | Presenze nel CMSB Sud Ovest dal 2018 al 2021 (A. Milesi, 2023).

Anni	Presenze
2018	80
2019	350
2020	700
2021	1015

Tali studi hanno portato allo sviluppo della proposta per l'istituzione di altri tre itinerari dedicati a Santa Barbara (Balletto et al., 2022), al fine di valorizzare gli antichi percorsi legati alla passata attività mineraria e alle altre vicende antropiche che caratterizzano il territorio: il CMSB del Nord-Ovest, nella Nurra; il CMSB nel Centro-Sud, nel Sarcidano, Barbagia di Seulo e Belvì; il CMSB del Sud-Est, nell'area del Sarrabus Gerrei (Figura 2).

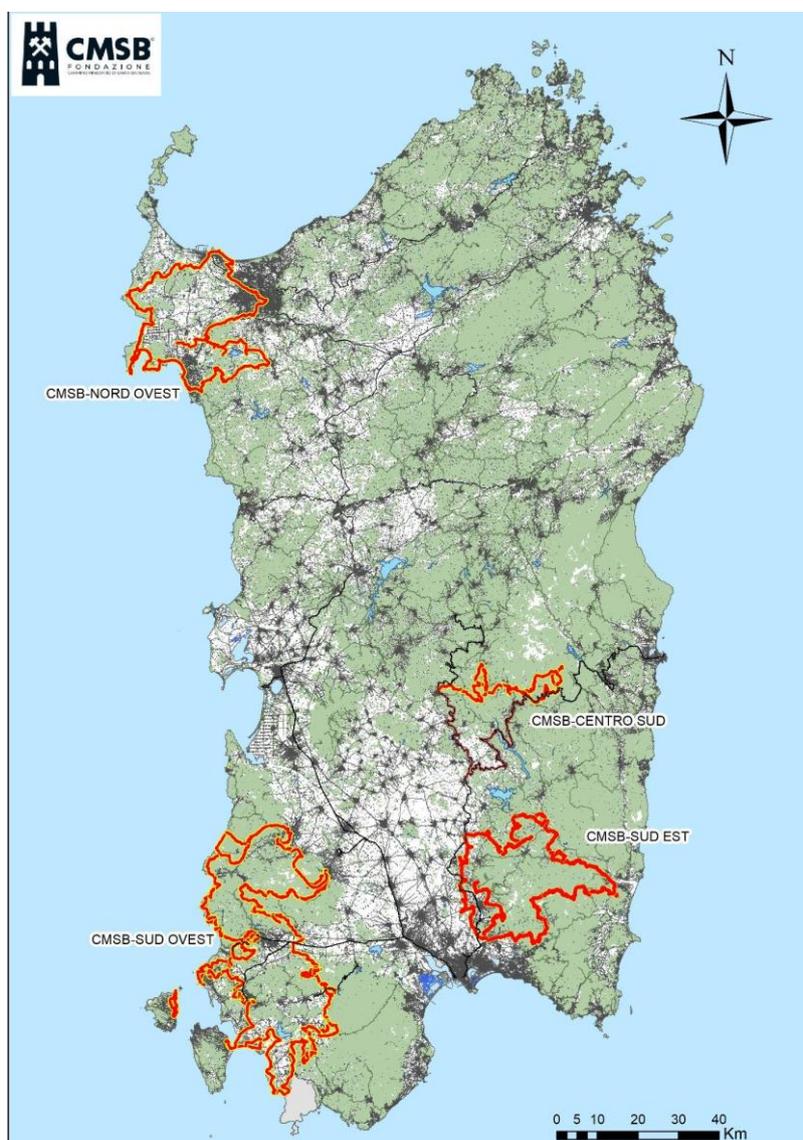


Figura 2 | Inquadramento dei quattro CMSB in Sardegna (A. Milesi, 2023).

Il CMSB del Nord-Ovest è un percorso ad anello di circa 240 km che ripercorre gli antichi percorsi minerari della Nurra - regione storica nel Nord-Ovest della Sardegna, attraversando i centri abitati di sette comuni. Il cammino è composto da 11 tappe, aventi una lunghezza media di circa 19 km, che si snodano su terreni per il 60% sterrati. I punti tappa sono stati scelti, per quanto possibile, in corrispondenza dei siti minerari dimessi. Il senso di percorrenza del cammino è unico ed è in senso orario. Tuttavia, benché il pellegrino possa iniziare l'esperienza da qualsiasi punto tappa, il cammino è stato pensato per avere come punto di partenza e di arrivo, coincidente con il centro di Olmedo. La caratteristica di questo cammino è la possibilità, per chi arriva in Sardegna in aereo, di percorrere una tappa partendo direttamente dall'Aeroporto di Alghero, per dirigersi poi verso Olmedo.

Il CMSB del Centro-Sud, nel Sarcidano, Barbagie di Seulo e Belvì, ripercorre le antiche vie minerarie dell'Ogliastra Barbagia di Seulo Sarcidano - regione storica della Sardegna Centro-meridionale - sviluppandosi ad anello per una lunghezza di circa 230 km, coinvolgendo 5 Comuni. La particolarità di questo cammino consiste nel fatto che si percorre per una parte, lunga circa 120 km a piedi e per una parte con il trenino verde (la ferrovia turistica della Sardegna). Le tappe con il trenino verde sono due e rappresentano il tratto iniziale e il tratto finale dell'anello. Il Cammino è composto da 8 tappe a piedi più due tappe con il trenino verde. La lunghezza media delle tappe a piedi è di circa 17 km.

I punti tappa coincidono quasi sempre con i centri abitati tranne nel caso della tappa che si ferma all'ex miniera di Funtana Raminosa, dove è possibile ospitare i pellegrini nella ex foresteria e nella tappa che attraversa la Foresta di Montarbu dove sarà possibile alloggiare negli alloggi messi a disposizione dalla Forestale.

Il CMSB del sud-est, nell'area del Sarrabus Gerrei e Trexenta si sviluppa in un contesto caratterizzato dalla presenza di numerosi siti minerari dismessi, sentieri antichi e recenti che consentono di raggiungere a piedi gli stessi siti e i luoghi di culto dedicati a Santa Barbara. Il progetto prevede la realizzazione di un cammino ad anello di lunghezza pari a circa 300 km, avente come punto di partenza e di arrivo la chiesa di Santa Barbara nel centro urbano di Sinnai, e suddiviso in 13 tappe di lunghezza media di circa 25 km. Il tracciato si sviluppa per il 75% su sentieri, mulattiere e strade rurali, mentre il 25% su strade asfaltate e/o pavimentate. Sebbene molti punti tappa siano localizzati nei principali comuni attraversati, altre strutture ricettive e/o punti sosta potranno essere previsti grazie al recupero delle strutture miniere abbandonate, per migliorare la fruizione dell'intero percorso.

3 | Metodo comparativo

Il progetto dei cammini per favorire forme di turismo lento è stato analizzato nell'ambito di precedenti ricerche condotte dalle autrici finalizzate allo sviluppo di indici e metodi comparativi a supporto della realizzazione di nuovi progetti (Balletto et al., 2020; Battino et al. 2022; Ladu et al., 2023). In questa prospettiva, il presente studio propone un metodo per valutare l'accessibilità interna ed esterna dei cammini, sulla base dei seguenti indicatori:

Indicatori accessibilità interna

- lunghezza media delle tappe del cammino (Km);
- numero modalità di percorrenza (walk, bike, horse) (n.);
- tempo di percorrenza (h);
- difficoltà (bassa, media, alta);
- numero punti tappa per ciascuna tappa - alloggio pellegrini e altri servizi di supporto - (n.).

Indicatori accessibilità esterna, relativi al percorso dal nodo di trasporto principale (aeroporto/porto/stazione) al cammino

- distanza minima del percorso (km)
- numero cambi mezzo di trasporto pubblico (n.);
- tempo di percorrenza complessivo (min.);
- costi del servizio del trasporto pubblico (€).

Mentre la valutazione dell'accessibilità interna è stata oggetto di precedenti studi, che hanno considerato le caratteristiche intrinseche delle singole tappe (lunghezza, difficoltà, durata) per calcolare l'indice di camminabilità (Walkability Index-WI), e le caratteristiche estrinseche (punti di interesse, strutture ricettive, punti di ristoro) per calcolare l'attrattività (Attractivity Index-AI), il presente studio si focalizza sulla definizione di indicatori, range e pesi, funzionali alla valutazione dell'accessibilità esterna (Accessibility Index - AIE), che considerano i diversi aspetti delle alternative di viaggio riferite al percorso dal nodo di trasporto principale (hub aeroporto, portuali e ferroviari) alla destinazione (il cammino) (Tab. II).

Tabella II | Accessibilità esterna. Indicatori, range, pesi. Fonte: M. Ladu e A. Milesi, 2023.

Accessibilità esterna		
Indicatori	Range	Peso
Distanza minima (km)	0-50	1
	51-100	2
	101-200	3
Numero mezzi di trasporto (n)	0-1	1
	2-3	2
	4-5	3
Tempo di percorrenza (min.)	0-30	1
	31-60	2
	61-100	3
Corso del servizio TPL (€)	0-5	1
	6-15	2
	16-25	3

L'Indice di Accessibilità esterna (AIE), è dato dalla media pesata degli indicatori di accessibilità esterna (We), secondo la seguente formula:

$$AIE = 1 - \left[\frac{1}{n} \left(\frac{\sum_{i=1}^n i * We}{\sum_{i=1}^n We} \right) \right]$$

Dove i = indicatore (distanza minima, numero cambi mezzo di trasporto, tempo di percorrenza, costo del servizio, ...n);

Dove $1 \leq We \leq 3$

Dove $1 - 1/n$ è fattore di normalizzazione per rappresentare $0 \leq AIE \leq 1$

Il peso (W), che varia da 1 a 3, viene attribuito in ordine crescente, dalla condizione più favorevole a quella meno favorevole. In definitiva:

Se $0,65 \leq AIE \leq 1$, l'accessibilità esterna rientra in uno scenario positivo;

Se $0,35 \leq AIE \leq 0,64$, l'accessibilità esterna rientra in uno scenario mediamente positivo;

Se $0 \leq AIE \leq 0,34$, l'accessibilità esterna rientra in uno scenario negativo.

In particolare, i più alti livelli di accessibilità esterna si registrano in una condizione caratterizzata da una distanza del punto di inizio del cammino dai principali nodi di trasporto inferiore ai 50 km, dalla possibilità di raggiungerlo attraverso un unico mezzo di trasporto o nessuno (a piedi), in un tempo di percorrenza

inferiore ai 30 minuti e con un costo non superiore ai 5 euro. Inoltre, poiché si prediligono sistemi di trasporto sostenibili (trasporto pubblico/sharing), il peso attribuito al numero dei mezzi di trasporto viene decurtato di 0,5 se, nel caso di uno o più mezzi, vi sia anche il mezzo di trasporto privato.

In questo senso, l'AIe si configura come un utile strumento di governance per guidare la pianificazione urbana, integrata a quella dei sistemi di trasporto (Cherchi e Meloni, 2004; Rodrigue, 2020), al fine di migliorare l'offerta di trasporto multimodale sostenibile da/per gli aeroporti della Sardegna e nel territorio regionale, all'interno della rinnovata concezione della mobilità come servizio - Mobility as a Service (MaaS) - (Arias-Molinares & Garcias-Palomares, 2020; Zhang et al., 2021).

4 | Applicazione del metodo

A titolo esemplificativo si riporta l'applicazione del metodo per il CMSB del sud-ovest, per il quale si considera come punto di partenza e di arrivo la città di Iglesias (Provincia del Sud Sardegna), che dista circa 50 km dall'Aeroporto di Elmas (Città metropolitana di Cagliari) e poco meno di 60 km dal Porto di Cagliari (Fig. 3).

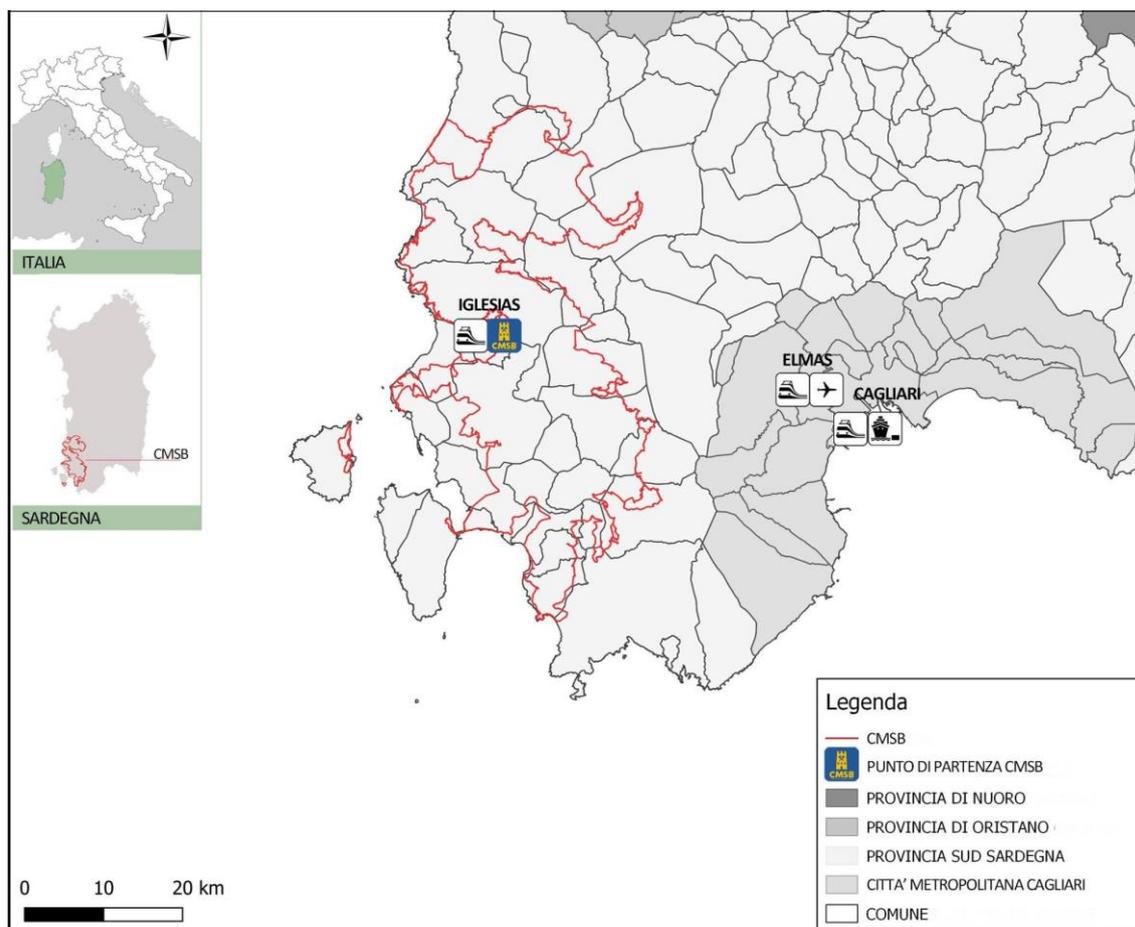


Figura 3 | Il CMSB, il punto di partenza nella città di Iglesias (TAPPA 01 – DA IGLESIAS A NEBIDA), e i principali nodi di trasporto. Fonte: Aeroporto di Cagliari Elmas; Porto di Cagliari; Stazione. M. Ladu, 2023.

Il CMSB è raggiungibile con il treno sia dalla città di Cagliari (Stazione Cagliari - Stazione Iglesias), sia dall'Aeroporto di Cagliari Elmas "Mario Mameli" (Stazione Elmas Aeroporto - Stazione Iglesias), in circa 50 minuti e con un costo non superiore ai 5 euro. La stazione ferroviaria di Cagliari è facilmente raggiungibile anche dal Porto di Cagliari (Molo Rinascita) (14 minuti a piedi) (Figura 4). Considerata la similitudine delle due alternative (per i passeggeri aerei e marittimi), questo studio riporta solo i dati relativi al percorso Aeroporto - CMSB (Tabella III). La distanza minima del percorso Aeroporto - CMSB, riportata nella Tabella III, corrisponde alla distanza tra le città di Cagliari e Iglesias, passando per la Strada Statale 130 Iglesiente, ossia 59,7 km, valore approssimato a 60 km.

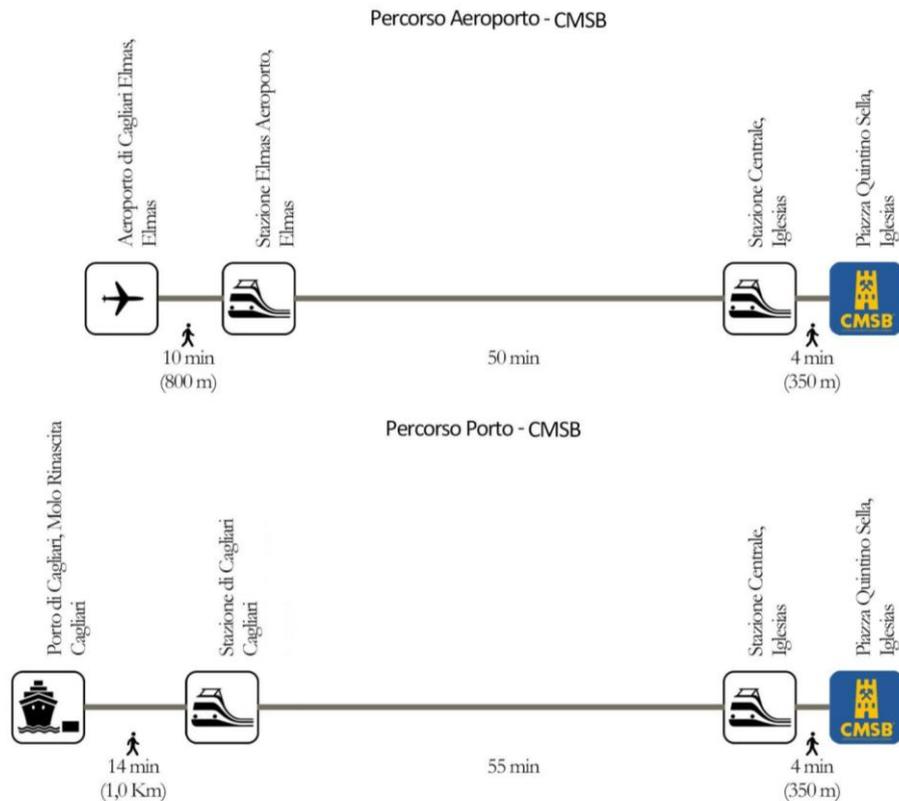


Figura 4 | Alternative di viaggio Aeroporto-CMSB e Porto-CMSB. Fonte: M. Ladu, 2023.

Tabella III | Accessibilità esterna del CMSB. Fonte: M. Ladu e A. Milesi, 2023-

Accessibilità esterna		
Indicatori	Range	Peso
Distanza minima (km)	60	2
Numero mezzi di trasporto (n)	1	1
Tempo di percorrenza (min.)	50	2
Corso del servizio TPL (€)	4,8	1

L'Aie per il CMSB del sud-ovest risulta pari a 0,55. Pertanto, l'accessibilità esterna rientra nello scenario intermedio, mediamente positivo.

5 | Conclusioni

L'indice di accessibilità esterna (Aie) si configura come un utile strumento di governance per guidare la pianificazione urbana e dei sistemi di trasporto, al fine di migliorare l'offerta di trasporto multimodale sostenibile da/per gli aeroporti della Sardegna e nel territorio regionale.

In particolare, l'indice proposto rappresenta un'informazione molto utile in fase di progettazione di un cammino, dove le modalità e i tempi necessari per raggiungere il punto di partenza a piedi non sono particolari trascurabili, soprattutto in situazioni di insularità. Proprio la condizione di insularità della Regione Sardegna ha richiesto una più approfondita riflessione sull'accessibilità delle infrastrutture per il turismo lento dai principali nodi di trasporto, ossia gli aeroporti e i porti.

I futuri step della ricerca saranno dedicati all'applicazione del metodo al progetto dei tre nuovi cammini portato avanti dalla FCMSB nella Regione Sardegna, al fine di valutare la condizione attuale e, quindi, attivare le misure necessarie per garantire alti livelli di accessibilità esterna.

Inoltre, la ricerca sarà orientata all'implementazione del set di indicatori finalizzata all'applicazione del metodo ad altri cammini localizzati in altri contesti regionali, anche non insulari, dove distanze, tempi di percorrenza, numero di mezzi di trasporto e costi del servizio variano significativamente.

Attribuzioni

Il contributo è frutto del lavoro condiviso delle due autrici. Più precisamente, la redazione della Sezione 1 è di Ginevra Balletto, la redazione della Sezione 2, 2.1 e 4 è di Alessandra Milesi e Mara Ladu. La redazione della Sezione 3 e 5 è di Alessandra Milesi, Mara Ladu e Ginevra Balletto.

Riferimenti bibliografici

- Amoruso, G., & Salerno, R. (2019). *Cultural landscape in practice*. Springer International Publishing.
- Arias-Molinares, D., & Garcías-Palomares, J. (2020). The Ws of MaaS: Understanding mobility as a service from literature review. *LATSS Research*, 44(3), 253-263.
- Balletto, G., Milesi, A., Ladu, M., & Borruso, G. (2019, July). Le reti per la reinvenzione del passato. Il caso del Cammino di Santa Barbara (Sardegna, Italia). In *Proceedings of the 23rd IPSAPA/ISPALEM International Scientific Conference*, Napoli, Italy (pp. 4-5).
- Balletto, G., Milesi, A., Ladu, M., & Borruso, G. (2020). A dashboard for supporting slow tourism in green infrastructures. A methodological proposal in Sardinia (Italy). *Sustainability*, 12(9), 3579.
- Balletto, G., Ladu, M., Milesi, A., & Battino, S. (2022). Walkability, digital technologies, and internal area tourism. In AAVV (Eds.), *SUPTM 2022: 1st Conference on Future Challenges in Sustainable Urban Planning & Territorial Management* (pp. 1-4). MDPI, Switzerland.
- Balletto, G., Borruso, G., Ladu, M., & Milesi, A. (2022, February). Smart and slow tourism. Evaluation and challenges in Sardinia (Italy). In *Innovation in Urban and Regional Planning: Proceedings of the 11th INPUT Conference-Volume 2* (pp. 175-182). Cham: Springer International Publishing.
- Battino, S., Balletto, G., Borruso, G., & Donato, C. (2018). Internal areas and smart tourism. Promoting territories in Sardinia Island. In Gervasi, O., et al. (Eds.), *Computational Science and Its Applications – ICCSA 2018. Lecture Notes in Computer Science, 10964* (pp. 44-57). Springer, Cham.
- Battino, S., Balletto, G., Milesi, A., & García, A. A. (2022, July). Rural tourism and walkability. Compare Sardinia and Gran Canaria models. In *Computational Science and Its Applications – ICCSA 2022 Workshops: Malaga, Spain, July 4–7, 2022, Proceedings, Part V* (pp. 211-221). Cham: Springer International Publishing.
- Beretić, N., Đukanović, Z., & Cecchini, A. (2019). Geotourism as a development tool of the geo-mining park in Sardinia. *Geoheritage*, 1-16.
- Brundu, B., Battino, S., & Manca, I. (2021). The sustainable tourism organization of rural spaces. The island of Sardinia in the era of "staycation". In *Proceedings of ICC2021 - 30th International Cartographic Conference* (pp. 14-18). Florence, Italy.
- Cherchi, E., & Meloni, I. (Eds.). (2004). *Pianificazione dei sistemi di trasporto: Modelli quantitativi, congestione e scelte di viaggio, politiche e decisioni sugli investimenti*. Milano: Hoepli.
- Corinto, G. L. (2017). Food and gastronomic tourism for developing rural areas around the Via Francigena in Tuscany. *Almatourism*, 7, 106-122.
- European Union. (2019). *Methodological manual on territorial typologies/2018 edition*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Ladu, M., Battino, S., Balletto, G., & Amaro García, A. (2023). Green infrastructure and slow tourism: A methodological approach for mining heritage accessibility in the Sulcis-Iglesiente bioregion (Sardinia, Italy). *Sustainability*, 15(5), 4665.
- Majdoub, W. (2010). Analyzing cultural routes from a multidimensional perspective. *Alma Tourism*, 2, 29-37.
- Pileri, P., Giacomel, A., Giudici, D., Munno, C., Moscarelli, R., & Bianchi, F. (2018). *Ciclabili e cammini per narrare territori*. Ediciclo edizioni.
- Pinna, G. (2017). *Il cammino minerario di Santa Barbara. A piedi in Sardegna tra storia e natura*. Milano: Terre di Mezzo.
- Preite, M., & Maciocco, G. (2000). *Da miniera a museo. Il recupero dei siti minerari in Europa*. Editore Alinea.
- Rodrigue, J. P. (2020). *The geography of transport systems*. Routledge.
- Sharma, D. G., Thomas, A., & Paul, J. (2021). Reviving tourism industry post-COVID-19: A resilience-based framework. *Tourism Management Perspectives*, 37, 100786.
- Sloan, K. E. (2018). Re-awakening 'ghost towns': Alternative futures for abandoned Italian villages.

Zhang, H., Song, X., & Shibasaki, R. (Eds.). (2021). *Big data and mobility as a service*. Elsevi

Sitografia

Parco Geominerario, homepage

<https://parcogeominerario.sardegna.it/>

Acknowledgments

This study was carried out within the “e.INS – Ecosystem of Innovation for Next Generation Sardinia” funded by the Italian Ministry of University and Research under the Next-Generation EU Programme (National Recovery and Resilience Plan – PNRR, M4C2, INVESTMENT 1.5 – DD 1056 of 23/06/2022, ECS00000038). This manuscript reflects only the authors’ views and opinions, neither the European Union nor the European Commission can be considered responsible for them.

Tra città e campagna. Quando il limite è ‘dentro’: il caso di Roma Pietralata¹

Anna Laura Palazzo

Università degli Studi Roma TRE
Dipartimento di Architettura
annalaura.palazzo@uniroma3.it

Sharon Anna Somma

PhD Student Arch.
Università degli Studi Roma TRE
Dipartimento di Architettura
sharonanna.somma@uniroma3.it

Abstract

La trasformazione dei territori contemporanei si confronta con spazi irrisolti, di dimensioni variabili, spesso anche all'interno della città consolidata. Nel caso di Roma, ciò è particolarmente evidente per gli ampi lembi a ridosso dell'anello ferroviario del quadrante Est e al sistema di stazioni attestate lungo di esso. Oltre questa cesura, fisica e percettiva, si estende una fascia di spazi aperti, estranea al ritmo urbano prevalente, caratterizzata da degrado e da una situazione di sospensione temporale: spazi debolmente urbanizzati e appropriati da pratiche spontanee in attesa di essere risignificati (Amin e Thrift, 2002; Brighenti, 2009; Turner, 1967).

La testata settentrionale di questo sistema di spazi, che ricalcano il perimetro del mai attuato sistema direzionale orientale, risulta adiacente ma separata dalla città da un 'vallo' rappresentato dal fascio di binari presso la Stazione Tiburtina e dalla Tangenziale. Pietralata è una 'zona urbanistica', denominazione con cui l'amministrazione romana designa i quartieri, caratterizzata da una eterogeneità di situazioni sociali e spaziali al proprio interno: porzioni urbanizzate intensivamente si intervallano ad ambiti dismessi e degradati e a lembi di naturalità compromessa da usi incongrui, ricadenti nella Riserva Naturale della Valle dell'Aniene.

A valle delle aspettative suscitate da un Progetto urbano ai sensi dell'art. 15 delle NTA del NPRG di Roma, i programmi e progetti recapitati sull'area e sul suo intorno hanno, se possibile, ulteriormente complicato la leggibilità e vivibilità di questa porzione di città messa recentemente alla prova dalla previsione del nuovo Stadio della Roma.

Nell'ambito della letteratura sui temi della qualità urbana alla piccola scala, declinata intorno alla definizione di modelli sostenibili di sviluppo facenti perno su iniziative legate alla sostenibilità ecologica, all'innovazione digitale, alla valorizzazione paesaggistico-culturale, questo contributo ritiene prioritario affrontare il tema della conformazione di Pietralata come spazio di prossimità e orizzonte del quotidiano per gli oltre 30.000 abitanti insediati.

Sullo sfondo di una lettura alla grande scala, che incorpora la possente ma non valorizzata infrastruttura dell'anello ferroviario e la pausa naturalistica dell'Aniene, il ripensamento in chiave di *ecoquartiere* è sollecitato dall'erigendo ecosistema dell'innovazione *Rome Technopole* sostenuto dai fondi PNRR, che raccoglie le principali università e centri di ricerca del Lazio per promuovere innovazione e il 'fare impresa'.

Nel caso romano, gli strumenti urbanistici scontano inevitabili disassamenti rispetto ai tempi e ai modi in cui la domanda di rigenerazione urbana si esprime. Sotto tale profilo, la L.R. n. 24/17 della Regione Emilia-Romagna, "Disciplina regionale sulla tutela e l'uso del territorio", che ha dato avvio a sperimentazioni di programmazione multi-scalare per assicurare le coerenze alle diverse scale in funzione della qualità urbana, costituirà un possibile riferimento per le riflessioni da svolgere nel prosieguo della ricerca, in particolare attraverso la messa a punto di una ipotesi di Schema Urbanistico di Assetto.

Parole chiave: spatial planning, urban form, urban regeneration, urban metabolism, *grey* e *green infrastructure*

1 | Introduzione

Il presente contributo si incentra sulla condizione ibrida della metropoli contemporanea, in cui episodi edilizi, densi o rarefatti, si alternano a trame agricole residue e a 'luoghi irrisolti', come spazi di attesa, di

¹ Questo contributo rientra nelle attività del Progetto ECS 0000024 Rome Technopole, -CUP F83B22000040006, PNRR Missione 4 Componente 2 Investimento 1.5, finanziato dall'Unione europea – NextGenerationEU.

dismissione, occupati temporaneamente o in abbandono: tutto ciò configura delle soluzioni di continuità che agiscono come detrattori dello spazio aperto e della sua fruibilità.

Alla luce del deficit pregresso di qualità urbana e in previsione delle sfide ineludibili in termini di rigenerazione sostenibile, la riflessione che segue si incentra sul quartiere di Pietralata, caso di particolare interesse nella realtà romana anche in relazione al quadro previsionale messo a punto dall'attuale Giunta capitolina, che ha recentemente deliberato la realizzazione del nuovo Stadio della Roma.

Nonostante le imponenti cesure morfologiche e funzionali, per origine, collocazione e ruolo, Pietralata intrattiene intensi scambi con i quartieri limitrofi; e il suo metabolismo dovrà essere alimentato dall'interno, rafforzando il palinsesto urbano attraverso la valorizzazione delle permanenze e delle tracce persistenti legate alle trame della bonifica e ai residui di naturalità, ma anche dall'esterno ponendo fine alla condizione di separatezza e dando trattamento ai possibili *gateway* che ne consentono l'accesso pedonale e carrabile, con un particolare focus sulle *grey* e *green infrastructure*: il sistema della mobilità su ferro e su gomma e la grande pausa ambientale dell'Aniene.

2 | Tra campagna e città. Un gradiente problematico

Roma si presenta oggi come un mosaico di pattern differenti, che ha conosciuto un vertiginoso processo di sviluppo dopo l'Unità d'Italia (1870), quando ospitava una popolazione di appena 170.000 anime entro la cinta muraria di età imperiale. All'esterno, nell'immenso Agro le cui condizioni sanitarie erano precarie per la presenza della malaria, dimoravano stanzialmente circa 3.000 abitanti: un vulnus tanto per lo sviluppo insediativo che per l'opera di riforma strutturale delle campagne cui lo Stato liberale avrebbe dedicato un impulso particolare nel cinquantennio successivo.

Il 1883 segna per Roma l'inizio di una sfida urbanistica volta all'espansione della *città borghese*. Contestualmente all'attuazione delle previsioni dei primi piani urbanistici (1873 e 1883) la città affronta una lunga crisi edilizia, in cui si verifica un aumento notevole dei canoni d'affitto. La formazione di nuclei spontanei fuori porta avviene con la realizzazione dei primi *Borghetti*. Il limite storico viene oltrepassato, e i primi grumi edilizi si dispongono lungo le vie consolari.

Nel primo Novecento la città ospita circa 525.000 abitanti, 100.000 in più rispetto alle previsioni del piano del 1883. Questi anni rappresentano anche il *terminus post-quem* per l'opera di modernizzazione delle economie della Capitale, contesa tra redenzione per scopi agricoli e intensivizzazione per usi urbano-industriali. La *Carta dell'Agro* di Pompeo Spinetti (1914) riporta i differenti regimi amministrativi, giuridici e fiscali della Capitale, tra cui la cinta daziaria, reintrodotta dallo Stato italiano nel 1887 e oggetto di progressivi ampliamenti (1905, 1910, 1913, 1917), e il limite dello sviluppo insediativo inscritto in un orizzonte venticinquennale: si tratta del Piano regolatore del 1909, la cui delimitazione è funzionale tanto alla regolamentazione urbanistica che all'applicazione della tassa sulle aree fabbricabili. E' indicato anche il limite 'programmatico' delle aree sottoposte a bonifica obbligatoria, racchiuse nel cerchio del raggio di 10 km con centro nel miliario aureo, nonché il margine molto frammentato tra Suburbio e Agro. A questa data, le aree tra le Mura aureliane e il perimetro del Piano sono riservate ai primi 15 quartieri suburbani, mentre il limite esterno del Suburbio resta invariato: tutta la fascia suburbana nord-orientale della città, tra il Tevere e la via Prenestina, viene sacrificata (Fig. 1)².

Esternamente al perimetro del Piano regolatore, rappresentato da una imponente infrastruttura viaria di 70 metri di sezione, è ammessa la possibilità di «[...] costruzioni isolate, quando il Comune ne riconosca la opportunità e la convenienza, sotto la condizione che gli imprenditori assumano a loro carico, e con le più serie garanzie, la sistemazione della viabilità e delle opere [...], nonché la manutenzione [...]. Nell'intento di favorire la costruzione di sobborghi fuori della periferia del Piano regolatore, il Comune si riserva di determinare caso per caso, e sottoporre all'approvazione del regio Governo, le condizioni tipiche di tali borgate, ed anche di esonerare in parte o in tutto gli imprenditori di cui è parola nell'art. 5 del presente regolamento, ossia dall'impegno altrimenti prescritto di provvedere alla costruzione delle strade per il pubblico uso, alla fognatura ed alla provvista e distribuzione di acqua potabile, presentando al Comune i relativi progetti»³.

² La vicenda della bonifica si dipana con continuità sino alla vigilia del secondo dopoguerra, a partire dalla Legge n. 4642 dell'11 dicembre 1878 che assicura la libera commerciabilità dei terreni agricoli, sollecitando la nascente imprenditoria borghese a subentrare ai soppressi enti ecclesiastici.

³ Art. 3 del Regolamento edilizio speciale, approvato dal Consiglio comunale il 7 giugno 1912.

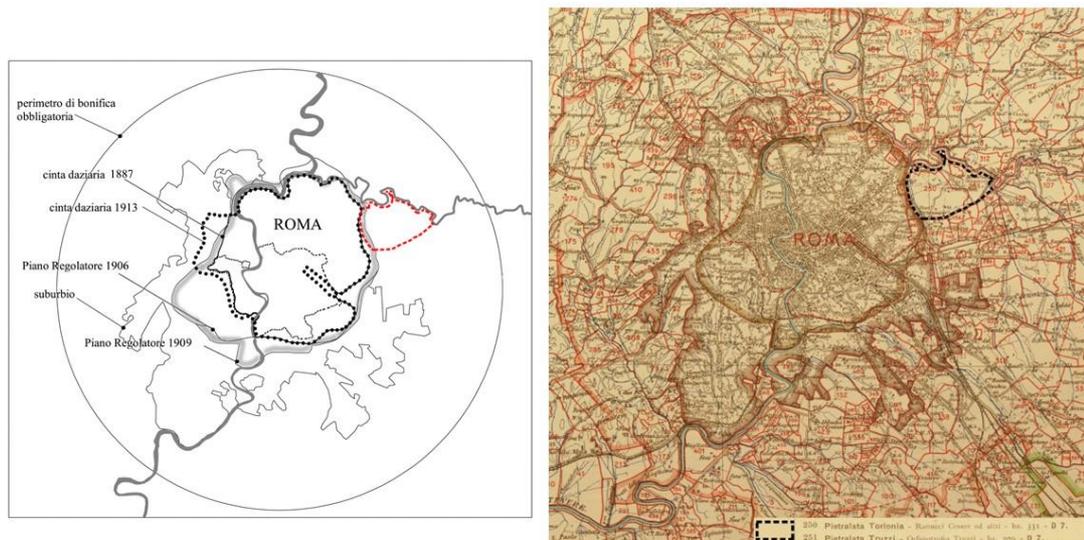


Figura 1 | Pompeo Spinetti, Carta dell'Agro romano in quattro fogli in scala 1:75.000, Roma, Tipografia Bertero, 1914.

Progressivamente, nelle aree esterne al Piano regolatore si registreranno problematiche interferenze tra le 'borgate' ammesse da questa regolamentazione compiacente, le nuove borgate rurali consustanziali al programma di bonifiche di matrice statale e le future borgate governatoriali (Acqua Bullicante, Gordiani, Pietralata, Tor Marancia ecc.), programmate per contenere la crisi originata dallo sblocco dei fitti e raccogliere la popolazione immigrata che affollava gli insediamenti spontanei di baracche (L. Villani, *Le borgate del Fascismo*, Ledizioni, 2012).

La Figura 2 pone a confronto nell'area compresa tra Via Nomentana e Via Tiburtina, ove si colloca Pietralata, gli assetti proprietari al 1914 con le iniziative di frazionamento e intensificazione agraria (appoderamenti e centri di colonizzazione per trattenere una popolazione residente) effettuate all'inizio del decennio successivo: iniziative in concomitanza con le prime attestazioni industriali, in particolare lungo Tiburtina e a Tor Cervara⁴.



Figura 2 | Tra campagna e città - Confronto tra la Carta dell'Agro romano e lo Stato dei lavori di bonificamento obbligatorio nell'Agro romano al 31 dicembre 1922⁵ _ elaborazione di Pompeo Spinetti e Ministero dell'economia nazionale

⁴ Il toponimo Pietralata designa qui due tenute dell'Agro (Pietralata Torlonia e Pietralata Truzzi) comprese/comprese tra l'Aniene, a Nord, e il tracciato dell'anello ferroviario ad Ovest: qui la fascia suburbana risulta completamente erosa. Le tenute sono nella disponibilità di enti ecclesiastici non soppressi, della nobiltà e di una emergente borghesia anche nel ruolo di enfiteuta.

⁵ In rosso le borgate rurali (378-Settecamini, parzialmente), in rosso tratteggiato tenute in corso di frazionamento in piccoli lotti (250-Pietralata Torlonia, 251-Pietralata Truzzi, 312-Rebibbia, 319-La Rustica); in verde gli appoderamenti già eseguiti (i 5 Lotti di Grotta di Gregna); in verde tratteggiato i centri di colonizzazione in corso di esecuzione (107-Cervara, parzialmente).

Dal 1924 al 1937 si avvia la realizzazione delle cosiddette 'borgate ufficiali', insediamenti di edilizia popolare, destinate ai residenti di porzioni del centro storico soggette a sventramenti e ristrutturazioni.

Nell'immediato dopoguerra viene realizzato il primo nucleo della borgata di Pietralata che accoglie circa quattromila persone, in gran parte ex combattenti della guerra di Libia e dedite all'agricoltura, che ottengono un terreno a prezzi di favore dall'Opera Nazionale Combattenti.

Questa vocazione agricola coesiste con il richiamo nel settore Nord-Est di attività produttive grazie alla presenza di fattori localizzativi favorevoli: da una rilevazione del 1937, ben il 50% delle industrie romane risultano collocate nel quadrante urbano tra Porta Maggiore e S. Giovanni, e ai due estremi della Tiburtina, a S. Lorenzo e a Tivoli. La concentrazione locale di un sottoproletariato urbano frammisto a un ceto agricolo, la persistente condizione di accentramento fondiario in mani di pochi, la forte vocazione produttiva richiamata dalla presenza dell'Aniene e della ferrovia Roma-Tivoli, ne sono le cause principali, cause che indurranno il Regime fascista a decretare la creazione della *II Zona industriale di Roma* su un'area di 1.500 ettari resa appetibile dalle esenzioni fiscali e particolari forme di gestione per iniziative industriali che completassero e consolidassero l'insediamento⁶.

Nel secondo dopoguerra, il quadrante urbano ospita imprese innovative nel settore farmaceutico come la fabbrica Leo di penicillina, o la Voxson nel settore elettronico. In questa fase, l'espansione urbana che non conosce distinzione tra residenza e 'attività' si appoggia alle direttrici radiali (le vie consolari di epoca romana), prolungandosi nei territori agricoli, ma muove anche in forma episodica, erodendo parzialmente le tenute, tessere di un mosaico sempre più frammentato. Sono all'opera meccanismi differenziati di colonizzazione nello spazio e nel tempo, che tendono generalmente a concludersi con lottizzazioni a carattere urbano, soprattutto nel quadrante est. Tuttavia, tra predisposizione insediativa determinata dalle urbanizzazioni ed effettivo sviluppo non vi è ovunque e comunque una relazione di causa-effetto, a dimostrazione della complessità dei fenomeni.

Nell'arco di un secolo si è così compiuto il passaggio di un vasto lembo di campagna a periferia urbana, con ampi tratti di *terrains vagues*, spazi temporaneamente o definitivamente occupati da attività residuali, insediamenti precari, discariche abusive, specie nei pressi del fiume Aniene; ma anche un tessuto commerciale e artigianale spesso minimalista ma lesivo dei valori ambientali e di decoro urbano, di cui la regolamentazione urbanistica non sembra accorgersi astenendosi dal varare norme specifiche e accomunando il produttivo nella categoria di Zona L-Industrie.

Quanto peserà questa trasformazione sulla città di Roma? In che modo sarà possibile restituire qualità alla periferia?

3 | Un limite non definito – Pietralata zona urbanistica o quartiere?

Gli eventi che hanno inciso sulle trasformazioni del quadrante orientale della città dalla redazione del PRG del 1962 ad oggi, e in particolare del quartiere di Pietralata, mostrano le criticità del processo decisionale, o meglio, dei processi decisionali di vario segno, che hanno manifestato stalli, contraddizioni, inversioni di rotta che tuttora rendono problematica un'azione di rigenerazione alla scala del quartiere (Cremaschi, 2010; Nigris, 2023).

Se la difficile attuazione delle previsioni e il cambio di direzione delle politiche urbane hanno indotto Roma Capitale a intraprendere percorsi informati dall'Agenda 2030 in una prospettiva di sostenibilità ambientale, il clima dell'opinione appare diviso e sconcertato dalle ricadute possibili di un quadro previsionale affastellato di iniziative non attuate e non revocate e poco esplicito sulle ricadute sullo spazio urbano, in particolar modo sull'aspetto paesaggistico ed ecologico di Pietralata.

L'esigenza di riqualificazione è in particolar modo riferita alle aree periferiche ed interstiziali investendo tutti gli elementi che costituiscono il tessuto urbano, in riferimento allo spazio pubblico ma anche all'edificazione privata che costituisce l'elemento di maggior incidenza e debolezza dei processi di rigenerazione.

Pietralata si presenta oggi come un mosaico scomposto, in cui campeggiano tessere di edilizia non finite, isolate, degradate. Stando ai limiti censuari, la zona urbanistica risulterebbe accogliere oltre 30.000 abitanti non uniformemente distribuiti su una superficie di 2.23 kmq. Il sistema della mobilità principale è organizzato, a livello urbano, attorno alla via di Pietralata, che costituisce con via dei Monti Tiburtini un fondamentale collegamento trasversale fra le consolari Nomentana e Tiburtina. I collegamenti interni al

⁶ L. 6 febbraio 1941, n. 346, Norme per la creazione e l'esercizio della nuova Zona industriale di Roma. Cfr. G. Doti, *La II Zona industriale e il suburbio orientale tra le due guerre, "Roma moderna e contemporanea"*, VIII, 2000, 1/2, pp. 143-189. Cfr. anche A. Parisella, "Quando la storia si fa economia". *Agro Romano 1783-1963: Discussioni, riflessioni, progetti, realizzazioni*, in A. Parisella e S. Passigli (a cura di), *Antologia dell'Agro, Volume V, Dibattiti e relazioni parlamentari*, p. 208-246.

quartiere sono sottodimensionati e spesso poco funzionali, con strade a volte prive di spazi di relazione e urbanizzazione primaria.

La morfologia territoriale definisce delle grandi cesure tra la città consolidata e l'area peri-urbana, mentre lo spazio pubblico, che nel progetto urbanistico sarebbe chiamato a un ruolo strutturante e socialmente inclusivo, risulta di scarsa qualità.

Il riferimento va ad esperienze estere, dove piani e programmi urbanistici coinvolgono sui temi della qualità urbana la partecipazione della cittadinanza e partenariati pubblico-privati per garantire la fattibilità realizzativa (Bult-Spiering, Dewulf, 2006; Hodge, Greve, 2007). Il programma Rome Technopole, finanziato dal PNRR che accoglie al suo interno importanti attrattori ed aree dismesse, potrebbe in tale ottica essere occasione di ripensamento di un ambito urbano lungo la 'linea del ferro', entro un sistema più ampio di quartieri in trasformazione.

4 | Discontinuità e limiti come spazi di connessione?

Un rapporto delle Nazioni Unite nel 2018 fornisce la seguente definizione di urbano: *"The urban dimension refers to the various aspects of urban areas, including their physical, social, economic, and environmental characteristics. [...] The urban dimension also includes the environmental impacts of urbanization, such as air and water pollution, waste management, and the depletion of natural resources"*.

Di fatto, la città contemporanea sollecita azioni progettuali diversificate, sia per quanto riguarda la dimensione della trasformazione sia per gli elementi che compongono i luoghi. In quest'ottica è cruciale il ruolo dello spazio aperto, che incorpora spazio diffuso ed enclave nel tessuto urbano o in zone che hanno subito delle modificazioni ambientali, da intendersi come green infrastructure, elemento di continuità che favorisce la mobilità lenta degli umani e quella delle specie animali e vegetali.

La metodologia che si intende applicare, nel ribaltare il rapporto fondo-figura, proverà ad analizzare le rotture di cui il quartiere è costituito, connettendo in un progetto di suolo gli spazi interstiziali, i luoghi di scarto, e i gateway che lo compongono. Questi luoghi, già fragili, vengono identificati dal punto di vista percettivo e funzionale, come 'paesaggi di scarto': la definizione fornita da Alan Berger ne esplora il potenziale di riqualificazione, riutilizzo e rigenerazione di spazi residuali e relitti di economie sorpassate in grado di rispondere ad una domanda di trasformazione e uso nella città diffusa. Questi *drandscape*, che mediante un continuo metabolismo hanno la capacità di adattarsi alle nuove dinamiche della pianificazione urbanistica (Gasparrini, 2017), necessitano di un approccio multi-scalare con il coinvolgimento diretto e indiretto dei fattori ambientali in stretta collaborazione con l'intenzionalità del progetto che lavora sui tempi e le temporalità delle azioni, i ritmi urbani e le durate dei cicli di vita dei materiali, degli spazi, degli edifici e di parti di città (*up, sub e hypercycle*), governando contestualmente le ricadute relazionali in termini di qualità nel tempo.

Questo approccio appare particolarmente promettente per Pietralata, dove urbano, periurbano e suburbano si confondono, l'assenza di una visione strategica, l'appetibilità dei grandi vuoti, l'abusivismo e la presenza di una infrastruttura blu non valorizzata, si riverberano sulla rete idrografica superficiale, sui suoli agricoli, lungo i margini infrastrutturali o nelle dilatazioni prodotte dalle grandi infrastrutture, sulle aree residuali e marginali degli insediamenti. Nella fig. 3 sono riportati valori e disvalori di matrice antropica che caratterizzano l'area di studio.



Figura 3 | Individuazione dei Cluster Urbani dell'ambito di Roma Est. – elaborazione di Sharon Anna Somma.

L'analisi è stata effettuata mediante l'individuazione dei *Cluster urbani* categorizzati per tipologia (antropica e ambientale), al fine di individuare, in primis, le relazioni tra questi agglomerati di funzioni e lo spazio aperto, e comprenderne la rilevanza alla scala di quartiere.

Per quanto riguarda i cluster di tipo antropico, è stata svolta un'analisi per l'individuazione di elementi attrattori (servizi, terziario, produttivo) e detrattori (aree dismesse, smorzi) classificati in funzione del grado di qualità urbana degli effetti diretti e indiretti che producono dal punto di vista percettivo per gli abitanti. Per sottrazione, questa mappatura restituisce un ulteriore disegno che riguarda l'aspetto ambientale: essa individua un pattern di aree comprese/comprese tra il tessuto edificato definibili come *pause urbane*; ad oggi questi vuoti, non riconducibili a nessuna delle due??? categorie, possono diventare l'elemento di connessione, il filo conduttore, dell'ambito attivandosi come dotazioni territoriali. I vuoti individuati corrispondono spesso a discontinuità morfologiche naturali (e artificiali), rendendo difficile la loro fruizione. Ne sono esempio l'area a ridosso della linea ferroviaria Roma-Tivoli ed alcune aree a ridosso del fiume Aniene.

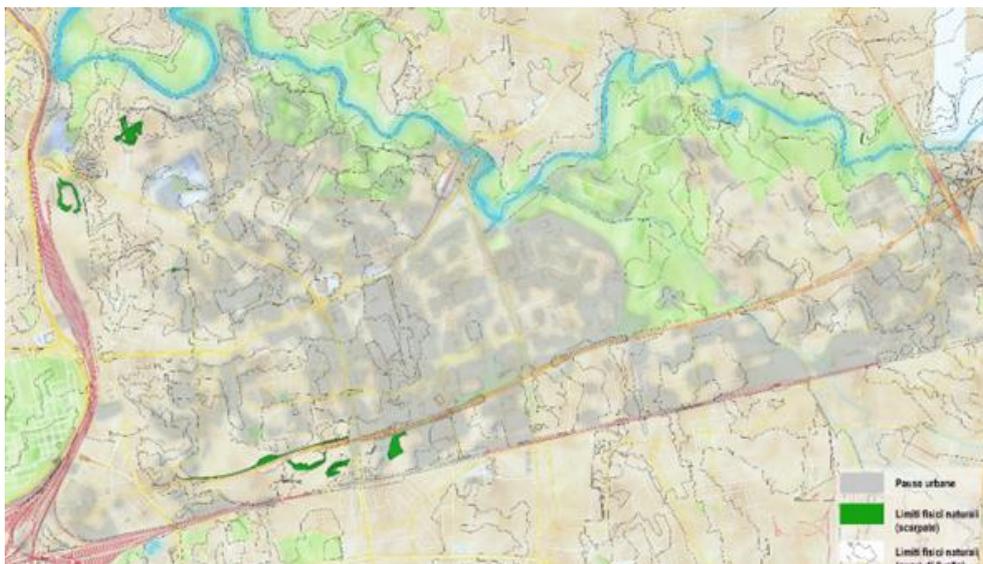


Figura 4 | Individuazione delle Pause Urbane – elaborazione di Sharon Anna Somma.

Una progettazione mirata per il superamento delle cesure socio-economiche e morfologiche corrisponde (anche) alla finalità di una fruizione continua dello spazio aperto entro un sistema unitario che soddisfi i requisiti di adattabilità, sostenibilità e qualità urbana.

5 | Conclusioni

Nel panorama delle innovazioni urbanistiche, figura lo strumento dello 'Schema di assetto' introdotto dalla L.R. n. 24/17 della Regione Emilia-Romagna, concepito come intelaiatura portante delle qualità e dei valori formali, sociali e funzionali più rilevanti, di cui è interessante tanto l'aspetto dell'attuazione per parti sulla base di una strategia condivisa governabile anche nelle sue ricadute che quello del coinvolgimento di partenariati pubblico-privati.

La duplice sfida di Pietralata, chiamata a guardarsi dentro ma anche a protendersi all'esterno verso la città consolidata con cui intrattiene rapporti intensi attraverso il predominio assoluto dei flussi veicolari, consisterà nella messa a punto di una strategia multidisciplinare e interscalare con delle performance espresse in target quantitativi da trascrivere in un progetto di suolo, con ruolo di principale layer di uno schema di assetto flessibile e rimodulabile.

Questa riflessione si colloca in una fase di accelerazione del cambiamento non supportata a parere di chi scrive da adeguati 'presupposti' che tengano insieme e facciano dialogare qualità morfologica, strutturale e simbolica del quartiere: la trascrizione nell'agenda urbana del Tecnopolo di Pietralata come ecosistema dell'innovazione e dello Stadio della Roma pone l'obbligo di una non più rinviabile visione d'insieme che ponga a sistema progetti, strategici e inclusivi attraverso il filtro della sostenibilità. Il riferimento, già collaudato nel caso romano, va alla visione di un quartiere strutturato per Centralità: un sistema primario di servizi pubblici e privati e di spazi pubblici pedonali o a prevalenza pedonale che abbia qualità di accoglienza, di urbanità e di bellezza (P. Colarossi 2018).

Riferimenti bibliografici

- Amin, A., & Thrift, N. (2002). *Cities: Reimagining the Urban*. Cambridge: Polity Press.
- Berger, A. (2006). *Drosscape: Wasting Land Urban America*. Princeton Architectural Press.
- Bult-Spiering, M., & Dewulf, G. (2006). *Strategic Issues in Public Private Partnerships: An Alternative Perspective*. London: Blackwell Publishing.
- Clementi, A., & Perego, F. (Eds.). (1983). *La metropoli spontanea: Il caso di Roma*. Laterza.
- Colarossi, P., & Latini, A.P. (Eds.). (2008). *Elementi di estetica urbanistica*. In P. Colarossi & A.P. Latini (Eds.), *La progettazione urbana. Metodi e materiali* (pp. 71-430). Milano: Il Sole 24 Ore.
- Colarossi, P., Cappuccitti, A., Rossi, P. O., Piroddi, E., Lenci, R., & Mattogno, C. (Eds.). (2021). *La città è fatta anche di quartieri*. In *Roma Contemporanea tra Architettura e Urbanistica*. Roma: Gangemi Editore.
- Cremašchi, M. (Ed.). (2010). *Atlante e scenari del Lazio Metropolitano*. Alinea.
- Cuccia, G. (1991). *Urbanistica edilizia infrastrutture di Roma capitale 1870-1990*. Laterza.
- Gasparrini, C. (2017). *Dross City: Metabolismo urbano e progetto di riciclo dei drosscape*. Trento: List.
- Hodge, G.A., & Greve, C. (2007). Public-private partnerships: An international performance review. *Public Administration Review*, 67(3), 545-558.
- Longobardi, G., Piccinato, G., & Quilici, V. (Eds.). (2009). *Campagne romane*. Alinea.
- Lugli, P.M. (1998). *Urbanistica di Roma: Trenta planimetrie per trenta secoli di storia*. Roma: Bardi Editore.
- Marcelloni, M. (2003). *Pensare la città contemporanea: Il nuovo piano regolatore di Roma*. Laterza.
- Montuori, L. (2022). *Anello Verde: Roma Paesaggio con figure*. Libria Editore.
- Nigris, E. (2023). *Sulla produzione sociotecnica dello spazio urbano*. Roma: Roma Tre Press.
- Pietrangeli, G. (2017). *La più grossa fabbrica di Roma: Dirigenti tecnici e operaie alla Voxson*. Venezia.
- Palazzo, A.L. (Ed.). (2004). *Campagne urbane: Paesaggi in trasformazione nell'area romana*. Roma: Gangemi.
- Secchi, B. (1986). Progetto di suolo. *Casabella*, 520-521, 19-23.
- Tocci, W. (2009). Utopie ed eterotopie dell'accessibilità. In R. Secchi (Ed.), *Future GRA Prospettive*. Retrieved from <http://archivio.eddyburg.it/article/articleview/16953/0/124/>

Sitografia

Print di pietralata

<https://printpietralata.it/>

United Nations. (2018). World Urbanization Prospects: The 2018 Revision. Retrieved from

<https://population.un.org/wup/Publications/Files/WUP2018-Report>

PNRR e sviluppo sostenibile: l'impatto delle trasformazioni territoriali sulle strategie nazionali

Angela Pilogallo

Università dell'Aquila

DICEAA - Dipartimento di Ingegneria Civile, Edile-Architettura e Ambientale

angela.pilogallo@univaq.it

Lucia Saganeiti

Università dell'Aquila

DICEAA - Dipartimento di Ingegneria Civile, Edile-Architettura e Ambientale

lucia.saganeiti@univaq.it

Lorena Fiorini

Università dell'Aquila

DICEAA - Dipartimento di Ingegneria Civile, Edile-Architettura e Ambientale

lorena.fiorini@univaq.it

Abstract

Lo scopo della ricerca è analizzare le relazioni tra le trasformazioni territoriali, previste dalla programmazione regionale dell'Abruzzo e incentivate dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), lo sviluppo sostenibile e le strategie nazionali.

Con la spazializzazione degli interventi del PNRR si vuole evidenziare come l'attuazione di Missioni e Componenti possano influire sulla sostenibilità delle trasformazioni territoriali, incidendo sulle economie locali, sulle dinamiche socio-demografiche e sull'offerta di servizi. A tale scopo, il lavoro propone una duplice analisi dei cluster basata sul numero di progetti e sui finanziamenti previsti da ciascuna Missione per i comuni della Regione Abruzzo. Una lettura critica delle modalità di erogazione di tali finanziamenti proviene dall'analisi dei risultati dal punto di vista delle Aree Interne, per le quali emerge una divergenza tra i bisogni evidenziati dalla Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI) e la capacità del PNRR di soddisfare le esigenze specifiche dei territori più marginali.

Parole chiave: Trasformazioni territoriali; PNRR; Aree interne

1 | Introduzione

Il quadro complessivo previsto dal PNRR si articola in 3 assi strategici: transizione digitale e innovazione, transizione ecologica, inclusione sociale e riequilibrio territoriale. Conformemente ai 6 pilastri del Next Generation EU, agli assi strategici afferiscono le azioni previste dalle 6 missioni del PNRR. Il quadro complessivo degli investimenti e delle riforme si pone l'ambizioso obiettivo di dare inizio a processi trasformativi che riformulino l'attuale modello di sviluppo, riguardando diversi aspetti relativi agli assetti sociale, produttivo e territoriale (Crupi, 2022).

In particolar modo per quanto riguarda gli interventi materiali, il potenziamento delle attrezzature pubbliche, il rafforzamento dell'offerta di assistenza sanitaria territoriale, l'infrastrutturazione relativa alla mobilità sostenibile, le azioni afferenti alla tutela del territorio e gli interventi volti a rafforzare la coesione territoriale sono aspetti che, ai fini di una valutazione, necessitano di essere integrati all'interno di un più ampio quadro degli strumenti della pianificazione territoriale. L'efficacia di tali interventi è legata a temi quali l'accessibilità ai servizi e alle infrastrutture, i trend demografici, le dinamiche che caratterizzano l'evoluzione del sistema insediativo, le sinergie con le strategie e i programmi di sviluppo già in essere.

Le trasformazioni territoriali derivanti da tali investimenti, come già evidenziato (Tocci, 2023), dovranno quindi essere un'opportunità per il miglioramento delle condizioni socio-economiche ed ambientali (Bonavero, Cassatella & Luciana, 2022) soprattutto per le realtà maggiormente caratterizzate da spopolamento, marginalità socio-economica e fragilità ambientali. In quest'ottica un'utile valutazione degli impatti potenziali può essere fatta attraverso il confronto con la SNAI.

La spazializzazione degli interventi previsti dal PNRR rappresenta il primo passo per impostare un quadro di valutazione complessivo (Marchigiani, 2022), consentendo gli approfondimenti necessari alla verifica di

coerenza non solo con la SNAI ma anche con gli altri piani di governo del territorio adottati alle diverse scale per rispondere a diversi obiettivi generali come, ad esempio, le strategie nazionali di sviluppo sostenibile e di adattamento ai cambiamenti climatici.

Il presente lavoro analizza il caso studio della Regione Abruzzo con riferimento a: numero di progetti già validati per ogni missione del PNRR e finanziamenti degli stessi progetti per ogni comune. I dati sono stati analizzati mediante un'analisi cluster al fine di individuare similitudini e differenze nella distribuzione dei progetti e di finanziamenti. Tali risultati sono stati contestualmente sovrapposti con i perimetri delle aree interne ed il confronto con la classificazione dei comuni secondo la SNAI ha fatto emergere ulteriori considerazioni. In Abruzzo sono presenti 5 Aree Interne che interessano 103 Comuni, ovvero circa un terzo del totale, e coprono il 32% della superficie regionale (3.460 kmq rispetto ai complessivi 10.763 kmq).

2 | Materiali e metodi

2.1 | Il dataset

Il dataset è derivato dal Catalogo Open Data, validato mensilmente in ReGiS, il sistema informativo sviluppato dal Ministero dell'economia e delle finanze per garantire l'assolvimento degli obblighi previsti in merito al monitoraggio delle opere pubbliche. In particolare, esso contiene l'intera struttura del PNRR consentendo la corretta rappresentazione delle misure, dei soggetti responsabili, delle dotazioni finanziarie nonché la verifica dello stato di avanzamento dei singoli progetti anche in riferimento ai milestone e ai target nazionali ed europei e agli attributi anagrafici che caratterizzano le singole misure (es: tag climatico e digitale).

Nell'ambito di questo lavoro, sono stati analizzati e spazializzati i dati contenuti nel dataset "Localizzazione del PNRR" che associa a ciascun progetto (identificato tramite CUP) le informazioni relative a Missione (di seguito M) e componente di riferimento del PNRR. La data di aggiornamento progetti relativi alla Regione Abruzzo varia tra il 17 e il 28 Febbraio 2023.

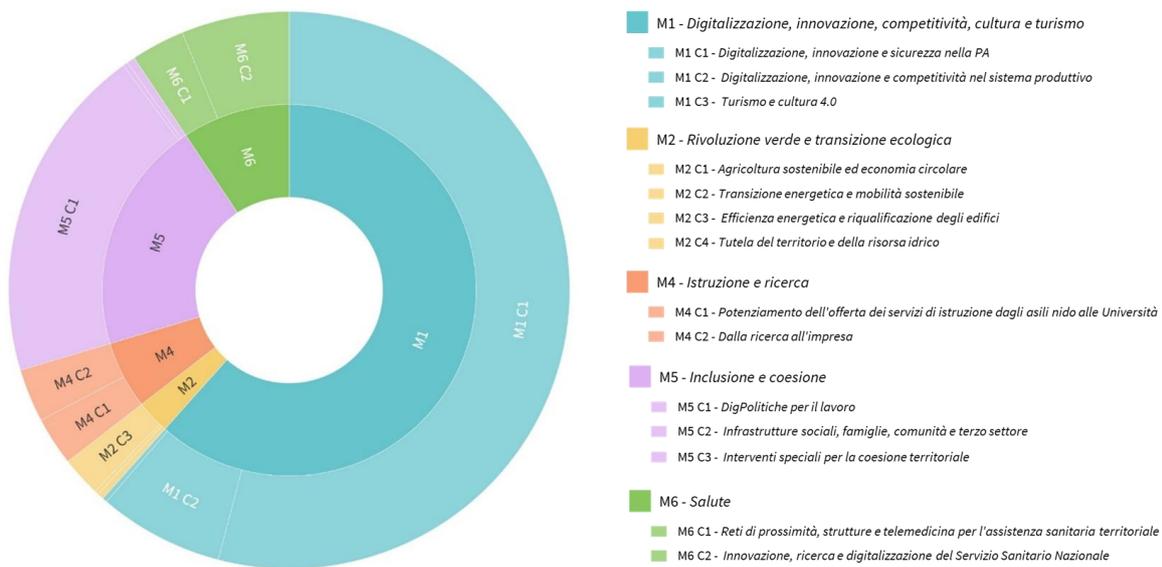


Figura 1 | Numero di progetti nell'ambito di ciascuna Missione in riferimento alla Regione Abruzzo

Complessivamente, il dataset si compone di 2136 progetti suddivisi tra tutte le Missioni. Il dataset non include alcun progetto afferente alla M3 (Infrastrutture per una mobilità sostenibile) in quanto interventi di rilevanza nazionale relativi all'ammodernamento e alla messa in sicurezza delle reti ferroviaria e stradale (es: Alta Velocità Roma – Pescara, Velocizzazione Pescara - Foggia – Brindisi, interventi lungo A24-A25).

Come si vede dalla Figura 1, la gran parte dei progetti riguarda interventi volti alla digitalizzazione delle Pubbliche Amministrazioni (PA) (M1C1: 1155 progetti) tramite il rafforzamento dell'adozione dei servizi della piattaforma PagoPA e dell'applicazione IO, il potenziamento dell'adozione delle piattaforme nazionali di identità digitale e dell'Anagrafe nazionale, l'adozione del Servizio Civile Digitale e l'abilitazione al cloud. Particolarmente rilevante è anche il numero di progetti candidati nell'ambito della sottomissione M5C1 (17) e al potenziamento del servizio civile universale (401).

Ulteriori sottomissioni rilevanti per numerosità di progetti candidati (154), riguardano la M1C2 soprattutto per la riattivazione del Fondo progetti 394/81 gestito da SIMEST per l'internazionalizzazione delle PMI, e la M6C2 (133 progetti) con l'ammodernamento del parco tecnologico e digitale, e il miglioramento strutturale degli edifici ospedalieri ai fini delle norme in materia di costruzioni in area sismica.

Degna di nota, è l'esiguità dei progetti nell'ambito della M2. Ne risultano infatti 8 per la M2C1 con investimenti previsti sulle "green communities" e 5 per la M2C2 con progetti relativi alle ciclovie urbane e turistiche nonché al rinnovo del parco ferroviario regionale. La maggior parte degli investimenti (49 progetti) afferisce infine alla sottomissione M2C4 con progetti relativi alle infrastrutture idriche primarie per la sicurezza dell'approvvigionamento idrico.

2.2 | L'analisi dei cluster

L'analisi dei cluster è stata condotta mediante il k-means (Hartigan, 1975), un algoritmo non supervisionato finalizzato a suddividere un campione di dati in k cluster in modo che all'interno di ciascuno di essi si ottenga il massimo grado di somiglianza e, contemporaneamente, risulti massimo grado di dissomiglianza tra gli elementi appartenenti a cluster diversi (Wu, Fa-you, Yang, Yan & Kang, 2023). L'algoritmo, applicato su un numero configurabile di iterazioni, parte dalla scelta casuale di k centroidi e prosegue assegnando ogni elemento del campione al centroide più vicino, considerando un criterio di dissimilarità euclidea (Arthur & Vassilvitskii, 2007). Al termine di ogni iterazione, si assume quale nuovo centroide la media dei punti assegnati allo specifico cluster, il processo prosegue dunque per convergenza dei centroidi.

Un elemento chiave nell'esecuzione dell'analisi è costituito dalla scelta del numero di cluster, solitamente proporzionale alla popolosità del dataset iniziale. Nell'ambito del presente lavoro, viene assunto arbitrariamente pari a 6, risultando un giusto compromesso tra la minimizzazione della varianza complessiva e la rappresentatività della distribuzione spaziale dei cluster ottenuti. L'analisi è stata ripetuta due volte considerando rispettivamente il numero di progetti e l'importo complessivo dei finanziamenti suddivisi per Missione.

3 | Risultati

L'analisi dei cluster sulla base del numero di progetti presentati nell'ambito di ciascuna Missione (Figura 2) mette in evidenza che alcune delle tendenze che hanno caratterizzato l'adesione al PNRR sono condivise tra comuni limitrofi. Il primo cluster è quello più numeroso, includendo 252 comuni dislocati prevalentemente nell'entroterra abruzzese che, nella gran parte dei casi, hanno candidato progetti riguardanti esclusivamente la digitalizzazione delle Pubbliche Amministrazioni.

Il secondo cluster racchiude un'aggregazione di 25 comuni dislocati nella parte meridionale del territorio regionale che hanno sottomesso un numero molto esiguo di progetti, di cui la maggior parte ancora afferenti alle M1 e M2. Nonostante la geografia restituisca un'immagine unitaria dei comuni appartenente a questo cluster, all'interno risulta un'elevata variabilità in termini di posizione (alcuni sono costieri, altri ubicati nell'entroterra), di estensione territoriale e di popolazione residente, variabile tra gli 800 abitanti circa di Civitella Messer Raimondo (CH) agli oltre 10 000 di Atesa (CH).

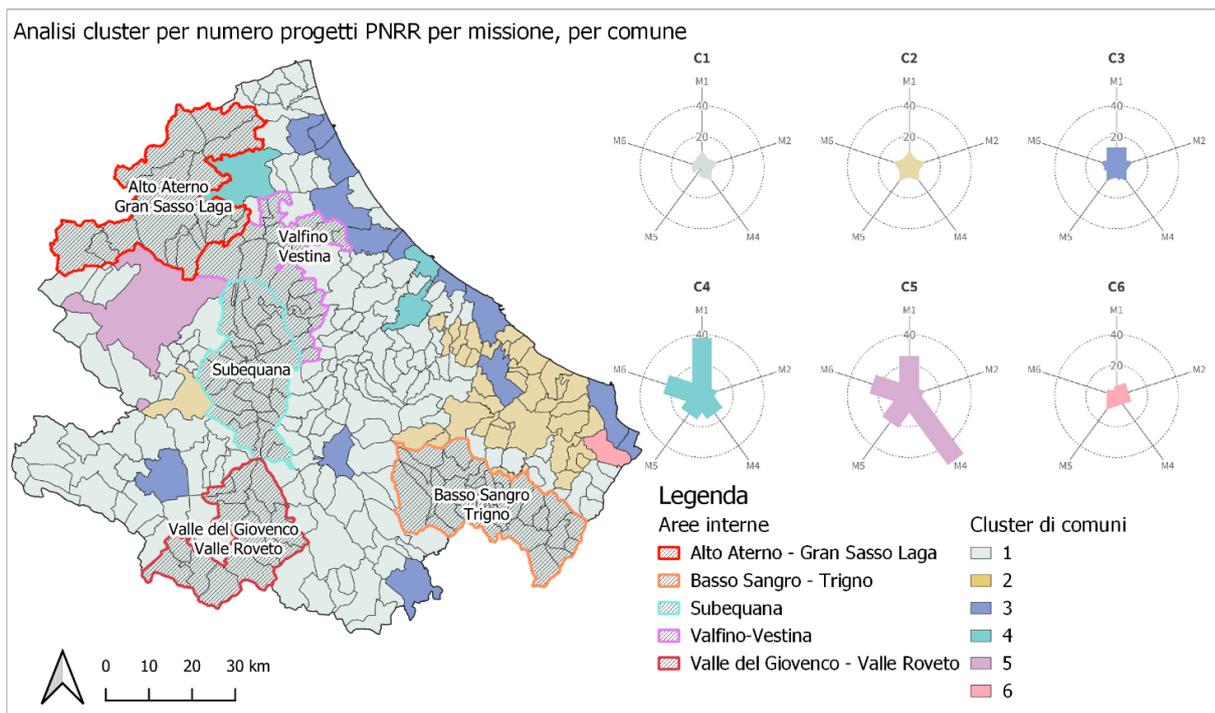


Figura 2 | Cluster di comuni ottenuti sulla base del numero di progetti presentati per ciascuna Missione PNRR. Sulla sinistra, la loro geografia; sulla destra, la suddivisione del numero di progetti per Missione

Il cluster numero 3 include 14 comuni la maggior parte dei quali compresi entro una distanza di circa 15 km dalla linea di costa. Fanno eccezione, in quanto comuni interni, Castel di Sangro (AQ), Sulmona (AQ) e Avezzano (AQ).

La localizzazione dei progetti mette in evidenza la partecipazione di questi comuni soprattutto alle componenti sulla digitalizzazione delle PA e nel sistema produttivo (M1C1 e M1C2), sulle politiche per il lavoro (M5C1) nonché ad entrambe le componenti della M6.

Il quarto cluster individua i comuni che si distinguono per numerosità di progetti candidati, evidenziandone il ruolo di capoluoghi di Provincia: Chieti (66), Pescara (126) e Teramo (86). Sebbene la maggior parte dei progetti riguardi la M1, un numero cospicuo afferisce alla M6 (mediamente 24 progetti) e alle M4 e M5 (mediamente 14 progetti).

Il quinto cluster costituisce un'eccezione rispetto agli altri in quanto è l'unico a non evidenziare la preferenza per la M1. Esso isola il solo capoluogo di regione, il comune dell'Aquila, per cui risultano 123 progetti di cui quasi la metà (51) afferenti alla M4, a cui seguono un numero confrontabile di progetti relativi alle M1 (26), M5 (21) e M6 (25).

L'ultimo cluster individua, infine, il solo comune di Cupello (CH) che ha candidato complessivamente 12 progetti investendo esclusivamente sulle M2 (8) e M1 (4). Tale comune, caratterizzato da una popolazione residente di meno di 5000 abitanti, si distingue per aver sottomesso 7 progetti relativi all'agricoltura sostenibile e all'economia circolare (M2C1) ed uno relativo alla tutela del territorio e della risorsa idrica (M2C4), oltre a quelli relativi alla digitalizzazione per le PA (M1C1).

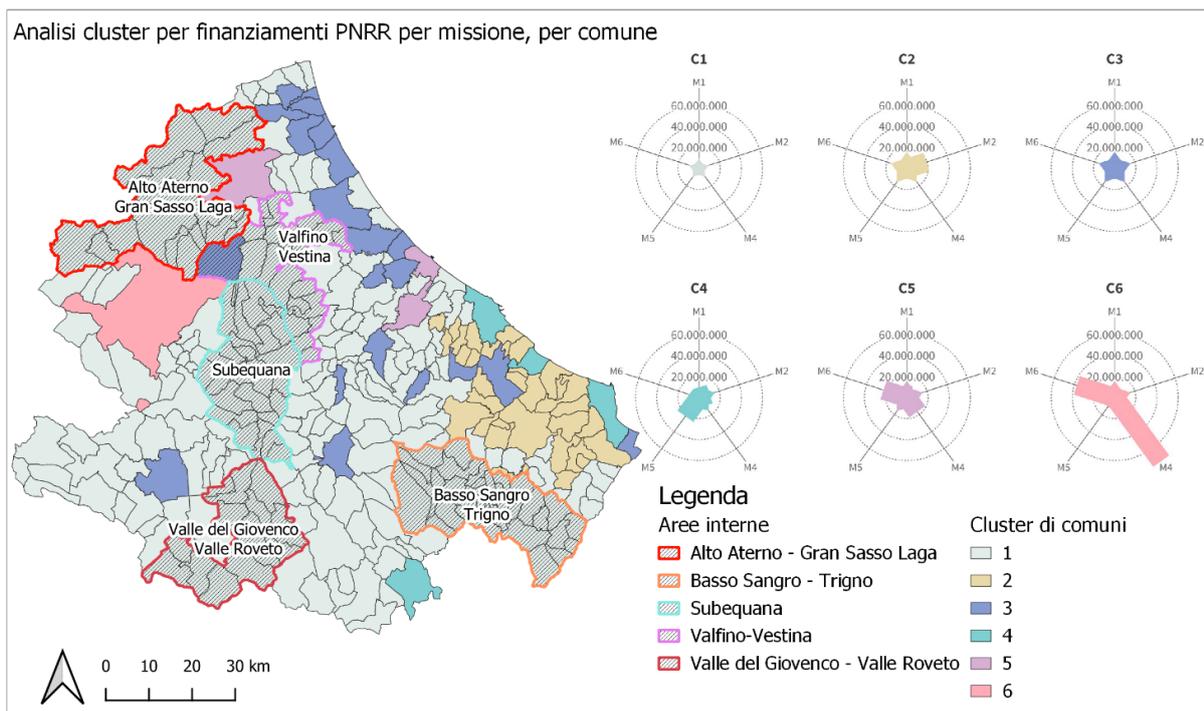


Figura 3 | Cluster di comuni ottenuti sulla base dei finanziamenti per ciascuna Missione PNRR. Sulla sinistra, la loro geografia; sulla destra, la suddivisione dei finanziamenti per Missione

Per quanto riguarda l'analisi cluster sulla base dei finanziamenti (Figura 3), si rinvengono alcune similarità con i risultati precedenti. Anche in questo caso, ad esempio, il cluster 1 include la maggior parte dei piccoli comuni abruzzesi (245 comuni per un totale di circa mezzo milione di abitanti), dislocati prevalentemente nell'entroterra appenninico della regione, ad eccezione di tre comuni disposti invece lungo la fascia costiera (Martinsicuro (TE), Pineto (TE), Silvi (TE) e Francavilla al Mare (CH)). La popolazione media di questi comuni è di poco superiore a 2000 abitanti e la maggior parte di essi rientra tra i comuni intermedi e periferici secondo la classificazione della SNAI. Per tali comuni la maggior parte dei finanziamenti richiesti riguarda la M5 (mediamente circa 615 000 euro) e a seguire le M1 e M6 con progetti per un ammontare medio di circa 120 000 euro.

Il secondo cluster corrisponde ad un'area ubicata nella parte sud-orientale del territorio regionale e costituita da 31 comuni la maggior parte dei quali disposti in modo adiacente. Per tali comuni e merge nettamente sulle altre, la richiesta di finanziamenti relativi alla M2 per un ammontare medio dei progetti di circa 20 milioni di euro.

Il terzo cluster comprende un totale di 21 comuni di media grandezza (popolazione media superiore a 15000 abitanti) alcuni dei quali caratterizzati da una forte identità territoriale (es: Sulmona (AQ)) e da un buon livello di collegamenti e di servizi. Tale cluster si caratterizza per un importo mediamente variabile tra 1 e 3 milioni di euro allocato sulle M1, M2, M5 e M6 mentre notevolmente inferiore risulta il finanziamento relativo alla M4 (circa 180 000 euro).

Il cluster numero 4 non trova alcuna corrispondenza spaziale, essendo costituito da 4 comuni dislocati in diverse aree della regione: Ortona (CH), Vasto (CH), Fossacesia (CH) e Castel di Sangro (AQ). Esso si caratterizza per l'assenza di finanziamenti relativi alla M4 e la prevalenza degli importi di finanziamento relativamente alle M2 (circa 10,5 milioni di euro) e M5 (circa 22 milioni di euro).

Esattamente come avveniva per la prima analisi un cluster, il numero 5, individua i tre capoluoghi di provincia (Teramo, Pescara e Chieti). In tal caso risultano nettamente prevalenti gli importi allocati sulle M4 (circa 17 milioni di euro) e M6 (circa 23 milioni di euro) mentre variano tra 4 e 9 milioni di euro le medie relative ai progetti candidati nell'ambito delle altre missioni.

L'ultimo cluster risulta infine quello del capoluogo di regione che si contraddistingue per un valore nullo di importi riferiti alla M2 e una netta prevalenza delle M4 (circa 75 milioni di euro) e M6 (circa 38 milioni di euro).

Tabella 1 | Relazione tra i cluster individuati per numero di progetti e finanziamenti con la classificazione SNAI dei comuni.

Classificazione SNAI		CLUSTER											
		1		2		3		4		5		6	
		Num. Progetti	Finanziamenti										
Comuni	Ultraperiferico	31	31	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Periferico	66	69	6	13	2	1	0	1	0	0	1	0
	Intermedio	94	88	18	17	3	8	0	2	0	0	0	0
	Cintura	59	55	1	1	5	8	0	1	0	0	0	0
	Polo intercomunale	2	2	0	0	2	2	0	0	0	0	0	0
	Polo	0	0	0	0	2	2	3	0	1	3	0	1
	Totale comuni	252	245	25	31	14	21	3	4	1	3	1	1

In entrambe le classificazioni, il primo cluster è quello più esteso includendo una popolazione di oltre mezzo milione di abitanti residenti in piccoli comuni (popolazione media di circa 2000 abitanti) la maggior parte dei quali classificati come intermedi e periferici rispetto alla SNAI (Tabella 1). Per questi comuni il numero prevalente di progetti afferisce alla M1 anche se la richiesta di finanziamenti maggiori risulta allocata sulla componente M5C1.

3 | Discussioni e conclusioni

I risultati ottenuti offrono diversi spunti di riflessione. I cluster in sovrapposizione alle cinque aree interne dell'Abruzzo fanno emergere come queste abbiano poco investito su progetti vanificando quasi l'occasione di rilancio offerta dal PNRR. Un fattore da non sottovalutare è che nelle aree interne risiede una percentuale di popolazione anziana (over 65) generalmente maggiore della media nazionale e regionale (Dastoli & Pontrandolfi, 2022; Lanza et al., 2022). In queste aree, quindi, dovrebbe essere forte l'interesse per la realizzazione o potenziamento di strutture di assistenza per gli anziani e per servizi dedicati alle cure mediche, (Musso & Angioni, 2022) ossia tutto ciò che è sintetizzato nella M6 del PNRR. Nei comuni delle aree interne, invece, i progetti sulla M6 sono molto pochi, solo 8 comuni sui 102 delle aree interne hanno presentato progetti riguardanti la M6. Spesso questi comuni non hanno le risorse e le forze necessarie per rispondere a questi bandi molto stringenti che si trasformano, quindi, in finanziamenti "a pioggia" per i pochi comuni in possesso del know-how necessario. Questi sono anche gli effetti di una pianificazione degli investimenti poco attenta alle dinamiche socio-demografiche, ai processi di trasformazione dei territori e ad i reali bisogni (differenti per ogni contesto) dei territori.

In aggiunta ai risultati ottenuti dall'analisi di spazializzazione degli interventi previsti dal PNRR e relativa clusterizzazione, andrebbero presi in considerazione gli interventi previsti dai fondi complementari. Infatti, relativamente alla Regione Abruzzo, non poca importanza è data all'incidenza del Fondo Complementare Aree Sisma 2009-2016 nell'ambito di azione della Macromisura B "Rilancio economico e sociale" del Piano Nazionale per gli Investimenti Complementari (PNC) al PNRR. I fondi complementari rivestono un ruolo fondamentale per i comuni del cratere ma, inglobati e assimilati dalle misure del PNRR rischiano di perdere la loro originale vocazione, ossia quella della ricostruzione, andando a de-naturalizzare anche gli interventi di ripresa e resilienza previsti dalle varie misure del PNRR.

Riferimenti bibliografici

- Bonavero F., Cassatella C., & Luciana D. E. (2022). "La sfida della compatibilità ambientale: piani, strategie e strumenti per attuare la sostenibilità e la resilienza in Città metropolitana di Torino", in URBANISTICA INFORMAZIONI, n.306, pp. 52-54.
- Crupi F. (2022). "Programmazione economica e organizzazione territoriale. PNRR, nuove strategie e strumenti per città inclusive, sostenibili e resilienti", in URBANISTICA INFORMAZIONI, n. 306, pp.198-200.
- Dastoli P.S., Pontrandolfi P. (2022) "Methods and Tools for a Participatory Local Development Strategy", in New Metropolitan Perspectives, Springer, Cham. n. 482.

- David A., Vassilvitskii S. (2007). "k-means++: The Advantages of Careful Seeding", in SODA 07, Proceedings of the Eighteenth Annual Acm-Siam Symposium on Discrete Algorithms, pp. 1027–35.
- Lanza G., Pucci P., Carboni L., & Vendemmia B. (2022) "Impacts of the Covid-19 Pandemic in inner areas", in *TeMA - Journal of Land Use, Mobility and Environment*, pp. 73-89.
- Marchigiani, E. (2022) "Regenerating cities through spatialized social and health welfare. Learning from Microareas in Trieste", in *Territorio*, pp. 2021-97.
- Musso F., Angioni M. (2022) "Quale modello di Senior Cohousing per la popolazione delle aree interne", in *AeA INFORMA*, n. 3, pp. 11-39.
- Wu Y. F., Fa-you A., Yang C., Yan S. Q., Kang X. B. (2023) "Accuracy Improvement of Different Landslide Susceptibility Evaluation Models through K-Means Clustering: A Case Study on China's Funing County", in *Mathematical Problems in Engineering*, n. 2023.
- Hartigan J. A. (1975). *Clustering Algorithms*. New York: Wiley
- Tocci G. (2023) "Enhancement of Italian small towns and the National Recovery and Resilience Plan: the experience of smart villages.", in *Eastern Europe and the Mediterranean Basin "Come Back Home"* IARC-ETQA Publishers, pp. 52-52.

Uno sguardo multi-scalare tra strategie territoriali di sviluppo sostenibile e Agenda ONU 2030

Anna Richiedei

Università degli Studi di Brescia
DICATAM - Dipartimento di Ingegneria Civile, Architettura, Territorio, Ambiente e di Matematica
anna.richiedei@unibs.it

Michele Pezzagno

Università degli Studi di Brescia
Centro di Ricerca e documentazione per l'Agenda dello sviluppo sostenibile 2030 (CRA2030)
DICATAM - Dipartimento di Ingegneria Civile, Architettura, Territorio, Ambiente e di Matematica
michele.pezzagno@unibs.it

Abstract

A fronte di obiettivi globali derivanti dalla costruzione di visioni comuni a livello internazionale, si rilevano grandi difficoltà a declinare tali obiettivi per i territori che li dovranno raggiungere. Le spinte dell'Agenda ONU 2030 verso la territorializzazione dei Sustainable Development Goals (SDGs) aprono il dibattito sul significato attribuito al termine "territorializzazione" nelle politiche ed in particolare in quelle urbane. Esso, infatti, può assumere differenti accezioni: la declinazione a diversi livelli territoriali propria della disciplina urbanistica, la suddivisione per settori o le ricadute all'interno di settori economici che tali obiettivi implicano, e ancora la molteplicità degli strumenti e contributi necessari per dare attuazione agli obiettivi (pubblici e privati). Il contributo intende proporre una riflessione sulle reali dinamiche nella costruzione della pianificazione strategica evidenziando le difficoltà di bilanciamento tra i poteri, la dimensione amministrativa ed economica dei territori e gli ambiti all'interno dei quali si possono realizzare azioni effettivamente coerenti con gli obiettivi strategici (geometria variabile) tipicamente di tipo ambientale e sociale. Da questa lettura possono derivare spunti sulle dinamiche esistenti e possibili azioni correttive per superare, ad esempio, la mancanza di coordinamento tra i diversi enti coinvolti e all'interno degli stessi per raggiungere gli obiettivi. D'altra parte, la "revisione volontaria" intesa come rilettura critica del processo, tipicamente prevista nelle strategie nazionali, è occasione utile per aprire a opportunità di miglioramento delle *governance* già intraprese.

Parole chiave: governance, strategic planning, sustainability

1 | Introduzione

Nonostante la diffusione di molteplici piani e politiche incentrati sui cambiamenti climatici, come l'Agenda 2030 delle Nazioni Unite (Agenda 2030) per lo sviluppo sostenibile, e la chiara rilevanza del livello locale nel raggiungimento degli Obiettivi di sviluppo sostenibile (SDGs), la *governance* territoriale per la sostenibilità fatica ancora a intraprendere azioni tangibili che considerino le interazioni olistiche tra clima, ambiente e società.

L'Agenda 2030 fa esplicito riferimento alla necessità di coinvolgere tutti i livelli territoriali internazionali, nazionali e regionali (Fenton et al., 2017; Perry et al., 2021). Di conseguenza, gli obiettivi internazionali di sostenibilità sono stati declinati sia a livello nazionale che regionale, attraverso le Strategie Nazionali e Regionali per lo Sviluppo Sostenibile (rispettivamente SNSvS e SRSvS). Tuttavia, l'importanza della localizzazione degli SDGs a livello di città è stata espressa dalla stessa Agenda 2030 (Goal 11) e dalla legislazione ambientale (ovvero il Codice Ambientale Italiano L. 152/2006) in modo che i governi locali siano riconosciuti come cruciali per il successo dell'attuazione degli SDGs (Perry et al., 2021; Breuer et al., 2019; Krantz, e Gustafsson; 2021; Bardal et al., 2021), anche perché oltre il 65% degli SDGs riguarda direttamente le comunità locali.

Nel contesto italiano, le strutture centrali di coordinamento esistenti per lo sviluppo sostenibile sono rappresentate da comitati interministeriali, come i Comitati Interministeriali per la Transizione Ecologica (CITE) e per la Programmazione Economica e lo Sviluppo Sostenibile (CIPESS). Il loro lavoro e il complesso iter di consultazione con le amministrazioni centrali, le Regioni, la società civile e il mondo della ricerca hanno portato alla definizione anche della SNSvS (MASE, prima versione 2017) e solo parzialmente delle varie SRSvS (a giugno 2023, solo 13 sono state approvate a fronte di 19 Regioni e 2 Province autonome). Come la SNSvS sta diventando un riferimento per la definizione delle strategie di sviluppo

sostenibile del territorio, grazie ai tavoli di dialogo con Regioni e Province Autonome (OECD, 2021), così le SRSvS possono rappresentare il riferimento per Province e Comuni per definire i propri programmi. Tuttavia, diversi studi hanno riportato che molteplici fattori ostacolano l'attuazione di queste strategie, così come l'integrazione degli obiettivi di sostenibilità nelle politiche locali, ad esempio:

- l'instabilità e la sovrapposizione dei mandati governativi, che si traduce in frammentazione delle politiche e riconfigurazione amministrativa (Perry et al., 2021);
- l'assenza di chiare responsabilità e risorse (per personale e programmi) devolute alle autorità locali (Perry et al., 2021; Bardal et al., 2021);
- lo scarso coordinamento intergovernativo/interregionale delle pubbliche amministrazioni, che deve essere rafforzato in tutte le autorità centrali e locali (Krantz, e Gustafsson; 2021; Bardal et al., 2021; Guarini et al., 2022; OECD, 2021; Soberón et al., 2020).

L'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE) e il Ministero per la Transizione Ecologica (MiTE, recentemente rinominato Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica - MASE), durante il progetto di revisione della SNSvS italiana, hanno individuato aree prioritarie per lo sviluppo di capacità e processi di *governance* per migliorare lo sviluppo sostenibile. In particolare, le raccomandazioni dell'OCSE sulla coerenza delle Politiche per lo Sviluppo Sostenibile indicano la necessità di meccanismi istituzionali che (OECD, 2022):

- consentano una pianificazione e visione strategica a lungo termine,
- affrontino le interazioni politiche tra i settori,
- allineino le azioni tra i diversi livelli di governo.

Poiché vi è consapevolezza della scarsa capacità delle amministrazioni locali di affrontare le politiche ambientali, ovvero di gestire procedure complesse, comunicare e cooperare tra le strutture (PON, 2022), appare necessario rafforzare sia la capacità amministrativa che le risorse (in termini di tempo, personale dedicato e risorse finanziarie) (Krantz, e Gustafsson; 2021; Bardal et al., 2021; Guarini et al., 2022). Le risorse finanziarie al momento sono potenzialmente disponibili - si pensi al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza - ma necessitano della messa in capo di tutti gli altri aspetti. Il decentramento della responsabilità per l'attuazione degli SDG a livello di governo locale può richiedere la creazione di strutture aggiuntive (Breuer et al., 2019), come un dipartimento per la sostenibilità o un'unità di coordinamento strategico con mandato e poteri intersettoriali sufficienti (Krantz, e Gustafsson; 2021). Questo sforzo aiuterebbe a implementare una *governance* multilivello per affrontare sfide olistiche e integrate (Fenton e Gustafsson, 2017; Perry et al., 2021; Soberón et al., 2020; Meuleman, 2019) e per migliorare il coordinamento tra i diversi settori (Krantz, e Gustafsson; Guarini et al., 2022). Ne è un esempio il Quadro di riferimento e gli strumenti programmatici per sostenibilità e cambiamenti climatici (Figura 1).

In Italia il dialogo e il coordinamento tra settori e multilivello tra le Regioni e le amministrazioni locali variano significativamente. Cercando di implementare un approccio intersettoriale per raggiungere obiettivi strategici per la sostenibilità, molte città e regioni italiane incontrano barriere legate alla loro struttura organizzativa altamente settorializzata, la cosiddetta struttura "in silos" (OECD, 2021).

Considerando che la *governance* territoriale in Italia è spesso basata sul principio di sussidiarietà delle funzioni, che comunemente comporta decisioni prese a diversi livelli, la complessità di un coordinamento multilivello diventa esponenziale.

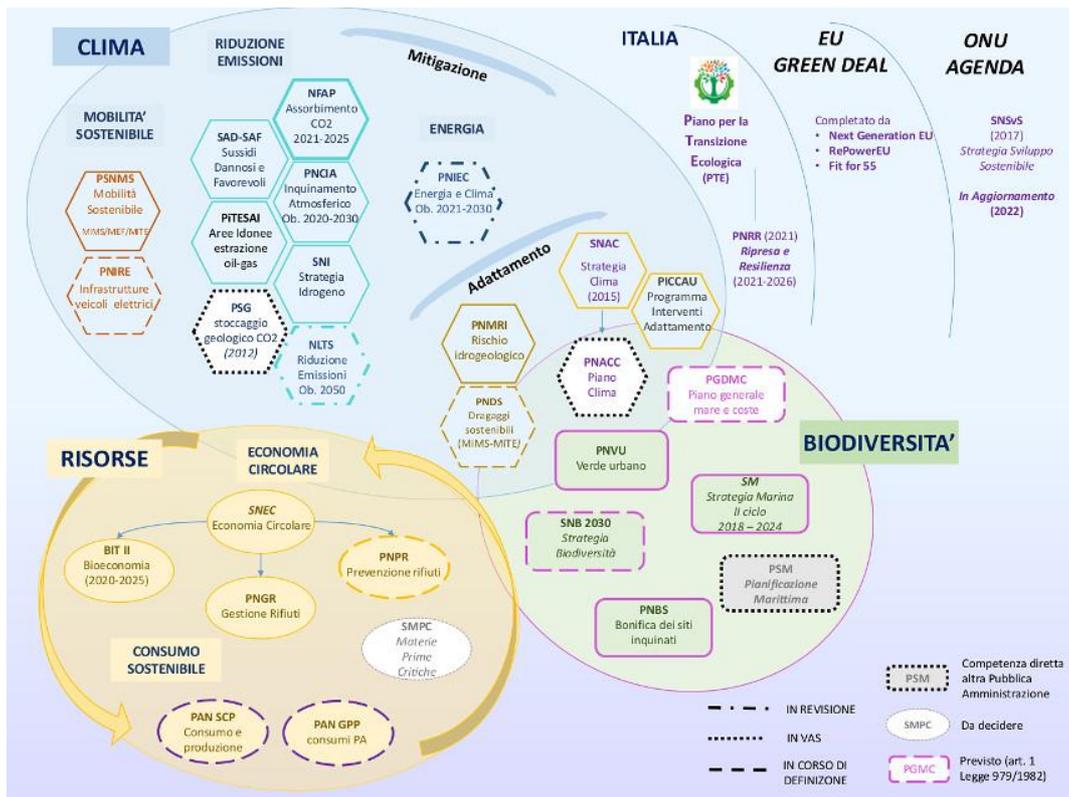


Figura 1 | Quadro di riferimento e gli strumenti programmatici per sostenibilità e cambiamenti climatici
Fonte: MASE, 2023.

2 | Considerazioni sui fenomeni di territorializzazione

Il quadro giuridico sull'adattamento ai cambiamenti climatici di fonte internazionale, dell'Unione Europea e nazionale si presenta perlopiù come privo di efficacia vincolante. Se dal 1992 al 2015 gli atti dei protocolli e degli accordi internazionali nel campo dell'ambiente e del clima sono stati ratificati con atti giuridici vincolanti dalle parti, successivamente si è passati a intenti e strategie fondamentali non esitate in regole e norme di livello nazionale (ad es. Agenda ONU 2030, Nuova Agenda Urbana, Dichiarazioni UNESCO su etica e cambiamenti climatici, Strategie della FAO sui cambiamenti climatici). La carenza di precisi riferimenti normativi e la debolezza di sanzioni scaturenti dal loro inadempimento possono condizionare il processo, anche se non pregiudicano – di fatto – il rilievo che le misure di adattamento e l'adozione di una strategia e/o di un piano assumono nel quadro della attività delle Regioni e degli enti locali. Tali strategie non possono comunque non essere inserite nell'agenda politica del singolo ente.

Si rileva, inoltre, una mancanza di coerenza verticale data dalla volontarietà nella costruzione di piani e programmi territoriali. L'Agenda 2030 prevede obiettivi, target e indicatori per valutarne il raggiungimento che tuttavia non sono utilizzati direttamente nella SNSvS. Analogamente talvolta le SRSvS si riferiscono genericamente all'Agenda 2030 e alla SNSvS e individuano obiettivi diversi connessi ad azioni sito-specifiche con sistemi di monitoraggio adatti a queste ultime e non al monitoraggio di obiettivi generali e d'interesse nazionale (se non in alcuni rari casi in cui il posizionamento della Regione viene fatto utilizzando gli SDGs o parte di essi) (Richiedei e Pezzagno, 2022).

La territorializzazione degli SDGs prevede infatti che le azioni per raggiungere gli obiettivi dipendano dal territorio che li attua, ma il modo comune di misurarli ed il fine condiviso a cui tendere non dovrebbero essere deviati a causa delle dinamiche di processo del piano o della strategia locale. I differenti modi in cui il termine "territorializzazione" viene declinato può portare a sguardi profondamente diversificati (spaziale ed economico ad esempio) con il rischio di una perdita di coerenza rispetto agli obiettivi di sostenibilità. Anche la declinazione a diversi livelli territoriali, propria della disciplina urbanistica, rende efficacemente l'idea, ma la libertà nell'elaborazione di tutte le fasi del piano può condurre all'utilizzo di parametri di misura autoreferenziali e incoerenti rispetto agli SDGs. La suddivisione per settori può portare all'iperspecializzazione che perde di vista la visione d'insieme che gli SDGs enfatizzano. Le ricadute all'interno di settori economici che tali obiettivi implicano sono necessarie, ma non tutto può essere valutato in termini monetari soprattutto in campo ambientale e sociale. Negli stessi campi, *policy* a geometria variabile

sono spesso necessarie per dare risposte concrete agli obiettivi di sviluppo dell'Agenda 2030 che si confrontano con le dinamiche reali dei territori a prescindere dal confine amministrativo. Infine, la molteplicità di strumenti e contributi per dare attuazione agli obiettivi (pubblici e privati) rendono la complessità del sistema difficile da governare (ne è un esempio nuovamente la Figura 1).

3 | Barriere e driver: tra *governance* dei territori e dinamiche di mercato

L'analisi della Strategia Regionale di Sviluppo Sostenibile della Regione Lombardia e i risultati delle analisi condotte sull'organizzazione degli enti territoriali e locali (cfr. progetto INTEGRA - Integrazione modellistica a supporto della *governance* e della strategia regionale di sviluppo sostenibile¹) mostrano una significativa disomogeneità organizzativa dovuta all'autonomia gestionale degli enti stessi. La pianificazione per la sostenibilità richiede, come già anticipato, un'azione coordinata che vada ben oltre i limiti amministrativi dei territori, motivo per cui una coerenza dei macrosettori nei quali gli enti sono organizzati internamente rispetto agli obiettivi della SRSvS potrebbe facilitare non solo l'operato degli uffici regionali, ma anche quello degli enti che governano i territori alle scale sotto-ordinate.

È possibile individuare delle connessioni tra le competenze degli uffici delle Direzioni Generali della Regione e le Macroaree Strategiche definite della SRSvS. Un driver per superare questo limite strutturale interno all'ente potrebbe essere la definizione di tavoli di lavoro intersettoriali per la costruzione collaborativa di azioni strategiche integrate e per facilitare così il processo decisionale su temi a carattere fortemente trasversale. Il risultato conseguente dovrebbe essere un riallineamento delle scelte pianificatorie negli strumenti di programmazione e pianificazione. Ne consegue una crescente necessità di orientare in modo diverso le risorse pubbliche affinché il processo decisionale diventi coerente sia con gli obiettivi di sostenibilità, sia con gli interventi di profilo regolatorio relativi agli assetti organizzativi e le modalità di azione degli operatori economici pubblici e privati (rif. TAR Abruzzo – Pescara, Sez. I, sentenza n. 206 del 6 settembre 2019).

Analizzando invece le modalità con le quali sono eseguite le Valutazioni Ambientali Strategiche dei piani urbanistici territoriali (Piano Territoriale Regionale, Piani Territoriali Regionali d'Area e Piani di Coordinamento Provinciali) in Lombardia (cfr. progetto INTEGRA¹), al fine di valutare in che modo a livello pratico venisse garantito lo sviluppo sostenibile nei piani stessi, emerge quanto vi siano diverse interpretazioni di natura operativa. Il monitoraggio – ad esempio – è considerato azione meramente obbligatoria, ma poco utile alla costruzione di traiettorie di governo del territorio e al raggiungimento degli obiettivi dei piani. Tale azione, se adeguatamente definita e valorizzata, potrebbe consentire di individuare problematiche, rallentamenti ed accelerazioni nel percorso di attuazione dei piani, indirizzando l'ente verso soluzioni perseguibili per ricalibrare il piano stesso. Un elemento eclatante riguarda ad esempio la tassonomia: un unico linguaggio standardizzando nei sistemi di monitoraggio delle VAS di piani e programmi alle diverse scale sarebbe auspicabile, ma non è previsto. Come pure un set di indicatori selezionabili (con apposito elenco, descrizione e metadati di riferimento) per far sì che il contesto di riferimento del piano sia considerato e misurato nello stesso territorio allo stesso modo. Inoltre, gli obiettivi generali di sostenibilità della VAS potrebbero essere integrati con gli obiettivi della SRSvS.

Tali azioni potrebbero innescare:

- il graduale allineamento degli obiettivi di sostenibilità e delle azioni dei piani urbanistici territoriali agli obiettivi della SRSvS;
- la progressiva coerenza dei set di indicatori definiti dalle VAS per il monitoraggio dell'attuazione degli obiettivi del Piano con i set di indicatori utilizzati dalla SRSvS.

Le dinamiche di mercato sono fortemente condizionate dalla presenza/assenza di decisioni politiche di livello nazionale o comunitario. In materia di sostenibilità in questo momento i mercati sono maturi per accettare la transazione, ma l'incapacità della politica di decidere regolamentando blocca l'evoluzione del mercato medesimo (ad esempio ne è un caso emblematico il contenimento del consumo di suolo).

In un sistema di mercato unitario e globale alcuni temi non possono essere affrontati a livello regionale e si rende necessaria un'unica linea di governo nazionale/europeo. Finché non avviene la decisione politica con la messa in campo delle conseguenti regolamentazioni, infatti, il mercato tende a fare pressione per il mantenimento dello *status quo*, generando un divario anche economico tra stati più efficienti nella transizione rispetto ad altri. Ad esempio, in un'ottica di assunzione di una responsabilità precisa, in Danimarca esiste

¹ Bando del Ministero per la Transizione Ecologica per la promozione di progetti di ricerca a supporto dell'attuazione della Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile ed in particolare come esposto nel seminario del progetto INTEGRA del 18/03/2022

una legge sul clima (*Danish Climat Agreement for Energy and Industries* del 2020) che rende il tema non più un fatto strategico, ma legislativo che prevede di ridurre 3,4 milioni di tonnellate CO₂ equivalenti entro il 2030 mettendo a disposizione risorse per poterlo fare (tramite bandi).

4 | Ruolo e valore delle coalizioni nell'attivazione e nel mantenimento delle dinamicità

Vi è una crescente letteratura (Schmid et al., 2020; Byskov e Kammermann, 2021; Schwanitz et al., 2023) che studia a vario titolo il fenomeno delle “coalizioni” intese come gruppi di pressione e luoghi di convergenza di interessi tra attori differenti tesi alla costruzione di risposte innovative a problematiche emergenti derivanti dalle dinamiche territoriali in atto. Ad esempio, a livello comunitario e ministeriale sono presenti varie coalizioni di pressione sui temi della transizione climatica e della sostenibilità, il progetto 2ISECAP - *Institutionalized Integrated Sustainable Energy and Climate Action Plans* indaga le coalizioni energetiche (Tasopoulou et al. 2022; Hasanov and Zuidema, 2022) ed è ben noto il fenomeno delle “*technology-specific advocacy coalition*” (Jacobsson and Lauber, 2006; Kammermann and Ingold, 2019).

Le coalizioni nel tempo modificano i soggetti coinvolti, si costituiscono in diverse forme legali assumendo un ruolo diverso a seconda delle necessità legate al cambiamento. Risulta emblematica l'attività svolta dalle coalizioni nelle fasi di transizione. La loro dinamicità continua a evolversi nel tempo per guidare (Jacobsson and Lauber, 2006) il sistema in transizione fino al raggiungimento della nuova stabilità. La coalizione si attiva dando forza a idee e mercati innovativi, ma ha bisogno di una fase di accompagnamento dell'azione politica che trasformi la *governance* positiva in azione di governo (es. tramite modifiche normative, incentivi, ecc.) (WGS, 2018). Questo effetto di “*waving*” (Richiedei e Pezzagno, 2023) consente di gestire le asimmetrie di potere (Bartolo, 1983) derivanti dal *regime* nel quale i diversi attori privati (es. industriali) esercitano il loro potere nel mantenimento dello *status quo*. Le soluzioni proposte dalle coalizioni, essendo poi riconosciute a livello istituzionale, riescono a coinvolgere gli attori forti, anche privati, che per mantenere la loro competitività modificano il loro atteggiamento tradizionale/conservatore attuando così la transizione.

Un altro risvolto di natura dinamica può essere individuato nell'atteggiamento degli enti locali di sottoporre i propri strumenti strategici a revisioni volontarie - coalizione di processo - soprattutto nel caso in cui siano strettamente connessi al raggiungimento degli obiettivi globali come nel caso dell'Agenda 2030. La “revisione volontaria” intesa come rilettura critica del processo, tipicamente prevista nelle strategie nazionali (SNSvS – MiTe, MAECI 2022), è una doverosa azione di *critical practice* rispetto al posizionamento dell'Italia nel contesto internazionale. Lo stesso tipo di approccio critico può e dovrebbe essere introdotto anche dagli enti sotto-ordinati (caso emblematico è la *Voluntary Review* svolta per la SRSvS della Regione Lombardia) come occasione utile per aprire a opportunità di miglioramento dei processi di *governance* già intrapresi. Questo sguardo multi-scalare è intrinseco nella transizione che inevitabilmente porterà anche ad una riorganizzazione interna degli enti (superando l'attuale assetto “a silos”) dove l'interdisciplinarietà degli approcci e delle competenze è ormai ineludibile, sia a supporto delle fasi di gestione di pianificazione (costruzione della visione strategica), sia nelle fasi ordinarie.

Attribuzioni

La struttura del contributo è di entrambe le autrici. La stesura dei § 1 e 2 è di Anna Richiedei mentre di § 3 e 4 è di Michele Pezzagno.

Riferimenti bibliografici

- Bardal K. G., Reinart M. B., Lundberg A. K., Bjorkan M. (2021), “Factors facilitating the implementation of the sustainable development goals in regional and local planning-experiences from Norway”, in *Sustainability*, 13.
- Bertolo A. (1983) *Potere, autorità, dominio: una proposta di definizione*, «Volontà», n. 2, disponibile su https://eleuthera.it/Bertolo_Anarchici-e-orgogliosi-di-esserlo/Bertolo_8-5.html
- Breuer A., Leininger J., Tosun, J. (2019), *Integrated policymaking: choosing an institutional design for implementing the Sustainable Development Goals (SDGs)*. German Institute of Development and Sustainability (IDOS): Bonn, Germany.
- Byskov Lindberg M., Kammermann L., (2021). “Advocacy coalitions in the acceleration phase of the European energy transition”, in *Environmental Innovation and Societal Transitions*. Volume 40, pp. 262-282.
- Fenton P., Gustafsson S. (2017), “Moving from high-level words to local action - governance for urban sustainability in municipalities”, in *Current Opinion in Environmental Sustainability*, Elsevier, 26-27, pp. 129-133.

- Guarini E., Mori E., Zuffada E., (2022), “Localizing the Sustainable Development Goals: a managerial perspective”, in *Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management*, 34, no. 5, pp. 583-601.
- Hasanov M., Zuidema C., (2022), “Local collective action for sustainability transformations: emerging narratives from local energy initiatives in The Netherlands”, in *Sustainable Science*, 17, pp. 2397-2410.
- Jacobsson S., Lauber V., (2006), “The politics and policy of energy system transformation - explaining the German diffusion of renewable energy technology”, in *Energy Policy*, 34, pp. 56-276.
- Kammermann L., Ingold K., (2019). “Going beyond technocratic and democratic principles: stakeholder acceptance of instruments in Swiss energy policy”, in *Policy Sciences*, 52, pp. 43-65.
- Krantz V., Gustafsson S., (2021), “Localizing the sustainable development goals through an integrated approach in municipalities: early experiences from a Swedish forerunner”, in *Journal of Environmental Planning and Management*, 64, no.14, pp. 2641-2660.
- MASE – Ministero dell’Ambiente e della Sicurezza Energetica, (2023) *Piano per la Transizione Ecologica*, <https://www.mase.gov.it/pagina/piano-la-transizione-ecologica>
- MASE (2017) *La Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile*, <https://www.mite.gov.it/pagina/la-strategia-nazionale-lo-sviluppo-sostenibile>
- Meuleman L., (2019), *Metagovernance for Sustainability. A Framework for Implementing the Sustainable Development Goals*, Routledge, London and New York
- MiTE, MAECI 2022. *Voluntary National Review. Italy*, disponibile su <https://hlpf.un.org/countries/italy/voluntary-national-review-2022>.
- Schmid N., Sewerin S., Schmidt T.S., (2020), “Explaining Advocacy Coalition Change with Policy Feedback”, in *Policy Studies Journal*, Vol. 48, No. 4, doi: 10.1111/psj.12365
- OECD (2021), *Italy Governance Scan for Policy Coherence for Sustainable Development*, Disponibile su: www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm.
- Perry B., Diprose K., Taylor Buck N., Simon D., (2021), “Localizing the SDGs in England: Challenges and Value Propositions for Local Government”, in *Frontiers in Sustainable Cities*, 3.
- Pezzagno M., Richiedei A., Frigione B.M., Tira M. (2023), “Barrier and Accommodation Factors for Local Energy Coalitions in Urban Areas” in *Energy policy*, (pre-print).
- PON (2022), *Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020. CREAMO PA - Competenze e reti per l'integrazione ambientale e per il miglioramento delle organizzazioni della P.A.* Disponibile su: <http://www.pongovernance1420.gov.it/it/progetto/creiamo-pa-competenze-e-reti-per-lintegrazione-ambientale-e-per-il-miglioramento-delle-organizzazioni-della-pa/> (06/12/2022).
- Richiedei A., Pezzagno M. (2022), "Territorializing and Monitoring of Sustainable Development Goals in Italy: An Overview", in *Sustainability*, 14, no. 5: 3056.
- Schwanitz V.J., Wierling A., Arghandeh Paudler H., von Beck C., Dufner S., Knutsdotter Koren I., Kraudzun T., Marcroft T., Mueller L., Zeiss J.P., (2023). “Statistical evidence for the contribution of citizen-led initiatives and projects to the energy transition in Europe”. in *Scientific Reports*, 13, 1342.
- Soberón M, Sánchez-Chaparro T., Urquijo J., Pereira D., (2020). “Introducing an organizational perspective in sdg implementation in the public sector in Spain: The case of the former ministry of agriculture, fisheries, food and environment”, in *Sustainability*, 12, no. 23, pp. 1-19.
- Tasopoulou A., Zuidema C., Fernández Maroto M., Tourkolia C., Giannouli I., Spijkerboer R., Christidou C., (2022), “A methodological approach for developing institutionalized integrated sustainable energy and climate action plans: The 2ISECAP project”, in: Gospodini A. (ed) *2i & Socio-economic Dimensions*. Corfu Island, Greece, June 20-25, 2022.
- World Government Summit - WGS (2018), *Government in 2071: Guidebook. Preparing for new frontiers*, Ministry of Cabinet Affairs and The Future, United Arab Emirates, disponibile su <https://www.worldgovernmentsummit.org/docs/default-source/gov2071/government-2071-encce529b1ea7c6578b2f8ff0000a7ddb6.pdf>

Riconoscimenti

Progetto INTEGRA - Integrazione modellistica a supporto della governance e della strategia regionale di sviluppo sostenibile (Bando del Ministero per la Transizione Ecologica per la promozione di progetti di ricerca a supporto dell’attuazione della Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile)

Progetto Europeo Horizon 2020 2ISECAP – “Institutionalized Integrated Sustainable Energy and Climate Action Plans” (UNIBS - CUP: D85F21000520006; grant number No #8101033752)

La dimensione territoriale nella programmazione dei fondi strutturali

Sandro Sanna

Regione Autonoma della Sardegna
Centro Regionale di Programmazione
Università degli Studi di Sassari
Dipartimento di Architettura, Design e Urbanistica
ssanna@regione.sardegna.it

Silvia Serreli

Università degli Studi di Sassari
Dipartimento di Architettura, Design e Urbanistica
serreli@uniss.it

Abstract

La politica di coesione europea investe la dimensione territoriale di un'importanza estremamente rilevante, anche per la sua capacità di portare la programmazione dei fondi strutturali al livello più vicino ai cittadini e rendere così gli obiettivi strategici dell'Unione europea meglio aderenti alle specificità locali e alle esigenze dei territori.

Tale importanza assume per il periodo di programmazione 2021-2027, attualmente in fase di avvio in tutto il territorio nazionale dopo i ritardi conseguenti agli effetti della pandemia di Covid, un significato più evidente ed esplicito, con la declinazione di un obiettivo di policy interamente dedicato, appunto, all'Europa più vicina ai cittadini.

In questo quadro, il contributo illustra gli esiti e le sfide della territorializzazione dei programmi europei, in particolare in Sardegna, anche in riferimento alle necessità di localizzazione degli obiettivi di sviluppo sostenibile evidenziati dalla strategia regionale di sviluppo sostenibile. Si apre dunque per i territori una stagione di grandi opportunità per lo sviluppo locale, che dovrà essere in grado di cogliere le sfide del cambiamento climatico, della transizione energetica e delle trasformazioni sociali.

Con il presente contributo, si intende proporre una riflessione sul legame tra la dimensione territoriale della programmazione dei fondi europei, gli strumenti di pianificazione e le diverse forme di governance che possono contribuire al raggiungimento di esiti efficaci per lo sviluppo dei territori.

Parole chiave: planning, local development, european policies

1 | Sfide della territorializzazione

Se le politiche per la coesione territoriale hanno lo scopo di incrementare le opportunità di sviluppo (crescita e inclusione sociale) degli abitanti di un contesto - traendo fondamento e legittimazione nel Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea nonché dalla Costituzione Italiana (Barca 2011)¹ - l'efficacia di queste opportunità dovrebbe essere misurata nella capacità effettiva di rimuovere gli squilibri economici e sociali dei territori. La coesione, che tra i suoi significati richiama "la proprietà dei corpi di resistere a ogni azione che tenda a staccarne una parte dall'altra, in virtù di forze attrattive", è una forma di resistenza alla rottura, evoca il termine "struttura" e organizzazione, una interdipendenza tra le diverse parti di cui un testo si compone. E quindi una sfida per i territori.

Nell'ambito dei processi di pianificazione urbana e territoriale una valutazione sugli effetti che si generano in un contesto grazie alle forze di coesione presenta elevati gradi di complessità. Quali energie tengono insieme le parti di un sistema territoriale "coeso" e attraverso quali strumenti le politiche di sviluppo sono realizzate per favorire una qualità dell'abitare duratura. Le scelte di policy dell'Accordo di Partenariato 2021-2017 per l'Italia sottolineano la "privilegiata attenzione ai territori e contesti più fragili dal punto di vista socio-economico e geografico (aree marginali, periferie urbane, quartieri disagiati, aree di montagna, insulari, aree esposte a rischi naturali, aree di transizione industriale), alle categorie e persone più vulnerabili, alla piena valorizzazione delle energie dei giovani e delle donne, al contrasto di ogni forma di discriminazione e alla promozione della partecipazione responsabile delle imprese con investimenti indirizzati a percorsi di sviluppo sostenibili e in grado di fornire occasioni di lavoro di qualità"².

¹ Relazione alle Commissioni Bilancio di Camera e Senato del Ministro per la coesione territoriale 2011.

² https://www.dropbox.com/s/zw65s8lpp5wmv0/2022_07_15_Accordo-di-Partenariato_2021-2027.pdf?dl=0

Coesione ed equità economica, sociale e territoriale sono quindi strategie che si confrontano con la fragilità e vulnerabilità dei contesti dell'abitare ed esprimono l'urgenza di un coordinamento e di una organizzazione strutturata per far fronte al costante rischio di impoverimento e desertificazione dei territori³.

Il confronto tra gli approcci dei diversi cicli di programmazione con i quali si articola la politica di coesione territoriale offre la possibilità di una riflessione che parte da queste premesse. Un primo aspetto che sembra opportuno affrontare riguarda gli esiti della programmazione dei Fondi Strutturali nei cicli 2000-2006, 2007-2013 e 2014-2020, che hanno messo in luce la complessità del rapporto tra la formulazione di politiche di sviluppo e le modalità di attuazione di interventi efficaci per la loro governo. Comprendere l'"anello mancante" tra la visione politica, l'attuazione delle scelte strategiche e i risultati materiali e immateriali sul territorio (Imperial 2021)⁴ è dunque l'obiettivo della nostra riflessione. Politiche e modalità d'azione sono tradizionalmente concepite e condotte con approcci di tipo *top-down* che non sempre hanno raggiunto i risultati attesi. Il richiamo alla "rinnovata attenzione alle modalità attuative", all'innovazione metodologica" per l'azione "rimediale" a favore dei ritardi strutturali e dei divari territoriali configura l'agenda della politica per la coesione territoriale che ha introdotto specifiche risorse per la crescita e l'inclusione sociale. Le ragioni dei cosiddetti gravi ritardi nella programmazione, la necessità di innalzare la qualità della spesa pubblica e la proposta di costante "riprogrammazione e rilancio incentrato nelle Regioni Convergenza", hanno forse maturato nei territori una perdita di fiducia e di operatività verso un'idea di rilancio efficace dei processi di sviluppo.

Una valutazione sui contenuti delle scelte progettuali proposte e compiute nella regione Sardegna può offrire un primo quadro per una riflessione. La territorializzazione della programmazione dei fondi europei è una sfida per gli enti territoriali ad agire "in modo orientato ai luoghi", ossia tenendo delle differenze dei cosiddetti "potenziali di applicazione", al fine di promuovere competizione e solidarietà fra territori. L'ultima relazione sullo stato di attuazione della politica di coesione europea e nazionale⁵, nel richiamare l'ottava relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale della Commissione europea, evidenzia il permanere di divari profondi tra le regioni del Mezzogiorno, meno sviluppate, e quelle più sviluppate del centro-nord, già denominate rispettivamente Regioni "Convergenza" e Regioni "Competitività", che, contrariamente alle aspettative, dimostra una tendenza all'aumento delle disparità. I divari sono "relativi ad alcune condizioni essenziali della vita dei cittadini. Si tratta di condizioni largamente influenzate dalla qualità ed efficacia di servizi collettivi fondamentali: istruzione, giustizia, sicurezza, cura per gli anziani, cura per i bambini, servizi sanitari, reti e società digitali, reti ferroviarie e trasporto locale su ferro, servizio idrico integrato, gestione dei rifiuti urbani, servizi alle imprese". Tuttavia uno dei nodi cruciali sembra ancora essere legato alla complessità degli impianti programmatori e gestionali che in particolare per le regioni significa l'attuazione dei propri programmi regionali. La consapevolezza che i ritardi siano legati inoltre alla maggiore "focalizzazione sui processi anziché sui risultati in termini di qualità della vita dei cittadini" fa emergere i significati profondi del divario e i circoli viziosi. Ma il dato più rilevante per questa riflessione è a nostro avviso la "difficoltà di mobilitazione dei cittadini stessi e delle reti sociali dei territori nella rivendicazione dei propri diritti?". Forse questo punto incita a esplorare la territorializzazione oltre alla valutazione e alla misura degli indicatori e delle performance.

2 | Cicli e linguaggi

All'interno del quadro descritto, possono essere indagate e discusse le principali esperienze e i risultati della programmazione territoriale nella Regione Sardegna nel periodo recente.

A partire dalla programmazione 2000-2006, la Regione Sardegna⁶ ha avviato le prime significative esperienze nell'ambito del Programma Operativo Regionale (POR) con la progettazione integrata dei Progetti Integrati Territoriali (PIT)⁷.

³ "Gli obiettivi del Green Deal europeo possono essere conseguiti solo senza lasciare indietro nessuno e in modo equo ed inclusivo, si sosterranno le persone e le comunità più vulnerabili ed esposte agli effetti sociali ed economici della transizione" AP

⁴ <https://oxfordre.com/politics/display/10.1093/acrefore/9780190228637.001.0001/acrefore-9780190228637-e-1750#RelatedArticles>

⁵ <https://politichecoesione.governo.it/media/3073/relazione-politica-di-coesione-2014-2020.pdf>

⁶ Nella programmazione 2000-2006 la Sardegna è inquadrata nell'Obiettivo 1 (promuovere lo sviluppo e l'adeguamento strutturale delle regioni -come la Sardegna- il cui prodotto interno lordo pro-capite risulta inferiore al 75 % della media dell'Unione europea).

⁷ Cfr. Quadro Comunitario di Sostegno (QCS) 2000-2006 i progetti integrati sono un complesso di azioni intersettoriali, strettamente coerenti e collegate tra di loro, che convergono verso un comune obiettivo di sviluppo del territorio e giustificano un approccio attuativo unitario. Tali azioni devono di norma essere connotate da una "massa critica" adeguata.

Come riportato nel rapporto finale di esecuzione del POR⁸, la modifica al Titolo V della Costituzione, entrata in vigore nel 2001, ha contribuito a consolidare il coinvolgimento attivo di partenariati socio-economici e istituzionali - anche nella fase attuativa, mettendo in pratica il principio di sussidiarietà tale nuovo orientamento, corrispondente a un mutamento sostanziale di indirizzo della programmazione regionale. L'impostazione strategica del Programma approvato nel 2000, rivista dopo la valutazione intermedia per dare maggiore rilevanza alla contestualizzazione delle scelte operate a fronte della peculiarità della posizione della Sardegna nel contesto del Mezzogiorno, ha inoltre messo l'accento sugli strumenti con cui perseguire l'obiettivo della coesione delle aree interne con una maggiore condivisione dei soggetti responsabili dell'attuazione. L'esperienza della programmazione territoriale avviata nel 2001 ha portato qualche anno dopo all'approvazione di 13 PIT (sui 19 proposti dai territori alla Regione), con risultati inferiori alle aspettative nonostante il tentativo successivo di "ottimizzazione": un livello di integrazione delle proposte insoddisfacente, un insufficiente livello di coerenza con *l'idea guida*; una concentrazione esclusiva su opere infrastrutturali, una scarsa attenzione ai fabbisogni formativi, una totale assenza delle iniziative degli operatori economici privati (RAS, 2006).

La valutazione dell'efficacia dei PIT ha mostrato dunque come a fronte di un'ampia domanda di piccole opere pubbliche, l'esperienza non ha introdotto una progettualità soddisfacente finalizzata allo sviluppo economico e sociale, registrando altresì un insufficiente coinvolgimento dei privati⁹.

L'esigenza di individuare modelli procedurali efficaci per "una effettiva integrazione tra azioni di marketing territoriale e l'incremento sostenibile dell'attività produttiva" si è concentrata in quegli anni sulla ricerca di un maggiore coinvolgimento partenariale dei soggetti-investitori privati, senza esiti positivi.

L'avvio del processo di programmazione dei fondi strutturali per il periodo 2007-2013, ha favorito per la Sardegna una nuova fase di progettazione integrata, con un più diretto coinvolgimento dei territori a livello istituzionale e degli attori privati locali sia per la costruzione delle necessità sia per l'individuazione delle prospettive. Alcuni elementi sono stati ritenuti prioritari: la definizione delle funzioni e degli ambiti di competenza in termini di programmazione territoriale e settoriale; la scelta delle metodologie e degli strumenti di programmazione per garantire la qualità e la coerenza della programmazione regionale con le politiche di coesione nazionali ed europee; le modalità e il livello di coordinamento e di integrazione territoriale (regionale, provinciale, locale) e settoriale dei processi di programmazione.

Nel nuovo ciclo di programmazione concentrazione e integrazione degli interventi sono stati due requisiti prioritari per sostenere con efficacia i processi di coesione interna e la competitività dei sistemi locali (turistici, rurali, urbani, manifatturieri produttivi, etc.)¹⁰. Il complesso lavoro di costruzione dei Partenariati di Progetto a regia regionale ha prodotto, a partire dal 2006, circa 200 progetti che hanno promosso esperienze di progettazione integrata, strategica e territoriale con gli obiettivi focalizzati sulla creazione di reddito e di nuova occupazione, e sul rafforzamento dei processi di cooperazione istituzionale e di partenariato tra gli attori dello sviluppo locale¹¹.

Una peculiarità di questo ciclo di programmazione, fortemente influenzato dall'approvazione del Piano Paesaggistico Regionale (PPR) del 2006, riguarda gli *Aspetti specifici di sviluppo a carattere territoriale*, per rilanciare il ruolo dei piccoli comuni dell'interno, e promuovere azioni di riequilibrio demografico, economico e sociale fra aree costiere e zone interne del territorio regionale. L'approccio strategico della programmazione, condiviso con gli indirizzi del PPR, proponeva un allentamento delle attività di nuova edificazione sulle coste e nelle città per aprire "corridoi" di interazione con i paesi dell'interno, attraverso il loro rilancio strategico, la ristrutturazione architettonica e urbanistica, in una prospettiva di accoglienza turistica e organizzazione produttiva. Su scala regionale sono stati impostati due obiettivi specifici per le aree costiere e quelle interne del territorio, in un'ottica di riequilibrio degli attrattori economici e produttivi (potenziali ed esistenti): il primo dedicato ai sistemi metropolitani e ai centri urbani di maggiori dimensioni, il secondo

⁸ POR Sardegna 2000-2006 – Rapporto finale di esecuzione al 30 giugno 2009, approvato dal Comitato di Sorveglianza nella seduta del 16 giugno 2010.

⁹ In particolare, la valutazione intermedia e rilevava come il passaggio ad un modello top-down avrebbe potuto portare ad una migliore allocazione territoriale delle risorse destinate ai PIT, anche attraverso strumenti atti a garantire una loro eventuale tempestiva riprogrammazione, compatibilmente con i termini dei regolamenti comunitari, come pure una loro riduzione finanziaria, anche adottando meccanismi premiali in favore dei soggetti più efficienti, con maggiori chances nel raggiungimento dell'obiettivo di ridurre gli svantaggi delle aree non ancora sviluppate, ricorrendo, in caso di carenza di risorse sulle singole misure, a procedure di selezione concorsuali per l'individuazione delle operazioni prioritarie da finanziare.

¹⁰ Complemento di Programmazione del POR, approvato dal Comitato di Sorveglianza nella seduta del 21 dicembre 2004

¹¹ Non va trascurato il fatto che in questo ciclo di programmazione 2007-2013 la Sardegna entra a far parte delle regioni del cosiddetto Obiettivo competitività regionale e occupazione, come regione in *phasing-in*, cioè un territorio che pur avendo superato la soglia del 75% del PIL pro-capite comunitario, presentava ancora ritardi sia nei livelli di dotazione infrastrutturale a supporto del sistema produttivo e delle famiglie sia nelle caratteristiche della struttura produttiva e delle imprese operanti nella regione.

rivolto alle aree svantaggiate e ai comuni minori. Inoltre, la localizzazione delle politiche urbane in Sardegna non ha concentrato l'attenzione sulle dimensioni demografiche (grandi, medi e piccoli centri), ma ha considerato la presenza di funzioni determinanti per la qualità della vita urbana (centri di reali o potenziali distretti produttivi, erogatori di servizi esclusivi, di ricerca e formazione, culturali, ecc.). Nondimeno, i territori di progetto sono stati articolati secondo geografia che richiama le categorie tradizionali dell'analisi territoriale: *poli di sviluppo urbano* (dotati di strutture economico-produttive trainanti, caratterizzati da concentrazioni di funzioni diversificate, fornitori di servizi e infrastrutture per i territori circostanti, e di significativo rilievo per la realtà regionale, nazionale e transnazionale); *sistemi territoriali urbani* (rilevanti sotto il profilo economico-funzionale e istituzionale, composti da centri urbani caratterizzati da aree bacino per servizi a scala territoriale); *sistemi territoriali dei centri urbani minori* (costituiti da reti di comuni minori, in contiguità tra di loro, costituenti un sistema locale di almeno 5 comuni e di almeno 3 comuni con una popolazione non inferiore a 10.000 abitanti, caratterizzati da una strategia condivisa di sviluppo, da perseguire in forma associata)¹².

Anche sulla scorta dell'esperienza maturata nel ciclo precedente di programmazione, il POR nel 2007-2013 imposta la programmazione operativa degli enti locali secondo un approccio strategico, che vede la predisposizione di strumenti strategici - i Piani Integrati di Sviluppo Urbano (PISU) per le aree urbane e i rinnovati PIT per le reti dei centri minori - e l'avvio di un'azione di stimolo nei confronti delle istituzioni locali per orientarle ad operare in una logica di programmazione unitaria delle risorse, comprese quelle "ordinarie".

Ed è proprio sulla base di questa esperienza che il Programma Regionale di Sviluppo 2014-2019 sancisce il cambio di paradigma che eleva gli interventi legati allo sviluppo territoriale a livello di strategia, attribuendo loro un ruolo centrale che conferma il percorso di territorializzazione delle politiche di sviluppo avviato nel 2007-2013. Attraverso il nuovo approccio territoriale integrato ed unitario introdotto dal PRS e fatto proprio da tutti i programmi operativi regionali - di tipo *bottom-up* - basato sull'auspicata partecipazione degli attori locali pubblici e privati per la condivisione delle scelte strategiche del territorio, la Regione abbandona definitivamente l'idea di un processo competitivo mirando al rilancio di tutte le aree della Sardegna che trova fondamento nella valorizzazione con un approccio di tipo *place-based* delle vocazioni e delle potenzialità proprie di ciascun territorio, sia in ambito urbano sia per le aree interne e rurali.

La programmazione territoriale del POR dà dunque attuazione alle strategie di sviluppo territoriale per le "città" e le "aree interne" prevedendo il ricorso allo strumento degli investimenti integrati territoriali (ITI) nelle aree urbane¹³ e la realizzazione di diversi modelli di intervento nelle aree interne: la strategia nazionale per le aree interne (SNAI), attuata nei territori individuati dal Ministero dello Sviluppo Economico e dalla Regione Sardegna¹⁴, e un'analoga strategia regionale attuata su tutto il territorio regionale (SRAI), attraverso le Unioni di Comuni e le Comunità Montane, nonché ulteriori specifici piani di sviluppo territoriale legati alle Aree di Rilevanza Strategica identificate nel Programma¹⁵ e a ulteriori aree di crisi e territori svantaggiati chiaramente identificate¹⁶. Tale processo, risulta peraltro fortemente condizionato ed indirizzato dalla riforma degli enti locali avviata con la L.R. n. 2/2016 recante "Riordino del sistema delle autonomie locali della Sardegna".

La programmazione, e in particolare i modelli di indagine territoriale su cui si fonda, in questo senso sembra tuttavia non tener conto di una dinamica urbana che esula dalle convenzioni e categorizzazioni e che interpreta gli svantaggi geografici e naturali come differenza, resistenza all'omologazione e alla standardizzazione. Nonostante gli sforzi di orientare le strategie europee per colmare i divari territoriali, i linguaggi della programmazione (marginalità, svantaggio, regioni convergenti e regioni competitive, performance finanziarie) accentuano le vulnerabilità di regioni ambientali e storiche in cui viceversa il carattere di *esternità* (Maciocco 2008, Maciocco, Sanna, Serreli 2011) può essere considerato una diversità cruciale.

3 | Esiti e prospettive

Circoscrivendo l'interpretazione della progettualità e dei suoi esiti alla programmazione territoriale (urbana e non urbana) emerge una sensibile difficoltà nella di realizzazione degli interventi programmati (e quindi di spesa) soprattutto nelle aree definite non urbane.

¹² I "Comuni svantaggiati" di cui ai bandi di finanziamento nazionale e regionale sono gli enti locali aventi simultaneamente le caratteristiche di: essere esposti a rischio di spopolamento; soffrire di deprivazione sociale; avere un livello di redditi della popolazione residente basso (inferiore al primo quartile della distribuzione dei comuni italiani).

¹³ Cagliari, Olbia e Sassari

¹⁴ L'Unione dei Comuni Alta Marmilla e la Comunità Montana Gennargentu Mandrolisai

¹⁵ Area Marina Protetta Penisola del Sinis – Isola del Mal di Ventre, Parco Regionale di Tepilora e Su Sercone

¹⁶ Piano straordinario per il Sulcis e Piano di rilancio del Nuorese

Programmazioni e riprogrammazioni del POR in Sardegna hanno peraltro di fatto “inseguito” i ritardi nell’attuazione e nella temuta rendicontazione delle spese, mantenendo sul Programma solo gli interventi più performanti.

Ciò nonostante, permane, comunque, un’incidenza significativa delle allocazioni totali del POR in capo agli enti locali, a testimonianza del ruolo significativo mantenuto dai territori nell’utilizzo dei fondi europei. Su un totale di 2.509 progetti selezionati dal POR Sardegna FESR 2014/2020 al 31 dicembre 2022, ben 837 hanno come beneficiari enti locali, prevalentemente rappresentati dalle amministrazioni comunali (oltre l’80%); i Comuni sono beneficiari di interventi di monitoraggio ambientale ai fini della sicurezza dei territori (Asse II), di efficienza energetica (Asse IV), di mitigazione del rischio idrogeologico (Asse V). L’effetto delle politiche di programmazione territoriale invece dispiega i suoi effetti principalmente negli interventi di valorizzazione del patrimonio culturale e ambientale (Asse VI) per i quali è evidente la destinazione prevalente delle risorse gestite dalle Unioni di Comuni.

Il ciclo di programmazione 2014-2020, nell’ambito della programmazione territoriale in ambito non urbano (PT), evidenzia dunque come la figura delle Unioni di Comuni sia stata protagonista nella proposta di progetti intercomunali (quasi il 60% delle proposte). Tuttavia per gli enti territoriali coinvolti nella programmazione i dati di monitoraggio del POR FESR registrano un avanzamento della spesa, all’ultimo anno di programmazione, pari in media a circa il 32%, rilevando di fatto criticità strutturali connesse alla capacità tecnico-amministrativa degli attori pubblici, con persistenti problematiche legate all’attuazione, monitoraggio e rendicontazione dei progetti.

Non sembra tuttavia esserci una correlazione diretta tra la capacità di spesa e le diverse tipologie di intervento sostenute, anche se è evidente la difficoltà correlata all’esecuzione di appalti di lavori pubblici, in tutti i settori.

Appena migliore, ma non certamente ottimale, la lettura dei dati relativi alla programmazione territoriale in ambito urbano (ITT) ove la spesa dichiarata dai Comuni supera di poco il 50% dell’ammontare complessivo degli interventi.

Le sfide della territorializzazione sembrano allo stato attuale affidate ad azioni di rafforzamento amministrativo e costituiscono uno degli obiettivi prioritari della politica di coesione 2021-2027. Il coordinamento efficace tra le istituzioni, l’attivazione di percorsi in grado di “aumentare in maniera apprezzabile e misurabile la capacità amministrativa a tutti i livelli di governo coinvolti nelle politiche di coesione e, in generale, di investimento pubblico”, è una direzione su cui concentrare le forze per influenzare l’impatto delle politiche di sviluppo del prossimo ciclo di programmazione.

Il contributo agli Obiettivi di Policy della programmazione europea (richiamato dai diversi documenti a livello nazionale e regionale) attraverso il rafforzamento della capacità amministrativa si concentra non solo su azioni di affiancamento di attori locali e beneficiari pubblici e sulla integrazione funzionale degli interventi attraverso “tabelle di marcia” e percorsi partecipativi generici.

Nella nuova programmazione si dovrebbe forse puntare in primo luogo a mettere in campo progetti che stimolano una maggiore co-responsabilità degli attori pubblici e privati nella scelta delle priorità d’azione, nelle strategie di sviluppo locale, nella difesa dai rischi ambientali e affidare loro compiti precisi per trasformare obiettivi politici territoriali in azioni efficaci.

Progettualità come i Contratti di Fiume (o di laguna), ad esempio, si muovono in questa direzione, anche se mal si conciliano con un’azione a geometria prefissata, quali le Unioni di Comuni o loro associazioni. Essi attivano obiettivi politico-territoriali trasversali alle singole strategie settoriali (difesa dal rischio connesso alle alluvioni, qualità e quantità delle acque, tutela della natura, paesaggio, agricoltura e uso del territorio...) per promuovere uno sviluppo integrato e sostenibile dei territori, per affrontare le diverse e interconnesse necessità, le sfide territoriali e locali rispondendo alle esigenze dell’ambiente e dei cittadini¹⁷.

Il processo decisionale che si concentra su questi obiettivi programmatici richiede strutture o reti di attuazione composte da diversi livelli di governo sia in senso verticalmente (all’interno di una stessa organizzazione) sia orizzontale (tra diverse organizzazioni). Questo non implica necessariamente un approccio *bottom-up* ma si integra con quello *top-down* ponendo in primo piano l’obiettivo di un’efficace attuazione inter-organizzativa delle politiche di gestione delle necessità dei territori. La costruzione di reti di partenariato pubblico-privato capaci di far dialogare obiettivi collettivi promossi dai soggetti pubblici con le necessità e gli interessi in gioco posti da soggetti privati è una delle sfide della territorializzazione. L’implementazione di una politica pubblica, tuttavia, non è affatto lineare né tantomeno prevedibile.

¹⁷ Tale potenziale sinergia ha trovato recentemente spazio in Italia anche all’interno ACCORDO DI PARTENARIATO 2021 – 2027: “Considerando che gli obiettivi del Green Deal europeo possono essere conseguiti solo senza lasciare indietro nessuno e in modo equo ed inclusivo, si sosterranno le persone e le comunità più vulnerabili ed esposte agli effetti sociali ed economici della transizione. Saranno valorizzate, inoltre, le iniziative progettuali di tutela ambientale fondate su strumenti partecipativi (ad es. i Contratti di Fiume o altri strumenti volontari) in quanto in grado di responsabilizzare operatori e comunità locali nella corretta gestione delle risorse naturali.”

L'azione pubblica è sempre incerta, spesso ambigua nei suoi esiti e conseguenze. Per questa ragione gli studi sui processi implementativi in relazione alla pianificazione strategica di un territorio hanno spostato l'attenzione dalla individuazione di modelli prefissati attraverso un disegno razionale di soluzioni, alla predisposizione di strumenti pianificatori più agili capaci di prevedere elementi e dispositivi di verifica, correzione e apprendimento nei processi.

Strutturare possibili reti attive e latenti di governance istituzionale con lo scopo di far acquisire ai soggetti pubblici e privati maggiore consapevolezza della propria responsabilità nella gestione delle risorse primarie (le risorse dell'ambiente) e delle necessità delle comunità locali è per questo una priorità.

4 | Conclusione

La breve riflessione proposta in questo articolo, esito di attività di sperimentazione nel campo della programmazione regionale in Sardegna e degli approcci teorici e delle pratiche in seno alla pianificazione territoriale, offre la possibilità di rafforzare l'interpretazione dei limiti con i quali sono stati attivati i diversi cicli di programmazione europea, e di concentrare l'attenzione sulle prospettive e quindi sulle modalità di attuazione delle politiche di gestione di problemi complessi che i territori mettono in luce.

I cicli di programmazione sono la lente con la quali possono emergere le disfunzioni connesse alla distanza tra obiettivi ed esiti, alle difficoltà di coinvolgimento e di azione sinergica dei partenariati, agli ostacoli dare forma a idee e visioni, i rallentamenti e le resistenze nel raggiungimento dei risultati.

Permane la necessità di indagare ulteriormente sulle ragioni della distanza tra visioni generali e obiettivi operativi (Peters 2014), nonché di approfondire le forme di governance che possono essere più appropriate per minimizzare il cosiddetto deficit di attuazione (o implementation gap). Ridurre quindi lo scostamento tra le indicazioni normative dei diversi livelli di governo (europeo, nazionale e regionale), le visioni politiche e gli effetti concreti sul territorio è uno degli esiti attesi per il nuovo ciclo di programmazione 2021-2027 perché possano diventare davvero il fulcro dei processi di pianificazione territoriale e urbana e quindi della qualità degli spazi dell'abitare e della solidarietà tra i territori. Senza nuove etichette e linguaggi separativi.

Attribuzioni

Entrambi gli autori hanno contribuito alla stesura di tutto l'articolo.

Riferimenti bibliografici

- Aru, S., Murru, M., Naseddu, M., & Sanna, S. (2019). Governance e approccio territoriale nella programmazione regionale unitaria. In A. S. Corsale, Sardegna. Geografie di un'isola. Milano: Franco Angeli.
- Aru, S. & Sanna, S. (2019). The territorial planning of European funds as a tool for the enhancement and sustainable development of natural areas. In C. Gargiulo & C. Zoppi (Eds.), Planning, nature and ecosystem services (pp. 375-384). Napoli.
- Barca F. (2011) Relazione alle Commissioni Bilancio di Camera e Senato del Ministro per la coesione territoriale 2011.
- Maciocco G. (2008) Fundamental trends in city development, Heidelberg, Springer
- Maciocco G., Sanna G., Serreli S. (2011) Urban Potential of external territories, Milano FrancoAngeli.
- Imperial M. (2021) "Implementation Structures: The Use of Top-Down and Bottom-Up. Approaches to Policy Implementation", Oxford Research Encyclopedia of Politics. 28. Oxford University Press. 2021. Date of access 20 May. 2023,
- Peters G., (2014) Implementation structures as institutions. Public Policy and Administration, 29(2), 131–144.
- Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico. OECD. (2021). SRSS/S2019/036 Miglioramento delle performance di attuazione e capacità di assorbimento dei Fondi Strutturali a livello locale. *Piani di Rafforzamento Amministrativo. Fondi di Sostegno alla Progettazione. Strategie di Sviluppo Territoriale.*
- Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico. OECD. (2021b). Miglioramento delle performance di attuazione e capacità di assorbimento dei Fondi Strutturali a livello locale.
- RAS, (2006) P.O.R. SARDEGNA 2000 – 2006 Progetti Integrati Territoriali (P.I.T.) Stato di Attuazione
- RAS (2023) POR Sardegna FESR 2014-2020. Relazione Annuale di Attuazione 2022.

Fondi strutturali europei e sviluppo locale: criticità e opportunità nell'esperienza della Regione Sardegna

Alice Scalas

Università degli Studi di Cagliari
Dipartimento di Scienze Economiche e Aziendali
alice.scalas@unica.it

Chiara Orrù

Università degli Studi di Cagliari
c.orrù49@studenti.unica.it

Stefania Aru

Regione Autonoma della Sardegna
Centro Regionale di Programmazione
staru@regione.sardegna.it

Sandro Sanna

Regione Autonoma della Sardegna
Centro Regionale di Programmazione
Università degli Studi di Sassari
Dipartimento di Architettura, design e urbanistica
ssanna@regione.sardegna.it

Alessandro Spano

Università degli Studi di Cagliari
Dipartimento di Scienze Economiche e Aziendali
spano@unica.it

Abstract

I Progetti di Sviluppo Territoriale (PST) attuano la Programmazione Unitaria 2014-2020 della Regione Sardegna, secondo un modello di governance multilivello, orientato ai principi di sussidiarietà verticale e orizzontale sanciti in Costituzione e caratterizzato dal rafforzamento di rapporti interistituzionali e coinvolgimento di attori locali.

In questo articolo, si riportano i risultati di un'indagine condotta su sette dei ventidue PST programmati nel periodo indicato. Tramite interviste semi strutturate ai protagonisti della Programmazione Territoriale (PT), si rilevano punti di forza ed elementi di criticità dell'attuazione dei PST. Tra i principali punti di forza, emergono la co-progettazione e il supporto da parte della Regione ai soggetti attuatori nell'elaborazione e applicazione delle strategie di sviluppo locale, attraverso un approccio inclusivo e volto alla responsabilizzazione dei territori. Tra le criticità, rilevano carenze nella capacità amministrativa, la mancanza di una visione condivisa per il rafforzamento di una strategia di sviluppo locale sovracomunale e la limitata partecipazione degli attori locali, soprattutto delle imprese.

L'articolo riporta alcuni suggerimenti per il miglioramento dei successivi periodi di programmazione, a partire dalle esperienze maturate e dai suggerimenti degli attori coinvolti.

Parole chiave: governance, local development, european policies

1 | Il ruolo dei Fondi Strutturali Europei nello sviluppo di modelli di policy *place based* non competitivi nella Programmazione 2014-2020 della Regione Sardegna

Le politiche di sviluppo territoriale integrato, avviate dalla Regione Sardegna (RAS) in attuazione della Strategia 5.8 del Programma Regionale di Sviluppo (PRS) 2014-2019¹, promuovono il coinvolgimento dei territori nella definizione e co-progettazione delle strategie di sviluppo locale attraverso la programmazione unitaria delle risorse regionali, nazionali ed europee².

¹ Introdotto con L.R. n. 11 del 2/08/2006 il PRS della XV Legislatura viene approvato dal Consiglio Regionale con Risoluzione n.6/5 del 24.2.2015

² Deliberazione Giunta Regionale n. 9/16 del 10.03.2015 "Indirizzi per la realizzazione del modello di Governance per la Programmazione Unitaria 2014-2020"

Caratterizzate da un approccio *place based* (Angelini & Bruno, 2016; Barca, 2009), trovano nel Programma Operativo Regionale FESR 2014-2020 (POR FESR) una delle leve finanziarie per l'attuazione, la valorizzazione delle specificità locali e l'individuazione di un nesso fra sviluppo economico e dinamiche territoriali. L'approccio della Programmazione Territoriale non interpreta unicamente il territorio come «risorsa», ma ambito di relazioni sociali, economiche e culturali spazializzate (Dematteis & Magnaghi, 2018; Magnaghi, 2020). Il coinvolgimento dei beneficiari nella costruzione di strategie di sviluppo locale rappresenta un approccio che valorizza una «conoscenza multidisciplinare del territorio» e delle sue «regole di trasformazione» unita alla «coscienza di luogo delle comunità locali» (Dematteis & Magnaghi, 2018, p. 15). La Strategia Regionale per le Aree Interne (SRAI), attuata nella PT dalla RAS³, affianca all'analoga Strategia Nazionale (SNAI)⁴ una propria declinazione per lo sviluppo delle aree interne che realizza le priorità espresse nel PRS (lotta allo spopolamento, concentrazione delle risorse, identificazione di temi prioritari) secondo logiche non competitive. Il protagonismo dei nuovi soggetti istituzionali individuati nella parallela Riforma degli Enti Locali⁵, ha garantito alle Unioni di Comuni (o loro aggregazioni) e Comunità Montane pari opportunità di accesso (non riservate alle sole aree di interesse strategico originariamente individuate nel POR)⁶, anticipando le indicazioni per una coesione inclusiva della Commissione Europea per la Programmazione 2021-2027 (Aru & Sanna, 2019a).

La PT contribuisce al raggiungimento dell'obiettivo di una «Europa più vicina ai cittadini» (Commissione Europea, 2022) attraverso il rafforzamento di processi di governance multilivello nell'ottica dell'efficienza ed efficacia, per promuovere azioni di sviluppo locale ispirate ai principi costituzionali di sussidiarietà verticale, orizzontale e di leale collaborazione (artt. 118, 114 Cost.).

La PT introduce un'innovazione di metodo caratterizzata dalla concentrazione delle risorse finanziarie e specializzazione dei territori nei termini di obiettivi comuni per un'efficace risposta a problemi locali ed integrazione di fondi su base tematica e territoriale.

I soggetti attuatori per concretizzare il proprio progetto di sviluppo, fondato sull'individuazione dei *driver* di crescita, sono vincolati ad impiegare le risorse secondo le regole dei fondi di riferimento, in particolare quelle disciplinanti l'utilizzo dei Fondi Strutturali Europei (Fondi SIE).

Tale politica ribalta la connessione tra individuazione degli ambiti territoriali e obiettivi della Programmazione europea in favore di Progetti di Sviluppo Territoriale (PST) espressione dei fabbisogni e desiderata locali rispetto ai quali i fondi comunitari fungono da leva di attuazione.

La PT si realizza attraverso il connubio tra strumenti amministrativo-procedurali e approcci di tipo partecipativo. Il documento di programmazione, all'interno del quale sono rappresentate le priorità di sviluppo dei territori, è il PST.

Dal punto di vista amministrativo, ogni PST è parte integrante di un Accordo di Programma Quadro (AdP) siglato dalle parti interessate, a seguito di una fase negoziale, e approvato con Delibera di Giunta Regionale. Con successiva Convenzione attuativa viene regolamentato il trasferimento di fondi al soggetto attuatore, in base ai cronoprogrammi procedurali e finanziari delle singole operazioni. L'idea di progetto viene costruita tra questi due atti formali come incontro tra strategia e azioni definite e finanziabili.

Gli elementi caratterizzanti l'intero processo sono l'utilizzo di tecniche partecipative per la co-progettazione e l'accompagnamento costante da parte della RAS ai territori tramite il Centro Regionale di Programmazione (CRP). La governance territoriale esterna dei PST è in capo alla RAS con il CRP responsabile dell'AdP e il coinvolgimento degli assessorati competenti. L'attuazione e il conseguimento degli obiettivi sono affidati al soggetto attuatore unico, Unione di Comuni o Comunità Montana, che, a dimostrazione della capacità tecnico – amministrativa nella gestione delle risorse erogate, istituisce al suo interno una struttura di coordinamento, l'Ufficio unico di progetto.

Si tratta di un processo in divenire integrato e modificato da Atti aggiuntivi: l'Atto aggiuntivo alla Convenzione attuativa per la rimodulazione di Fondi e integrazione di azioni e l'Atto aggiuntivo all'AdP che introduce dei correttivi per l'aggiornamento e l'ottimizzazione della strategia territoriale originaria.

2 | Una proposta per la valutazione della governance dei progetti di sviluppo territoriale

Le evidenze riportate scaturiscono da un'indagine sull'attuazione dei PST effettuata su un campione di sette sui ventidue territori interessati dalla SRAI (Figura 1), individuati per la rappresentatività di casistiche

³ Deliberazione G.R. n. 9/22 del 10.03.2015 "Indirizzi per l'attuazione della Programmazione territoriale"

⁴ Per approfondimenti si veda (Agenzia per la Coesione Territoriale, 2023).

⁵ Legge Regionale n. 2 del 04.02.2016 "Riordino del sistema delle autonomie locali della Sardegna"

⁶ Deliberazione G.R. n.19/9 del 27.5.2014

ricorrenti: valorizzazione dell'unicità territoriale, attivazione di processi partecipativi autonomi, approcci top-down, aree di rilevanza strategica e coinvolgimento delle imprese locali.

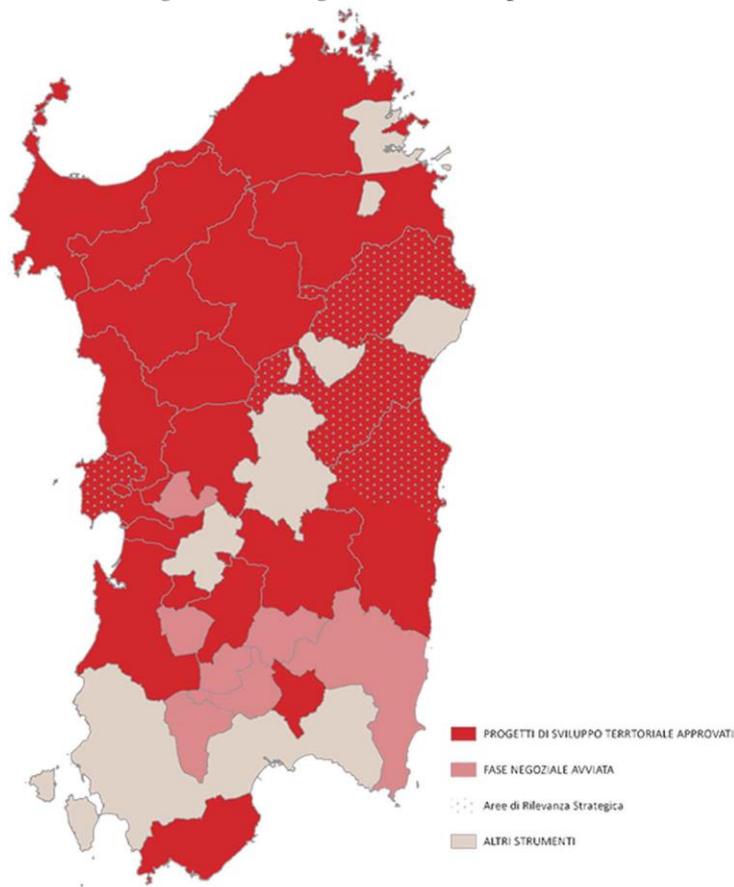


Figura 1 | Mappa dei progetti di Sviluppo Territoriale approvati dalla Giunta regionale Fonte: sito Sardegna Programmazione

A partire dall'analisi degli AdP sottoscritti, sono evidenziati i processi normativi e i passaggi significativi che li caratterizzano, per ricostruire il percorso progettuale di ciascun PST e individuare elementi di correlazione o difformità tra i diversi territori nel loro approccio alla co-progettazione.

La metodologia di ricerca, di tipo quali-quantitativa, è applicata attraverso interviste semi strutturate dirette ai protagonisti della PT⁷: referenti territoriali, funzionari della RAS-CRP, referenti per i territori, amministratori locali, enti che si occupano di incubazione di impresa (Figura 2).

⁷ L'indagine è stata condotta nell'ambito delle attività del Master sulla Governance Multilivello presso l'Università degli Studi di Cagliari nell'A.A. 2021-2022.

ENTE COINVOLTO	PERIODO DELL'INTERVISTA	DURATA	MODALITA	RUOLO DEI SOGGETTI INTERVISTATI
Unione Di Comuni Del Partecolla E Basso Campidano	Gennaio 2023	53 Minuti	Online Piattaforma Teams	Intervistato 1: Amministratore Comunale
		15 Minuti	Telefonica	Intervistato 2: Responsabile Ufficio Unico Di Progetto
		43 Minuti		Intervistato 3: Partner Tecnico
Unione Dei Comuni Valle Del Pardu E Dei Tacchi Ogliastra Meridionale	Gennaio 2023	25 Minuti	Online Piattaforma Teams	Intervistato 4: Responsabile Ufficio Unico Di Progetto
Unione Dei Comuni Alta Gallura	Gennaio 2023	60 Minuti	Online Piattaforma Zoom	Intervistato 5: Responsabile Ufficio Unico Di Progetto
Unione Dei Comuni Parte Montis	Gennaio 2023	36 Minuti	Online Piattaforma Teams	Intervistato 6: Responsabile Dell'ufficio Unico Di Progetto
		70 Minuti		Intervistato 7: Amministratore Locale
Unione Dei Comuni Del Mont'albo	Gennaio 2023	60 Minuti	Online Piattaforma Teams	Intervistato 8: Coordinatore Con Funzione Di Raccordo Dell'ufficio Unico Di Progetto
Comunità Montana Nuorese Gennargentu Sopramonte Barbagia	Gennaio 2023	60 Minuti	Online Piattaforma Teams	Intervistato 9: Responsabile Ufficio Unico Di Progetto
Unione Di Comuni Costa Del Sinis Terra Dei Giganti	Gennaio 2023	60 Minuti	Online Piattaforma Teams	Intervistato 10: Responsabile Ufficio Unico Di Progetto
Regione Autonoma Della Sardegna Centro Regionale Di Programmazione	Tra Novembre E Gennaio 2023	4 Incontri Da Circa 15 Minuti	In presenza	Intervistato 11: Funzionario
		4 Incontri Da Circa 15 Minuti	In presenza	Intervistato 12: Funzionario
		10 Minuti	In presenza	Intervistato 13: Referente Per I Territori
		10 Minuti	In presenza	Intervistato 14: Responsabile Gdl

Figura 2 | Descrizione del campione intervistato e caratteristiche delle interviste

Ai fini di individuare elementi integrativi per la reingegnerizzazione degli interventi della PT per la nuova Programmazione 2021-2027, è stato costruito un sistema di valutazione dell'attuazione dei PST del ciclo 2014-2020 che scaturisce dal confronto fra:

1. le dimensioni analitiche della governance desunte dall'analisi della letteratura pertinente;
2. la valutazione quantitativa dell'attuazione fondata sul monitoraggio amministrativo, fisico e finanziario dell'impiego dei fondi FESR a sostegno di parte degli interventi dei PST;
3. le risultanze emerse dall'indagine sui protagonisti dell'attuazione dei PST.

Le tre componenti individuate si influenzano in un rapporto autopoietico per costruire un sistema di valutazione nel quale siano presenti le dimensioni della governance, le sottodimensioni correlate ed elementi di analisi emersi dal confronto con gli intervistati. Questa combinazione permette una valutazione preliminare che necessita di un ulteriore approfondimento non solo attraverso l'elaborazione di strumenti di misurazione puntuali (indicatori), ma anche tramite l'adozione di un approccio alla ricerca quale «percorso cognitivamente aperto» (Calandra, 2023).

Sono ripresi nei loro aspetti generali e riadattati alle esigenze di analisi «gli schemi concettuali» propri della letteratura sulla misurazione della qualità della governance che, seppur applicati ad ambiti specifici quali le «politiche riguardanti le risorse ambientali in ambito rurale su scala locale» (Franceschetti, Da Re, & Secco, 2012: 3), veicolano un approccio che valorizza la multidimensionalità della governance costituito da elementi chiave (Bezzi, 2007) quali «efficacia, sostenibilità, capacità e responsabilità, efficienza, partecipazione e trasparenza» (Franceschetti, Da Re, & Secco, 2012:2-3).

DIMENSIONE DELLA GOVERNANCE	DESCRIZIONE DEGLI AMBITI DI ANALISI
Efficacia	Si indaga, in fase di attuazione dei PST, la relazione tra obiettivi prefissati e risultati conseguiti, la capacità di attivare processi multilivello, l'efficacia delle azioni condotte in termini di cambiamenti prodotti e l'adeguatezza delle risorse finanziarie.
Sostenibilità	Si indagano, in fase di attuazione dei PST, l'attenzione alla misurazione degli impatti ambientali, sociali ed economici degli interventi e la durabilità i progetti di sviluppo territoriale oltre il sostegno fornito dalla Programmazione Territoriale Integrata.
Capacità e responsabilità	Si indaga, in fase di attuazione dei PST, in che modo supportare e/o integrare le competenze e le professionalità fornite dai soggetti attuatori e come l'organizzazione amministrativa influisca sull'esito dei progetti di sviluppo territoriale
Efficienza	Si indaga, in fase di attuazione dei PST, la capacità amministrativa dimostrata dai territori in rapporto agli strumenti forniti nell'ambito della Programmazione Territoriale Integrata. In particolare, viene considerato, in rapporto alle sue caratteristiche e mezzi, l'operato dell'Ufficio Unico di Progetto.
Partecipazione	Si indaga, in fase di attuazione dei PST, la capacità dei soggetti attuatori di attivare processi partecipati, di favorire il coinvolgimento di attori locali e imprese, di creare e gestire reti territoriali
Trasparenza	Si indaga, in fase di attuazione dei PST, la capacità di realizzare un'efficace comunicazione interna ed esterna sui Progetti di Sviluppo Territoriale, di raccogliere eventuali feedback da parte degli attori locali, di documentare in maniera chiara l'intero processo

Figura 3 | Le dimensioni di analisi della governance riprese dalla letteratura e adattate al caso di studio

Il sistema di valutazione proposto si inserisce nel dibattito sul tema (Martini et al 2006; Spina & Espa, 2011; Canto & Sperti, 2021) e si configura quale strumento di analisi di politiche territoriali attraverso un crescente coinvolgimento dei destinatari nei processi di *decision making*. Restituisce la complessità dei processi multilivello e delle interconnessioni fra attori istituzionali e non (CE, 2002) nell'ambito di una tendenza al decentramento delle funzioni statali secondo l'asse «Stato-società» (Piattoni, 2015). Contribuisce, infine, all'introduzione di strumenti a sostegno dell'azione della PA, a partire dal legame tra «legittimazione ed efficacia amministrativa» che si esplica non solo con l'attuazione della programmazione, ma anche in riferimento alla capacità di soddisfare «bisogni collettivi» (Martini et al, 2006).

3 | Le risultanze dell'indagine: i suggerimenti dei protagonisti dell'attuazione dei progetti di sviluppo territoriale per l'ottimizzazione della governance dei PST

L'Accordo di partenariato per la Programmazione 2021-2027 evidenzia le criticità più volte riscontrate in Italia dalla Commissione Europea in relazione alla capacità istituzionale-amministrativa, sottolineando l'esistenza di una grande disparità fra regioni (CE, 2017). Dal confronto con i soggetti attuatori della PT 2014-2020 emergono alcune criticità che interferiscono con l'attuazione dei PST:

- la carenza nella capacità amministrativa dei territori, soprattutto per le Unioni di Comuni prive di un proprio organico o di nuova costituzione;
- il prevalere di logiche campanilistiche a fronte della necessità di rafforzare una strategia territoriale sovracomunale con benefici condivisi;
- le difficoltà per un'effettiva partecipazione degli attori territoriali soprattutto imprese locali e tecnici comunali;
- i difetti di comunicazione interna sugli interventi tra la parte politica e la parte tecnica e mancanza dell'attivazione di un processo di promozione territoriale dei PST da parte dei soggetti attuatori.

Per gli intervistati, la capacità amministrativa risulta l'ambito a cui si legano le difficoltà nell'attuazione dei PST. In particolare, si sottolinea l'incidenza dei limiti normativi sulla dotazione organica delle Unioni dei Comuni. L'Ufficio unico è composto prevalentemente da personale tecnico-amministrativo dagli enti locali, in comando all'Unione per un limitato monte orario settimanale in rapporto alla numerosità e complessità degli interventi. Secondo la normativa⁸, le Unioni non possono avere pianta organica propria, se non precedentemente dotate. Il limite alla capacità di assunzione influisce negativamente sull'attuazione e gestione dei PST.

Si ravvisa la necessità di intervenire sul rapporto numerosità degli interventi del PST/ carenza di risorse umane intesa quale scarsità di figure tecniche con competenze specifiche (*project, programme e communication*

⁸ Legge regionale n.18 del 4.08.2011 "Unioni di Comuni: modifica all'art 3 delle L.R. del 2 agosto 2005, n.12"; Legge regionale n.2 del 04.02.2016 "Riordino delle autonomie locali della Sardegna"

manager) e trasversali (esperti legali, esperti in animazione territoriale) a supporto del personale dell'Ufficio Unico.

Gli elementi correttivi, introdotti in corso d'opera a livello regionale⁹, dimostrano la consapevolezza maturata dalla RAS sulle criticità illustrate. Dall'altra parte, come emerso dall'indagine, gli stessi soggetti attuatori hanno un approccio propositivo rispetto all'ottimizzazione dell'attuazione e forniscono alcuni suggerimenti riferiti alle dimensioni di analisi della governance dei PST

Vengono riportate, a titolo esemplificativo, alcune proposte incentrate su aspetti generali e sul concreto funzionamento dell'Ufficio unico:

- superare la logica dell'intervento puntuale a fronte di una messa a sistema degli interventi in promozione e marketing;
- limitare il livello di complessità in fase di progettazione: privilegiare un numero più basso di interventi e realizzare verifiche preventive sulla fattibilità rispetto ai beni oggetto di intervento;
- diminuire la percentuale di interventi volti alla realizzazione di opere pubbliche in favore di investimenti in servizi e azioni immateriali (promozione);
- introdurre vincoli alle amministrazioni che intendano attuare il PST unicamente attraverso la realizzazione di opere pubbliche;
- coinvolgere nella fase di programmazione e definizione di obiettivi e azioni dei PST i tecnici degli uffici che andranno a realizzare materialmente gli interventi;
- analizzare l'attuazione degli interventi, valutarne gli impatti, identificare la correlazione tra obiettivi e risultati e monitorare l'andamento della strategia.
- introdurre la previsione puntuale e misurabile dei risultati (in termini di benchmark) che si intendono raggiungere con l'intervento e loro quantificazione attraverso un sistema codificato condiviso integrato dalla valutazione di impatto
- costruire offerte sovracomunali di valorizzazione del patrimonio ambientale, culturale e storico dei territori.
- programmare interventi sostenibili dal punto di vista finanziario;
- supportare i territori nell'alimentazione dei sistemi di monitoraggio, renderli più intuitivi e favorirne l'evoluzione in senso gestionale verso una maggiore standardizzazione e interoperabilità.

In relazione alla composizione dell'Ufficio Unico, sono emersi una serie di elementi a corollario delle competenze specifiche che dovrebbero essere presenti:

- la previsione di figure minime necessarie (esperti in progettazione, monitoraggio e rendicontazione, esperti in bandi e gare), da integrare in maniera flessibile in ogni territorio con figure calibrate rispetto alle caratteristiche proprie di ciascun PST;
- l'inserimento di figure trasversali che monitorino, sul campo e in cantiere, la concreta realizzazione degli interventi, che raccolgano e analizzino dati aggiornati e numerici sui progetti;
- la dotazione di personale amministrativo di supporto, (categoria C) al fine di evitare un sovraccarico sui RUP e l'allungamento dei tempi.

Si tratta di considerazioni già attenzionate dalla RAS, emerse sia durante le consultazioni del partenariato e della società civile per la definizione della Strategia Regionale di Sviluppo Sostenibile (SRSVS) – in un processo in stretta sinergia con quello di preparazione della Programmazione 2021-2027 – sia nell'ambito della preparazione del Piano di Rigenerazione Amministrativa (PRigA)¹⁰ che ha accompagnato la preparazione del Programma Regionale FESR 2021-2027.

All'interno del CRP si sono avviate delle riflessioni sulle modalità più idonee per assicurare un miglioramento della struttura organizzativa capace di realizzare una governance più efficiente ed efficace dei PST e di rafforzare la capacità amministrativa dei territori e della struttura regionale.

4 | Conclusioni

La Programmazione Territoriale ha introdotto delle innovazioni di metodo e di approccio nella progettazione, gestione e attuazione dei processi di sviluppo locale che trovano i soggetti attuatori concordi nell'apprezzare il percorso alla costruzione di strategie territoriali sovracomunali.

⁹ Deliberazione G.R. n.25/21 del 02.08.2022; Deliberazione G.R. 26/36 dell'08.08.2022

¹⁰ Deliberazione G.R. n. 30/37 del 30.9.2022 "Programma Regionale FESR 2021-2027. Presa d'atto dello stato del negoziato con la Commissione europea e approvazione del Piano di Rigenerazione Amministrativa (PRigA)".

I risultati di questa politica si dipanano su un orizzonte che non necessariamente coincide con i tempi del ciclo di programmazione. In ambito regionale la sfida per la costruzione di una strategia, oltre la logica del finanziamento, è stata colta attraverso il collegamento tra la Programmazione dei fondi e la Strategia Regionale di Sviluppo Sostenibile che si estende fino al 2030 e poi, grazie al *Green Deal*, al 2050. La sfida per la Programmazione 2021-2027 sarà portare questo approccio su scala sub-regionale, al livello dei territori, in primo luogo con gli amministratori per una gestione operativa oltre che politica; sviluppare un dibattito con le comunità locali; ragionare su geometrie territoriali differenti rispetto a quelle finora considerate.

L'indagine ha fatto emergere come, nei territori oggetto di analisi, si sia avviato un percorso di cambiamento verso l'attuazione di politiche sovracomunali. Gli elementi di analisi raccolti hanno permesso una valutazione multidimensionale della qualità della governance dei PST.

Nelle sue intenzioni la PT recepisce le indicazioni dettate dal Libro bianco sulla Governance Europea e dalla Carta della Partecipazione per una maggiore qualità ed efficacia dell'azione pubblica che supporti l'attuazione delle politiche e restituisca la complessità dei processi di governance multilivello attivati.

Nella prossima Programmazione, la costruzione di strategie territoriali di medio e lungo termine si lega all'ottimizzazione della capacità amministrativa e alla facilitazione dei processi.

L'indagine mette in evidenza la consapevolezza della Regione delle criticità attuative del processo, ivi comprese le tempistiche, delle necessità e, in parte, degli strumenti da introdurre per superarle.

Dal punto di vista dei territori emerge una valutazione positiva nei confronti dell'approccio introdotto dalla PT che rappresenta una sfida, anche professionale, per i soggetti attuatori e apporta risorse significative ai piccoli territori nell'ottica di una strategia integrata di sviluppo delle aree interne (SRAI).

Tuttavia, questo strumento non è esente da criticità. L'approccio non competitivo che conferisce a tutti i territori risorse per lo sviluppo territoriale non sempre ha effetti positivi. Le situazioni di partenza dei territori costituiscono differenze significative che incidono sugli esiti dell'attuazione dei PST. Per sostenere l'innovatività di una politica partecipativa e inclusiva, bisognerà introdurre dei correttivi nonché adattare gli strumenti alle specificità locali in maniera ancora più profonda di quanto già fatto nella Programmazione 2014- 2020.

L'indagine condotta, ha dunque evidenziato la disponibilità di Regione e Territori nell'apportare dei miglioramenti ad un processo di cambiamento in itinere rispetto al quale non si può e non si vuole più prescindere nell'ottica di favorire strategie di sviluppo territoriale di lungo periodo, sostenibili e durature.

Attribuzioni

La redazione del § 1 è attribuita alla Dott.ssa Stefania Aru e all'Ing. Sandro Sanna; la redazione del § 2 è curata dalla Dott.ssa Alice Scalas; la redazione del § 3 è attribuita alla Dott.ssa Chiara Orrù. La redazione delle Conclusioni è scaturita dal confronto tra gli autori. L'intero documento è oggetto di revisione e integrazioni da parte del prof. Alessandro Spano

Riferimenti bibliografici

- Angelini, A., Bruno A. (2016). *Place-based. Sviluppo locale e programmazione 2014-2020*, Franco Angeli, Milano.
- Aru, S., Murru, M., Naseddu, M., & Sanna, S. (2019a) "Governance e approccio territoriale nella programmazione regionale unitaria" in A. S. Corsale *Sardegna. Geografie di un'isola*. Franco Angeli, Milano, pp.369-388.
- Aru, S. & Sanna, S. (2019b) "The territorial planning of European funds as a tool for the enhancement and sustainable development of natural areas" in C. Gargiulo & C. Zoppi (Eds.), *Planning, nature and ecosystem services* FedOAPress, Napoli, pp. 375-384.
- Barca (2009), 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, disponibile su Scienze politiche.unical.it
- Bezzi, C. (2007). *Cos'è la valutazione*, Franco Angeli, Milano.
- Calandra, L. M. (13 febbraio 2023) "Ascoltare i luoghi, dare voce ai territori: una proposta metodologica per riscoprire/ricostruire la centralità dei margini". Intervento al Convegno *Meno marginali come e per chi. Ipotesi e proposte della Geografia per il recupero delle «marginalità» territoriali in Italia*, Roma.
- Commissione Europea. (2002), Libro Bianco sulla Governance Europea, disponibile su Eur-lex.europa.eu
- Commissione Europea (ottobre 2017), Accordo di Partenariato 2014-2020. Italia. Sezione1A disponibile su Opencoesione.gov.it.
- Commissione Europea. (luglio, 2022). Accordo di partenariato dell'Italia 2021-2027 disponibile su Agenziacoesione.gov.it.

- Dematteis, G., & Magnaghi, A. (2018) "Patrimonio territoriale e coraltà produttiva: nuove frontiere per i sistemi economici locali" in *Scienze del territorio. Le economie del territorio bene comune*, n.6, pp. 12-25.
- Franceschetti, G., Da Re, R., & Secco, L. (2012, settembre), "Misurare la buona governance dei territori rurali: un possibile set di indicatori" in *Agri Regioni Europa*, n.30, pp.1-11.
- Magnaghi, A. (2020), *Il principio territoriale*, Bollati Boringhieri, Torino.
- Martini, A., Mo Costabella, L., & Sisti, M. (2006), *Valutare gli effetti delle politiche pubbliche. Metodi e applicazioni al caso italiano*. Formez. Presidenza del Consiglio dei ministri. Dipartimento della funzione pubblica. Ufficio stampa ed editoria, Roma.
- Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico. OECD. (2021). SRSS/S2019/036 Miglioramento delle performance di attuazione e capacità di assorbimento dei Fondi Strutturali a livello locale. *Piani di Rafforzamento Amministrativo. Fondi di Sostegno alla Progettazione. Strategie di Sviluppo Territoriale*.
- Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico.
- Piattoni, S. (2015), "Multi-Level Governance: Underplayed Features, Overblown Expectation and Missing Linkages Multi-Level Governance: The Missing Linkages in *Critical Perspectives on International Public Sector Management*, Emerald Group Publishing Limited, Bingley, vol.4, pp. 321-342.

Sitografia

- Strategia Nazionale Aree Interne, disponibile su Agenzia per la Coesione Territoriale, SNAI, anno 2023, <https://www.agenziacoesione.gov.it/strategia-nazionale-aree-interne/>
- Commissione Europea. (2017, ottobre)

La sfida dei territori a bassa intensità urbana: tra pianificazione strategica e processi di innovazione istituzionale nel progetto urbanistico

Loris Antonio Servillo

Politecnico di Torino - Future Urban Legacy Lab / DIST

loris.servillo@polito.it

Abstract

L'emergere di un'attenzione politica ed accademica nei confronti dei territori a basso grado di urbanizzazione, o comunque strutturati su aree urbane di piccole e medie dimensioni, e spesso in relazione con il tema dei 'territori che non contano', sta iniziando a generare agende politiche sempre più strutturate con lo scopo di perseguire azioni mirate ad innestare politiche di sviluppo locale e di risposte ad eventuali forme di marginalizzazione territoriale. Contestualmente, si stanno sviluppando agende investigative sulla validità ed efficacia fattiva nei luoghi oggetto di intervento. Tuttavia, è meno evidente come questo fiorire di iniziative ed attenzioni abbia fatto emergere, in maniera abbastanza diffusa a livello europeo, processi di innovazione che toccano aspetti cruciali della pianificazione e dei suoi quadri istituzionali, altrimenti spesso ai margini del dibattito più consolidato.

Se le strategie di sviluppo territoriale e il perseguimento di forme di innovazione sociale e di sviluppo locale sono state in prima linea nel dibattito progettuale e politico da molti anni, queste hanno sofferto un forte pregiudizio urbano-centrico. Resta meno esplorato il modo in cui questi aspetti sono stati perseguiti in territori a diverso grado di urbanizzazione, caratterizzati da piccoli e medi centri e intrecciati con aree rurali.

Facendo riferimento ad una serie di studi e dibattiti (tra cui le attività redazionali per il lavoro "Handbook of territorial and local development strategies" nel quadro delle iniziative del Joint Research Center, 2022), il contributo riflette su tre questioni.

In primo luogo, indaga sulla convergenza tra la pianificazione territoriale strategica e l'approccio place-based, e sulle implicazioni che un approccio challenge-oriented comporta per l'ideazione e la gestione di un'agenda politica in questi territori.

In secondo luogo, riflette sulla complessità della progettazione urbanistica in territori funzionali, intersecando il pragmatismo delle scelte politiche con l'interpretazione dei luoghi in relazione alle sue sfide strategiche.

In terzo luogo, come gli studi sulle dimensioni istituzionali e di governance multilivello si sporgano fino a definire processi innovativi che riflettono su nuove arene politiche e processi di democrazia deliberativa.

Il contributo si conclude concependo una cornice d'insieme per comprendere le dimensioni che caratterizzano i processi di innovazione che avvengono in territori a vario grado di urbanizzazione.

Parole chiave: Pianificazione strategica, innovazione istituzionale, aree funzionali

La genesi di una prospettiva strategica

I territori intermedi (Kercuku et al., 2023), e/o caratterizzati da diversi gradi di bassa urbanizzazione, intrecciati con insediamenti rurali e ampie porzioni di aree agricole e naturali, richiedono una rafforzata capacità strategica di indirizzo di politiche di sviluppo locale dedicate (Espon, 2014). In parte, negli ultimi decenni, si è visto una forte sperimentazione di questo atteggiamento, spesso con una matrice politica di impianto europeo, sebbene con ancora forti limiti. Il contesto generale che inquadra questa condizione può essere articolato in alcuni aspetti generali.

In primo luogo, la varietà dei contesti e delle condizioni locali rende molto difficile avere modi simili di articolare un'agenda politica per/in questi territori. Paradossalmente, le grandi città tendono a raggruppare tipi di opportunità e minacce che sono più convergenti tra loro. Ciò si riflette nelle somiglianze tra le politiche urbane diffuse a livello internazionale e dalla circolazione di *best practice* disponibili in vari circuiti accademici e politici. Al contrario, la varietà delle condizioni naturali, geografiche, socio-culturali ed economiche, delle relazioni funzionali e della capacità amministrativa locale, dipinge i territori a basso grado di urbanizzazione come un variegato caleidoscopio di luoghi e condizioni (Dijkstra et al., 2013). Sono caratterizzati da un capitale territoriale specifico che richiede e acconsente modalità diverse per strutturare possibili strategie di sviluppo locale (Pertoldi et al., 2022).

In secondo luogo, questi territori sono interessati perlopiù da politiche regionali, nazionali e comunitarie organizzate principalmente in modo settoriale (il cosiddetto “approccio a silos”). Sia la comprensione delle loro dinamiche socio-economiche e territoriali che le misure politiche dedicate, sono spesso confinate in relazione ai loro principali punti di forza o questioni settoriali: politiche agricole, sussidi per le strategie di riconversione industriale, gestione delle coste e iniziative di supporto ad attività ittiche, conservazione delle risorse naturali risorse e patrimonio, ecc. Questi sono supporti vitali, ma una tale strutturazione operativa non riesce ad avere visioni alternative e coerenti, capaci di affrontare le sfide della contemporaneità, e quindi invertire macro-tendenze di arretramento, registrabili in maniera diffusa su tutto il territorio europeo negli ultimi decenni. Inoltre, la gestione settoriale dei fondi tende a essere distribuita attraverso meccanismi consolidati di sussidio, che possono generare dinamiche di scambio per il sostegno elettorale con le élite locali incombenti (Barca, 2019). Questo processo, a lungo termine, può causare un atteggiamento di *business as usual* e una mancanza di flessibilità nel perseguire politiche innovative.

In terzo luogo, negli ultimi decenni è cresciuta una maggiore sensibilità, sia accademica che politica, nei confronti di questa grande varietà di territori dell'UE, che tendono ad apparire marginalizzati (Pike et al, 2023). Cresciuta in parte anche con la consapevolezza dell'esistenza di territori trascurati e con il crescente rischio di atteggiamenti anti-establishment (Rodríguez-Poses, 2018), che colpiscono soprattutto luoghi al di fuori delle principali aree metropolitane, ha imposto un'agenda di indagine verso le aree in ritardo e i processi di emarginazione spaziale, seguita da diversi tentativi di elaborare raccomandazioni per agende politiche alternative (ESPON 2014, 2017, 2020). Da un punto di vista politico, negli ultimi tre decenni dei discorsi dell'UE si può riscontrare una crescente attenzione verso la complessità spaziale e un modo di incanalare le risorse dell'UE e nazionali più mirato verso le specificità dei luoghi. Di questo, l'introduzione dell'obiettivo della coesione territoriale è stata salutata all'inizio del nuovo secolo una formalizzazione importante di questa missione, così come la rinnovata Agenda territoriale 2030 dell'UE ha rafforzato la ricerca di percorsi di sviluppo adeguati alle esigenze territoriali.

In quarto luogo, un nuovo atteggiamento è scaturito dalle aspre critiche alla cecità spaziale della politica di coesione, con un forte orientamento verso la pianificazione strategica. Il Rapporto Barca (2009) è stato una pietra miliare nel mostrare il limite del *'one size fits all'* e degli atteggiamenti a silos. Gli approcci *place-based* che sostengono lo sviluppo dei luoghi, usandone il loro potenziale non sfruttato (McCann e Rodríguez-Pose 2011), ha promosso un importante spostamento verso un maggiore investimento in processi di pianificazione strategica, con forme di coinvolgimento di ampi settori della popolazione e di attori territoriali.

Come parte di questa svolta politica, una fiorente letteratura ha affrontato l'importanza di valorizzare gli ecosistemi di innovazione locali come premesse per le strategie di sviluppo. Tuttavia, hanno preso di mira soprattutto le grandi aree urbane, perdendo le sfide delle aree non metropolitane e la complessità di trasferire politiche di innovazione pensate principalmente per le grandi aree urbane e la presenza non garantita di adeguate capacità e competenze nella gestione di programmi complessi.

Infine, la recente evoluzione del dibattito internazionale e delle attività delle organizzazioni sovranazionali (ONU, OCSE, UE, ecc.) ha fornito un ampio portafoglio di discorsi e agende politiche, che offrono interessanti direzioni strategiche. Gli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite, l'agenda territoriale dell'UE, il Green Deal dell'UE, i nuovi orientamenti per l'agenda rurale mondiale dell'OCSE, la visione a lungo termine per le aree rurali dell'UE (Bock e Krzysztofowicz, 2021) sono i più importanti di una vasta produzione di orientamenti politici. Tutti insieme, questi discorsi e programmi politici costituiscono le direzioni politiche generali per concepire azioni strategiche basate sulle specificità locali.

All'interno di questo quadro più ampio, emerge quindi l'importanza di sostenere una dimensione strategica nelle agende politiche per i territori con vari gradi di urbanizzazione. Abbiamo visto una svolta in tal senso nella programmazione 2014-2020 della politica di coesione, e successivamente con una conferma in quella attuale, attraverso la quale l'UE ha favorito un approccio più integrato nei confronti dei territori di diversa caratteristica. Questa è stata recepita solo in minima parte dalla legislazione e dalla programmazione italiana (Servillo, 2019).

Ciò è particolarmente evidente nell'introduzione di nuovi strumenti. Insieme alla misura di Sviluppo Urbano Sostenibile specificatamente dedicata alle aree urbane, che genera in Italia i vari PON metropolitani, vanno citati due ulteriori strumenti fondamentali: l'Investimento Territoriale Integrato (ITI) e i Community Led Local Development (CLLD). Sono indicati come *'territorial delivery mechanism'* altresì traducibili in "meccanismi di erogazione territoriale" e sono concepiti per intervenire in varie forme di territori con la possibilità di mobilitare la Politica di Coesione secondo diverse modalità. Se il primo è concepito come uno strumento per integrare le risorse finanziarie con un'agenda locale specifica, e nell'attuale programmazione

2021-27 diventerà lo strumento tecnico con il quale aggiornare la Strategia Nazionale Aree Interne (SNAI), il secondo riconferma la programmazione LEADER per progettare un processo strategico di intervento basato sulle capacità locali, non solo nelle aree rurali o marittime settoriali, ma per una grande varietà di aree, i.e. dai quartieri delle grandi città ai territori funzionali che affrontino la dimensione urbano-rurale (Servillo, 2019).

È all'interno di questa cornice che è importante riflettere il modo in cui i territori con vari gradi di urbanizzazione possono affrontare efficacemente le grandi sfide della società e come una dimensione strategica può essere realmente implementata.

La struttura strategica per “territori di scopo”

Un cambiamento di paradigma nelle politiche pubbliche, in linea con la svolta rappresentata dall'approccio place-based, si fonda su due proposizioni chiave (Morgan, 2019): la rilevanza del contesto geografico e l'importanza della conoscenza e del potere nel progettare un'iniziativa territoriale.

Nel primo caso, la progettazione territoriale richiede la comprensione delle caratteristiche locali e l'adattamento di una strategia alle risorse e alle capacità del luogo, identificando il territorio giusto, con un'estensione spaziale adeguata, per avere la massa critica e mobilitare in modo coerente le risorse giuste. Tuttavia, la ricchezza e la varietà dei territori al di fuori delle grandi aree urbane si accompagnano alla difficoltà di disegnare un territorio coerente, al di là dei tradizionali confini amministrativi. Se le singole autorità locali sono troppo piccole per essere in grado di affrontare sfide più grandi della loro portata amministrativa e delle loro capacità, le regioni sono troppo ampie per articolare iniziative selettive basate sulla coerenza socio-spaziale. La mancanza delle istituzioni intermedie, smantellate sistematicamente nel corso degli ultimi anni, a partire dalle Comunità montane per arrivare alle province, ha esasperato queste condizioni.

In seconda battuta, *la conoscenza e il potere* contano nella progettazione e nell'attuazione delle politiche territoriali. Se nessun singolo livello di governo ha una conoscenza onnicomprensiva sufficiente per sapere cosa funziona, dove, e perché, e di conseguenza la capacità di agire con efficacia, l'interrelazione tra i vari livelli di governo diventa cruciale. La conoscenza è diffusa in varie città dei territori rurali, costieri o montani, sia nelle loro autorità locali che nei loro attori locali. Le loro conoscenze esplicite e tacite, radicate nelle attività quotidiane in loco, sono risorse vitali. Allo stesso tempo, il potere è distribuito lungo i livelli di competenza del governo, e tra autorità diversamente inclini a cooperare e capaci di pensare propositivamente.

Queste dimensioni vedono nel crescente approccio strategico la capacità operativa per sfruttare le potenzialità dei territori, sviluppando capacità lungo il quadro di governance multilivello che caratterizza il disegno delle politiche.

Questo ha un significato particolare per i territori con diversi gradi di urbanizzazione. Ad esempio, l'adozione di un approccio "orientato alla sfida" (Mazzucato e Perez, 2015) significa abbracciare l'obiettivo di ridurre le disuguaglianze economiche geografiche e costruire uno sviluppo più equo e sostenibile. Dipende dalla varietà e dalle condizioni locali: se le aree non urbane sono chiuse nella trappola del sottosviluppo, significa fornire il potere e la conoscenza per espandere la loro "libertà sostanziale sostenibile" migliorandone l'accesso e la qualità servizi essenziali e promuovendo l'opportunità di innovare, riducendo così le disuguaglianze economiche, sociali e di riconoscimento, come affrontato dal dibattito sul concetto di *economia fondamentale* (Heslop et al., 2019).

Per definire gli elementi fondamentali dell'approccio strategico, la definizione di Louis Albrechts rimane fondativa, quando lo descrive come un "processo socio-spaziale trasformativo e integrativo, (preferibilmente) guidato dal settore pubblico attraverso il quale si producono una visione, azioni coerenti e mezzi per l'attuazione che modellano e inquadrano ciò che un luogo è, e potrebbe diventare" (Albrechts, 2006, p.1491). La forte inclinazione a definire processi trasformativi inquadrati nell'alveo dell'agire pubblico si sposa con la definizione di obiettivi socio-spaziali rilevanti in un quadro temporale limitato, sulla base di un patto sociale e di azioni che mettono in comune gli sforzi e le risorse degli attori.

È un atteggiamento che dev'essere *pragmatico* (Healey, 2009). La strategia non può risolvere tutti i problemi di sviluppo in una volta, e se da un lato è importante affrontare questioni e problemi strategicamente selettivi, deve avere anche l'ambizione di fornire un ambiente di apprendimento efficace e il banco di prova per sviluppare e verificare visioni e principi. L'adozione di una strategia implica il controllo del processo decisionale e operativo, in cui azioni e progetti reali discendono da un immaginario spaziale condiviso relativo al territorio in gioco. È il risultato dell'interazione tra governi di livello superiore e locali e si basa

sulla mobilitazione di attori chiave della società civile e del settore privato in un processo dinamico, continuo e consensuale di costruzione di visioni e politiche.

Al fine di chiarire questi presupposti e comprendere come funzionano in territori con diversi gradi di urbanizzazione, la Figura 1 visualizza le dimensioni chiave di un approccio strategico che può essere applicato in questi contesti.

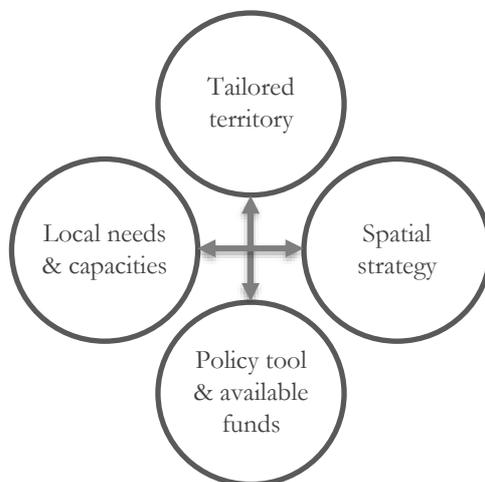


Figura 1 | Rapporto tra strategia e luoghi

Ci sono due dimensioni principali per garantire l'efficacia (*nello schema: i collegamenti centrali tra i quattro elementi circolari*): un territorio su misura per sviluppare un'attuazione coerente degli strumenti politici e dei fondi disponibili; e la corrispondenza perseguita tra la strategia spaziale e le esigenze locali e le capacità endogene dell'area in gioco.

La prima evidenza come l'area interessata dalla strategia dovrebbe essere pragmaticamente in linea con le possibilità offerte dagli strumenti e dagli strumenti di policy e dai fondi disponibili. La “regione di scopo” dovrebbe garantire un'area funzionale coerente per le iniziative politiche. Questo racconta anche una verità forse scomoda, ossia che non esistono aree funzionali di per sé, ma che lo sono solo in relazione agli strumenti che ne permettono un'azione operativa e trasformativa.

La seconda relazione postula che una strategia spaziale dovrebbe essere adeguata alle esigenze locali e alle capacità endogene del luogo, per garantire la reale possibilità di raggiungere gli obiettivi previsti. La sperimentazione di possibili percorsi di sviluppo non ha possibilità di essere efficace se non è radicata nel capitale territoriale di un luogo e se non si basa sul coinvolgimento degli attori locali e sulla comprensione di diversi (anche difficili da ascoltare) voci.

Allo stesso tempo, l'efficacia dell'approccio strategico è garantita dal perseguimento di quattro dimensioni operative (*nello figura 2: i quattro grafici che collegano a due a due gli elementi circolari*).

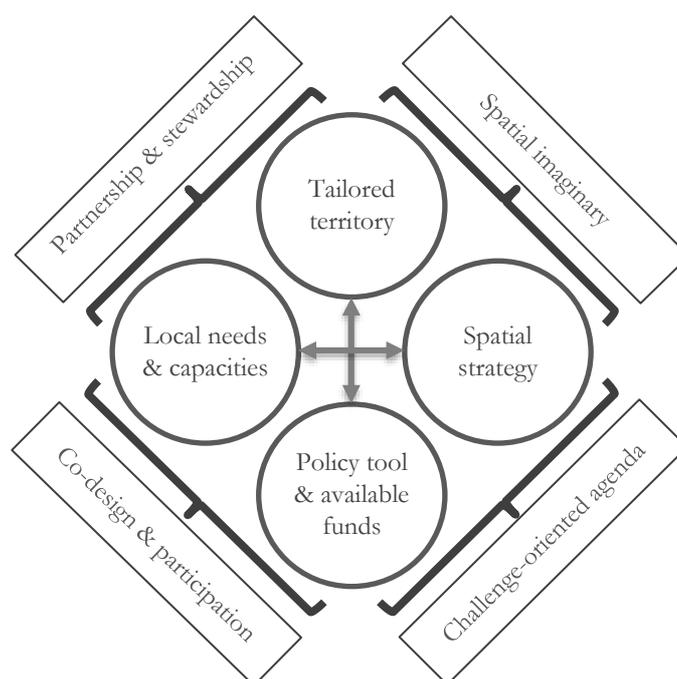


Figura 2 | Approccio strategico e dimensioni operative.

Primo, gli strumenti politici dovrebbero essere affrontati attraverso un'agenda **animata da una sfida territoriale**, che consente una strategia spaziale convincente, pragmaticamente attuabile all'interno dello schema di finanziamento disponibile.

L'identificazione di sfide specifiche va di pari passo con la mobilitazione delle risorse locali nel tentativo di impostare una strategia che organizzi in modo selettivo una serie di misure che affrontino problemi locali o questioni chiave. È importante plasmare l'iniziativa all'interno dei confini istituzionali e operativi offerti dallo strumento e dai finanziamenti a disposizione, considerando anche la possibilità di sovrapposizione tra potenziali strumenti. Il CLLD e gli ITI sono risorse primarie per questo tipo di approccio, ma anche altri strumenti (o una loro combinazione) possono servire allo scopo, come ad esempio la Strategia italiana per le aree interne, come indicato da Fig.3.

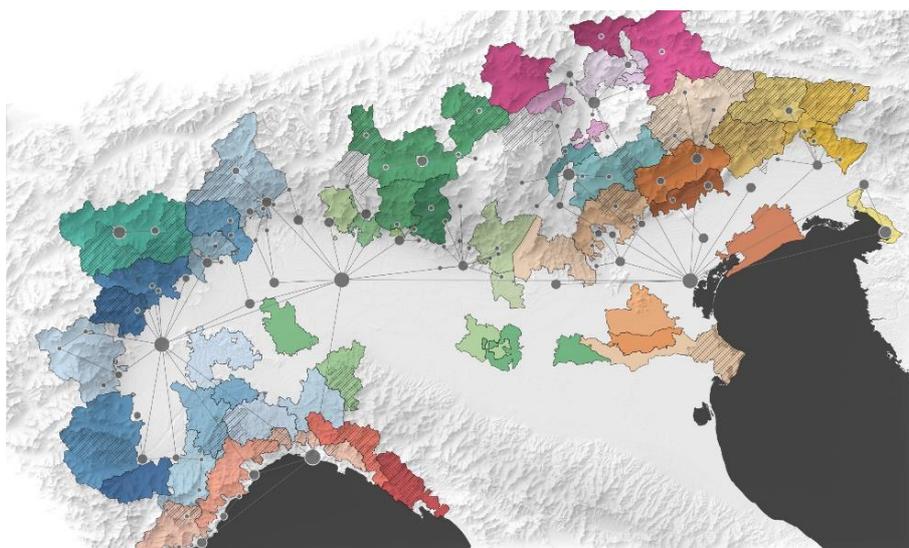


Figura 3 | Immagine della sovrapposizione tra GAL e Aree interne nella precedente programmazione.
Fonte: Servillo e Fontana, 2021.

Un **immaginario spaziale** della “regione di scopo” è la sintesi di una immagine culturale che va costruita nei luoghi, e che diventa il riferimento guida per progetti sperimentali basati su obiettivi strategici.

Un immaginario spaziale riassume il futuro desiderato in immagini accattivanti ed espressioni forti che riflettono l'ambiente naturale, il patrimonio locale e il contesto spaziale, l'ambiente costruito e la specificità culturale e sociale unica di ogni luogo: ad esempio, una costellazione di isole, un territorio intorno un delta fluviale, un gruppo di città lungo un'importante infrastruttura, una valle (o un insieme di esse), gli insediamenti intorno a una foresta e simili.

Contestualmente, riflette un desiderio aspirazionale di trasformare il luogo secondo una visione concertata. Un immaginario condiviso richiede un'intensa coproduzione che coinvolga vari attori, non sempre inclini a collaborare tra loro. Pertanto, le pratiche di esclusività e separazione settoriale tra diverse amministrazioni, discipline professionali e organizzazioni sociali dovrebbero essere sostituite da una forte interazione e responsabilità condivise come un vero motore per lo sviluppo locale.

Il processo di **co-progettazione e partecipazione** (all'interno l'arruolamento dello strumento politico o rafforzato da una misura dedicata) è forse la parte più convincente e consolidata. Sono molto diffuse pratiche di rilevazione di bisogni e di capacità locali, così come di attivazione delle disponibilità degli attori locali. Le competenze esterne e interne possono supportare la comprensione condivisa e nuove conoscenze, svelando potenzialità nascoste.

Il caso dei GAL offrirebbe ampie praterie di sperimentazione, se affrontati secondo i principi indicati dalle linee di programmazione UE. L'insieme delle norme CLLD prescrive un processo dal basso che parte dall'interazione delle principali parti interessate e dall'indagine delle caratteristiche e delle potenzialità dell'area (sulla base di un'analisi SWOT), per poi concludersi con l'elaborazione di una strategia che guiderà la selezione dei progetti per l'attuazione del programma. Lo stesso vale per gli ITI e per le SNAI, seppur con modalità diverse. Il caso di living lab in ambito rurale (Edwards-Schachter et al, 2012) indica una possibile via virtuosa per affrontare le azioni di co-valutazione e co-disegno, con approcci metodologici innovativi.

Infine, la letteratura sulla pianificazione strategica insegna come la strategia debba essere garantita da un **partenariato** tra attori, che diventano i **custodi** del programma territoriale. Gli accordi politici sono infatti una componente chiave del processo e la formalizzazione attraverso 'patti', dinamici, orientati ai risultati, negoziati tra tutte le parti responsabili e integrati nel quadro istituzionale dell'autorità locale può assumere la forma di un piano strategico formale. Questo prodotto consiste in una visione dello sviluppo locale, un concetto spaziale e un programma d'azione. Gli enti locali, o una loro associazione temporanea, come il GAL, svolgono un ruolo fondamentale nell'organizzazione di questo processo. Attraverso questo legame, l'identità spaziale e la capacità di cooperare sono rafforzate, perché la strategia per il territorio su misura è radicata nella cultura, nei bisogni e nelle capacità locali. Su questo si assiste sempre più ad un ruolo crescente dei centri di ricerca e delle università, capaci di definire schemi di cooperazione più estesi, ad quadrupla elica (Miller et al., 2018).

Le dimensioni dell'innovazione

Alcune questioni appaiono necessarie in relazione alle questioni di innovazione che politiche di questo tipo hanno bisogno di affrontare.

Innanzitutto, per essere efficaci, questi territori richiedono *l'innovazione dei metodi di lavoro* nel settore pubblico. Questo aspetto è vitale nelle regioni in ritardo di sviluppo, dove la capacità istituzionale può non essere all'altezza di questo cambio di mentalità. Una richiesta normativa di muoversi in questa direzione rischia di fallire per la possibilità che gli attori locali si mettano in cerca di rendita e di occasioni opportunistiche.

In luoghi che sono "lasciati indietro" o in ritardo, la cattiva qualità delle istituzioni locali e l'inadeguata capacità delle élite locali possono ostacolare il processo. Come sostiene Barca (2019), “le élite locali sono parte del problema e parte della soluzione”. Allo stesso tempo, le amministrazioni di settore, a livello nazionale e regionale, pur rispettando a parole i concetti di partecipazione e democrazia deliberativa, sono sorde alle voci della gente comune quando si tratta di elaborare politiche.

Per sfuggire a questa trappola, strumenti politici come CLLD o ITI possono innescare il cambiamento endogeno che le forze economiche e politiche interne di un luogo non sono riuscite a produrre. Alle autorità elette a livello locale e alle parti interessate raggruppate in partenariato deve essere affidata la responsabilità di progettare la strategia. Allo stesso tempo, l'autorità esterna prevalente può presidiare il processo e contrastare ogni tentativo di frenare il dibattito pubblico, o di restringerlo agli addetti ai lavori, o in generale

di impedire l'innovazione e trasformare gli interventi di policy nel finanziamento di trasferimenti compensativi e progetti preesistenti. Un aspetto rilevante è quello di investire nelle risorse umane, anche a livello di Autorità di Gestione (vedi riquadro sottostante).

Inoltre, è importante la creazione di un ecosistema dell'innovazione adattata alle specificità dei luoghi coinvolti. In letteratura, c'è una forte enfasi sui sistemi di innovazione regionale (RIS) insieme ad altri modelli di innovazione territoriale, come i distretti industriali, l'ambiente innovativo, i cluster tecnologici e le regioni di apprendimento e, più recentemente, la specializzazione smart, che è l'ultima forma di innovazione regionale politica dell'innovazione nell'UE (Asheim e Gertler, 2005; Moulaert e Sekia, 2003). Tuttavia, questi approcci, appropriati alle regioni più dinamiche, rischiano di essere insensibili ai problemi dei contesti non urbani dove l'ambiente istituzionale è meno incline e attrezzato per co-progettare e implementare forme collaborative di innovazione (Morgan, 2019).

Al centro della prospettiva di sviluppo locale nelle piccole città, nelle aree rurali e periferiche vi è la necessità di disporre di un sistema di sostegno all'innovazione su misura. Richiede investimenti nel ruolo di attori e istituzioni chiave – imprese, le loro filiere, governi, università e simili – e la loro capacità di lavorare di concerto per trovare soluzioni congiunte a problemi comuni in un “quadro di interazioni strategiche”. Questa è la sfida più difficile nella fase di attuazione della specializzazione intelligente nell'UE, soprattutto nel contesto delle regioni in ritardo di sviluppo in cui vi è stata poca o nessuna tradizione di tale collaborazione (Barzotto et al, 2020).

Le specificità dei luoghi richiedono una specifica combinazione della conoscenza scientifica con l'esperienza locale. L'obiettivo è quello di stimolare e sostenere “l'imprenditoria locale” – che non si basa su spin-off, imprese unicorno e così via –, ma piuttosto cooperative, reti di solidarietà, innovatori nella fornitura di servizi, ecc., che nella maggior parte delle situazioni sono probabilmente a un livello fase piuttosto embrionale. A tal fine, è rilevante sostenere le imprese sociali e le relative forme di imprenditorialità. Il Piano d'Azione per l'Economia Sociale della UE può essere di grande aiuto.

È sempre più evidente che le reti di città di piccole e medie dimensioni possono utilizzare strategie di compensazione e sfruttamento per innovare e diventare ecosistemi di innovazione di successo (Morrison & Mayer, 2021; Eder & Trippl, 2019; Roundy, 2017). Nonostante i loro limiti, queste aree possono offrire alcuni vantaggi specifici. Ad esempio, possono aggiungere reti sociali più dense e risorse specifiche del luogo (come costi di manodopera e alloggio inferiori) allo sviluppo di vivaci comunità imprenditoriali (Roundy, 2017). Inoltre, a causa delle loro fitte reti sociali e delle dotazioni più deboli, gli SMST possono offrire più margine di manovra istituzionale nella creazione di un ambiente di supporto durante la fase di nascita di un ecosistema imprenditoriale (Eder & Trippl, 2019).

Infine, è importante avere la possibilità di sviluppare un *approccio sperimentale*, per il quale agli attori locali – come le autorità pubbliche – viene data l'opportunità di sperimentare soluzioni, con la possibilità di attivare un progressivo processo di apprendimento. Dovrebbe consentire anche percorsi meno fruttuosi del previsto e imparare dagli errori. Queste indicazioni devono essere prese con alcuni avvertimenti. Le aree rurali e i piccoli luoghi sono ecosistemi fragili, che potrebbero non essere propensi a sperimentare cambiamenti o sopportare l'incertezza dei risultati. È necessario rispettare l'inerzia (Böhme e Lüer, 2021), trovando modi adeguati e non dirimpenti per superarla. Ciò può comportare il rafforzamento dell'immaginazione della società, l'empowerment delle persone e il consentire loro di discutere e modellare il futuro desiderato dal basso verso l'alto.

Più concretamente, queste dimensioni dell'innovazione possono essere sintetizzate operativamente in principi chiave: place making, arena istituzionale, ecosistema dell'innovazione, luogo coesivo e adattivo. La tabella 1 li sistematizza, offrendo un portafoglio di risposte alla sfida di come favorire l'innovazione anche al di fuori delle aree centrali urbane. L'innovazione si articola in quattro macro-dimensioni che possono essere identificate soprattutto nei territori non urbani: la definizione dei **luoghi**, la legittimazione della sua **arena istituzionale (ad hoc)**, il rafforzamento **dell'ecosistema dell'innovazione** e l'inclusività di un **luogo coeso** sono associati a *fattori e valori chiave*. Infine, sono indicati alcuni dei possibili *meccanismi* che possono supportare e attivare tali dinamiche di innovazione.

Tabella I | Dimensioni dell'innovazione

Dimensione dell'innovazione	Fattore chiave	Valore/ambito	Meccanismo
PLACE-MAKING	Costruzione della coalizione	Correlazione	Creare le condizioni per rinnovare la relazione finalizzata a sostenere il benessere. È importante che riunioni ed eventi si svolgano in luoghi diversi (non sempre in un luogo centrale)
	Comprensione condivisa	Identità locale	Local sense-making attraverso iniziative che sostengono i luoghi culturali collettivi e valorizzano i valori dei luoghi.
ARENA ISTITUZIONALE	Autonomia	Legittimità	Creare le condizioni locali per azioni autonome, ad esempio mettendo in comune le risorse e creando mercati condivisi
	Disegno istituzionale	Decisione	Definire la possibilità di attivare aggregazioni di attori locali e nuove arene politiche, basate sull'interazione e l'impegno locale.
ECOSISTEMA DI INNOVAZIONE	Sviluppo delle capacità	Competenza	Valorizzazione, sviluppo e condivisione di abilità e competenze locali attraverso la sperimentazione e l'apprendimento sul campo.
	Condivisione della conoscenza e traduzione	Consapevolezza	Comprendere le circostanze locali ed espandere le idee tra le comunità locali. Aumentare l'accesso a risorse e informazioni.
LUOGO COESO E ADATTABILE	Sperimentazione e apprendimento congiunti	Resilienza	Attingere alle reti locali e rafforzarne le capacità; potenziamento delle strategie di coping; condividere e imparare dai reciproci fallimenti e sfide; attingendo alle risorse di un contesto più ampio.
	Integrazione sociale	Solidarietà	Progettare progetti e interventi spaziali tenendo conto di altri che sono generalmente invisibili o trascurati, costruendo sulle reti esistenti di solidarietà e giustizia ambientale.

Riferimenti bibliografici

- Albrechts L. (2006) Bridge the gap: From spatial planning to strategic projects, *European Planning Studies*, 14 (10), pp. 1487-1500
- Asheim, B.T. Gertler M.S. (2006) 'The geography of innovation: regional innovation systems'. in J. Fagerberg, D.C. Mowery and R.R. Nelson (ed.), *The Oxford handbook of innovation*, Oxford: Oxford University Press, 291-317.
- Barca, F. (2009) *An Agenda for a reformed Cohesion Policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*, Independent Report to the European Commission, Directorate-General for Regional and Urban Policy, Brussels. Available at: https://ec.europa.eu/regional_policy/archive/policy/future/pdf/report_barca_v0306.pdf
- Barca, F. (2019) Place-based policy and politics. *Renewal: A Journal of Labour Politics*, 27(1), 84-95.
- Barzotto, M., Corradini, C., Fai, F., Labory, S., Tomlinson, P. R. (2020) Smart specialisation, Industry 4.0 and lagging regions: some directions for policy. *Regional Studies*, 7(1). 318-332.
- Bock, A.K., Krzysztofowicz, M. (2021) *Scenarios for EU Rural Areas 2040*. Contribution to European Commission's long-term vision for rural areas, EUR 30755 EN, Publications Office of the European Union, Luxembourg,
- Böhme, K., Luer, C. (2021) *Radical ideas on territorial cohesion and 'a future for all places'?*. Available at: <https://steadyhq.com/it/spatialforesight/posts/d140aff2-2c9d-49c4-821e-32e82f73d3e0>
- Dijkstra, L., Garcilazo, E., McCann, P. (2013) The economic performance of European cities and city regions: Myths and realities. *European Planning Studies*, 21(3), 334-354.
- Eder, J., Trippel, M. (2019) Innovation in the periphery: Compensation and exploitation strategies. *Growth and Change*, 50(4), 1511-1531.

- Edwards-Schachter, M. E., Matti, C. E., & Alcántara, E. (2012). Fostering quality of life through social innovation: A living lab methodology study case. *Review of policy research*, 29(6), 672-692.
- ESPON (2020), *ESCAPE - European Shrinkling Rural Areas Challenges, Actions and Perspectives for Territorial Governance*. Final report, ESPON, Luxemburg. Available at: <https://www.espon.eu/escape>
- ESPON (2017), *PROFECY - Inner Peripheries: National territories facing challenges of access to basic services of general interest*. Final report, ESPON, Luxemburg. Available at: <https://www.espon.eu/inner-peripheries>
- ESPON (2014), *TOWN – Small and Medium-Sized Towns*. Final report, ESPON, Luxemburg. Available at: https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/TOWN_Final_Report_061114.pdf
- Healey, P. (2009). The pragmatic tradition in planning thought. *Journal of planning education and research*, 28(3), 277-292.
- Heslop, J., Morgan, K., Tomaney, J. (2019). Debating the foundational economy. *Renewal: A journal of social democracy*. 2019. 27.
- Kercuku A, Curci F, Lanzani A, Zanfi F. (2023) *Italia di mezzo: The emerging marginality of intermediate territories between metropolises and inner areas*. REGION. 10(1):89-112.
- Mazzucato, M., Perez, C. (2015), Innovation as growth policy. *The Triple Challenge for Europe*, 229-64.
- McCann, P., Rodríguez-Pose, A. (2011) *Why and when development policy should be place-based*. OECD Regional Outlook. 203-213.
- Miller, K., McAdam, R., McAdam, M. (2018) A systematic literature review of university technology transfer from a quadruple helix perspective: toward a research agenda. *R&D Management*, 48(1), 7-24.
- Morgan K. (2019) *Experimental Governance and Territorial Development*. OECD.
- Morisson, A. & Mayer, H. (2021) An Agent of Change Against all Odds? The Case of Ledger in Vierzon, France. *Local Economy*.
- Moulaert, F. Sekia F. (2003) 'Territorial innovation models: a critical survey', *Regional Studies* 37(3). 289-302.
- Pertoldi M, Fioretti C, Guzzo F, Testori G, de Bruijn M, Ferry M, Kah S, Servillo LA, Windisch S. (2022) *Handbook of Territorial and Local Development Strategies*. Joint Research Centre (Seville site).
- Pike, A., Béal, V., Cauchi-Duval, N., Franklin, R., Kinossian, N., Lang, T., Leibert, T., MacKinnon, D., Rousseau, M., Royer, J. and Servillo, L., (2023). "Left behind places": a geographical etymology'. *Regional Studies*, pp.1-13.
- Rodríguez-Pose, A. (2018). "The revenge of the places that don't matter (and what to do about it)". *Cambridge journal of regions, economy and society*, 11(1), 189-209.
- Roundy, PT. (2017) "Small town" entrepreneurial ecosystems: Implications for developed and emerging economies. *Journal of Entrepreneurship in Emerging Economies* 9(3). 238–262.
- Servillo L. (2019) Tailored polities in the shadow of the state's hierarchy. The CLLD implementation and a future research agenda, *European Planning Studies*, 27:4, 678-698.
- Servillo L., Fontana M. (2021) Il welfare metromontano: nuovi ambiti politici, funzionali, e istituzionali. In: Barbera F., De Rossi A. (eds) *Metromontagna. Un progetto per riabitare l'Italia*. Roma: Donzelli.

L'urbanistica tattica come strumento di transizione verso la città di prossimità: opportunità e criticità

Giulia Spadafina

Politecnico di Bari
Dipartimento ArCoD
giulia.spadafina@poliba.it

Abstract

Le espansioni urbanistiche dell'ultimo secolo hanno strutturato le città secondo una forte funzionalizzazione e polarizzazione delle aree urbane (commerciale, residenziale, ospedaliero, scolastico, terziario). Il risultato di questo processo è una "città delle distanze" in cui l'accesso ai servizi minimi e quotidiani non è garantito in tutte le aree residenziali ed è spesso subordinato ad uno spostamento automobilistico. Nell'ultimo decennio, grazie anche a una maggiore consapevolezza ambientale e a un forte progresso tecnologico, questo modello urbano fortemente polarizzato è stato messo in crisi in favore di un modello di città fondato sulla prossimità spaziale e sociale. La complessità di questa transizione è il coinvolgimento di numerosi settori tecnici e disciplinari: dal welfare alle politiche abitative, dalla mobilità al commercio. Le declinazioni più interessanti ed emblematiche di questi processi di trasformazione urbana sono quelle attuate nelle città di Parigi, Barcellona e Milano.

Una delle strategie utilizzate per attuare la transizione verso una città più prossima è quello della cosiddetta urbanistica tattica: interventi leggeri, spesso temporanei utili alla riappropriazione dello spazio urbano da parte dei cittadini. Inoltre, in Italia, attraverso i dispositivi governativi emanati a seguito della pandemia da Covid-19, come il DL 76/2020, vengono resi possibili e semplificati, interventi leggeri sulla mobilità ciclistica e pedonale da parte delle Pubbliche Amministrazioni.

Il contributo proverà ad approfondire questi interventi "leggeri" nell'ambito di interventi di rigenerazione urbana. Verrà analizzato il caso studio delle Superilles di Barcellona e si proverà a valutare il caso di "Bari Open Space", il Programma sulla mobilità sostenibile e sullo spazio pubblico per l'attuazione delle misure di distanziamento legate all'emergenza Covid19 presentato dall'Amministrazione Comunale nel 2020. L'obiettivo del contributo è quello di valutare opportunità e criticità dell'urbanistica tattica all'interno del processo di transizione verso un modello di città di prossimità.

Parole chiave: prossimità, urbanistica tattica, rigenerazione urbana

Introduzione

Le città del Novecento si sono sviluppate secondo un'idea di massimizzazione dell'efficienza che si è basata sulla iperspecializzazione e sulla polarizzazione delle funzioni, facendo sì che alcune aree della città assumessero caratteristiche monofunzionali: l'area del lavoro, quella del commercio, quella dell'università, quella della sanità, quella della residenza e così via. Ciò che è derivato da questa tendenza in funzione del progresso è una città che si basa sull'utilizzo dell'auto privata e che si può definire città delle distanze (Manzini, 2021).

Negli ultimi anni la maggiore sensibilità ambientale, un nuovo modo di pensare al mondo del lavoro e le opportunità tecnologiche che si stanno sviluppando hanno messo fortemente in crisi il modello della città delle distanze. A questo scenario si è aggiunta la pandemia da Coronavirus nel 2020 che ci ha mostrato l'enorme fragilità delle nostre città in termini di servizi socioeconomici e spazi pubblici e ha amplificato le preesistenti disuguaglianze sociali, spaziali ed economiche presenti nelle nostre città.

Questa situazione ha posto un nuovo interrogativo nella ricerca di soluzioni capaci di trasformare i modelli di crescita economica e sviluppo urbano come risultato di un ripensamento nella gestione dei servizi, del commercio e delle attività produttive e del lavoro, con una particolare attenzione alla loro configurazione spaziale (Lara-Valencia & Laine, 2022).

Il modello urbano che si è delineato per ripensare la configurazione spaziale dei centri urbani è quello della prossimità. Viene definita prossimità la condizione di essere fisicamente vicini nello spazio. Un modello urbano di prossimità promuove la vitalità dei quartieri, valorizza lo spazio pubblico trasformandolo in spazio di relazione, disincentiva l'uso del mezzo proprio, non più strettamente necessario quotidianamente, crea un *network* di vicinato, il tutto attraverso una riorganizzazione spaziale e funzionale delle aree urbane.

La transizione verso un modello urbano della prossimità rende necessari interventi e ripensamenti dello spazio urbano pubblico che deve necessariamente essere adattato e modificato. Nella letteratura più recente è possibile rintracciare una definizione per questi interventi puntuali, inseriti in un quadro strategico, di rigenerazione di aree urbane sia di tipo *bottom-up* che *top-down* ossia sia promosse da un'azione spontanea dei cittadini che promosse da un'istituzione o amministrazione locale: questo termine è urbanistica tattica. Dunque, in un contesto territoriale in cui si assiste a una forte ritrazione e modifica degli usi del territorio si assiste a una modifica del concetto di *temporary urbanism*, termine storicamente riferito a quelle azioni puntuali promosse da cittadini e residenti che si appropriano di spazi per rimodularne le funzioni attraverso interventi autocostruiti e a basso costo.

In letteratura è stata proposta una categorizzazione del concetto di urbanistica tattica in quattro categorie, in base alla natura di questi interventi e ai loro soggetti promotori e attuatori. La prima categoria fa riferimento a quelle azioni promosse dai cittadini o associazioni che sono per la maggior parte illegali e che vengono sanzionate o ignorate dalle amministrazioni, la seconda categoria riguarda quelle azioni promosse da cittadini o associazioni e per le quali l'amministrazione riconosce una pubblica utilità e ne sostiene la realizzazione, la terza categoria è rappresentata da quegli interventi nati su iniziativa di cittadini o associazioni che hanno poi spinto l'amministrazione a modificare i propri piani o programmi di intervento per l'area interessata e, infine, l'ultima categoria sono caratterizzati dall'inserimento di attività temporanee all'interno dei programmi delle amministrazioni (Alberti et al., 2018).

È a quest'ultima categoria, quella degli interventi temporanei e tattici proposti dalle amministrazioni con una modalità *top-down*, su cui si focalizza il contributo. Nello specifico verrà analizzato il programma urbano delle Superilles promosso a partire dal 2015 dalla sindaca Ada Colau a Barcellona e il programma Bari Open Space promosso nel 2020 dall'amministrazione del Comune di Bari, in Puglia. L'analisi, metodologicamente, non ha valore comparativo, essendo i due programmi non comparabili, nella scala e nello stato di avanzamento ma vuole attivare una riflessione sul tema dell'urbanistica tattica come strumento di rigenerazione urbana e transizione verso il modello della prossimità evidenziandone potenzialità e criticità.

Il caso delle Superilles di Barcellona

Uno dei casi più noti di transizione verso il modello urbano della prossimità e che si è realizzato anche tramite pratiche di urbanistica tattica proposte dall'amministrazione comunale è quello delle Superilles di Barcellona. Il progetto è diventato il modello di trasformazione stradale della città con l'obiettivo di ridurre lo spazio dedicato al trasporto privato automobilistico per destinarlo ai cittadini sotto forma di spazio pubblico.

Il programma ha l'obiettivo di creare una rete di macro isolati, le Superilles (o *Superblocks*) realizzati fondendo nove isolati (3x3) della griglia urbana progettata da Cerdà. Sul confine di ciascuna Superilla vi sono le strade ad alto scorrimento per il trasporto veloce e le reti del trasporto pubblico, le strade interne invece permettono esclusivamente la circolazione lenta, in favore della mobilità pedonale e ciclabile.

L'idea non è recentissima, è di Salvator Rueda e risale a oltre trent'anni fa: la prima sperimentazione è stata fatta nel Barrio del Born nel 1993 e successivamente nel Barrio Gracia nel 2005. A partire dal 2015 la sindaca Ada Colau ha deciso di portare avanti il programma, in maniera molto ambiziosa, estendendolo a tutta l'area dell'Eixample, ossia tutta la parte centrale della città. Tutta la fase più recente del programma delle Superilles si è svolta in modalità di co-progettazione con i cittadini. Alle attività di co-progettazione degli spazi pubblici e dei servizi hanno partecipato tutti gli attori sociali coinvolti: amministrazione, residenti, commercianti e organizzazioni afferenti al Terzo Settore¹, inoltre a supporto di questo processo si è utilizzata una piattaforma digitale chiamata Decidim e sviluppata dall'amministrazione. L'esecuzione della trasformazione degli spazi si è sostanzialmente svolta in due fasi, in coerenza con il carattere sperimentale dell'azione e utilizzando una modalità "tattica": nella prima fase gli interventi vengono realizzati in forma reversibile ed economicamente utile a permettere l'uso della nuova area lasciando spazio ai cittadini di intervenire e confrontarsi sui possibili miglioramenti che vengono, quindi, realizzati nella seconda, e definitiva, fase (Manzini, 2021).

¹ Il terzo settore (o settore non-profit) è l'insieme di quegli enti privati che perseguono, senza scopo di lucro, finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale e che promuovono e realizzano attività di interesse generale mediante forme di azione volontaria e gratuita o di mutualità o di produzione e scambio di beni e servizi.



Figura 1 | Cartografia del piano delle Superilles a Barcellona con la localizzazione degli interventi.
Fonte: Adjuntament de Barcellona

Bari Open Space, una prova di urbanistica tattica

A fine maggio 2020, in piena emergenza pandemica, il Sindaco di Bari, Antonio Decaro, ha presentato Bari Open Space il programma di interventi sulla mobilità sostenibile e sullo spazio pubblico. Il programma promuove azioni pilota di salvaguardia della salute, vista l'emergenza pandemica in corso, e rivitalizzazione economica per mitigare il rischio.

Per quanto riguarda la parte di programma relativa alla mobilità sostenibile, e denominata “a muoversi”, il piano sfrutta il cosiddetto *Decreto semplificazioni*² il quale rende possibili interventi in modalità “leggera”, snellendo i processi e minimizzando i tempi di realizzazione. Il programma punta, infatti, soprattutto sulla possibilità di realizzare piste ciclabili in sede stradale, per un totale di 57 nuovi chilometri, utilizzando esclusivamente la segnaletica orizzontale e non intervenendo sulla struttura dei luoghi, velocizzando notevolmente sia la fase di appalto dell'opera che la sua realizzazione. Rispetto al sistema del trasporto pubblico locale, invece, il programma prevede l'ampliamento delle ZSR³, l'attivazione dello sharing di micromobilità elettrica, la ridefinizione del piano delle zone 30, 20 e 10 km/h per moderare il traffico e disincentivare l'uso dei mezzi privati. Gli interventi di realizzazione delle piste ciclabili “leggere” sono stati solo parzialmente realizzati rispetto a quelli previsti, in particolare risultano realizzate le piste ciclabili su Corso Vittorio Emanuele, sul Lungomare Nazario Sauro e sul Lungomare Starita. Gli interventi sono stati possibili su infrastrutture di dimensioni consistenti, in cui la sottrazione dello spazio carrabile a favore di pedoni e ciclisti risulta poco traumatico, diversa la situazione per il tessuto delle espansioni novecentesche a griglia (Cariello et al., 2021).

² D.L. 76/2020

³ Zone a Sosta Regolamentata

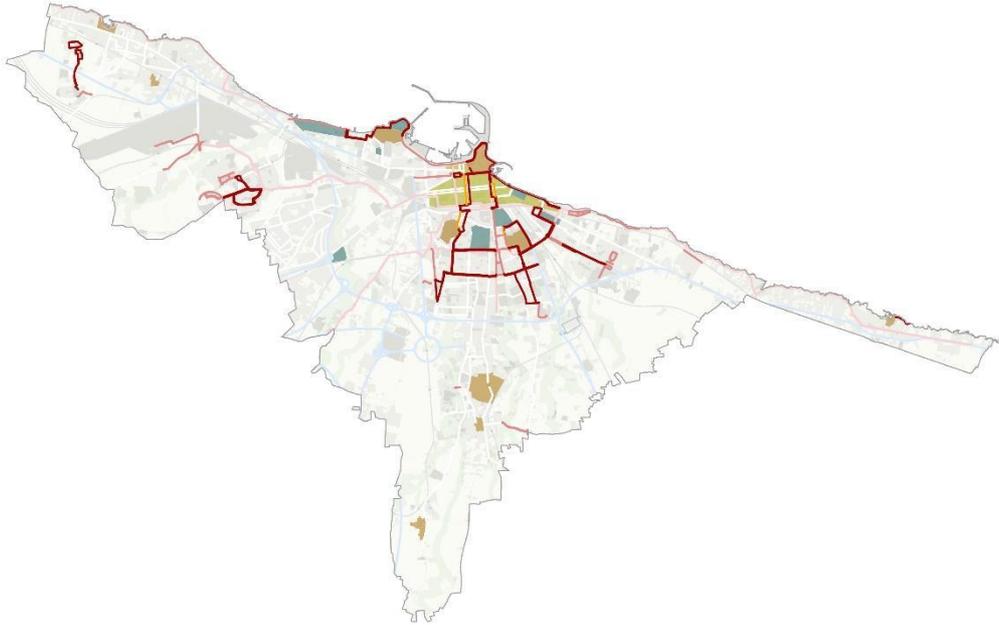


Figura 2 | Il piano di interventi di Bari Open Space sulla rete di piste ciclabili e zone 10,20,30. Fonte: Comune di Bari

Per ciò che riguarda la parte di programma relativa allo spazio pubblico sul territorio cittadino, e denominata “a stare”, il programma prevede 30 interventi distinti con l’obiettivo di aumentare la dotazione di spazi pubblici e il miglioramento di quelli esistenti, soprattutto nei contesti periferici e carenti di spazi aperti. Gli interventi prevedono l’allestimento, attraverso lo strumento degli interventi “tattici”, di spazi aperti urbani per renderli spazi di aggregazione culturale, sportiva, ludica.

Gli interventi della parte di programma “a stare” sono stati suddivisi in cinque sottocategorie:

- Spazio pubblico è cultura: allestimento di arene temporanee per spettacoli all’aperto
- Spazio pubblico è sport: allestimento di spazi pubblici come palestre a cielo aperto
- Spazio pubblico è educazione: nuovi luoghi di relazione per i più piccoli durante i mesi estivi
- Spazio pubblico è sostegno all’economia locale: allestimento di spazi aperti per la consumazione di cibi e bevande a distanza di sicurezza
- Spazio pubblico è ecologia urbana: pedonalizzazione di strade in quartieri poveri di spazio pubblico

Anche per questa parte del programma, che si segnala tutt’ora in corso, gli interventi realizzati alla data di scrittura del contributo sono parziali. Interessanti sono le operazioni partecipate di verniciatura della pavimentazione stradale ad uso pedonale di Largo Giannella sul Lungomare Araldo di Crollalanza, l’area pedonale antistante il faro del Lungomare Starita e il piazzale antistante la chiesa di Santa Maria del Fonte. È invece interessante notare come su alcune delle aree urbane interessate dal programma Bari Open Space abbiano recentemente visto la luce attraverso l’azione di associazioni del Terzo Settore attive sul territorio. L’area in Via Turati destinata ad area sport è stata affidata alla cooperativa Operamica che con il progetto “Il giardino della biodiversità per ri...trovare le radici” finanziato dal programma Rigenerazioni Creative⁴ ha potuto attivare orti di comunità, pet therapy e attività ludiche. Il programma del Comune di Bari Rigenerazioni Creative ha finanziato l’APS Genitori Marconi per il progetto “Ciak! In arte giardino” in una delle aree interessate dal programma “a stare”: il comprensorio Eleonora Duse e nello specifico la scuola Marconi nel quartiere San Cataldo. Il progetto prevede la realizzazione di un cinema nel cortile della scuola aperto a tutti i residenti. Inoltre, nello stesso plesso scolastico è stata finanziata, nell’ambito del progetto del Comune “open air education” la realizzazione di un giardino delle arti e svolgimento di laboratori educativi, artistici e ambientali in accordo con l’APS Genitori Marconi e l’associazione Retake Bari.

⁴ Programma Operativo Complementare Città Metropolitane 2014-2020 (azione I.3.1 - Progetto POC_BA_I.3.1.e - CUP 92I19000010001

Nell'area della Pineta Romita al quartiere San Paolo, anch'essa inserite nel programma "a stare" nella sezione dello sport è stato attivato il progetto "PASSA!"⁵. Il progetto, finanziato da Fondazione con il SUD consentirà a circa 400 tra adulti e minori, anche con disabilità, di praticare gratuitamente un'attività sportiva tra ciclismo, karate, basket, pallavolo, calcetto, aerobica, ballo, danza. A realizzarlo saranno associazioni sportive dilettantistiche, polisportive, cooperative sociali e associazioni attive sul territorio.



Figura 3 | Il piano di interventi di Bari Open Space sullo spazio pubblico. Fonte: Comune di Bari

Conclusioni

La transizione verso il modello urbano della prossimità, negli ultimi anni, è entrata a fare parte delle agende politiche di un gran numero di città italiane. La pandemia da Covid-19 è stato una sorta di rivelatore dei limiti della configurazione spaziale e funzionale di gran parte delle aree urbane, soprattutto nelle medie e grandi città, modificando tra l'altro le abitudini quotidiane dei cittadini e modificando tipologia e modalità di attività svolte in casa e fuori casa (Fatmi, 2020). Anche la sensibilità verso i cambiamenti climatici ha messo in crisi il ruolo dell'automobile privata nella vita di tutti i giorni; le automobili private infatti, che nel 2020 erano al 95% della tipologia benzina o diesel, con il loro rilascio di CO₂ rappresentano il mezzo di trasporto più inquinante, se si considera la quantità di trasferimenti quotidiani fatti mediante l'automobile. Alla luce di queste considerazioni, dunque, un modello urbano di prossimità, che permetta ai residenti di raggiungere servizi e attività commerciali senza utilizzare l'automobile e abitando lo spazio urbano invece di attraversarlo solamente, risulta una strategia efficace.

La transizione delle nostre città verso un modello di questo tipo è complessa, in quanto le dimensioni della prossimità sono multiple e afferiscono a differenti ambiti disciplinari (Boschma, 2004). Altra complessità è rappresentata dal cambiamento di atteggiamento dei residenti e nella capacità dell'Amministrazione di rispondere effettivamente alle necessità di chi quei luoghi li abita.

L'urbanistica tattica promuove soluzioni temporanee che possono costituire un banco di prova per configurazioni urbane permanenti; in questo senso essa risulta essere una grande occasione per le Amministrazioni (Silva, 2016) che stanno attuando processi di rigenerazione urbana.

Le opportunità di utilizzare dunque lo strumento dell'urbanistica tattica, nella sua modalità di accezione *top down*, come descritto nella tassonomia vista all'inizio del contributo (Alberti et al., 2018), sono molte. Il caso delle Superilles di Barcellona ne è un esempio, l'amministrazione infatti ha utilizzato proprio lo strumento degli interventi leggeri, economici e temporanei per sperimentare la transizione delle infrastrutture stradali destinate a diventare spazio pubblico pedonale. Fondamentale per la buona riuscita di questo processo è stato il coinvolgimento dei residenti, sia nella fase programmatica, con la piattaforma *Decidim*, che nella fase sperimentale, attraverso l'uso vero e proprio dei nuovi spazi urbani.

Il caso di Bari risulta essere una sperimentazione interessante nell'ambito della ricerca di modalità per generare spazio pubblico di qualità in contesti periferici. In questo esempio però, la partecipazione dei

⁵ Partecipazione e Aggregazione tra Sport e Salute

residenti è stata presente nella sola fase realizzativa degli interventi del programma “a stare”. Altresì interessante è, invece, come, nelle aree interessate dal programma si siano realizzati progetti attraverso la cooperazione tra Amministrazione e Associazioni del Terzo Settore. Questo aspetto sottolinea l'importanza del coinvolgimento di tutti gli attori potenzialmente attivi sul territorio quando si tratta di immaginare, pianificare e realizzare progetti di trasformazione urbana.

In un'ottica, dunque, di transizione verso il modello della prossimità, è evidente come l'azione isolata degli attori (residenti, Terzo Settore, commercianti, Amministrazione...) risulta debole e probabilmente destinata ad avere vita breve. Dunque, è solo grazie a una interazione forte tra quelle che sono le realtà molecolari (associazioni, singoli individui, operatori economici) e le realtà istituzionali (Manzini, 2021) che i processi urbani di transizione verso il modello della prossimità potranno essere efficaci, duraturi ed efficienti per migliorare la qualità urbana, ambientale e sociale nelle nostre città.

Riferimenti bibliografici

- Alberti, F., Scamporrino, M., & Rizzo, A. (2018). Promuovere l'azione tattica. La temporaneità nella pratica urbanistica / Promoting tactical actions. Temporary uses and Urban Planning. *Urbanistica*, 157, 16–21. <http://www.thiswildlifestyle.com>
- Boschma, R. (2004). Proximité et innovation. *Economie Rurale*, 280(1), 8–24.
- Cariello, A., Ferorelli, R., & Rotondo, F. (2021). Tactical urbanism in Italy: From grassroots to institutional tool. assessing value of public space experiments. *Sustainability (Switzerland)*, 13(20).
- Fatmi, M. R. (2020). COVID-19 impact on urban mobility. *Journal of Urban Management*, 9(3), 270–275.
- Manzini, E. (2021). *Abitare la prossimità. Idee per la città dei 15 minuti* (Egea, Ed.).
- Silva, P. (2016). Tactical urbanism: Towards an evolutionary cities' approach? *Environment and Planning B: Planning and Design*, 43(6), 1040–1051.

Esperienza di censimento dell'abitare informale nel processo di rigenerazione urbana delle Vele di Scampia

Federica Vingelli

Università degli studi di Napoli Federico II
DIARC - Dipartimento di Architettura
federica.vingelli@unina.it

Giorgia Arillotta

Università degli studi di Napoli Federico II
DIARC - Dipartimento di Architettura
arillottagiorgia@yahoo.com

Daniela De Michele

Università degli studi di Napoli Federico II
DIARC - Dipartimento di Architettura
daniela.demichela@unina.it

Veronica Orlando

Università degli studi di Napoli Federico II
DIARC - Dipartimento di Architettura
veronica.orlando@unina.it

Abstract

Le esperienze contemporanee delle periferie di città come Milano, Roma e Napoli dimostrano come l'abitare informale abbia travalicato i bordi della città formale/pubblica e come l'occupazione a scopo abitativo di alloggi ERP sia una componente ormai costante nei meccanismi di accesso alla casa. La condizione di uso informale del patrimonio abitativo pubblico può mettere a dura prova l'attuabilità di politiche di rigenerazione urbana che necessitano di dati affidabili per dimensionare gli interventi, e della ricucitura dei rapporti di fiducia tra abitanti e Istituzioni per attuare la trasformazione. Utilizzando gli strumenti propri dell'intervento sull'edilizia residenziale pubblica, gli attuali Piani Urbani Integrati finanziati dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza offrono la possibilità alle città di intervenire su questi territori complessi. La presenza di comunità spesso fragili che abitano gli alloggi ERP, e la necessità di includerle nei processi in atto, diventa l'occasione per sperimentare metodi e approcci volti a rispondere alle istanze informative, sociali e procedurali della rigenerazione di questi quartieri. Da queste premesse, il contributo propone una riflessione sul tema attraverso il caso studio del progetto di rigenerazione del quartiere ERP delle Vele di Scampia, che prevede la riqualificazione dell'area mediante la demolizione di due dei tre edifici e il rialloggiamento degli abitanti in un nuovo Eco-quartiere sostitutivo. In particolare, si riportano i primi risultati della progettazione ed esecuzione sul campo del Censimento della popolazione residente nelle Vele.

Parole chiave: social housing, mapping, urban regeneration

1 | Introduzione: governance comunitaria, rigenerazioni locali. Strategie per il patrimonio residenziale pubblico nel PNRR

A partire dal decentramento delle competenze in materia di Edilizia Residenziale Pubblica dallo Stato alle regioni, e dalle strategie di dismissione del patrimonio residenziale pubblico iniziato negli anni '90, le politiche per la casa, in Italia, sono andate diversificandosi e indebolendosi; in linea con i tratti caratteristici di quello che Allen et al. (2004) definiscono modello sud-europeo, dove la proprietà della casa costituisce l'elemento più diffuso: oggi, in Italia, il solo 5% del patrimonio abitativo è costituito da patrimonio ERP, contro una media europea pari quasi al doppio (Adorni et. al., 2017). E questo, sia esso di proprietà delle aziende autonome che dei comuni, è ancora caratterizzato, in troppi casi, da gravi condizioni di degrado e problemi di manutenzione e riqualificazione (Federcasa, 2015). L'invecchiamento del patrimonio si è accompagnato a una contrazione della produzione di edilizia pubblica e sociale finendo col non riuscire a garantire la produzione di nuove abitazioni accessibili per i ceti meno abbienti. In tale contesto frammentato relativo alle politiche per la casa, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza può costituire uno strumento

per riallineare, raccordare e sperimentare pratiche innovative di intervento sul patrimonio residenziale pubblico. Tale piano si candida infatti a colmare un vuoto delle politiche e azioni locali, anche perché in grado di mobilitare grandi flussi finanziari, rispetto alle disponibilità degli organi regionali che attualmente governano le politiche per la casa in Italia.

Il dettagliato report della Caritas “Casa e abitare nel PNRR” mette tuttavia in luce come anche il PNRR non definisca, per quanto riguarda il tema casa, un unitario ambito di applicazione o strategia di finanziamento ma attivi in merito tre diverse missioni, delle cinque che complessivamente costituiscono il piano:

- La Missione 2 – Rivoluzione verde e transizione ecologica, per quanto riguarda l’Ecobonus e Sismabonus fino al 110% per l’efficienza energetica e la sicurezza degli edifici per € 13.950 mln;
- Missione 4 – Istruzione e ricerca, per studentati e alloggi per studenti per € 1.000 mln;
- Missione 5 – Inclusione e coesione, che comprende le misure per gli anziani non autosufficienti, per le persone senza fissa dimora e disabili, contro i ghetti dei lavoratori agricoli stagionali e per il riuso dei beni confiscati, insieme al Programma Innovativo Nazionale per la Qualità dell’Abitare, e ai Piani Urbani Integrati.

Per la specificità di ambito di intervento e capacità dei finanziamenti, i PUI rappresentano un connubio tra le misure direttamente rivolte all’efficientamento del patrimonio ERP, al contrasto alle fragilità sociali e alla rigenerazione urbana, e quindi un elemento di interesse per questo studio.

Anche dal punto di vista della frammentazione e segmentazione delle competenze, il Piano non propone però un assetto unitario ma una pluralità di soggetti, basti pensare che, appunto, i fondi per il Programma innovativo per la Qualità dell’Abitare e quelli per i Piani Urbani Integrati, siano distinti tra loro e abbiano distinte amministrazioni titolari di riferimento: rispettivamente il Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità sostenibili (MIMS) per il PINQuA e il Ministero dell’Interno per i PUI, come retaggio della competenza prefettizia sugli enti locali (Caritas Italiana, 2022). Il tema dell’ERP è affrontato nel Piano attraverso gli obiettivi della rigenerazione urbana, ambito anche esso appannaggio della legislazione regionale, nonostante le Regioni non rivestano nel PNRR un ruolo centrale nella ripartizione dei fondi o gestione dei progetti. Questo si traduce, sul piano quantitativo, in un’attenzione maggiore verso la riqualificazione degli alloggi esistenti piuttosto che alla realizzazione di nuovi, e sul piano delle procedure, in iter estremamente differenziati di pianificazione e attuazione degli interventi. Sia nel momento di pianificazione e candidatura dei progetti ai finanziamenti del PNRR, che nella fase di attuazione degli stessi, è quindi richiesto ai comuni italiani un ruolo fondamentale di raccordo tra le diverse scale territoriali, i diversi attori, e le richieste e regole di accesso ai fondi che hanno rilievo per le politiche dell’abitare (Caritas Italiana, 2022). In un tale contesto di azione, segnato anche dalle esigenze legate agli stretti tempi di presentazione (tre mesi per i PUI) e attuazione dei progetti (da concludersi entro il 2026), assumono grande rilevanza per l’efficacia delle amministrazioni e i progettisti coinvolti la conoscenza del patrimonio esistente, la consistenza e attualità della pianificazione territoriale, nonché la capacità di coinvolgere gli attori in grado di informare e sostenere il processo di rigenerazione.

Una delle questioni che i progetti devono affrontare per lavorare alla rigenerazione della città pubblica, insieme con i suoi abitanti, è la diffusa condizione di informalità di uso del patrimonio abitativo pubblico (Savino, Fregolent, 2023; Federcasa, 2019). Questa si registra in misura strutturale specialmente nei grandi centri urbani come Roma, Napoli, Palermo e Catania (Belotti, Annunziata, 2017) e, benché abbia storicamente funzionato come canale informale di accesso all’alloggio per gruppi sociali marginali, può oggi rappresentare un elemento di conflitto e di complessità per l’attuabilità, nei tempi prestabiliti, delle azioni di rigenerazione sui quartieri ERP dettati dai finanziamenti europei. La permanenza informale di comunità che risiedono nel patrimonio ERP propone infatti diverse sfide a chi si occupa di pianificarne la rigenerazione: può minare la stima dei fabbisogni dei piani in base alla reale domanda di abitazioni e alle specifiche necessità degli abitanti; incide sulla conoscenza dello stato di occupazione attuale delle costruzioni, e quindi della possibilità di eseguire i lavori (e demolizioni) nei tempi stabili, fino ad aprire domande radicali sui temi della giustizia spaziale e del diritto alla casa. In questa sede, il contributo si concentra sugli strumenti e i metodi a disposizione dei pianificatori e delle amministrazioni per conoscere e governare l’informale nelle fasi di progettazione degli interventi sui quartieri ERP, in sistemi di governance complessi e tempi scanditi, non volendo rinunciare a perseguire una pianificazione inclusiva, adattiva ed efficace, seppur nella stagione della rincorsa al PNRR.

Il paper affronta la questione attraverso il caso studio del progetto di rigenerazione del quartiere ERP delle “Vele” di Scampia, a Napoli, nell’ambito del Piano Urbano Integrato “Restart Scampia”, che prevede la riqualificazione dell’area mediante la demolizione di due delle tre “Vele” e il trasferimento degli abitanti in

un nuovo Eco-quartiere sostitutivo e integrato con parco e attrezzature. In particolare, si riportano i primi risultati della progettazione ed esecuzione sul campo del Censimento della popolazione, a cui le autrici hanno presto parte nell'ambito dell'Accordo Quadro stipulato tra il Comune di Napoli e l'Università degli Studi di Napoli Federico II.

2 | Il caso studio: premesse per un metodo collaborativo per la rigenerazione delle Vele di Scampia

Il progetto del Censimento è nato con lo scopo di colmare il vuoto informativo relativo ai circa 700 alloggi ERP distribuiti nei tre edifici denominati: Vela B (Celeste), Vela C (Gialla), Vela D (Rossa). A fronte di un movimento interno degli abitanti – dovuto all'abbattimento della Vela Verde nel 2020 e a nuove occupazioni per condizioni di indigenza – e della diffusa condizione di informalità dell'abitare, il numero complessivo degli alloggi abitati e la reale consistenza dei nuclei familiari erano infatti completamente sfuggiti al controllo dell'Autorità Pubblica. Sebbene si tratti di alloggi ERP e quindi di proprietà Pubblica, al loro interno si sono verificati processi e condizioni che, non trattati e gestiti dalle politiche per lungo tempo, hanno portato all'evolversi e cronicizzarsi di situazioni totalmente opache.

In questo contesto il reperimento di un dato realistico e aggiornato è diventato oggetto di negoziazione e mediazione con i differenti attori che in assenza dell'Istituzione hanno assunto ruoli di gestione, controllo e rappresentanza della popolazione. La sfiducia dei residenti nei confronti delle Istituzioni e della politica è stata arginata con una lunga e complessa fase preliminare di interlocuzione tra diversi soggetti: uffici comunali, Polizia Locale di Napoli Unità - Operativa Tutela Patrimonio (UOTP), Prefettura e comitati locali. Questo ha fatto sì che si costruissero rapporti di fiducia essenziali a garantire l'accesso agli alloggi al fine di verificare lo stato dei luoghi e la rispettiva composizione dei nuclei familiari. Una volta terminata la fase preliminare di interlocuzione e contrattazione, il lavoro si è concentrato sull'organizzazione del processo di Censimento. Questo è stato caratterizzato da 3 fasi: una prima fase di elaborazione della strumentazione di base (piante, scheda di censimento), una seconda fase di lavoro sul campo della durata di circa venti giorni, e una fase finale di gestione ed elaborazione dei dati. In questo contributo verranno presentate unicamente le prime due fasi del processo in quanto la terza è ancora in corso

2.1 | Il processo di censimento: costruzione del database

La prima fase ha richiesto la progettazione della struttura di un geodatabase efficiente che, a conclusione del censimento, potesse consentire di avere una panoramica completa sul sistema di distribuzione delle unità abitative in relazione ai dati della popolazione insediata (stato di occupazione degli alloggi, caratterizzazione anagrafica dei nuclei familiari, caratteristiche socio demografiche delle famiglie) e sulle alterazioni esistenti che hanno modificato parzialmente e/o totalmente le caratteristiche tipologiche e architettoniche delle Vele. Il processo di costruzione del geodatabase è frutto di un lavoro di ricerca e analisi dei dati in possesso dell'amministrazione, reso possibile dall'attivazione di una rete collaborativa multi-stakeholder composta dagli Uffici di Napoli Servizi, Servizio Tecnico Patrimonio e l'Assessorato all'Urbanistica. Tramite il lavoro congiunto di Napoli servizi S.p.A e dell'Ufficio Tecnico Patrimonio, sono stati recuperati gli elenchi dei codici IBU (sistema di identificazione univoco attribuito ad un bene immobile) con i quali è stato possibile identificare le unità abitative e quantificare precisamente il numero di alloggi presenti all'interno degli edifici. Al contrario, in assenza di materiale cartografico, non è stato possibile stabilire la localizzazione esatta delle unità abitative tramite codice IBU, ma questa è stata verificata successivamente durante il lavoro sul campo. Per superare il problema della frammentazione e della mancanza di dati si è rivelata necessaria la collaborazione tra diversi Uffici.

La ricostruzione delle planimetrie è iniziata con lo studio della documentazione a disposizione dell'Assessorato all'Urbanistica relativa al progetto di abbattimento della vela A (verde) che riportava indagini e rilevamenti degli schemi strutturali degli edifici B, C, D non soggetti ad opere di abbattimento. In particolare, tramite il progetto di recupero della Vela B (celeste), corredato di prospetti e sezioni, è stato possibile realizzare una prima ipotesi delle piante tipologiche degli edifici e delle relative unità abitative suddivise per piano. Inizialmente a ciascun interno doveva essere abbinato il corrispettivo codice IBU, per individuare precisamente gli alloggi. Vista la difficoltà di procedere con tale operazione, a causa della non completezza dei dati, è stato creato un nuovo sistema numerico che identifica l'unità abitativa nelle piante riportando: il numero dell'interno, il piano e l'orientamento (nord o sud). L'obiettivo era ottenere uno schema che orientasse il rilevamento e potesse facilitare la segnalazione delle presenze e/o dei vuoti identificati durante l'attività di censimento.

In parallelo è iniziata la strutturazione delle schede per interviste profonde agli abitanti delle Vele. I dati richiesti sono stati aggregati per sezioni tematiche, la prima individua i dati anagrafici e identificativi per

singolo abitante censito, la seconda riporta dati inerenti alla localizzazione del censito (orientamento dei ballatoi, numero del piano e dell'interno) e la consistenza dell'unità abitativa. La terza sezione rileva la composizione dei nuclei familiari, le relative caratteristiche socio demografiche (es. presenza di minori, over 65, malattie invalidanti), il possesso di certificazioni sanitarie, bollettini di pagamento del canone di locazione e dati inerenti al reddito.

2.2 | Il processo di censimento: il lavoro sul campo

Nella seconda fase, con il supporto della strumentazione di base, si è iniziato il lavoro di censimento sul campo. Le condizioni specifiche del contesto hanno reso necessaria la costruzione di un gruppo di lavoro con competenze e ruoli specifici: da una parte la Polizia locale di Napoli, dall'altra il personale tecnico incaricato dal Comune. Nell'ambito dei diversi reparti della Polizia locale, la squadra preposta era composta da agenti con familiarità e dimestichezza con le Vele di Scampia, soprattutto per le azioni di tipo giudiziario svolte in sito, oltre che esperienza nello svolgimento dei censimenti e nell'interazione con soggetti che vivono in condizioni di fragilità. È stato quindi certamente fondamentale il loro ruolo di facilitatori dell'accesso e garanti del tranquillo svolgimento delle attività di rilievo e raccolta dei dati in quello che è un ambiente storicamente percepito come violento. Allo stesso tempo, la complessità dell'articolazione dell'architettura delle Vele (piani sfalsati, distribuzione a ballatoio asimmetrica e irregolare, presenza di più vani scale) e dello stato attuale delle alterazioni (autocostruzioni, modifiche degli accessi e della distribuzione interna degli alloggi, degrado strutturale), ha richiesto di integrare il gruppo di lavoro con competenze specifiche proprie del Dipartimento di Architettura e, in particolare, ha visto il coinvolgimento nelle attività di censimento di tre ricercatrici. L'incarico iniziale era quello di affiancamento e supporto alle squadre dell'UOTP per facilitarne l'orientamento e l'individuazione di tutti gli alloggi da censire, previa identificazione della loro effettiva occupazione. Gli alloggi vuoti sono stati preventivamente segnalati per evitare che venissero occupati in un secondo momento da persone che non alloggiavano realmente nelle Vele. Il confronto con la complessità del contesto ha richiesto, poi, la riorganizzazione del lavoro. In una prima fase di rilievo sono state rielaborate le piante che da un lato presentavano una difformità rispetto alla ricostruzione tipologica ipotizzata e dall'altro non tenevano conto delle modifiche informali di alcuni alloggi. Si è proceduto all'identificazione, dove presente, di una numerazione univoca degli interni degli alloggi e contemporaneamente all'assegnazione di numeri in successione per le autocostruzioni. In questo modo è stata definita una modalità di orientamento chiara e facile da seguire anche per soggetti non abituati alla lettura delle piante. Questa operazione si è svolta in un clima collaborativo con gli abitanti che spesso hanno fornito informazioni e indicazioni utili alla lettura del contesto. Il metodo di lavoro flessibile e la capacità di rimodularlo in base alle situazioni complesse che di volta in volta si sono verificate, insieme alla costante collaborazione tra i soggetti, ha permesso di ridurre al minimo il margine di errore e la perdita di informazioni e dati fondamentali.

3 | Conclusioni

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, tra i recenti fondi comunitari di finanziamento per le politiche urbane, può rappresentare un'occasione per sperimentare nuove strategie di pianificazione in grado di incidere sulla questione della casa attraverso gli strumenti della rigenerazione urbana, inclusiva e sostenibile. Il confronto con i metodi, e soprattutto i tempi, di accesso a tali fondi richiede però alle amministrazioni di poter attingere a un quadro chiaro della pianificazione ai diversi livelli territoriali e settoriali, a una conoscenza aggiornata dello stato del patrimonio pubblico, e al supporto di una rete collaborativa di attori. Questi aspetti possono rappresentare un ostacolo nei casi di intervento sui quartieri ERP dove sono consolidati fenomeni di informalità diffusa che sfuggono alle amministrazioni, dal canto loro non ancora del tutto coinvolte nel processo di informatizzazione delle procedure e dei database. Il caso del recente censimento degli abitanti delle Vele di Scampia diventa, da un lato, l'occasione per sperimentare metodi e approcci volti a rispondere alle istanze informative, sociali e procedurali della rigenerazione urbana, dall'altro occasione per l'Amministrazione di ricostruire un processo di normalizzazione, di controllo del territorio, di riconoscimento per quella fetta di popolazione vulnerabile che ha trovato nelle maglie dell'abbandono di edifici pubblici, una casa. La riconoscibilità è una questione sostanziale legata alla necessità della pianificazione di calibrare piani e progetti sulla reale domanda di abitazioni, sui bisogni della popolazione, con ricadute in termini di accesso ai diritti. Al tempo stesso è evidente che i dati raccolti dalle operazioni di censimento, seppur accurati, possono restituire solo parzialmente la complessità dello svolgersi della vita in contesti informali. Ciononostante, il dato resta uno strumento imprescindibile per orientare il processo che va arricchito con approcci metodologici che attingano alle discipline liminali delle scienze sociali, alla

gestione di database e alla mediazione dei conflitti. Interviste mirate che indaghino lo stato di precarietà e indigenza delle famiglie che risiedono in contesti di edilizia sociale, la condivisione delle informazioni su database aggiornati e implementabili, possono restituire un quadro d'insieme multidimensionale dei fenomeni sociali e urbani e soprattutto evitare processi discriminatori nei sistemi di assegnazione. Per concludere, il censimento ha offerto la possibilità di sperimentare nuovi approcci multiattoriali all'interno dell'Amministrazione e innovare le modalità con cui l'Università entra a far parte dei processi di rigenerazione urbana promossa dai fondi PNRR.

Riferimenti bibliografici

- Allen, J., Barlow, J., Leal, J., Maloutas, T., & Padovani, L. (2004). *Housing and Welfare in Southern Europe*. London: Blackwell Science.
- Adorni, D., D'Amuri, M., & Tabor, D. (2017). *La casa pubblica. Storia dell'Istituto autonomo case popolari di Torino* (Vol. 243). Roma: Viella.
- Belotti, E., Annunziata, S. (2017). *Governare l'abitare informale. Considerazioni a partire dai casi di Milano e Roma*. *Urban@ It* (a cura di), Terzo Rapporto sulle città. Main the gap. Il distacco tra politiche e città. Il Mulino, Bologna
- Caritas Italiana (2022). *Casa e abitare nel Pnrr. Quaderni sulla Ripresa e Resilienza del Paese*. Numero 1, Marzo 2022.
- Federcasa (2015). *Edilizia Residenziale Pubblica: Elemento Centrale della Risposta al Disagio Abitativo e all'Abitazione Sociale*. Roma: Federcasa.
- Federcasa (2019). *Dimensione Del Disagio Abitativo Pre E Post Emergenza Covid-19. Numeri E Riflessioni Per Una Politica Di Settore*. Roma: Federcasa.
- Savino, M., Fregolent, L. (2023). *PNRR e la grande trasformazione del Paese* Introduzione al dibattito-sezione monografica. *Archivio Di Studi Urbani E Regionali*, 53(135), 161-216.

Attribuzioni

Il contributo è frutto di un lavoro comune. La redazione del paragrafo 1 è di Federica Vingelli. La redazione del paragrafo 2 è di Daniela De Michele, quella del paragrafo 2.1 è di Giorgia Arillotta e Daniela De Michele, la redazione del paragrafo 2.2 è di Veronica Orlando e quella delle conclusioni è collettiva.

Riconoscimenti

Si ringrazia l'Amministrazione del Comune di Napoli, tutti gli uffici e il personale coinvolto: il gruppo di ricerca del Dipartimento di Architettura dell'Università degli Studi di Napoli Federico II.

1. Innovazione, tecnologie e modelli di configurazione spaziale

A CURA DI MARCO RANZATO E CHIARA GARAU

2. Metodi e strumenti innovativi nei processi di governo del territorio

A CURA DI MICHELE ZAZZI E MICHELE CAMPAGNA

3. Patrimonio materiale e immateriale, strategie per la conservazione e strumenti per la comunicazione

A CURA DI MARIA VALERIA MININNI E CORRADO ZOPPI

4. Patrimonio ambientale e transizione ecologica nei progetti di territorio

A CURA DI GRAZIA BRUNETTA, ALESSANDRA CASU, ELISA CONTICELLI E SABRINA LAI

5. Paesaggio e patrimonio culturale tra conservazione e valorizzazione

A CURA DI ANNA MARIA COLAVITTI E FILIPPO SCHILLECI

6. Governance urbana e territoriale, coesione e cooperazione

A CURA DI GIUSEPPE DE LUCA E GIANCARLO COTELLA

7. Partecipazione, inclusione e gestione dei conflitti nei processi di governo del territorio

A CURA DI CARLA TEDESCO E ELENA MARCHIGIANI

8. Servizi, dotazioni territoriali, welfare e cambiamenti sociodemografici

A CURA DI MASSIMO BRICOCOLI E MICHÈLE PEZZAGNO

9. Strumenti per il governo del valore dei suoli, per un progetto equo e non-estrattivo

A CURA DI ENRICO FORMATO E FEDERICA VINGELLI

10. I processi di pianificazione urbanistica e territoriale nella gestione delle crisi energetiche e alimentari

A CURA DI ROBERTO GERUNDO E GINEVRA BALLETTTO

11. Il progetto territoriale nelle aree fragili, di confine e di margine

A CURA DI MAURIZIO TIRA E DANIELA POLI

Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti
ISBN 978-88-99237-60-8
Volume pubblicato digitalmente nel mese di maggio 2024
Pubblicazione disponibile su www.planum.net |
Planum Publisher | Roma-Milano

